

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 11 - november 2007

België/Vlaanderen: politiek, taal en cultuur

Affaires in **Afrika:** Congo, Soedan, Tanzania

Noord-Koreaans regime **valt nog niet van de troon**

Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl



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.

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, E. Drieskens, P. van Ham,
L. van den Herik, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud November 2007

COLUMN

Bart Maddens

Belgisch model op de tocht:
deelstaat in ontbinding? 521

ARTIKELEN

Carl Devos & Nicolas Bouteca

Belgische politiek stuit op
grenzen 522

Annick Schramme

Vlaams internationaal
cultuurbeleid: koers kiezen of
koers wijzigen? 527

Hendrik Vos & Eline De Ridder

Calimero in Europa: over de
toekomst van de Benelux in de
Europese Unie 530

Evert Kets

Kuifje & Tintin kibbelen in Afrika:
Vlaams-Waalse spanningen in
het Belgische Congo-beleid 533

Karel van Hoestenbergh & Meine Pieter van Dijk

Tanzania en de globalisering:
van onmacht naar nieuwe
mogelijkheden 539

Saskia Baas

Grondstof voor conflicten: de
vloek van de olie in Soedan 543

Martin Koper & Egbert Pos

Staat Afrika paraat?: crisis-
beheersing op het Afrikaanse
continent 548

Sico van der Meer

Verrassend voortbestaan:
de uitblijvende omverwerping van
het Noord-Koreaanse regime 553

Tatjana Meijvogel-Volk

Kosovo: vele scenario's, één
oplossing – Europese
eensgezindheid gevraagd 557

RESPONS

Nils de Mooij

Stel die TV nog eens af! 563

Repliek:

Michiel Kramer 564

Gera Arts

Appels en peren vergelijken 565

Repliek:

Runis van den Schendelen 566

Hans van den Brandhof

De Koude Oorlog of een
koude oorlog 567

BESPREKINGSARTIKEL

Jan Sampiemon

Geen derde kans voor
Amerika 568

BOEKBESPREKINGEN

Sarah Nouwen over

*Soedan, internationaal recht
en de mensenrechten* 573

Evert Kets over

Europees Afrikabeleid 574

Emmy Hermans over

*Europees ontwikkelingsbeleid
onder de loep* 575

Wil Hout over

*Ontwikkelingsvraagstukken:
theorie en praktijk* 576

Karel van Hoestenbergh over

Ontoereikendheid van de hulp 578

Geske Dijkstra over

Naar een nieuw hulpbeleid 580

Karoline van den Brande over

*Duitsland als Vlaamse
springplank* 582

SIGNALEMENTEN

584

SUMMARIES

587

Belgisch model op de tocht: deelstaat in ontbinding?

In het debat over het voortbestaan van België is de Europese Unie nooit ver weg. Sommigen doen de desintegratie van België af als anachronistisch in het licht van de voortschrijdende Europese integratie. Tevens wordt beweerd dat de EU nooit zal aanvaarden dat een van de stichtende leden zou splitsen. Het meest gesofisticeerde argument is echter dat het multiculturele België eigenlijk een model en een inspiratiebron is voor de EU. Vooral dit beeld van België als institutioneel gidslid voor Europa leeft sterk in hogere kringen. Het duikt bijvoorbeeld met de regelmaat van de klok op in koninklijke toespraken. Zo oreeerde toenmalig koning Boudewijn al in 1991 dat België een eersterangrol kan vervullen in Europa, namelijk door aan te tonen dat binnen één politiek geheel verschillende culturen kunnen samenleven en zich harmonieus kunnen ontplooien. Anders gezegd, mocht het Belgische experiment onverhoopt mislukken, dan ziet de toekomst er voor Europa bijzonder somber uit.

Nu is het nog maar zeer de vraag of Europa boodschap heeft aan dit Belgische 'model', zeker nu het land in de internationale pers al bijna ten grave is gedragen. Maar laat ons die redenering toch even ernstig nemen. Als het huidige federale België een *voorafspiegeling* is van wat de Europese Unie zou moeten worden, wat impliceert dit concreet? De verschillende lidstaten vormen dan de constituerende elementen van de Europese federatie, net zoals dat het geval is met de regio's in België. Maar als we de Belgische constructie op die manier uitbreiden naar heel Europa, worden Vlaanderen en Wallonië (en Brussel) van de weeromstuit ook lidstaten van dit *gebelgianiseerde Europa*. Het huidige België zou dan als het ware opgaan in een federaal Europa en verdwijnen als afzonderlijke lidstaat. En laat dat nu net zijn waar de Vlaamse separatisten op aansturen: Vlaanderen en Wallonië als afzonderlijke lidstaten van een Europese federatie. Ofwel: hoe het 'omflooerste separatisme', waar de Belgische vorsten al zo vaak voor hebben gewaarschuwd, ook in hun eigen toespraken rondwaart. Kortom, België niet zo zeer model voor Unie, maar de Unie evenzeer of nog meer model voor het zich ontbindend België.

Ook in andere opzichten lijkt de Europese integra-

tie het Belgische splitsingsproces eerder te faciliteren dan te bemoeilijken. Mocht het niet zijn vanwege de euro en mocht de oude Belgische frank nog bestaan, dan zou de monetaire druk op de ketel de politici er allang toe hebben verplicht een Belgisch compromis uit te dokteren, en zou het Vlaams-Waals conflict nooit zó ver zijn geëscaleerd. Door de EU-context vervalt ook het argument dat een groter land te verkiezen valt boven een kleiner omwille van de economische schaalvoordelen. De europeanisering versterkt bovendien het beeld van België als een compleet uitgekleeft en daarom *overbodig land*. België heeft al zoveel essentiële bevoegdheden moeten doorschuiven, naar beneden en naar boven, dat het zelf irrelevant is geworden als beleidsniveau. Althans, dat idee wint snel veld in Vlaanderen.

Maar bovenal geeft de EU-context aanleiding het Belgische scheidingsproces wat te dedramatiseren. Een eventuele splitsing van België wordt meestal op één lijn geplaatst met klassieke gevallen van separatisme, zoals de splitsing van Tsjecho-Slowakije of het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Bekeken vanuit een Europees federaal perspectief is het echter logischer een vergelijking te maken met de splitsing van het kanton Bern in 1978. Het Franstalige district Jura ijverde er allang voor zich af te scheuren van het Duitstalige Bern en een afzonderlijk kanton te vormen. Deze Jura-kwestie heeft jarenlang voor heel wat heisa gezorgd in de Zwitserse politiek. Maar de andere landen keken veeleer geamuseerd toe en haalden hoogstens de schouders op: wat maakte dat nu uit of de Jura al dan niet een afzonderlijk kanton vormde in de Zwitserse federatie? En inderdaad, wat maakt het uit dat Vlaanderen en Wallonië uiteindelijk, op middellange of lange termijn, aparte deelstaten zullen worden van het federale Europa? Niet zo veel, ten minste voor wie écht gelooft in die toekomstige Europese federatie. Aan het Belgische geloof terzake kan bezwaarlijk worden getwijfeld. De Belgen zouden dan ook de eersten moeten zijn om de verdwijning van hun land te relativiseren.

Bart Maddens is verbonden aan het Centrum voor Politicologie van de Katholieke Universiteit Leuven.

Belgische politiek stuit op grenzen

België is een federaal land, zo staat het ook in het eerste artikel van de grondwet. Zoals elke federatie is het een *sui generis*-constructie, maar dan wel een heel bijzondere.¹ België is wellicht de enige bipolaire, duale federatie ter wereld. In zekere zin komt ook Canada, met Québec versus de ROC ('rest off Canada'), in de buurt. Dat maakt dat er geen *shifting coalitions* mogelijk zijn: Vlamingen en Franstaligen staan altijd – vaak in een *zero sum game* – tegenover elkaar, vinden elkaar nooit in harmoniebevorderende coalities tegen een externe vijand. Bovendien hadden ze andere motieven voor de ombouw van de unitaire naar een federale staat. Vlamingen wilden vooral hun taal en cultuur beschermen, via de oprichting van Gemeenschappen (de Vlaamse en Franstalige zijn beide ook in Brussel bevoegd ten aanzien van instellingen). De Walen wilden daarentegen economische bevoegdheden, die ze via de Gewesten konden uitoefenen. Op die manier konden ze in de jaren 1970 en 1980 in hun klassieke sectoren een eigen (socialistisch) beleid van structuurhervormingen doorvoeren, nadat in de jaren 1960 het demografisch en economisch overwicht definitief richting Vlaanderen was verschoven. Ze voelden zich in *l'état Belgo-Flamand* daarvoor te veel gehinderd door de 'conservatieve' Vlamingen.

Welkom in Absurdistan

Daarom zijn er in België (drie) Gemeenschappen én Gewesten, naast vier taalgebieden. Maar in feite gaat het om twee politieke taalgroepen. Die vonden elkaar in het compromis van de eerste staats-hervorming van 1970. De vele staats-hervormingen die volgden, vormen het stapsgewijs proces van de invoering van het federalisme in België. De dynamiek ervan waren uiteenlopende belangen die elkaar in een *package deal* ontmoetten: heel kort samengevat wilden Vlamingen aanvankelijk meer culturele en taalbevoegdheden, de Franstaligen meer economische bevoegdheden. Maar toen bleek dat de Vlaamse regio sociaal-economisch zo sterk presteerde, wilden de Vlamingen meer eigen, vooral sociaal-economische bevoegdheden, terwijl de Franstaligen op hun beurt weer meer geld voor hun relatief armere regio vroegen. In die ruilverhouding vonden ze elkaar in een nieuwe staats-hervorming. Sinds de vorige overeenkomst, het akkoord van Lambermont (2001),

waarin de wet werd aangepast die de verdeling regelt van de middelen in de federatie, is de financieringsbehoefte van de Franstaligen sterk afgenomen. Vandaar dat ze na de verkiezingen van 10 juni 2007 officieel niets vragen en tegen elke eis van de Vlamingen voor een nieuwe staats-hervorming 'non' zeggen. Onderhandelingen met een partner die geen vragende partij is, maar wel over een vetorecht beschikt, moeten wel moeilijk verlopen. Zeker als er in 2009 alweer nieuwe verkiezingen in het vooruitzicht zijn: zo maken ze elke toegeving na de forse verkiezingsbeloften in 2007 pijnlijk.

De taalgrens is niet slechts een soort staatsgrens omdat zij de territoriale bevoegdheidsdomeinen van de gewesten afbakt, zij is ook een culturele en politieke grens. Er bestaan in België géén Belgische politieke partijen, er is géén Belgische kieskring, er zijn géén Belgische media met behulp waarvan mensen in de Belgische identiteit gesocialiseerd kunnen worden. De Belgische regering is eigenlijk een soort *permanente diplomatieke conferentie*. Ze bestaat uit 15 ministers: naast de premier zeven Vlamingen en zeven Franstaligen, die elk alleen aan hun eigen regio verantwoording verschuldigd zijn. Dat geeft de Belgische federatie een confederale dynamiek. Het onderling wantrouwen is er vrij groot, daarom is de nevenschikking in het kader van de exclusieve bevoegdheden er absoluut: geen enkel beleidsniveau kan beslissingen die op een ander niveau genomen zijn, terzijde schuiven. Er is dus geen systeem (zoals in Duitsland) van *Bundesrecht bricht Landesrecht*. Een wet (van de federale overheid) is dus niet hoger in rang dan een decreet (van de deelstatelijke overheid) en het federaal gezag kan een decreet niet schorsen, vernietigen of vervangen. Er is, met andere woorden, geen hiërarchie van normen. Bevoegdheidsconflicten worden behandeld door het Grondwettelijk Hof, belangenconflicten door het overlegcomité van ministers.

België is geen *coming together*-, maar een *holding together*-federatie: het federalisme werd niet ingevoerd om het land vanuit een vereniging van krachten te vormen, maar om het land te behouden en dus te beschermen tegen totale verdeeldheid. Sommigen willen verder gaan. Naast separatistische partijen (Vlaams Belang en N-VA, kartelpartner van CD&V) vinden we in Vlaanderen partijen die

het federalisme voorstaan (Groen! en SP.a), maar ook twee confederalistische partijen (Open VLD en CD&V). Hoewel het confederalisme nergens ter wereld als staatsvorm bestaat, wel als regime voor internationale intergouvernementele organisaties, willen sommigen België in die zin ombouwen tot statenbond: *alle macht en bevoegdheden naar de deelstaten* overbrengen en die vervolgens laten beslissen, vanuit een positie van juridische onafhankelijkheid, wat ze nog samen in een confederaal verband willen doen. In elk geval is de staatshervormingsdynamiek in België centrifugaal, middelpuntvliedend: bevoegdheden en middelen worden van het 'centrum', van de federatie naar de deelstaten 'gedefederaliseerd'. Het omgekeerde is voorlopig ondenkbaar.

In Vlaanderen streven velen ernaar de deelstaat – in Vlaanderen zijn Gemeenschap en Gewest sinds 1980 gefuseerd – hét centrum van de macht te maken, terwijl de federatie naast een beperkt aantal exclusieve bevoegdheden vooral geacht wordt dienstbaar te zijn ten aanzien van de deelstaten. Dit confederale denken staat het behoud van de solidariteit tussen het rijkere Vlaanderen met het armere Brussel of Wallonië niet in de weg. Vooral de interpersoonlijke solidariteit via de sociale zekerheid wordt behalve door de meest radicale nationalist niet ter discussie gesteld. Al moet die transparant en duidelijk zijn en gepaard gaan met 'responsabilisering', of het streven om de noodzaak van overdrachten, de financiële stroom van Vlaanderen naar Wallonië, weg te nemen. Deze complexe context leidt tot ingewikkelde regelingen. Maar hoe is het begonnen?

Een laboratorium van *institutional engineering*

Taal is al van vóór het ontstaan van België een punt van politieke strijd in de 'Zuidelijke Nederlanden'. Onder de Franse bezetting (1795-1815) werd voor het eerst geprobeerd een doelbewuste taalpolitiek te voeren. In alle domeinen van het dagelijks leven werd toen het Frans opgelegd.² Tijdens de periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830) trachtte Willem I (1815-1830) vervolgens de taalverhouding om te keren en het Nederlands als enige officiële bestuurstaal in de Zuidelijke Nederlanden in te voeren. In beide gevallen hadden de bewindvoerders hetzelfde doel voor ogen: eenheid van taal moest zorgen voor eenheid van de natie. Maar vanwege het te korte tijdsbestek werd de theorie nooit in de praktijk omgezet en het experiment niet langdurig beproefd; België bleef tweetalig.

Ook de Belgische revolutionairen waren ervan overtuigd dat een gemeenschappelijke taal bijdroeg tot het eenheidsbesef van de nieuwe natie. De keuze van het Frans lag voor de hand, aangezien de maatschappelijke elite en de revolutionaire middenklasse zelf Frans spraken. Bovendien was het Nederlands een lagere statustaal, besmet met het odium van orangisme. Maar de taaldwang die hun voorgangers hanteerden, ging in tegen de liberale principes van de revolutionaire burgerij, die in de grondwet van 1831 vastlegde dat gebruik van taal voortaan vrij zou zijn. Dat droeg echter bij tot een subtiel verfransingsmechanisme. Er ontstond een 'survival of the fittest' tussen de Vlaamse en Waalse dialecten enerzijds en het gestandaardiseerde Frans anderzijds. Het Frans werd als hogere statustaal op korte tijd in heel het koninkrijk de officiële bestuurstaal, dus ook in Vlaanderen.

Ondanks hun numerieke meerderheid vormden de Vlaamssprekenden in de eerste eeuw in België een 'sociologische minderheid'. Een traumatische ervaring, die haar sporen nalaat tot in de huidige

België is geen zaak van innig samengaan, maar van de boel bij elkaar houden

regeringsonderhandelingen. De taaldiscriminatie uit de 19de eeuw en de toenmalige economisch inferieure positie van Vlaanderen ten opzichte van Wallonië bezorgen heel wat Vlaams-nationalisten tot op de dag van vandaag een minderwaardigheidscomplex. Het Franstalige 'non' tegen communautaire hervormingen wordt door hen steevast als een kaakslag voor het 'arme' Vlaanderen ervaren. Dit *kaakslagflamingantisme* doet echter niets af aan de taalwantoestanden die de Vlamingen gedurende een eeuw moesten ondergaan. Gerecht, onderwijs en administratie verliepen overal in het Frans, waardoor Vlaamssprekenden tot de marge van de samenleving veroordeeld waren. Alle Belgen waren volgens de grondwet gelijk, maar als Franstalige was je meer gelijk dan de anderen. Dat maakte van de strijd voor erkenning van het Nederlands als tweede landstaal niet alleen een culturele, maar vooral ook een sociale strijd.

De verbetering van de situatie van de Vlaamssprekenden hing bijgevolg nauw samen met de uitbrei-

ding van het stemrecht. Onder het cijns- of censuskiesrecht kon bijna uitsluitend door de Franstalige elite worden gestemd. Toen in 1848, het Europese revolutiejaar bij uitstek, uit vrees voor opstanden een verlaging van het kiescijns werd doorgevoerd, kwam het stemrecht binnen het bereik van een aantal bemiddelde Vlamingen. De taalstrijd sijpelde op die manier van de straat het parlement binnen en zou de politieke arena nooit meer verlaten. Toch duurde het tot de invoering van het algemeen meervoudig stemrecht in 1893 vooraleer de Vlaamse Beweging werkelijk invloed kon uitoefenen op de politieke besluitvorming.

Vóór de Eerste Wereldoorlog eiste de Vlaamse Beweging voor Vlaanderen slechts officiële tweetaligheid. De toepassing van het *ius soli* (gebiedsgebonden recht) was op dat moment voor de Vlamingen zeker nog geen breekpunt. Het Frans kon in het Noorden van het land *naast* het Nederlands blijven bestaan. Franstaligen drongen daarentegen wel aan op strikte toepassing van het territorialiteitsbeginsel, maar alleen voor Wallonië. Tweetaligheid voor heel België was onbespreekbaar, omdat de Franstaligen vreesden dat er zodoende Vlaamse enclaves in Wallonië zouden ontstaan. Vele Vlamingen waren immers de armoede in hun streek ontvlucht om in de Waalse ijzer- en steenkoolnijverheid hun dagelijks brood te verdienen. Met een strikt personaliteitsbeginsel (ieder hanteert de taal naar eigen keuze) voor geheel België dreigde een stad als Charleroi in Vlaamse handen te vallen. Dit plan ging niet door en de Vlaamse arbeiders in Wallonië gingen over op het Frans. Het is dan ook geen toeval dat heel wat Walen een Vlaamse naam dragen. Onkelinx, Van Cauwenberghe, Spitaels, ... het zijn stuk voor stuk namen van Waalse politici met Vlaamse voorouders.

In 1919 werd voor de eerste keer volgens het algemeen enkelvoudig stemrecht gestemd. Omdat elke man nog maar één stem kreeg, konden de Vlamingen hun numerieke meerderheid voor de eerste keer ten volle in de schaal werpen. De Vlaamse demografische meerderheid werd na de Eerste Wereldoorlog dus ook een politieke meerderheid. Dat bracht een radicalisering van de Vlaamse Beweging mee, die voortaan de eentaligheid van Vlaanderen vooropstelde. De Vlaamse Beweging zag haar eis nu vrij snel ingewilligd. Tussen 1932 en 1935 werden verscheidene wetten aanvaard, met het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt. Streektaal werd voertaal, onderwijstaal en gerechtstaal. De gemeenten langs

de taalgrens vormden een uitzondering; hier werd het 'ius soli' niet volledig toegepast. Zodra er in een taalgrensgemeente een Franstalige meerderheid werd geteld, schoof de taalgrens op.

Brussel als struikelblok

In dat opzicht wekte vooral de Brusselse taalsituatie bij de Vlamingen heel wat wrevel op. Brussel was van oorsprong een Vlaamssprekende stad, maar de stad verfransde door de eeuwen heen. Taal was een middel tot sociale mobiliteit en vele Vlaamssprekende Brusselaars ruilden hun lage statustaal in voor het Frans, dat veel meer deuren opende. Deze situatie bleef niet beperkt tot Brussel zelf; ook in de randgemeenten werd steeds meer Frans gesproken, met als gevolg dat steeds meer gemeenten een officieel Franstalig statuut kregen. De Vlamingen wilden verdere verspreiding van deze Brusselse olievlek tegenhouden en eisten dat de taalgrens definitief zou worden vastgelegd. Dat gebeurde ook, in 1963, maar het kon niet verhinderen dat Franstaligen zich in de Vlaamse rand rond Brussel bleven vestigen. In zes gemeenten, de zogenaamde *faciliteitengemeenten*, verkregen deze Franstalige inwoners zelfs het recht Franstalig onderwijs in te richten en hun administratieve verplichtingen in het Frans te regelen.

Deze faciliteiten zijn de Vlaamse Beweging om twee redenen een doorn in het oog. Ten eerste worden ze beschouwd als aantasting van het in de Vlaamse Beweging heilige 'ius soli'. Daarnaast gingen de Vlamingen ervan uit dat de faciliteiten slechts tijdelijk zouden zijn en een overgangsmaatregel waren voor de toenmalige Franstalige inwoners van deze gemeenten. Intussen wonen in een aantal van de 'Brusselse zes' nog nauwelijks Nederlandstaligen en toch horen deze gemeenten officieel bij Vlaanderen. De Franstalige onderhandelaars drongen daarom bij de huidige regeringsonderhandelingen aan op het houden van referenda in de faciliteitengemeenten om te bepalen of deze gemeenten zich al dan niet bij het *tweetalige Brussel* wensten aan te sluiten. Wat *ipso facto* neer zou komen op het verschuiven van de taalgrens en verlies van officieel eentalig Vlaams grondgebied.

Een uitbreiding van Brussel is voor de Vlamingen bijgevolg onbespreekbaar. Het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet voor de Vlamingen beperkt blijven tot de *19 gemeenten* die het nu telt, om te vermijden dat nog langer *eentalig Vlaams grondgebied* verloren gaat. De grenzen van Brussel



zijn echter poreus. Vrij veel welvarende hoofdstedelingen trachten de drukke hoofdstad te ontvluchten en gaan zich vestigen in de rustige Vlaamse rand rond Brussel. De komst van nog meer Franstaligen en Eurocraten bedreigt op die manier het eentalig karakter van Vlaanderen.

De kwestie-Brussel-Halle-Vilvoorde

Het zijn deze mensen die centraal staan in de discussie rond de splitsing van *Brussel-Halle-Vilvoorde* (BHV). BHV is een *kieskring* bij de federale en Europese verkiezingen die zich als enige uitstrekt over twee taalgebieden: de 19 tweetalige gemeenten van Brussel en de 35 Vlaamse gemeenten van Halle-Vilvoorde. De Franstaligen in de Vlaamse rand kunnen op die manier op dezelfde Franstalige partijen stemmen als hun Brusselse taalgenoten. Juist dáár zit 'm de kneep voor de Vlamingen. Ten eerste beschouwt de Vlaamse Beweging BHV als een rem op de integratie van de Franstaligen in Vlaanderen. Ten tweede getuigt de kieskring volgens hen van Frans-talig imperialisme. Want telkens wanneer er federale en Europese verkiezingen gehouden worden, barst het tweetalige gebied van België in feite tijdelijk uit zijn voegen en wordt de taalgrens tientallen kilometers het Vlaamse *hinterland* ingeslagen. Wat in de Vlaamse Beweging het spook van de Brusselse olievlek oproept.

Beide verzuchtingen gaan echter voorbij aan een fundamenteel probleem: de verhouding Franstaligen/Vlamingen in de federale Kamer (thans 62 Franstaligen, 88 Vlamingen). BHV is met 22 te verdelen zetels de op één na grootste kieskring van België. In tegenstelling tot de overige 11 kieskringen ligt niet op voorhand vast tot welke taalgroep de verkozenen zullen behoren; hun taalrol wordt bepaald aan de hand van de taal waarin ze hun eed in de Kamer afleggen. De getalsterkte in de Kamer is dus flexibel als gevolg van de kieskring BHV. Welke richting de verhouding – meer Vlamingen of meer Franstaligen? – uit zal gaan bij een eventuele splitsing, is onduidelijk. Kiessimulaties wijzen op een verlies van één of twee Vlaamse zetels, maar die houden volgens sommigen onvoldoende rekening met de *impact* van Brusselse Franstalige mediagenieke kopstukken, die bij een splitsing géén stemmen meer zouden kunnen ronselen in Halle-Vilvoorde.

BHV was op die manier lang een probleem voor Vlaams-nationalisten en politieke spitstechnologen. Het werd pas voor iedereen een probleem toen de

paars-groene regering in 2002 de kieswet wijzigde en provinciale kieskringen in het leven riep, behalve in de provincie Vlaams-Brabant. Leuven werd er een aparte kieskring, terwijl de rest van Vlaams-Brabant (nl. Halle-Vilvoorde) *samen* met Brussel, dat tot geen enkele provincie behoort, een kieskring ging vormen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat deze regeling wegens discriminatie ongrondwettelijk was en vernietigde ze; dit omdat kandidaten in de kieskring BHV, in tegenstelling tot die uit andere provinciale kieskringen, met kandidaten uit verschillende provincies moeten concurreren. Een wat grijs geworden Vlaams-nationalistische eis werd plotsklaps, door de invoering – onder de paarsgroene regering-Verhofstadt I – van provinciale kieskringen in de rest van het land, 'the hottest issue' van de Wetstraat. Zolang BHV niet geregeld is, kunnen er volgens het Hof geen grondwettelijke verkiezingen meer worden gehouden. Daarom *moet* deze kwestie door de nieuwe regering geregeld worden.

Zo'n gevoelig dossier werk je beter uit tijdens de regeringsvorming, zodat die nadien het voortbestaan

Uitbreiding van Brussel is voor de Vlamingen onbespreekbaar

ervan niet bedreigt. BHV is een van de redenen van de lange regeringsformatie die België nu kent. De Franstaligen vragen in ruil voor de splitsing van BHV aan de Vlamingen een ander symbool: bijvoorbeeld de uitbreiding van Brussel of van de faciliteiten in de Vlaamse taalgrensgemeenten. Het is immers mogelijk de discriminatie van BHV weg te werken zonder het te splitsen over twee provincies (het provincieloze Brussel en Vlaams Brabant), nl. de provinciale kieskringen afschaffen en terugkeren naar de kleinere arrondissementele kringen. Maar dat willen de Vlamingen weer niet.

Aan Vlaamse zijde zijn *alle partijen* het erover eens dat BHV gesplitst moet worden. Deze aanpassing van de kieswet kan bij gewone meerderheid gebeuren en aangezien de Vlaamse kamerleden 88 van de 150 stemmen leveren, lijkt de patstelling rond BHV op het eerste gezicht surrealistisch. Maar achter de BHV-*case* gaat een ingenieus systeem van bescherming van minderheden schuil. Als de Vlamingen eenzijdig een wetsvoorstel indienen over splitsing

van de kieskring, dan zullen de Franstaligen aan de symbolische alarmbel trekken. Deze *alarmbel-procedure* voorziet erin dat een wetsvoorstel naar de ministerraad moet wanneer driekwart van een taalgroep vindt dat het voorstel ingaat tegen de belangen van die taalgroep. De regering moet vervolgens een oplossing formuleren voor het gerezen probleem. Aangezien de regering qua taalgroepen *paritair* is samengesteld, is het onmogelijk een maatregel door te voeren tegen een taalminderheid in. Anders valt de regering. Dat een regering zich in lopende zaken moet uitspreken in een alarmbelprocedure is nog nooit voorgekomen. Het zou dus uniek zijn, mocht de ontslagnemende regering-Verhofstadt II wél voor die opdracht komen te staan. In de praktijk wordt vooral *gedreigd* met deze alarmbelprocedure: de procedure werd in 1985 een keer opgestart, maar nooit afgerond. Het parlementair reglement bevat nogal wat verdragingsmogelijkheden, zodat het nog vele maanden kan duren voor de alarmbel wordt ingezet. Tegen die tijd is er wellicht een regering aangetreden.

De bescherming van de minst talrijke, Franse taalgroep, komt vooral tot uiting bij de bijzondere meerderheidswetten die nodig zijn in staatsvormende materies. Een *bijzondere meerderheid* vereist een gewone meerderheid in elke taalgroep en in het totaal moeten de ja-stemmen in beide taalgroepen samen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereiken. De pariteit in de federale regering, de alarmbelprocedure en de bijzondere meerderheidswetten zijn in het leven geroepen ter bescherming van minderheden, maar volgens de Vlaamse Beweging zijn ze vooral een grendel op de Vlaamse meerderheid. Parallel met de *Franstalige minderheid* op nationaal vlak dienden dan ook analoge beschermingsmaatregelen in het leven te worden geroepen voor de *Vlaamse minderheid in de Brusselse hoofdstedelijke instellingen*. Dat gebeurde in eerste instantie in de vorm van een dubbele meerderheid. De Brusselse regering heeft immers niet genoeg aan een meerderheid in de volledige Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ze moet ook de meerderheid van elke taalgroep achter zich zien te scharen. Daarnaast zit in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een gegarandeerd aantal Vlamingen. In laatste instantie worden de rechten van de Vlaamse minderheid beschermd door een *pariteit* in de Brusselse gewestregering. Kortom, de bescherming van de Franstalige minderheid in België is gekoppeld aan de bescherming van de Vlaamse minderheid in

Brussel. Dat is een ongeschreven wet, geen formele verplichting: als de rechten of bescherming van de één veranderen, zullen die van de ander mee evolueren.

België als toetssteen?

Er is nogal wat buitenlandse interesse in het lot van België. De perikelen in het hart van de Europese Unie boeien diverse lidstaten, die in eigen huis met sterke regionalistische bewegingen worden geconfronteerd. Die volgen de Belgische *case* nauwgezet. Het gevaar voor een *spill-over effect* is dan ook niet gering. België kan als 'stichtend' voorbeeld dienen voor andere Europese regio's met autonomie, die deze versterkt willen zien, misschien uiteindelijk zelfs bekroond door onafhankelijkheid. Zoals de Vlamingen. Als men er in België, gastheer en stichtend lid van de EU, niet in slaagt twee volkeren met verschillende belangen en sociaal-economische posities in solidariteit te doen samenleven, dan is dat slecht nieuws voor de EU. België is de EU in het klein. De crisis van Belgenland is dus ook de crisis van een Europees samenlevingsmodel. Maar tot een splitsing van België komt het vooralsnog niet.

Noten

- 1 C. Devos, 'Over de toekomst van de Belgische kotte', in: C. Devos (red.), *Ménage à trois. Quo vadis Belgica?*, Gent: Academia Press, 2006, blz. 1-21.
- 2 E. Witte & H. Van Velthoven, *Taal en politiek. De Belgische casus in een historisch perspectief*, Brussel: VUBPRESS, 1998, blz. 44.

Carl Devos is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent. Nicolas Bouteca is aldaar assistent politieke wetenschappen.

Vlaams internationaal cultuurbeleid

Koers kiezen of koers wijzigen?

Het toneelstuk *Mefisto for ever* van de Vlaamse theatermaker Guy Cassiers werd door *Le Monde* enthousiast onthaald op het festival van Avignon;¹ de Antwerpse beeldend kunstenaar Luc Tuymans exposeert dit najaar in Boedapest; en videokunstenaar David Claerbout is op het ogenblik te bezichtigen in het 'Centre Pompidou' in Parijs. Vlaanderen zendt zijn zonen en dochters uit, zou je denken. Die Vlaamse culturele aanwezigheid in het buitenland valt niet te negeren, maar is dit 'dank zij' of 'ondanks' het Vlaams cultureel buitenlands beleid? Vooreerst is de internationalisering van het kunstenveld geen exclusief Vlaams fenomeen, maar vormt zij een onderdeel van een breder proces van de zogeheten 'globalisering'. De mobiliteit van kunstenaars en organisaties is toegenomen. Tournees en buitenlandse reizen zijn meer dan ooit tevoren een vast onderdeel gaan vormen van het functioneren van culturele organisaties.

Deze reislust verklaart nog niet waarom Vlaamse kunstenaars zich ook opvallend weten te onderscheiden op de internationale podia. Het is vooral sinds de jaren negentig dat Vlaamse eigentijdse kunstenaars zo zichtbaar aanwezig zijn in het buitenland. De doorbraak had onder meer te maken met een maatregel van de toenmalige minister-president Luc Van den Brande. Allerlei Vlaamse kunstenaars die actief waren in het buitenland, kregen van de overheid de symbolische titel van 'culturele ambassadeur' en een bijhorende subsidie. Op die manier wilde de minister-president de bekendheid en het aanzien van de prille deelstaat Vlaanderen in het buitenland bevorderen (sinds de zg. 'St. Michielsakkoorden' van 1993 is België immers een federale staat). Tegelijkertijd wilde hij hiermee het identiteitsgevoel van de Vlamingen zelf versterken. De eerste doelstelling was succesvol, de tweede riep nogal gemengde reacties op binnen de cultuursector. Critici zagen hierin een poging de kunstenaar voor politieke doeleinden te gebruiken. *Mefisto* loerde om de hoek!

Koerswijziging van 'paars'

Internationaal cultuurbeleid dus als onderdeel van een breder Vlaams buitenlandbeleid. Met het aantreden van de paarse regering in 1999 kwam hieraan

een einde. 'Show the flag volstaat niet meer',² stelde Van den Brandes opvolger Patrick DeWael. Voortaan zou het internationaal cultuurbeleid gevoerd moeten worden vanuit artistieke overwegingen en zou dit in het verlengde moeten liggen van het cultuurbeleid. Die beleidslijn werd ook doorgetrokken naar andere terreinen. Ieder vakdepartement werd voortaan verantwoordelijk voor zijn eigen buitenlands beleid. Hiermee kwam vrij abrupt een einde aan de droom van minister-president Van den Brande een 'integraal en geïntegreerd Vlaams buitenlands beleid' tot stand te brengen.

Aanvankelijk werd deze beleidskeuze positief onthaald door de culturele sector, tot men vernam dat de structureel gesubsidieerde culturele organisaties voortaan geen beroep meer konden doen op internationale projectgelden. De kredieten voor hun internationale functie dienden onderdeel te vormen van de subsidie-enveloppe die ze bij het desbetreffende vakdepartement via het kunstendecreet (2 april 2004) zouden verwerven. Vele organisaties waren hier niet op voorbereid, waardoor deze maatregel letterlijk en figuurlijk een streep door hun rekening was.

Kunstendecreet en de samenwerking met Nederland

Het kunstendecreet – een nieuw overkoepelend decreet voor alle kunstvormen – vormt hierdoor paradoxaal genoeg een keurslijf voor de ontwikkeling van de internationale dimensie van grote culturele organisaties. Ook de culturele samenwerking met Nederland heeft hieronder te lijden. Waar vroeger via projectsubsidies flexibel en gericht kon worden ingespeeld op de veranderende actualiteit, moet nu alles vooraf worden gepland en ingecalculeerd. Daarbij komt dat de subsidieronden in Vlaanderen en Nederland niet parallel lopen, waardoor afstemming van beleid op de prioriteiten van dat van het grote cultuurverwante buurland erg moeilijk wordt. Hoewel Nederland nog steeds de prioritairere culturele partner blijft van Vlaanderen, stopt de samenwerking op het vlak van de podiumkunsten. De zg. 'vuurtorens', door de Commissie van het Cul-

tureel Verdrag Nederland-Vlaanderen ingesteld om geschikte plekken te creëren voor Vlaamse en Nederlandse theatermakers in Vlaanderen respectievelijk Nederland, doofden in 2006 stilaan uit. Tot op heden is er geen alternatief voorhanden. Ook de toekomst van het Nederlands-Vlaams Theaterfestival is nog steeds onzeker. Sinds de ontubbeling van de organisatie in 2005 gaat het festival verder als een gescheiden siamese tweeling, waarvan de levensvatbaarheid van beide delen nog niet is bewezen.

Instrumenten van het Vlaams internationaal cultuurbeleid

Naast de decreten zijn er nog andere instrumenten die het Vlaams internationaal cultuurbeleid moeten helpen vorm te geven: het Departement Cultuur, de sectorale steunpunten³ de twee autonome fondsen (Vlaams Fonds voor de Letteren, Vlaams Audiovisueel Fonds) en enkele *ad hoc* gesubsidieerde organisaties, zoals het Vlaams-Nederlands cultureel tijdschrift *Ons Erfdeel*. Internationale cultuurcommunicatie behoort tot de opdracht van 'Cultuurnet Vlaanderen' en het 'CultuurContactpunt Vlaanderen'. Grootschalige evenementen en/of festivals bevorderen de zichtbaarheid van Vlaamse kunstenaars. En dan spreken we nog niet over de instrumenten van het buitenlands beleid: de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland, de Belgische ambassades, de culturele verdragen (waaronder ook het Taalunieverdrag) en de culturele huizen (*De Brakke Grond* in Amsterdam en *huis deBuren* in Brussel).

Er zijn dus vele culturele actoren/*stakeholders* actief op internationaal vlak. Dat is positief, maar minder positief is dat de middelen versnipperd zijn en de samenhang ontbreekt.

Nieuwe maatschappelijke tendensen

Om adequaat te kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke tendensen, is een globale visie geen overbodige luxe:

- Internationaal cultuurbeleid gaat niet alleen over export van Vlaamse kunst en kunstenaars naar het buitenland, maar ook over *import van buitenlandse culturen* naar Vlaanderen. De aanhoudende migratie leidt tot een grotere aanwezigheid van vreemde culturen in Vlaanderen en stelt het internationaal cultuurbeleid voor de bijzondere uitdaging hoe men dient om te gaan met diversiteit binnen de eigen grenzen. Met het Vlaamse *Actieplan Interculturaliseren* (februari 2006) wilde minister van

Cultuur Bert Anciaux hierop een antwoord formuleren.⁴ Het plan bevat heel wat concrete maatregelen, waaronder zelfs de invoering van quota, maar het verband met het *internationaal cultuurbeleid* ontbreekt vaak nog.

