

# Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 11 - november 2008

Frankrijks Vijfde Republiek jubileert

Vredesoperaties en hervorming van veiligheidssector

Georgië en zijn regio's: vrede voor grondgebied

Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://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, EGMONT, 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, S. Biscop, E. Driessens,  
 L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,  
 W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,  
 C.W.A.M. van Paridon, 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

**Abonnementsprijzen**  
 Nederland en België:  
 Particulier € 59,00  
 Instelling € 70,00  
 Student € 46,90 (max. 5 jaar)  
 Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)  
 Buitenland:  
 Particulier € 85,00  
 Instelling € 97,00  
 Student € 69,00

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**  
 Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

## COLUMN

**Sven Biscop**  
 Afghanistan: waar is het strategisch debat? 573

## ARTIKELEN

**Eimert van Middelkoop**  
 Vredesoperaties en hervorming van de veiligheidssector 575

**Kees Homan**  
 Frankrijk stapt over op multi-lateraal defensiebeleid 580

## FRANKRIJK: EEN HALVE EEUW VIJFDE REPUBLIEK

**H.L. Wesseling**  
 Vijftig jaar Vijfde Republiek 585

**Jan-Herman Reestman**  
 Verleden bloeitijd van het referendum in de Franse Grondwet 587

**Niek Pas**  
 De Algerijnse crisis vanuit Nederlands perspectief 592

**S.G.J. Reyn**  
 De Amerikanen en De Gaulle 597

**Jan Willem Brouwer**  
 Begrip of onverschilligheid: De Gaulle en Nederland 602

**Christophe de Voogd**  
 Spel van de nagedachtenis: 1958 en 1968 607

**Sjoerd Gosses**  
 Turkije: kandidaat in verwarring op weg naar Europa 610

**Daan van der Schriek**  
 Georgië en zijn regio's: vrede voor grondgebied 615

**Teun Mandema & Joris Voorhoeve**  
 Japan als partner in vredesopbouw 620

## RESPONS

**Jan Wijenberg**  
 Israël en Barbertje 624

**Karin Arts**  
 Israël en Barbertje (2): de pot verwijt de ketel 626

## BOEKBESPREKINGEN

**Erik Faucompret** over *Oorlog in drievoud* 627

**Jacco Pekelder** over *De zoektocht naar hegemonie* 628

**Hylke Dijkstra** over *De Europese Raad: hoogste orgaan van de EU* 629

**Mark Kranenburg** over *Zwarte Maandag* 631

**Joep Boerboom** over *Gedetacheerde bruggenhoofden en bruggenbouwers in Brussel* 632

**Ramses Wessel** over *Verbreiding en verdieping hand in hand in de EU* 634

**Erik Faucompret** over *Een blik met de caleidoscoop* 635

**Evert Kets** over *Rondreis door het zwarte continent* 637

**SIGNALEMENTEN** 638

**SUMMARIES** 640

# Afghanistan: waar is het strategisch debat?

Enige tijd geleden werd ik door het ministerie van defensie van een EU-lidstaat betrokken bij een scenario-oefening: hoe zal de internationale veiligheidsomgeving eruit zien in 2030? Ik moest in het bijzonder reageren op het luik over de NAVO. Meest waarschijnlijke scenario volgens de auteur, een kolonel: in 2030 zal de NAVO nog steeds in Afghanistan zitten – en nog steeds zonder succes. Met andere woorden, als de Alliantie op 1 januari 2031 uit Afghanistan zou vertrekken, zou de zaak 's anderendaags in elkaar storten. Mijn reactie aan de kolonel: u zou best wel eens gelijk kunnen hebben. Maar belangrijker: als u dit echt gelooft, waarom zouden de troepen van uw land dan *überhaupt* blijven tot 2030, als het toch niks uithaalt?

Deze anekdote illustreert de houding die ik steeds meer aantref in nagenoeg alle Europese landen, zowel bij beleidsmakers als bij collega 'think-tankers'. Haast niemand gelooft dat wat de NAVO samen met de andere betrokken actoren nu doet in Afghanistan, een duurzaam effect heeft. Dat betekent daarom nog niet dat men de ISAF-missie wil beëindigen, maar wél dat de huidige 'modus operandi' volgens de meeste waarnemers niet tot blijvende resultaten leidt. Alleen lijkt geen enkele NAVO-lidstaat dat formeel te durven toegeven, omdat dat lijnrecht tegen de Verenigde Staten zou ingaan. En dus stemde iedereen op de NAVO-top in Boekarest (april 2008) opnieuw voor een mooie verklaring over Afghanistan, waarna er ter plekke weinig verandert. Intussen sneuvelen er echter wel soldaten: hoe eerlijk is het je troepen te ontplooien, als je eigenlijk niet echt meer gelooft in hun missie?

Eén oorzaak van deze situatie is dat de huidige militaire aanwezigheid niet volstaat om het hele grondgebied onder controle te houden. Een Britse documentaire, die enkele maanden een eenheid volgde, toonde dat perfect aan: de Britse troepen bevrijdden een dorp, vertrokken dan, om enkele weken later hetzelfde dorp opnieuw te bevrijden, enz. Zoals een hoge Amerikaanse militair me vertelde: dit is een patstelling die nog jaren kan duren. De Taliban kunnen de NAVO niet verslaan, maar de NAVO kan ook de Taliban niet verslaan. Uiteraard is militaire inzet slechts een middel en geen doel op zich zelf.

Maar het scheppen van militaire veiligheid is wél voorwaarde voor het voeren van het vereiste politiek, sociaal en economisch beleid.

Een substantiële verhoging van het aantal troepen, d.w.z. meer dan enkele honderden infanteristen hier en enkele gevechtsvliegtuigen daar, valt echter niet te verwachten. De Europese landen zitten aan de limiet van hun ontplooibare capaciteiten, gelet ook op hun betrokkenheid in andere landen, zoals Kosovo, Libanon en Tsjaad. Ook is het de vraag in hoeverre landen die nu het zware werk opknappen, zoals Nederland en Canada, bereid zijn dat te blijven doen. Het is zeer onwaarschijnlijk dat een ander Europees land klaar staat om hun taak over te nemen.

De enige mogelijkheid lijkt dan ook overplaatsing van een groot aantal Amerikaanse troepen na hun terugtrekking uit Irak, maar die is pas voorzien voor 2011. Het is bovendien helemaal niet zeker of het op deze manier inruilen van Irak voor Afghanistan haalbaar zal zijn, zowel politiek als qua capaciteiten.

Daarmee is meteen een andere oorzaak van de huidige malaise vermeld. Van Afghanistan een centraal, goed bestuurd en min of meer democratisch land maken, was al een helse opdracht. Maar toen 'we' ook nog eens Irak binnenvielen, werd het misschien een onmogelijke opdracht. Niet alleen door het gebrek aan capaciteit om twee grootschalige operaties tegelijk te ondernemen, maar ook omdat als gevolg van de inval in Irak en de daaropvolgende burgeroorlog het internationale klimaat zich tegen alle als westers beschouwde interventies keerde. Elke aanslag in Irak inspireert ook degenen die zich in Afghanistan tegen president Karzai en de NAVO verzetten. De vele burgerslachtoffers, die al te vaak te betreuren zijn als gevolg van onze eigen militaire operaties, helpen natuurlijk niet.

Tegelijk mogen we niet vergeten dat in 2001 iedereen de inval in Afghanistan volmondig steunde. Iedereen was het erover eens dat al-Qaeda de 'veilige haven' in Afghanistan ontzegd moest worden en het Taliban-regime, dat hen gedoogde, moest worden afgezet. Daardoor werden we meteen ook verantwoordelijk voor het bestuur van het land.

Dit is dus geen simpel pleidooi voor terugtrekking, maar wél voor een fundamenteel strategisch

debat over de doelstellingen van onze betrokkenheid. Is de huidige doelstelling Afghanistan om te vormen tot een democratische staat nog wel haalbaar, in het licht van de internationale context en onze eigen capaciteiten? Zo ja, wat moet er dan veranderen aan onze aanpak? Zo nee, wat kan dan een bescheidener doelstelling zijn die wel haalbaar is? Kan er onderhandeld worden met de Taliban? Kan de poort tussen Pakistan en Afghanistan gesloten worden? Moeten we meer zeggenschap eisen over de beslissingen van de regering-Karzai (bijv. bij de aanstelling van gouverneurs)? Hebben we op economisch vlak iets te bieden aan de modale Afghaan?

Er zijn helaas geen eenvoudige antwoorden op deze vragen. Misschien kan het Westen best leven met een minder democratisch Afghanistan, mits dit garanties geeft dat het geen schuilplaats biedt aan terroristische groepen (en misschien zelfs onze 'special forces' toelaat op het grondgebied te opereren). Net zoals trouwens thans in Irak de feitelijke toestand niet beantwoordt aan het soort regime dat de Amerikanen aanvankelijk voor ogen hadden. Maar dat is natuurlijk geen aangename boodschap voor die Afghanen die wél tevreden zijn met onze aanwezigheid daar. Hoofdzaak is dat dit debat over de doelstellingen van die aanwezigheid ten gronde gevoerd wordt, zodat we nadien zeker zijn van de zaak waarvoor we onze troepen naar risicovolle gebieden sturen.

In België woedt thans een scherp debat over het uitzenden van vier F16's naar Kandahar, ter onder-

steuning en op verzoek van Nederland. Velen zijn tegen, omdat ze per definitie tegen het inzetten van Belgische troepen voor gevechtsoperaties zijn. Anderen zijn voor, omdat ze vinden dat het Belgische leger moet aantonen ook meer risicovolle taken aan te kunnen. Het Belgisch debat moet echter in de hierboven geschetste *bredere context* bekeken worden. Vooraleer de NAVO zich fundamenteel beraden heeft op de aanpak en vooral de doeleinden van ISAF, was het misschien minder gepast extra troepen te zenden. Maar als zo'n debat kan leiden tot consensus over een aangepaste of nieuwe strategie, moet ook België aan ISAF – blijven – bijdragen, ook als dat gevechtsoperaties impliceert. Dat is niet alleen een kwestie van geloofwaardigheid ten opzichte van onze NAVO- en EU-partners. Uiteindelijk kunnen in een gemondialiseerde wereld België en Europa alleen veilig blijven als ook de rest van de wereld stabiel blijft – een 'veilig Europa in een betere wereld', zoals de Veiligheidsstrategie van de Europese Unie het stelt. Dat betekent niet dat België aan alle operaties moet deelnemen, maar wél dat het, als het echt overtuigd is van het nut van een operatie, af en toe ook bereid moet zijn risicovolle opdrachten op zich te nemen.

Prof. dr Sven Biscop is als *senior research fellow* verbonden aan Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel. Voorts doceert hij Europese veiligheid aan het Europacollege in Brugge en aan de Universiteit Gent.

### Spiegel van dit nummer: november 2008

Het novemhernummer van de *Internationale Spectator* voldoet aan het stilzwijgend credo van de redactie: behandeling van minstens twee continenten (in dit geval Europa en Azië); aandacht voor zowel thema's (defensiebeleid, Europese integratie) als afzonderlijke landen (van Afghanistan tot Japan); aan het woord laten komen van uiteenlopende visies (de columnist en de Minister); ruimte voor reacties (in de rubriek *Respons* de bijdragen van Wijenberg en Arts); auteurs van diverse pluimage (in deze aflevering: journalisten, onderzoekers, denktankers, politici en oud-diplomaten; bijdragen van Nederlanders en Vlamingen; een enkele redacteur en een enkele Clingendaeler, naast schrijvers van Gent tot Groningen); en een waaier van pittige boekbesprekingen en signaleringen. Met in dit eigenzinnig blad een thematisch deel over een van de eigenzinnigste landen van Europa en het jubileum van zijn Vijfde Republiek. Prof. dr H.L. Wesseling heeft dit thematisch deel voorzien van een inleiding en verantwoording.

*Eindredactie*

# Vredesoperaties en hervorming van de veiligheidssector

Er is een tijd geweest dat Ontwikkelingssamenwerking en Defensie tegenover elkaar stonden. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw betekende de ontwikkeling vooral economische groei. Ontwikkelingssamenwerking moest die groei bevorderen. De militaire sector werd beschouwd als een obstakel voor die groei. Alle bestedingen aan soldaten en wapens gingen immers ten koste van uitgaven die de sociaal-economische ontwikkeling ten goede kwamen. Via conditionaliteit is echter het besef doorgedrongen dat alleen de staat veiligheid kan waarborgen die nodig is om sociaal-economische ontwikkeling mogelijk te maken.

In zwakke staten moeten de capaciteiten van de staat worden versterkt. Kern van deze 'good governance' is de veiligheidssector. De vestiging van een geweldsmonopolie, van oudsher de belangrijkste overheidstaak, vereist dan ook hervorming van leger en politie, een activiteit die wij in het hedendaagse jargon 'Security Sector Reform' (SSR) zijn gaan noemen.

Defensie helpt bij de opleiding van militairen in ontwikkelingslanden en adviseert over de inrichting van de krijgsmacht. Deze activiteiten zijn niet alleen van belang voor Afrika, maar ook voor Afghanistan, het land waar de Nederlandse krijgsmacht deelneemt aan de NAVO-operatie ISAF. ISAF betekent 'International Security Assistance Force', dat wil zeggen dat we de Afghaanse regering helpen bij het tot stand brengen van een veilige situatie. Dat gebeurt in de eerste plaats door middel van inzet van militaire eenheden in een vredesoperatie. Die brengen orde en verschaffen veiligheid voor de Afghaanse burgers.

Tegelijkertijd worden echter Afghaanse militairen opgeleid. In *Operational Mentor and Liaison Teams* (OMLT's) wordt het Afghaanse nationale leger geleerd hoe men op moet treden. De opbouw van de Afghaanse krijgsmacht (ANA) maakt het mogelijk dat steeds meer taken aan de Afghanen zelf kunnen worden overgedragen. Uiteindelijk maakt dit de vermindering en het vertrek van de internationale troepenmacht mogelijk. Ons optreden in Afghanistan illustreert dat Ontwikkelingssamenwerking en Defensie elkaar versterken: onze militairen verrichten deels ontwikkelingswerk. Daarmee is het beeld waarin de militaire sector werd gezien als bedreiging

voor de civiele ontwikkeling, op zijn kop gezet. Het gaat er nu om de synergie tussen de inzet van militaire instrumenten en ontwikkelingssamenwerking verder te versterken. Ik wil daar vooral op ingaan aan de hand van enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Vooraf wil ik echter het belang van Nederland schetsen om zich in te zetten voor het stabiliseren van zwakke (of zoals ze thans worden genoemd: 'fragiele') staten.

Om drie redenen is het in het belang van Nederland zich met fragiele staten te bemoeien en er orde en veiligheid te scheppen. Ten *eerste* dient die inzet een veiligheidsbelang: staten zonder centraal gezag kunnen als vrijhavens voor terroristen dienen. Ten *tweede* is de armoede geconcentreerd in landen waarin een burgeroorlog woedt of heeft gewoed. Interventies in dit soort staten in de vorm van vredesoperaties en hervorming van de veiligheidssector zijn bijzonder kosteneffectief. Ten *derde* brengen gewapende conflicten in zwakke staten allerlei negatieve indirecte effecten teweeg: vluchtelingenstromen, besmettelijke ziekten en de handel in tal van verboden goederen (heroïne, wapens, vrouwen, enz.). De samenwerking tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie die de afgelopen tijd tot stand is gekomen, berust op drie premissen.<sup>1</sup>

1 *Fragiele staten kunnen een ernstig veiligheidsrisico vormen.* De terroristische aanvallen op de *Twin Towers* en het Pentagon werden voorbereid op het grondgebied van Afghanistan, waar het Taliban-regime aan Al Qaida gastvrijheid verschafte. Een van de vier terroristen die in juli 2005 met behulp van ruzzakbommen een aanslag in de Londense ondergrondse pleegden, kwam uit Somalië, dat na het vertrek van de Verenigde Staten in oktober 1993 tot wanorde is vervallen. Het is dus zowel belangrijk te voorkomen dat het staatsgezag ineens stort (conflictpreventie) als – indien dat tijdens een gewapend conflict toch gebeurt – de veiligheid en orde te herstellen door het opzetten van een internationale vredesmissie.

2 *Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling.* Economische groei is pas mogelijk als de mens zich kan toeleveren op productie en ruil. Dat vergt een veilige omgeving, waarin de



opbrengst van economische activiteiten niet op ieder moment verloren kan gaan door roof of plunder. Voor het creëren van zo'n veilige omgeving is staatsvorming onontbeerlijk: de overheid moet er immers voor zorgen dat de burger onbedreigd kan overleven. Staatsvorming is dientengevolge via het verschaffen van veiligheid een voorwaarde voor ontwikkeling.