- Nauw hierbij aansluitend kan het internationaal cultuurbeleid ook een zinvolle bijdrage leveren aan *ontwikkelingssamenwerking*. Uit onderzoek blijkt dat *Europa* voor de meeste Vlaamse theater- en dansgezelschappen de natuurlijke biotoop blijft; toch trekt een deel van deze sector steeds vaker naar niet-Europese landen om culturele uitwisseling tot stand te brengen. Minister Anciaux (van 1999 tot 2004 nog bevoegd voor cultuur en ontwikkelingssamenwerking) lanceerde in 2001 de term 'samenwerkingsontwikkeling' in plaats van 'ontwikkelingssamenwerking'.⁵ Hiermee wilde hij de nadruk leggen op samenwerking, op de wederkerigheid en de gelijkwaardigheid van de verschillende partners. Voorlopig vormen Zuid-Afrika, Marokko (als land van herkomst van een grote groep allochtonen in Vlaanderen) en China het zwaartepunt als niet-Europese partners voor culturele samenwerking. Binnenkort komt daar ook nog Congo bij. De stappen op dit terrein zijn echter nog schuchter en aftastend.
- *Grensoverschrijdende*, vaak sectorsgewijs georganiseerde culturele *netwerken* zijn sinds de jaren negentig als paddestoelen uit de grond geschoten. Zij vormen in de eerste plaats fora van gesprek en ontmoeting, maar groeien in sommige gevallen ook uit tot heuse belangenbehartigers voor hun sector. Veel Vlamingen nemen hieraan actief deel, maar doen dit vanuit een persoonlijke betrokkenheid en niet vanuit een *Vlaamse strategie*.
- De culturele sectoren, zoals de boekensector, de muziek- en filmbranche of de modesector, vergen een gezamenlijke aanpak vanuit economie en cultuur. De oprichting in 2006 van een cultureel investeringsfonds, 'cultuurinvest', vormde hiertoe een belangrijke aanzet. Het is echter voorlopig wachten op de resultaten.
- Allerlei vormen van *e-cultuur* bieden nieuwe mogelijkheden om cultuur te verspreiden en/of een internationale cultuurcommunicatie te voeren.⁶ Cultuurnet Vlaanderen neemt die taak op zich, maar sluit op geen enkele manier aan bij de grootse campagne 'Flanders Fits You' met bijhorend logo, die twee jaar geleden door de minister van Buitenlands Beleid werd gelanceerd.⁷

- Het belang van cultuur in de internationale betrekkingen is sinds 9/11 toegenomen. In veel landen wordt *cultuur* opnieuw beschouwd als *onderdeel van het buitenlands beleid*. In het Verenigd Koninkrijk is onlangs een opmerkelijk beleidsrapport verschenen over de rol van culturele diplomatie, waarin de culturele protagonisten als een belangrijke schakel beschouwd worden in hun buitenlands beleid.⁸

Al deze markante tendensen vergen een overkoepelende visie en een geïntegreerde aanpak.

Nederland kiest koers

In Nederland daarentegen is het internationaal cultuurbeleid onderdeel *zowel* van het cultuurbeleid als het buitenlands beleid. In de jongste beleidsbrief 'koers kiezen' (2006) wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen een 'praktisch' en een 'strategisch' beleid.⁹ Praktisch beleid staat voor ondersteuning van allerlei initiatieven in het culturele veld. Strategisch beleid daarentegen staat voor samenhang en voor het inspelen van de overheid op lange-termijnontwikkelingen. Daarmee is een breder belang gediend dan dat van disciplines of van de instellingen. Het principe van de *prioriteitslanden* wordt afgeschaft, om zodoende flexibeler te kunnen inspelen op de vragen die komen vanuit het buitenland. Een overkoepelende, coördinerende organisatie als de SICA (Stichting Internationale Culturele Activiteiten) wil de bovensectorale samenwerking versterken. Aan Vlaamse zijde zou je kunnen stellen dat het pragmatisch beleid vanuit cultuur wordt gevoerd, terwijl het strategisch beleid wordt bepaald door de minister van buitenlands beleid. Maar op het vlak van het internationaal cultuurbeleid ontbreekt de samenhang tussen het pragmatisch en strategisch beleid. Het overwegend pragmatisch beleid biedt wel de nodige ondersteuning, maar mist tegelijkertijd de strategische visie om een lange-termijnbeleid uit te stippelen.

Noten

- 1 *Le Monde*, 20 juli 2007.
- 2 In: *De Standaard*, 16 februari 2002.
- 3 De steunpunten zijn opgericht sinds de paarse regering in 1999 aantrad, om de diverse culturele sectoren te ondersteunen, te informeren en te begeleiden, zoals het Vlaams Theaterinstituut voor de podiumkunsten.
- 4 *Vlaams Actieplan Interculturaliseren*, Brussel, 20 februari 2006; zie ook: Katrien Darras, *Metamorfose in podiumlandschap*, Brussel: VTI, 2007.
- 5 Bert Anciaux, *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, beleidsprioriteiten 2001-2002*, Brussel.
- 6 Debbie Esmans, *E-cultuur. Bouwstenen voor praktijk en beleid*, Brussel, 2006.
- 7 Geert Bourgeois, nieuwjaarstoespraak Diplomatiek Corps, 26 januari 2007.
- 8 Kirsten Bound, Rachel Briggs e.a., *Culture is a central component of international relations. It's time to unlock its full potential*. Demos, 2007.
- 9 Medy van der Laan & A. Nicolai, *Koers Kiezen. Meer samenhang in het internationaal cultuurbeleid*, 10 mei 2006.

Prof dr. Annick Schramme is directeur van het Steunpunt Buitenlands Beleid, Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

Calimero in Europa

Over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie

Het Beneluxverdrag loopt af op 1 november 2010, precies vijftig jaar na de inwerkingtreding. De verlenging van het verdrag staat weliswaar niet bovenaan het prioriteitenlijstje van de regeringen, maar toch wordt er al enkele jaren nagedacht over een opvolger, met misschien een nieuwe structuur en nieuwe taken. Dat is begrijpelijk, want de afgelopen halve eeuw is er wel het een en ander veranderd. De Benelux is op de meeste terreinen voorbijgehouden door de Europese integratie en de belangen van de deelnemende landen zijn vandaag niet meer wat ze destijds waren. Bovendien werd België een federale staat en begon Vlaanderen zich assertiever te gedragen in zijn buitenlandse betrekkingen. Bij romantische zielen aan beide zijden van de grens borrelt er weleens een verlangen op naar een fusie tussen Vlaanderen en Nederland. De ingewikkelde regeringsvorming in België doet hun hart wat sneller slaan, maar tot nader order blijven de eerste twee letters van het Benelux-acroniem overeind.

In een recente aflevering van *Europe's World* pleit de Nederlandse oud-minister van Economische Zaken en oud-EU-Commissaris Laurens Jan Brinkhorst voor een intensievere samenwerking tussen België en Nederland. Ruim tien jaar geleden pleitte hij in dit tijdschrift er ook al voor om de Benelux nieuw leven in te blazen.¹

Zij zijn groot en ik is klein

In een Europese Unie van zevenentwintig lidstaten is het onmogelijk om welk belang dan ook te verdedigen zonder de steun van een coalitie van andere lidstaten. Europese besluitvorming zit ingenieus in elkaar. Bij afwezigheid van een vaste regering moeten meerderheden telkens opnieuw worden opgebouwd. In elk dossier ziet die meerderheid er dus wat anders uit. Wie zijn zin wil krijgen, moet allianties sluiten en dus op zoek gaan naar potentiële bondgenoten met gelijklopende belangen. Een afzonderlijk lidstaat kan alleen zijn slag nooit thuishalen, en dat geldt ook voor de grote lidstaten. Overigens, in de periode tussen 1994 en 2004 was er geen enkel land dat bij

een stemming in de Raad van Ministers vaker het onderspit moest delven dan Duitsland.² In een Unie van bijna dertig lidstaten zijn we allemaal kleine landen. Vanuit deze vaststelling komt men al snel tot een pleidooi voor een vorm van samenwerking tussen lidstaten die ook een meer structurele gedaante kan aannemen, zoals de Benelux.

Vele voorstanders van de Benelux hanteren evenwel een merkwaardige redenering. In zijn artikel in *Europe's World* wijst Brinkhorst er herhaaldelijk op dat Belgisch-Nederlandse samenwerking vooral belangrijk is om de belangen van de kleine lidstaten veilig te stellen. Ook Wim Couwenberg drukte in dit tijdschrift nog de vrees uit dat er in de toekomst met de belangen van de kleine lidstaten niet veel rekening meer zal worden gehouden³ en Derk-Jan Eppink zit min of meer op dezelfde realistisch-pessimistische lijn.⁴ Het doet ons denken aan de tekenfilmpjes uit lang vervlogen tijd met Calimero, het wat trieste Italiaanse kuiken met nog een halve eierschaal op zijn kop. De hele tijd stuurt de kleine Calimero dingen in de war, terwijl hij onophoudelijk zit te klagen. Onveranderlijk eindigen de verhalen met een droevig *peep-peep, zij zijn groot en ik is klein en dat is niet eerlijk, ooh nee*.

Kunnen degenen die het hebben over 'de' belangen van de kleine landen één voorbeeld geven van een concreet Europees dossier waar de kleine lidstaten botsten op een collectief front van grote lidstaten? Is er in de Europese milieuwetgeving, in het interne-marktbeleid of in landbouwkwesties ook maar één principiële of praktische beslissing genomen waarbij alle grote lidstaten een blok vormden tegen alle kleine lidstaten? Voor zover wij weten nooit. 'De' belangen van 'de' kleine landen bestaan immers niet, net zo min als de grote landen voorbestemd zijn om dezelfde belangen te delen. De hele tijd jammeren dat men klein is, is op het eerste gezicht misschien nog charmant, maar uiteindelijk is Calimero een bijzonder irritant kuiken.

Er lopen talrijke breuklijnen door de Europese Unie. In ieder dossier zijn er wel enkele zichtbaar. Ze

zijn gebaseerd op culturele, geografische en vooral ideologische gronden. In vele dossiers, zeker als ze met de interne markt te maken hebben, duikt de aloude links-rechtsbreuklijn op. Landen die voorstander zijn van de vrije markt, staan tegenover meer protectionistische landen of lidstaten die de concurrentie aan strenge regels willen onderwerpen. Als het over landbouw gaat, is de breuklijn tussen noord en zuid, die overigens min of meer dwars door België loopt. Af en toe is er ook een barst tussen oost en west. Dat zal in de toekomst misschien nog meer het geval worden, als er gestemd wordt over besteding van de structuurfondsen. Er is de kloof tussen meer Atlantisch geïnspireerde landen en de lidstaten die zich onafhankelijker willen opstellen ten opzichte van de NAVO. Verscheidene lidstaten hebben uiteenlopende meningen over sociale kwesties, over prioriteiten in het buitenlands beleid, over handel of over milieuwetgeving. Maar in géén geval heeft de breuklijn tussen grote en kleine staten ook maar enig belang.

Troebel ontbijt

Meteen komen we bij een volgend probleem. De grote verdedigers van de Benelux pleiten er nogal gemakkelijk voor om de bestaande verschillen tussen België en Nederland weg te vlakken. De afgelopen jaren is er inderdaad wel het een en ander gebeurd dat de sfeer vertroebelde. Wij hebben het niet zozeer over de strijd in Nice, waar de Nederlanders tot ontzetting van de Belgen een extra stem wilden in de Raad van Ministers (en die ook nog kregen!). Belangrijker zijn de wezenlijke verschillen over de inhoud, de prioriteiten en de richting van de Europese integratie. Er zijn afwijkende meningen over de houding ten opzichte van de Verenigde Staten, over omvang en besteding van het Europese budget of over autonomie van de instellingen en de rol van nationale parlementen. Nederlanders zitten meer op de angelsaksische lijn en willen een beperkt budget. België wil dat de EU een wereldspeler wordt en bevordert de oprichting van een Europees hoofdkwartier voor defensie. De Belgische Europastrategen dromen van een Verenigde Staten van Europa, en schrijven daar zelfs boekjes over. Dit zijn geen meningsverschillen over de vestigingsplaats van een nieuw agentschap of over de kleur van het Europese paspoort.

Brinkhorst doet een oproep de *emoties* opzij te zetten. Dit gaat *niet* over emoties, meneer Brinkhorst.

Dit gaat over fundamentele kwesties en die kunnen niet simpel weggemasseed worden. Dit zijn geen kwesties waarin je overeenstemming vindt door de zaken met een flinke dosis goede wil eens opnieuw te bekijken, met een helder hoofd of bij een goed glas wijn. Het traditionele gezamenlijke ontbijt tussen de Benelux-landen, de ochtend van een Europese Top, gaat de laatste jaren niet meer door of verloopt in een betrekkelijk gespannen sfeer en dat wekt geen verwondering.

En toch...

Toch heeft het wel degelijk zin de Benelux nieuw leven in te blazen, tenminste als men de zaken in het juiste perspectief ziet, de goede motivatie vindt en vanuit realistische verwachtingen werkt. Een half jaar geleden bekeken Jan Wouters en Maarten Vidal in dit tijdschrift nog de mogelijke schaalvoordelen op het gebied van diplomatieke samenwerking (consulaten en ambassades), en tegelijk zien ze de Benelux als instrument voor afstemming van standpunten voor Europese dossiers.⁵ Men moet zich niet veel illusies maken over de fundamentele meningsverschillen, want die blijven bestaan. Maar dit moet niet beletten dat er een stevige alliantie wordt gesloten, met het oog op het verdedigen van concrete belangen in *specifieke dossiers*. Per slot van rekening hebben België en Nederland wel wat zaken gemeenschappelijk: beide landen zijn dichtbevolkt en hebben te kampen met grote mobiliteitsproblemen, ze hebben havens die tot de grootste van Europa behoren en een belangrijke dienstensector. De milieuproblemen in beide landen zijn gedeeltelijk van dezelfde orde. Vlaanderen en Nederland vormen bovendien een taalunie, waarmee opnieuw enkele gemeenschappelijke belangen verbonden zijn. Het is dus niet zo dat de Benelux-landen alleen hun ligging gemeen hebben, zoals gesuggereerd door de Maastrichtse Benelux-scepticus Jaap Hoogenboezem.⁶

Tot slot

Wij begonnen deze bijdrage met de stelling dat belangenverdediging in de Europese Unie slechts lukt als er coalities worden aangegaan. Het eenvoudige feit dat België en Nederland burens zijn en een deel van hun geschiedenis gemeenschappelijk is, leidt ertoe dat ze elkaar ook beter kennen dan pakweg de Baltische of de Zuid-Europese staten. Dit kan het vinden van overeenstemming vergemakkelijken. De lijn die België en Nederland bindt, is een behoorlijk

inzicht in elkaar en gelijklopende belangen in sommige concrete dossiers, veel meer dan het (geheel irrelevante) feit dat ze beide kleine landen zijn of de illusie dat ze het over de meest fundamentele kwesties eens zullen worden.

Noten

- 1 L.J. Brinkhorst, 'Belgium and the Netherlands – essential components of the new Europe', in: *Europe's World*, herfst 2007; *ibid.*, 'De mogelijkheden van de Benelux', in: *Internationale Spectator*, februari 1996, blz. 75-77.
- 2 F. Hayes-Renshaw & H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke: Macmillan, 2006, blz. 279 e.v.
- 3 S.W. Couwenberg, 'Naar een nieuwe Benelux', in: *Internationale Spectator*, mei 2005, blz. 263-264.
- 4 D.J. Eppink, 'Met de kleinen tegen de groten – Benelux moet hoeder zijn van belangen kleine EU-landen', in: *NRC Handelsblad*, 24 juli 2004.
- 5 Jan Wouters & Maarten Vidal, 'De Benelux: ook forum voor externe samenwerking?', in: *Internationale Spectator*, maart 2007, blz. 146-149; zie ook: J. Wouters, L. Van Langenhove, M. Vidal, P. De Lombaerde & W. Devriendt, *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen: Intersentia, 2007.
- 6 J. Hoogenboezem, 'Nederlanders in de Benelux', in: *Internationale Spectator*, mei 2005, blz. 265-267.

Hendrik Vos doceert Europese politiek aan de Universiteit Gent. Hij is er directeur van het Centrum voor EU-Studies. Eline De Ridder is aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen en ook verbonden aan het Gentse Centrum voor EU-Studies.

New publication in the series Clingendael Diplomacy Papers

'Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions'

by Marija Manojlovic & Celia Helen Thorheim
Clingendael Diplomacy Paper no. 13, October 2007

The international political arena has taken on a new look during the last few decades. Whereas the term international relations used to be equated with diplomatic relationships between states, it now refers to cross-border relations between all sorts of actors including international organizations, regional governments, businesses and civil society groups. This may be a truism, but as a result academics are questioning the concept of diplomacy as a foreign policy tool and institution of international society, while practitioners are trying to get to grips with dizzying change.

Based on papers and discussions at the 1st The Hague Diplomacy Conference, held at the Clingendael Institute in June 2007, this report shows that diplomacy is indeed going through a process of change and adaptation to the new structures of international politics. This, however, does not mean that diplomacy is struggling for its survival. New research in notably untraditional areas such as public diplomacy, consular affairs, sub-state diplomacy and diplomatic representation, reveals that diplomacy is more prominent than ever as a tool of international relations. Perhaps more interesting is that diplomacy is increasingly, and indeed very successfully, being used in new ways and by new actors. Through a closer look at these recent developments, this report provides a comprehensive starting point for further thinking and research on the changing functions and continuing merits of diplomacy within the new international arena.

About the authors

Marija Manojlovic (Montenegro) has a BA in International Relations and Diplomacy from the University of Montenegro. **Celia Helen Thorheim** (Norway) has a BA in Export Marketing from Ålesund University College and a BA in Comparative Politics from Bergen University in Norway. Both authors are now postgraduate students in the Netherlands, studying for the MA in International Relations and Diplomacy offered by Leiden University and the Clingendael Institute.

More information

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. (070) 3746605 or via email.

Kuifje & Tintin kibbelen in Afrika

Vlaams-Waalse spanningen in het Belgische Congo-beleid

De relatie tussen België en Congo leest als het verhaal van een haat-liefdeverhouding. Sinds 2001 kan de oude kolonie op hernieuwde aandacht van de voormalige metropool rekenen, met wisselend succes. Drie politici hebben vanuit Brussel tijdens de voorbije paars-met-soms-groene regeringen dit dossier onder hun hoede gehad, maar – typisch Belgisch! – helaas stonden de neuzen zelden dezelfde kant op.

Het Belgische beleid ten aanzien van de ex-kolonie Congo¹ heeft sinds het begin van de 21ste eeuw een grondige wijziging ondergaan. Van afstandelijk observator is België opnieuw een actieve partner geworden. Die evolutie heeft alles te maken met het beëindigen van de Congolese burgeroorlogen (1996-2002) en het aanstellen van een transitieregering die in de verkiezingen van 2006 haar eindpunt kende. Helaas is het Belgisch beleid de afgelopen twee regeertermijnen (1999-2007) hopeloos versplinterd geraakt, niet zozeer door ideologische meningsverschillen, maar eerder door de uiteenlopende opvattingen in Vlaanderen en Wallonië.

Ondanks de Congolese onafhankelijkheid in 1960 bleef België duidelijk aanwezig in de voormalige kolonie. Dat veranderde pas grondig aan het einde van de Koude Oorlog, toen de dictatoriale president Joseph-Désiré Mobutu zijn rol als pion van het Westen verloor in de wereldomvattende strijd om invloed met het Oostblok. Na het gewelddadig onderdrukken van studentenprotest in Lubumbashi besloot België in 1990 alle hulpprogramma's aan Zaïre, zoals Mobutu het land had herdoopt, op te schorten. De gevolgen waren dramatisch voor een staat die door corruptie en incompetentie in de periode-Mobutu was uitgehold. Met de hulp van enkele buurlanden, die Mobutu's steun aan allerhande rebellenbewegingen in de regio niet vergeten waren,² kon Laurent-Désiré Kabila in 1997 de oude en zieke dictator verdrijven. Land en stroom zouden weer 'Congo' worden genoemd, maar met België werd het nog niet meteen koek en ei. De nieuwe president bediende zich graag van de anti-imperialistische retoriek uit

zijn rebellenperiode en dat sloot samenwerking met de oude kolonistator grotendeels uit.

De relatie België-Congo zou pas echt weer ont-dooien in 2001, maar dit slechts nadat president Laurent-Désiré Kabila door één van zijn lijfwachten was vermoord. Zijn zoon Joseph kreeg kort daarna bezoek van de toenmalige Belgische Minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel, die de nieuwe, onervaren president onder zijn hoede nam. De jonge Kabila bleek veel meer dan zijn vader open te staan voor de oplossingen die de internationale gemeenschap aanreikte om de zich voortslepende burgeroorlog door middel van onderhandelingen, een overgangsregering en verkiezingen te beslechten.

De Belgen keren terug

De Congolese burgeroorlog raasde nog volop toen er zich in 1999 in België een historische machtswisseling voordeed. De christen-democraten verloren de federale verkiezingen en een nieuwe paars-groene coalitie werd op de been gebracht onder leiding van de Gentenaar Guy Verhofstadt (Vlaamse Liberalen en Democraten, Open VLD). Meteen werd duidelijk dat zijn Waalse geestesgenoot Louis Michel (Mouvement Réformateur, MR) als Minister van Buitenlandse Zaken een duidelijke stempel op het beleid wilde drukken. De grote verdienste van Michel is dat hij de Afrikaanse Grote-Merenregio weer op de internationale agenda heeft gezet. Zonder twijfel een lovenswaardig streven, zeker als we denken aan de naar schatting vier miljoen doden die de burgeroorlogen in Congo hebben veroorzaakt. De meeste slachtoffers vielen trouwens niet als gevolg van de gewapende strijd, maar door de ontberingen die de oorlog meebracht.

De bevolgen Michel streefde naar een ethisch gemotiveerde wereldpolitiek, maar hij reed zich enkele keren klem. Knullig was zijn oproep niet langer op wintersport naar Oostenrijk te gaan om de regeringsdeelname van Jörg Haiders extreem-rechtse FPÖ in 2000 af te straffen. Menig commentator bespeurde een inconsequentie bij de levering in 2002

van een partij *Minimi-mitrailleurs*, een product van de Luikse *Fabrique Nationale*, aan Nepal. Het protest tegen de wapenlevering aan een land in oorlog werd door Michel weerlegd als steun aan een democratie in wording. Vooral de groenen, die toen voor de eerste keer in een regering zaten, sloegen door dit te gedogen een modderfiguur.

Na de federale verkiezingen van 2003, waarbij het groen uit paars-groen verdween, werd als gevolg van de Nepal-affaire besloten de bevoegdheid over wapenexport te regionaliseren. Het Waalse gewest zou dat zelfde jaar nog een vergunning afgeven aan een ander Luiks bedrijf, *New Lachaussée*, voor de bouw van een munitiefabriek in Tanzania, een buurland van Congo. Het hoeft niet te verbazen dat ook deze beslissing een storm van protest uitlokte.

Bijna legendarisch is het verzet van Louis Michel, aan de zijde van Frankrijk, tegen de Amerikaans-Britse invasieplannen in Irak. Die invasie kwam er uiteindelijk toch en heel even leek het er zelfs op dat als gevolg van deze spanningen de NAVO-hoofdzetel in Brussel zou uitwijken naar Oost-Europa. Zó

De aanpak van de Vlaming Karel De Gucht viel uit de toon die de Walen Louis Michel en André Flahaut hadden gezet

ver kwam het uiteindelijk niet. Vervolgens heeft de regering-Verhofstadt II zware inspanningen geleverd om de transatlantische brokken te lijmen, al kon de dwarse Minister van Defensie André Flahaut (Parti Socialiste, PS) het moeilijk laten de Amerikanen af en toe een veeg uit de pan te geven.

Flahaut is de tweede markante politicus die het recente Belgische Congo-beleid vorm heeft gegeven. Sinds 1999 onafgebroken aan het stuur van Defensie, schreef de Waalse socialist geschiedenis met het *Strategisch Plan 2000-2015*. Volgens de hoofdredacteur van *Knack magazine*, Rik Van Cauwelaert, was hij 'op de Achttiendaagse Veldtocht na [...] het ergste wat het Belgische leger ooit overkomen is'.³ De hervormingen en vooral de benoemingspolitiek van Flahaut kwamen inderdaad steeds onder vuur te liggen. Vooral de Vlaamse pers keek voortdurend uit naar wat het dagblad *De Standaard* 'de flaters van Flahaut' noemde.⁴

Wél werd het al gauw duidelijk dat de man een groot hart voor Congo had. Vanaf 2003 werd er tussen beide landen weer een vorm van militaire samenwerking opgezet, waarbij regeringstroepen en ex-rebellen door Belgische instructeurs tot 'geïntegreerde brigades' werden opgeleid. Ook werden aanzienlijke hoeveelheden overtollig materieel uit de Koude Oorlog aan het nieuwe Congolese leger geleverd. Door een kleine vergetelheid werden opnieuw Congolese militairen met Belgische vlaggetjes op hun legergroene mouwen gesignaleerd.

Een Belgische versterking van de VN-vredesmacht MONUC zat er vanwege de bevindingen van de Rwanda-commissie nooit in.⁵ Deze beperking werd handig omzeild door blauwhelmen uit Benin, een ander Afrikaans partnerland van de Belgische Defensie, op te leiden en uit te rusten met geleende *Pandur*-pantserwagens. De inzet van deze troepen had ontegenzeggelijk een positief effect op de veiligheidssituatie in de zuidelijke provincie Katanga.

Defensie minister Flahaut werd de 'frequent flyer' *par excellence* naar Kinshasa en een vaste gast op de *Présidence*. Toch verliep het militaire partnerschap zeker niet zonder slag of stoot. De aanvankelijke beslissing om in België Congolese instructeurs op te leiden, werd snel herroepen nadat een aantal van hen in het oefenkamp Elsenborn⁶ was verdwenen. Nadien bleek dat een aantal deelnemers zich een plaats in de opleiding had gekocht, met de bedoeling in Europa onder te duiken. Ook het feit dat nogal wat tweedehands legerjeeps en vrachtwagens binnen de kortste keren in Congo defect raakten zonder hersteld te worden, werd door de pers gretig opgepikt. Erger was de vaststelling dat de eerste geïntegreerde brigade die de Belgen in 2004 hadden opgeleid, na haar inzet in het woelige Ituri-district weer in oude gewoonten leek te vervallen. Eind 2006 werden in een kamp van deze 'model-eenheid' zelfs massagraven gevonden met slachtoffers die men onder de plaatselijke burgerbevolking had gemaakt.

Recht voor de raap

Een keerpunt in het recente Belgische Congo-beleid was zeker en vast de vervanging van Louis Michel op Buitenlandse Zaken door Karel De Gucht (Open VLD) in 2004. Ter compensatie werd de zwakke Marc Verwilghen (Open VLD) op Ontwikkelings-samenwerking vervangen door de Brusselaar Armand De Decker (MR), die als een pion van Michel werd gezien. Louis Michel zou echter niet uit beeld

verdwijnen, want als Europees Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking kon hij nog meer dan vroeger invloed uitoefenen op het dossier-Congo. De Europese Commissie was dan ook de voornaamste *financier* van de Congolese verkiezingen die in 2006 de transitiefase hebben afgerond. Michel bleef er ook op hameren de samenwerking tussen de oude Belgische kolonies te versterken door de CEPGL, de 'Benelux van de Grote Meren', nieuw leven in te blazen.⁷

De aanpak van Karel De Gucht viel echter uit de toon die Michel en Flahaut hadden gezet. Terwijl Michel en zeker Flahaut altijd vermeden openlijk tegen de haren van de Congolese partners in te strijken, was de rationele De Gucht recht voor de raap. Na zijn eerste bezoek aan Kinshasa was het al meteen raak, toen hij vervolgens verklaarde: 'Ik heb in Congo niet veel mensen gezien die in staat zijn een behoorlijke bijdrage te leveren aan het bestuur van een land.' Die uitspraak veroorzaakte nogal wat deining, vooral omdat De Gucht ze deed in Kigali, de hoofdstad van de Congolese aartsvijand Rwanda. Opvallend was dat vanaf dat moment De Gucht voor de Franstalige pers aangeschoten wild werd, net zoals Flahaut dat in de Vlaamse pers was geweest. Door de afwezigheid van Louis Michel op het Belgische niveau polariseerden de opvattingen over de benadering van Congo rond de figuren van De Gucht en Flahaut.

De spanningen tussen Kabila en De Gucht werden van kwaad tot erger. Einde 2004 weigerde Kabila op de Grote Meren-conferentie in Tanzania een EU-delegatie te ontmoeten toen bleek dat De Gucht zich in het gezelschap bevond. Begin 2005 was er nog een rel toen tijdens De Guchts tweede bezoek aan Kinshasa een persmap 'uitlekte'. In de persmap werd getwijfeld aan de Congolese wortels van de president door een amateuristische fout, waarbij ruwe informatie onversneden was overgenomen.⁸ De snelheid waarmee de persmap de *Présidence* in Kinshasa bereikte, deed trouwens het vermoeden ontstaan dat het incident door de Franstalige pers gemanipuleerd was. In het bijzonder de bekende Afrika-journaliste Colette Braeckman van het Brusselse dagblad *Le Soir* werd met de vinger nagewezen, maar zij blijft volhouden dat ze tijdens de reis niet meer dan haar journalistieke werk deed.

Ondanks de tegenwind ging De Gucht op de ingeslagen weg verder. In mei 2005 zei hij in het federale parlement het volgende over de toestand

in Congo: 'In feite is er geen Staat. Bij het begin van mijn mandaat werd ik fel bekritiseerd omdat ik dat durfde te zeggen, maar het is de waarheid. De kosten van de entourage van Kabila zouden tien keer hoger liggen dan de begroting voor Volksgezondheid in een land dat een subcontinent is. De toestand is minder rampzalig dan in Somalië, maar men kan ook spreken van een "failed state" in Congo.' Zelfs het benoemen van Congo als 'failed state' werd door sommige Franstalige media als een incident opgeklept, hoewel het land op internationaal gerespecteerde ranglijsten van functionerende staten steeds onderaan bungelt.⁹

De Gucht volhardde vervolgens maar in de boosheid en toen hij in april 2007 weer eens op een onderhoud met Kabila moest wachten, verklaarde hij: 'Ik kan geen inschikkelijke toespraken houden om een audiëntie te krijgen en ik ben ook niet bereid dat te doen.' Uiteindelijk werd hij op de valreep voor zijn vertrek uit Kinshasa toch ontvangen. Steen des aanstoots was blijkbaar De Guchts toespraak voor het nieuw verkozen Congolese parlement. Daarin veroordeelde hij niet alleen de provocaties van Kabila's politieke rivaal Jean-Pierre Bemba, maar ook het premature gebruik van geweld tegen Bemba's legertje van lijfwachten in maart 2007.

Gespleten land, gespleten beleid

Merkwaardig en zorgwekkend is dat deze incidenten een groeiende culturele kloof tussen Vlamingen en Franstaligen blootleggen en dat het niet om een politiek-ideologisch meningsverschil gaat. De Vlaamse liberalen en socialisten vonden elkaar in de aanpak om aan de Belgische steun voor Congo klaar en duidelijk voorwaarden te verbinden en zo ook de behoefte aan goed bestuur te benadrukken. Bezuiden de taalgrens werd deze aanpak echter zowel door socialisten als liberalen ongepast bevonden, omdat zij de Congolese partners niet voor vol zou aanzien. Sterker nog, deze communautaire kloof scheen ook de oppositiebanken te verdelen. Zo kon de aanpak van De Gucht op een zekere instemming van de Vlaamse christen-democraten van CD&V (de partij Christen Democratisch en Vlaams) rekenen, in tegenstelling tot de Franstalige CdH (Centre démocrate Humaniste).

De gespletenheid van het Belgische beleid ging ook de Congolezen natuurlijk niet onopgemerkt voorbij. Zo merkte de Congolese krant *Le Soft* op: 'Vlaamse kringen verwijten de Franstaligen een





zekere “verstandhouding” die de ogen sluit voor de misbruiken van het bewind. Michels opvolger De Gucht ligt aan de basis van een aantal gedenkwaardige diplomatieke incidenten tussen de twee hoofdsteden. De man houdt ervan een kat een kat te noemen. Door zijn vrijmoedige uitspraken lijkt het erop dat De Gucht voortaan buitenspel is gezet ten voordele van De Decker, die verkiest met de Congolese wolven mee te huilen.¹⁰ (mijn vertaling; EK)

Zoals De Decker en Flahaut als bondgenoten van Kabila werden beschouwd, zo werd De Gucht ongewild de held van de oppositie. Bovendien liet ook Louis Michel zich vanuit de Europese Commissie niet onbetuigd en benadrukte hij voortdurend het belang van de geplande verkiezingen om de

transitieperiode af te ronden. Sommige Congolese partijen, zoals de historische oppositiepartij UDPS¹¹, hebben hem deze inmengingen niet in dank afgenomen. Zij ontwaarden manoeuvres om het regime van president Kabila te legitimeren en bepaalde economische belangen veilig te stellen.

In het koortsachtige Congolese verkiezingsjaar 2006 werd Louis Michel trouwens meer dan één keer fysiek bedreigd door radicale elementen binnen de Congolese diaspora in België. Nochtans leek eerder Flahaut aan invloed op Kabila te winnen en loodste de Belgische Minister van Defensie Kabila's PPRD-partij in de richting van de socialistische internationale. Van de weeromstuit lijkt Michel nu weer de naar Portugal gevluchte Jean-Pierre Bemba op te zoeken, voor wie hij recent nog de terugkeer naar Congo probeerde te bemiddelen.

Met de Waalse vergunning om *New Lachaussée* een munitiefabriek aan Tanzania te laten leveren, stond België helemaal met de billen bloot. De beslissing stond haaks op alle Belgische inspanningen geleverd in het Grote-Merengebied. Vlaamse NGO's als Pax Christi bonden de kat de bel aan en dwongen De Gucht tot een ramkoers met de door de PS gedomineerde Waalse regering. Pas na stevige druk vanuit de federale regering besloot deze in juni 2005 de vergunning weer in te trekken. Een subsidie van de Belgische dienst voor uitvoerkrediet zag *New Lachaussée* onder druk van de NGO's ook aan zijn neus voorbij gaan, maar uiteindelijk betaalde het Waalse gewest het bedrijf een compensatie uit.

Een belangrijk aspect in deze kwestie is toch wel dat de eigenaar van *New Lachaussée* George Forrest was. Deze ondernemer met internationale wortels opereert vanuit Lubumbashi en loopt vanwege vermeende frauduleuze toekenningen van mijnconcessies al langer in het vizier van de NGO-wereld. Forrest zelf heeft die aantijgingen altijd met kracht ontkend en beweerde, integendeel, dat hij als één van de weinigen voor formele werkgelegenheid in een door oorlog geteisterd land heeft gezorgd. De kwestie-Forrest leidde zelfs tot spanningen binnen het Vlaamse kamp. In de raad van bestuur van de *Forrest Group* vonden we namelijk tot voor kort VLD-politicus Pierre Chevalier terug. Die moest echter onder druk van de NGO's en de Vlaamse socialisten zijn functie opgeven, toen premier Verhofstadt hem wilde benoemen tot speciale gezant voor het Belgische lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad.

Debat over koninklijk bezoek

De tegenstellingen tussen Vlamingen en Walen voerden uiteindelijk toch de boventoon, vooral in de periode tussen de inauguratie van president Kabila in december 2006 en de Belgische verkiezingen in juni 2007. Een bits debat ontstond over een mogelijk bezoek van koning Albert II aan Congo, een idee gelanceerd door de Minister van Ontwikkelings-samenwerking De Decker. De opzet was Kabila en de Congolezen een schouderklopje te geven voor de geslaagde verkiezingen en meteen ook de banden tussen België en Congo nauwer aan te halen. Het plan stuitte meteen op felle kritiek van de Vlaamse socialisten, die vonden dat de nieuwe regering juist beter moest presteren op het vlak van goed bestuur en hervormingen in de veiligheidssector.

Aanvankelijk leek minister De Gucht het idee van zijn Franstalige liberale collega niet ongenegen, maar toen de kritiek in Vlaanderen groeide op de opportuniteit van een koninklijk bezoek, haalde hij bakzeil. De felste critici interpreteerden de zet zelfs als een misbruik van het koningshuis in aanloop naar de Belgische verkiezingen. Belgische ministers worden aan de zijde van de vorst of in Congo inderdaad altijd grote heren, en de combinatie zou in de pers zeker mooi hebben geoogd. Maar door de controverse verdween het plan uiteindelijk voor onbepaalde duur in de koelkast.¹²

In het voorjaar van 2007 liet ook minister Flahaut nog eens van zich horen. Ondanks zijn zelfverklaarde Europese visie besloot deze op eigen houtje een evaluatie van de geïntegreerde brigades in Congo uit te voeren, wars van een bestaand EU-initiatief. Onder druk van Javier Solana¹³ werd de Belgische evaluatiemissie uiteindelijk teruggefloten. Helemaal bruin bakte de bijna-burgemeester van Nijvel het, toen die Joseph Kabila een eredoctoraat van de Koninklijke Militaire School (KMS) in Brussel wilde toekennen voor diens inspanningen bij de hervorming van de veiligheidssector. In de pers verklaarde Flahaut dat de onderscheiding een initiatief was van de academische raad van de KMS, maar later bleek dit niet het geval. Het moge duidelijk zijn dat deze flaters zowel bij de EU als in Congo het Belgische imago een deuk hebben bezorgd. De wispelturige agendawijzigingen tijdens Kabila's laatste bezoek aan Brussel in september hebben dan ook mogelijk iets te maken met het gemiste lintje in de KMS.

'Walen buiten van Congo!'

De regering die Kabila in september van dit jaar ontving, is trouwens niet meer dan een regering van lopende zaken. De verkiezingsuitslag van juni 2007 veegde de parse coalitie van de kaart. Tot verrassing van velen hebben de socialisten en niet de liberalen de rekening van Verhofstadt II betaald. Een oranje-blauwe coalitie staat in de steigers en ondervindt door de uiteenlopende opvattingen van de Vlaamse en Waalse politieke klasse grote moeilijkheden om tot een regeerakkoord te komen.

De christen-democratische en liberale partijvoorzitters moeten in de eerste plaats bepalen hoe ver ze willen gaan met de hervorming van de federale staat, maar doen er goed aan ook even na te denken over een samenhangende en evenwichtige aanpak voor het Grote-Merengebied. De regering onder leiding van president Kabila is dan wel democratisch gelegitimeerd, maar er is nog heel wat werk aan de winkel, waarbij België kan helpen, al dan niet in EU-verband. Zo hebben de Congolezen zelf ook een bestuurlijke decentralisatie op hun agenda gezet, en op dit terrein heeft België veel expertise.

De Vlaamse nadruk op 'good governance' in Congo kan misschien worden gezien in het verlengde van de zucht naar meer autonomie in eigen land. De toenemende Angelsaksische invloed op Vlaanderen is wellicht niet vreemd aan deze houding. Bezuiden de taalgrens streven de Waalse partijen een meer behoudsgezinde agenda na, die in sommige gevallen haast naar nostalgie lijkt te neigen, een houding die wellicht is ingegeven door de precaire economische toestand in de oude industriebekkens. Nu president Sarkozy het in Parijs ook over de Angelsaksische boeg lijkt te gooien, valt er alweer een zekerheid op de zuidelijke Waalse flank weg.

Helemaal surrealistisch werd het toen in aanloop naar de federale verkiezingen een groepje Congolezen met Vlaamse leeuwenvlaggen door Brussel trok. Op de meege dragen borden stond toen 'Walen buiten van Congo' te lezen. De betoging werd gevolgd door een campagne *Votez les partis flamands!*, waarbij werd opgeroepen in Brussel te stemmen op de kandidaten van Congolese origine op de Vlaamse lijsten. Aan de verkiezingsuitslag was niet meteen een kentering in het voordeel van de Brusselse Vlamingen te bespeuren.

Nu de twee tendensen in België steeds moeilijker verzoenbaar lijken, is het niet verwonderlijk dat het ook in het buitenlands beleid tot meningsverschillen

komt. Opmerkelijk is wél de ontluisterende manier waarop de politieke brandjes in de verf werden gezet, met pers en NGO's als brandversnellers. Hoe dan ook zal België nog een rol van betekenis blijven spelen in Congo, zelfs al zou één van beide landen uit elkaar vallen. De historische en culturele banden blijven nog steeds sterk en de wispelturigheid van de federale politiek kan daar maar weinig aan veranderen. Het gaat om meer dan de relatie tussen twee staten, het gaat om mensen.

Aan het einde van deze bijdrage is het misschien goed nog even terug te komen op de titel van dit artikel. De recente klacht van een Congolese student in Brussel tegen het vermeende racistische karakter van het stripalbum *Tintin en Afrique*¹⁴ (onder Vlamingen en Nederlanders bekend als *Kuife in Afrika*) toont aan dat Belgen en Congolezen elkaar nog steeds niet onberoerd laten. Of dit album nu verboden wordt of niet, de hele kwestie draagt in ieder geval bij aan het debat over de Belgisch-Congolese verhoudingen in historisch perspectief. Intussen gaan de straatverkopers in Kinshasa ijverig door met de verkoop van hun ambachtelijk nagemaakte Kuife-parafernalia, die bij de Belgische bezoekers nog altijd gretig aftrek vinden.

Noten

- 1 Omwille van de leesbaarheid verwijst 'Congo' in dit artikel telkens naar het land dat sinds 1997 officieel de Democratische Republiek Congo heet en dus niet te verwarren is met het buurland Congo-Brazzaville, dat een voormalige Franse kolonie is.
- 2 Deze landen waren Angola, Oeganda, Rwanda en Burundi. In 1998 brak in het Oosten van Congo, met steun van de laatste drie landen, een nieuwe rebellie uit tegen Laurent-Désiré Kabila, die de steun van Angola kon behouden.
- 3 *Knack*, 9 februari 2005. Tijdens de Achttiendaagse Veldtocht in 1940 bood het Belgische leger van 10 mei tot aan de capitulatie van 28 mei weerstand tegen de Duitse *Blitzkrieg*.
- 4 *De Standaard*, 19-20 februari 2005.
- 5 Deze parlementaire commissie onderzocht de ware toedracht van de moord op de tien Belgische blauwhelmen aan de vooravond van de Rwandese genocide in 1994. Als gevolg van de bevindingen mochten Belgische troepen niet langer als 'peacekeepers' in voormalige kolonies worden ingezet, tenzij in ondersteunende functies.
- 6 Het Belgische oefenkamp Elsenborn ligt aan de rand van de Hoge Venen in de Duitstalige Oostkantons.

- 7 *Communauté Economique des Pays des Grands-Lacs*, in 1976 gesticht door Zaïre, Rwanda en Burundi.
- 8 De geruchten dat Joseph niet de zoon van Laurent-Désiré Kabila is, zijn bijna even oud als zijn presidentschap. Volgens de ene versie is hij een Tanzaniaan, volgens de andere is zijn moeder zelfs een Rwandese. De Belgische onderzoeker Erik Kennes heeft deze geruchten weerlegd, maar de radicale Congolese oppositie is het 'koekoeksjong-verhaal' verder blijven verspreiden.
- 9 In de *Failed States Index* van 2005 stond Congo op de tweede plaats na Ivoorkust, maar vóór Soedan, Irak en zelfs Somalië (zie: www.fundforpeace.org).
- 10 *Le Soft*, 27 april 2006.
- 11 De UDPS van Etienne Tshisekedi besloot in 2005 de kiezersregistratie te boycotten en plaatste zich zo buiten het verkiezingsproces.
- 12 In de fictieve TV-documentaire van de Franstalige gemeenschapzender RTBF, die in december 2006 ophef maakte, vlucht de koninklijke familie na de Vlaamse onafhankelijkheidsverklaring naar Kinshasa!
- 13 De Hoge Vertegenwoordiger voor het Veiligheidsbeleid van de EU.
- 14 In feite gaat het hier om een in 1946 herwerkte versie van het in 1930 uitgegeven *Tintin au Congo*.

Evert Kets, historicus, is verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Daarvoor werkte hij o.a. op het Belgische ministerie van Defensie als Afrika-analist en was hij journalist voor TV Brussel.

Tanzania en de globalisering

Van onmacht naar nieuwe mogelijkheden

Opnieuw speelt Tanzania een voortrekkersrol in de Derde Wereld. Ontstaan uit de samenvoeging van Tanganyika en het eiland Zanzibar, kent Tanzania een zeer oude handelstraditie, met sterke invloeden uit Oman en langdurige banden met India. Eigenlijk bestaat de 'globalisering', het verhandelen van goederen en diensten, gekoppeld aan investeringen over de gehele wereld, er al eeuwenlang, vooral dank zij Zanzibar. Anderzijds werd het Afrikaanse socialisme, de *Ujama*-gedachte van socialistische dorpen, er onder invloed van president Julius Nyerere uitgetest, in de hoop dat een alternatief economisch en politiek systeem welvaart zou brengen. Het lukte niet en gaandeweg kwam de markteconomie, samen met de meerpartijendemocratie, als beter alternatief naar voren.

Een bijzonder land

In tegenstelling tot de meeste omliggende landen kende Tanzania een vreedzame ontwikkeling. Mede daarom is het ook erg geliefd bij donoren. Tanzania inspireert andere Derde-Wereldlanden op internationale conferenties en neemt daarbij al tientallen jaren mede dank zij de persoon van Nyerere een informele leidersrol op zich. Door de aparte plaats die Arusha in het noorden van Tanzania inneemt (waar een aantal internationale organisaties is gevestigd), wordt die stad soms het 'Genève van Afrika' genoemd.

Tanzania is een van de Afrikaanse landen waar het beter gaat. Het land is aardig op weg een toeristische trekpleister te worden. Verder profiteert het van de gestegen prijs van grondstoffen, terwijl landbouw de ruggengraat van de economie blijft. De overheid voert een gezond macro-economisch, marktgericht beleid. De schuldenlast is verminderd. De aanzienlijke donorgemeenschap schakelt in vertrouwen gaandeweg over van steun voor projecten en programma's naar budgetfinanciering. Het gaat goed met Tanzania, ware het niet dat het nog steeds tot de groep van minst-ontwikkelde landen behoort.

De doorbraak van Tanzania, weg van de lijst van

armste landen, is dus nog lang niet verwezenlijkt. Daarvoor is een aanzienlijke groei van handel en investeringen nodig. Verder dient de traditionele landbouw gemoderniseerd te worden. Ook zal de productiviteit omhoog moeten in sectoren waar Tanzania een zeker comparatief voordeel heeft, zoals edele metalen, bloemen, groente en fruit, koffie, katoen, cashew, sisal en specerijen, om internationaal te kunnen concurreren. In de dienstensectoren, in het bijzonder het toerisme, de bank- en verzekeringssector, de transportsector, de communicatietechnologie, de gezondheidszorg en het onderwijs, is een groot-schalige inbreng van kapitaal, kennis en technologie nodig.

Keuzen

Tanzania staat voor een aantal keuzen ten gevolge van de 'globalisering'. Ondanks vele beleidsdocumenten op dit gebied, is het zeer de vraag wat het land zal doen in de finale fase van de onderhandelingen op wereldschaal. Welke positie zal Tanzania innemen als Europa blijft aandringen op het tekenen van een zogenaamd partnersaatsakkoord? Hoe zal Tanzania verder met de Verenigde Staten samenwerken in het kader van de *African Growth and Opportunity Act* (AGO), een wet die Afrikaanse landen ontwikkelingsmogelijkheden biedt door hun export naar Amerika te vergemakkelijken? En wat moet het land doen met China, dat met duidelijke uitnodigingen voor weer een ander economisch 'partnerschap' bij Tanzania aan de deur klopt?

Wij bespreken hier de belangrijkste keuzen die samenhangen met de mogelijke doorbraak van Tanzania op sociaal-economisch gebied. Die definiëren we als een substantiële welvaartstoename voor een groot deel der bevolking. Als Tanzania inderdaad snel vooruit wil, dan komt het erop aan de best mogelijke weg te bewandelen voor markttoegang in andere landen, alsmede voor toename van investeringen en productiviteit in eigen land. Hoewel de macht van Tanzania in het ingewikkelde web van globalisering en regionalisering van de wereldeconomie erg be-

perkt is, dienen zich nieuwe mogelijkheden aan, met het oog op de multilaterale onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie WTO, de onderhandelingen met Europa en de rol van China.

Doha

Er zijn grote verwachtingen geschapen, toen op de Ministersconferentie in Doha in 2000 de WTO besloot een ontwikkelingsronde te starten. Eindelijk zouden de ontwikkelingsproblemen van een groot deel van de wereld serieus genomen worden en zou de WTO niet langer een club van en voor rijke naties zijn. Er zou werk worden gemaakt van opening van de landbouwmarkten in de rijke landen en tegelijk zou de protectie in minder ontwikkelde landen op het gebied van industriële producten en diensten verminderen.

De armste landen zouden niet tot concessies gedwongen worden, maar globaal genomen aanzienlijke voordelen ontvangen, niet het minst via royale steun voor vernieuwing en verbetering van de handel door de zogenaamde 'Aid for Trade' (A4T)-benadering. Tanzania zou in principe erg veel voordeel kunnen hebben van een succesvolle Doha-ronde: betere toegang tot de markt van landbouwproducten in Europa, Amerika en Japan, waar vooral de exportsteun en subsidies voor landbouwproducten drastisch zouden verminderen; meer mogelijkheden voor industriële producten op groeiemarkten, zoals India of Brazilië; en forse steun via het A4T-programma.

Jammer genoeg zitten de onderhandelingen in het slop. Een echte doorbraak wordt niet bereikt; het lijkt erop dat er niet meer inzit dan een doekje voor het bloeden, een eer reddend, maar matig compromis, waarbij de WTO kan blijven functioneren, terwijl werkelijk grote verbeteringen in markttoegang uitblijven, omdat er geen eensgezindheid is over vermindering van landbouwsubsidies door de rijke landen. Tanzania is nauwelijks in staat dit getij te keren.

Europa

Terwijl Tanzania multilateraal bijna geen eigen onderhandelingsruimte heeft, maakt de Europese Unie zich druk om een regionaal akkoord af te sluiten voor wederzijdse handelsliberalisering, een zogenaamd 'Economic Partnership Agreement' (EPA). Inhoud, voorbereiding en procedures voor deze EPA's zijn vastgelegd in de artikelen 34 tot 38 van het Verdrag van Cotonou (de opvolger van

het Lomé-verdrag tussen de EU en de voormalige koloniën, de zg. ACS-landen), dat in 2000 mede door Tanzania is ondertekend. Deze EPA-operatie is nodig om de bestaande handelsovereenkomsten tussen enerzijds Afrika, de Caraïben en Stille-Oceaan-gebieden en anderzijds de EU in overeenstemming te brengen met de grondregels van de WTO.

De EPA's moeten echte handelsverdragen worden, in overeenstemming met de WTO-systematiek, dat wil zeggen dat ze voorzien in afschaffing van douanetarieven en afspraken bevatten over niet-tarifaire handelsbelemmeringen. Maar de EPA's worden niet alleen als handelsverdragen gepresenteerd, de EU laat duidelijk verstaan dat zij ook bedoeld zijn als 'ontwikkelingsverdragen'. De EPA's zullen de toegang van producten van de landen in kwestie tot de Europese markten vergemakkelijken, zij zullen het investeringsklimaat in die landen verbeteren en het concurrentievermogen van de landbouw- en industriële sector van de ACS-landen vergroten.

Voor Tanzania betekent dit steun voor de ontwikkeling van de export, maar het is ook een uitdaging, omdat de eigen markten op termijn volledig open zullen gaan voor Europese producten. De EPA's zijn namelijk gebaseerd op wederkerigheid, omdat de WTO gelijke behandeling van de lidstaten eist. Verder zijn zij ook regionale handelsakkoorden, dat wil zeggen dat Tanzania een dergelijk akkoord zal afsluiten als lid van een groep landen. Tot nu toe heeft Tanzania ervoor gekozen in het kader van de *Southern African Development Community* (SADC)-groep te onderhandelen, die verregaand wordt gedomineerd door Zuid-Afrika. Tanzania's meest nabije en directe handelspartners, Kenia en Oeganda, onderhandelen echter in het kader van een andere configuratie, waar Tanzania geen deel van uitmaakt. Dat is een groot probleem, omdat Tanzania met Kenia en Oeganda in 2004 een douane-unie heeft opgericht, die voorziet in gemeenschappelijke buitentarieven. Twee verschillende akkoorden afsluiten met Europa is voor de Oost-Afrikaanse economische gemeenschap echter een onwerkbaar en onmogelijke situatie; de EU heeft Tanzania dan ook gevraagd te kiezen voor de ene of de andere groep.

Op het gebied van de multilaterale onderhandelingen ontbeert Tanzania dus de macht de processen en procedures grondig te beïnvloeden en kan het niet te veel meer doen dan de ontwikkelingen op de voet te volgen. Hetzelfde geldt voor de samenwerking



via AGOA. Die Amerikaanse wet biedt Tanzania toegang tot de Amerikaanse markt. Het land kan in beperkte mate van deze wet gebruik maken ten behoeve van de afzet van Tanzaniaanse producten. Dat gebeurt ook wel, maar de resultaten voor de economie in haar geheel blijven uiterst beperkt door gebrek aan internationale handelservaring en de zeer hoge kwaliteitsdrempel die de Amerikaanse importeurs opwerpen. Vandaar de verlegging van de aandacht naar de aanbodzijde, namelijk de tekorten aan productiviteit en kwaliteitscontrole die, samen met de hoge transport- en energiekosten, de doorbraak van ondernemingen uit Tanzania op exportmarkten aanzienlijk bemoeilijken. Maar toch blijft de vraag: wat valt er voor Tanzania te halen uit de internationale onderhandelingen over handel?

China als breekijzer

In de situatie van onmacht om via gecompliceerde onderhandelingen grondige veranderingen aan te brengen, is onlangs een wijziging gekomen. Een nieuwe speler is op het toneel verschenen. China heeft de kaarten opnieuw geschud en biedt Afrikaanse landen nieuwe mogelijkheden. China nodigde alle Afrikaanse landen – op voorwaarde dat ze niet met Taiwan samenwerken – uit op een grote handelsconferentie in november 2006 in Beijing en het gaf duidelijk te kennen dat het nauwe samenwerking op economisch gebied nastreeft. Het grootste ontwikkelingsland ter wereld biedt handel, investeringen en hulp aan, zonder daar de gebruikelijke voorwaarden aan te verbinden. De in Beijing voorgestelde samenwerkingsmodaliteiten (*Beijing consensus*) zou men kunnen vergelijken met de al lang geldende *Washington consensus* tussen westerse donoren, de Wereldbank en het IMF.

De *Washington consensus* is de aanduiding voor het dominante westerse ontwikkelingsmodel. De belangrijkste politieke dimensies daarvan zijn het benadrukken van democratie en goed bestuur (*good governance*, soms vertaald met géén corruptie). Dit impliceert meestal liberalisering en deregulering van de economie. Op economisch gebied wordt in dit model veel waarde gehecht aan de rol van de particuliere sector en het streven naar vrije markten. Leningen en hulp worden geboden, maar wél onder strikte voorwaarden. Nadruk ligt op armoedevermindering door creëren van werkgelegenheid via de particuliere sector.

Tegenover de *Washington consensus* staat deze nieuwe *Beijing consensus*. Hierin is juist een

belangrijke rol voor de overheid weggelegd. Chinese bedrijven investeren wel, maar houden controle over hun kennis en technologie. Er worden weliswaar geen voorwaarden aan leningen verbonden, maar het geld moet wél aan Chinese bedrijven ten goede komen (gebonden hulp). Politiek eist Beijing dat het ontvangend land het één-Chinabeleid onderschrijft, dat wil zeggen geen erkenning van of relaties met Taiwan. Ook wordt politieke samenwerking verwacht, in het kader van de Verenigde Naties. Het is voor veel Afrikaanse staatshoofden aantrekkelijk dat China meer waarde hecht aan politieke stabiliteit dan aan een regelmatige democratische wisseling van de wacht.

Het gewicht dat Tanzania toekende aan het Afrika-China Forum in Beijing, bleek uit de aanwezigheid van zowel de president als de minister van buitenlandse zaken, met nog enkele andere Tanzaniaanse ministers. Aangezien de verschillen tussen de *Washington* en *Beijing consensus* groot zijn, hebben

De Washington consensus kreeg als tegenhanger

de Beijing consensus

Wereldbank en IMF hun zorgen over de invloed van China in Afrika al kenbaar gemaakt.

Tanzania staat hoog op het Chinese lijstje van Afrikaanse naties waar zaken mee gedaan kunnen worden. Handel en investeringen zijn zeker voor uitbreiding vatbaar. De geschiedenis van de door de Chinezen aangelegde spoorweg van de Zambiaanse mijnen door Tanzania naar de kust (de TAZARA) speelt daarbij een rol. Hierdoor kennen China en Tanzania elkaar al heel lang, in feite van vóór de tijd dat beide landen zich tot de markteconomie bekeerden.

Maar nu speelt de handel een belangrijke rol: Tanzania verkoopt aan China kostbare grondstoffen, zoals ertsen voor de koper- en staalnijverheid, hout voor de bouw, alsmede katoen voor de textielindustrie. Beijing beseft dat de Chinese successen op industrieel en handelsvlak mede te danken zijn aan het leveren van grondstoffen door landen als Tanzania.

Tanzania wil zelf ook vooruit en gebruik maken van de vele mogelijkheden betreffende ketenontwikkeling (de 'value chain'-benadering). In Tanzania wil China bovenal in ijzererts, hout en katoen investe-

ren, om een groter deel van de keten te controleren. Het gaat om modernisering van bestaande industrieën, maar vooral om het inbrengen van kapitaal en technologie in nieuwe ondernemingen, waarin China een hoofdrol wil spelen, maar waar ook veel Tanzaniaanse banen gecreëerd moeten worden.

Tegelijk hebben de Chinezen duidelijk gemaakt goed te begrijpen welke rol de handelsliberalisering speelt in het dynamisch maken van de Afrikaanse economie. In hun *China Africa policy paper* wordt duidelijk de belofte gedaan dat het aantal producten dat Afrika in China tariefvrij kan invoeren, verdubbeld zal worden. Sterker nog: er wordt gestreefd naar een 'Economic Partnership Agreement', waarvan alleen de naam al laat zien dat China goed op de hoogte is van wat de Europese Unie voorbereidt en dat China iets vergelijkbaars wil afsluiten met liefst dezelfde Afrikaanse landen.

Van onmacht naar nieuwe mogelijkheden

De regering van Tanzania heeft het scheppen van banen bovenaan haar verlanglijstje gezet. Alle akkoorden die Tanzania afsluit: multilateraal, regionaal en bilateraal, hebben uiteindelijk een enkel gemeenschappelijk doel: werkgelegenheid creëren voor miljoenen Tanzanianen. Het maakt Tanzania niet uit of het resultaat komt van een onderhandelingsronde van de WTO, van een EPA-akkoord, van AGOA, van China of van waar of wat dan ook.

Tanzania beseft echter dat al deze onderhandelingen en akkoorden uitermate complex zijn en aan elkaar hangen van de voorwaarden, omdat de EU en de Verenigde Staten ook geopolitieke belangen nastreven, terwijl ze tegelijk grote donoren zijn. China is sinds kort opgestaan als een medespeler op dit schaakbord. En het laat zich aanzien dat het met zijn deviezenreserves over ruime mogelijkheden tot financiering beschikt en uitgebreid hulp kan aanbieden. Het heeft als een sterke partner een aantal troeven in handen. China opereert snel op het schaakbord en weet uit ervaring dat de grote multilaterale en regionale akkoorden slechts traag en met veel voorwaarden tot stand komen, terwijl China direct kan overgaan tot het initiëren van nieuwe economische activiteiten, waarbij ook de financiering en de technologie snel beschikbaar kunnen zijn.

Het gevoel van onmacht tegenover de dominantie van de WTO, de EU en de Verenigde Staten wordt in Tanzania door de factor 'China' omgezet in een gevoel dat er werkelijk nieuwe mogelijkhe-

den en kansen zijn om weg te geraken van het lijstje van armste landen. China heeft het zélf voor elkaar gekregen, dus kan Tanzania het ook, en waarom niet met medewerking van China?

Intussen klinken stemmen die waarschuwen voor een nieuw soort kolonialisme, maar nu vanuit China. Is het een goede zaak als Chinese 'bazen' het economisch initiatief gaan nemen in Tanzania, grondstoffen weghalen in ruil voor misschien beperkte Tanzaniaanse werkgelegenheid? En is het wel wenselijk dat de Chinese geldgever, die 'zonder voorwaarden' hulp geeft, daarna niet meer omkijkt naar wat er precies met het ontwikkelingsgeld gebeurt? Er gaan meer en meer stemmen op die aandacht vragen voor deze kwesties en manen tot voorzichtigheid, maar van echte trilaterale gesprekken waarin Afrika, China en de Westerse landen samen overleggen, is nog niet veel te merken.

Eén ding is wel zeker. De strategische rol van de zogenaamde ontwikkelingspartners, zoals de donoren vaak genoemd worden, is aan verandering onderhevig, niet alleen in Tanzania, maar ook elders in Afrika. China, een niet zo nieuwe, maar intussen wel sterke en belangrijk geworden partner, is immers volop aan zet en traditionele donoren weten daar nog niet goed raad mee.

Karel van Hoestenbergh is adviseur handelspolitiek in Tanzania;
Meine Pieter van Dijk is verbonden aan de Erasmus Universiteit
Rotterdam en het UNESCO-IHE Instituut in Delft.

Grondstof voor conflicten: de vloek van de olie in Soedan

Bij het conflict in de Soedanese regio Darfur zijn naar schatting minstens 200.000 mensen gedood en sloegen twee miljoen mensen op de vlucht voor de *Janjaweed*-milities. Terwijl het conflict zich verspreidt naar de buurlanden Tsjad en de Centraal Afrikaanse Republiek, kost het de internationale gemeenschap moeite greep te krijgen op het regime in Khartoem, dat vrijelijk zijn gang kan gaan, en wel dank zij enorme inkomsten die het weet te genereren uit de olievoorraden die zich in het land bevinden. Van alle in Soedan gewonnen olie wordt ruim de helft naar China geëxporteerd; daarmee levert Soedan 6% van de totale Chinese olie-invoer.¹ De Soedanese olie vormt dan ook een belangrijke ingrediënt voor de industrialisering die China tot de snelst groeiende economie maakt. Het is niet verwonderlijk dat China de oplegging van economische sancties aan Soedan in de VN-Veiligheidsraad blokkeert. Intussen leeft de meerderheid van de Soedanese bevolking in extreme armoede, omdat de miljarden die het regime aan de olie verdient, in militaire expansie wordt geïnvesteerd, en niet in basisvoorzieningen.

Paradox: olie-rijkdom leidt tot armoede

Soedan is helaas geen op zich zelf staand geval: ook in andere ontwikkelingslanden kan een vergelijkbaar patroon worden waargenomen. Hoewel de aanwezigheid van fossiele brandstoffen voor een ontwikkelingsland in theorie een kans biedt uit de armoede te ontsnappen, blijkt in de praktijk juist het tegenovergestelde waar te zijn. In landen waar de overheid voor haar inkomsten afhankelijk is van de export van olie, groeit de economie gemiddeld langzamer dan in landen zonder oliebronnen. Bovendien slagen deze landen er over het algemeen niet in de olierijkdom te vertalen naar betere levensomstandigheden voor de bevolking. De bevolking in landen die rijk zijn aan olie, is er slechter aan toe dan in landen zonder olie.² Naar dit verschijnsel wordt in de literatuur vaak verwezen met de term *oil curse* of 'olie-vloek'.³

Verklaringen voor deze 'vloek' worden vaak gezocht in economische mechanismen. De belang-

rijkste economische oorzaak voor afnemende groei bij toenemende olieproductie is de zogenaamde 'Dutch disease', vernoemd naar het krimpen van de Nederlandse industriële sector naar aanleiding van de ontdekking van aardgas in de jaren '60. De export van fossiele brandstoffen, zoals olie en aardgas, zorgt voor een hoge waardering van de nationale valuta, waardoor de export in andere sectoren stagneert. Dit heeft een negatief effect op het BNP en kan bovendien tot werkloosheid leiden. Voor regeringen in olierijke landen wordt de economische beleidsvoering bovendien bemoeilijkt door de instabiliteit van de olie-opbrengsten, die op haar beurt wordt veroorzaakt door sterk fluctuerende olieprijsen.

Politieke oorzaken: de rentenierstaat

Hoewel dergelijke economische processen een belangrijke rol spelen, verklaren zij de olie-vloek onvoldoende. Gerichte investeringen in andere sectoren en maatregelen om de waardering van de valuta te vertragen, kunnen de *Dutch disease* immers tegengaan. Stabilisatiefondsen worden vaak ingezet als beleidsinstrument tegen de hevig fluctuerende staatsinkomsten.

Recente theorievorming richt zich daarom steeds vaker op de *politieke oorzaken* van de olie-vloek. Wanneer er in een land olie wordt gevonden, vormt dit de oorzaak van een institutionele verschuiving, die ervoor zorgt dat oliebelangen de politieke agenda gaan domineren. Essentieel in deze benadering is het concept 'rentenierstaat', waarmee vooral wordt benadrukt hoe weinig moeite het de regering van een oliestaat kost inkomsten te genereren. Vergeleken met een staat waar inkomensbelasting de belangrijkste bron van staatsinkomsten vormt, vereist het extraheren van olie betrekkelijk weinig investeringen. Binnen een dergelijke fiscale structuur bestaan weinig prikkels om in andere sectoren van de economie te investeren. Bovendien is een regering niet afhankelijk van de bevolking, waardoor de prikkels om beleid in het belang van die bevolking te ontwikkelen, zwak zijn.⁴

In ontwikkelingslanden waar olie wordt gevonden, worden deze problemen verder versterkt doordat

de staat vaak nog in opbouw is. Bureaucratische instituties zijn er zwak; corruptie is er aan de orde van de dag. De politieke macht ligt bij een elite; democratische structuren moeten zich nog ontwikkelen. Omdat olie eigendom is van de staat, kunnen inkomsten worden gegenereerd zonder dat daarvoor steun van de bevolking nodig is. Meestal worden grote multinationale ondernemingen aangetrokken, die de productie op gang brengen. Hun belangen wegen zwaarder dan die van de burgerbevolking. Dit versterkt het autocratisch karakter van deze staten en leidt tot verdere verzwakking van democratische instituties.

Het beheer van de olie-inkomsten is in handen van de centrale regering, waardoor het aantrekkelijk wordt deze centrale macht via een coup te proberen over te nemen. Om de centrale macht te kunnen behouden, investeren de machthebbers fors in de krijgsmacht. Er blijft dan weinig over voor de opbouw van basisvoorzieningen en de ontwikkeling van andere sectoren van de economie. Een autocratische staat, waarin de regering zich met olie-opbrengsten verrijkt, is het gevolg. De oliesector vormt een enclave, waarin slechts een kleine hoogopgeleide elite emplooi kan vinden en die voor het gros van de bevolking ontoegankelijk blijft.⁵

De aanwezigheid van olie en de omgang met de daaraan gelieerde inkomsten kunnen dan ook een oorzaak vormen voor ongenoegen bij (delen van) de bevolking. Dit kan uiteindelijk tot een opstand leiden en uitmonden in grootschalig geweld. Vaak concentreert dit geweld zich in de gebieden waar de olie wordt gewonnen, omdat daar ook voor militante groepen geld te verdienen valt. Het saboteren van pompinstallaties en pijpleidingen is betrekkelijk eenvoudig en kan de productie dagen stilleggen. Aldus kunnen rebellen niet alleen de regering, maar ook oliebedrijven onder druk zetten. In Nigeria zijn ontvoering van *expats* en het eisen van losgeld een zeer lucratieve *business* geworden voor militante groepen in de Niger-Delta.

De olie-vloek in Soedan: conflict en vrede

Ook in Soedan speelt olie een sleutelrol in de vele conflicten die in het land woeden. Het land is al sinds zijn onafhankelijkheid het toneel van bloedige strijd tussen een Arabische elite in Khartoem en gemarginaliseerde Arabische en Afrikaanse groeperingen in het Zuiden, Oosten en Westen van Soedan. Dit leidde onder andere tot Afrika's langstlopende burgeroorlog tussen rebellen uit Zuid-Soedan en het centrale regime in Khartoem. De *Sudan People Liberation Movement/Army* (SPLM/A) streed voor een onafhankelijk Zuiden – een strijd die verhevigde toen Zuid-Soedan over substantiële olievoorraden bleek te beschikken. Met behulp van het Chinese staatsoliebedrijf wist Khartoem de productie tijdens de oorlog op gang te brengen, waarmee miljoenen dollars de staatskas instroomden. Olie-installaties waren daarom een belangrijk doelwit voor de rebellen, die pijpleidingen saboteerden en pompinstallaties aanvielen. Het behouden van controle over de olierijke gebieden kreeg in Khartoem juist prioriteit, waardoor de strijd in deze gebieden verhevigde. Grootschalige mensenrechtenschendingen, afgebrande dorpen en duizenden ontheemden waren hiervan het gevolg.

De oorlog werd in januari 2005 beëindigd, toen beide partijen een vredesovereenkomst tekenden: de *Comprehensive Peace Agreement*. Daarin zijn afspraken vastgelegd over het installeren van democratische instituties en verdeling van de olie-inkomsten. Zo is de SPLM/A deel geworden van de regering in Khartoem, met een aantal ministersposten en staatssecretariaten. Samen met de Nationale Congres Partij van president Omar Al Bashir vormt zij de Regering van Nationale Eenheid. Daarnaast heeft Zuid-Soedan een eigen interimregering gekregen en komt er in 2011 een referendum, waarin de bevolking van Zuid-Soedan mag beslissen over onafhankelijkheid. Van de olie-opbrengsten die in het Zuiden gegenereerd worden, gaat de helft naar de Zuid-Soedanese regering. Dit biedt het Zuiden een kans zich te ontwikkelen; iets waar het al sinds onafhankelijkheid voor strijdt. Bovendien regelt de overeenkomst dat SPLM/A-politici kunnen meebe beslissen over het beleid betreffende de petroleumsector. Zo heeft het *Ministry of Energy and Mining* een SPLM/A-staatssecretaris gekregen en is er een aardoliecommissie geïnstalleerd die namens de Regering van Nationale Eenheid toezicht gaat houden op de toekenning van contracten aan oliebedrijven.

Door de vredesovereenkomst levert het regime van president Al Bashir aan macht en rijkdom in

Niet alle aan de olie gerelateerde conflicten konden tijdens de onderhandelingen worden opgelost. Soedans meest productieve regio Abyei ligt op de grens tussen Noord- en Zuid-Soedan.⁶ Of Abyei tot het noorden of het zuiden behoort, kon niet worden beslecht. Daarom is afgesproken dat de inwoners van Abyei per referendum mogen beslissen of zij tot het noorden of tot het zuiden willen behoren. Daarnaast is er een commissie ingesteld om de exacte grenzen van Abyei vast te stellen.

Het regime in Khartoem, en de daarin heersende Nationale Congres Partij van president Al Bashir, boet met de overeenkomst aan macht en rijkdom in. Niet alleen moet 50% van de inkomsten van de in het zuiden geproduceerde olie worden afgedragen aan de regering van Zuid-Soedan; in het geval het zuiden in 2011 een onafhankelijke staat wordt, verliest Khartoem vrijwel alle olie-inkomsten. Daarnaast worden met het transparant maken van besluitvorming in de olie-sector kansen voor corruptie ingeleverd. Het oliebedrijf van de broer van president Al Bashir heeft in 2003 een gebied in zuid-Darfur ter exploratie toegewezen gekregen. Dit soort praktijken wordt na implementatie van de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) minder gemakkelijk. Bovendien is in de CPA vastgelegd dat er in 2008 algemene verkiezingen komen, waarbij eveneens de macht van het huidige regime, in het bijzonder de Nationale Congres Partij, op het spel komt te staan. Bij volledige implementatie van de vredesovereenkomst zal de NCP dus haar absolute machtspositie moeten inleveren.

Implementatie vredesakkoord: olie als obstakel

Het mag dan ook niet verwonderen dat de NCP niet meewerkt aan uitvoering van de vredesovereenkomst. Ruim tweeënhalf jaar na de ondertekening zijn belangrijke elementen niet uitgevoerd en is de vrede nog altijd fragiel. Vooral op onderdelen die betrekking hebben op de oliesector, verloopt implementatie moeizaam. De SPLM/A-staatssecretaris op het *Ministry of Energy and Mining* krijgt geen inzage in belangrijke stukken en kan daardoor geen invloed uitoefenen op het beleid. De commissie die namens de Regering van Nationale Eenheid over de contracten met oliemaatschappijen onderhandelt, is nog niet operationeel. De controle over de oliesector ligt daardoor feitelijk nog steeds bij de NCP. De regering van Zuid-Soedan heeft daarom zelfstandig een contract afgesloten voor exploratie van een olieveld

in het zuiden. Wél is een belangrijke stap gezet met uitbetaling van het 50%-deel van de zuidelijke olie-opbrengsten aan de regering van Zuid-Soedan. Maar omdat geen transparantie wordt geboden over de wijze waarop dit aandeel is berekend, is er wantrouwen over de juistheid van het bedrag ontstaan. De afgelopen tweeënhalf jaar hebben conflicten over deze onderdelen van het vredesakkoord de toch al broze vrede onder druk gezet.

Een nog grotere bron van spanning tussen de partijen is de kwestie rond de olierijke regio Abyei. In juli 2005 werden de grenzen van deze regio door een CPA-gemandateerde commissie vastgelegd. Een groot deel van de regio werd door de commissie aan het zuiden toegekend, gebaseerd op historisch onderzoek. President Bashir verwierp het rapport van de commissie en weigerde de aanbevelingen te implementeren. Sindsdien is er een opbouw van militaire troepen waarneembaar in en rond de regio.

Ook voor de mensen die in en rond de oliegebieden wonen, heeft de oliewinning consequenties. Tijdens de oorlog werden de mensenrechten van de inwoners van deze gebieden massaal geschonden. Geweld tegen de burgerbevolking had voor de regering tot doel deze gebieden te ontvolken ten behoeve van de olieproductie. Dorpen werden aangevallen door militie te paard, vrouwen verkracht, mannen vermoord en huizen in brand gestoken – eenzelfde tactiek als die nu in Darfur wordt toegepast. Nu het in en rond Abyei rustiger geworden is, beginnen vluchtelingen langzamerhand terug te keren.

Zij treffen een nieuwe realiteit aan: dorpen zijn verdwenen en olie-installaties en -pijpleidingen zijn ervoor in de plaats gekomen. Hierdoor ontstaan conflicten over eigendomsrechten tussen de oliebedrijven en de lokale bevolking. Deze conflicten ontstaan niet alleen met terugkerende vluchtelingen; ook wanneer oliebedrijven nieuwe gebieden vrijmaken voor exploratie of productie, leidt dit tot conflicten met de lokale bevolking. Hoewel de vredesovereenkomst voorschrijft dat lokale landbezitters dienen te worden geraadpleegd bij de ontwikkeling van olievelden, gebeurt dit over het algemeen niet, terwijl dit soort operaties grote gevolgen heeft voor hun leefomgeving. Zo heeft de aanleg van een weg in een moerasgebied ten zuiden van Abyei voor verhoging van het waterpeil gezorgd. Hierdoor is het land niet meer te bewerken en zijn delen van de oogst vernietigd. Ook het dumpen van chemisch afval leidt tot sterfte van gewassen en vee.⁷

Intussen blijft de oliesector voor deze mensen een enclave. De bedrijven die er opereren, zijn het Chinese en het Maleisische staatsoliebedrijf, die veel personeel uit eigen land meenemen. Een kleine rol is weggelegd voor een Zweeds oliebedrijf. Voor zover deze *multinationals* Soedanezen aannemen, zijn dit vooral ingenieurs uit de hoogopgeleide Arabische elite in Khartoem. Alleen voor simpele werkzaamheden worden soms lokale krachten ingehuurd; die werken vaak dagen van 12 uur in de zinderende hitte, zonder contract en zonder zekerheid over hun loon. De aanwezigheid van de oliebedrijven biedt ook maar weinig impulsen voor de lokale economie. Ze hebben hun eigen *catering*, eigen leveranciers en vaak ook eigen beveiligingspersoneel. De voorzieningen in de regio blijven beperkt tot wat nodig is voor de oliewinning. Het elektriciteitsnetwerk dat de pompinstallaties van stroom voorziet, wordt niet naar de dorpen doorgetrokken, terwijl de medische voorzieningen die voor de *expats* zijn georganiseerd, ontoegankelijk zijn voor de lokale bevolking.

De aanwezigheid van oliebedrijven heeft dus negatieve invloed op de leefomgeving van de lokale bevolking. Tegelijkertijd profiteert zij niet van de rijkdom die de bedrijven genereren. Hoewel de vredesovereenkomst haar beschermt, komt hier in praktijk niets van terecht. Onder de bevolking is daardoor scepsis ontstaan ten opzichte van de vrede, die een desillusie is gebleken. In een instabiele regio, waar nog altijd lokale milities actief zijn, kan dit ieder moment omslaan in een hernieuwde burgeroorlog.

Ondanks olie blijven Soedanezen arm

De oliewinning biedt dus geen directe voordelen voor de Soedaneze bevolking in de vorm van werkgelegenheid of mogelijkheden voor lokale ondernemers. Alle voordelen die de olie-industrie voor de Soedanezen zou kunnen hebben, zullen via overheidsuitgaven moeten worden gecreëerd: door middel van de opbouw van sociale voorzieningen en investeringen in sectoren die wél werkgelegenheid bieden. Een kenmerk voor rentenierstaten is echter dat de prikkels om in andere sectoren te investeren verzwakken. Hetzelfde geldt voor de prikkels om op terugdringing van armoede gericht beleid te ontwikkelen. In Soedan zijn sinds 2000 de totale staatsinkomsten enorm gestegen als gevolg van de oliewinning.⁸ In 2006 kwam ruim 9 miljard dollar binnen, waarvan ruim 60% afkomstig is uit de olie-industrie.⁹ De investeringen in de landbouwsector

en de industriële sector zijn sindsdien in absolute termen toegenomen. Wél heeft de export van andere goederen te lijden van de olie-export als gevolg van de *Dutch disease*. Volgens het IMF hebben de olie-inkomsten geleid tot opwaardering van de Soedaneze valuta, waardoor vanaf 2005 de export van goederen uit andere sectoren is afgenomen.