3 *Voor duurzame vrede is een overdrachtsstrategie nodig, waarin het overheidsgezag in een fragiele staat wordt hersteld.* Militaire operaties kunnen ervoor zorgen dat de orde wordt hersteld en dat de veiligheid in een fragiele staat terugkeert. Maar uiteindelijk gaat het erom het gezag van de civiele autoriteiten ter plaatste volledig te herstellen. Hiertoe moet het geweldsmonopolie van de nationale overheid worden gevestigd, waarop politieke controle moet worden uitgeoefend. De internationale gemeenschap kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Op twee manieren (vredesoperaties en SSR) kunnen militairen bijdragen aan het verschaffen van veiligheid en daarmee aan de ontwikkeling van een land. De Britse econoom Paul Collier, voormalig onderzoeksleider van de Wereldbank en tegenwoordig directeur van het 'Center for the Study of African Economies' in Oxford, definieert een gewapend conflict als het tegengestelde van ontwikkeling.<sup>2</sup> Vredesoperaties kunnen in zijn ogen orde en veiligheid creëren en daarmee een bijdrage leveren aan armoedebestrijding. Deze missies gaan uit van het principe dat door de Amerikaanse socioloog Etzioni is bestempeld als 'Security First'.<sup>3</sup> Daarnaast onderstreept ook Collier het belang van SSR. Hij noemt deze hulp 'technische assistentie' en pleit ervoor deze vorm van projecthulp in ere te herstellen.

### **Effectiviteit van vredesoperaties**

Hoe effectief zijn de internationale vredesmissies eigenlijk? De beeldvorming over succes en falen van vredesoperaties is nogal conjunctuurgevoelig. Na de succesvolle bevrijding van Koeweit ('Desert Storm') en de val van de Muur leek een gouden toekomst voor de internationale samenwerking weggelegd. Ook die op militair gebied, in de vorm van internationale vredesmissies. Dit optimisme werd evenwel verdrongen na enkele overduidelijke mislukkingen, zoals Somalië, Rwanda, Bosnië.

Het voorzichtig herstel van vertrouwen in vredesmissies werd vervolgens weer ongedaan gemaakt

door de gruwelijke beelden uit Irak. De door Irak veroorzaakte aversie tegen interventie lijkt thans te worden geprojecteerd op Afghanistan. Dit pessimisme is evenwel onterecht als we het gehele conflictpatroon na de Koude Oorlog bezien. Zo is het aantal 'major armed conflicts' waarin in één jaar minstens 1.000 slachtoffers ten gevolge van gevechten moeten zijn gevallen, volgens het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) tussen 1991 en 2006 gedaald van 31 tot 16.<sup>4</sup> Deze dalende tendens wordt ondersteund door cijfers van het *Human Security Center*.<sup>5</sup> Tegelijkertijd is het aantal vredesoperaties na de Koude Oorlog sterk gegroeid.<sup>6</sup> De toegenomen internationale samenwerking heeft het mogelijk gemaakt dat thans in ruwweg de helft van het aantal gewapende conflicten een internationale vredesmacht wordt ontplooid.

In zijn boek *The Bottom Billion* (2007) signaleert Collier vier valkuilen waarin extreem arme landen verzeild kunnen raken. Deze landen hebben in totaal zo'n 1 miljard inwoners op een wereldbevolking van 6,7 miljard. De eerste valkuil is de 'conflict trap': landen waarvan de bevolking onder extreme armoede lijdt, worden vaker getroffen door burgeroorlogen, die op hun beurt de armoede weer bestendigen.<sup>7</sup> Zo heeft 73% van het 'bottom billion' recent een gewapend conflict meegemaakt of zit het daar nog middenin. Dit is ook de reden waarom mijn collega Koenders de aanpak van fragiele staten tot één van zijn speerpunten heeft verheven.<sup>8</sup>

Collier leidt de effectiviteit van vredesoperaties af uit een daling van de waarschijnlijkheid dat een land opnieuw ten prooi valt aan een gewapend conflict. Gemiddeld bedraagt deze kans op recidive bijna 40%, maar na een vredesoperatie daalt die waarschijnlijkheid van een terugval naar een burgeroorlog tot 7%.<sup>9</sup> In het gegevensbestand van Collier en zijn medewerkers bedragen de gemiddelde kosten van een burgeroorlog – afhankelijk van de vraag of de indirecte negatieve effecten worden meegerekend – tussen de \$60 en \$250 miljard.<sup>10</sup> Vredesoperaties besparen het land (en trouwens ook zijn bureaus en de internationale gemeenschap) dus een aanzienlijk bedrag, omdat zij de staat de kans bieden uit de 'conflict trap' te ontsnappen. Volgens Colliers berekeningen zijn de opbrengsten van militaire maatregelen tussen de vier en achttien keer zo groot als de kosten.<sup>11</sup> Hij concludeert hieruit dat interventies hoe dan ook nodig zijn. Om die reden noemt Collier ook de les die de Verenigde Staten trokken uit Soma-

lië, nl. dat niet geïntervenieerd zou moeten worden, 'disastrously wrong'.

In zijn studie *From War to the Rule of Law* heeft Joris Voorhoeve daarnaast berekend dat de kosten om een land na een burgeroorlog via een civiel-militaire operatie weer op eigen benen te laten staan, zeer beperkt zijn. Volgens Voorhoeve dienen hier toe jaarlijks negen lichte operaties en één zware te worden uitgevoerd. Hiervoor is volgens zijn berekening op wereldschaal 34 miljard euro nodig, een gering bedrag als men het vergelijkt met de kosten die burgeroorlogen meebrengen. Hij noemt deze uitgaven 'a sound investment in human security'.<sup>12</sup>

Hoe vallen deze resultaten te rijmen met de veelgehoorde bewering dat het aantal conflicten na de Koude Oorlog juist zou zijn toegenomen en met de scepsis over het nut van vredesoperaties? Hier speelt de psychologische wetmatigheid dat mensen zich tegenslagen scherper herinneren dan successen, een rol. Somalië, Rwanda, Bosnië en Irak passeren keer op keer de revue. Maar wie vestigt de aandacht op succesverhalen als die in Mozambique, Sierra Leone, Liberia, Burundi en de geslaagde pacificatie van Midden-Amerika en Zuidelijk Afrika?

Overigens waarschuw ik dat deze tot optimisme stemmende onderzoeksresultaten er niet toe mogen leiden dat de moeilijkheidsgraad van vredesoperaties wordt onderschat. Een kritische factor voor het al dan niet slagen van een operatie lijkt de tijdsduur: men moet een operatie lang kunnen volhouden om een politieke regeling te kunnen treffen die een eind maakt aan het gewapend treffen. Wél kan aard en omvang van de militaire aanwezigheid in de loop der tijd transformeren van een 'reguliere' interventiemacht tot de inzet van een beperkt aantal militairen die ondersteuning bieden aan hervorming van de veiligheidssector en daarmee aan de opbouw van de staat. Een voorbeeld van zo'n verminderde en getransformeerde militaire presentie biedt Bosnië na de Dayton-akkoorden.

De lange tijd die nodig is voor succesvolle interventie, zou overeen kunnen stemmen met de bevinding dat intra-staatelijke conflicten waarin wordt geïntervenieerd, langer duren.<sup>13</sup> Interventie blijkt pas mogelijk wanneer via de media duidelijk is geworden dat veel bloed wordt vergoten. Dit is ook een reden waarom conflictpreventie zo lastig in de praktijk kan worden gebracht. Het feit dat pas wordt ingegrepen wanneer het water de mensen over de schoenen loopt (en soms zelfs dan nog niet), betekent echter dat buitenlandse

militairen vooral in het gemeenste en hardnekkigste type conflict te hulp worden geroepen.

### **Tegengeluiden**

Het is dan ook niet verwonderlijk dat vredesoperaties lang niet altijd succesvol zijn. Om die reden kan het geen kwaad in te gaan op twee veelgehoorde en op het eerste gezicht niet onaannemelijk klinkende tegengeluiden. De eerste drogreden luidt: 'zet er maar een muur omheen.' Maar dat kan nu juist meestal niet, zoals bleek in Bosnië en thans op de grens tussen Afghanistan en Pakistan. De tweede reactie, waaraan de Amerikaanse strateeg Edward Luttwak zijn naam heeft verbonden, luidt: 'laat ze het zelf maar uitvechten'.<sup>14</sup> Dat devies, dat in de praktijk zou kunnen worden gebracht na isolering van het conflict, hield volgens Luttwak in dat onder meer de Serviërs als militair sterkste partij in Bosnië snel hadden kunnen zegevieren. Nog afgezien van de ethische aspecten is er geen enkele garantie dat de verslagene in een burgeroorlog zich bij zijn nederlaag neerlegt, zoals onder meer blijkt uit de nog steeds voortgaande strijd tussen de krijgsheren in Somalië.

De tussenconclusie is derhalve dat er alle reden is met vredesoperaties door te gaan, juist in de armste landen, waartoe ook Afghanistan behoort. Uiteraard sluit dit niet uit dat onze aanpak van bijstand aan de autoriteiten ter plaatse kan worden verbeterd. Zo heeft generaal b.d. Sir Rupert Smith geopperd om een differentiatie in militaire aanwezigheid aan te brengen.<sup>15</sup> Zo zouden manoeuvre-eenheden niet altijd in het gebied aanwezig hoeven te zijn en zou vaker van 'over the horizon forces' gebruik kunnen worden gemaakt. Daarentegen dienen 'information operations' en het opleiden van veiligheidsfunctionarissen wel constant door te gaan. Om die reden heeft de regering recent aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd of en hoe de Nederlandse praktijk van het geïntegreerde veiligheidsbeleid in vredesoperaties verder kan worden verbeterd.

### **Hervorming van de veiligheidssector (SSR)**

Eén van de manieren waarop de effectiviteit van vredesoperaties kan worden verhoogd, is de betere benutting van het tweede instrument waarmee militairen een bijdrage kunnen leveren aan conflictbeëindiging en ontwikkeling: het ondersteunen van SSR.<sup>16</sup> SSR is het laatste decennium breed gedefinieerd, waaraan aan Nederlandse zijde ook de 'Conflict Research Unit' (CRU) van Instituut

Clingendael een belangrijke bijdrage heeft geleverd. SSR omvat niet alleen de veiligheidssector in de zin van de civiele politie en de krijgsmacht, maar ook de gerechtelijke instanties, het gevangeniswezen, de veiligheidsdiensten en de douane. Hervorming van de veiligheidssector beoogt voorts dat deze onder politieke en zo enigszins mogelijk democratische controle wordt gebracht. Defensie levert aan SSR vooral een bijdrage via het opleiden en trainen van militairen en het adviseren van de civiele autoriteiten over civiel-militaire betrekkingen, zoals dat via het inschakelen van Instituut Clingendael is geschied ten aanzien van Indonesië.

SSR heeft haar nut bewezen bij de succesvolle integratie van landen in Midden- en Oost-Europa in de NAVO. Hierbij ging het onder meer om het vestigen van het primaat van de politiek en het ingang doen vinden van gedragscodes voor militairen. Een voorbeeld is de *Code of Conduct* die de OVSE heeft opgesteld. Deze staten wilden allemaal graag tot het

### **Hervorming veiligheidssector bewees nut bij succesvolle integratie van Oost-Europa in de NAVO**

Westen gaan behoren, wat op militair gebied werd vertaald in toetreding tot de NAVO. In dit kader heeft Nederland op nationaal en regionaal niveau ook bijdragen geleverd aan het opbouwen van hun vredeshandhavingscapaciteiten.

We doen dit ook op beperkte schaal in Afrika. Deze zomer nog zijn twee Nederlandse militairen in Nairobi geplaatst om ondersteuning te verlenen aan de ontwikkeling van een Oost-Afrikaanse vredeshandhavingsbrigade. Deze kan optreden bij nationale en grensoverschrijdende problemen. Een Afrikaanse oplossing voor Afrikaanse problemen dus, hoewel ik niet verwacht dat niet-Afrikaanse lidstaten van de Verenigde Naties hierdoor hun betrokkenheid bij het continent geheel kunnen beëindigen. Daarbij gaat het erom te tonen dat de VN de gebleken capaciteit om problemen in Afrika op te lossen, ook verder kunnen doorzetten. In dit opzicht geven de lotgevallen van Shirbrig (Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations), UNMEE (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea) en de operatie in Darfur reden tot zorg.

Op het gebied van SSR dient daarnaast een belangrijk verschil tussen Europa en Afrika te worden onderkend. Voor Afrikaanse landen ontbreekt een

perspectief van toetreding tot militair en financieel sterke organisaties, zoals de EU en de NAVO. Hierdoor ontbreekt een 'bodemp' waarin het SSR-proces kan wortelen. SSR kan namelijk zeer diep ingrijpen, omdat het gaat om vestigen van een geweldsmoopolie en de politieke controle hierop. Dit kan directe repercussies hebben voor de politieke machtsverdeling in een land. Om deze reden heeft de Soedanees overheid in 2006 bijvoorbeeld Westerse steun van het *International Military Advisory Team* (IMAT) van de hand gewezen bij het oprichten van een nieuwe geïntegreerde defensie- en veiligheidsstructuur. Er bleek geen ruimte voor een kritische benadering.

Ondanks deze niet te onderschatten problemen die gepaard gaan met duurzame stabilisering en veiligheidssamenwerking, wil ik het belang van SSR om twee redenen beklemtonen. Ten *eerste* kan SSR ertoe bijdragen dat de lokale autoriteiten eerder voor de veiligheid in hun eigen land kunnen zorgen. SSR kan de kans op recidive nog verder terugdringen dan de 7% in de bevindingen van Collier. Doordat SSR bijdraagt tot een succesvolle overgang (transitie) van de interventiefase naar de fase waarin de lokale overheid haar 'ownership' kan herstellen, kan ook de duur van de aanwezigheid van de internationale interventiemacht worden beperkt. Dit onderstreept het tijdelijk karakter van de hedendaagse vredesoperaties: het doel is niet als bezettingsmacht te fungeren, maar de lokale civiele autoriteiten tijdelijk te assisteren, opdat zij weer op eigen benen kunnen staan.

Voor een succesvolle overgang van burgeroorlog naar stabiliteit is trouwens ook het aan SSR verwante DDR ('Disarmament, Demobilisation and Reintegration') van grote betekenis.<sup>17</sup> DDR-programma's hebben tot doel de tijdens het gewapend conflict sterk gegroeide omvang van het regeringsleger en de strijdkrachten van de opstandelingen na een bestand te verminderen. Soldaten en strijders moeten daartoe aan werk in de civiele sector worden geholpen. Nederland heeft bijvoorbeeld 5 miljoen euro bijgedragen aan een demobilisatieproject in de Democratische Republiek Congo, dat te zamen met Zuid-Afrika is uitgevoerd. Ook Collier wijst op de vredesbevorderende werking van het reduceren van militaire uitgaven en de omvang van de strijdkrachten na een gewapend conflict: daardoor neemt de kans op het weer oplaaien van de strijd verder af.<sup>18</sup>

Ten *tweede* kan SSR vaker worden aangewend voor conflictpreventie, dat wil zeggen buiten vredesoperaties om. De Nederlandse regering heeft naast terrorismebestrijding, vredesmissies en wederopbouw ook conflictpreventie in het coalitieakkoord

opgenomen. SSR kan bij uitstek dienen om dit doel te bereiken. Een andere mogelijkheid gewapende conflicten te voorkomen, is trouwens preventieve stationering van vredes machten, zoals destijds met UNPREDEP in Macedonië is geschied.

## Conclusies

- 1 Militairen kunnen op korte termijn veiligheid creëren door middel van het stationeren van internationale vredes machten. Op langere termijn kunnen zij de overdracht van bevoegdheden aan de nationale autoriteiten bevorderen door middel van het opleiden van militairen, het geven van advies over de hervorming van de veiligheidssector en het meewerken aan ontwapenings- en demobilisatieprogramma's.
- 2 Deze bijdragen van militairen aan ontwikkeling illustreren dat de 'mix' van internationale betrokkenheid bij gewapende conflicten in de tijd kan variëren. Opleiden van lokale militairen en 'information operations' zijn bijvoorbeeld continu nodig, maar bij inzet van manoeuvre-eenheden zijn alternatieve opties mogelijk (onder meer inzet op rotatiebasis à la de *NATO Response Forces* en de *EU battle groups*, of 'over the horizon'-beschikbaarheid zoals in Sierra Leone). Ook kan opleiding na beëindiging van het conflict gevolgd worden door demobilisatie.
- 3 SSR is een vorm van 'technical assistance' om 'ownership' van de lokale overheid zo snel mogelijk te herstellen. Hiermee vormt het een accentverschuiving van het type hulpverlening (multilaterale en bilaterale sectorhulp, schuldverlichting) dat het laatste decennium het ontwikkelingssamenwerkingsdenken heeft gekenmerkt.

Ontwikkelingssamenwerking en Defensie staan al lang niet meer met de ruggen naar elkaar toe. Het gaat er nu om pakketten van hulp en militaire inzet voor een aantal landen samen te stellen, waarin de militaire en de OS-instrumenten elkaar versterken. Oud-premier Lubbers merkte over deze geïntegreerde benadering op, dat deze ook in het economisch belang is van Nederland in een mondialiserende wereld: 'defensie is deels ook ontwikkelingssamenwerking, deels economische zaken.'<sup>19</sup> Ik hoop enkele mogelijkheden te hebben geschetst voor een verdere uitwerking van dit geïntegreerde beleid.