De olie-inkomsten worden niet gebruikt voor armoedebestrijding. Uit gegevens van de Wereldbank blijkt dat er vóór 2006 überhaupt geen overheidsuitgaven werden gedaan ten behoeve van armoedebestrijding. Sinds 2006 zijn deze uitgaven licht gestegen, mede dank zij de terugkeer van leden van de internationale gemeenschap, die een groot deel van deze uitgaven voor hun rekening nemen. Verreweg de grootste stijging van overheidsuitgaven vinden we echter in de defensie-sector. Uitgaven aan de krijgsmacht werden voor 2006 op ruim 2,5 miljard dollar begroot en zijn sinds 2004 verviervoudigd.¹⁰ De olie-inkomsten worden dus in feite door het regime gebruikt voor het financieren van een militaire oplossing voor het conflict in Darfur.

De Soedaneze olie vormt een obstakel voor vrede en ontwikkeling. Het regime blokkeert de implementatie van het vredesakkoord op nagenoeg alle aspecten die tegen zijn oliebelangen indruisen. In de luwte van de toenemende aandacht voor Darfur brokkelt daarmee de basis voor de vrede tussen Noord en Zuid af. In Abyei en aangrenzende regio's is de situatie al dusdanig instabiel geworden, dat het niet ondenkbaar is dat burgeroorlog opnieuw uitbreekt. Intussen gaat de strijd in Darfur onverminderd voort. De jongste resolutie van de Veiligheidsraad vormt weliswaar de basis voor een vredesmacht in Darfur, maar het mandaat van deze vredesmacht is flink afgezwakt, door inbreng van Qatar en China. China is gretig afnemer van de Soedaneze olie en een trouwe politieke partner. Dank zij de verkoop van olie aan China heeft het regime in Khartoem vorig jaar 2,5 miljard dollar voor militaire expansie kunnen begroten.

Opheffen van de vloek

Om te voorkomen dat héél Soedan in een staat van burgeroorlog terechtkomt, moet de internationale gemeenschap zich richten op de politieke kern van de olie-vloek. Thans bestaat er geen gecoördineerde aanpak van het probleem. Het IMF richt zich op macro-economisch beleid en heeft een stabilisatiefonds opgericht. Noorwegen geeft juridisch advies

aan de regering van Zuid-Soedan over contracten met oliemaatschappijen. De positie van de VN in Soedan is te zwak om dit gevoelige onderwerp te kunnen aanpakken. Omdat het opheffen van de olie-vloek een sleutelvoorwaarde is voor duurzame vrede en veiligheid, dient de internationale gemeenschap tot een gecoördineerde strategie te komen. Nederland zou, als belangrijke donor,¹¹ een leidende rol kunnen spelen in de ontwikkeling van zo'n strategie. Daarbij passen de volgende aanbevelingen:

- Zoek de *dialog met China*. Door olie van Soedan te blijven afnemen, beschikt het Soedanese regime over inkomsten die het gebruikt voor wapens die onder andere worden ingezet in het conflict in Darfur. Hoewel China niet bereid zal zijn te stoppen met het importeren van Soedanese olie, zou een andere oplossing wellicht mogelijk zijn, bijvoorbeeld het instellen van een wederopbouwfonds, waar alle olie-inkomsten in moeten worden geïnvesteerd, zoals voorgesteld door *Human Rights Watch*.
- Initieer een *gecoördineerde aanpak* van de olie-vloek van de donorgemeenschap in Khartoem en Juba. Het ondersteunen van de CPA-gemandateerde commissies die democratisering van de oliesector zouden kunnen bevorderen, zou onderdeel van die aanpak kunnen zijn. In Juba moet het voorkómen van de olie-vloek het uitgangspunt van een gecoördineerde aanpak zijn. In Zuid-Soedan vormen de olie-inkomsten vrijwel de enige bron van staatsinkomsten, waarmee Zuid-Soedan een rentenierstaat is, hoewel (nog) geen onafhankelijke. Aangezien instituties nog in opbouw zijn, is dit het juiste moment beleid te ontwikkelen ter voorkoming van de olie-vloek.
- Schenk aandacht aan de *regionale dimensie* van de olie-vloek. Wanneer conflicten tussen oliemaatschappijen en de lokale bevolking een militaire dimensie krijgen, is de kans op hernieuwde burgeroorlog groot. Door te bemiddelen tussen de oliebedrijven en de bevolking kan escalatie van kleine conflicten mogelijk worden voorkomen. De CPA geeft lokale landbezitters rechten en kan dus het kader vormen voor dergelijke bemiddeling. Het probleem van terugkerende vluchtelingen die door de aanwezigheid van olie-infrastructuur geen toegang meer hebben tot hun land, is al sinds ondertekening van de vredesovereenkomst blijven liggen en verdient prioriteit.

- Vergeet *Zuid-Soedan* niet. De vredesovereenkomst tussen Noord- en Zuid-Soedan vormt na tientallen jaren burgeroorlog een kans op vrede en ontwikkeling in één van de armste delen van Afrika. Met de toenemende aandacht voor het conflict in Darfur dreigt implementatie van de overeenkomst op de achtergrond te raken. Toch verdient de CPA de volle aandacht van de internationale gemeenschap, mede omdat vrede tussen noord en zuid een noodzakelijke voorwaarde is voor het vinden van een oplossing voor het conflict in Darfur.

Noten

- 1 International Monetary Fund (IMF), *Country Report 06/183. Sudan: 2006*; *ibid.*, *Country Report 05/430. Sudan: 2005*.
- 2 M.L. Ross, 'The Political Economy of the Resource Curse', in: *World Politics*, 51(2), 1999, blz. 297-322; *ibid.*, 'Extractive Sectors and the Poor. An Oxfam America Report', 2001; R.M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Londen: Routledge, 1993.
- 3 Ook de term 'resource curse' is gangbaar, vooral wanneer tevens de effecten van andere grondstoffen aan de orde zijn.
- 4 T.L. Karl, *The Paradox of the Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley: University of California Press, 1997.
- 5 P. le Billon, 'Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000', in: *African Affairs*, 100, 2001, blz. 55-80.
- 6 Bron: BBC website.
- 7 Gebaseerd op veldwerk in de regio.
- 8 Van eerdere jaren zijn geen gegevens beschikbaar.
- 9 Alle gegevens zijn afkomstig uit de officiële staatsbegroting voor 2005, aangevuld met gegevens van IMF en Wereldbank.
- 10 Gebaseerd op de officiële staatsbegroting van de Regering van Nationale Eenheid voor 2006. Recentere begrotingen zijn niet beschikbaar.
- 11 Nederland doneert, los van de hulp aan Darfur, in totaal 175 miljoen euro aan Soedan, waarvan 150 miljoen via het *Multi Donor Trust Fund* (MDTF). Daarmee vormt de Nederlandse bijdrage aan Soedan ongeveer 5% van het totale bedrag dat door donoren is toegezegd en bijna 50% van het MDTF. Bronnen: website Ministerie van Buitenlandse Zaken; website Wereldbank.

Saskia Baas studeerde filosofie en sociale wetenschappen en studeerde af op de olie-vloek in Soedan, waarvoor ze het veldwerk uitvoerde binnen de VN-Vredesmissie.

Staat Afrika paraat?

Crisisbeheersing op het Afrikaanse continent

De Afrikaanse Unie (AU) onderscheidt zich in belangrijke opzichten van haar voorganger, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Hoewel een 'Verenigde Staten van Afrika', zoals juli jl. besproken op de AU-top in Accra, voorlopig een fictie zal blijven, heeft de AU de afgelopen jaren substantiële vooruitgang geboekt bij het versterken van de samenwerking tussen Afrikaanse landen. De aandacht van de AU gaat vooral uit naar de rol die de organisatie kan spelen bij de bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit in Afrika.¹ Daarvan getuigt niet alleen de oprichting van een *Peace and Security Council*, maar ook het recht van interventie door de AU in lidstaten in het geval van bijvoorbeeld een dreigende genocide. Om dit voornemen kracht bij te zetten, werkt de Afrikaanse Unie aan de opbouw van een eigen Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur. Wat kan van deze Afrikaanse capaciteit de komende jaren worden verwacht, en in het bijzonder van het meest in het oog springende en relevante onderdeel: de *African Standby Force* (ASF)?²

Bouwtekening van de vredes- en veiligheidsarchitectuur

De AU heeft zich ten doel gesteld de capaciteit inzake conflictpreventie, -bemiddeling en -beheersing binnen Afrika te ontwikkelen en te versterken. Het gaat hier om de oprichting van een *Continental Early Warning System*, dat de AU zou moeten informeren over dreigende conflicten en aanbevelingen zou moeten doen over de te ondernemen acties; een *Panel of the Wise*, een team van Afrikaanse vredesbemiddelaars; en vooral om de oprichting van een *African Standby Force*, een uit vijf regionale brigades bestaande Afrikaanse vredesmacht. Regionale *Training Centres of Excellence* (vredesscholen) zullen verantwoordelijk zijn voor opleiding en training van die brigades. Deze onderdelen vormen samen de zogenaamde vredes- en veiligheidsarchitectuur van de AU en worden 'politiek' aangestuurd door de *Peace and Security Council*, die op termijn als een soort Afrikaanse Veiligheidsraad moet gaan functioneren.

Deze architectuur wordt ontwikkeld in samenwerking met regionale economische gemeenschappen op het Afrikaanse continent (zoals ECOWAS, IGAD en SADC) en zal in 2010 operationeel moeten zijn.

De *African Standby Force* is eigenlijk een 'standby'-systeem. De componenten van de regionale ASF-brigades zullen in hun land van herkomst paraat moeten worden gehouden voor *rapid deployment*. Daartoe zal elke regio dienen te beschikken over een klein stafhoofdkwartier en een planningscel. Ook zijn er plannen voor regionale depots met het benodigde materiaal voor de brigades. Het is de bedoeling de ASF te ontplooiën aan de hand van scenario's voor missies van uiteenlopende intensiteit en complexiteit. Deze betreffen uitzending van observatiemissies en vormen van vredeshandhaving, zoals klassieke en complexe multidimensionale vredeshandhavingsmissies en een snelle militaire AU-interventie voor *peace enforcement*.

De praktijk: opbouw van de ASF verloopt traag en ongelijk

De ontwikkeling van de ASF heeft bijzonder geleden onder de ontplooiing van de AU-vredesmissie in Darfur (AMIS). De voor vrede en veiligheid verantwoordelijke organen binnen de AU waren en zijn zozeer in beslag genomen door het met AMIS samenhangende dagelijkse *management* en de operationele verantwoordelijkheden, dat nauwelijks aandacht kon en kan worden besteed aan de zo noodzakelijke verdere ontwikkeling en coördinatie van de ASF op continentaal en regionaal niveau. Het besluit ook AU-vredestroepen naar Somalië (AMISOM) te sturen, heeft de druk op de beschikbare capaciteit alleen nog maar vergroot.

Intussen hebben regionale organisaties het heft in eigen handen genomen bij het formeren van hun regionale brigades, deels gebaseerd op bestaande vormen van regionale militaire samenwerking die in het ASF-concept konden worden ingepast. De belangrijkste zijn: in West-Afrika de ECOWAS *Standby Force*, in zuidelijk Afrika SADC BRIG, in Centraal-

Afrika FOMAC en in Oost-Afrika EASBRIG.³ De fasen van ontwikkeling van de brigades lopen zeer uiteen. ECOWAS is het meest actief en het verst gevorderd. Zo hebben de ECOWAS-lidstaten aangegeven voor welke onderdelen van hun regionale brigade zij eenheden beschikbaar stellen. Er is een trainingsplan opgesteld en er zijn opleidingsinstituten aangewezen. Ook SADC heeft concrete stappen gezet, zoals de oprichting van een trainingscentrum en een hoofdkwartier in Harare. Verdere vooruitgang wordt vooral bemoeilijkt door de politieke verwickelingen in en rond Zimbabwe. Vanwege de recente conflictgeschiedenis in de Grote Meren, de zeer beperkte militaire capaciteit en gebrek aan interesse verloopt de militaire samenwerking tussen de landen in Centraal-Afrika – afgezien van enige Franse initiatieven – bijzonder moeizaam.

Tot voor kort blonk IGAD in Oost-Afrika evenmin uit door daadkracht, mede door het politieke compromis om het EASBRIG-hoofdkwartier en planningselement in Addis Abeba respectievelijk Nairobi te situeren, wat de onderlinge afstemming bepaald niet bevorderde. Bovendien zijn niet alle landen die deelnemen aan EASBRIG, lid van IGAD. De recente oprichting van een nieuw coördinatiemechanisme, EASBRIG *Command*, dat de coördinatie van EASBRIG overneemt van IGAD en waaraan wél alle EASBRIG-leden deelnemen, zal hierin mogelijk enige verbetering brengen.

Resultaat van deze nauwelijks gecoördineerde werkwijze is dat de uitwerking van een aantal ASF-componenten op regionaal niveau nogal van elkaar verschilt, zoals commandostructuur, logistieke voorzieningen en omvang van de brigades. Mede op aandringen van internationale partners heeft de AU het afgelopen jaar *workshops* georganiseerd om de ASF alsnog van een duidelijk conceptueel kader te voorzien.

De belangstelling van de internationale gemeenschap voor de totstandkoming van een eigen Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur staat buiten kijf. Vanaf het ontstaan van de AU in 2002 besteedt de G8 hieraan telkens ruime aandacht en doet men ook met zekere regelmaat beloften tot steun aan de ontwikkeling van een Afrikaanse vredeshandhavingcapaciteit en het opleiden van Afrikaanse *peacekeepers*.⁴ De EU vervult eveneens een hoofdrol via de *African Peace Facility* (APF), waarmee een aantal activiteiten van de AU wordt ondersteund, vooral op het gebied van vredesope-

raties. Ook de VN leveren een bescheiden bijdrage. Wat betreft de meer structurele opbouw van de Afrikaanse vredesarchitectuur richt de AU zich in samenwerking met internationale partners vooral op de uitwerking van het ASF-concept, het opzetten van de ASF-structuur en totstandkoming van structurele financiering van AU-vredesmissies.

Belang, kracht en zwakte van de ASF

De nadruk die de AU en de internationale gemeenschap op de ontwikkeling van de ASF leggen, is terecht. De ASF vormt in potentie veruit het belangrijkste uitvoeringsmechanisme van de Afrikaanse Unie om een substantiële bijdrage te leveren aan zowel conflictbeheersing als -preventie ('preventieve afschrikking') in Afrika.⁵ Zonder veiligheid en enige mate van stabiliteit zal er géén duurzame ontwikkeling in Afrika mogelijk zijn. Hoewel het aantal is afgenomen, blijken conflicten in Afrika veelal cyclisch van aard te zijn. Bijna de helft van de Afrikaanse landen die uit een conflict komen, blijkt binnen tien jaar weer in gewapend conflict te vervallen. De ASF is dus hard nodig; al is het maar omdat de VN niet

De African Standby Force is nog lang niet in staat

de kwaliteit van een VN-missie te evenaren

altijd in staat of bereid zijn snel genoeg een vredesmissie te ontplooien. Dat heeft het recente verleden in Afrika wel geleerd.

De Afrikaanse Unie zal – wanneer de ASF eenmaal operationeel is – sneller en beter in staat zijn in te spelen op crises op het Afrikaanse continent. Dit is de kracht van de ASF, maar bij haar ontplooiing zal tegelijkertijd ook haar zwakte blijken. De ASF is door gebrek aan goed gekwalificeerde manschappen, tekort aan materieel en een beperkte organisatorische capaciteit niet in staat de *kwaliteit* van een VN-missie te evenaren. Het is dan ook de vraag of de ASF op afzienbare termijn kan voldoen aan de eisen en voorwaarden die aan VN-vredesmissies worden gesteld. Meerjarige, complexe missies lijken voorlopig een brug te ver. Op zijn best zal de ASF ingezet kunnen worden voor een beperkte periode, in afwachting van de ontplooiing van een VN-vredesmissie. In de praktijk blijkt de AU namelijk minder traag dan de VN te zijn bij het metterdaad inzetten

van troepen. Hoewel de scenario's voor inzet van de ASF voorzien in complexe missies, moet voornamelijk worden betwijfeld of deze zelfs op langere termijn haalbaar zijn. De al dan niet door donoren geëntmeerde trainingsprogramma's zouden zich dan ook niet moeten richten op dergelijke nogal theoretische scenario's.⁶

Gezien de beschikbare capaciteit, de wijze van werken en gebrek aan een duidelijke visie is het niet te verwachten dat de voor aansturing en coördinatie van de ASF verantwoordelijke AU-organen er op korte termijn in zullen slagen deze rol ook werkelijk te vervullen. Elke regio ontwikkelt zijn eigen brigade volgens de eigen veronderstelde prioriteiten, behoeften en mogelijkheden. Dit *gebrek aan cohesie* kan de interoperabiliteit tussen brigades en de rol van de brigades binnen de gehele Afrikaanse structuur bijzonder negatief beïnvloeden. Om in de toekomst continentale standaarden alsnog aan de regio's op te leggen, zal geen eenvoudige opgave zijn. Een voorwaarde hiervoor is dat verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de AU en de regionale organisaties wordt vastgelegd. Men is er echter nog steeds niet in geslaagd de beoogde samenwerking te formaliseren. Onduidelijk is of – zoals beloofd – nu op korte termijn wel vooruitgang kan worden geboekt op dit vlak.⁷ Het AU-hoofdkwartier in Addis Abeba loopt voornamelijk achter de feiten aan – en dat zal voorlopig zo blijven. Een ander alom geconstateerd probleem is dat niet alleen sommige Afrikaanse landen lid zijn van meer dan één regionale organisatie, maar ook dat niet alle landen die deel uit zullen maken van een brigade, tot dezelfde regionale organisatie behoren. Indien de politieke wil aanwezig is, blijkt hier in de praktijk een mouw aan gepast te kunnen worden, getuige de recente oprichting van een internationaal coördinatiemechanisme, samengesteld uit alle landen die deelnemen aan de Oost-Afrikaanse brigade.

De AU heeft daarnaast natuurlijk ook te maken met allerlei interne spanningen, die eigen zijn aan een multilaterale organisatie. De mechanismen om deze in goede banen te leiden, zijn nog zeer rudimentair – niet zo vreemd voor een jonge organisatie met weinig capaciteit en zeer weinig geld. Kortom, niets nieuws onder de zon. De verdere ontwikkeling van de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur en de ASF in het bijzonder zal dan ook gepaard gaan met en te lijden hebben onder de wedijver tussen de diverse lidstaten, tussen de hierbij betrokken

AU-organen, zoals de *Peace and Security Council* en de AU-Commissie, alsmede tussen het voor ASF en vredesoperaties verantwoordelijke *Peace and Security Department* en andere, veel armlastiger directies van de AU. Dit is het krachtenveld waarbinnen ook donoren zullen moeten opereren.

De rol van de internationale partners

In het AU-protocol dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de *Peace and Security Council* wordt aangegeven dat de Raad geacht wordt te opereren in het kader van het internationale veiligheidssysteem onder verantwoordelijkheid van de VN-Veiligheidsraad. Tegelijkertijd zien de VN sinds de aanbevelingen van het zg. rapport-Brahimi over VN-vredesoperaties nadrukkelijk een taakverdeling in het verschieft tussen de VN en regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie.⁸ Hoewel de samenwerking en afstemming tussen AU en VN over Afrikaanse vredes- en veiligheidskwesties de afgelopen jaren zijn verbeterd, laten deze nog veel te wensen over. Men zou verwachten dat het partnerschap tussen VN en AU hechter zou zijn. Al is het alleen maar omdat meer dan 75% van de VN-vredesoperaties in Afrika is gestationeerd, omdat Afrika bijna 40% van de totale troepensterkte van de VN levert en Afrika de agenda van de Veiligheidsraad domineert. Een goed functionerende ASF zou niet alleen de VN aanzienlijk ontlasten, maar dat ook nog doen voor een relatief koopje. Waar behoefte aan is, is niet nog meer advies (dat krijgt de AU al te veel), maar aan praktische hulp van de VN bij het uitvoeren van operationele en managementtaken.⁹

Om allerlei redenen zijn westerse landen nauwelijks bereid hun eigen militairen in te zetten in Afrika. *Peace keeping* in Afrika is een aangelegenheid voor ontwikkelingslanden geworden – jammer, maar waar. Om de AU in de toekomst beter in de gelegenheid te stellen vredesmissies uit te voeren en de ASF verder te ontwikkelen, zullen donoren zich ten minste moeten verplichten tot het beschikbaar stellen van voldoende financiële ondersteuning aan de AU. De *African Peace Facility* van de EU en allerlei bilaterale bijdragen voorzien hierin maar ten dele. Behalve adequate financiering is capaciteitsversterking een vereiste voor verwezenlijking van de ASF. Gezien de stand van zaken bij de voor de ASF verantwoordelijke AU-organen zal de nadruk moeten liggen op vergroting van zowel operationele als financieel-technische capaciteit, al is het alleen



maar om toekomstige financiering te waarborgen. Het gaat daarbij niet zozeer om het verzinnen van nieuwe, maar vooral om versnelling van bestaande programma's. Teneinde de geringe absorptiecapaciteit van de AU te ontzien, doen donoren er verstandig aan hierbij onderling nauw samen te werken en hun steun met het oog op de noodzakelijke flexibiliteit zo min mogelijk te oormerken.

Hier is bepaald nog ruimte voor verbetering.¹⁰ Partnersteun aan de AU mag geen verzameling zijn van allerlei wensen en eisen van partners op het gebied van vrede en veiligheid. Rigoureuze prioriteitsstelling is geboden. De AU leidt al onder te veel beleid en te weinig capaciteit. De AU zou zich niet te veel moeten bezighouden met activiteiten waarvoor andere internationale partners beter toegerust zijn, zoals de VN en de Wereldbank bij steun aan wederopbouw na conflict. AU-inspanningen dienen hieraan complementair te zijn en niet die steun te dupliceren. De AU kan zich deze luxe niet permitteren.

Conclusie

Hoewel bepaald minder ambitieus dan de plannen in de jaren zestig van de toenmalige Ghanese president Kwame Nkrumah voor een *African High Command*, is de ontwikkeling van het ASF-concept een belangrijke stap in de richting van grotere Afrikaanse samenwerking bij bevordering van vrede en veiligheid op het continent. De ASF is een moedig initiatief, dat ondersteuning verdient van de internationale gemeenschap. De AU is evenwel nog een betrekkelijk jonge organisatie en kampt daarom logischerwijs met organisatorische, operationele en institutionele zwakten. Te meer omdat de AU niet alleen wordt geacht de zogenaamde vredes- en veiligheidsarchitectuur vorm te geven (met als belangrijkste onderdeel de ASF), maar ook de huidige Afrikaanse vredesmissies, zoals in *Darfur* en *Somalië*, aan te sturen. De trage totstandkoming van de ASF en onvrede over de gebrekkige prestaties van de AU-vredesmissies mogen dan ook geen excuus zijn voor *disengagement* van de internationale gemeenschap. Dan zou het kind met het badwater worden weggegooid.

De internationale gemeenschap zal een realistischer verwachtingspatroon moeten leren hanteren: kleinere stapjes, een langere tijdshorizon en beter begrip van de historische, culturele en sociale context waarin de AU opereert. De ontwikkeling van de *African Standby Force* zal op z'n Afrikaans verlopen en niet *per se* volgens onze blauwdrukken. Vanwege het evidente

belang van vrede en veiligheid in Afrika is het begrijpelijk en lovenswaardig dat internationale partners op willen schieten, maar de AU moet ook tijd worden gegund. Het heeft weinig zin en is mogelijk zelfs contraproductief de AU met taken en wensen op het gebied van vrede en veiligheid te overladen waaraan voorlopig toch niet voldaan kan worden. De *African Standby Force* zal op zijn best een *bridging force* kunnen zijn. Maar ook dat is al bijzonder de moeite waard.

Noten

- 1 Voor een overzicht van de geschiedenis van de voorstellen voor een panafrikaans leger, zie: B. Franke, 'A Pan-African Army: The evolution of an idea and its eventual realisation in the African Standby Force', in: *African Security Review*, Vol. 15, No. 4 (Pretoria: Institute for Security Studies, 2006).
- 2 Dit artikel concentreert zich derhalve op de *opbouw* van een structurele vredes- en veiligheids capaciteit; de lopende vredesoperaties van de AU, zoals AMIS, worden buiten beschouwing gelaten.
- 3 In totaal zijn vijf regionale brigades voorzien: 1 ECOWAS *Standby Force* (ESF), die wordt gecoördineerd door ECO-WAS (*Economic Community of West African States*); 2 SADC *Brigade* (SADCBRIG), gecoördineerd door SADC (*Southern African Development Community*); 3 *East African Standby Brigade* (EASBRIG), gecoördineerd door EASBRIG *Command* (EASBRIGCOM); 4 *Force Multinationale de l'Afrique Centrale* (FOMAC), gecoördineerd door ECCAS (*Economic Community of Central African States*); en 5 *North African Standby Brigade* (NASBRIG), gecoördineerd door AMU (*Arab Maghreb Union*). Overige regionale organisaties die een rol spelen bij de oprichting van de APSA en ASF, zijn IGAD (*Inter Governmental Authority for Development*), COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), EAC (*East African Community*) en CENSAD (*Community for Sahel-Sabaran States*).
- 4 Zie bijv. 'The implementation of the joint Africa/G8 Plan to enhance African capabilities to undertake peace support operations. A joint project of Chatham House, the United Nations Association-UK, and the Institute for Security Studies', Londen, april 2005.
- 5 Er wordt nog wel eens ten onrechte de indruk gewekt dat de oprichting van de ASF géén conflictpreventie zou zijn of ten koste hiervan zou gaan. Een typerend voorbeeld is: U. Mans, R. van Marrewijk, 'Voorkomen of genezen? Prioriteiten van de Afrikaanse Unie omtrent vrede en veiligheid: een dilemma', in: *Jaarboek vrede en veiligheid 2006*.
- 6 Zie voor een realistische inschatting van de mogelijkheden en beperkingen van de ASF: C. de Coning, 'Refining the African Standby Force concept', in: *Conflict Trends*, no. 2, 2005.

- 7 Echt opschieten doet het niet, zoals blijkt uit het communiqué van de 'Annual consultation between the African Union, the Regional Communities, Regional Mechanisms for conflict prevention, management and resolution, the G8 members and other partners', Addis Abeba, 14 mei 2007.
- 8 Zie voor een pleidooi voor intensievere samenwerking tussen AU en VN: J. Cilliers, 'The United Nations and Africa. From a layered response to an interlocking system for conflict prevention, management and post-conflict reconstruction in Africa', Paper ISS seminar, Pretoria, 18 april 2007.
- 9 Het blijft vooral bij mooie woorden. Zie het 'Joint communiqué agreed by the UN Security Council and the AU Peace and Security Council', Addis Abeba, 18 juni 2007.
- 10 Zie oproep in 'Africa Partnership Forum 2007, Peace and Security in Africa', Berlijn, APF, 22-24 mei 2007.

Martin Koper en Egbert Pos, zijn beiden werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

INTERNE VACATURE

NEDERLANDS INSTITUUT VOOR INTERNATIONALE BETREKKINGEN "CLINGENDAEL"

Instituut Clingendael is een toonaangevende denktank op het gebied van de internationale vraagstukken. Het instituut doet onderzoek en geeft voorlichting en training aan een breed publiek. Een van de vier programma's van het instituut is het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP). Naast het verzorgen van internationale opleidingen verricht dit programma onderzoek naar innovatie in de diplomatieke praktijk, het multilateraal bestel en verschuivende geopolitieke verhoudingen in het internationaal systeem. Per 1 januari 2008 ontstaat bij Clingendael Diplomacy Studies Programme (CDSP) de volgende vacature:

Wetenschappelijk Medewerker/Onderzoeker m/v voor 36 uur per week (fulltime)

Kwalificaties en ervaring

- Brede belangstelling voor de internationale betrekkingen, kennis van voor de betrekking relevante theorieën en methoden van onderzoek.
- Specialisatie op een van de volgende gebieden:
 - a) Verenigde Naties en global governance,
 - b) de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten,
 - c) de opkomst van Azië in de internationale betrekkingen.
- Bij voorkeur een doctorsgraad in de politieke wetenschappen, of een vergelijkbare studierichting en kwalificatie.
- Ervaring met zelfstandig en projectmatig onderzoek evenals publicaties in de Engelse en/of Nederlandse taal die getuigen van ruime ervaring en uitstekende onderzoekskwaliteiten.
- Duidelijk omschreven onderzoeksagenda, bekendheid met beleidsrelevant onderzoek en coördinatie van projecten.
- Aantoonbare relevante nationale en internationale netwerken.
- Vloeiende mondelinge en schriftelijke kennis van de Engelse taal en grondige kennis van een tweede taal.
- Zakelijke instelling en ruime ervaring met fondsenwerving.
- Uitstekende didactische kwaliteiten.

Functieomschrijving

- Verricht wetenschappelijk onderzoek op bovengenoemd gebied en legt de resultaten hiervan vast in uiteenlopende publicaties.
- Werkt op het gebied van het eigen specialisme mee aan projecten die voortvloeien uit het onderzoeksprogramma van het CDSP en organiseert seminars en conferenties.
- Onderhoudt nationale en internationale contacten die in het kader van het onderzoek op het eigen studieterrein noodzakelijk zijn.
- Is voor maximaal een derde van de werktijd beschikbaar voor bijzondere projecten, redactioneel werk, het houden van voordrachten en geven van colleges, beantwoorden van vragen (waaronder t.b.v de media), en voor werkzaamheden in het belang van het instituut.

Arbeidsvoorwaarden

Salariëring geschiedt conform het bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren (maximale schaal 12, afhankelijk van studie en werkervaring). Het betreft een tijdelijke aanstelling van 12 maanden met de mogelijkheid tot verlenging.

Nadere inlichtingen kunnen worden verkregen bij prof.dr Jan Melissen, hoofd CDSP, of bij Margreet den Biggelaar, personeelsconsulent, telefoonnummer 070 – 324 5384.

Verrassend voortbestaan

De uitblijvende omverwerping van het Noord-Koreaanse regime

Noord-Korea heeft de afgelopen jaren in de schijnwerpers gestaan door de spanningen rondom zijn kernwapenprogramma. Steevast werd het land geportretteerd als een ietwat bizarre, in zichzelf gekeerde staat, waar de geschiedenis is blijven stilstaan tijdens de hoogtijdagen van het stalinistische communisme en de Koude Oorlog.

Noord-Korea heeft inderdaad problemen genoeg. De economie is al tientallen jaren volledig vastgelopen en de bevolking lijdt massaal honger, terwijl vanuit het buitenland vooral pressie wordt uitgeoefend, onder meer met politieke en economische sancties, vanwege Noord-Korea's status als 'schurkenstaat'. Hoe komt het dat het Noord-Koreaanse regime desondanks standhoudt? Waarom zijn er binnenlandse noch buitenlandse krachten die het dictatoriale bewind van president Kim Jong-Il omverwerpen?

Uniek staatsysteem

Noord-Korea is als onafhankelijke staat ontstaan na de Tweede Wereldoorlog, toen het noordelijk deel van het Koreaanse schiereiland door communistische troepen werd bevrijd van de Japanse bezetting, terwijl Amerikaanse militairen verantwoordelijk waren voor de bevrijding van het zuidelijk deel. De Korea Oorlog (1950-1953) vormde de bestedinging van een opdeling van Korea in twee staten: de Democratische Volksrepubliek Korea in het noorden en de Republiek Korea in het zuiden.

Noord-Korea maakte zich al snel los uit de innige omarming van de Sovjetunie en ontwikkelde onder leiding van president Kim Il-Sung een eigen ideologisch en politiek-economisch staatsysteem. De zogenoemde 'Juche'-ideologie staat, vrij vertaald, voor 'autarkie' ('zelfredzaamheid'). Hoewel het systeem zeer herkenbare communistische – en meer specifiek: stalinistische – trekken vertoont, heeft het toch een eigen karakter. In het bijzonder het zelfgekozen isolement en de goddelijke mythevorming die rondom de Kim-familie is gecreëerd, maken het Noord-Koreaanse staatsysteem uniek – al vallen er

tot op bepaalde hoogte vergelijkingen te trekken met bijvoorbeeld Albanië tijdens het bewind van Enver Hoxha.¹

Onmogelijk ideaal

Merkwaardig is dat het Noord-Koreaanse bewind autarkie als hoogste ideaal beschouwt, maar dat in werkelijkheid vrijwel nooit zal kunnen bereiken. Al in de beginjaren van de Noord-Koreaanse staat werd deze onmogelijkheid geconstateerd: 'To be sure, North Korea is by no means self-sufficient and its maintenance of even a semi-modern economy depends upon its ability to import a great many types of goods [...]. It is apparent that if the North Korean economy is obliged to conform to strict conditions of self-help, the standard of living in the area will be at very low level for a long time to come.'² Deze voorspelling uit 1950 is juist gebleken. Hoezeer het Noord-Koreaanse regime de landbouw en (zware) industrie ook heeft getracht te moderniseren, nooit heeft het land een autarkische status kunnen bereiken. Vanaf de jaren vijftig werd zwaar geleund op economische hulp van de Sovjetunie en, in mindere mate, China. Door deze twee rivalen voortdurend tegen elkaar uit te spelen, wist het Noord-Koreaanse regime overigens vakkundig te voorkomen dat de economische hulp tot politieke afhankelijkheid leidde.

Een grote klap kwam in 1991, toen de Sovjetunie werd ontbonden en Noord-Korea in grote mate op zichzelf werd aangewezen. De economie stortte in en sindsdien komen hongersnoden herhaaldelijk voor – schattingen variëren van honderdduizenden tot enkele miljoenen hongerdoden in de afgelopen vijftien jaar. De internationale sancties die tegen Noord-Korea zijn ingesteld wegens de brede waaier aan 'schurkenactiviteiten' die het regime ontplooit, hebben verder bijgedragen aan de zeer slechte economische situatie. Redenen genoeg voor zoveel binnenlandse onvrede, dat een omverwerping van het bewind verwacht zou kunnen worden. Toch is er, voor zover bekend, nooit een serieuze poging daartoe onderno-

men. De in dit verband opvallende lethargie van de Noord-Koreaanse bevolking lijkt toe te schrijven aan twee hoofdoorzaken: de zeer effectieve indoctrinatie door de overheid en het zogenoemde ‘militairen-eerst-beleid’.

Indoctrinatie

Al sinds de start van het Noord-Koreaanse staatsstelsel in de jaren veertig is veel aandacht geschonken aan indoctrinatie van de bevolking. Hierbij kunnen drie pijlers worden onderscheiden: isolement van de buitenwereld, effectieve propaganda en ver doorgevoerde controle en repressie.

Allereerst is de bevolking *volledig afgesloten* van de rest van de wereld. Van reizen naar het buitenland is nauwelijks sprake, zeker niet voor ‘gewone’ burgers, terwijl buitenlanders Noord-Korea uitsluitend onder strenge regie kunnen bezoeken. Ook via radio, televisie, telefoon of internet is geen ‘ongecontroleerd’ contact met de buitenwereld mogelijk. De radio’s waarover de bevolking beschikt, zijn bijvoorbeeld zodanig gefabriceerd, dat ze alleen de staatsomroep kunnen ontvangen. Zodoende lijkt de Noord-Koreaanse bevolking werkelijk weinig zicht te hebben op de situatie buiten het eigen land.

Wát de bevolking al afweet van de wereld, zowel binnenslands als buitenslands, weet ze via de *propaganda* van de staatsmedia. Alle openbare informatievoorziening verloopt via de staat en is gericht op ideologische indoctrinatie. Kinderen vormen overigens een apart aandachtspunt: zij worden al op jonge leeftijd op gezette tijden bij hun ouders vandaan gehaald om via ‘onderwijs’ de binding met de staat te vergroten ten koste van de band met de familie.³

Ten slotte wordt elke vorm van opstandigheid belemmerd door het fijnmazige web van *controle en repressie*. Overal in de samenleving bevinden zich informanten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Wie ook maar enige twijfel over het bewind uitspreekt, kan ongenadig worden gestraft; Noord-Korea kent vele strafkampen, waar (politieke) gevangenen zware dwangarbeid verrichten. De repressie is nog effectiever doordat niet alleen de (vermeende) ‘volksvijand’ wordt gestraft, maar ook zijn verwanten. Iemand die inwendig twijfelt over het systeem, zal drie keer nadenken vooraleer iets daarmee te doen, wanneer hij daarmee zijn familie in gevaar kan brengen.

Ook de krijgsmacht, in dictaturen altijd een potentieel broeinest van staatsgrepen, is door het Noord-Koreaanse bewind ongevaarlijk gemaakt. Noord-

Korea kent het zogenoemde ‘militairen-eerst-beleid’: binnen de belabberde economische omstandigheden krijgen de militairen voorrang bij verdeling van de beperkte middelen waarover het land kan beschikken. Op deze manier wordt de krijgsmacht – in verhouding tot de bevolkingsomvang overigens de grootste ter wereld – tevreden gehouden.⁴ Hetzelfde geldt voor de burgerelite binnen het staatsapparaat. Ook deze mensen worden dermate bevoordeeld, dat ze wel gek zouden zijn hun eigen positie in gevaar te brengen.

Schurkenstaat

Niet alleen binnenlandse, maar ook buitenlandse pogingen het bewind in Pyongyang omver te werpen, zijn tot nu toe uitgebleven. Dit is des te opvallender, gezien de conduitestaat van Noord-Korea op internationaal gebied – de term ‘schurkenstaat’ is zeker van toepassing. Nog afgezien van de Korea Oorlog, die begon met een Noord-Koreaanse inval in Zuid-Korea, heeft het land voortdurend alle grenzen van het politieke spel opgezocht. Enkele decennia geleden hield het zich herhaaldelijk bezig met terroristische activiteiten, variërend van het ontvoeren van inwoners van Japan tot het plegen van aanslagen op Zuid-Koreaanse politici. Zo vermoordde een Noord-Koreaanse geheim agent in 1974 de echtgenote van de Zuid-Koreaanse president en werden in 1983 vier Zuid-Koreaanse ministers en dertien diplomaten gedood bij een door Noord-Korea voorbereide bomaanslag in Birma. In 1987 pleegde Noord-Korea een bomaanslag op een Zuid-Koreaans verkeersvliegtuig, waarbij 115 mensen om het leven kwamen.⁵ Dergelijke aanslagen lijken de afgelopen jaren niet meer voor te komen, maar de criminele activiteiten gaan toch onverminderd door. De Noord-Koreaanse staat is structureel betrokken bij internationale en groot-schalige drugs- en wapenhandel, illegale gokactiviteiten en valsemunterij.⁶

Daarnaast geniet Noord-Korea grote bekendheid wegens het voortdurende streven naar verwerving van massavernietigingswapens. Zeker de afgelopen jaren liep de spanning rond het kernwapenprogramma van Noord-Korea hoog op, waarbij de nucleaire proefexplosie in oktober 2006 wellicht als voorlopig hoogtepunt mag worden genoemd. Nochtans heeft geen enkele buitenlandse mogendheid zich ooit openlijk uitgesproken voor omverwerping van het Noord-Koreaanse bewind. Dat lijkt opvallend, maar het is niet zonder reden.

Invloed en chaos

In grote lijnen kunnen twee redenen worden aangegeven waarom het buitenland het Noord-Koreaanse regime niet graag ziet vallen. Niet alleen kan het huidige bewind sommige landen van nut zijn, maar bovenal zou ineenstorting van het regime nog slechter kunnen uitpakken dan de situatie nu al is.

Vooraf voor de grote mogendheden China en Rusland, die beide aan Noord-Korea grenzen, vormt het bewind in Pyongyang een strategische 'partner'. Hoewel beide landen beducht zijn voor de instabiliteit die Noord-Korea aan hun grenzen kan vormen, gebruiken zij hun relatief goede relatie met het land als machtsmiddel in de internationale politiek. De voortdurende spanningen rond Noord-Korea en de daaruit voortvloeiende diplomatieke trajecten geven China en Rusland een invloedrijke positie in de internationale politieke arena. Zonder Noord-Korea zouden beide landen, en zeker Rusland, beduidend minder invloed hebben in de strategische regio rond het Koreaanse schiereiland – Zuid-Korea is bijvoorbeeld in grote mate georiënteerd op hun grote rivaal, de Verenigde Staten.⁷

Een veel belangrijker reden voor het uitblijven van een extern op gang gebrachte 'regime change' is de angst dat het de situatie erger maakt. Alle betrokken landen beseffen dat ineenstorting van het Noord-Koreaanse bewind tot enorme chaos zou leiden. Alleen al het feit dat er nauwelijks tot geen binnenlandse oppositie bestaat, geeft aan dat omverwerping van het bewind een machtsvacuüm zou creëren: in het land zelf is er niemand die het landsbestuur zou kunnen overnemen. Zonder de huidige staatsstructuur zal ook het economisch systeem definitief vastlopen, met hongersnoden en grote vluchtelingenstromen als gevolg. Het omvangrijke leger, waarin bijna vijf procent van de bevolking dient, zou volgens sommige voorspellingen uiteen kunnen vallen in plaatselijke milities onder leiding van 'warlords'. Er zou geen centrale controle meer zijn over het zware wapentuig van het leger, inclusief de gevreesde massavernietigingswapens. Een lokale *warlord* in het bezit van kernwapens is een nachtmerriescenario waar niemand op zit te wachten.

De grote hoeveelheden hongerige vluchtelingen die naar China, Rusland en Zuid-Korea zouden trekken, zullen een groot humanitair probleem vormen, nog los van de berooide Noord-Koreanen die niet op de vlucht slaan.⁸ De ervaring met de geringe aantallen Noord-Koreaanse vluchtelingen die

het buitenland tot op heden hebben bereikt, geeft bovendien aan dat het moeilijk is de zwaar geïndoctrineerde Noord-Koreanen te laten integreren in een moderne samenleving. De wederopbouw van Noord-Korea, waarschijnlijk na hereniging met Zuid-Korea, vergt bovendien een ongelooflijke inspanning, waarmee vergeleken de economische kosten van de aaneensluiting van Oost- en West-Duitsland in het niet vallen. Schattingen omtrent de kosten van hereniging van Noord- en Zuid-Korea lopen zeer uiteen en variëren van 'slechts' 290 miljard dollar tot maar liefst 3,2 biljoen dollar.⁹ Deze economische dimensie maakt (al dan niet geforceerde) spoedige hereniging ook voor Zuid-Korea onwenselijk – de Zuid-Koreaanse bevolking zit er helemaal niet op te wachten substantieel in te leveren op haar eigen welvaartsniveau om zodoende de noorderburen uit de diepe, maar zelf gegraven put te helpen.¹⁰

De veiligste strategie voor omgang met Noord-Korea lijkt voorlopig handhaving van de *status quo*. Door een combinatie van internationale pressie en hulp kan het regime in Pyongyang wellicht worden aangezet tot langzame hervormingen naar Chinees voorbeeld, waarmee men het gevaar minimaliseert

Het Noord-Koreaanse regime weet Rusland en

China voortdurend tegen elkaar uit te spelen

dat het bewind plotseling instort. Het lijkt alsof alle betrokken landen, van China en Rusland tot de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Japan, wat dat betreft op dezelfde lijn zitten. Paradoxaal genoeg geeft de zwakte van het Noord-Koreaanse regime het tegelijk meer kracht: de buitenlandse angst voor ineenstorting en chaos biedt Pyongyang extra (onder-)handelingsruimte.¹¹

Toekomstperspectief

Er is de afgelopen vijftien jaar veelvuldig gespeculeerd over het ineenstorten van het dictatoriale bewind in Noord-Korea. Onder andere het overlijden van president Kim Il-Sung in 1994, de hongersnoden in de jaren negentig en de strenge internationale sancties zijn als argumenten voor spoedige ineenstorting gebruikt. Anderzijds is herhaaldelijk gespeculeerd op buitenlands ingrijpen, in het bijzonder door de Verenigde Staten, naar aanleiding van

de (min of meer succesvolle) productie van massavernietigingswapens. Ook dit is, alle voorspellingen ten spijt, niet gebeurd. Het lijkt er dan ook op dat het bewind in Noord-Korea nog wel even zal standhouden.

Zolang Pyongyang binnen bepaalde grenzen blijft qua 'schurkengedrag', heeft niemand belang bij omverwerping van het regime. Binnenslands genieten de militaire en politieke elites van te veel privileges om aan hun eigen stoelpoten te gaan zagen, terwijl de bevolking door zestig jaar effectieve indoctrinatie eveneens weinig opstandig gedrag zal vertonen. Het buitenland heeft evenmin belang bij omverwerping of ineenstorting van het Noord-Koreaanse regime. Hoe gevaarlijk de huidige schurkenstaat ook is, een ineengestort Noord-Korea is nog veel gevaarlijker. Voorlopig lijkt iedereen het meest gebaat bij 'pappen en nathouden'.

Niettemin zijn er gebeurtenissen denkbaar die voor plotselinge verandering zouden kunnen zorgen. Mocht president Kim Jong-II onverwacht komen te overlijden en er een opvolgingsstrijd zou ontstaan, dan kan het bewind intern ten onder gaan. Door de centralistische staatsstructuur kan stuurlaaiheid aan de top immers grote gevolgen hebben. Dit scenario werd overigens ook voorspeld met betrekking tot het overlijden van president Kim Il-Sung, maar toch verliep de opvolging toen vrijwel probleemloos. Een andere mogelijkheid is dat Noord-Korea op zeker moment bepaalde grenzen te ver overschrijdt. Waar die grenzen liggen, weet waarschijnlijk niemand – hernieuwde terroristische activiteiten of zelfs de inzet van kernwapens? Het Noord-Koreaanse regime heeft de afgelopen 60 jaar echter bewezen zeer behendig te kunnen opereren en zal niet snel zó ver gaan, dat internationale interventie onvermijdelijk wordt.

Eén voorspelling valt nog wel te wagen: mocht het Noord-Koreaanse bewind op korte termijn ten onder gaan, dan zal het plotseling en onverwacht zijn, net zoals vrijwel niemand de val van de Muur en de ineenstorting van de Sovjetunie vroegtijdig zag aankomen. De internationale gemeenschap zou er dan ook niet onverstandig aan doen alvast (hulp)scenario's op te stellen voor een dergelijke situatie.

Noten

- 1 Voor een duidelijke analyse van de Juche-ideologie en het Noord-Koreaanse staatsstelsel, zie: Kongdan Oh & Ralph C. Hassig, *North Korea through the looking glass*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2000.
- 2 George McCune, *Korea Today*, Cambridge: Harvard University Press, 1950, blz. 258-260.
- 3 Andrew Scobell, *Kim Jong Il and North Korea: the leader and the system*, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006, blz. 26.
- 4 Ken E. Gause, *North Korean civil military trends: military-first politics to a point*, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.
- 5 Andrew Scobell, *North Korea's strategic intentions*, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2005, blz. 23.
- 6 Charles Woolf Jr. & Kamil Akramov, *North Korean paradoxes. Circumstances, costs, and consequences of Korean unification*, Santa Monica: RAND Corporation, 2005, blz. 15.
- 7 Scobell, *a.w. noot 5*; Seung-Ho Joo, 'OS-ROK relations: the political-diplomatic dimension', in: Tae-Hwan Kwak & Seung-Ho Joo (red.), *The United States and the Korean peninsula in the 21st century*, Aldershot: Ashgate, 2006, blz. 39-59.
- 8 Robert D. Kaplan, 'When North Korea falls', in: *The Atlantic Monthly*, oktober 2006, blz. 64-74.
- 9 Een overzicht van schattingen is te vinden bij Woolf & Akramov, *a.w. noot 6*, blz. 49. Deze auteurs zelf komen overigens tot een schatting van minimaal 50 miljard dollar en maximaal 667 miljard dollar (blz. 59).
- 10 Woolf & Akramov, *a.w. noot 6*, blz. 28.
- 11 Bruce Bennett, 'Commentary: North Korea policy options', *United Press International*, 28 november 2006.

Sico van der Meer is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

Kosovo: vele scenario's, één oplossing **Europese eensgezindheid gevraagd**

Op 28 september begonnen in New York de eerste directe onderhandelingen over de status van Kosovo: een uiterste poging het statusvraagstuk op te lossen met alle betrokken partijen. Nog in juli lukte het westerse diplomaten niet het plan van de speciale gezant van de VN, Martti Ahtisaari,¹ door de Veiligheidsraad goedgekeurd te krijgen. De Russische delegatie dreigde met een veto, waarop men ervan afzag een concept voor een resolutie, ter ondersteuning van het plan-Ahtisaari, in te dienen bij de Veiligheidsraad. Daarop heeft de Contactgroep² opdracht gekregen een onderhandelingsteam³ in te stellen, dat *uiterlijk 10 december* verslag dient uit te brengen aan secretaris-generaal Ban Ki-Moon. Ook dient het team advies uit te brengen over de toekomstige status van Kosovo.

De vraag is of deze laatste onderhandelingspoging enige kans van slagen heeft. De standpunten van de Servische regering en de vertegenwoordigers van de Kosovo-Albanezen lopen te ver uiteen, maar ook binnen het onderhandelingsteam heerst geen eensgezindheid. De Kosovo-Albanezen en het Westen beschouwen het plan-Ahtisaari als basis van de onderhandelingen, terwijl de Serviërs het plan al dood hebben verklaard.⁴ (Hierbij zij aangetekend dat enkele Westerse politici inmiddels hun mening lijken te herzien.) Een sleutelrol is weggelegd voor de Europese Unie. Meer dan eens hebben EU-vertegenwoordigers te kennen gegeven dat Kosovo een Europees probleem is.⁵ De Verenigde Staten hebben echter duidelijk laten doorschemeren een zelfstandig Kosovo na 10 december te erkennen. Rusland steunt Servië door een in de Veiligheidsraad aangenomen oplossing te eisen, terwijl Europa verdeeld blijft.

Het plan-Ahtisaari

Na de onlusten van maart 2004⁶ beseftte de internationale gemeenschap dat het niet meer mogelijk was het probleem van de status verder vooruit te schuiven. Bovendien lijkt de economische ontwikkeling niet op gang gebracht te kunnen worden zonder helderheid over de status. Zo is lidmaatschap van internationale organisaties onmogelijk en kan Kosovo niet in aanmerking komen voor financiële hulp van IMF en Wereldbank.

In oktober 2005 werd Ahtisaari door de VN tot speciaal gezant benoemd, om Kosovo-Albanezen en Servië ertoe te brengen gezamenlijk tot een oplossing voor de status van Kosovo te komen. Maar na meer dan een jaar werd duidelijk dat de twee partijen geen kans zagen het met elkaar eens te worden. Dus presenteerde Ahtisaari medio maart 2007 zijn plan, dat eigenlijk bestaat uit een kort verslag (*report*)⁷ en een uitvoerig voorstel (*comprehensive proposal*)⁸ aan de secretaris-generaal van de VN, die het op 26 maart met zijn volledige instemming aan de Veiligheidsraad overhandigde.

Het plan-Ahtisaari is een compromis, dat aan de ene kant voor de Kosovo-Albanezen onafhankelijkheid inhoudt, maar aan de andere kant zorgt voor veiligheid van de Servische minderheid en bijzondere rechten en een speciale relatie met Servië aanbiedt. Het plan voorziet dat Kosovo een multi-etnische, democratische, gedecentraliseerde maatschappij wordt,⁹ waarin mensen- en burgerrechten gewaarborgd zijn. Zo genieten talen, cultuur en opleiding van minderheden speciale bescherming; ook de vertegenwoordiging van niet-Albanezen in het Kosovoarse parlement is gewaarborgd.

Vooraf ten gunste van de Servische minderheid heeft Ahtisaari met dit plan de Albanezen veel concessies afgedwongen. Zo wordt het Servisch naast het Albanees een officiële taal en genieten niet alleen Servische kerkelijke en culturele plaatsen speciale bescherming, maar kunnen Servische gemeenten zich grotendeels onafhankelijk besturen en zelfs speciale betrekkingen met Servië aangaan, over zaken als gezondheidszorg en onderwijs.¹⁰ Verder mag Servië Servische gemeenten financieel en anderszins onbepaald steunen, zolang dit maar op een voor de Kosovoarse autoriteiten transparante manier plaatsvindt. Servische vluchtelingen die in 1999 Kosovo verlieten,¹¹ wordt de terugkeer gegarandeerd – en dat niet alleen naar de plaats van herkomst, maar ook naar iedere andere plaats in Kosovo.

Aanvankelijk zal de internationale gemeenschap, als extra waarborg voor de Serviërs, toezicht houden op de uitvoering van het onafhankelijkheidsproces. Hiertoe wordt een internationale civiele

vertegenwoordiger benoemd. Die heeft volgens het plan-Ahtisaari dan wel geen actieve rol binnen het bestuur van Kosovo, maar hij kan (net als de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina) beslissingen en wetten van Kosovaarse autoriteiten nietig verklaren en politici die tegen de uitvoering van het plan ageren, uit hun functie ontheffen.¹² Na de geplande aftocht van de internationale VN-missie die Kosovo sinds 1999 bestuurt, zal het *International Civil Office* (ICO) assisteren bij het ontwerpen van constitutionele en overige wettelijke regelingen.

Het plan-Ahtisaari voorziet ook in een nieuwe multi-etnische politie voor Kosovo, om samen met een door de NAVO geleide militaire missie de taken van de huidige KFOR¹³ over te nemen. Een overgangperiode van 120 dagen moet ervoor zorgen dat de overdracht van taken van het VN-bestuur (UNMIK)¹⁴ aan de lokale autoriteiten voorspoedig verloopt. Het plan betekent dus niet slechts onafhankelijkheid voor de Kosovaren, maar brengt voor-

Het plan-Ahtisaari was voor de Serviërs onaanvaardbaar, maar ook van Kosovo-Albanese zijde is er kritiek

waardelijke onafhankelijkheid onder internationaal toezicht, die de Albanen hun onafhankelijkheid geeft, maar de Serviërs en andere minderheden tal van rechten toekent.

Kritiek op het plan

Het plan-Ahtisaari was voor de Serviërs van begin af aan onaanvaardbaar; dat standpunt bleef ongewijzigd, ook nadat aanpassingen waren aangebracht om de positie van de Servische minderheid nog te verbeteren. Servië hield vast aan het standpunt dat Kosovo een integraal deel van Servië uitmaakt en dat men slechts bereid was de Albanen uitgebreide autonomie toe te staan. Iedere poging Kosovo van Servië los te weken, zou een inbreuk zijn op het internationale recht. Als oude bondgenoot van Servië heeft Rusland diverse malen voorkomen dat een resolutie die zich uitsprak voor het plan-Ahtisaari, aangeboden werd aan de Veiligheidsraad, door te dreigen met een veto. Hiermee houdt Rusland ook zijn eigen belang in het oog: men vreest dat een precedent geschapen wordt voor bijvoorbeeld de afvallige Kaukasus-republieken.

Maar nog méér argumenten spelen een rol: Rusland beschouwt de Balkan als zijn natuurlijke invloedssfeer en investeert in Servië, Montenegro en Macedonië vooral in de energiesector en infrastructuur.¹⁵ Hier wordt het Westen als natuurlijke concurrent beschouwd. Bovendien wil Rusland weer een rol op het wereldtoneel spelen en heeft het zich tot opdracht gesteld de Amerikaanse invloed in te dammen.

Toch kreeg het plan-Ahtisaari ook van Kosovo-Albanese zijde kritiek te verduren. Men vond dat aan Servische en andere minderheden te veel rechten werden toegekend. De regeling dat Servische gemeenten een speciale band met Servië mogen onderhouden, riep de angst op dat Servië ook na de onafhankelijkheid invloed zou kunnen uitoefenen. Ook de toezegging dat Servische vluchtelingen naar iedere plaats in Kosovo mogen terugkeren, en niet alleen naar de plaats van herkomst, kostte de Albanen nogal wat moeite. Men vreest dat de Serviërs vooral naar het door Serviërs gedomineerde noorden van Kosovo zullen terugkeren, zodat op langere termijn afsplitsing van Servische gemeenten in het noorden dreigt. Ook werd het geplande, sterke internationale toezicht door de Albanen als zeer belemmerend ervaren.

Internationale experts hadden eveneens moeite met de internationale structuren. Men waarschuwde dat daarmee voorkomen wordt dat politici en inwoners een gevoel van 'ownership' krijgen en verwees naar de ervaringen in Bosnië-Herzegovina.¹⁶ Een volgend punt van kritiek was dat de speciale rechten voor minderheden (toegesneden op de Serviërs) in de praktijk de scheiding tussen bevolkingsgroepen zouden versterken. Vooral die EU-lidstaten die zelf met minderheden te maken hebben, waren sceptisch over het plan. Slowakije, Roemenië, Griekenland en Spanje vrezen de gevolgen van een dergelijke concessie. Slowakije en Roemenië kennen grote Hongaarse minderheden,¹⁷ Spanje heeft de Basken en Catalanen, terwijl Griekenland met het onopgeloste probleem van Cyprus in de maag zit. De implementatie van het plan-Ahtisaari heeft immers twee kanten: enerzijds wordt een soevereine staat (Servië) een deel van zijn territorium ontnomen, anderzijds krijgt de Servische minderheid in Kosovo collectieve rechten die tot nu ongekend zijn.

Russisch veto bedreigt plan

De Albanesezen hadden het met de inhoud van het plan niet gemakkelijk. Vooral de uitgebreide rechten voor Serviërs en minderheden (die ver boven elders gehanteerde internationale standaarden liggen) vielen niet goed bij de Albanese bevolking. Maar met het vooruitzicht op onafhankelijkheid was men tot concessies bereid en stemde het parlement van Kosovo in zijn zitting van 5 april 2007 met het plan-Ahtisaari in.¹⁸ Tot het laatste moment waren wijzigingen aangebracht inzake de Servische minderheid en Servische culturele plaatsen, om Servië over de streep te trekken. Ook in andere opzichten was men bij de onderhandelingen in 2006/2007 van internationale zijde bereid Servië tegemoet te komen. Toen op 21 januari 2007 verkiezingen in Servië plaatsvonden, stelde Ahtisaari zelfs nog, op verzoek van de Servische regering, de bekendmaking van zijn plan uit, om radicale partijen niet de mogelijkheid te bieden met de uitkomsten van het rapport te scoren tijdens de verkiezingscampagne. Maar de Serviërs wezen het plan alsnog af en het Servische parlement verklaarde Kosovo in een speciale zitting op 24 juli 2007 tot 'onafscheidelijk deel van Servië'.

Op grond van de uitkomsten van een 'UN fact finding mission' in april 2007 lieten de meeste sceptici binnen de EU zich overtuigen. Ze werden daarmee voorstander van uitvoering van het plan, ook tegen de wil van Servië in, op basis van een besluit van de Veiligheidsraad. Bij de EU was men in 2006 al met de voorbereidingen voor uitvoering begonnen. Zo'n 2.000 juristen, economen en bestuurders waren al gerekruteerd voor het Internationale Civiele Bureau en het bureau van de Civiele Vertegenwoordiger. Dat alles om de eerste jaren te waken over de onafhankelijkheid en om het economische ondersteuningsprogramma van de EU te implementeren.

Maar de dreiging dat Rusland ook de vijfde ontwerp-resolutie in de Veiligheidsraad zou afwijzen, maakte een einde aan de voorbereidingen voor uitvoering van het plan. Rusland bleef erbij dat een oplossing alleen mogelijk was als beide partijen zouden instemmen met het plan. Na de aankondiging van het Russische veto besloten de VN de Contactgroep in te schakelen; die had ook al bij totstandkoming van het Dayton Akkoord voor Bosnië-Herzegovina in 1996 een sleutelrol gespeeld. De Contactgroep kreeg de opdracht nieuwe onderhandelingen tussen de Kosovo-Albanesezen en de Serviërs mogelijk te maken en *uiterlijk 10 december* een aanbeveling te doen

over de toekomstige status van Kosovo. De kans dat deze onderhandelingen slagen, is uiterst klein; de standpunten staan immers lijnrecht tegenover elkaar.

Scenario's

Indien de in september begonnen onderhandelingen niet succesvol blijken, zijn na 10 december diverse scenario's denkbaar:

1 Verder uitstellen van een beslissing over de status en bevroren van de huidige situatie. Sinds de onlusten van 2004 is het ook de internationale gemeenschap duidelijk dat dit géén optie meer is. Zonder helderheid over de status zijn de basisproblemen van Kosovo, vooral de economische, niet op te lossen. Bovendien zijn de verdere mogelijkheden van de VN-missie uitgeput. Zelfs na acht jaar VN-bestuur stijgt Kosovo nog niet uit boven het niveau van een ontwikkelingsland: de infrastructuur bevindt zich in een desolate toestand, de elektriciteits- en watertoevoer is regelmatig gestremd, de economie bestaat bijna alleen uit handel met werknemers van het VN-bestuur en andere internationale organisaties. Het grootste deel van de ongeveer 100.000 Albanesezen die in de jaren '80 als gastarbeider of asielaanvrager in West-Europa woonden en van daaruit hun achtergebleven families financieel steunden, is intussen teruggekeerd.

De Albanese bevolking van Kosovo begint opstandig te worden. Met de voorstellen van het plan-Ahtisaari leek de onafhankelijkheid (zij het door de internationale gemeenschap bewaakt en onder voorwaarden) erg dichtbij. Minder dan dat kunnen Kosovo-Albanese politici niet meer aan hun achterban verkopen, terwijl iedere vertraging de Kosovo-Albanese bevolking nog meer zal frustreren. De politieke elite van Kosovo, die zich vóór de onderhandelingen als één man opstelde, dreigt nu uit elkaar te vallen en de statuskwestie zal de voor november geplande verkiezingen sterk beïnvloeden. Recente uitingen van Kosovo-Albanese politici duiden erop dat er in hun ogen over de onafhankelijkheid van Kosovo niet meer te onderhandelen valt. De Kosovo-Albanesezen voelen zich gesteund door de Amerikaanse toezegging Kosovo na 10 december te erkennen, ook als met Belgrado geen overeenstemming is bereikt.

Verder uitstel van een beslissing over de status zal dan ook die Servische politici in de kaart spelen die erop hopen dat in Kosovo zó veel verzet ontstaat, dat de mogelijkheid van deling als laatste noodoplos-



sing van het probleem op tafel komt, zonder dat zij daarvoor in de ogen van hun kiezers verantwoordelijk lijken.¹⁹ Bovendien is UNMIK al maanden bezig de overname door de Kosovaarse autoriteiten voor te bereiden. Staking van deze activiteiten zal UNMIK's reputatie (die de laatste maanden al serieuze schade onder de Kosovo-Albanen opgelopen heeft) verder verslechteren.

2 Verklaring van onafhankelijkheid en erkenning door het Westen. Dit is een mogelijkheid het plan-Ahtisaari alsnog te verwezenlijken en, zoals gepland, EU- en NAVO-missies in te stellen, ook zonder besluit van de Veiligheidsraad. Servië heeft de verzekering gegeven geen militaire middelen in te zetten als Kosovo eenzijdig de onafhankelijkheid uitroept, maar het kan een onafhankelijk Kosovo altijd nog bedreigen met een handelsembargo en het sluiten van de grenzen.

De reactie van Rusland is moeilijk te voorspellen. Minister van Buitenlandse Zaken Sergej Lavrov noemde, naast het raketterschild in Oost-Europa, Kosovo één van de rode draden van de Russische politiek, waarover Moskou niet wenste te marchanderen.²⁰

3 Verklaring van onafhankelijkheid en erkenning door de Verenigde Staten en door een deel van de EU-lidstaten. Dit zal de mogelijkheden van ontplooiing van EU- en NAVO-missies en ook het lidmaatschap van Kosovo van internationale organisaties sterk belemmeren. Het zenden van een Europese missie, zoals voorzien in het plan, zou dan wel eens onuitvoerbaar kunnen worden, met desastreuze gevolgen. Het ontplooiën van een Europese politiemissie zou onmogelijk worden. Het totale plan-Ahtisaari (tot nu toe het enige plan dat uitzicht biedt op een democratisch en multi-etnisch Kosovo) zou op losse schroeven komen te staan en daarmee ook de veiligheid van het Servische bevolkingsdeel en andere minderheden.

4 Kosovo verklaart zich onafhankelijk, maar wordt vervolgens niet door de internationale gemeenschap gesteund. Deze mogelijkheid bestaat als ook verdere onderhandelingen niets opleveren, oplossing van de statuskwesie weer uitgesteld wordt en Kosovaarse politici onder druk komen te staan van hun bevolking en extreme politieke spelers (zoals de veteranen van het Kosovaarse Bevrijdingsleger [UÇK] of van de beweging *Vetevendosje*²¹). Conflicten tussen het Servische noorden en de rest van Kosovo en tussen de Kosovaarse politie en UNMIK behoren dan tot de mogelijkheden. Serviërs uit de enclaves in het zuiden zouden naar Servië kunnen vluchten, met

destabilisatie van de regio als gevolg. Westerse diplomaten hebben Kosovo-Albanese politici herhaaldelijk voor zo'n stap gewaarschuwd. Deze laatste verzekerden tot nu toe *niet* eenzijdig de onafhankelijkheid te willen uitroepen. De vraag is in hoeverre deze belofte nagekomen kan worden, wanneer de onderhandelingen *niet* vóór of op 10 december tot een oplossing leiden en de beslissing door de internationale gemeenschap weer vooruitgeschoven wordt.

5 Verdeling van Kosovo in een Albanese en een Servische deel. Over deze mogelijkheid werd in bepaalde Servische kringen al in de periode-Milošević gesproken.²² Deze optie werd in 2005 door de Contactgroep verworpen,²³ maar krijgt na de vijfde vruchteloze poging tot een VN-resolutie weer meer steun, ook in westerse diplomatieke kringen.²⁴ Zo verklaarde de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen, tijdens een bezoek aan Servië op 28 augustus jl., dat verdeling van Kosovo een acceptabele oplossing is, op voorwaarde dat beide partijen ermee instemmen. Ook de speciale coördinator van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, Erhard Busek, noemde een deling van Kosovo een 'mogelijke oplossing'.²⁵

Het is deze optie, die sommige Servische politici (weliswaar niet in het openbaar) als 'fall back'-mogelijkheid voor ogen hebben.²⁶ Het noordelijk gedeelte, langs de rivier Ibar, met zijn Servische gemeenten en het voormalige industriële zwaartepunt van Kosovo, zou naar Servië gaan. Een optie die in verschillende opzichten gevaarlijk is: in het noorden van Kosovo woont slechts eenderde van de Servische minderheid;²⁷ de rest leeft in het zuiden en oosten in enclaves. Na een deling van Kosovo zouden deze mensen geneigd kunnen zijn óf naar het noorden óf naar Servië te trekken. Aan de andere kant zouden de Albanen zich na een deling van Kosovo niet meer aan de door hen gemaakte concessies van het plan-Ahtisaari gebonden kunnen voelen wat betreft multi-etniciteit en decentralisatie.

Een deling van Kosovo zou ook weer andere opties voor de Albanen attractief maken. Als een deling onder internationale afspraak mogelijk is, zouden ze vervolgens wellicht het westelijk deel van Macedonië²⁸ gaan claimen, dat grotendeels door Albanen bewoond wordt. Dit is één van de redenen dat Macedonië, ondanks grote Russische druk, de onafhankelijkheid van Kosovo en het plan-Ahtisaari steunt. Bovendien bestaat de kans dat de vraagstukken-Presevo en -Bujanovac weer keihard terugkomen, twee gemeenten in Servië die aan Kosovo grenzen

en voornamelijk door Albanen bewoond worden. De bewoners zouden op het idee kunnen komen zich ook af te scheiden.

Plan-Athisaari alsnog de beste oplossing

De kans dat de Servische en Albanese zijden in bilaterale gesprekken alsnog tot overeenstemming komen, lijkt onwaarschijnlijk. En dus lijkt het plan-Athisaari, met al zijn beperkingen, wel degelijk de beste oplossing. Het verschaft de Kosovo-Albanen de onafhankelijkheid, geeft de Serviërs en andere minderheden gegarandeerde rechten en verlost de Servische politici van de 'vloek' van Kosovo, die ook in Servië iedere voortgang in de ontwikkeling de laatste jaren geremd heeft. Na 10 december is er géén tijd meer verder naar varianten te zoeken. De spanning stijgt en de Albanen worden ongeduldig.

Alle belanghebbenden hebben intussen plannen gemaakt voor het geval er na 10 december géén overeenstemming wordt bereikt. Rusland en Servië houden voet bij stuk en eisen een oplossing die door beide partijen onderschreven en door de Veiligheidsraad aangenomen wordt. De Verenigde Staten hebben te kennen gegeven dat ze Kosovo zullen erkennen wanneer de onderhandelingen vruchteloos blijven. De Kosovo-Albanen achten onafhankelijkheid niet meer onderhandelbaar.

De EU daarentegen heeft zich in een lastige positie gemanoeuvreerd. Ze heeft Kosovo tot een EU-aangelegenheid verklaard en de uitvoering van het plan-Athisaari rust op de schouders van de EU (met uitzondering van de militaire component, die de NAVO voor haar rekening neemt). Inmiddels zijn 200 experts voor het Internationale Civiele Bureau en voor dat van de Internationale Civiele Vertegenwoordiger in dienst genomen. Ook de voorbereidingen voor het inzetten van een stevige politiemissie zijn in volle gang.²⁹

Ook al wordt van EU-zijde bij herhaling beweerd dat men wat betreft het Kosovo-vraagstuk op één lijn zit,³⁰ toch beginnen de sceptici van eertijds zich weer te roeren.³¹ Net als voorafgaande aan de NAVO-luchtaanvallen op Servië in 1999 dreigt de Unie uiteengespeeld te worden. En evenals begin jaren '90 en bij de aanvang van de 'Balkanoorlogen' staan de EU en haar buitenlands en veiligheidsbeleid voor één van haar grootste uitdagingen. Europa dient zijn verantwoordelijkheid te nemen en er zorg voor te dragen dat deze uitdaging geen beproeving wordt.

Noten

- 1 Martti Ahtisaari is voormalig president van Finland en sinds 2005 Speciale Gezant van de VN voor Kosovo.
- 2 *Contactgroep*: in 1994 geformeerde groep van diplomaten uit de Verenigde Staten, Rusland, Groot-Britannië, Frankrijk, Duitsland en Italië. Speelde een sleutelrol bij vredesonderhandelingen in het voormalige Joegoslavië.
- 3 Drie diplomaten, die binnen de Contactgroep de Verenigde Staten (Kosovo Envoy Frank Wisner), Europa (de Duitse diplomaat Wolfgang Ischinger) en Rusland (Balkangezant Aleksandar Botsan-Chartsjenko) vertegenwoordigen.
- 4 Zie: *RFE/RL Newslines*, vol. 11, no 159, part II, 28 augustus 2007.
- 5 Aldus EU-commissaris Rehn bij zijn toespraak voor het Europees Parlement in Straatsburg op 11 juli 2007.
- 6 De dood van drie Albanese kinderen in maart 2004, naar men beweert mede veroorzaakt door Serviërs, was aanleiding voor dagenlange anti-Servische en anti-VN-onlusten. Volgens UNMIK namen tussen 30.000 en 50.000 Albanen daaraan deel. Negentien mensen werden gedood, 900 gewond en ongeveer 4.500 verjaagd, terwijl talrijke Servische culturele monumenten werden vernield.
- 7 Engelstalige versie van het *Ahtisaari Report* onder: www.unosek.org/docref/report-english.pdf
- 8 Engelstalige versie van het *Ahtisaari Proposal* onder: www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf
- 9 Het woord 'staat' is in het plan-Athisaari met opzet vermeden.
- 10 Zo behelst het voorstel gescheiden schoolsystemen, waarbij het Servische schoolstelsel afhankelijk is van het Ministerie van Onderwijs in Belgrado.
- 11 Servië hanteerde het getal van 155.000 Serviërs uit Kosovo die nu in Servië wonen; andere studies, zoals van de *European Stability Initiative*, komen op 65.000 Serviërs (www.esiweb.org).
- 12 *Ahtisaari Proposal*, a.w. noot 8, Annex IX, artikel 2.1.
- 13 KFOR = *Kosovo Force*, een 16.000 man sterke, NAVO-geleide missie ter ondersteuning van het civiele VN-bestuur van Kosovo.
- 14 UNMIK = *United Nations Interim Administration in Kosovo*, in 1999 op basis van VN-Veiligheidsraadsresolutie 1244 geïnstalleerd VN-bestuur van Kosovo.
- 15 Als voorbeeld moge dienen het feit dat de Russische vliegmaatschappij Aeroflot gesprekken voert met het oogmerk de Servische maatschappij JAT over te nemen en dat de eigenaren van de luchthaven van Moskou interesse hebben getoond de luchthaven van Belgrado in handen te krijgen.
- 16 Aldus Jean-Arnault Dérens in *Le Monde diplomatique*, maart 2007.
- 17 Zo stelde de Slowaakse premier Robert Fico op 26 mei dat Slowakije vreest dat de Hongaarse minderheid onafhankelijkheid van Kosovo als precedent zou kunnen beschouwen.

- 18 Dit gebeurde bij afwezigheid van de Kosovo-Servische gedelegeerden, die de zittingen van het parlement boycotten.
- 19 Zie 'Kosovo: No Good Alternatives to the Athisaari Plan', *Crisis Group Europe Report No 182*, 14 mei 2007, blz. 12.
- 20 Zie *RFE/RL Newslines*, vol. 11, no 163, Part 1, 4 september 2007.
- 21 Betekent 'zelfbeschikking'; deze beweging is actief sinds 2005 en streeft naar een referendum over de onafhankelijkheid van Kosovo. Daarnaast eist ze het vertrek van de VN en accepteert ze geen enkele voorwaarde bij instelling van een onafhankelijke staat Kosovo.
- 22 De voormalige president van Servië en Montenegro, Dobrica Cosić, heeft al vroeg over een mogelijke deling van Kosovo geschreven. Recent nog in zijn boek *Kosovo* (2004).
- 23 'Guiding principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo', 7 oktober 2005 (www.unosek.org/unosek/en/docref.htm)
- 24 Zo noemde de speciale coördinator van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, Erhard Busek, een deling van Kosovo 'een mogelijke oplossing'; zie: *RFE/RL Newslines*, vol. 11, no 158, part II, 27 augustus 2007.
- 25 *Ibid.*
- 26 Zie Chris Patten in *The Boston Globe*, 10 augustus 2007.
- 27 Informatie over gebruikte aantallen is te vinden in: *The Lausanne Principle: Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo's Serbs* (Report of the European Stability Initiative), zie: www.esiweb.org
- 28 Officiële naam: FYROM = *Former Yugoslavian Republic of Macedonia* (voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië).
- 29 Zie AFP-melding van 11 september jl.: 'EU presses on with Kosovo mission despite future uncertainty.'
- 30 Aldus de 27 EU-ministers van buitenlandse zaken tijdens een bijeenkomst in het Portugese Viana do Castelo op 8 september 2007; zie: *RFE/RL Newslines*, vol. 11, no 167, part II, 10 september 2007.
- 31 Aldus de Roemeense president Traian Băsescu, die tijdens een bijeenkomst van Roemeense ambassadeurs op 3 september 2007 verklaarde het standpunt van Servië ten aanzien van Kosovo te steunen; zie: *RFE/RL Newslines*, vol 11, no 165, part II, 6 september 2007.

Tatjana Meijvogel-Volk, politicologe, is projectleider internationale politiek bij het Instituut voor Publiek en Politiek in Amsterdam. In het voormalige Joegoslavië werkte ze o.a. voor het EU-bestuur in Mostar en voor de OVSE op het terrein van democratisering en verkiezingen.

New publication in the series Discussion Papers in Diplomacy:

Think Global, Act Local: Honorary Consuls in a Transforming Diplomatic World

No. 109 by Kevin D. Stringer, 28 p.

Consular diplomacy is taking on an ever increasing importance in the globalized world and economy, and may emerge as the more significant component of diplomatic power when compared to the traditional diplomacy exercised from embassies. Consular diplomacy can be defined as the diplomacy conducted via consulates and consular representatives, focused on the classical activities of visa functions, citizen services, representation, and issues of trade, tourism, and investment promotion between countries, localities, organizations, and individuals. This paper concentrates on the understudied subject of honorary consuls and their conduct of trade, tourism, and investment promotion. It seeks to highlight how states are using honorary consuls to extend their network for increased consular coverage; overview why localities, regions, and municipal hubs are increasingly more important than national capitals in terms of business and commerce and thus in need of an honorary consular presence; and demonstrate how selected nations are using honorary consuls to develop their economies. The conclusion looks at some of the still open research questions concerning the value of honorary consuls to trade and investment promotion, in particular the linkage between assigning honorary consuls the task of trade, tourism, and investment promotion and their actual effectiveness in the role.

About the Author

Dr. Kevin D. Stringer is an international banker and adjunct Professor of Security Studies at the Baltic Defence College in Estonia. He holds a Ph.D. in Political Science/ International Relations from the University of Zurich, an MA in International Relations from Boston University, and a B.Sc. in Military History from the US Military Academy. He has served as a diplomat and military officer. His diplomatic research interests focus on consular diplomacy, the diplomacy of autonomous regions, and the diplomacy and economics of microstates.

Email: kevin-douglas.stringer@ubs.com

More information

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. (070) 3746605 or via email.

Stel die TV nog eens af!

N.a.v. Michiel Kramer, 'Kleurenrevoluties in de voormalige Sovjetunie: ontluikende democratieën of Westerse Realpolitik?', in: *Internationale Spectator*, oktober 2007, blz. 492-496.