## Noten

- 1 Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Wederopbouw na gewapend conflict*, notitie, 2005.

- 2 Paul Collier e.a., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank, 2003; Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford, 2002.
- 3 Amitai Etzioni, *Security First: For a Muscular Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 2007.
- 4 'Armaments, Disarmament and International Security', *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford University Press, 2007, hoofdstuk 2.
- 5 *Human Security Brief 2007*, 21 mei 2008.
- 6 H. Noldus, *Strategische Samenwerking van de Grote Mogendheden in de Veiligheidsraad 1946-2000*, dissertatie, Utrecht, 2007; en *SIPRI Yearbook 2007*, a.w. noot 4, hoofdstuk 3.
- 7 De tweede valkuil betreft de grote rijkdom aan bodemschatten; de derde het ontbreken van een toegang tot de zee ('landlocked') en het omsloten zijn door slecht geregeerde buurlanden; en de vierde het slechte bestuur in een klein land zelf.
- 8 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking), *Beleidsnotitie Ontwikkelingssamenwerking 2007-2011 'Een zaak voor iedereen'*, oktober 2007.
- 9 Paul Collier e.a., 'The Security Challenge in Conflict-Prone Countries', *Consensus 2008 Challenge Paper*, Kopenhagen, 2008.
- 10 *Ibid.*, blz.13.
- 11 *Ibid.*, blz..60.
- 12 J.J.C. Voorhoeve, *From War to the Rule of Law. Peace Building After Violent Conflicts*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, blz.142.
- 13 P. Regan, 'Third Party Intervention and the Duration of Intrastate Conflicts', in: *Journal of Conflict Resolution*, 46, 2004, blz. 275-301; I. Duyvestein, 'Military Intervention and the Escalation of War: A Summary of Quantitative Findings, 1945-1992', in: *Peace, Economics, Science and Public Policy*, 3, 4, zomer 1996, blz. 20-33.
- 14 Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge: The Belknap Press, 2001, hoofdstuk 4.
- 15 Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin, 2006.
- 16 Zie bijv. Suzanne Verstegen, Luc van de Goor & Jeroen de Zeeuw, *The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005.
- 17 Zie bijv. Martin Koper, 'Ontwapenings-, demobilisatie- en re-integratieprogramma's in Afrika: minder maar beter', in: *Internationale Spectator*, september 2008, blz. 461-464.
- 18 Collier (2002), a.w. noot 2, blz. 131-133.
- 19 *HP-De Tijd*, 12 september 2008.

Drs E. van Middelkoop is minister van Defensie. Dit artikel is een bewerkte versie van de toespraak die de minister hield ter gelegenheid van de opening van de 63e Leergang Buitenlandse Betrekkingen van Instituut Clingendael, op 22 september 2008.

# Frankrijk stapt over op multilateraal defensiebeleid

Een aantal Franse admirals en generaals zal, in tegenstelling tot president Sarkozy, met gemengde gevoelens naar het jaarlijkse militaire machtsvertoon op de Champs Élysées, op de nationale feestdag van 14 juli 2008, hebben gekeken. Een maand daarvoor hadden deze officieren immers in een anonieme brief in *Le Figaro* fors afstand genomen van het door Sarkozy aangekondigde nieuwe defensiebeleid, waaronder het schrappen van 54.000 banen.<sup>1</sup> Zij menen dat Frankrijk van nu af aan in dezelfde divisie als Italië gaat spelen en dat het Europese militaire leiderschap overgaat op de Britten. Zij stelden tevens dat het nieuwe defensiewitboek zich kenmerkt door 'amateurisme' en 'incoherentie'.

Maar de ambitieuze en dynamische Sarkozy laat zich aan deze kritiek weinig gelegen liggen. Met zijn verkiezing tot president op 6 mei 2007 lijkt Frankrijk aan een nieuw tijdperk te zijn begonnen. In de nadagen van president Chirac vertoonde Frankrijk een tweeslachtig beeld. Het land kampte met een kwakkelende economie, problemen bij Airbus, relletjes in moslimbuurten en hevige protesten tegen hervormingen die betere vooruitzichten op werk voor minderheden zouden bieden. Door Sarkozy te kiezen, stemde de Franse bevolking overweldigend voor verandering.<sup>2</sup>

## Terugkeer in de NAVO

Veel internationale positieve publiciteit kreeg Sarkozy met zijn aankondiging dat Frankrijk waarschijnlijk volgend jaar zal terugkeren in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO. Al meer dan veertig jaar geleden, in 1966, was Frankrijk uit die militaire structuur gestapt, omdat president De Gaulle geen vertrouwen had in de Amerikaanse nucleaire garantie voor Europa. De voorganger van Sarkozy, president Chirac, beschouwde de betrekkingen tussen de NAVO en het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) als een 'zero-sum game': wat goed was voor de een, was slecht voor de ander, en *vice versa*.<sup>3</sup>

Sarkozy noemt als reden voor de terugkeer dat door de Franse positie buiten de geïntegreerde militaire structuur het wantrouwen blijft bestaan over het doel van Frankrijks Europese ambities.

Hij waarschuwt echter ook dat de terugkeer in de NAVO alleen plaats zal vinden onder gelijktijdige vooruitgang op het gebied van Europese defensie.<sup>4</sup>

De terugkeer in de NAVO moet eerder gezien worden als een politiek gebaar in de richting van de Verenigde Staten dan als een stap van werkelijke militaire betekenis. Frankrijk nam immers al voor 90% deel aan de NAVO. Het land was alleen in het Defence Planning Committee, de Nuclear Planning Group (waar Frankrijk overigens buiten zal blijven) en het Integrated Military Command niet vertegenwoordigd. Bovendien heeft Frankrijk altijd substantieel bijgedragen aan NAVO-operaties; thans met zo'n 4.000 militairen. Daarnaast stond de NAVO-operatie in Kosovo tot voor kort onder bevel van een Franse generaal en zijn sinds 1 juli jl. 7.000 Franse militairen voor een half jaar beschikbaar voor de *NATO Response Force*. Sarkozy hoopt uiteraard dat hij met de terugkeer in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO meer bijval zal ontmoeten bij de Europese lidstaten van de NAVO voor Frankrijks Europese ambities op defensiegebied.

De Franse president benadrukt wel dat die terugkeer moet voldoen aan drie belangrijke criteria van De Gaulle. In de *eerste* plaats behoudt Frankrijk de bevoegdheid zelf te beslissen over de inzet van zijn militairen; ten *tweede* komt er geen permanent contingent onder bevel van de NAVO; en in de *derde* plaats blijft de Franse kernmacht, de *Force de Frappe*, onder absolute onafhankelijke Franse controle.

## Herstel Franse grandeur

De strijdkrachten hebben altijd een belangrijke rol vervuld in het streven naar *grandeur* en het in stand houden van de status van grote mogendheid. Franse politici tonen vanouds een voortdurende wil – een bijna instinctieve aandrang – om een actieve rol in de wereldpolitiek te vervullen. Er bestaat een grote bereidheid te interveniëren, niet alleen met diplomatieke, maar ook met militaire middelen. De mondiale ontplooiing van Franse strijdkrachten is dan ook een van de belangrijkste beleidsinstrumenten die de Franse politieke leiders gebruiken in hun buitenlands beleid.

Sarkozy lijkt met zijn plannen in het op 17 juni jl. verschenen witboek voor defensie en nationale vei-

ligheid de Franse *grandeur*, die onder zijn voorganger Chirac aan erosie onderhevig was, weer te gaan herstellen.<sup>5</sup> Frankrijk is altijd meer revolutionair dan hervormingsgezind, ook op defensiegebied, zoals uit het nieuwe witboek blijkt. Het Pentagon herzielt zijn defensieplanning iedere vier jaar en de Britten lijken voortdurend bezig te zijn met het concipiëren van een nieuw strategisch document. In Frankrijk gebeurt dit eens per generatie, maar dan ook radicaal. Het laatste witboek dateert overigens van 1994.

### Frans defensiewitboek

Het 336 pagina's tellende witboek is het produkt van een 35 personen tellende commissie, die door Sarkozy op 23 augustus 2007 werd ingesteld. De commissie bestond voor de helft uit hoge ambtenaren en voor de andere helft uit vertegenwoordigers uit de samenleving, zoals veiligheidsdeskundigen, wetenschapslieden van diverse disciplines en niet-deskundigen, om tevens een frisse kijk op het veiligheidsdebat te geven.

Het document beschrijft en analyseert belangrijke ontwikkelingen die de internationale veiligheidsomgeving sinds de publicatie van het laatste witboek hebben beïnvloed, zoals de terroristische dreiging, de opkomst van regionale machtscentra, de proliferatie van massavernietigingswapens, mondiale pandemieën, evenals de potentiële destabiliserende effecten van globalisering. Terwijl het witboek ingrijpende institutionele, militaire en politieke veranderingen op veiligheidsgebied en de defensieprioriteiten voor de komende vijftien jaar aankondigt, maakt Sarkozy ook duidelijk dat hij voor de totstandkoming hiervan wel de Europese Unie nodig heeft.

Het nieuwe Franse witboek bestrijkt tevens een groter terrein dan in het verleden. Het document benadrukt zowel het belang van de bescherming van de *collectivité* (de Franse bevolking en het Franse grondgebied), als dat van een militaire doctrine die gericht is op de bescherming van Frankrijks uitgebreide strategische belangen. Het witboek beperkt zich dan ook niet tot het defensiebeleid als zodanig, maar het hanteert een breed concept van 'nationale veiligheid', dat zowel de verdediging tegen externe dreigingen als bedreigingen van de interne veiligheid omvat. Dit in het bijzonder met het oog op terrorismebestrijding. Als gevolg van deze synergetische benadering worden de Franse besluitvorming en planning gereorganiseerd, met de instelling van een Defensie- en Nationale Veiligheidsraad. Deze Raad

wordt voorgezeten door de president en ondersteund door een raad van deskundigen die onafhankelijk zijn van departementale belangen.

### Accentverschuiving naar Azië

Het witboek voorziet voor 2025 een wereld die nog steeds gedomineerd wordt door de Verenigde Staten, maar waarin het belang van Aziatische mogendheden zal groeien en er zonder veel waarschuwing regionale conflicten kunnen uitbreken. Het document neemt daarbij in beschouwing dat de veiligheid in de wereld – en dus van Europa – dramatisch beïnvloed zal kunnen worden door veranderingen en mogelijk conflicten in dat deel van de wereld. Prioriteit wordt gegeven aan een gebied dat zich uitstrekt van de Atlantische Oceaan tot Zuid-Azië ('van Dakar tot Peshawar') – waarbij men ervan uitgaat dat de meeste directe veiligheidsuitdagingen voor Frankrijk in dat deel van de wereld kunnen ontstaan. Het document pleit niet zozeer voor interventie, maar voor zorgvuldig management en roept het Westen op een groter belang te hechten aan stabilisering van de regio, aangezien hier een regionaal en multilateraal veiligheidsinstrument ontbreekt.

### Kennis en anticipatie

Naast de bestaande vier strategische pijlers (preventie, afschrikking, bescherming en interventie), introduceert Sarkozy 'kennis en anticipatie' ('op kennis gebaseerde veiligheid') als nieuwe vijfde pijler.<sup>6</sup> Het witboek concludeert dat een meer onvoorspelbare wereld belangrijke investeringen in inlichtingen vergt. In de context van de nieuwe vijfde pijler speelt contra-terrorisme in het witboek een belangrijke rol, met de nadruk op ontwikkeling van inlichtingen capaciteiten, die zowel gebaseerd zijn op inlichtingen verkregen door de mens ('human intelligence') als door satellieten. Dit om de Franse autonomie in besluitvorming te garanderen, het strategisch initiatief te behouden en beter voorbereid te zijn op strategische verrassingen.<sup>7</sup>

In nauw verband hiermee staat de uitgebreide reorganisatie van het Franse inlichtingenapparaat. Binnen het ministerie van binnenlandse zaken worden de inlichtingendiensten gereorganiseerd, terwijl een Nationale Inlichtingencoördinator rechtstreeks verantwoordelijk zal zijn aan de president binnen de nieuwe Defensie- en Nationale Veiligheidsraad.<sup>8</sup>

Op het gebied van de militaire ruimtevaart is Frankrijk in Europa de onbetwiste leider. Het

Franse *Centre National d'Études Spatiales* is een civiel agentschap, dat ook de militaire ruimteprogramma's beheert via samenwerking met het ministerie van Defensie. Frankrijk wil ook dat Europa een belangrijke speler in de ruimte gaat worden.<sup>9</sup> Het Europese Ruimte Agentschap biedt echter alleen een wetenschappelijk en technisch, maar geen politiek perspectief. In dit opzicht is vooral de verdere ontwikkeling van een spionagecapaciteit van belang. Frankrijk heeft reeds met Griekenland, Spanje, Italië, Duitsland en België de ontwikkeling van een volgende generatie spionagesatellieten besproken.

Opvallend is overigens dat 'interventie' als laatste prijkt in de hiërarchie van Franse defensierollen en -missies. Niettemin zullen door betere organisatie, uitrusting en mobiliteit de Franse strijdkrachten beter in staat moeten zijn troepen over grote afstand in te zetten. Hierbij wordt er wel van uitgegaan dat de meeste Franse operaties in de toekomst in een multinationale context zullen plaatsvinden. Ook wordt het risico van een groot conflict in Europa voor de komende 15 jaar erg laag ingeschat.

### **Ambitieniveau**

Het witboek noemt als ambitieniveau voor de Franse krijgsmacht dat deze in termen van militaire capaciteiten in staat moet zijn om gelijktijdig:

- een grote militaire operatie uit te voeren, ongeveer 30.000 militairen omvattende, die binnen zes maanden inzetbaar zijn voor de duur van een jaar, in een gebied dat in een boog loopt van Mauritanië tot Afghanistan;
- te beschikken over een 5.000 man sterke reserve die permanent alert is, om elders in de wereld in actie te komen; en
- maximaal 10.000 militairen op Frans grondgebied beschikbaar te hebben, die belast worden met taken die met de nationale veiligheid te maken hebben, van terrorismebestrijding tot het voorkomen van pandemieën en computeraanvallen via het internet.

### **Reducties in de Franse krijgsmacht**

Sinds 1989 is de militaire personeelssterkte van de Franse krijgsmacht gereduceerd van bijna 500.000 tot 255.000. Dit aantal loopt terug tot 225.000 militairen onder het nieuwe defensieplan. De landmacht zal 16%, de luchtmacht 25% en de marine 11% van het personeel moeten reduceren. Zes van de tien personeelsleden van de krijgsmacht zijn nu belast met

administratie of onderhoud, terwijl slechts 40% operationeel is. De minister van defensie, Hervé Morin, verklaarde de afslanking van het personeelsbestand op te vangen door die verhouding om te keren, zoals dit het geval is bij de Britse krijgsmacht, waarmee Frankrijk zich graag vergelijkt. Admiraal Pierre-François Forissier, chef van de marinestaf, verklaarde verheugd te zijn dat het witboek de historische gelegenheid bood zich te ontdoen van allerlei administratieve lagen. 'We kunnen niet doorgaan vijftien machtigingen en dertig handtekeningen nodig te hebben en drie maanden te wachten om iets gedaan te krijgen,' zo zei hij.<sup>10</sup>

Terwijl Frankrijk over veel militairen beschikt, kampt het met veel oud materieel. De tankvliegtuigen zijn 45 jaar oud, de gepantserde voertuigen 28 jaar en de Puma helicopters 30 jaar oud, terwijl van de tanks slechts de helft bruikbaar is. Meer middelen worden nu toegezegd voor inlichtingen, satellietbewaking, onbemande gevechtsvliegtuigen en speciale eenheden.

Verrassend is overigens dat de beslissing tot de bouw van een vliegkampschip tot 2011 wordt uitgesteld. Als gevolg hiervan kan Frankrijk vooralsnog gemiddeld slechts voor 65% van de tijd een rondom een vliegkampschip gegroepeerde maritieme gevechtsgroep inzetten. Maar dit moet vooral gezien worden in het licht van het feit dat de meeste operaties worden uitgevoerd met deelname van Europese of NAVO-bondgenoten.

Ongeveer 30 tot 50 militaire bases zullen worden gesloten, waarvan de uitvoering ongetwijfeld aangevochten zal worden door gemeenteraden en parlementsleden van wie de belangen en herverkiezing hierdoor op het spel kunnen komen te staan. De defensiebegroting voor 2008 bedraagt 36,8 miljard euro en zal de komende jaren, gecorrigeerd voor inflatie, gelijk blijven (2,3% van het BNP). Vanaf 2012 zal de defensiebegroting reëel met 1% groeien.