Georgië 2003, Oekraïne 2004, Kirgizië 2005: drie voormalige Sovjet-staten waarin driemaal grove verkiezingsfraude ten gunste van de regerende politici plaatsvond, nadat zij er toch al zoveel mogelijk aan hadden gedaan om de oppositie in haar campagnes te hinderen.

De OVSE-constatering dat deze verkiezingen niet voldeden aan internationale standaarden, zal niemand hebben verbaasd – regime noch oppositie, Kremlin noch de Westerse krantenlezer. Om over de bijna dodelijk vergiftigde Oekraïense presidentskandidaat Joesjtsjenko nog maar te zwijgen.

Maar dan: massale demonstraties. Het door de oppositie daartoe opgeroepen volk protesteert op geweldloze basis tegen de onrechtmatige uitslagen. En behaalt daardoor drie democratische overwinningen? Jazeker. Maar, zo stelt Michiel Kramer in *Kleurenrevoluties in de voormalige Sovjetunie; Ontluikende democratieën of Westerse Realpolitik?*: 'Dat is wat de westerse media ons willen doen geloven.' (blz. 492) 'Volgens de Russische media', zo vervolgt hij even later, 'waren de revoluties nauwkeurig gestructureerd door de westerse grote mogendheden, in het bijzonder de Verenigde Staten, met als doel toename van de westerse invloed in de regio ten koste van de Russische invloed.'

Niet ingaande op de droevige staat van die Russische media noch, helaas, op de wijze waarop Rusland zelf zijn invloed deed gelden, lijkt de auteur het grotendeels met die interpretatie eens. Zijn conclusie aan het eind van het artikel (blz. 495) luidt: '[D]aarmee passen deze inspanningen in de Amerikaanse *Realpolitik*, onder meer bekend uit Irak, waarbij Washington democratische ontwikkeling als argument gebruikt. Het valt op dat dit soort politieke hervormingsactiviteiten op lokaal niveau voorheen voornamelijk door de CIA werd uitgevoerd, zoals in Iran, Guatemala en Nicaragua. Het lijkt erop dat wat dergelijke operaties betreft de CIA plaatsmaakt voor USAID en een aantal NGO's.'

Kramer is daarin overigens niet de enige. *Guar-*

dian-columnist Jonathan Steele schreef, terwijl de Oekraïense Oranjerevolutie nog aan de gang was, al over 'een post-moderne *coup d'état*'.¹ Maar wat zijn nu eigenlijk de constatering? Eén: de democratische oppositie mocht structurele 'Westerse' steun ontvangen – vooral van Washington, maar ook van verklaarde Bush-opponent Soros, en van Europese instellingen. En twee: de Verenigde Staten hebben baat bij democratische, pro-westerse regimes in de genoemde landen. Ging het, zoals de Russen (en anderen met hen) lijken te geloven, daarmee dan om een nieuwe vorm van 'door het westen, in het bijzonder de Amerikanen' gesponsorde staatsgrepen?

Er valt een hoop af te dingen op (het Westerse beeld van) de revoluties – om te beginnen natuurlijk dat de ene revolutie de andere niet is. Meer in het algemeen waren de verwachtingen te hooggespannen, terwijl de hervormingen moeizamer bleken dan verwacht. Ook was er niet zomaar sprake van een 'nationale strijd'. De zittende autoriteiten genoten zeker ook binnenlandse steun, alleen: geen democratische meerderheid. En inderdaad, de revoluties waren niet – zoals men aanvankelijk kon denken – spontaan, maar goed voorbereid. Met Westerse steun bovendien, en niet tegen de Westerse belangen in.

Maar de teneur van analyses als die van Kramer, waarin bovendien vermeende splinters in het Westerse, maar niet de balk in het Russische oog² worden gezien, leidt tot een verkeerd beeld van de aard van de kleurenrevoluties. Daarom drie kanttekeningen bij zijn stuk.

Ten *eerste*: de methoden van oppositie en Westerse NGO's steken positief af bij die van de autoriteiten (of het Kremlin in de Oekraïne). Door hun democratische en geweldloze karakter verschillen zij daarnaast ook fundamenteel van de vroegere CIA-operaties – laat staan van de inmenging in 'Irak'. En ten slotte leidden zij, met alle genoemde kwalificaties, metterdaad tot democratische ontwikkeling. De ondertitel 'Ontluikende democratieën of Westerse *Realpolitik*?' is dan ook een schijntegenstelling.

Ten *tweede*: vanwege het feit dat de verkiezingen vervalst waren (inclusief die in het prototypische Servië 2000) als steen des aanstoots, had de oppositie het democratische recht – of zelfs de plicht – zich te roeren. Dat de voorbereiding hierop door 'het

Westen' (Midden- en Oost-Europa inclus) werd gesteund, zou men, cynisch dan wel strikt genomen, kunnen interpreteren als een schending van het klassieke soevereiniteitsbeginsel, maar de enige staatsgrepen die werkelijk gepleegd dreigden te worden, waren die door de zittende autoriteiten.

Ten derde: zonder een bevolking die bereid is haar democratische rechten te verdedigen en daarmee het eigenlijke democratiseringswerk te doen, valt er niets te bereiken, wat de aard van de vermeende inmenging ook is. De invloed van buitenaf moet dan ook vooral niet overdreven worden.

Noten

- 1 J. Steele, 'Ukraine's Post-Modern Coup d'Etat', in: *The Guardian*, 26 november 2004.
- 2 N. Petrov & A. Ryabov, *Russia's Role in the Orange Revolution*, in: A. Åslund & M. McFaul (red.), *Revolution in Orange, the Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Nils de Mooij MA is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP). Hij studeerde geschiedenis en conflictstudies aan de Universiteit Utrecht, schreef zijn bachelorscriptie over de Servische democratische verzetsbeweging 'Otpor' en verrichtte in 2006 enkele maanden veldonderzoek in Oekraïne voor zijn masterscriptie 'Setting the Clock: The "PORA" Campaign and the Orange Revolution'.

Repliek Michiel Kramer

Kleurenrevoluties: RTR versus CNN

Dat de bevolking na gestolen verkiezingen tracht de rechtmatige persoon alsnog te laten winnen, is fantastisch. Begrijpelijk genoeg gebruiken de Verenigde Staten dit om met hun invloed de voor hen meest ideale kandidaat op democratische wijze aan de macht te helpen. De Verenigde Staten noemen dit democratisering; Rusland noemt dit *realpolitik*. De ondertitel van mijn artikel: 'Ontluikende democratieën of Westerse realpolitik?', slaat dan ook op de uiteenlopende invalshoeken waarmee de revoluties worden bekeken. De conclusie van De Mooij dat het een schijntegenstelling is, klopt. Dit is juist de opzet van het artikel. Het *is* een schijntegenstelling, want het is beide, zowel ontluikende democratieën in de landen waar de bevolking protesteert ten gunste van eerlijke verkiezingen én *realpolitik* van de zijde van de Verenigde Staten, die in die zelfde landen 'hun' ideale kandidaat aan de macht helpen en daarmee hun eigen invloed vergroten.

Dat Rusland net als de Verenigde Staten *realpolitik* bedrijft, wordt niet ontkend; dat de Russische methoden minder fraai zijn, evenmin. Alleen staan de Russische methoden in het artikel centraal omdat deze in het Westen algemeen bekend zijn. Dit is ook de reden dat de westerse methoden wél centraal staan; zeer weinig mensen hebben hier een accuraat beeld van.

Het beeld bestaat dat de desbetreffende landen zelfstandig hun democratiseringsproces op gang hebben gebracht en hebben bevochten. Dit beeld is niet correct. Zonder de westerse hulp zouden de oppositiepartijen nooit in die mate succesvol zijn geweest. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de Amerikanen het bij de Rozen- en de Oranjerevolutie mogelijk hebben gemaakt de revolutionaire angel, leden van studentenbewegingen *Kmara* en *Pora*, al vóór de gepleegde verkiezingsfraude te trainen in revolutionaire technieken in het *Centrum voor Non-Violent Resistance* in Servië. 'Zij hebben ons alles geleerd wat wij weten,' zo zei een lid van *Pora* tegen een correspondent van de *Deutsche Welle*.¹ Het Centrum wordt gefinancierd door het *International Republican Institute*, dat indirect zijn financiële middelen verstrekt krijgt van de Verenigde Staten.²

Het Westen, en voornamelijk de Verenigde Staten, hebben naast de voor de revolutie essentiële trainingen ook gezorgd voor het ontstaan van de directe aanleiding van de revoluties, de *exit polls*. Een van de vele, maar waarschijnlijk het meest invloedrijke project van USAID was het houden van dergelijke *exit polls*. Deze vormden de directe aanleiding voor het ontstaan van de massale protesten. Zoals een medewerker van USAID zei: 'The USAID help for the

poll was absolutely important – the poll results after the second round made people go to the streets.⁷³ Hier wordt de spijker op de kop geslagen: zonder de door de Verenigde Staten georganiseerde en gefinancierde opiniepeilingen bij de stembureaus zouden de protesten nooit zo snel en massaal zijn ontstaan en is het goed denkbaar dat het momentum verloren zou zijn gegaan.

Dat de steun van de bevolking essentieel was bij het slagen van de revoluties staat overigens zonder meer vast. Het antwoord op de vraag of de revoluties op dezelfde succesvolle wijze hadden uitgekapt zonder de directe en indirecte Amerikaanse steun is echter negatief. Zonder de specifieke training van de studentenbewegingen en een internationaal goed onderbouwde directe aanleiding zouden de revoluties gewoonweg nooit zo succesvol zijn geweest en

wellicht niet eens van de grond zijn gekomen. Al was het maar omdat Rusland dan vrij spel had gehad in zijn eigen *realpolitik*.

Noten

- 1 Mark Beissinger, *Promoting democracy: is exporting revolution a constructive strategy?* (zie de website van Dissent: www.dissent-magazine.org/article/?article=155)
- 2 *Peace Watch*, vol. VII, nr 1, december 2000 (www.usip.org/peacewatch/pdf/pw1200.pdf (8 december 2006)).
- 3 Orange Revolution; zie website van USAID: www.usaid.gov/press/frontlines/fl_jan06/democracy.htm

Michiel Kramer, cadet-vaandrig, heeft zijn afstudeerscriptie aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda geschreven over de kleurenrevoluties. Hij is gedetacheerd geweest bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Respons Gera Arts

Appels en peren vergelijken

N.a.v. Rinus van Schendelen, 'De Europa-adviseurs van het kabinet-Balkenende', in: *Internationale Spectator*, oktober 2007, blz. 506-508.

Rinus van Schendelen stelt zich in zijn opinie-artikel in het oktobernummer van dit blad de vraag of het kabinet beschikt over intelligente adviseurs over de Europese Unie. Hij besluit het artikel met het antwoord: de adviesrapporten van deze adviseurs zijn weinig intelligent, schraal en ontberen kritische massa, mede omdat de adviseurs elkaar napraten.

Van Schendelen baseert dit oordeel op een vijftal Europa-rapporten met een algemeen-bestuurlijke strekking, waarvan het meest recente afkomstig is van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (*Europa in Nederland. Rapporten aan de Regering 78*, juni 2007, Den Haag, Sdu uitgevers). De rapporten legt hij langs drie meetlatten of 'harde realiteiten': 1 wordt genoegzaam erkend dat het binnenland gefragmenteerd en verdeeld is; 2 maken de adviezen duidelijk op welke plek van het Europese speelveld gespeeld moet worden; en 3 zijn de advi-

seurs op de hoogte van de subtiliteiten van het Europese invloedsspel? Drie belangwekkende vragen, die echter voor het WRR-rapport *Europa in Nederland* slechts in beperkte mate relevant zijn. Dit rapport gaat per slot van rekening niet over de ingewikkelde vraag naar invloed in Brussel, de 'comitologie', die grotendeels in samenspel met de Commissie 85% van de EU-wetgeving bepaalt, of over de kracht van particuliere lobby's.

De WRR heeft op verzoek van de regering juist bekeken hoe politieke en maatschappelijke processen van legitimering van EU-beleid in Nederland kunnen worden verbeterd. Het WRR-rapport bespreekt de *binnenlandse schakels* die Nederlandse burgers kunnen verbinden met de EU. De kern van de analyse: regering, parlement en politieke partijen zijn onmisbare, maar tot op heden verwaarloosde schakels tussen Europa en Nederlandse burgers. Het is dus opmerkelijk dat Van Schendelen stelt dat de regering er bij de WRR 'los bij bungelt' of dat de Raad zou stellen dat betere coördinatie meer invloed in Brussel genereert. Probleem is juist dat alle formeel-institutionele en

vaak op 'meer coördinatie' gerichte voorstellen van de afgelopen jaren weliswaar de Nederlandse inbreng in 'Brussel' versterken, maar burgers worden er niet of nauwelijks mee bereikt. Daarom richt de WRR zich op andere manieren om de zichtbaarheid van de EU in Nederland te vergroten: stellingname van bewindslieden en de minister-president, tijdige discussies en deliberaties in het parlement en, ten slotte, een Euro-padebat binnen en tussen politieke partijen. Omdat deze oplossingen noodzakelijk, maar waarschijnlijk onvoldoende zijn, zijn drie hoofdstukken gewijd aan oplossingen *buiten* de 'Haagse wereld', zoals Van Schendelen deze noemt: kansen voor constitutionele waarborgen, de rol van de ombudsman, (p)referenda,

e-democratie en de nieuwsmedia en het maatschappelijk veld. Het WRR-rapport biedt, kortom, een brede analyse van het binnenlandse thuisfront, gefundeerd op een stevige internationale vergelijking die Van Schendelen zegt te missen.

Machiavelli zou zeggen: ook een kritisch betoog moet zijn gestoeld op een intelligente analyse. Een probleemformulering over de Haagse invloed op de EU toepassen op een advies over Europa en de burger, is appels met peren vergelijken. Beide zijn smakelijk, maar ze smaken toch net iets anders.

Mw drs Gera Arts is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Repliek Rinus van Schendelen

Gera Arts, betrokken bij het WRR-rapport *Europa in Nederland*, meent dat dit rapport *niet* gaat over beïnvloeding van de EU vanuit ons land en dat dus mijn kritiek op gebrek aan EU-intelligentie in vijf recente Haagse adviesrapporten niet op het WRR-rapport kan slaan. De vraag is dus of het WRR-rapport *wel of niet* gaat over beïnvloeding van de EU. In mijn kritische analyse in het oktobernummer van dit blad (blz. 506-507) typeerde ik die rapporten kort vooraf. Over alle merkte ik op dat zij over meer gaan dan alleen die beïnvloeding van de EU, maar dat dit thema wel een rode draad door alle rapporten heen is. Over het WRR-rapport merk ik op dat dit gaat over de binnenlandse legitimering van EU-beleid, maar dat vooral in hoofdstuk 5 de omgekeerde vraag aan bod komt naar de binnenlandse legitimatie van het Haagse beleid richting EU. Voilà, de rode draad.

Zo bepleit de WRR dat maatschappelijke organisaties 'zich richten op de nationale actoren in het EU besluitvormingsproces (en dus niet alleen op bijvoorbeeld de Commissie)' (blz. 102). Die nationale actoren zitten in Den Haag en lopen in Brussel door naar de Raad, het eindstation van globaal 15% EU-wetgeving, wat meestal weinig invloedskansen geeft. De WRR adviseert onze organisaties dus niet zo intelligent, want zij kunnen zich beter primair blijven richten op de Commissie, *de facto én de jure* de belangrijkste fabrikant van EU-wetgeving. Overigens steun ik zeer, zoals ik schreef, het WRR-voorstel dat onze (op het Europese speelveld vaak zeer ervaren)

maatschappelijke organisaties ook mogen 'meebepalen de inhoud van het Nederlands EU-beleid' (blz. 103). Daar wordt Den Haag niet dommer van.

Tot slot twee specifieke punten. Laat het WRR-rapport 'de regering er los bij bungelen', zoals ik schreef? Ja, zie aldaar het schema over verbindingen tussen Haagse actoren en EU (blz. 60). Onze burgers, politieke partijen en parlement staan met lijnen verbonden met de EU (hoewel die in de praktijk nogal denkbeeldig zijn), maar niet de bewindslieden en ambtenaren (van wie velen *wél* dagelijks met de EU omgaan)! En stelt ook de WRR dat 'betere (Haagse) coördinatie meer invloed in Brussel genereert', zoals ik over alle rapporten stelde? Men leze blz. 61-63 over de (ook volgens de WRR gebrekkige) Haagse coördinatie, prioritering en regie van het Nederlandse EU-beleid, ten nadele van zowel de binnenlandse legitimatie van de EU als 'de Nederlandse inbreng in het EU-besluitvormingsproces' (blz. 63).

Uit bovenstaande moge blijken dat mijn kritisch betoog is 'gestoeld op een intelligente analyse', zoals Gera Arts terecht verlangt. Moge die kritische analyse nu ook doordringen bij de EU-adviseurs van het kabinet-Balkenende en, uiteraard belangrijker, bij de Haagse actoren zelf!

Rinus van Schendelen is hoogleraar politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en auteur van o.m. *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU* (Amsterdam University Press, 2005, 2de editie).

De Koude Oorlog of een koude oorlog

N.a.v. Manuel Duran, 'De Koude Oorlog is afgelopen', in: *Internationale Spectator*, oktober 2007, blz. 485-488.

In Manuel Durans artikel in de *Internationale Spectator* van oktober 2007 wordt het begrip 'koude oorlog' op verschillende manieren gebruikt. Hierdoor kan gemakkelijk verwarring ontstaan over de vraag wat met 'koude oorlog' is bedoeld. Hieronder wil ik enkele opmerkingen maken om het begrip 'koude oorlog' te verhelderen.

Bij de uitdrukking 'koude oorlog' moeten we onderscheid maken tussen de koude oorlog als soort-aanduiding voor een vijandige situatie, in beginsel zonder gewapende conflicten, tussen twee of meer staten; en de Koude Oorlog als periode van vijandig optreden van de Verenigde Staten en de Sovjetunie en hun respectievelijke bondgenoten. Deze periode begon na de Tweede Wereldoorlog en eindigde in 1991.

Als soort-aanduiding vinden we het begrip 'koude oorlog' sinds enkele decennia in *Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandse taal*. Hierin wordt het omschreven als 'toestand van vijandigheid zonder gevechtshandelingen'. In de editie van 1948 was de uitdrukking nog niet opgenomen. Het begrip is echter al oud en moet reeds in de veertiende eeuw gebruikt zijn door de Spanjaard Juan Manuel, regent van Castilië en León. Deze stelde in een kroniek over de strijd tussen de christenen en de Moren de gewone oorlog tegenover de koude oorlog (*guerra fría*). Dit was volgens hem een strijd die voor degenen die hem begon, eer noch vrede bracht.¹ Enkele eeuwen later, in 1893, heeft de Duitse schrijver en politicus Eduard Bernstein (1850-1932) de uitdrukking ook gebruikt.² Zij was echter toen niet gangbaar. Pas na 1945 is zij populair geworden, toen George Orwell haar in dat jaar in een artikel over de oorlog in het Verre Oosten gebruikte. Korte tijd daarna heeft de Amerikaanse politicus Bernard Baruch gesproken van een 'cold war' tussen de toenmalige supermogendheden, maar pas in 1947 heeft de uitdrukking door een boek van Walter Lippmann algemeen ingang gevonden. De Groningse polemoloog Röling heeft het begrip 'koude oorlog' later omschreven als 'de constante situatie van vijand-

schap tussen staten, die leidt tot heftige competitie in machtspositie en tot onvriendelijke uitlatingen en daden behalve militaire vijandelijkheden'.³

Na het verschijnen van het boek van Lippmann is de uitdrukking populair geworden en in het maatschappelijk spraakgebruik ingeburgerd. Als soort-aanduiding is zij in Nederland wellicht voor het eerst in het *Algemeen Handelsblad* van 2 januari 1953 gebruikt. Hierin werd toen gesproken van een 'koude oorlog' tussen Italië en San Marino in verband met de aanwezigheid in San Marino van een in Italië verboden casino, alsmede de in het dwergstaatje bestaande (en in Italië afwezige) mogelijkheid tot echtscheiding. Het geschil is in de loop van 1953 bijgelegd.⁴

Het meest gangbaar is de uitdrukking echter geworden om de vijandige situatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie in de periode 1945-1991 aan te duiden. Opmerkelijk is dat zij na de beëindiging niet is verdwenen, maar dat zij met een schijnbaar toenemende frequentie in de media wordt gebruikt.

Noten

- 1 André Fontaine, *Het rode gevaar*, Amsterdam, 2007, blz. 84.
- 2 *Ibid.*, blz. 86.
- 3 B.V.A. Röling, *Vredeswetenschap*, Utrecht/Antwerpen, 1981, blz. 63.
- 4 Jorri Duursma, *Self-determination, statehood and international relations of micro-states*, Leiden, 1994, blz. 235.

Hans van den Brandhof is oud-beleidsmedewerker internationale betrekkingen bij het ministerie van Defensie.

Geen derde kans voor Amerika

Dennis Ross: Statecraft And How to Restore America's Standing in the World.

New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007; xii + 370 blz.; \$ 26,=; ISBN: 0-374-29928-5

Zbigniew Brzezinski: Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower.

New York: Basic Books, 2007; vi + 234 blz.; \$ 26,95; ISBN: 0-465-00252-8

Chalmers Johnson: Nemesis, The Last Days of the American Republic.

New York: Metropolitan Books, 2006; 354 blz.; \$ 26,=; ISBN: 0-8050-6239-4

George W. Bush is bezig zijn oorlogen te verliezen. Presidentskandidaat Joe Biden, Democraat en senator voor Delaware: 'Deze president heeft geen plan – hoe te winnen noch hoe te vertrekken.' Bidens uitspraak gold Irak, maar zij zou evengoed op Afghanistan kunnen slaan. Beide landen zijn, sinds zij door een 'coalition of the willing' onder leiding van de Verenigde Staten zijn veroverd en bezet, een toonbeeld van anarchie, chaos en ontredde. In beide landen worden de Amerikanen en hun coalitiegenoten geconfronteerd met een veelvoud van *guerrillero's*, die ook elkaar bevechten. Over het aantal slachtoffers van bembommen, zelfmoord- en andere bomaanslagen, schietpartijen tussen militieën, massamoorden, afslachting van burgers, etnische zuivering van hele stadswijken, Amerikaans en coalitiegeweld op de grond en vanuit de lucht, honger en ziekten, afwezigheid van nutsvoorzieningen kan slechts worden gespeculeerd.

Vaststaat dat leven in Irak nauwelijks nog mogelijk is, en zij die de middelen hebben, vluchten dan ook in drommen naar de buurlanden, om daar een minimum aan veiligheid te zoeken. De Afghanen hebben dit alles al eens eerder meegemaakt. Vele delen van Afghanistan zijn nu óf in handen van de Talibaan, óf omstreden, óf ze worden bestuurd door krijgsheren die in hun gebied, zogenaamd namens het centraal gezag, de macht uitoefenen. Coalitie-troepen hebben geen keus dan zich op die figuren, veelal met een duister verleden, te verlaten. Zowel in Irak als in Afghanistan moet de door de coalitie opgeleide inheemse politie de gewenste ommekeer tot stand brengen. Deze politiemacht wordt een

sleutelrol toebedeeld. In de Iraakse praktijk is de politie echter volledig geïnfiltrerd door religieuze en etnische militieën; in Afghanistan is zij in handen van de krijgsheren, corrupt en te zwak om zich tegenover de Talibaan te handhaven.

Het zou de Amerikaanse president nu toch duidelijk moeten zijn dat de door hem voorgewende democratiseringsmissie is vastgelopen. Er rest hem nog een jaar in dit ambt en die tijd zou hij kunnen gebruiken om de regio, Amerika zelf en de meelopers uit deze val te bevrijden. Bush is immers op het punt aangeland waarop voorganger Lyndon Johnson was aangekomen, toen hij op 31 maart 1968 in een afscheidsrede aankondigde de bombardementen op Noord-Vietnam te beëindigen, waarmee hij de weg opende naar onderhandelingen. Het scheen voor een moment dat Bush dit voorbeeld zou gaan volgen, toen de commissie onder voorzitterschap van vriend-van-de-familie James Baker in die richting had geadviseerd. Niets is minder waar gebleken.

Op 28 augustus jl. nog liet de president in een rede voor de *American Legion* er geen twijfel over bestaan dat 'staying the course' nog steeds zijn devies was. Opnieuw plaatste Bush zijn optreden in Irak in wat hij beschrijft als een typisch Amerikaanse militaire traditie: 'Wij trekken altijd met tegenzin ten strijde – toch hebben wij gevochten wanneer er gevaar was. Wij vochten toen chaos in Europa de wereld in duisternis dreigde te hullen.' En opnieuw bedreef Bush geschiedvervalsing door de Talibaan in één adem te noemen met het Irak van Saddam Hoessein als een terroristisch gevaar voor Amerika's veiligheid. Een oude wijsheid bevestigt het lot van de interventies van de coalitie van Bush: een *guerrillero* wint wanneer hij niet verslagen wordt, de staat wint wanneer hij zijn tegenstander vernietigt. Zo gezien is Bush kansloos. Zijn strijdkrachten zijn de uitputting nabij. De door hem in Irak en Afghanistan geïnstalleerde regeringen zijn te krachteloos gebleken om op eigen kracht de chaos in hun land de baas te worden. Beide landen zijn reservoirs geworden waaruit het internationale terrorisme onbepaald kan worden aangevuld en versterkt. Als Irak nu een 'frontstaat is geworden in de war on terror' (Bush), is dat te wijten aan het beleid van deze president. Voor Afghanistan geldt hetzelfde.

De Amerikaanse regering heeft geen gebrek aan

critici – van uiterst rechts tot uiterst links. De populariteit van de president bij de kiezer is intussen tot een dieptepunt gedaald. In doorsnee is de kritiek gericht op de uitvoering van beleid, soms ook op de premisse, zelden op de dieper liggende historische oriëntatie van de Verenigde Staten op de wereld. Rechts van Bush heerst teleurstelling omdat hij zich zwak zou hebben getoond. Een voorbeeld hiervan is het verwijt van de voormalige ambassadeur bij de VN, John Bolton, dat Washington ten onrechte geloof hecht aan de belofte van Noord-Korea om zijn atoomproject te ontmantelen.

De critici vormen een rijk geschakeerd beeld, zoals ook blijkt uit de drie hier besproken boeken. *Dennis Ross* is een beroepsdiplomaat, Clintons toponderhandelaar in de Palestijnse kwestie. Hij schreef op basis van *lessons learned* als het ware een handleiding voor de nieuwe president. Zijn boek kan ook als een doorwrochte sollicitatie naar een hoge functie in de volgende Administratie worden gelezen. *Zbigniew Brzezinski* legde in de late jaren zeventig als adviseur voor internationale veiligheid van president Carter de basis voor Amerika's militante strategie in het Nabije en Midden-Oosten. Amerika bewapende toen Afghaanse *mujahedeens* nog vóór sovjettroepen de internationale grens waren overgestoken. Ten slotte *Chalmers Johnson*. In zijn boeken (*Nemesis* voltooit in zekere zin een trilogie) levert hij sinds jaren fundamentele kritiek op Amerika's buitenlandse politiek. Het debâcle van de afgelopen zeven jaar zal volgens hem dan ook niet zonder meer een einde nemen met een volgend presidentschap.

Staatkunde en staatsmanschap

De kort en bondige titel van zijn boek, *Statecraft*, letterlijk staatkunde, lijkt Ross toch vooral te gebruiken in de betekenis van staatsmanschap. Dat kan al worden afgeleid uit de ondertitel, waarin een oproep wordt gedaan tot herstel van Amerika's reputatie in de wereld. Herstel zal een staatsman vergen in het Witte Huis en waarschijnlijk zou Ross geen moeite hebben met een staatsvrouw. Hoe dan ook, er is de afgelopen jaren veel kapotgemaakt in de betrekkingen tussen Amerika en de rest van de wereld. Daarvan wordt in dit boek de rekening opgemaakt.

Hoofdstuk 6 is gewijd aan de staatkundige lessen voor het heden. De auteur toetst die lessen aan praktijkvoorbeelden, waardoor zijn bedoelingen aan duidelijkheid winnen. Bovendien geeft deze aanpak het prettige inzicht dat het met de Amerikaanse

buitenlandse politiek niet altijd kommer en kwel is geweest. De Duitse hereniging, Bosnië, de Golfoorlog (de bevrijding van Koeweit in het voorjaar van 1991) en Irak staan voor *statecraft*, of juist het tegendeel ervan. Bij de Duitse hereniging en de Golfoorlog werden, schrijft Ross, de doelen in de hoogste regionen vastgesteld. De drie meest betrokken bureaucratieën, het *State Department*, het Pentagon en de Nationale Veiligheidsraad, werkten samen in harmonie. In Bosnië kwam de omslag in augustus 1995. De doelen waren vanaf het begin duidelijk: een einde maken aan de Servische agressie en aan de etnische zuiveringen, maar in de eerste twee jaar van de regering-Clinton was er geen consensus over wat er op het spel stond en was de Administratie intern verdeeld. 'Als gevolg daarvan was er een duidelijke kloof tussen doelen en middelen.' Dat veranderde ingrijpend in de zomer van 1995.

'Irak' daarentegen, meent Ross, laat wensdromen zien en de verwarring over de doelen leidt tot verwarring over de middelen. 'De verdeeldheid binnen de Administratie vergiftigt de sfeer en maakt ramingen op basis van de werkelijkheid onmogelijk. Zij die het beste inzicht hebben in de werkelijkheid van Irak, zijn geweerd wegens hun verzet tegen de oorlog en de gestelde doelen. [...] Irak in de buitenlandse politiek en Katrina [de verwoesting van New Orleans] in de binnenlandse politiek zijn het product van een Administratie die te vaak faalt waar het gaat om planning en volharding.'

Toch heeft totale bemoeienis van de top van de Administratie met één beleidsonderdeel volgens Ross ook nadelen. Zou het beter zijn geweest wanneer de leiders en hun onmiddellijke adviseurs meer afstand hadden bewaard in de kwestie van de Duitse hereniging? De auteur beantwoordt zijn eigen vraag bevestigend. Zij zouden meer aandacht hebben gehad voor Saddam Hoessein, voordat hij overging tot zijn invasie van Koeweit. Als de Golfoorlog niet alle aandacht van Amerika's leiders had opgeslokt, zou er meer energie zijn overgebleven om het uiteenvallende Joegoslavië aan te pakken en om sovjetwapens en wetenschapslieden veilig te stellen toen ook de Sovjetunie instortte.

Ross concludeert: 'Afmattig – fysiek en emotioneel – bij het uitoefenen van de verplichtingen van het staatsmanschap heeft veel te weinig aandacht gekregen.' De acht maanden die onmiddellijk volgden op de Duitse hereniging werden volledig in beslag genomen door de gevolgen van Saddams

invasie. Toen de oorlog om Koeweit in een overwinning eindigde, heerste opluchting, maar ook waren er verschijnselen van uitputting. 'Er was eenvoudig geen energie, intellectueel of emotioneel, om nieuwe uitdagingen tegemoet te treden,' schrijft Ross.

Het boek van Ross bewijst de houdbaarheid van Chalmers Johnsons stelling dat er meer aan de hand is dan een losgeslagen presidentschap. De ondertitel van het laatste hoofdstuk in *Statecraft* spreekt voor zichzelf: 'A Neoliberal Agenda for U.S. Foreign Policy.' Ten slotte neemt de auteur nogal wat standpunten van de zittende regering over. De kortsluiting tussen doelen en middelen gedurende het Bush-bevind heeft onze geloofwaardigheid thuis en in het buitenland ondermijnd, concludeert Ross. Maar wanneer het gaat om de doelen zelf en de speelruimte die Amerika voor zichzelf opeist, onderscheidt de neo-liberale aanpak zich minder van de neo-conservatieve dan men zou verwachten. Ross: 'De juiste balans vinden tussen het uitoefenen van onze macht en aanvaarden dat we die macht niet gebruiken wanneer er geen consensus is voor het gebruik ervan, zal niet noodzakelijk een simpele taak zijn. Zoals ik bij het begin zei: geen Amerikaanse president zal anderen een veto laten over het gebruik van geweld wanneer wij menen dat onze belangen en onze veiligheid op het spel staan.'

Na 11 september 2001 was het niet moeilijk de internationale gemeenschap ervan te overtuigen dat we het recht hadden een oorlog te beginnen om de Talibaan en Al Qaeda uit te roeien, meent Ross. En ook bij de preventieve oorlog tegen Irak zou de wereld meer begrip hebben getoond als Amerika een meer doordachte strategie had gehad en bereid was geweest dertig tot zestig dagen te wachten. *Statecraft* zou het verschil hebben gemaakt, stelt de auteur. (Wachten zou de VN-inspecteurs de gelegenheid hebben gegeven vast te stellen dat Saddam in 2002/2003 niet over massavernietigingswapens beschikte. Wat Ross hier onbesproken laat, is dat de Amerikaanse regering die vaststelling nu juist vóór wilde zijn. Toen eenmaal was gebleken dat Saddam de waarheid had gesproken, was de teerling al geworpen.)

Een tweede kans

Hoe heeft Amerika (de wereld) geleid?, vraagt Brzezinski zich af in *Second Chance*. In één woord, slecht, luidt zijn antwoord, en hij komt daarmee in grote lijnen tot dezelfde conclusie als Ross. Hoewel

Amerika's militaire macht in 2006 in bepaald opzicht wellicht groter is dan in 1991, stelt Brzezinski, is het vermogen van het land om te mobiliseren, te inspireren, wijzend in een gezamenlijk gekozen richting, en zo de mondiale realiteiten vorm te geven, beduidend verzwakt. 'Vijftien jaar na zijn kroning als wereldleider is Amerika verworden tot een angstige, eenzame democratie in een politiek vijandige wereld.'

Vervolgens somt de auteur de realiteiten van het moment op (in feite die van 2006, maar zijn lijstje is nog steeds geldig): toenemende vijandigheid tegenover het Westen in de wereld van de islam, een explosief Midden-Oosten, een overheersend Iran in de Perzische Golf, een onberekenbaar, nucleair bewapend Pakistan, een ontevreden Europa, een licht geraakt Rusland, China bouwend aan een Oost-Aziatische gemeenschap, een in Azië meer geïsoleerd geraakt Japan, een populistische anti-Amerikaanse golf in Latijns-Amerika, instorting van het regime tegen spreiding van kernwapens.

De onveiligheid is toegenomen, meent Brzezinski, hoewel sinds het einde van de Koude Oorlog over de hele wereld gezien het aantal conflicten is afgenomen. Vier extra landen hebben de beschikking gekregen over kernwapens. Vooruitgang op het terrein van het menselijk welzijn was sporadisch en de zorg over het milieu kreeg geen hoge prioriteit. 'Gedeeltelijk als gevolg van dit falen heeft het Amerikaanse leiderschap veel van zijn legitimiteit verloren, is de geloofwaardigheid van het Amerikaanse presidentschap in de wereld ondermijnd en is de morele reputatie van Amerika bezoedeld.'

De verantwoordelijkheid voor dit debacle legt de auteur overigens niet uitsluitend bij de zittende president, hoewel hem inderdaad wél de meeste blaam treft. Alle drie presidenten uit het tijdperk van Amerika's wereldleiderschap hebben steken laten vallen. *Bush sr.* reageerde uitstekend, want terughoudend en ingetogen op de ineensstorting van de Sovjetunie, maar hij verzuimde de door hem vaak gebruikte slogan van 'een nieuwe wereldorde' werkelijk inhoud te geven 'in een tijd waarin het hele wereldsysteem niet alleen kneedbaar was, maar er ook veel sympathie bestond voor Amerika's politiek en moreel leiderschap'. *Clinton* ruilde het idee van een nieuwe wereldorde in voor het concept van 'onomkeerbare' globalisering. Maar de vermeende onvermijdelijkheid van dit proces ontsloeg de nieuwe wereldleider van de plicht een weloverwogen strategie te formu-

leren en te volgen, meent Brzezinski. Clinton krijgt wel lof voor de door hem gestimuleerde uitbreiding van de NAVO en voor de mobilisatie van een collectief militair antwoord op 'de brute etnische zuivering in de Balkan'.

De buitenlandse politiek van *Bush jr.* kwam pas tot leven na de aanslagen van 9/11. De wereld schaarde zich achter Amerika en leverde Washington een unieke gelegenheid een wereldomvattende coalitie te smeden. Helaas, schrijft Brzezinski, Amerika's buitenlandse politiek kreeg een uitgesproken unilateralistisch karakter, werd gedreven door angst en joeg angst aan en exploiteerde de slogan 'wij zijn een natie in oorlog' in politieke zin. Uiteindelijk stortte Amerika zich in een solitaire oorlog van zijn keuze. Brzezinski: Amerika was in de ogen van de wereld het Vrijheidsbeeld in New York, nu staat het voor Guantánamo [het kamp in de Amerikaanse enclave op Cuba waar 'onwettige vijandelijke strijders' zonder vorm van proces voor jaren worden opgesloten].

Brzezinski toont zich een Atlanticus van de oude stempel en de titel van zijn boek, *Second Chance*, slaat dan ook niet uitsluitend op een herkansing voor Amerikaans leiderschap onder een andere president. De auteur heeft het wel degelijk over een Atlantische gemeenschap die een tweede kans moet krijgen. 'Amerika en Europa samen zou een doorslaggevende macht voor het goede in de wereld kunnen worden. Gescheiden, en vooral als zij vijandig tegenover elkaar staan, ontstaat impasse en neemt de wanorde toe.' Er waren, zegt de auteur, momenten van succesvol gezamenlijk opereren: de eerste Golfoorlog, de interventies van de NAVO in Bosnië en Kosovo en in Afghanistan na 11 september. De uitbreiding van NAVO en EU had zich tot een transatlantisch besluitvormingsproces kunnen ontwikkelen, gericht op vredeshandhaving en het tegengaan van de spreiding van massavernietigingswapens. Samen beleid maken en de last delen had een gewoonte kunnen worden, meent de auteur. Amerika verzuimde echter de EU te betrekken in geïnstitutionaliseerde wereldomvattende samenwerking. Bovendien toonden de Verenigde Staten vrees dat een door Duitsland en Frankrijk geleid Europa niet in het Amerikaanse belang zou zijn. Deze bezorgdheid stimuleerde Washington Groot-Britannië aan te moedigen zich meer 'Atlantisch' en minder 'Europees' op te stellen.