### **Kernwapenmacht**

Frankrijk pleegt zijn status van grote mogendheid nog steeds voor een belangrijk deel te ontleen aan zijn kernmacht, de *Force de Frappe*. Het witboek stelt dat nucleaire afschrikking een essentieel concept van nationale veiligheid blijft. Ter ondersteuning van deze stelling wijst het op transnationaal terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens en de potentiële wapenwedloop in de ruimte. De belangrijkste component van de Franse nucleaire afschrikking

is de *Force Océanique Stratégique*, die vier strategische onderzeeboten omvat. Deze onderzeeboten zijn ieder uitgerust met zestien raketten, die elk van maximaal zes kernkoppen zijn voorzien. Het aantal nucleaire wapens dat door de Mirage 2000 en Rafale gevechtsvliegtuigen kan worden ingezet, bedraagt 60 en zal met 30% worden gereduceerd. Terwijl veertig jaar geleden nog de helft van de defensie-investeringen naar de nucleaire strijdkrachten ging, is dit nu gedaald tot 18%.

### **Herziening militaire samenwerkingsverbanden**

Frankrijk kent vele militaire samenwerkingsverbanden met andere landen. De bijna zeventig bilaterale overeenkomsten die het heeft gesloten, variëren van technische bijstand tot militaire bijstandsverplichtingen, vooral in Afrika. Deze presentie zal nader worden gezien. Thans zijn er meer dan 9.000 Franse militairen in Afrika gestationeerd: in Senegal, Ivoorkust, Tsjaad, Djibouti en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Er zullen twee permanente Franse bases in Afrika overblijven, één aan de west- en één aan de oostkust, terwijl een nieuwe basis in de Verenigde Arabische Emiraten wordt gevestigd.

Frankrijk zal zijn verminderde militaire aanwezigheid in Afrika onder meer opvangen door assistentie van troepen van andere EU-lidstaten, zoals nu al met Poolse en Ierse militairen in Tsjaad het geval is. Het witboek maakt dan ook duidelijk dat Frankrijk zijn belangen (deels noodgedwongen) niet langer voornamelijk bilateraal, maar meer via de EU en de VN gaat behartigen.

### **NAVO-EU**

Sarkozy laat niet na in toespraken te benadrukken dat de EU en de NAVO complementair zijn. Het witboek weigert echter op het terrein van het Europees-Atlantisch partnerschap de activiteiten van de EU, in vergelijking met de militaire rol van de NAVO, te beperken tot een civiele rol in 'low-intensity'-conflicten. Het witboek maakt een duidelijk onderscheid tussen de NAVO als een wederzijds defensie-instrument en de EU als een organisatie die het volledige spectrum aan civiele, militaire, diplomatieke, humanitaire en politieke interventiecapaciteiten combineert.

De aankondiging een afzonderlijk Europees strategisch hoofdkwartier in Brussel te vestigen, betekent echter voor een belangrijk deel duplicering, in plaats van complementariteit. Een eerdere poging

van Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg tot oprichting van zo'n hoofdkwartier, in 2003, strandde toen op felle tegenstand van onder meer het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

Het pleidooi van Sarkozy in het witboek tot oprichting van een Europese interventiecapaciteit van 60.000 militairen, met de daarbij behorende noodzakelijke lucht- en zeestrijdkrachten, doet denken aan de Helsinki-*Headline Goal* uit 1999. De ambitie deze eveneens 60.000 militairen tellende snel ontplooi-bare reactiestrijdmacht in 2003 in te kunnen zetten, werd toen echter bij lange na niet gehaald.

### **Vertrouwen in Europese samenwerking**

De Franse strategische keuzen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het vertrouwen in succesvolle samenwerking, zowel tussen Europeanen als binnen de uitgebreide Europese en transatlantische veiligheidsarchitecturen. Maar het gebruik van EU en NAVO om bij te dragen aan Franse ambities, die ze zelf niet meer kan realiseren, zou wel eens riskant kunnen zijn gedurende een tijd dat vele vragen onbeantwoord blijven. Tot de initiatieven in het witboek behoren onder meer een 'Euro-naval Carrier Group' en een reorganisatie van de Europese defensie-industrie. De stemming in Europa op het gebied van veiligheids- en defensiesamenwerking is echter nog steeds onderhevig aan de wisselvalligheid van goedkeuring door lidstaten van afzonderlijke projecten. Bovendien is de toekomst van het Verdrag van Lissabon, dat een stevige impuls voor een Europees buitenlands beleid bevat, sinds het 'neen' van Ierland onzeker. Voor een helder defensiebeleid is een duidelijk buitenlands beleid echter een noodzakelijke voorwaarde.<sup>11</sup>

Uit het voorgaande volgt dat het nieuwe Franse defensiebeleid in feite berust op de volgende vier met elkaar verbonden argumenten:

- 1 Frankrijk kan niet alléén de verscheidenheid aan strijdkrachten en capaciteiten ondersteunen die benodigd zijn om op te treden in internationale crises in de Franse 'strategische boog van belangen'.
- 2 Alleen de EU biedt het volledige pakket aan financiële, politieke en 'nation-building'-middelen (inclusief juridische, politie-, grenscontrolemiddelen, enz.) die Frankrijk nodig heeft om zelfstandig in zijn 'strategische' boog te opereren.
- 3 De NAVO is zowel een transatlantisch als een Europees bondgenootschap en het is veelzeggend dat voormalige leden van het Warschau-



pact ervoor gekozen hebben lid te worden van de NAVO. Het bondgenootschap heeft een sterke symboliek, vooral in de nieuwe EU-landen, en daar zijn ook Europese militaire capaciteiten aanwezig. Frankrijk is een van de grootste NAVO-troepen-contribuanten voor inzet buiten het NAVO-gebied, maar heeft een beperkte invloed vanwege zijn (zichzelf opgelegde) status binnen de NAVO, tenzij het volledig lid wordt van de NAVO.

- 4 Hieruit volgt dat er geen succesvolle strategie binnen de Franse 'strategische boog van belangen' kan zijn zonder hulp van de EU, geen betekenisvol militair element van de EU zonder de NAVO, en geen betekenisvol concept van Europese actie binnen de NAVO, tenzij Frankrijk volledig lid is van de NAVO.<sup>12</sup>

#### Tot slot

Sarkozy heeft het Franse defensie- en veiligheidsbeleid op een nieuwe wijze vormgegeven, door een sterke relatie te creëren tussen externe en interne veiligheid, met de voor beide doeleinden bijbehorende interoperabele middelen. Tevens is de oriëntatie van potentiële Franse militaire interventies verplaatst naar een 'crisisboog', die zich uitstrekt van de Maghreb tot Pakistan. Op het gebied van de buitenlandse politiek is Sarkozy begonnen een meer positieve relatie met de Verenigde Staten op te bouwen, hoewel het aantreden van een nieuwe Amerikaanse president moet worden afgewacht, alvorens overeenstemming bereikt kan worden over de voorwaarden voor de Franse terugkeer in de commandostructuur van de NAVO.

De besluiten in het Franse defensiewitboek moeten hun weerslag krijgen in het volgende defensieplan, dat de periode 2009-2014 bestrijkt en eind 2008 aan het Franse parlement wordt gepresenteerd. Sarkozy zal er waarschijnlijk alles aan gelegen zijn dat de aanbevelingen van het witboek worden uitgevoerd. In zijn boek *Témoignage* merkt hij immers op: 'Ik zie voor mijn land alleen de topositie in Europa [...] Dit nieuwe Frankrijk zal een land zijn dat zijn leiderschap van Europa weer oppakt en waarnaar geluisterd wordt in de internationale arena.'<sup>13</sup> Gezien de belangrijke Europese ambities waarvan het Franse witboek blijk geeft, ziet Sarkozy de Europese Unie vooral als een *force multiplier*, d.w.z. als een middel om Franse invloed op het wereldtoneel uit te oefenen

en deze te vergroten. Dit is ook wat de Britse premier Macmillan bedoelde toen hij opmerkte dat De Gaulle vaak 'Europa' zei, maar 'Frankrijk' bedoelde.

#### Noten

- 1 Surcouf, 'Livre Blanc sur la Défense: Une Espérance Déçue?', in: *Le Figaro*, 18 juni 2008.
- 2 William Pfaff, 'Who is Sarkozy?', in: *The New York Review of Books*, Vol. 54, Nr. 19, 6 december 2008.
- 3 Zie voor de relatie Frankrijk-NAVO, Thomas Valasek, *The roadmap to better EU-NATO relations*, Centre for European Reform, december 2007.
- 4 Zie voor tegengestelde Amerikaanse en Franse visies op de toekomstige rol van de NAVO, Marcel H. van Herpen, 'I Say NATO, You Say No NATO', in: *The National Interest*, Nr. 95, mei/juni 2008, blz. 92-97.
- 5 Christopher Dickey, 'Drawing The French Battle Lines – Nicolas Sarkozy's radical overhaul of his nation's military could resurrect its role as a global player', in: *Newsweek*, 21 juni 2008.
- 6 François Heisbourg, 'Knowledge holds the key to French defence', in: *Financial Times*, 19 juni 2008.
- 7 Bruno Tertrais, *The French White Paper on Defence and National Security: Towards a Stronger and More Streamlined Force (ARI)*, Real Instituto Elcano, 7 augustus 2008, blz. 4.
- 8 Alistair Cameron, 'Papering Over the Cracks?, An Analysis of the New French Defence and National Security White Paper', in: *RUSI Newsbrief*, Vol. 28, Nr 4, juli 2008, blz. 50.
- 9 'France: We want the EU to Become a Space Power', in: *Satellite News*, Vol. 31, Nr. 26, 2 juli 2008.
- 10 Posted by Christina Mackenzie at 6/30/2008 6:38 AM CDT .
- 11 Sarkozy lijkt in minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen inmiddels een medestander te hebben gevonden. Zie Maxime Verhagen, 'Maak eindelijk werk van een Europese interventiemacht', in: *de Volkskrant*, 25 september 2008.
- 12 'French President Tries to Set Defense on a New Course', in: *Defense Industry Daily*, 19 juni 2008.
- 13 Geciteerd in interview met Nicolas Sarkozy, in: *New York Times*, 21 september 2007.

Generaal-majoor der Mariniers b.d., mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Vijftig jaar Vijfde Republiek

Op 28 september jl. bestond de Vijfde Republiek vijftig jaar. Op die dag was het namelijk precies vijftig jaar geleden dat de nieuwe Franse grondwet bij referendum door het Franse volk werd aangenomen. De Vijfde Republiek is hiermee, op één uitzondering na, de meest duurzame staatsvorm die Frankrijk sinds de Revolutie van 1789 heeft gekend. Die uitzondering is de Derde Republiek, die van 1870 (of, volgens de preciezen, vanaf 1875) tot 1940 (of, volgens de preciezen, tot 1946) heeft bestaan.

Generaal de Gaulle, de grondlegger van de Vijfde Republiek, is dus in zijn opzet geslaagd. Hij wilde immers dat het stelsel van de Vijfde Republiek door het Franse volk als een vanzelfsprekendheid zou worden ervaren. Het voornaamste verschil tussen de Vijfde en de beide vorige republieken is de sterke positie die het staatshoofd in het politieke bestel inneemt. Aanvankelijk werd dit door sommigen en vooral door 'links' als een vorm van dictatuur beschouwd. François Mitterrand, de socialistische leider, sprak zelfs van een permanente staatsgreep ('un coup d'État permanent'), maar toen hij in 1981 tot president werd gekozen, heeft hij het stelsel van harte omhelsd. Het door De Gaulle ruim gesneden presidentspak zat hem goed en hij voelde zich er prettig in. François Mitterrand is zelfs met zijn twee ambtstermijnen van zeven jaar de langstzittende president van de Vijfde Republiek geweest en hij zal dat ook blijven, nu de ambtstermijn van de president tot een maximum van twee keer vijf jaar is teruggebracht. Afgezien van die veertien jaar heeft de Vijfde Republiek overigens steeds staatshoofden van rechts gekend.

Een van de nova van de nieuwe constitutie was de invoering van het *referendum*. In het bijzonder De Gaulle zelf heeft daarvan nogal eens gebruik gemaakt (in totaal vier keer). Mitterrand en Chirac hielden er twee, Pompidou één en Giscard d'Estaing geen enkele. De Gaulle hechtte aan het referendum, omdat het de rechtstreekse uiting van de volkswil was. Hij verbond er ook zijn eigen politieke lot aan. Na het mislukte referendum van 1969 trad hij af. Jan-Herman Reestman laat in zijn bijdrage aan de artikelenreeks in deze aflevering van de *Internationale Spectator* het belang van het referendum zien, maar toont ook aan dat het referendum geleidelijk aan betekenis heeft verloren.

De terugkeer van De Gaulle in 1958 was een rechtstreeks gevolg van de Algerijnse crisis. Deze was in

1954, terstond na het einde van de Vietnam-oorlog, begonnen en de vele regeringen van de Vierde Republiek wisten er geen raad mee. Toen de crisis dreigde over te slaan naar Frankrijk zelf en zelfs voor een burgeroorlog werd gevreesd, deed president Coty een beroep op 'le plus illustre des Français', generaal De Gaulle. De Algerijnse Fransen dachten dat De Gaulle Algerije Frans zou houden. Hij kwam echter tot het inzicht dat dit waarschijnlijk onmogelijk en ieder geval onwenselijk was. In 1962 werd Algerije onafhankelijk. Daarmee kwam een einde aan de meest dramatische dekolonisatieoorlog die de wereld na 1945 heeft gekend.

De nasleep van de Algerijnse oorlog was echter een langdurige zaak. Juist de laatste jaren wordt het debat hierover opnieuw en met grote scherpte gevoerd. De slachtoffers van het geweld dat op 17 oktober 1961 in Parijs tegen de Algerijnse betogers werd gebruikt, kregen een gedenksteen; onthullingen over de martelingen in Algerije baarden veel opzien. Omgekeerd werd in het Franse parlement een wet aangenomen die de positieve gevolgen van het Franse kolonialisme, en in het bijzonder van het optreden van het Franse leger in Noord-Afrika, als verplichte leerstof aan de scholen oplegde. De protesten hiertegen waren echter zó fel, dat de wet al snel weer werd ingetrokken. President Sarkozy verklaarde onlangs tijdens zijn officiële bezoek aan Algerije dat het kolonialisme verkeerd was, maar dat er ook veel Fransen waren die oprecht van Algerije hadden gehouden.

De Algerijnse oorlog trok veel buitenlandse belangstelling, ook in Nederland. Officieel was Nederland een bondgenoot van Frankrijk, maar in de publieke opinie vielen ook andere opvattingen te beluisteren. Vooral het optreden van de Franse troepen en de gebruikte ondervragingsmethoden ('la torture') leidden tot scherpe kritiek. Niek Pas laat in deze aflevering zien dat de televisie hierbij een belangrijke rol heeft gespeeld. Dit was de eerste keer dat in Nederland de televisie van invloed was op de publieke opinie.

President de Gaulle had zichzelf drie taken gesteld: 1 een einde maken aan de Algerijnse crisis; 2 stabiele staatsinstellingen creëren; en 3 Frankrijk zijn plaats in de wereldpolitiek teruggeven. Het eerste was een voorwaarde voor het laatste. Daarom kon De Gaulle pas vanaf 1962, na het einde van de oorlog, aan zijn grote politiek beginnen. Wat De Gaulle

wilde, was een politiek van onafhankelijkheid. Deze zou bekend worden als de politiek van de 'grandeur'. Hij was tegen de Europese integratie en voor een 'Europe des États'. Hij was ook tegen de Amerikaanse hegemonie in het westelijke bondgenootschap, zoals die tot uitdrukking kwam in het Amerikaanse nucleaire monopolie, de militaire integratie van Frankrijk in de NAVO en de rol van de dollar als wereldreservevaluta. Op al deze punten kwam hij in conflict met de Amerikanen.

Sebastian Reyn betoogt in dit nummer dat sommige Amerikaanse presidenten daar meer moeite mee hadden dan andere, en dat in het bijzonder Nixon (evenals zijn veiligheidsadviseur Kissinger) waardering en zelfs bewondering voor de generaal had. Maar tegen de tijd dat Nixon aan de macht kwam, was De Gaulle alweer bijna weg. De Frans-Amerikaanse spanningen deden zich voor tijdens de Koude Oorlog. Met het einde daarvan kwam voor Frankrijk ook het einde van een aangename periode waarin het enerzijds

overigens nauwelijks aandacht voor een klein land als Nederland. Het ging hem vooral om de groten, zoals de Verenigde Staten, de Sovjetunie en Duitsland. De Gaulle had wat Engeland betreft zeker gelijk. Vanuit het oogpunt van de Europese integratie is het Verenigd Koninkrijk alleen maar een blok aan het been geweest. De opvattingen die mevrouw Thatcher later verwoordde in haar vermaarde *Bruges speech*, waren niet alleen inhoudelijk, maar soms zelfs bijna letterlijk een herhaling van die van De Gaulle.<sup>1</sup>

Het is inmiddels vijftig jaar geleden dat de Vijfde Republiek tot stand kwam. Dit jubileum heeft in Frankrijk en elders weinig aandacht getrokken. Heel anders ging het met de herdenking van mei 1968, die tot tientallen publicaties heeft geleid. Toch kan men zeggen dat 1958 voor Frankrijk historisch gezien een belangrijker jaar is geweest dan 1968. De Vijfde Republiek was een keerpunt in de naoorlogse politieke geschiedenis van Frankrijk, zowel op het terrein van de binnenlandse politiek (de staatsinstellingen) als van de buitenlandse politiek (de politiek van de 'grandeur'). De opvolgers van De Gaulle hebben zijn erfenis aanvaard en bewaard. De grondwet is af en toe aangepast, maar niet echt veranderd; de kern van de buitenlandse politiek (onafhankelijkheid zoals tot uiting komend in het eigen atoomwapen, een Europese politiek van samenwerking tussen de staten, verzoening met Duitsland) is gecontinueerd.

Wat 1968 veranderd heeft, is veel minder duidelijk, behalve dan dat mei 1968 het symbool is geworden van een nieuwe levensstijl en andere gedragspatronen. Toch is 1968 – anders dan 1958 – op grote schaal herdacht. Daarvoor zijn diverse verklaringselementen te bedenken, om te beginnen het feit dat de mannen van 1958 oud waren (De Gaulle was toen al 68) en nu al lang dood zijn, en die van 1968 jong en nog actief. Christophe de Voogd wijst hierop in zijn bijdrage aan deze artikelenreeks en betoogt dat 1968 bovendien juist een afrekening was met 1958 en ook daardoor 1958 in de schaduw heeft gesteld. 1968 is kennelijk, om het op zijn Frans te zeggen, een meer aansprekend 'lieu de mémoire' dan 1958. Des te meer reden om juist aan 1958 aandacht te schenken.

### Noot

1 Zie H.L. Wesseling, 'De Gaulle gelijk?', in: *Alles naar wens*, Amsterdam, 1998, blz. 190-200.

## **In de Algerijnse kwestie had de televisie voor het eerst een grote invloed op de publieke opinie in Nederland**

genoot van de bescherming van het Amerikaanse atoomwapen, maar anderzijds ook de vrijheid had zelfstandig en vaak tegen de wensen van Amerika in op te treden. Ook verloor het Franse atoomwapen daarmee veel van zijn betekenis. Het anti-americanisme laaide fel op tijdens de tweede Golf-oorlog, maar het is daarna geluwd. President Sarkozy streeft thans naar een volledig Frans lidmaatschap van de NAVO.

Was Amerika de grote tegenpool in het Atlantische debat, Nederland was dat in de Europese politiek. De Gaulle had daar weinig begrip voor. Nederland wilde vérgaande Europese integratie, waar De Gaulle tegen was, maar ook de toetreding van Groot-Britannië tot de Europese Gemeenschap. Aangezien het Verenigd Koninkrijk zeker geen voorstander was van verdergaande Europese integratie, zat hier een tegenstrijdigheid in. De Gaulle liet niet na de Nederlanders te wijzen op dit gebrek aan cartesiaanse logica. Daar staat tegenover dat De Gaulle wél begrip had voor het feit dat Nederland opkwam voor zijn belangen. Zoals Jan Willem Brouwer in zijn hier afgedrukt opstel aantoonde, had De Gaulle

Prof.dr H.L. Wesseling is emeritus hoogleeraar algemene geschiedenis. Voorts was hij rector van het *Netherlands Institute for Advanced Study* (NIAS).

# Verleden bloeitijd van het referendum in de Franse Grondwet

Van een Franse traditie om grondwetten door het volk te laten aanvaarden, kan men tot aan 1945 niet spreken. Tussen 1791 en 1945, toen Frankrijk maar liefst 9, 10, 11 of nog méér grondwetten versleet (het is maar hoe men telt), zijn er slechts vier bij referendum aanvaard: die van 1793, 1795, 1799 en de *acte additionnel* van 1815.<sup>1</sup> Als men het tijdvak na de Tweede Wereldoorlog bekijkt, dan ligt het anders. De Constituties van 1946 en 1958 werden door het volk goedgekeurd en het lijkt moeilijk voorstelbaar dat als ooit een Zesde Republiek tot stand komt, haar grondwet niet óók aan een referendum wordt onderworpen.

De wederopstanding van het referendum na de Tweede Wereldoorlog kan grotendeels op het conto worden geschreven van *le plus illustre des Français*, Charles de Gaulle. Hij liet de Fransen op 21 oktober 1945 de vraag beantwoorden of er een nieuwe constitutie moest komen, die dan door het volk zou moeten worden goedgekeurd. De Gaulle is in zekere zin ook verantwoordelijk voor de aanvaarding bij referendum van de Constitutie van 1958 en heeft, samen met zijn politieke strijdmakker Michel Debré, volksstemmingen een centrale plaats gegeven in de Constitutie van 1958 zelf.

Referenda hebben de Vijfde Republiek goed gediend. Zij hebben haar bestel niet alleen helpen invoeren en wortelen, maar het ook zijn naar het zich laat aanzien definitieve vorm gegeven. De vraag is wel of het referendum zichzelf daarmee niet overbodig heeft gemaakt. Maar eerst nog wat feiten en achtergronden.

## Het referendum in de Constitutie

De Constitutie van 1958 voorziet op drie plaatsen in nationale referenda, te weten in de artikelen 89, 11 en 88-5. Artikel 89 betreft grondwetswijzigingen (zie hieronder). Artikel 11 geeft de president, 'op verzoek van de regering of van beide kamers van het Franse parlement gezamenlijk', de mogelijkheid referenda uit te schrijven over bepaalde wetsvoorstellen, waaronder die betreffende de goedkeuring van verdragen. Artikel 88-5 is een *lex specialis* van artikel 11: verdragen tot uitbreiding van de Europese Unie moeten door het volk worden goedgekeurd.

De Constitutie van 1958 is tot nu 24 keer gewijzigd. Slechts éénmaal werd de grondwet gewijzigd met behulp van een referendum ex artikel 89. Dat was in 2000, toen de ambtstermijn van de president werd teruggebracht van zeven tot vijf jaar (*quinquennat*). Op basis van artikel 11 zijn tot op heden acht referenda gehouden, waaronder over het Verdrag van Maastricht (1992) en over de Europese Grondwet (2005). Tweemaal heeft De Gaulle geprobeerd met een op grond van artikel 11 uitgeschreven referendum de Constitutie te wijzigen. Dat lukte op 28 oktober 1962, maar het mislukte op 27 april 1969; toen wees de bevolking zijn voorstel af en trad De Gaulle terug.

Het referendum van 28 oktober 1962 betrof de invoering van de directe verkiezing van de president. De Franse rechtspraak en politiek zijn tot op de dag van vandaag verdeeld over de geldigheid van de gevolgde procedure. Artikel 89 lijkt namelijk de enige weg te bevatten tot een grondwetswijziging, omdat het als enige artikel staat in die afdeling van de Constitutie die als titel draagt 'De la révision'. Artikel 89 bepaalt dat een grondwetswijziging kan worden geïnitieerd door de president ('op verzoek van de eerste-minister') en door parlementariërs. Nadat een voorstel door de *Assemblée nationale* en de *Sénat*, de twee kamers van het Franse parlement, is aanvaard, dient het te worden goedgekeurd door het *Congrès* (de verenigde vergadering van beide kamers) óf door het volk – een referendum is verplicht als het initiatief uitgaat van parlementariërs. Deze procedure geeft iedere kamer de mogelijkheid een grondwetswijziging te blokkeren. Daarom ook besloot De Gaulle zijn wetsvoorstel in 1962 niet eerst voor te leggen aan het parlement – het zou het waarschijnlijk niet hebben aanvaard – maar op basis van artikel 11 rechtstreeks aan het volk. Dat aanvaardde het met grote meerderheid.

Volgens vrijwel de gehele toenmalige juridische en politieke elite was de gevolgde procedure ongrondwettig. Ook de *Conseil d'État*, de Franse Raad van State, die – net als de Nederlandse – hoogste regeringsadviseur is, en de *Conseil constitutionnel*, Frankrijks constitutionele rechter, lieten De Gaulle dat vóór het referendum in geheime adviezen weten. Toen de door het volk aanvaardde wet ter grondwet-

tigheidstoetsing werd voorgedragen aan de *Conseil constitutionnel*, liet deze het echter afweten. Uit de geest van de Constitutie leidde de *Conseil constitutionnel* af dat hij onbevoegd is door het volk aanvaarde wetten te beoordelen, omdat zij 'de directe uitdrukking van nationale soevereiniteit' zijn.<sup>2</sup> Kortom, als het volk gesproken heeft, is de kous voor de *Conseil constitutionnel* af.

Maar, opvallend genoeg, niet altijd voor de *Conseil d'État*. In 1998 liet hij, ditmaal als de hoogste Franse administratieve rechter die hij óók is, impliciet weten dat in zijn ogen een grondwetswijziging via artikel 11 ontoelaatbaar is. Sterker nog, hij gaf te kennen zich bevoegd te achten op artikel 11 gebaseerde volksbesluiten aan internationale verdragen te toetsen.<sup>3</sup> De *Conseil d'État* maakt aldus impliciet een onderscheid tussen het 'volk als wetgever', dat niet soeverein is en wiens besluiten aan verdragen kunnen worden getoetst, en het 'volk als grondwetgever', dat wél soeverein is.

Interessant in dit verband is ook het voorstel van het door president Sarkozy ingestelde Comité-Balladur. Dit Comité heeft voorgesteld artikel 11 aan te vullen met een bepaling die parlementariërs én kiezers gezamenlijk de mogelijkheid geeft referenda te initiëren. Zulke voorstellen dienen, zo stelt het Comité, vóórdát ze in stemming kunnen komen, door de *Conseil constitutionnel* op hun grondwettigheid te worden getoetst. Dat betekent dat zo'n op volks- en parlementair initiatief gehouden referendum geen grondwetswijziging mag behelzen. Opmerkelijk genoeg voorziet het Comité niet in zo'n preventieve grondwettigheidstoetsing van presidentiële referendavoortstellen. We kunnen de voorgestelde bepaling dan ook op twee manieren lezen. Allereerst naar *analogie*: hetgeen parlementariërs verboden is, is ook de president niet toegestaan. Een *a contrario*-lezing is evenwel ook mogelijk: in tegenstelling tot parlementariërs mag de president de grondwet wél laten wijzigen via artikel 11. Het vuurtje dat De Gaulle op 28 oktober 1962 ontstoken heeft, is dus nog steeds niet geblust.

Er is een tweede reden stil te staan bij het referendum van 28 oktober 1962. Usurpatie door het parlement van de nationale soevereiniteit was in De Gaulles ogen het grote euvel van de Derde en de Vierde Republiek. Dát was de bron van de onverantwoordelijkheid en onmacht van de Franse politiek, alsmede van de instabiliteit van haar regeringen. De Constitutie van 1958 moest het kwaad uitroeien

door de regering zoveel als mogelijk is in het kader van een parlementair regime te bewapenen tegen het parlement. Daarnaast introduceerde die grondwet een president die, aldus artikel 5, garant zou moeten staan voor het constitutionele bestel en die door zijn arbitrage het goed functioneren van de publieke machten en het voortbestaan van de Natie zou moeten verzekeren.

Artikel 5 roept het beeld op van een boven de partijen staande macht, die het roer alleen in handen neemt in tijden van nationale of internationale politieke crises. De Gaulle, de eerste president van de Vijfde Republiek, was echter vanaf het begin veel meer dan dat. Zijn karakter, zijn carrière, zijn visie op Frankrijks rol in de wereld, de Algerijnse crisis die Frankrijk verscheurde en die hij beloofd had tot een goed einde te zullen brengen – het zijn allemaal elementen die helpen verklaren waarom hij, en niet zoals de Constitutie voorziet de minister-president, de feitelijke en natuurlijke regeringsleider werd. Teneinde zijn opvolgers de democratische legitimatie te verschaffen om dezelfde politieke rol te spelen die hij zelf speelde, moesten zij direct door het volk gekozen worden. De Gaulle zag dat goed.

De directe verkiezing van de president heeft het Franse politieke toneel op drastische wijze veranderd. Zij leidde tot een polarisatie van de politiek, niet alleen bij de presidentsverkiezingen zelf, maar ook bij de verkiezingen voor de *Assemblée nationale*, waarvan de uitslagen in de pas gingen lopen met die van de presidentsverkiezingen. Dat had tot gevolg dat de president de natuurlijke en feitelijke regeringsleider bleef, behalve dan in tijden van *cohabitation*. Frankrijk heeft er drie gekend, de laatste en langste van 1997 tot 2002. Tijdens een *cohabitation* wordt op uitvoerend niveau de politieke macht gedeeld door een president en een regering met verschillende politieke kleur. Dat heeft voordelen, maar in de ogen van de Franse politieke klasse vooral nadelen. Om ze in de toekomst uit te sluiten, zijn in 2000 twee maatregelen genomen. Allereerst is bij referendum de ambtstermijn van de president teruggebracht tot vijf jaar, even lang als de zittingsperiode van de *Assemblée nationale*. Daarnaast heeft men de volgorde van de parlementsen presidentsverkiezingen omgegooid. Standaard is nu dat eerst presidentsverkiezingen worden gehouden en enkele weken later verkiezingen voor de *Assemblée*. Het idee is simpel: zoveel mogelijk verzekeren dat de president gedurende zijn (of haar) hele ambtstermijn een hem (of haar) steunende parlementaire meerder-

heid heeft en dus kan regeren.<sup>4</sup> Als we afgaan op de presidents- en parlamentsverkiezingen van 2007 werkt het niet alleen in theorie zo.

### Motieven en gebruik

De Gaulle hechtte om (minimaal) drie redenen aan referenda. *Allereerst* zag hij er een instrument in waarmee kon worden voorkomen dat het parlement zich de nationale soevereiniteit opnieuw toeëigende. De president zou conflicten tussen hem en het parlement, of tussen regering en parlement, kunnen laten beslechten door het volk. Ten *tweede* zag hij in referenda – min of meer in de rousseauiaanse traditie dat een wet pas een echte wet is als zij door het volk is aanvaard – een instrument om het volk bij het nemen van de belangrijkste beslissingen van de Franse natie te betrekken. Ten *derde* zag De Gaulle er een instrument in om de president rekening en verantwoording te laten afleggen aan het Franse volk.<sup>5</sup>

De Gaulle heeft in bijna elf jaar vier referenda georganiseerd, laten we zeggen één per twee-en-een-half jaar. Sindsdien zijn ze schaarser geworden. Pompidou hield er één in vier jaar, Giscard geen enkele, Mitterrand twee in 14 jaar (1 op 7) en Chirac eveneens twee in 12 jaar (1 op 6). Die lage score van Chirac is verrassend, want aan het begin van zijn eerste ambtsperiode, in 1995, heeft hij artikel 11 laten wijzigen om ook referenda over wetsvoorstellen die betrekking hebben op de economische en sociale politiek mogelijk te maken. Hij heeft er echter géén gebruik van willen of kunnen maken. En daarmee zijn we terug bij de vraag: is er nog toekomst voor het referendum in de Vijfde Republiek? Laten we dit eens bekijken aan de hand van De Gaulles drie motieven.

Het moge duidelijk zijn dat de noodzaak om de bevolking te laten arbitreran in conflicten tussen president of regering en parlement, geheel vervallen is: die conflicten zijn er niet meer. De huidige Franse republiek is institutioneel gezien een toonbeeld van stabiliteit, zelfs van overstabiliteit.

Ook het motief om de Franse bevolking bij de belangrijkste besluiten van de natie te betrekken, heeft niet meer dezelfde klank als in 1958. Ik geef daarvoor vier oorzaken. *Allereerst* is het Franse volk reeds betrokken bij wat het belangrijkste besluit van het Franse politieke leven is geworden: de verkiezing van de president, tegenwoordig om de vijf jaar. Die verkiezing vindt plaats op basis van een verkiezingsprogramma dat de president direct ten uitvoer kan leggen, als in zijn kielzog een hem welgezinde

meerderheid in de *Assemblée* wordt gekozen. Daar is het hele bestel nu op ingericht.

Ten *tweede* blijkt de verkiezing van de president heel direct de plaats in te kunnen nemen van een referendum. Sarkozy beloofde tijdens zijn verkiezingscampagne te zullen vechten voor de vervanging van de Europese Grondwet door een *mini-traité*. Zo'n *mini-traité* zou, zo liet hij weten, niet aan een referendum behoeven te worden onderworpen. Hij heeft woord gehouden. Het *mini-traité* kwam er, althans naar eigen zeggen, en het Verdrag van Lissabon is door het parlement goedgekeurd. *Exit* het referendum.

Ten *derde* blijkt dat het Franse volk soms helemaal niet betrokken *wil* worden bij belangrijke besluiten van de natie. Aan het referendum in 1988 over Nieuw-Caledonië deed slechts 36% van de Franse kiezers mee, aan dat in 2000 over het *quinquennat* slechts 30%. Beide voorstellen werden overigens met grote meerderheid en geldig aanvaard: bij nationale referenda kent Frankrijk géén opkomstdrempel.