Londen toonde zich gretig om aan het Amerikaanse verlangen te voldoen, concludeert Brzezinski. Maar het ging in de praktijk natuurlijk niet om

een soort Atlantisch 'grand design'. Als George W. Bush Berlijn en Parijs volwaardig tot de Amerikaanse besluitvorming had toegelaten, was het niet tot een oorlog tegen Irak gekomen. En die oorlog, onder valse voorwendselen gevoerd, was en is nog steeds het wezenskenmerk van dit presidentschap. De nasleep ervan zal ook de opvolgers van Bush bezighouden. Een tweede kans zit er voor Brzezinski's Atlantische gemeenschap dan ook niet in. Het 'zonder Amerika gaat niets', dat Europeanen elkaar vele jaren lang hebben voorgehouden, dekt niet langer de werkelijkheid. Nieuwe machten doemen op aan de horizon en Europa zal op dit verschijnsel een eigen antwoord moeten zien te vinden. Transatlantische betrekkingen zullen er altijd zijn, maar de intensiteit en de exclusiviteit van weleer zijn al verloren gegaan. Brzezinski geeft toe dat er géén derde kans zal zijn.

Wraakgodin

Nemesis, de titel van Johnsons boek, is de wraakgodin die Amerika komt waarschuwen voor wat in de titel van het laatste hoofdstuk heet: 'The Crisis of the American Republic.' Zij is, zegt de auteur, een correctie op de hebzucht en domheid die soms de betrekkingen tussen mensen regeren. 'Wij moeten haar komst verwelkomen. Want als wij niet spoedig wakker worden geschud door het alom aanwezige verraad van onze fundamentele politieke waarden en niet spoedig onze gerechtvaardigde woede tonen, zal de Amerikaanse republiek gedoemd zijn, zoals de Republiek Rome dat was na de Ides van maart dat voorjaar van 44 voor Christus.'

Met het trekken van deze historische parallel tilt Johnson zijn kritiek ver boven het alom in Amerika gegroeide ongenoegen met deze president uit. Aan excessief gebruik van macht maakten volgens hem een rij van presidenten zich schuldig: Lincoln tijdens de Burgeroorlog, Wilson tijdens de Eerste Wereldoorlog, Franklin Roosevelt tijdens de Tweede. Van het begin van de Republiek, meent de auteur, schiep oorlog de omstandigheden en de kansen voor vergroting van de uitvoerende macht. Die constatering werpt een helder licht op Bush' pose als 'oorlogs-president' en opperbevelhebber van de strijdkrachten. De 'war on terror', de oorlog tegen Irak en de steeds verder opgevoerde spanning in de betrekkingen met Iran houden dit presidentschap ondanks alle mis- en tegenslagen op de been en verlammen de oppositie.

Ondanks het machtsmisbruik van vroegere presidenten, zegt Johnson, was er nog altijd de scheiding

der machten, hoewel er al geen sprake meer was van een machtsevenwicht tussen de drie takken van de overheid: uitvoerende macht, wetgevende macht en rechterlijke macht. Zo handhaafde zich toch een zekere controle op de presidentiële macht. 'Maar waar het gaat om de bewuste ontmanteling van de grondwet, zijn het de gebeurtenissen die volgden op de interventie van het Hooggerechtshof in de verkiezingen van 2000, waardoor George W. Bush werd benoemd als drieënveertigste president zonder precedent.' Bush heeft sindsdien een 'monarchale doctrine' toegepast en 'een consistente en op de lange termijn gericht beleid gelanceerd om grondwettig regeren te gronde te richten'. Als de Verenigde Staten, concludeert Johnson, de middelen hebben noch de wil tonen om deze crisis te overwinnen, dan zijn we begonnen aan de laatste dagen van de republiek.

Het begrip 'Blowback' (terugslag), de titel van een eerder boek van deze auteur, keert terug in *Nemesis*. 'In feite veroorzaakten de geheime CIA-operaties in Afghanistan van 1979 tot de overwinning van de Talibaan in 1996 het ernstigste geval van *blowback* in al Amerika's geheime oorlogen – namelijk, de aanval van Al Qaeda op New York en Washington op 11 september 2001.'

In zijn memoires, zegt de auteur, erkent de voormalige directeur van de CIA (nu minister van defensie) Robert Gates dat de Amerikaanse geheime diensten de Afghaanse *mujahedeens* begonnen te steunen niet na de Russische invasie, maar zes maanden ervoor. Op 3 juli 1979 tekende president Carter het bevel tot geheime ondersteuning aan de tegenstanders van het pro-sovjetregime dat toen in Kaboel aan de macht was. Het doel was de sovjets te provoceren tot een grootschalige militaire interventie die moest uitmonden in een Russisch 'Vietnam', compensatie voor het verlies van bondgenoot Iran door de val van de sjah.

Johnson: 'Voor het voorbij was, hadden de CIA en de Sovjetunie samen Afghanistan, voorheen een functionerende staat met een gezonde middenklasse, veranderd in een gebied waarin een stel stammen, religieuze sekten en heroïne producerende krijgsheren elkaar beoorloogden.' De onderneming kostte, vat Johnson samen, 1,8 miljoen Afghaanse slachtoffers, daarnaast 2,6 miljoen vluchtelingen, terwijl zo'n tien miljoen onontplofte landmijnen het hele land onveilig maakten. Dit alles kostte ook het leven aan 15.000 sovjet-soldaten en droeg bij aan het uiteenvallen van de USSR.

Tot slot

Johnsons boodschap is die van de onheilsprofeet. Anders dan Ross en Brzezinski geeft hij een verklaring voor de historische ontsporing die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken. Hij waarschuwt voor de gevolgen als het volk en zijn leiders de tekenen niet verstaan en niet op hun schreden willen terugkeren. *Ross* legt de lat bij staatsmanschap. Als er straks een wijze bezit neemt van het Witte Huis, zo is zijn redenering, een wijze die zich niet, zoals Bush, afsluit voor kritisch advies, kan er veel worden gered. Het zal tijd en grote inspanningen vergen, maar Amerika kan zijn morele leiderschap in de wereld terugverdienen. *Brzezinski* is brutaler. Hij komt uit voor het machtsspel dat hij in Afghanistan begonnen is en zegt dat hij het opnieuw zo zou doen. Hij loopt in het vertrouwde Atlantische spoor, maar erkent dat het een doodlopend spoor zou zijn als Amerika zijn fouten niet rechtzet. Johnson spreekt in eerste aanleg zijn eigen landgenoten toe. Maar Europeanen, en Europese leiders voorop, zouden zich in zijn denkbelden dienen te verdiepen. Amerika is al lang niet meer de *City on the Hill*, het heldere schijnsel dat de wereld verlicht. De machtspositie van het land en de grootheidswaan van zijn leiders hebben de oude dogma's gecorrumpeerd. Wat na 11 september 2001 met de kracht van een explosie naar buiten trad, smeulde al lange tijd.

Drs J. Sampiemon is commentator van *NRC Handelsblad*.

Soedan, internationaal humanitair recht en de mensenrechten

Mohamed Abdelsalam Babiker:

Application of International Humanitarian and Human Rights Law to the Armed Conflicts of the Sudan: Complementary or Mutually Exclusive Regimes?

Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2007; xxv + 303 blz.; 67,- euro (series 56,95 euro); *Supranational Criminal Law, Capita Selecta, volume 5*; ISBN: 978-90-5095-681-9

Wanneer we op de titel afgaan, zouden de Verenigde Naties minstens 37.000 exemplaren van Babikers proefschrift moeten bestellen. Kennis van de *Application of International Humanitarian and Human Rights Law to the Armed Conflicts of the Sudan* kan de 10.000 in Zuid-Soedan gestationeerde en 27.000 voor West-Soedan (Darfur) geplande blauwhelmen geen kwaad doen. Het onderwerp is tevens dagelijkse kost voor medewerkers van het Internationaal Strafhof en voor de honderden internationale adviseurs die af en aan vliegen om in Soedan mensenrechtentrainingen te geven. Het zou vanzelfsprekend het meest profijtelijk zijn als de Soedanezen zelf in grote getale zouden lezen over de stand van mensenrechten en internationaal humanitair recht in eigen land, om met die kennis de toestand vervolgens te verbeteren. Dat de schrijver zelf een Soedanees is en dat hij wetgeving en rechtspraak in het Arabisch kan raadplegen, maken het boek veelbelovend.

De lezer ontdekt al snel dat de ambitie van Babiker verder gaat dan het toetsen van de Soedanese praktijken aan twee belangrijke internationaalrechtelijke regimes, te weten het internationaal humanitair recht en de internationale rechten van de mens. Met Soedan als voorbeeld beoogt hij meer in het algemeen uiteen te zetten hoe deze rechtsgebieden zich tot

elkaar (zouden moeten) verhouden in niet-internationale gewapende conflicten.

Babiker probeert aldus een brug te slaan tussen twee uiterst gecompliceerde terreinen. Enerzijds is er Soedan, met drie gewapende conflicten geen gemakkelijke *case study*. De nog voortdurende of pas recentelijk gekalmeerde conflicten in Oost-, West- en Zuid-Soedan hebben vergelijkbare hoofdlijnen, maar verschillen, duizenden kilometers uit elkaar gelegen, aanzienlijk in *couleur locale*. Anderzijds stelt hij vraagstukken aan de orde zoals onder welke omstandigheden mensenrechten mogen worden opgeschort of wanneer de rechtsregels ook gelden voor niet-staatelijke groeperingen. Elk van die vragen zou een zelfstandig proefschrift verdienen. Babiker behandelt al deze complexe gebieden in één boek. Argumenten tegen zijn interpretaties van controversiële vraagstukken blijven daardoor soms wat onderbelicht.

Babiker gaat in op vier fundamentele vragen inzake de twee rechtsgebieden: 1 de voorwaarden voor toepasselijkheid van de rechtsgebieden; 2 de groepen die door elk van de rechtsregimes worden gebonden; 3 de inhoud van de verplichtingen; en 4 de naleving en handhaving.

Bij dit alles maakt hij een duidelijk onderscheid tussen het regime van de mensenrechten en dat van het internationaal humanitair recht. Dat is een verademing in een tijd waarin andere schrijvers ze veelvuldig door elkaar halen. Waar er vaak geschreven wordt over 'rebellengroepen' die 'mensenrechten schenden', zet Babiker duidelijk uiteen dat het mensenrechtenregime in beginsel alleen de staat bindt. Internationaal humanitair recht daarentegen kan ook rebellenbewe-

gingen binden. Babiker gaat uitgebreid in op de strengere en rekelijker scholen inzake de voorwaarden voor een dergelijke gebondenheid.

Babikers betoog zou aan precisie winnen, als hij ook onderscheid had gemaakt tussen internationaal humanitair recht en internationaal strafrecht. Hij lijkt de substantiële normen van internationaal strafrecht gelijk te stellen met die van internationaal humanitair recht. Dit miskent echter dat er ook internationale misdrijven bestaan buiten het humanitaire recht: genocide en misdaden tegen de menselijkheid *kunnen* in 'vredestijd' worden gepleegd. Bovendien leiden niet alle schendingen van internationaal humanitair recht tot individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Een ander onderscheid dat in het boek onderbelicht blijft, is het verschil tussen verdragenrecht en gewoonterecht. Alleen in zijn hoofdstuk over de inhoud van de normen erkent hij dat de verdragenrechtelijke normen die gelden in internationale conflicten steeds vaker op basis van gewoonterecht óók van toepassing worden geacht in niet-internationale conflicten. Het zou interessant zijn geweest als Babiker ook had onderzocht of het antwoord op de vragen van toepasselijkheid en gebondenheid op vergelijkbare wijze door het gewoonterecht wordt beïnvloed.

Gezien de juridische stroomversnelingen waarin Soedan terecht is gekomen sinds het tekenen van de *Comprehensive Peace Agreement* in 2005, is het prijzenswaardig hoe Babiker ontwikkelingen in de afgelopen jaren heeft meegenomen. De lezer moet er wel op bedacht zijn dat Babiker af en toe uitgebreid ingaat op Soedanese wetgeving die, zoals later in de tekst blijkt, inmiddels al weer is vervangen.

Ook van een aantal toezichhoudende organen (bijvoorbeeld de 'CPMT' en 'VMT') krijgt men de indruk dat die nog steeds bestaan, hoewel deze het veld hebben geruimd bij de komst van de VN-macht in Zuid-Soedan. Anderzijds zijn voor het onderwerp belangrijke decreten uit 2005, die rechters de bevoegdheid geven internationaal humanitair recht direct toe te passen, niet meegenomen.

De conclusie van het boek is enigszins verrassend. De handhaving van internationaal humanitair recht en de internationale mensenrechten analyserend, betoogt Babiker dat

beide rechtsregimes tegelijkertijd van toepassing moeten zijn. In de eerdere hoofdstukken werd er echter van uitgegaan dat beide rechtsgebieden alreeds van toepassing zijn. Het pijnpunt lijkt overigens niet de toepasselijkheid van de rechtsregimes, maar de naleving en handhaving ervan. Als daar het probleem zit, zoals ook voormalig VN-gezant Jan Pronk in zijn voorwoord suggereert, kunnen er nóg zoveel rechtsgebieden van toepassing zijn, maar zal toepasselijkheid op zich zelf de situatie weinig verbeteren. De auteur lijkt dat maar al te goed te weten. Af en toe haalt

hij fel uit naar het huidige Soedanese bewind en de voorgangers ervan, die de naleving aan hun laars lappen. Ook in dat opzicht kan het boek goed als voorbereiding dienen voor de 27.000 blauwhelmen die de vrede in Darfur zullen moeten 'bewaren'.

Sarah Nouwen

Mr Sarah Nouwen MPhil is voormalig medewerker van de Nederlandse ambassade in Khartoem en promoveert aan de Universiteit van Cambridge op internationaal strafrecht.

Europees Afrikabeleid

Charles Goerens:

Sécurité et développement de l'Afrique: une nouvelle approche pour l'UE.

Parijs: Institut d'Etudes de Sécurité, 2007; (Chaillot paper, no. 99); 75 blz.; 10,- euro; ISBN: 978-92-9198-111-3

Boekbesprekingen met een uitgesproken oordeel zijn ongetwijfeld het meest onderhoudend. Het is nu eenmaal leuker te vernemen dat een recensent een werk bijzonder of zelfs inspirerend vindt, dan het omgekeerde daarvan. Helaas is *Sécurité et développement de l'Afrique: une nouvelle approche pour l'UE* (oftewel 'Veiligheid en Ontwikkeling van Afrika: een nieuwe benadering van de EU') van Charles Goerens geen van beide. Het is gewoon een degelijk boekje, niet bijzonder vlot of vernieuwend, maar wel informatief.

Wie zich wil verdiepen in het jonge maar ambitieuze Afrika-beleid van Europa én de taal van Molière voldoende machtig is, heeft aan deze 75 pagina's een stevig fundament

als inleiding tot het onderwerp. Het werk is een uitgave van het in Parijs gevestigde Europese Instituut voor Veiligheidsstudies, een onafhankelijk agentschap van de Europese Unie, en dit is het 99ste nummer in de niet onverdienstelijke reeks *Cahiers de Chaillot*.

Zoals de titel reeds aangeeft, presenteert de auteur een overzicht van de nieuwe Europese benadering van het Afrikaanse continent, waarbij een duidelijk verband wordt erkend tussen veiligheid en ontwikkeling. Zonder veiligheid, geen ontwikkeling; en zonder ontwikkeling, geen veiligheid, zoals sinds 2003 het adagium in Brussel luidt.

Ietwat vreemd is dat deze nieuwe aanpak een indirect gevolg is van de aanslagen van 11 september 2001. Armoede en onderontwikkeling zijn echter niet de verklaring voor het internationale terrorisme, anders was Afrika de bakermat geweest en kwamen de vliegtuigkapers van 9/11 niet uit rijke Golfstaten. Maar wat nog niet is, kan helaas nog wel komen, natuurlijk. *Gouverner, c'est prévenir*, zoals

men in het Frans pleegt te zeggen.

Auteur Charles Goerens beschrijft in vier hoofdstukken achtereenvolgens de aanhoudende problemen van het Afrikaanse continent, de perspectieven die Europa biedt om daar wat aan te doen en de moeilijkheden waar Europa zelf op stuit om veiligheids- en ontwikkelingsbeleid op elkaar af te stemmen. Hij sluit af met een pleidooi voor een nieuwe ontwikkelingscultuur, waarbij de Afrikanen zoveel mogelijk zelf het heft in handen moeten nemen.

Allemaal mooi en netjes op een rij gezet, maar de inzichten van de auteur zijn helaas zelden vernieuwend, laat staan revolutionair. De auteur stelt in zijn tweede hoofdstuk bijvoorbeeld vast dat het grote aantal actoren de ontwikkeling en de uitvoering van een samenhangend Europees Afrika-beleid er niet eenvoudiger op maakte. Hij komt er evenwel nauwelijks aan toe te zeggen hoe we dit euvel kunnen verhelpen. Jammer.

Voor iemand die jarenlang in het Europese Parlement bij deze materie betrokken is geweest, is dat wel

een kleine teleurstelling. Meer nog, Goerens was zelfs van 1999 tot 2004 Luxemburgs minister van defensie én ontwikkelingssamenwerking (interessante combinatie!), maar ik veronderstel dat in zo'n land het aantal actoren nog tamelijk overzichtelijk is. Het is echter een interessante vaststelling dat een Europese dwergstaat als Luxemburg door zijn beperkingen (een leger van 600 man) onbewust pionierswerk heeft geleverd door de muren tussen deze twee beleidsportefeuilles te slopen.

In het boekje is er ook geen overtoegen woord over het Europese

project te horen, maar dat heeft misschien ook te maken met de uitgever of de Luxemburgse afkomst van de auteur. Zolang het bankgeheim daar niet in gevaar komt, staat iedereen wellicht pal achter het blauwe vaandel met gele sterren. Dat de EU Afrika moet helpen omdat de EU Afrika kan helpen, is een onbetwist uitgangspunt. Dat we daar ook voordeel van kunnen hebben, is natuurlijk mooi meegenomen en maakt één en ander gemakkelijker verkoopbaar in deze onzekere tijden van terreurdreiging en eurosceptis. Niet slecht bedacht voor een landbouwer uit Schieren bij

Ettelbrück, want dat is wat de website van de *Demokratisch Partei* als Goerens' beroep opgeeft. Al hebben sommige NGO's die neutraliteit hoog in het vaandel voeren, ongetwijfeld hun bedenkingen bij het vervagen van de grens tussen strijder en hulpverlener.

Evert Kets

Evert Kets, historicus, is verbonden aan de *Conflict Research Unit (CRU)* van het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*. Daarvoor werkte hij o.a. op het Belgische ministerie van defensie als Afrika-analist en was hij journalist voor TV Brussel.

Europees ontwikkelingsbeleid onder de loep

Andrew Mold (red.):

EU Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007;

272 blz.; 39,95 euro;

ISBN: 978-90-5356-976-4

De Europese Unie is 's werelds grootste donor op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (OS). De afzonderlijke lidstaten en de Europese Commissie leveren samen de helft van het wereldtotaal aan ontwikkelingsgelden. Daarnaast is de EU de grootste handelseenheid ter wereld en kan zij door middel van gunstige bilaterale en regionale handelsovereenkomsten de ontwikkeling van armere landen bevorderen. Het is om deze redenen van groot belang het OS-beleid van de EU en de resultaten van de afgelopen jaren eens onder de loep te nemen.

In *EU Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century* worden diverse aspecten van het Europese ontwikkelings-samenwerkingsbeleid geanalyseerd.

Zo wordt er vanuit een historisch perspectief gekeken naar de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en ontstaan en uitbreiding van de EU. De uitbreiding heeft gevolgen gehad voor de ontwikkelingslanden. Ten eerste werd het aandachtsgebied van de EU verbreed naarmate er meer Europese staten lid werden. Dit had ermee te maken dat de toetredende landen de nadruk legden op het bieden van ontwikkelingshulp aan hun voormalige koloniën, waardoor het aandachtsgebied zich geleidelijk uitbreidde van Afrika naar Azië, Latijns-Amerika en de zuidelijke oeverstaten van de Middellandse Zee. Ten tweede heeft de uitbreiding van de EU economische gevolgen gehad voor de ontwikkelingslanden. Door de toetreding van landen als Griekenland en Portugal is de behoefte van de EU aan mediterrane landbouwproducten uit bijvoorbeeld Tunesië en Marokko sterk afgenomen. Door de uitbreiding van de Europese interne markt is de uitvoer van ontwikkelingslanden naar de EU sterk teruggelopen.

In de bundel wordt verder aandacht besteed aan de gevolgen van 'globalisering' en de relevantie van de Botsing der Beschavingen voor de Euro-Mediterrane relaties. Daarnaast wordt er kritisch gekeken naar het EU-beleid ten opzichte van democratiebevordering in derde landen. Aan de hand van de casus Ghana wordt aangetoond dat er op dit gebied een kloof bestaat tussen retoriek en realiteit. De EU bevordert in de praktijk slechts een beperkte vorm van democratie en dan alleen in die landen waar zij economische of veiligheidsbelangen heeft. Hier valt Ghana, een land waar met weinig inspanningen goede resultaten op het gebied van democratisering zouden kunnen worden geboekt, niet onder. Formeel zou de EU de verdeling van ontwikkelingsgelden moeten baseren op het armoedeniveau in de ontvangende landen. In de praktijk wordt het meeste geld echter uitgegeven aan de landen die grenzen aan de Europese Unie (de Middellandse en Oost-Europese landen). Dit is niet gebaseerd op het schrijnende

armoedepeil in deze landen, maar op de veiligheids- en migratie-implicaties van de economische kloof tussen de EU en de omringende landen.

Er wordt nog meer kritiek geuit op het OS-beleid van de EU. Zo wordt er afgedongen op de assumptie die aan veel handelsverdragen met ontwikkelingslanden ten grondslag ligt, namelijk dat vrijhandel en regionale handelsovereenkomsten zouden leiden tot economische groei en armoedevermindering. Uit economische analyses blijkt dat de door de EU voorgestelde *Economic Partnership Agreements* (EPA's) met de Afrikaanse landen, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACP-landen) eerder een negatief dan een positief effect zullen hebben op deze laatste. Dit wordt veroorzaakt doordat de Europese landen, in tegenstelling tot de huidige regeling, onbeperkt toegang zullen krijgen tot de afzetmarkten in de ACP-landen (het reciprociteitsbeginsel).

Ten slotte wordt er gekeken naar de mogelijkheden om de handelspolitiek van de EU 'ontwikkelingsvriendelijk' te maken. De *World Trade Organisation* (WTO) speelt een belangrijke rol in de toekomstige relatie tussen de EU en ontwikkelingslanden. De WTO staat

namelijk niet toe dat de EU bepaalde landen op handelsgebied bevoorrecht, wanneer dit niet is gebaseerd op ontwikkelingscriteria (maar bijvoorbeeld op een koloniaal verleden). Het nieuwe *Generalised System of Preferences* (GSP), dat de basis zou moeten vormen voor een ontwikkelingsbevorderend handelsbeleid met instandhouding van de voordelen voor bepaalde landen, zal dan ook in eerste instantie moeten voldoen aan WTO-criteria. Daarnaast zal het voor de landen die nu een bevoorrechte positie innemen, aantrekkelijk genoeg moeten zijn om mee te werken. Er ligt een politieke uitdaging voor de EU om de GSP zodanig te formuleren, dat aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan. Het economisch effect zal voor de ACP-landen dan positiever uitpakken dan onder de voorgenomen EPA's.

De bijdragen bieden een rijk overzicht van heden en verleden van het Europese ontwikkelingsbeleid. De samenhang tussen de hoofdstukken laat echter te wensen over. In een aantal hoofdstukken wordt het historisch perspectief behandeld, terwijl andere een thematische, economische of regionale invalshoek hebben. De opbouw is onduidelijk en er is her-

haaldelijk sprake van overlappende informatie. Het gevolg is dat het voor de lezers gissen blijft of onderwerpen uiteindelijk in hun totaliteit worden behandeld. In het laatste hoofdstuk worden in ieder geval duidelijke conclusies en aanbevelingen voor de EU gedestilleerd uit de voorgaande hoofdstukken. Hieruit blijkt op welke gebieden de EU vooruitgang kan boeken als het gaat om een coherenter en effectiever ontwikkelingsbeleid. De auteur waarschuwt echter dat de doelstellingen van de EU te ambitieus zijn. De verwachtingen moeten worden bijgesteld en een realistische evaluatie van de beleidsmogelijkheden is noodzakelijk. Het EU-landbouwbeleid zou daarbij als eerste moeten worden aangepakt. Alleen dan kan de kloof tussen retoriek en realiteit in het OS-beleid van de EU worden gedicht.

Emmy Hermans

Emmy Hermans MA studeerde politieke geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen en rondde onlangs de master Conflict Studies and Human Rights af aan de Universiteit Utrecht. Zij is als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Conflict and Security Programme* (CSCP).

Ontwikkelingsvraagstukken: theorie en praktijk

Peter de Haan:

Development in Hindsight. The Economics of Common Sense.

Amsterdam: KIT Publishers, 2006; 183 blz.; 26,50 euro; ISBN: 978-90-6832-264-4

De auteur van *Development in Hindsight*, Peter de Haan, heeft een lange geschiedenis in de ontwikkelingssamenwerking achter zich. Na aanstellingen bij het United Nations

Development Programme, Novib en de Europese vestiging van Inter Press Service heeft De Haan gewerkt als beleidsadviseur voor institutionele ontwikkeling bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, meest recentelijk als *governance-specialist* op de Nederlandse ambassade in Bolivia.

Development in Hindsight lijkt, zoals de titel van het boek aangeeft, een 'nabeschuwing' te geven op ontwikkelingsvraagstukken, waarbij De Haan

zich baseert op de lessen die hij gedurende zijn carrière als 'aid worker' (blz. 11) heeft geleerd. De ondertitel van het boek suggereert dat economische verschijnselen en processen met 'gezond verstand' worden geanalyseerd. Dit laatste aspect van het boek komt, wat mij betreft, duidelijk minder goed uit de verf. De Haans bespreking van vraagstukken van ontwikkelingshulp en economische groei heeft een overwegend academisch karakter, waarbij

de 'praktijk' van hulprelaties, evenals de eventuele lessen die de academische theorie zou kunnen leren van de beleidspraktijk, jammer genoeg onderbelicht blijven.

Development in Hindsight omvat twee (ongelijksoortige) delen. Het eerste deel bevat vijf langere essays, die elk een theoretisch vraagstuk behandelen. De essays betreffen de bijdrage van ontwikkelingshulp aan economische groei; de relatie tussen globalisering en groei; de rol van de staat en de markt in het ontwikkelingsproces; de invloed van instituties op economische groei; en de evolutie van de ontwikkelingseconomie. Het tweede deel bestaat uit zes kortere artikelen, daterend uit de tijd dat De Haan aan de Nederlandse ambassade in La Paz verbonden was, die allemaal eerder in Boliviaanse kranten zijn verschenen.

De essays in *Development in Hindsight* richten zich op een aantal theoretische debatten die bepalend zijn geweest in het beleidsdiscours over ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingssamenwerking sinds, grofweg, de introductie van de 'post-Washington consensus' door de Wereldbank onder president James Wolfensohn en *chief economist* Joseph Stiglitz.

Het eerste essay in de bundel behandelt de vraag of ontwikkelingshulp helpt – dezelfde vraag die de Wereldbank zich stelde en beantwoordde in het invloedrijke rapport *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* uit 1998. De Haan bespreekt in het essay het werk van een aantal ontwikkelingseconomen, in het bijzonder dat van drie critici van ontwikkelingshulp, verscheidene 'empiricists' en diverse beleidsonderzoekers van de Wereldbank en het IMF. De Haans bevindingen brengen hem tot de constatering dat hulp weliswaar een rol kan spelen bij de totstandbrenging van economische groei, maar dat

voor het volhouden van die groei op langere termijn aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan die in de praktijk van de ontwikkelings-samenwerking maar zelden aanwezig zijn. Zo wijst hij erop dat voor de verwezenlijking van ontwikkeling een lange-termijnperspectief is vereist, dat zowel onder donoren als de ontvangers van hulp vaak ontbreekt. Ook bindt De Haan de strijd aan met de rol van de staat in het ontwikkelingsbeleid, die zijns inziens is gebaseerd op wat hij, in navolging van Deepak Lal, het 'dirigistisch dogma' noemt. In De Haans visie zou de particuliere sector een veel belangrijker plaats in de ontwikkelingssamenwerking moeten innemen dan deze tot nu toe vaak heeft gekregen.

De Haans tweede essay gaat in op de mogelijke voordelen van de globalisering voor ontwikkelingslanden en bindt de strijd aan met de anti-globalisten. De laatsten zijn, aldus De Haan, op het verkeerde been gezet: de feiten tonen aan dat 'most [opponents of globalization] turn out to be counterproductive to the opponents' very objectives: creating fair opportunities for poor countries, eradicating poverty and creating a more equitable global society' (blz. 49). Volgens De Haan geeft de recente geschiedenis van onder andere China en India aan dat landen die de globalisering omarmen, het snelst de welvaarts kloof met de geïndustrialiseerde wereld dichtten. In de visie van de auteur profiteren vele ontwikkelingslanden te weinig van de globalisering doordat het bedrijfsleven in deze landen onvoldoende kansen krijgt de vruchten ervan te plukken. De Haan betoogt dat ontwikkelingslanden optimaal kunnen profiteren van de globalisering als een eind wordt gemaakt aan een aantal verstoringen, zoals het gebrek aan toegang tot westerse markten, de hoge landbouwsubsidies van de Eu-

ropese Unie en de Verenigde Staten, alsmede de beperkingen ten aanzien van migratie in de geïndustrialiseerde landen.

Het derde essay, over de rol van de staat en de markt in ontwikkelingsprocessen, bouwt voort op stellingen uit het eerste opstel. Dit essay poneert de stelling dat 'success in promoting economic growth and poverty reduction is most likely when governments complement markets; failures result when they conflict' (blz. 80). Aangezien overheden volgens De Haan de neiging hebben te groot te worden en te leiden tot een te grote 'deadweight cost of taxes', pleit hij voor een beperkte rol van de staat. De overheid in ontwikkelingslanden zou zich vooral dienen te richten op het creëren van institutionele voorwaarden voor economische groei, macro-economisch management en de verrichting van zekere publieke basistaken.

In de twee laatste essays uit de bundel, waarin De Haan zich bezighoudt met de institutionele dimensie van economische groei en de evolutie van de ontwikkelingseconomie, staat de zogeheten nieuwe institutionele economie, geïnspireerd door Nobelprijswinnaar Douglass North, centraal. De onvolkomenheid van de institutionele ordening in ontwikkelingslanden, en de daaruit voortvloeiende negatieve prikkels voor ondernemers, vormen volgens De Haan een belangrijke factor ter verklaring van de achterblijvende economische groei in deze landen. Hij wijst tevens op de naar zijn mening doorslaggevende rol van de politiek voor de vormgeving en het functioneren van instituties. Niettegenstaande zijn grote waardering voor de ontwikkelingseconomie als discipline wijst De Haan erop dat politicologie, politieke economie en antropologie inzichten bieden die noodzakelijk zijn bij de verklaring van

ontwikkeling en het gebrek daaraan.

De zes korte artikelen in het tweede deel van De Haans boek betreffen onderwerpen die betrekking hebben op Bolivia en Latijns-Amerika: aanzetten voor ontwikkelingsbeleid in Bolivia; een pleidooi voor een economische 'think tank' voor Bolivia; een reflectie op de haalbaarheid van de *Millennium Development Goals*; een beoordeling van de door de Verenigde Staten ingezette 'war on drugs' in Latijns-Amerika; een evaluatie van de bijdrage die buitenlandse hulp heeft geleverd aan de ontwikkeling van Bolivia; en een beschouwing over tweeduizend jaar economische ontwikkeling in Latijns-Amerika.

De essays en artikelen in *Develop-*

ment in Hindsight zijn over het algemeen zeker de moeite van het lezen waard. De Haan prikkelt door zijn stellige oordelen, bijvoorbeeld over de voordelen van globalisering en de rol die het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden zou moeten spelen. Door zijn overwegend academische oriëntatie zal het boek vooral de belangstelling wekken van onderzoekers en meer theoretisch geïnteresseerde beleidsmakers. Voor de eerste groep is *Development in Hindsight* vooral interessant omdat het een door de praktijk geïnspireerde bespreking van theoretische uitgangspunten betreft, zij het dat ik vrees dat academici het boek al snel te weinig systematisch zullen vinden. Beleidsmakers die

niet in de eerste plaats zoeken naar aanknopingspunten voor concrete beleidsmaatregelen, zullen *Development in Hindsight* belangwekkend vinden wegens de poging van de auteur te reflecteren op een aantal concepten en theorieën die sinds de introductie van de 'post-Washington consensus' het debat over ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingsamenwerking hebben bepaald.

Wil Hout

Dr Wil Hout is decaan en universitair hoofddocent voor internationale ontwikkelingsvraagstukken aan het Institute of Social Studies (ISS) te Den Haag.

Ontoereikendheid van de hulp

Ralf Bodelier & Mirjam Vossen:

HULP. Waarom ontwikkelingshulp moet, groeit en verandert.

Wormer: Immerc bv., 2007; 278 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-6611-525-5

Een intens en wereldomvattend debat is aan de gang over zin en onzin van de internationale hulpverlening tussen rijke en arme landen. Het stevige geloof van Jeffrey Sachs en zijn volgelingen in de haalbaarheid van voluntaristische ingrepen, zoals de Millenniumdoelen om de armoede te halveren, wordt in twijfel getrokken, zowel vanuit rechtse als linkse politieke hoek, maar ook vanuit professionele kringen.

Het geloof in *The End of Poverty* stuit op het scepticisme van onder meer Bill Easterly, die optimistische plannen steunend op grootschalige hulp om de armoede te bestrijden naar de prullenbak verwijst. Easterly vraagt de terugkeer naar gezonde

principes van algemene en bedrijfs-economie in plaats van naïeve planmatige dromerijen over vermindering van armoede door meer hulp.

In het Nederlandse taalgebied is nu een boek verschenen dat inhaakt op deze discussie en een vlotte uitleg biedt van de technische aspecten van de ontwikkelingshulp, terwijl het boek ook stelling neemt in dit debat. De auteurs behandelen in vogelvlucht een serie belangrijke kernvragen en begrippen van de ontwikkelingshulp, zoals de armoedeval, de rol van de globalisering, de vraag waarom Afrika zo arm is, de Kopenhagen-consensus en de nieuwe rol die China speelt als donor.

Zonder de materie grondig uit te diepen, bieden de auteurs goed leesbare en niet al te technische samenvattingen van al deze begrippen. Zij ondernemen allerlei pogingen antwoorden te formuleren over het waarom van de noodzaak van hulp. Tegelijk wordt het denken over hulp

door grote auteurs zoals W.W. Rostow of Nobelprijswinnaar A. Sen besproken, inclusief de recente debatten tussen in het bijzonder de hooggeleerden Sachs en Easterly.

Meteen bij het begin komt de discussie bij een belangrijke vraag: gaat het eigenlijk om internationale 'hulp', wat de meer ouderwetse benadering is, of gaat het om internationale 'samenwerking', de hedendaagse term waarbij ook de rijke donorlanden aangeduid worden als 'ontwikkelingspartners'? Hoewel de principes van de participatie van de partners goed onderkend worden door de auteurs, blijven zij toch liever bij het concept 'hulp' als het gaat om geldstromen van rijke naar arme landen.

Bij de inhoudsopgave staat vermeld dat dit boek geschreven is zonder steun van wat zij noemen 'de hulpindustrie'. De auteurs noemen zichzelf 'doe het zelve' in de branche van het ontwikkelingswerk, want zij zijn actief betrokken bij particuliere ontwik-

kelingshulp in Malawi. De spanning tussen officiële en particuliere hulp komt duidelijk aan bod en mondt uit in een merkwaardig pleidooi voor de particuliere en vooral Amerikaanse ontwikkelingshulp. 'Omgerkend geeft elke Amerikaan rond de 80 dollar per jaar aan internationale hulp. Dat is twee keer zoveel als de als genereus bestempelde Nederlanders.' (blz. 96)

Hun keuze voor een liberaal standpunt, een vrije wereld, waarin hulp nochtans een onmisbare plaats inneemt vanwege al te grote verschillen in welvaart, koppelen de auteurs aan de vraag 'wat kan ik doen?' Die beantwoorden zij aan de hand van veertien suggesties waaruit duidelijk hun voluntarisme en idealisme in de zin van geloof in het nut van de particuliere hulpindustrie spreken. Arme maar vrije samenlevingen in een open internationale economische samenhang hebben hulp nodig, anders zakken ze weg in de armoedeval. Dus moeten we iets doen, we moeten geven, we kunnen ons niet terugtrekken, we mogen niet zwijgen.

Dit boek verheldert de analyse, maar het is ook onvolledig en ontoereikend om een grondig zicht op de hulpverlening te verwerven. De spanning tussen hulp en diplomatie en de rol van de ministeries van buitenlandse zaken, resp. ontwikkelingsamenwerking, komen niet goed uit de verf. Sommige landen hebben niet gearzeld hulp volledig in te schakelen voor nationale belangen en invloed. Ook de spanning tussen hulp en handel is onderbelicht.

Sinds de publicatie van *HULP* is er een boek van Collier verschenen, waarin een veel diepgaander analyse is gemaakt van de aanhoudende ellende van ten minste een miljard mensen op aarde.² Daarin worden nauwkeuriger de armoedeval en andere vallen zoals oorlog en wanbeleid

besproken, in relatie tot de hulpverlening. Collier is duidelijk sceptischer ten aanzien van de roep om hulp en speciaal de vergroting van de hulp, omdat hij ook grondiger kijkt naar de oorzaken van de ellende en daarbij hulp slechts aanstipt als een factor ter verbetering, tussen vele andere. Beide boeken beschouwen de hulp als een geheel van noodzakelijke operaties om te beletten dat een land ineenstort en dat de samenleving er volkomen afglijdt. Maar Collier ziet aan de andere kant ook de grenzen van hulp in termen van afnemende meeropbrengst, van de onmogelijkheid meer te absorberen, van marktverstoring, alsmede van een dreigend afhankelijkheidssyndroom.

Maar wat vooral duidelijk wordt bij Collier – en zwak aangesneden is bij Bodelier en Vossen – is de relatie tussen hulp, bestuur en handel. Pleiten voor hulp is goed, maar er is veel meer nodig, namelijk goed bestuur, duurzame vrede en vooral: meer handel en meer vrijhandel in de zin van opening van markten en echte markttoegang. Handelspolitiek en hulp staan sinds kort in een nieuw gemeenschappelijk daglicht door de zogenaamde oproep voor 'Aid for Trade', een nieuwe tendens die hulpstromen wil verbinden aan effectieve markttoegang en op die manier meer ondernemingsgerichte groei in het ontvangende land beoogt.

Bodelier en Vossen hebben een warme oproep geschreven voor meer hulp en dat siert hen; hun positieve aanpak, gesteund op persoonlijke ervaring, maakt hun boek zeer leeswaardig voor al wie zich vragen stelt over de hulpindustrie. Sommige trends zijn in dit boek niet goed onderkend of uitgediept, maar misschien is dit wel een uitdaging voor een volgende uitgave, of voor een nieuw boek dat ofwel dieper kan graven in het onderwerp van de hulp-

verlening, of misschien iets breder de wisselwerking tussen hulp, handel en goed bestuur kan behandelen.