Ten *vierde* is het Franse volk, net als het Nederlandse, een zeer wispelturige meester: het Verdrag van Maastricht werd met de hakken over de sloot

### **Geen enkele president na De Gaulle durfde het aan van referendum vertrouwensvotum te maken**

goedgekeurd; de Europese Grondwet, waar de overgrote meerderheid van de politieke klasse, net als in Nederland, vóór was, werd weggestemd. Waarom het risico lopen op gezichtsverlies of nog erger, door het volk bij het nemen van een besluit te betrekken dat zonder enig risico door het parlement kan worden geloodst? Dat is ongetwijfeld ook een van de redenen waarom Sarkozy, in navolging van het Comité-Balladur, heeft voorgesteld de verplichting te schrappen om iedere nieuwe uitbreiding van de Europese Unie aan een referendum te onderwerpen.

Die bepaling heeft Chirac in 2005 laten opnemen in de hoop aldus het debat over de Europese Grondwet en dat over de toetreding van Turkije tot de EU los te koppelen, en daarmee de aanvaarding van de Grondwet te vergemakkelijken. Het heeft niet mogen baten. Maar het gevolg is dat de Franse bevolking *iedere* nieuwe toetreding, bijvoorbeeld ook die van Kroatië of Servië, kan blokkeren, zelfs als deze gewenst wordt door de politieke elite.

De wispelturigheid van de Franse kiezer verklaart ongetwijfeld ook waarom geen enkele president na De Gaulle het heeft aangedurfd van een referendum een *vertrouwensvotum* te maken. Het gevaar dat kiezers in de mogelijkheid de president naar huis te sturen een al dan niet extra reden zouden zien om tegen te stemmen, was véél te groot. Mitterrand zou zijn referendum over het Verdrag van Maastricht waarschijnlijk verloren hebben als hij de vertrouwenskwesie had gesteld, en als Chirac zijn lot had verbonden aan de Europese Grondwet, zou hij al in 2005 met pensioen hebben moeten gaan. De Gaulle liet er echter nooit enige twijfel over bestaan dat een stem vóór of tegen het voorliggende voorstel ook een stem vóór of tegen hem was. Dat is betreurd, omdat hij aldus, net als oom en neef Napoleon eerder, van het referendum een *plebisciet* zou hebben gemaakt, een stemming *mede* over een persoon in plaats van *alleen* over een besluit.

Het is waar, maar hoe erg is het? In een parlementair stelsel wordt volstrekt geaccepteerd dat een regering haar voortbestaan verbindt aan de aanvaarding door het parlement van een beleidsvoornemen of wetsvoorstel. Waarom zou een president dat dan niet mogen doen? Het vergroot in ieder geval de politieke duidelijkheid. Bovendien is de Franse president ongehoord machtig, verhoudingsgewijs veel machtiger dan de president van de Verenigde Staten. Zijn ambtstermijn was oorspronkelijk ook nog eens bijna twee keer zolang. Voor het gebruik van zijn enorme macht kon de Franse president door niets en niemand ter verantwoording worden geroepen, behalve dan door de bevolking na zeven jaar bij een eventuele kandidaatstelling voor herverkiezing, of door het parlement, als hij zich schuldig zou maken aan hoogverraad, een begrip dat een strafrechtelijke connotatie heeft, maar waarvan niemand weet wat het inhoudt. In die omstandigheden was het niet zo'n slecht idee om van referenda óók vertrouwensvota te maken.

Thans is de behoefte daaraan minder groot. Allereerst is de presidentiële ambtstermijn teruggebracht tot vijf jaar. Bovendien is het presidentiële aansprakelijkheidsregime aangescherpt. Sinds februari 2007 kan de president worden afgezet als hij 'zijn plichten verzaakt op een wijze die evident in strijd is met de uitoefening van zijn mandaat' (artikel 68 Constitutie). Daarmee is de afzettingsprocedure enigszins gepolitiseerd. Bovendien worden de bevoegdheden van de Franse president door de grondwetswijziging van 2008 op punten ingekaderd. De noodzaak van

het referendum een vertrouwensvotum te maken, is er alleen maar door afgenomen.

### **De voorstellen van het Comité-Balladur en de grondwetswijziging van 2008**

Onmiddellijk na zijn verkiezing tot president heeft Nicolas Sarkozy een Comité ingesteld onder voorzitterschap van oud-premier Edouard Balladur. Het diende hem te adviseren over de herziening van de Constitutie, die door de presidentialisering uit balans is geraakt. Veel van de voorstellen van het Comité heeft Sarkozy overgenomen in zijn ontwerp voor de grondwetswijziging.<sup>6</sup>

Het Comité heeft ook enkele voorstellen gedaan over referenda, waarvan er twee bij de grondwetswijziging een rol spelen; ze zijn beide al aangestipt. Het eerste betreft afschaffing van het verplichte referendum over verdere uitbreiding van de Europese Unie. In plaats daarvan zou een wetsvoorstel tot goedkeuring van zo'n uitbreiding moeten worden behandeld als ware het een grondwetswijzigingsvoorstel: het zou dus eerst door beide kamers in identieke bewoordingen moeten worden aanvaard en daarna door het *Congrès* óf het volk moeten worden goedgekeurd. In zijn ontwerp heeft Sarkozy dit voorstel overgenomen. De *Sénat* gaat ermee akkoord, maar de *Assemblée* ligt dwars. Zij wil in ieder geval iedere uitbreiding die het aantal inwoners met meer dan 5% van de bevolking van de Unie doet toenemen, *de facto* dus die met Turkije, verplicht aan een volksstemming laten onderwerpen. Hoe dit gaat aflopen, durf ik niet te voorspellen, maar zo'n specifiek op één land gerichte bepaling misstaat natuurlijk wel in een grondwet.

Ik durf wel een weinig gewaagde voorspelling aan het tweede te bespreken voorstel van het Comité aan. Een-vijfde van de parlementariërs te zamen met ééntiende van de ingeschreven kiezers, d.w.z. 185 parlementariërs en 4 miljoen kiezers, zouden geheel buiten president en regering om een referendum kunnen initiëren over een wetsvoorstel aangaande een van de in artikel 11 genoemde onderwerpen.<sup>7</sup> Dit voorstel, dat in Sarkozy's ontwerp ontbreekt, gaat het halen. Het is bij amendement door de *Assemblée* aanvaard en vervolgens met enige aanpassingen (waaronder de verplichting tot invoering van een opkomsthempel) ook door de *Sénat*. Er is dus overeenstemming over het principe; die over de details volgt wel.<sup>8</sup>

Deze nieuwe bepaling lijkt de verenigde parlementaire en maatschappelijke oppositie een omgekende

mogelijkheid te bieden met een beroep op het volk de zittende macht de pas af te snijden en aldus een nieuwe bloeitijd van het referendum in te luiden. Maar het venijn zit in de staart. De president zou alleen verplicht zijn een referendum te organiseren als het parlement het voorstel van de oppositie niet binnen een jaar heeft behandeld (*examinée*). Daarmee beschikt de parlementaire meerderheid over een instrument om de lont uit het politieke kruitvat te halen: het voorstel behandelen en vervolgens gewoon *afwijzen*. Daarmee vervalt de plicht (ook de bevoegdheid?) van de president om het referendum te organiseren. In laatste analyse geeft de nieuwe bepaling de oppositie dus vooral de mogelijkheid onderwerpen op de parlementaire agenda te plaatsen. Dat lijkt niet voldoende om het nationale referendum in Frankrijk nieuw leven in te blazen.

Mijn conclusie is dan ook: de hoogtijdagen van het nationale referendum in de Franse Constitutie van 1958 liggen achter ons.

## Noten

- 1 Verder speelde het referendum bij het vestigen van de keizerrijken van oom en neef Napoleon een belangrijke rol.
- 2 Conseil constitutionnel, 6 november 1962, beslissing no. 62-20 DC.
- 3 Conseil d'État, 30 oktober 1998 (*Sarran et Levacher et autres*).
- 4 Zie hierover J.H. Reestman, 'Septennats, quinquennats, het constitutionele bestel en de politieke systemen van de vijfde Franse republiek' in: J. L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht & politiek*, Kluwer, 2003 (*Liber amicorum Prakke*), blz. 229 e.v.
- 5 Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ, 1974, blz. 96, 203, 286-287.
- 6 Info en rapport op <www.comite-constitutionnel.fr>. Sarkozy's grondwetswijziging is op 21 juli 2008 door het *Congrès* aanvaard en twee dagen later door de president afgekondigd. De verplichte goedkeuring van *alle* EU-uitbreidingsverdragen door het volk kan nu, als daarvoor in beide kamers van het parlement een drie-vijfde meerderheid bestaat, worden vervangen door goedkeuring door het *Congrès* (wederom met drie-vijfde meerderheid). Zoals verwacht is het referendum op gezamenlijk initiatief van parlementariërs en kiezers aanvaard (zonder opkomstdrempel).
- 7 'Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article [11, JHR] peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. [...] Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans le délai d'un an, le Président de la République soumet la proposition au référendum.'
- 8 *Assemblée* en *Sénat* zijn ook akkoord over een amendement dat de mogelijkheid schept op basis van artikel 11 referenda over milieuhervormingen te houden. Dit was door het Comité-Balladur noch door Sarkozy voorzien.

Jan-Herman Reestman doceert (Europees) constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij schrijft regelmatig over Franse constitutionele ontwikkelingen en promoveerde in 1996 op *Constitutionele toetsing in Frankrijk. De Conseil constitutionnel en de grondwettigheid van wetten en verdragen* (Ars Aequi Libri). Hij is mede-oprichter en adjunct-hoofdredacteur van de *European Constitutional Law Review* (Asser/Cambridge University Press). De auteur dankt Ed Santen Sr.

## Jan-Herman Reestman

elaborates national referendums. They have served the Fifth French Republic well in not only helping to introduce and to anchor its system of government, but also in giving it its seemingly definite shape (cf. 1962: introduction of the principle of direct election of the President; 2000: reduction of the presidential term to 5 years). The question is whether, in doing so, referendums have not made themselves superfluous. The Constitution of 1958 gives the French President the power to organize referendums for the approval of constitutional amendments and the adoption of (certain) legislative acts. However, the argument developed here is that for several reasons there is no longer a need for the President to call referendums. The constitutional amendment of July 2008, which gives the combined parliamentary and societal opposition the power to initiate a referendum under certain conditions, does not seem to change the picture.

# De Algerijnse crisis vanuit Nederlands perspectief

De worsteling van Frankrijk met Algerije, die duurde van 1954 tot en met 1962, was niet alleen een interne, Franse, aangelegenheid. Hoewel de regeringen in Parijs, zowel die van de Vierde als die van de Vijfde Republiek, altijd het nationale karakter van het conflict beklemtoonden, kende de Algerijnse oorlog een internationale dimensie. De Amerikaanse historicus Irwin M. Wall heeft in dit verband gesproken van 'a world crisis and not simply a French one'.<sup>1</sup>

Wall overdrijft, maar hij vraagt terecht aandacht voor het feit dat de Algerijnse kwestie in hoge mate symbolisch was voor het dekolonisatieproces en de ontdekking van de Derde Wereld. Tegelijkertijd paste het conflict binnen de Koude Oorlog en raakte het aan de ambities van zowel de Verenigde Staten, de Sovjetunie als Egypte in Noord-Afrika. Diverse Europese landen waren indirect betrokken via de NAVO en in de hoedanigheid van partners binnen de ontluikende EEG. In militair opzicht vocht Frankrijk de oorlog met Amerikaanse en met NAVO-wapens. In ideologisch perspectief benadrukte het de strijd tegen een oprukkend communisme. De bevrijdingsbeweging FLN vond in zowel Duitsland als België uitwijk- en uitvalsbases. De Franse geheime dienst pleegde, onder de dekmantel van de enigmatische organisatie *Main Rouge*, in diverse landen aanslagen tegen wapenhandelaars en FLN-sympathisanten.

De laatste jaren is deze these van de internationalisering van de Algerijnse kwestie uitgesponnen in diverse studies inzake de betrekkingen tussen Frankrijk en zijn bondgenoten, in het bijzonder de Verenigde Staten en buurland West-Duitsland, evenals in studies naar grensoverschrijdende solidariteitsbewegingen met de Algerijnse claim op onafhankelijkheid.<sup>2</sup> In dit artikel wordt het Nederlandse perspectief verkend. De vraag naar de houding van Nederland ten opzichte van de Algerijnse crisis wordt behandeld aan de hand van drie aspecten die de politiek, pers en publieke opinie betreffen.

## Politiek

'Algerije, zegt u? Oorlog in Algerije? Slachtoffers, hongersnood, ziekte en ellende? Ja, allemaal erg naar

natuurlijk. Maarre... Algerije, is dat eigenlijk geen onfatsoenlijk woord? Weet U wel héél zeker dat daar op de een of andere manier geen kommunisten achter zitten? (Bent U zelf eigenlijk geen kommunist?)' – zo luidde het in ironische zin op 21 november 1959 in een artikel van *Bevrijding*, het blad van de PSP. Over het algemeen hing rond de Algerijnse kwestie een 'linkse geur' en deze werd in de door het Koude-Oorlogsdenken doortrokken jaren vijftig snel vereenzelvigd met communisme.

Voor zover er in de Tweede of Eerste Kamer kritische geluiden over de oorlog in Noord-Afrika werden geuit, waren die afkomstig van de politieke linkerflank. CPN en PSP wilden nog weleens in de marge van begrotingsdebatten of discussies over de NAVO op Algerije wijzen, maar deze partijen vonden geen luisterend oor. De communisten werden simpelweg genegeerd, terwijl de jonge partij van de pacifistisch socialisten over het algemeen nauwelijks serieus werd genomen. Anders was dat met de sociaal-democraten. Binnen de PvdA wezen diverse oudere politici die zich eind jaren veertig ook tegen het Nederlandse Indonesiëbeleid hadden gekeerd, zoals senaatslid en voormalig premier Willem Schermerhorn, op Noord-Afrika. Maar zolang de PvdA in het kabinet zat, conformeerde de partij zich aan het regeringsstandpunt: het conflict in Noord-Afrika was een interne, Franse, aangelegenheid en het was niet aan de Nederlandse regering daar uitspraken over te doen. Pas toen de PvdA in 1959 in de oppositie belandde, ontkiemde er een intern debat over deze kwestie. De linkervleugel van de partij, onder meer verzameld rond het Sociaal-Democratisch Centrum, drong erop aan dat het partijbestuur zich zou uitspreken voor het recht op zelfbeschikking van de Algerijnen. Uiteindelijk gebeurde dit ook, maar vervolgens werd die zelfde linkervleugel de mond gesnoerd: de PvdA wilde immers snel terug in de regering.

De PvdA was een uitzondering; de protestantse partijen CHU en ARP, alsmede de liberale VVD hulden zich in stilzwijgen. Hetzelfde gold voor de Rooms-Rode regeringspartner KVP. Toch was het een minister van deze partij, Joseph Luns, die in

de hoedanigheid van minister van Buitenlandse Zaken het vaakst met het Franse Algerijebeleid te maken zou krijgen. Luns sprak herhaaldelijk zijn onvoorwaardelijke steun aan Frankrijk uit. In juni 1958, naar aanleiding van zijn ontmoeting met de nieuwe machthebber, generaal De Gaulle, omschreven Franse ambtenaren de houding van Luns als volgt: 'Luns zou graag zien dat Nederland ons steunt bij onze moeilijkheden in Noord Afrika.'<sup>3</sup> Dit betekende overigens niet dat Luns zich kritiekloos opstelde tegenover De Gaulle. Achter gesloten deuren sprak Luns zijn verontrusting uit over het feit dat de president over praktisch 'dictatoriale volmachten' beschikte. Tijdens de mei-crisis van 1958 deed Luns in de Ministerraad verslag van de ontwikkelingen in Frankrijk. Op 30 mei verklaarde hij het optreden van De Gaulle 'met bezorgdheid' tegemoet te zien.<sup>4</sup> Persoonlijk was Luns, evenals de meeste Nederlandse politici, ervan overtuigd dat Frankrijk de oorlog in Noord-Afrika niet kon winnen en dat het conflict alleen maar tot imagoschade leidde.

Naar buiten toe steunden opeenvolgende Nederlandse kabinetten het Franse beleid ten aanzien van de koloniën in Noord-Afrika. Eigenlijk konden Nederland en Frankrijk het heel goed met elkaar vinden als het om koloniën ging. Nederland beschouwde zich in de jaren vijftig als een middelgrote mogendheid, die nog altijd over diverse overzeese gebiedsdelen beschikte. Afgezien van de Antillen waren dat Suriname en Nieuw-Guinea. Begin 20ste eeuw had Frankrijk met bewondering gekeken naar de wijze waarop Nederland zijn kolonie Nederlands-Indië bestierde. De Nederlanders waren 'maitres colonisateurs'. Na de Tweede Wereldoorlog keek Nederland van Frankrijk af hoe het dekolonisatieproces moest worden aangepakt. Nederland trachtte *à la française* het gezag in Indië te handhaven. Tot de politieke voorstellen behoorde het project van autonomie binnen een unie; de oorlogshandelingen werden 'politieele acties' genoemd. De internationale druk om afstand te doen van Nederlands-Indië was groot. Nederland kreeg in deze periode in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties alleen steun van Frankrijk, dat zelf in Indochina worstelde met een bevrijdingsbeweging onder leiding van Ho Chi Minh.<sup>5</sup>

Deze internationale camaraderie inzake kwesties van kolonisatie en dekolonisatie deed ook eind jaren vijftig opgang, toen zowel Frankrijk als Nederland

opnieuw werd geconfronteerd met gekrakeel in en rond koloniën. Parijs steunde Nederland in het getouwtrek met Indonesië om Nieuw-Guinea en omgekeerd onthield Nederland zich van kritiek op het Franse beleid inzake Noord-Afrika. Volgens PvdA-buitenlandwoordvoerder Geert Ruygers behoorde een dergelijk 'elkander helpen' onder bondgenoten tot de 'natuurlijke gegevenheden' van de internationale politiek.<sup>6</sup>

De twee belangrijkste internationale podia waar Nederland en Frankrijk elkaar tegenkwamen inzake Algerije, waren de NAVO en de Verenigde Naties. Zoals de meeste NAVO-partners toonde Nederland zich ten opzichte van Frankrijk een loyaal bondgenoot. Dat gold ook voor debatten en resoluties in de VN. Vanaf 1955 probeerde de snel wassende stroom nieuwe Aziatische en Afrikaanse landen de Alge-

### ***Vergeleken met buurlanden België en West-Duitsland stelde Nederland zich opmerkelijk principieel op in de Algerijnse kwestie***

rijne kwestie op de agenda van de wereldorganisatie geplaatst te krijgen. Aanvankelijk wist Frankrijk dat te voorkomen, maar in de tweede helft van de jaren vijftig, toen het dekolonisatieproces versnelde en het aantal Afrikaanse en Aziatische VN-lidstaten snel steeg, lukte dat niet meer. Begin 1957 erkenden de VN in een resolutie het zelfbeschikkingsrecht van het Algerijnse volk. De Nederlandse delegatie stemde bij dergelijke resoluties stevast tegen of onthield zich van stemming en volgde hiermee zowel de Verenigde Staten als het merendeel van de NAVO-partners.

Vergeleken bij buurlanden België en West-Duitsland stelde de Nederlandse regering zich opmerkelijk principieel op. Zo werden Algerijnse asielaanvragen stelselmatig genegeerd en werd Algerijnen die namens het FLN spreekbeurten wilden houden, de toegang geweigerd. In schril contrast hiermee staat de houding van West-Duitsland: onder kanselier Konrad Adenauer werd Frankrijk voortdurend gepaaid, maar tevens werd er ruimte gegund aan het FLN. De Algerijnen mochten in Bonn een dependance openen in de ambassade van het in 1956 onafhankelijk geworden Tunesië.<sup>7</sup>

## Pers

In tegenstelling tot in Den Haag zouden de ontwikkelingen in de Algerijnse kwestie op verschillende momenten door de Nederlandse pers en radio, en vanaf einde jaren vijftig ook door het nieuwe medium televisie, op de voet en kritisch worden gevolgd. Via de Algerijnse kwestie kwam naast het dominante Oost-Westdiscours, dat zo bepalend was voor de Koude Oorlog, een nieuw vertoog, over de Derde Wereld, langzaam maar zeker naar voren. Op diverse momenten is uitgebreid over de Algerijnse oorlog bericht.

In de eerste plaats verschenen vanaf het uitbreken van de opstand in het najaar van 1954 doorwrochte reportages van de hand van reiscorrespondenten. Voor de GPD en de *Nieuwe Rotterdamse Courant* reisden respectievelijk W.L. Brugsma en Jacob Huijzinga (zoon van de bekende historicus) naar Algerije. Ook *Elseviers Weekblad*-journalist Martin Duyzings maakte lange verslagen van het conflict. Incidenteel trokken Nederlandse journalisten mee met eenheden van de bevrijdingsbeweging FLN. Aldus maakte Kryn Taconis in de nazomer van 1957 een reportage voor foto-agentschap Magnum.

Daarnaast leidde begin 1957 het bekend worden van folterpraktijken door Franse militaire eenheden tot ophef in de pers. Vanzelfsprekend berichtten de periodieken van links-militante en pacifistische kringen uitgebreid over de bloedige vervolging van Algerijnen in Algiers. Maar het spits werd verrassenderwijs afgebeten door het Rotterdamse katholieke dagblad *De Maasbode*, doorgaans een gezagsgetrouwe, anti-communistische en pro-Franse krant. Buitenlandredacteur Gerard Herberichs werd voor zijn kritische artikelen, waarin hij niet zozeer de Franse aanwezigheid in Noord-Afrika ter discussie stelde alswel de wijze waarop de opstand werd bestreden, door ambassadeur Edouard Petit de Beauverger in Den Haag ter verantwoording geroepen. Herhaaldelijk zou de Franse ambassade onwelgevalige analyses en meningsvorming in de Nederlandse kranten (en in mindere mate op de radio) proberen te pareren door persoonlijke gesprekken met (hoofd-) redacteurs of door ingezonden brieven.<sup>8</sup>

In de derde plaats berichtten Nederlandse media uitgebreid over politiek spannende momenten, met als belangrijkste gebeurtenis de ineenstorting van de Vierde Republiek en het aan de macht komen van Charles de Gaulle in het voorjaar van 1958.<sup>9</sup> Uitvoering, ten slotte, was eveneens de berichtgeving door

Parijse correspondenten over de onderhandelingen tussen het FLN en de Franse regering (vanaf 1960) en het einde van het conflict in 1962.

De ophef was des te groter, omdat het Franse leger ervan werd verdacht zogeheten 'SS-methodes' in Algerije toe te passen. Herhaaldelijk werden vergelijkingen getrokken met ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog. Nogal simplistisch werd het Franse leger – in het bijzonder de parachutisteneenheden – beschouwd als brute onderdrukkers en de Algerijnse bevolking als een volk in verzet. De Tweede Wereldoorlog ontpopte zich voor vrijwel iedere commentator en analist als een moreel ijkpunt, van Lou de Jong in *Vrij Nederland* via G.B.J. Hiltermann in de *Haagse Post* tot de ambtsberichten van ambassadeur Beyen uit Parijs. Daarnaast ontvlamde in sociaal-democratische kringen een debat tussen Derde-Wereldadepten, die een even eenvoudig als vertekend goed-foutperspectief op de Frans-Algerijnse strijd ontvouwen (zoals Fons Hermans en Wout Tieleman), versus oudere commentatoren, zoals Jacques de Kadet en Sal Tas, die het conflict meer vanuit hun anti-communisme analyseerden en ook aandacht vroegen voor het complexe karakter ervan.

## Publieke opinie

De energieke pogingen van de premier – en later president – Charles de Gaulle vanaf de zomer van 1958 zijn land uit het Algerijnse moeras te trekken, deden de Nederlandse belangstelling voor deze kwestie niet luwen. Integendeel, de aandacht voor de kwestie nam in het buitenland, waaronder Nederland, sterk toe, eerst onder intellectuelen en vervolgens in de publieke opinie. Voor Nederland blijkt dit onder andere uit artikelen en discussies in uiteenlopende bladen als *Tè Elfder Ure*, *Plein*, *Socialisme & Democratie*, *Hollands Weekblad* of de *Internationale Spectator*. Een gelegenheidscoalitie bestaande uit academici (Bernard Delfgaauw, Piet Meertens) en dominees (Krijn Strijd, Henk Kater), aangevuld met studenten (Ton Regtien, Sietse Bosgra), verzette zich nu in woord en geschrift tegen het Franse optreden in Algerije. In verscheidene steden kwamen comités tot stand die zich, zoals in het geval van het Amsterdamse Actie Informatie Algerije (AIA), richtten op informatievoorziening vanuit het perspectief van de bevrijdingsbeweging. AIA vertaalde Franse artikelen over de oorlog, verspreidde propagandamateriaal dat rechtstreeks van het FLN afkomstig was, en organiseerde petitieën en debatavonden.

Daarnaast kwamen vanuit kerkelijke organisaties, in samenwerking met de Derde Weg-beweging, PSP-afdelingen en vredesgroeperingen, inzamelingsacties voor de slachtoffers van de oorlog op gang. Diverse Nederlanders reisden naar Tunesië en Marokko om zich op de hoogte te stellen van de omstandigheden waarin de vluchtelingen verkeerden. Van hun wederwaardigheden deden ze verslag in activistenblaadjes als *Vredesactie* en *Socialistisch Perspectief*, maar ook in landelijke kranten zoals *Het Vrije Volk*. Ondanks deze inspanningen lukte het niet de Algerijnse kwestie op de maatschappelijke agenda te plaatsen. In dit verband bleek de inzet van televisie belangrijker. Een in het najaar van 1959 door de VPRO uitgezonden reportage en een televisie-inzamelingsactie ten behoeve van Algerijnse vluchtelingen onder de titel *Redt een Kind* leidden tot een kortstondige solidariteitsactie onder het Nederlandse volk.

Dragende kracht achter deze actie was de VPRO. Eerder had de kleine vrijzinnig-protestantse omroep zich ingezet voor de slachtoffers van de Watersnoodramp (1953), Oost-Europese ontheemden in Triëst (1954) en Hongaarse vluchtelingen (1956). Nieuw aan *Redt een Kind* was dat niet zozeer radio- maar televisie-uitzendingen het Nederlandse publiek tot solidariteit moesten bewegen. Een novum was de op 13 december 1959 *live* uitgezonden benefietavond door Nederlandse artiesten vanuit het Concertgebouw te Amsterdam. De dagbladders was vol lof. Het *Algemeen Handelsblad* benadrukte op 14 december de emotionele wervingskracht van deze historische televisie-actie: 'Niet alleen door de in meeslepende vaart passerende coryfeeënparade maar ook door de snel oplopende som van telefonische toezeggingen werd de toeschouwer tot een soort opwinding gebracht, waarin hij nog maar al te zelden is geraakt door naar zijn televisiescherm te kijken.' In totaal leverde *Redt een Kind* ruim 2 miljoen gulden (circa 1 miljoen euro) op; in die tijd een fors bedrag. Het geld werd besteed aan de opvang van Algerijnse vluchtelingen in Marokko.

Tot 1959 werd de Algerijnse kwestie door de pers overwegend in termen van conflict en burgeroorlog, dekolonisatie en martelpraktijken verslagen. Met de hulpactie *Redt een Kind* werd daar een nieuwe dimensie aan toegevoegd: het humanitaire aspect, de lijdende Algerijnse bevolking. Nu pas werd, zij het kortstondig, ook de publieke opinie gemobiliseerd. Deze actie toonde *en passant* ook de kracht van het nieuwe medium televisie aan: niet alleen *informer*,

maar ook *mobiliseren*. De uitzonderlijkheid van *Redt een Kind* blijkt ook uit gelijksoortige inzamelingsacties die in het buitenland werden georganiseerd. Internationaal liep Nederland in de voorhoede wat betreft de opbrengsten en liet bijvoorbeeld zowel het United Kingdom Committee for World Refugee Year (goed voor 337.000 dollar) alsook de Noorse Vluchtelingen Raad (opbrengst 115.000 dollar) ver achter zich.<sup>10</sup> Buitenlandse commentaren roemden het Nederlandse initiatief. In Frankrijk wijdde *Témoignage Chrétien* lovende woorden aan de televisie-inzamelingsactie en het Belgisch Comité voor de Vrede in Algerije repte van een initiatief waaraan België een voorbeeld kon nemen: 'Wij waren erg onder de indruk van de Nederlandse inzamelingsactie. Wij zouden graag een bijdrage willen leveren.'<sup>11</sup> Op dit vlak, van internationale solidariteit en hulpacties, sluimerde iets door van Nederlandse specificiteit.

### Conclusie

Aan de hand van een drietal aspecten: politiek, pers en publieke opinie, is onderzocht op welke wijze Nederland in de periode 1954-1962 betrokken was bij de Algerijnse oorlog. Duidelijk is geworden dat de Franse worsteling in Noord-Afrika in de periode 1954-1962 meer was dan louter een interne aangelegenheid. De Nederlandse *case study* bevestigt het beeld van een conflict met een internationale dimensie: Algerijnse vluchtelingen in Marokko en Tunesië; Egypte en diverse Oostbloklanden als bondgenoot van het FLN; West-Duitsland en België als achterland van het FLN; de verbondenheid van de NAVO; en de resoluties in de Verenigde Naties. De pers deed uitgebreid en kritisch verslag van dit conflict.

Vergeleken met België en West-Duitsland was Nederland niet direct betrokken, maar ook hier beschouwden intellectuele en activistische kringen de strijd in Noord-Afrika als exemplarisch: Frankrijk was immers het land van de Verlichting en van de Rechten van de Mens en de Burger, het had een missie te vervullen in de wereld. Ook Algerije vervulde tot op zekere hoogte een voorbeeldfunctie: het conflict tussen gekoloniseerde en kolonisator – dat deze laatste vroeg of laat moest verliezen – symboliseerde de opkomst van een nieuwe mens, stond voor de opkomst van nieuwe soevereine naties, verbeeldde een nieuw werelddeel. Frantz Fanons boek *Les damnés de la terre*, ontsproten aan het Algerijnse conflict, ontpopte zich als de bijbel voor Derde-Werelddepen. Naast de dominante Oost-Westverhouding kwam

aldus een nieuwe kijkrichting opzetten, van Noord naar Zuid.

Kenmerkend voor Nederland was dat de politiek (de overheid) zich verre hield van de Franse oorlog in Noord-Afrika, verder zelfs dan de buurlanden. Pogingen van linkse partijen hier verandering in te brengen, leverden nauwelijks iets op.

Een ander kenmerk, ten slotte, betreft de humanitaire component, zoals de inzamelingsacties; deze kenden aanzienlijk meer succes dan gelijksoortige acties in omringende Europese landen. Ze zorgden in 1959 voor een korte doorbraak van de Algerijnse kwestie in de publieke opinie.

## Noten

- 1 Irwin M. Wall, *France, The United States, and the Algerian War*, Berkeley/Los Angeles/Londen, 2001, blz. 3.
- 2 Dominique Masset, *Une affaire intérieure française? La Belgique et la guerre d'Algérie (1954-1956)*, Brussel, 1988; J.L. Donneux & Hugues Le Paige, *Le front du Nord: des Belges dans la guerre d'Algérie (1954-1962)*, Brussel, 1992; Matthew Connelly, *A Diplomatic Revolution. Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*, Oxford, 2002; Nassima Bougherara, *Les rapports franco-allemands à l'épreuve de la question algérienne (1955-1963)*, Bern, 2006.
- 3 Parijs, Archief Quai d'Orsay (hierna afgekort als AQO), série 'Europe 1951-1960', sous-série 'Pays-Bas', numéro 69: 'Relations avec la France', cotes 26-23-16. Brief van de Direction Générale des Affaires Politiques aan É. Petit de Beauverger, Parijs, 2 juli 1958.
- 4 Den Haag, Nationaal Archief. Notulen Ministerraad, 30 maart 1962, 2b.
- 5 H.W. van den Doel, "Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs". Frankrijk en het Nederlandse model aan het einde van het koloniale tijdperk', in: M.Ph. Bossenbroek e.a. (red.), *Met de Franse slag. Opstellen voor H.L. Wesseling*, Leiden, 1998, blz. 38-47; Bart Stol, 'Nieuw licht op Nederlands-Franse relatie: Mythe van de antithese', in: *Internationale Spectator*, december 2006, blz. 646-649.
- 6 'Uit de rede van G. Ruygers', in: *Paraat*, 8 april 1961, blz. 97.
- 7 Jean-Paul Cahn & Klaus-Jürgen Müller, *La République fédérale d'Allemagne et la Guerre d'Algérie (1954-1962). Perception, implication et retombées diplomatiques*, Parijs, 2003.
- 8 Artikelen in *NRC Handelsblad*, februari 1955; in *Haagsche Courant* (voor de GPD), november 1954 en in *De Maasbode*, maart en mei 1957.
- 9 H.L. Wesseling, 'Les réactions néerlandaises face à la crise algérienne et le retour du général de Gaulle en 1958', in: *Espoir. Revue de la Fondation et de l'Institut Charles de Gaulle*, 122, maart 2000, blz. 45-49.

10 'Momentopname van de hulp aan Algerijnse vluchtelingen', in: *Rode Kruis Koerier*, juli 1961, blz. 214.

11 Amsterdam, Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Archief Hein van Wijk, mappen 29 en 528. Brief Henri Chartier aan Hein van Wijk, waarin melding wordt gemaakt van *Témoignage Chrétien*, 20 januari 1960; Brief Jean Godin aan Hein van Wijk, Chênée, 2 december 1959.