Noten

- 1 De titel van Sachs' belangrijkste boek.
- 2 Paul Collier, *The bottom billion*, Oxford, 2007.

*Karel van Hoestenbergh*e

Karel van Hoestenbergh is adviseur handelspolitiek te Dar es Salaam, Tanzania.

Naar een nieuw hulpbeleid

Nadia Molenaers & Robrecht Renard:
Ontwikkelingshulp faalt; Is participatie het redmiddel?

*Leuven/Voorburg: ACCO, 2007; 238 blz.;
29,50 euro; ISBN: 978-90-334-6124-8*

Dit is een goed boek over ontwikkelingssamenwerking, en vooral over de beleidsveranderingen die daarin de laatste jaren hebben plaatsgevonden of die nu aan de orde zijn. Anders dan de titel doet vermoeden, is het boek géén tirade tegen alle vormen van hulp. Integendeel, vooral in het slothoofdstuk komt duidelijk naar voren dat de auteurs ervan overtuigd zijn dat ontwikkelingssamenwerking een goede zaak is.

Wat omvat het boek dan wel? Het legt in heldere taal uit waarom veel benaderingen van hulp niet of slechts gedeeltelijk werken, en waarom er sinds 2000 een nieuwe hulpbenadering is ontstaan, namelijk één waarbij nationale armoedestrategieën (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP's) centraal staan. Onderdeel van deze nieuwe benadering is dat donoren relatief meer begrotingssteun geven in plaats van projecthulp. Daarnaast krijgt de civiele samenleving, ofwel het maatschappelijk middenveld, een grote rol toebedeeld. Volgens de blauwdruk van de PRSP-benadering praat het maatschappelijk middenveld mee over de inhoud van de strategieën en functioneert dat zelfde middenveld ook als waakhond over mogelijk onwillige regeringen.

In het eerste hoofdstuk ('Van project tot budgetsteun: een korte geschiedenis van de ontwikkelingshulp') geven de auteurs niet alleen een historisch overzicht, maar leggen ze ook uit wat de bezwaren tegen projecthulp zijn. Projecten hebben vaak geen

duurzame resultaten, omdat ze niet door het ontvangende land worden ondersteund en voortgezet, of omdat ze niet kunnen slagen in een context van slecht beleid en slecht bestuur. Bovendien is geld fungibel (voor meer doeleinden inzetbaar) en zijn donoren er daarom niet zeker van dat hun geld wel écht aan het beoogde project wordt besteed. Steeds meer wordt ook duidelijk dat projecten de neiging hebben de bestuurlijke capaciteit van een land te verzwakken, vooral als er heel veel van zijn, met eigen procedures en management. In de jaren '80 kwamen, naast projecten, de structurele-aanpassingsprogramma's op, die tot doel hadden het macro-economisch beleid te verbeteren. In de praktijk werden de beleidscondities vaak niet uitgevoerd. Het nieuwe hulpbeleid probeert al deze bezwaren te ondervangen. Landen stellen hun eigen armoedestrategie op, en donoren steunen deze strategie met geldmiddelen, die rechtstreeks naar de schatkist gaan: begrotingssteun.

Het grootste deel van het boek wordt door de auteurs gebruikt voor de uitleg van de nieuwe 'PRSP-benadering': wat kan er wél en niet mee worden bereikt. En passant worden ook de verschillen in het Nederlands en Belgisch beleid uit de doeken gedaan, en wordt ook een interessante verklaring gegeven voor die verschillen. De hoofdstukken 2 t/m 5 zijn vooral beschrijvend, terwijl de auteurs in de hoofdstukken 6 t/m 9 hun eigen mening op tafel leggen. Daarbij behandelen ze wezenlijke dilemma's, zoals spanningen tussen eigenaarschap van land-specifieke armoedestrategieën en het keurslijf van de millenniumdoelstellingen; tussen eigenaarschap en het opleggen van condities; en tussen de geloof-

waardigheid van de donor bij het afdwingen van belangrijke processen of resultaten en de wens een betrouwbare partner te zijn. Een andere moeilijke keuze is die tussen bevordering van technocratisch goed bestuur (transparante begroting, verbeterde overheidsdienst) en bevordering van politieke waarden, zoals mensenrechten en democratie. Een pasklaar antwoord is vaak niet mogelijk, maar de auteurs reiken schema's aan waarbinnen in concrete gevallen over deze dilemma's kan worden nagedacht. Al met al zijn de auteurs gematigd optimistisch over de effecten van deze nieuwe benadering in de ontwikkelingssamenwerking, ook al hebben ze grote bedenkingen bij de verplichte participatie die daarvan een onderdeel is.

Er zijn natuurlijk enige kanttekeningen bij het boek te maken. In een poging de nieuwe benadering als een samenhangend geheel te presenteren, overschatten de auteurs het verband tussen PRSP's en begrotingssteun. PRSP's vormden aanvankelijk een voorwaarde voor schuldenverlichting in het kader van het initiatief voor arme landen met hoge schulden, het *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC)-initiatief. En direct daarna werden ze een voorwaarde voor het nieuwe instrument van het IMF voor de armste landen, de *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), de opvolger van het structurele-aanpassingsprogramma. PRSP's worden dan ook door de besturen van IMF en Wereldbank omarmd. Deze goedkeuring zegt nog niets over de bereidheid van bilaterale donoren begrotingssteun te geven. Deze bereidheid hangt meestal van veel andere factoren af, zoals de politieke situatie in een land en de kwaliteit van het financiële

overheidsmanagement. Als het tot begrotingssteun komt, wordt voortgang ervan veelal beoordeeld aan de hand van een matrix van indicatoren, waarover apart onderhandeld is met de ontvangende overheid, indicatoren die slechts een losse band hebben met het PRSP (als het er al is). In een vijfjarige studie die ik samen met collega's van het Institute of Social Studies uitvoer van PRSP-processen in drie Latijns-Amerikaanse landen, vonden we dat er nauwelijks een relatie is tussen bilaterale programma's van begrotingssteun en het bestaan van een goedgekeurde armoedestrategie.¹

In dit verband ben ik ook van mening dat de auteurs te veel de *verandering* in de nieuwe benadering benadrukken, en te weinig oog hebben voor continuïteit. Ze doen het voorkomen of er bij IMF en Wereldbank géén sprake meer is van (zoals zij het noemen) 'dissonante conditionaliteit' (het opleggen van beleid bij een onwillige overheid). Maar in feite is er weinig veranderd in de oude condities van deze instellingen voor macro-economisch beleid en voor structurele hervormingen in de richting van privatiseringen en liberalisering. Dat betekent ook dat er *weinig is gedaan met de kritiek* op deze beleidsvoorwaarden. Steeds duidelijk wordt dat IMF-programma's in de jaren '80 en '90 niet tot verbeteringen hebben geleid. Integendeel, deze programma's hebben vaak een *lagere economische groei* veroorzaakt.² Naast de 'oude' voorwaarden is de druk tot beleidsverandering alleen maar verzwakt. In de eerste plaats zijn er actoren bij gekomen, want door begrotingssteun te geven praten bilaterale donoren nu mee over de voorwaarden (al bemoeien ze zich weinig tot niet met de oude condities), en in de tweede plaats zijn er ook veel typen voorwaarden bijgekomen. Die gaan nu ook over onderwijs, gezondheidszorg, corruptiebestrijding, sociale vangnetten, enz.

Een ander voorbeeld van het overschatten van de veranderingen is dat de auteurs stellen dat het een goede zaak is dat donoren nu oog hebben voor verbetering van het technocratisch bestuur in ontvangende landen. Maar daarbij zien ze over het hoofd dat de Wereldbank al sinds de jaren '80 programma's kent voor hervormingen van het ambtelijk apparaat en voor verbeterd financieel management – met heel weinig resultaat. Bilaterale donoren deden hier vaak als cofinancier al aan mee. Nieuw is dat méér bilaterale donoren zich in het nieuwe millennium hier méér mee bemoeien. Maar zou het veel verschil maken?

Ondanks deze kanttekeningen is het boek zeer aan te bevelen voor beleidsmedewerkers, politici, studenten, docenten – iedereen die in korte tijd ingevoerd wil raken in de nieuwste discussies over ontwikkelingssamenwerking. Daarbij leest het boek buitengewoon vlot. Het is duidelijk te merken dat de auteurs (een politicologe en een econoom van het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en Beheer van de Universiteit Antwerpen) veel ervaring hebben met het doceren over deze onderwerpen, zowel aan studenten als aan mensen uit de praktijk.

Noten

- 1 Een studie voor de afdeling Latijns-Amerika van de Swedish International Agency for Development (Sida), Stockholm (alle rapporten zijn te verkrijgen via www.iss.nl/prsp).
- 2 Nieuwe econometrische technieken corrigeren daarbij voor mogelijke omgekeerde causaliteit; zie bijv. Adam Przeworski & James Raymond Vreeland, 'The effect of IMF programs on economic growth', in: *Journal of Development Economics*, 62, 2000, blz. 385-421; Robert J. Barro & Jong-Wha Lee, 'IMF programs: Who is chosen and

what are the effects?', in: *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 2005, blz. 1245-1269; William Easterly, 'What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans', in: *Journal of Development Economics*, 76(1), 2005, blz. 1-22.

Geske Dijkstra

Dr Geske Dijkstra, econome, is universitair hoofd-docent bij de Capaciteitsgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Duitsland als Vlaamse springplank

Vlaamse Regering, Strategienota Duitsland.

Booischot: Drukkerij Michiels, 2006; 114 blz.; depot nr. D/2006/3241/279

Met een strategienota wil de Vlaamse Regering het belang aangeven van de bilaterale betrekkingen met haar buurlanden. Zoals de *Strategienota Duitsland* zelf stelt: 'Vlaanderen is voor zijn welvaart in belangrijke mate afhankelijk van goede relaties en samenwerking met andere landen en regio's, in de eerste plaats met de ons omringende landen en regio's.'¹ In de *Beleidsnota 2004-2009 Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking* heeft de Vlaamse Regering haar buurlandenbeleid dan ook tot absolute prioriteit uitgeroepen,² met als eerste aanzet het opstellen van een aantal strategienota's. Na Nederland (2005) waren Duitsland en Noord-Frankrijk (2006) aan de beurt; de globale *Strategienota's Frankrijk* en het *Verenigd Koninkrijk* worden dit jaar nog verwacht.

De keuze voor Duitsland – een 'quasi-buurland'³ – is uiteraard niet uit de lucht gegrepen. De Vlaamse Regering staaft haar keuze met economische, politieke en culturele argumenten. Economisch gezien vormt Duitsland vooral op het gebied van buitenlandse handel en toerisme een belangrijke markt. Dat de Duitse staat opgebouwd is volgens eenzelfde federale staatsstructuur, is een bijkomend pluspunt, aangezien ervan uitgegaan wordt dat Duitsland hierdoor een bijzondere voeling heeft met de Vlaamse gevoeligheden inzake subsidiariteit en culturele diversiteit. Bovendien deed zich met de aanvang van het Duitse EU-voorzitterschap in januari 2007 een uitgelezen kans

voor de betrekkingen met Duitsland, en vooral de samenwerking met de *Länder*, een duwtje in de rug te geven.

De *Strategienota Duitsland* omvat een beknopte strategienota en een uitgebreid achtergronddocument. De lezer krijgt echter snel de indruk dat de eigenlijke strategienota slechts een vluchtig samengestelde synthese is van het achtergronddocument. Ook wekt de nota het gevoel op dat de blik vooral is gericht op het *Land Noordrijn-Westfalen* in plaats van op de Duitse staat als zodanig. Vanaf het begin wordt immers duidelijk dat deze regio voor Vlaanderen veruit de belangrijkste is, ondermeer vanwege de intensieve samenwerking tussen beide regio's en de mogelijkheden die zij biedt. Alsof de Duitse staat dan nog niet voldoende aan belang heeft moeten inboeten, wordt ook onderstreept dat Duitsland voor Vlaanderen minder prioritair is dan Nederland.⁴ Op deze manier tracht de Vlaamse Regering ondermeer te rechtvaardigen dat slechts een beperkt aantal middelen wordt geïnvesteerd in de samenwerking met Duitsland.

Het achtergronddocument, dat de basis vormt van de *Strategienota Duitsland*, is opgebouwd uit drie hoofdstukken. Met het eerste hoofdstuk wil de Vlaamse Regering een uitgebreid overzicht geven van waar ze staat met de samenwerking met Duitsland (en de *Länder*) per beleids-terrein. Daarnaast geeft dit hoofdstuk weer op welke terreinen Vlaanderen en Duitsland nauw *vervlochten* zijn (zoals mobiliteit, milieu, infrastructuur, cultuur, taal, enz.) en waar beide op economisch gebied enerzijds verweven zijn en anderzijds elkaar concurreren. In een tweede hoofdstuk wordt uiteengezet hoe Vlaanderen en Duitsland *samenwerken*: bilateraal,

multilateraal, in het kader van de EU en via Vlaams-Duitse verenigingen en instellingen. Ook de middelen komen hier aan bod. Het derde en laatste hoofdstuk gaat in op de vraag waar Vlaanderen *naartoe* wil met deze samenwerking. Dat hoofdstuk vormt dan ook de kern van de *Strategienota Duitsland*: de doelstellingen die de Vlaamse Regering vooropstelt, staan centraal.

Bij de ontwikkeling van de doelstellingen werd gekozen voor een 'geïntegreerd optreden' van de gehele Vlaamse Regering en haar administratie. Dit houdt in dat de strategie is opgebouwd rond een beperkt aantal geclusterde doelstellingen, die voor de verwezenlijking ieders medewerking vereisen.⁵ De Vlaamse Regering maakt onderscheid tussen *algemene strategische doelstellingen* (verwezenlijking op lange termijn en ook van kracht voor volgende regeerperiode) en *operationele doelstellingen* (verwezenlijking binnen deze regeerperiode 2004-2009). Elke strategische doelstelling gaat gepaard met een aantal operationele doelstellingen, die op hun beurt uitgewerkt zijn met behulp van een actieprogramma, de instrumenten om er uitvoering aan te geven en enkele meetindicatoren ter evaluatie.

De Vlaamse strategie richting Duitsland is opgebouwd rond vier van dergelijke *doelstellingen*. De eerste strategische doelstelling richt zich op de optimalisatie van de verkeers- en vervoersverbindingen tussen Vlaanderen en Duitsland, met als hoofddoel versterking van de positie van Vlaanderen als ruimtelijk-logistiek knooppunt. Aangezien Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen deel uitmaken van hetzelfde kerngebied in Europa, kennen zij een grote economische,

culturele, demografische en ruimtelijke verwevenheid en bijgevolg ook een groot aantal gemeenschappelijke uitdagingen. De tweede strategische doelstelling wil hierop inspelen en de economische slagkracht van het gebied versterken door van elkaar te leren via informatie-uitwisseling, afstemming en overleg. Als belangrijkste economische *hinterland* van Vlaanderen beschikt de Duitse markt over betrekkelijk veel potentieel op het vlak van toerisme, investeringen en buitenlandse handel.

Een derde strategische doelstelling wil dit potentieel bewerken om meer Duitse toeristen en investeringen aan te trekken en tevens de Vlaamse export naar Duitsland te verhogen. De vierde strategische doelstelling betreft samenwerking en overleg tussen Vlaanderen en Duitsland (in het bijzonder de *Länder*) op Europees en mondiaal niveau. Voor Vlaanderen uit

dat zich bij voorkeur in het nastreven van gemeenschappelijke standpunten in Europese en multilaterale fora. Om al deze doelstellingen tot een goed einde te brengen worden in de eigenlijke strategienota twee aanbevelingen geformuleerd, waarin enerzijds de nadruk wordt gelegd op het belang van politieke contacten en ambtelijk overleg met de Duitse ambtgenoten en anderzijds op het belang van intern-Belgische afstemming.

Hoewel de *Strategienota Duitsland* niet echt uitblinkt in het aanreiken van innovatieve en creatieve ideeën voor samenwerking tussen Duitsland en Vlaanderen, maar eerder voortbouwt op de traditionele samenwerkingsvormen, is het toch een belangrijk startdocument en in dat opzicht een nuttige terugvalbasis voor de Vlaamse Regering en haar administraties. De vertaling naar

het Duits maakt dit *Strategiepapier Deutschland* ook toegankelijk voor de Duitse collega's.

Noten

- 1 *Strategienota Duitsland*, blz. 25.
- 2 Vlaamse Regering, *Beleidsnota 2004-2009 Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking*, 2004, blz. 14.
- 3 In België hebben alleen Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap een gemeenschappelijke grens met Duitsland. Zie: *Strategienota Duitsland*, blz. 28.
- 4 *Ibid.*, blz. 75.
- 5 *Ibid.*, blz. 74.

Karoline Van den Brande is verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven.

Discussion Papers in Diplomacy, September 2007

Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States: Canada, the UK, and the US

No. 108 by Alexandre Mercier, 49 p.

Commercial diplomacy is an elusive concept that is often confused with economic diplomacy. The work done by the government to promote both exports and inward investment summarises what commercial diplomacy is all about. Governments play a major role but they do not act alone and the private sector is intimately involved in commercial diplomatic activities. If both export promotion and inward investment promotion are individually well-documented, few attempts have been made to consider them together. In this era of globalisation, the two activities are becoming increasingly interlinked, and this underscores the relevance of this research. The practices and processes adopted by the USA, Canada and the UK to pursue commercial diplomacy - be it the use of trade missions or trade fairs, the pricing of services, cross-fertilisation, or the use of information and telecommunication technologies - are often similar. However, the structures and mandates adopted by their governments vary significantly. Through the three case studies, this research identifies the differences in structures, mandates, and practices, and it explores possible reasons that explain them.

Alexandre Mercier graduated in 2006 in International Studies (MA) at the Department of Political Science and International Studies, University of Birmingham, United Kingdom. Email: alexandre.o.mercier@gmail.com

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cds@clingendael.nl or can be downloaded from the Clingendael website: www.clingendael.nl.

Hans Hulst: Birma (Myanmar)

– Landenreeks.

Amsterdam: KIT Publishers en Oxfam

Novib, 2006; 130 blz.;

14,50 euro

ISBN 90-6832-428-4

Birma is volgens Hans Hulst 'een blinde vlek voor veel westerlingen' (blz. 7), maar dit is intussen achterhaald door de actualiteit: het gewelddadige ingrijpen van de Birmese militaire *junta* tegen de demonstrerende, pro-democratische monniken in de hoofdstad Yangon (de nieuw ingevoerde naam van het oude Rangoon) zorgde in oktober jl. voor internationale bekendheid van de problemen in deze regio in Zuidoost-Azië. Dit naslagwerk is echter alsnog relevant voor achtergrondinformatie over deze voormalige Britse kolonie. Het boek is opgedeeld in zeven thematische hoofdstukken, geïllustreerd met kleurenfoto's en (uitvouwbare) kaarten. In het eerste hoofdstuk komen de etnische verdeeldheid en de daarmee samenhangende interne strijd om autonomie uitgebreid naar voren. Het tweede hoofdstuk behandelt de natuurlijke rijkdommen van het grotendeels boeddhistische land, waaronder de bodemschatten jade en robijn. Hoofdstuk drie is een historisch overzicht, met daarin ruime aandacht voor de koloniale periode, de onafhankelijkheid vanaf 1948, de machtsgreep door het leger in 1962, de daaropvolgende verpaupering en repressie en ten slotte de opstand in 1988, de 'vrije' verkiezingen in 1990 en de verdergaande dictatoriale tendensen. In hoofdstuk vier schetst de auteur een beeld van de Birmese samenleving aan de hand van enkele karakteriserende kenmerken: de grote sociale ongelijkheid, censuur, boeddhisme, onderwijs, corruptie, verpaupering, HIV/AIDS en de vluchtelingenproblematiek. Het vijfde hoofdstuk geeft

een overzicht van de cultuur in Birma, terwijl hoofdstuk zes de economische situatie in het land samenvat, oftewel hoe de 'rijtschuur van Zuid-Oost Azië' verviel tot één van de armste landen ter wereld. Vooral het laatste hoofdstuk over repressie, de perceptie van macht, de boeddhistische monnikenorde (*sangha*) en ballingschap is met het oog op de actuele ontwikkelingen interessant. Het boek sluit af met een paar pagina's reisinformatie, al hanteert Nederland een economisch ontmoedigingsbeleid en wordt toeristen afgeraden naar deze militaire dictatuur af te reizen. (W.S.)

Marie V. Gibert: Monitoring a region in crisis: the European Union in West Africa.

Parijs: European Union Institute for Security Studies (www.iss.europa.eu), januari 2007; (*Chaillot Paper*, no. 96); 81 blz.; 10,= euro

ISBN 92-9198-105-2

De afgelopen decennia heeft het Mano River Basin in West-Afrika zich gekenmerkt door oorlog en geweld. De landen Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau, Guinea en Ivoorkust, waar dit gebied zich uitstrekt, worden nog steeds door veel mensen geassocieerd met verhalen over corruptieschandalen, bloeddiamanten en grootschalige wapenhandel. De regio lijkt zich echter voorzichtig te stabiliseren. West-Afrikaanse leiders hebben zelf het initiatief genomen tot hervormingen en bevordering van vrede. Ook de Europese Unie is en blijft actief betrokken bij de bevordering van politieke stabiliteit en veiligheid in de regio. In *Monitoring a region in crisis: the European Union in West Africa* onderzoekt Gibert de Europese betrokkenheid bij West-Afrika in de laatste twintig jaar. De EU blijkt zich de laatste jaren vooral te profileren

met een holistische benadering van conflictpreventie. Veiligheid, politieke stabiliteit, democratie en economische ontwikkeling worden gezien als onderling verweven factoren, die gezamenlijk moeten worden aangepakt om nieuwe conflicten te voorkomen. Hoewel de resultaten van *preventie*-maatregelen erg moeilijk vallen aan te tonen, ziet Gibert nu al enkele inconsistenties in het EU-beleid die een succesvol conflictpreventie-programma zullen bemoeilijken. Een voorbeeld daarvan is dat lokale organisaties die de EU om steun vragen voor hun programma's (overeenkomstig het 'local ownership'-beleid van de EU), zodanig door bureaucratische regelgeving worden gehinderd, dat alleen de rijkere organisaties met voldoende administratieve capaciteit de procedure helemaal kunnen doorlopen. Daarnaast zijn meer consistentie en coördinatie nodig tussen de diverse beleidsonderdelen van de EU, zodat er een arbeidsdeling kan ontstaan die het gebruik van de beschikbare beleidsmiddelen op het gebied van conflictpreventie optimaliseert. De EU zou er goed aan doen de aanbevelingen van Gibert over te nemen. De fundamentele inconsistenties in de veelbelovende holistische aanpak maken het immers bij voorbaat onmogelijk een effectieve bijdrage te leveren aan de stabiliteit en ontwikkeling van het Mano River Basin. (E.H.)

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Wietske Schober (W.S.), studente contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en thans stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*; Emmy Hermans (E.H.), historica, thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); Sico van der Meer (S.v.d.M.), wetenschappelijk medewerker bij het CSCP; en door 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/resources/library/acquisitions

Princeton N. Lyman & Patricia Dorff (red.): Beyond Humanitarianism. What You Need to Know About Africa and Why It Matters.

*New York: Council on Foreign Relations, Foreign Affairs, 2007; www.cfr.org; xv + 252 blz.; \$ 19,95
ISBN 978-0-87609-371-9*

Deze bundel bevat vijftien bijdragen: artikelen en samenvattingen van eerder door de *Council on Foreign Relations* gepubliceerde studies over de ontwikkeling in Afrika. Deze publicaties kwamen tot stand tegen de achtergrond van de groeiende belangstelling voor Afrika; de gewelddadigheden die daar plaatsvinden; de concurrentie tussen landen als China, India, Maleisië, Korea en Brazilië waar het de toegang tot de hulpbronnen van Afrika betreft; ziekten als malaria en aids, die Afrika in hun greep hebben; de zwakke democratische structuur; en de extreme armoede in vele Afrikaanse landen. In deel I, 'Under the Radar', komen aan bod kwesties als democratie en mensenrechten, de verschijning van China op het Afrikaanse toneel, de stand van zaken waar het Angola en Nigeria betreft, alsmede de positieve en negatieve ontwikkelingen die in Zuid-Afrika de laatste jaren plaatsvonden. Ook treft men er een essay aan over 'Africa's Restless Youth'. In deel II worden 'trouble spots' als Zimbabwe, Darfur, Somalië (terrorisme) en de 'Hoorn van Afrika' behandeld. In de delen III en IV komen vragen over de 'Wederopbouw van Afrika', de versterking van het Afrikaanse leiderschap en de 'Challenge of Global Health' aan de orde. Ook wordt de vraag behandeld wat de Verenigde Staten kunnen doen om bij te dragen aan verzachting van de nijpende problematiek waarvoor Afrika zich gesteld ziet. (F.v.d.B.)

Stefaan Marysse & Filip Reyntjens (red.): The Political Economy of the Great Lakes Region in Afrika. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization.

*Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005; xiv + 243 blz.; £ 58,50;
ISBN 1-4039-4950-6*

In deze bundel worden de achtergronden van het geweld geanalyseerd dat de afgelopen tijd in het Grote-Merengebied in Afrika plaatsvond. Het blijkt dat na de val van de Muur, door de globalisering en 'de agenda van democratische hervormingen', de toch al verzwakte machtsstructuren in dit gebied nog verder werden aangetast. De genocide in Rwanda speelde bij de ontwikkelingen een kritische rol en 'obscured and obstructed' begrip en noodzaak van internationale actie tot herstel van de ontwikkeling en de vrede in de regio. In het eerste deel van de bundel, getiteld 'In the Eye of the Storm', wordt in de eerste twee artikelen de ontwikkeling in Rwanda ('From Genocide to Dictatorship') nagegaan en wordt beklemtoond dat men 'holocausts' niet zonder meer mag vergelijken. Zij kunnen, afgezien van hun verschrikkelijke uitkomst, ingrijpend van elkaar verschillen wat betreft hun historische achtergrond en de omstandigheden waaronder zij plaatsvinden. In een derde artikel wordt de evolutie van Rwanda en de kenmerken van de intense armoede en ongelijkheid die in het land heersen aan de orde gesteld. In een vierde artikel, getiteld 'Consociational Democracy for Rwanda?' komen de geweldige moeilijkheden aan de orde waarop men in een land als Rwanda stuit, als men een ontwikkeling wil genereren in de richting van grotere stabiliteit en een meer democratische 'power sharing'. De politieke tegenstellingen vallen er samen met etnische, religieuze en talloze

andere kloven in de sociale structuur van de maatschappij. Deel twee draagt de titel 'From Collapse and War to Reconstruction?'. In dit deel worden interne en externe factoren die in 'Zaire-Democratische Republiek Congo' tot regressie en oorlog leidden, blootgelegd. De natuurlijke rijkdommen, de situatie en evolutie van de mijnsector, de invloed van globalisering, de regionale conflicten die een rol in de oorlog speelden, komen in dit deel aan de orde. Een slothoofdstuk 'Feeding Kinshasa during Wartime' is gewijd aan de invloed van de Congolese oorlog (in de periode 1998-2002) op de hoofdstad Kinshasa. Deze oorlog was overigens maar gedurende enkele maanden 'erg in de hoofdstad aanwezig'. Er is enig bewijs dat zij heeft geleid tot vergroting van de ongelijkheid tussen de hoofdstad en het platteland, tot verdere inschakeling van Kinshasa in de 'global economy' en tot verschuiving van de verdeling van hulpbronnen in de richting van de hoofdstad. (F.v.d.B.)

Edith van Zalinge: Thuisfront Uruzgan. Ervaringen rondom de uitzending naar Afghanistan.

Wormer: Inmerc; 2007; 104 blz.; 14,95 euro
ISBN 978-90-6611-536-1

Bij geen enkele Nederlandse militaire missie hebben ooit zoveel journalisten 'embedded' meegelopen met de troepen als bij de *Task Force Uruzgan*. In de Nederlandse media zijn de afgelopen anderhalf jaar dan ook vele verhalen over deze militaire missie 'van binnenuit' verschenen: de dagelijkse werkzaamheden, de spannende momenten, de gehele sfeer; het is allemaal door journalisten opgetekend. Minder aandacht is er voor de ervaringen van het thuisfront. Hoe beleven de achterblijvers – partners, kinderen of ouders van uitgezonden militairen – de uitzending van hun dierbaren? Journaliste Edith van Zalinge geeft in dit boekje een indruk van de gevoelens aan het thuisfront. Aan de hand van interviews met achterblijvers en eigen dagboekfragmenten – haar partner werd ook naar Afghanistan uitgezonden – krijgt de lezer een aardig sfeerbeeld van de emoties die bij een gevaarlijke uitzending van dierbaren komen kijken. Het boekje maakt eens te meer duidelijk dat dergelijke uitzendingen het privéleven van militairen en hun familie behoorlijk op zijn kop kunnen zetten. Hoewel het boekje niets meer is dan een aaneenschakeling van (fragmentarische) dagboekantekeningen en interviews, en ook niets meer dan dat pretendeert te zijn, vormt het een waardevolle toevoeging van de grote stapel 'oorlogsverslaggeving' over de Nederlandse missie in Afghanistan en over het militaire vak in het algemeen. (S.v.d.M.)

A. Ahat Andican: Turkestan Struggle Abroad. From Jadidism to Independence.

Haarlem: Stichting SOTA; Turkestan and Azerbaijan Research Centre. Postbus 9642, 2003 LP Haarlem, 2007; 776 blz.; 65,- euro
ISBN 90-807403-6-5

Tijdens het tsaristisch bewind werd Turkestan een Russische kolonie. Volgens stelde het sovjetregime arbitrair de grenzen van het gebied vast en maakte ze stammen tot naties. Onafhankelijkheidsbewegingen als de *Jadids* en *Basmachis* kwamen daartegen in verzet. Zij verloren de strijd, weken uit naar het buitenland en zetten daar hun verzet en de strijd voor een onafhankelijk Turkestan voort totdat de val van de Sovjetunie nieuwe perspectieven opende. Deze lijvige studie (die oorspronkelijk in 2003 in het Turks verscheen) is het verhaal van deze 70-jarige strijd in het buitenland voor een onafhankelijk Turkestan. De analyse berust voor zover mogelijk op oorspronkelijke documenten en op interviews van de overal verspreide Turkestaanse *émigrés*. De auteur was zelf als 'political worker' bij de onafhankelijkheidsbeweging betrokken en speelde een belangrijke rol 'in orienting the movement in its later stage'. In het eerste deel van zijn studie behandelt Andican de bronnen van de Turkestaanse nationalistische beweging, in deel twee de sovjetperiode en activiteiten tijdens de emigrantenfase in Europa, de Verenigde Staten en in landen als Turkije ('het politieke centrum'), Azerbeidzjan, Iran en Afghanistan. Delen drie en vier beschrijven de gebeurtenissen tijdens de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog. Deel vijf schetst de ontwikkeling in de richting van onafhankelijkheid en behandelt o.a. de oorlog in het Afghaanse Turkestan. Dit deel

wordt afgesloten met de ineenstorting van de Noordelijke Alliantie en de opkomst van de Taliban in Afghanistan, de terroristische aanslag op de Verenigde Staten en de Amerikaanse interventie in Afghanistan. In de jaren negentig, toen de Sovjetunie desintegreerde, ontstonden er op het Turkestaanse gebied vijf soevereine republieken en lijkt er een einde te zijn gekomen aan de 70-jarige onafhankelijkheidsstrijd in Centraal-Azië. Maar, zo vraagt de auteur zich af, hoe zal het deze republieken, ingeklemd tussen de Russische Federatie en de Volksrepubliek China, vergaan? Zullen ze opnieuw onderwerp zijn van manipulaties, deze keer van hun machtige bureaus, zoals ze in het verleden te maken kregen met tsaristisch Rusland en Groot-Britannië? 'Will each act individually [...] or will they organize into a powerful Commonwealth of Republics of Turkestan?' (F.v.d.B.)

Carl Devos & Nicolas Bouteca

show that the current Belgian institutional crisis has clear historic roots. The genesis of the political divide between the French- and Dutch-speaking regions of the country can be found before 1830 when Belgium became an independent state, but the institutionalization of this politico-linguistic dichotomy dates from the 1960s and 1970s. This political arrangement has resulted in an extreme case of *sui generis* federalism. Belgium is one of the most complex and ingenious federations ever built. The fate of this country in the heart of Europe is not only crucial for the Belgians. A separation of the two political entities of this founding member of the European Community could create a spill-over effect in other European nations with strong regional movements.

Annick Schramme

deals with Flemish foreign cultural policy. Is it a dimension of foreign policy or cultural policy? Flemish artists are very successful abroad. In the 1990s the notion of 'cultural ambassadors' was introduced, a symbolic title for artists with a strong international appeal. The title was given by the prime minister of Flanders, Luc van den Brande, who wanted to promote Flanders abroad and to reinforce the Flemish identity. When a new government of socialists and liberals came to power in 1999, the policy radically changed: international cultural policy became primarily cultural policy and no longer foreign policy. This option had a number of consequences. Many instruments were developed to stimulate international cultural policy but they lacked a global view and they were poorly co-ordinated. Yet, as an adequate answer to new social changes both are necessary. To conclude Flanders looks for inspiration at the Netherlands: could this country be a model for Flanders with its distinction between pragmatic and strategic policy?

Hendrik Vos & Eline De Ridder

look into the motives for stronger cooperation between the Benelux countries in the context of the European Union. Traditionally, much attention is given to the fact that these countries are small member states that have to defend their position against the big member states. The authors argue that the big/small divide does not have any relevance in day-to-day decision making in the Union. They also state that the policy differences between Belgium and the

Netherlands are rather fundamental, because they deal with the very nature of the European integration project. However, this must not prevent the Benelux countries from co-operating because they do have very obvious similar interests. The glue that binds Belgium and the Netherlands is a good knowledge of each other and concurrent interests in specific issues, rather than the (irrelevant) fact they are both small countries and the illusion they will find common ground on the most fundamental issues.

Evert Kets

surveys the popularity of the Russian president discusses the Flemish-Walloon tensions which became apparent in the recent Belgian policy towards the former colony Congo. Belgium took a renewed interest in Congo when Joseph Kabila succeeded his father in 2001. The young president was patronized by the Minister of Foreign Affairs, the Walloon liberal Louis Michel. Michel succeeded in putting the crisis in Congo back on the international agenda. Another influential politician was the Minister of Defence, the Walloon socialist André Flahaut. He supported the foundation of a new 'integrated' Congolese army but his methods and results were criticized. Belgian policy became fractured when Fleming Karel De Gucht, a liberal, took Louis Michel's place in 2004. Michel remained very active in Congo, however, in his new position as the European Commissioner for Development Cooperation. De Gucht clashed several times with both the Kabila presidency and the Belgian French-speaking media because of his overt criticism of incompetence and corruption in Congo. Unintentionally, he became the hero of the Congolese opposition who suspected an economic bias in the policies of Michel and Flahaut. Taking into account the problems Flemish and Walloon politicians encountered in the current formation of a new government of christian-democrats and liberals, it remains an open question whether Belgium will adopt a more coherent approach towards Congo in the near future.

Karel van Hoestenberghe & Meine Pieter van Dijk

look at the effects of globalization in Tanzania. Tanzania has witnessed a fairly good economic performance during the last couple of years. It is currently confronted with the consequences of globalization. Besides the negotiations in the framework of the

World Trade Organization, the European Union wants it to sign an Economic Partnership Agreement. The United States too offer trade preferences, African regional trade organizations want to make progress with regional integration while China is the new kid on the block. It is argued that the WTO negotiations are stalled, but the EU poses the dilemma to what extent the Tanzanian economy will sustain reciprocity and whether Tanzania is to continue the negotiations in the framework of the Southern African Development Community, or as member of the East African Community. In this context China's offer of aid, investments and increased trade, without special conditions, is very attractive, but challenges Tanzania's traditional donors.

Saskia Baas

surveys Sudan's so-called 'oil curse'. In Sudan, a peace agreement was signed in 2005 between the Sudanese government – represented by the ruling National Congress Party – and a rebel movement from South Sudan, the SPLM/A. The agreement put an end to what has been Africa's longest running civil war. Theoretically, the Comprehensive Peace Agreement (CPA) together with Sudan's booming oil-industry provides a window of opportunity to establish sustainable peace and development in Sudan. But the large quantities of oil – located mainly in the South and along the border between north and south – may in effect prove to be an obstacle to peace and development, a phenomenon often referred to as the 'oil curse'. The author explores the effects of the oil-curse on the implementation of the peace agreement in Sudan and offers recommendations for Dutch policy vis-à-vis (South) Sudan.

Martin Koper & Egbert Pos

discuss the operational readiness of the African Standby Force (ASF) of the African Union (AU). The African Peace and Security Architecture (APSA) outlines the AU's policy for the prevention, management and resolution of conflicts in Africa. Its main component is the ASF, which will have to operate as an African rapid reaction force made up of five regional brigades. Because of the demands related to AU-led missions AMIS and AMISOM, the AU Peace and Security Department has so far failed to be in the driver's seat in developing the ASF concept. As a consequence the regional brigades are in different stages of development. This lack of cohesion

may have a negative influence on the cooperation between the regions and the ASF' success. It should be realised that once the ASF is established it will at best be a bridging force. In spite of these problems the development of the ASF is crucial to the African Union and support of the international community is recommended.

Sico van der Meer

wonders why 'rogue state' North Korea can still be found on the political map of Asia. Although the Democratic People's Republic of Korea suffers from quite some problems, both national as international, no attempts of forced regime change are known. Within the country, where economic circumstances are dramatic, no opposition to the regime seems to exist. The author describes two main causes: effective indoctrination of the population and the so-called 'military first' policy. Regime change induced by international actors is not likely either, mainly because the states involved are afraid that a collapse of the North Korean regime will lead to such chaos that the situation will become even worse. As long as the North Korean leadership will act within certain limits and president Kim Jong Il will not suddenly pass away, the author expects that North Korea will be a stable rogue state in the near future.

Tatjana Meijvogel-Volk

surveys the negotiations on the status of Kosovo after the withdrawal of the fifth concept for a resolution on the basis of the so called Ahtisaari plan. Since any progress at the new negotiation round under the mediation of the 'Troika' in Vienna is doubtful, several scenarios are possible after the 10 December deadline. The option of recognition by the United States and the European Union would open opportunities to implement the Ahtisaari plan of supervised independence even without a Security Council resolution and thus without Russian and Serbian consent. A fast deployment of EU civil staff and a NATO military mission could ensure a smooth hand-over of responsibilities from UNMIK to Kosovo authorities and the staff of the new International Civilian Office. Even if the recognition of Kosovo under supervised independence would establish a problematic case of precedent it is still the best option since inherent in all other options, including the partition of Kosovo, is the danger of new instability in the region.