Niek Pas, historicus en romanist, is als universitair docent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Tot zijn recente publicaties behoren *Aan de wieg van het nieuwe Nederland. Nederland en de Algerijnse oorlog (1954-1962)* (Wereldbibliotheek, 2008) en *De geschiedenis van Frankrijk in een notendop* (Bert Bakker, 2008).

## Niek Pas

deals with the perception of the Algerian war (1954-1962) in the Netherlands. From 1954 onwards, journalists reported on the war. Pacifist, religious and activists groups gradually mobilized. From 1957 onwards, also in the public opinion there was a gradual grasp of the situation. The last period of the war was characterized by increased mobilization. Committees were set up to shake public opinion (e.g., the *Aktie Informatie Algerije* committee), to gather material aid to Algerian refugees or to support the FLN both politically and militarily. The committees harkened back to those international and pacifist committees between the two World Wars and foretold the function and intervention of the social movement of the 1960s. Television – life aid broadcasting – contributed to mobilize public opinion. Dutch governments were reluctant to condemn the war, as France was considered being an important ally.

## De Amerikanen en De Gaulle

'Être grand', zo citeerde Charles de Gaulle in de jaren dertig uit de Franse vertaling van William Shakespeare's *Hamlet*, 'c'est soutenir une grande querelle'.<sup>1</sup> De Gaulle moet het met dit adagium eens zijn geweest. Hij ging de twist immers niet uit de weg en toonde zich daarin vaak volhardend – en *le grand Charles* ontleende mede daaraan zijn statuur en betekenis als verzetsleider in de Tweede Wereldoorlog en later staatsman. Zonder twijfel de grootste 'querelle' die hij als president van de Vijfde Republiek van 1958 tot 1969 had, was die met de Verenigde Staten. De Gaulle verschilde in deze jaren op een reeks terreinen met de Amerikanen van mening: over de transatlantische betrekkingen, over de NAVO, over de Europese integratiebeweging, over het karakter van het Sovjetregime, over de positie van de Amerikaanse dollar in het internationale monetaire bestel, over kernwapens, over de oorlog in Vietnam, enz.

Behalve dat deze meningsverschillen voortvloeiden uit uiteenlopende visies en belangen, kon De Gaulle de spanning in zijn relatie tot de Verenigde Staten gebruiken om ondanks de context van de Koude Oorlog de 'onafhankelijkheid' en de *grandeur* van de Franse buitenlandse politiek te onderstrepen. Daarmee waren bovendien binnenlands-politieke doelen gediend: de onmin met de Verenigde Staten gaf de Fransen hun gevoel van eigenwaarde terug na de diepgaande politieke verdeeldheid van de Vierde Republiek en het *echec* van de Algerijnse oorlog. De Gaulle's 'vete' met de Amerikanen hielp hem de – in zijn ogen permanent tot verdeeldheid geneigde – Fransen te verenigen rondom de instellingen van de Vijfde Republiek.

'Over het anti-Amerikanisme van De Gaulle is [...] heel wat geschreven, over de keerzijde daarvan, het antigaullisme van de Amerikaanse politiek en diplomatie [...] veel minder,' stelde prof. dr. H.L. Wesseling enkele jaren geleden vast.<sup>2</sup> Het is inderdaad de moeite waard eens diepgaander stil te staan bij de reacties die De Gaulle in de Verenigde Staten teweegbracht. Het Amerikaanse antigaullisme heeft zonder meer bijgedragen aan de moeizame verstandhouding tussen Washington en Parijs in de jaren zestig en vraagt om een verklaring. Net zo goed als De Gaulle's anti-amerikanisme dikwijls wordt overdreven, liepen de reacties aan Amerikaanse kant echter ook verder uiteen dan doorgaans wordt ge-

dacht. Een blik op de Amerikaanse kant van *l'affaire de Gaulle* is tevens van belang, omdat diens buitenlandse politiek niet zonder gevolgen bleek voor de ontwikkeling van het Amerikaanse denken over Europa en de transatlantische betrekkingen.

### Ups and downs

Het is, om te beginnen, onjuist te veronderstellen dat de relatie voortdurend in het teken stond van conflict of dat De Gaulle in de Verenigde Staten in het geheel geen waardering kreeg. Het overheersende beeld van een gebrouilleerde relatie tussen De Gaulle en de Amerikanen berust – naast de moeizame verstandhouding met president Franklin Roosevelt in de Tweede Wereldoorlog – vooral op de periode tussen De Gaulles roemruchte persconferentie van 14 januari 1963 en de meicrisis van 1968; de ontwikkelingen in vooral deze periode, zoals de Franse militaire terugtrekking uit de NAVO in 1966, zijn ook sindsdien een belangrijk stempel op de bilaterale betrekkingen blijven drukken. In deze jaren verwierf De Gaulle onder Amerikanen de naam 'power-hungry', 'egocentric' en 'overly nationalistic' te zijn;<sup>3</sup> een lid van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden spande de kroon door hem te verketteren als 'the most ungrateful man since Judas Iscariot betrayed his Christ'.<sup>4</sup> In de jaren dat De Gaulle de scepter zwaaide over de Vijfde Republiek, deed zich niettemin een nagenoeg cyclische fasering voor in de Amerikaans-Franse betrekkingen, waarbij deze aan het begin en aan het eind aanmerkelijk beter waren dan daar tussenin.

### 1958-1962: van respect tot confrontatie

In de eerste fase, van 1958 tot 1962, probeerden Washington en Parijs hun meningsverschillen nog in der minne te schikken. In deze fase stonden de meeste Amerikanen betrekkelijk welwillend tegenover de Franse president. De Koude-Oorlogscrisis van Berlijn en Cuba vergden bondgenootschappelijke solidariteit. De manier waarop De Gaulle de U2-affaire van 1960 afhandelde tijdens een topontmoeting met sovjetleider Nikita Chroesjtsjov in Parijs en zijn onmiddellijke en onvoorwaardelijke steun in de Cuba-crisis van oktober 1962 maakten aan Amerikaanse kant veel indruk. De Gaulles prioriteiten lagen bovendien bij het beëindigen van de oorlog in

Algerije en de hervorming van het Franse politieke en constitutionele bestel. Ook daarmee oogste hij bewondering in de Verenigde Staten. 'He has given Frenchmen back their pride, swept away the miasma of self-contempt that has hung over France since its ignominious capitulation to Hitler in 1940,' oordeelde het weekblad *Time* toen het De Gaulle tot *man of the year* uitriep.<sup>5</sup>

Achter de schermen probeerde Washington met Parijs en Londen intussen tot een vergelijk te komen over het voorstel dat De Gaulle in een vertrouwelijk memorandum in september 1958 aan president Dwight Eisenhower en de Britse minister-president Harold Macmillan had gedaan voor een trilaterale – of 'tripartite' – veiligheidsorganisatie. Deze organisatie moest, zo luidde het voorstel, zorgen voor de mondiale coördinatie tussen de drie landen op politiek- en militair-strategisch niveau. Washington zat van meet af aan in de maag met De Gaulle's ontwerp voor de transatlantische betrekkingen. Aanvaarding was nauwelijks denkbaar, omdat de andere bondgenoten – de Bondsrepubliek Duitsland voorop – hierdoor zouden worden gedesavoueed. De Gaulle leek bovendien formele inspraak in het Amerikaanse beleid en medezeggenschap over de inzet van Amerikaanse kernwapens te eisen. Verwerping riskeerde echter Franse uittreding uit de NAVO. Het voorstel bevatte namelijk een nauw verholten dreigement: De Gaulle koppelde toekomstige Franse deelneming aan de NAVO aan de aanvaarding van zijn voorstel.

Eisenhower zocht tegen deze achtergrond naarstiger naar een gulden middenweg dan over het algemeen bekend is. Vooral in het laatste jaar van zijn presidentschap brak hij zich het hoofd. Hij was bereid De Gaulle tegemoet te komen door de informele consultatiemechanismen van de 'special relationship' met het Verenigd Koninkrijk uit te breiden tot Frankrijk. Bovendien was hij krachtig voorstander van Amerikaanse steun aan het Franse kernwapenprogramma (al maakte het Congres deze steun onmogelijk, waarover Eisenhower zich herhaaldelijk beklaagde). Voor De Gaulle gingen Eisenhowers concessies niet ver genoeg. Wél deed hij in augustus 1960 een dramatisch aandoende poging om volledige overeenstemming over zijn voorstel te bereiken, gevolgd door enkele opmerkelijke pogingen in 1961 de kersverse president John Kennedy voor zijn voorstel te winnen. Kennedy verklaarde zich tot dezelfde concessies bereid als zijn voorganger.

De Gaulle zelf lijkt de hoop op overeenstemming pas voorgoed te hebben opgegeven na de Brits-Amerikaanse topontmoeting in Nassau op de Bahamas in december 1962. Tegen het voorjaar van 1962 begon zich al een crisis af te tekenen in de bilaterale betrekkingen, die grote gevolgen zou hebben voor de transatlantische relatie. Kennedy was een campagne tegen het Franse kernwapenprogramma begonnen. Ook over de Europese samenwerking waren Washington en Parijs steeds sterker van mening gaan verschillen. De confrontatie diende zich aan.

### 1963-1964: crisis

De tweede fase begon met De Gaulle's persconferentie van 14 januari 1963 en de ondertekening van het Frans-Duitse verzoeningsverdrag zes dagen later, en werd afgesloten door president Lyndon Johnsons besluit in december 1964 om niet langer bij de Europese bondgenoten op een multilaterale kernwapenmacht (MLF) aan te dringen. Bestrijding van het gaullisme in Europa werd in deze periode plotseling een topprioriteit voor de Amerikaanse regering. De Gaulles persconferentie, waarin hij zowel het Amerikaanse MLF-voorstel als de Britse lidmaatschapsaanvraag bij de EEG afwees, riep aan Amerikaanse zijde grote verontwaardiging op. De Franse president leek in Europa – en vooral in Duitsland – onheilspellende nationalistische krachten los te maken en hij werd in Washington van deze krachten dan ook de belichaming. 'The U.S. government has been engaged in what might be called a reverse canonization of Charles de Gaulle, elevating him to a stature of a virtual political demon,' zo oordeelde een kritische *insider* een jaar later.<sup>6</sup>

Zoals zo vaak fungeerde de Bondsrepubliek Duitsland als de spil in het conflict tussen Washington en Parijs. Kennedy's bezoek aan Duitsland in juni 1963 ('Ich bin ein Berliner') maakte nadrukkelijk deel uit van het politieke en publicitaire tegenoffensief van de Verenigde Staten. Na dit bezoek en de Duitse loyaliteitsverklaringen aan de NAVO normaliseerden de verhoudingen zich enigszins. Kennedy's Europabeleid – dat bekend stond als een *Grand Design for an Atlantic Partnership* – had niettemin schipbreuk geleden op De Gaulles onverzoenlijke houding. Het tegenspel van Frankrijk was een jaar later tevens verantwoordelijk voor de definitieve teloorgang van de MLF. De Gaulle zette de regering-Erhard in Bonn onder druk en dreigde met terugtrekking uit de NAVO, waarna Johnson besloot niet langer aan te dringen op over-

eenstemming over het omstreden voorstel. Johnsons besluit ging gepaard met belangrijke machtsverschuivingen in Washington en in het Amerikaanse beleid jegens Europa. De teleurstelling onder antigaullistische 'Europeanisten' als onderminister van buitenlandse zaken George Ball en Dean Acheson was groot. De bakens waren verzet voor de Amerikaanse reactie op de volgende crisis: de terugtrekking van Frankrijk uit de NAVO in 1966.

### 1965-1968: pragmatisme

Ruim voor het Franse vertrek uit de NAVO had Washington daar al op geanticipeerd. Sommige beleidsmakers zagen in een dergelijk besluit zelfs een welkome mogelijkheid de NAVO nieuw leven in te blazen. Verzoeningspogingen om De Gaulle daarvan af te houden, bleven dan ook achterwege: een NAVO zonder Frankrijk was in Amerikaanse ogen te verkiezen boven transatlantische samenwerking naar Frans model. De verhoudingen waren na de harde confrontatie van 1963-1964 in een impasse geraakt, die werd versterkt door Johnsons overtuiging dat met De Gaulle toch geen land te bezeilen viel. De Gaulles herhaaldelijke en vooral in 1967 steeds scherper wordende kritiek op de Verenigde Staten – Vietnam, de dollar, Québec – werd opgevangen door een laconieke Johnson.

Bij het formuleren van een antwoord op het NAVO-besluit van De Gaulle trad de richtingensrijd binnen de Amerikaanse regering over het Europabeleid opnieuw aan het licht, maar de krachtsverhoudingen waren veranderd. Acheson en Ball wilden De Gaulle krachtig van repliek dienen en een politiek tegenoffensief in Europa lanceren. Het Pentagon van Robert McNamara was pragmatischer en zag een gelegenheid het aantal Amerikaanse troepen in Europa te verminderen (en voerde de terugtrekking ook snel uit). De staf van het Witte Huis was voorstander van een zo kalm mogelijke benadering van de crisis. Johnson gaf hieraan eveneens de voorkeur: 'If a man tells you to leave his house, you tip your hat and go.'<sup>7</sup>

Evenals in de MLF-crisis trokken de pragmatici aan het langste eind. Ook de afhandeling van het Franse afscheid van de NAVO draaide uit op een teleurstelling voor de antigaullisten binnen de Amerikaanse regering. Frankrijk kreeg na lang onderhandelen zijn zin met betrekking tot de nieuwe relatie tot de NAVO en de grondslag voor de aanwezigheid van Franse troepen op Duits grondgebied. In

de recente geschiedschrijving heeft Johnson voor de manier waarop hij de NAVO-crisis van 1966 in goede banen leidde, terecht waardering gekregen. Hij hield bovendien de deur open voor een terugkeer van Frankrijk in de NAVO ('whenever she decides to resume her leading role'),<sup>8</sup> waarvan president Nicolas Sarkozy ten langen leste gebruik heeft gemaakt. Voor de antigaullisten was Johnsons inschikkelijkheid echter een hard gelag.

### 1968-1969: toenadering

In het voorjaar van 1968 kwam een – tegen de achtergrond van de crises in de voorgaande jaren – onverwachte toenadering op gang. De verklaring hiervoor lag in de ernstige politieke en economische problemen waarin zowel de Verenigde Staten als Frankrijk verstrikt waren geraakt. Voor de oplossing van deze problemen waren zij in meer of mindere mate op elkaar aangewezen. Het Amerikaanse Vietnambeleid kreeg een nieuwe wending door Johnsons besluit de onderhandelingen met Noord-Vietnam te openen. Parijs bood een bruikbaar kanaal voor contacten met de Noord-Vietnamezen – eerst heimelijk, maar vanaf mei 1968 ook officieel.

Juist op het moment dat de Amerikaans-Vietnamese onderhandelingen in Parijs begonnen, verzwakte De Gaulles binnenlands-politieke positie door de studentenopstanden en arbeidersstakingen van mei 1968. De Franse economie raakte als gevolg van de meicrisis in ernstige problemen. In november 1968 kwam de waarde van de Franse *franc* dusdanig onder druk te staan, dat De Gaulle tegen wil en dank een devaluatie leek te moeten toestaan, te meer omdat de Bondsrepubliek weigerde de eigen munt op te waarderen. Juist Johnson besloot tot Amerikaanse kredietsteun, die het De Gaulle mogelijk maakte de devaluatie af te wenden. De toenadering werd eveneens in de hand gewerkt door de Sovjet-inval in Tsjechoslowakije in augustus 1968. De inval was een forse streep door de rekening van De Gaulles toenaderingsbeleid tot het communistische blok.

Terwijl de Frans-Duitse betrekkingen verslechterden, waren de Frans-Amerikaanse betrekkingen in het laatste regeringsjaar van De Gaulle – zeker nadat Nixon ook nog eens het roer van Johnson had overgenomen – beter dan ooit. In het najaar van 1968 was in Washington, Parijs en Londen zelfs korte tijd sprake van hernieuwde belangstelling voor het 'tripartitisme' waarvoor De Gaulle in 1958 een lans had gebroken – en daarmee was de cirkel rond.



### **Liberale en conservatieve visies op De Gaulle**

Naast de *ups and downs* in de bilaterale betrekkingen wordt de verscheidenheid in de Amerikaanse reacties dikwijls over het hoofd gezien. Deze verscheidenheid valt voor een belangrijk deel te verklaren uit de uiteenlopende buitenlands-politieke overtuigingen van de Amerikanen zelf. In de Amerikaanse buitenlandse politiek is van oudsher sprake van een wisselwerking tussen een conservatieve en een liberale traditie, die ieder een internationalistische en een isolationistische stroming kennen.<sup>9</sup> De Gaulle was een bij uitstek conservatief staatsman en dreigde alleen al om die reden in conflict te komen met de vooral door de liberale traditie geïnspireerde Democratische regeringen van Kennedy en Johnson.

In het bijzonder het progressieve Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken liet zich in deze jaren gelden als een antigauillistisch bolwerk. Bij veel Amerikaanse diplomaten zat de angst voor herleving van het eigen Amerikaanse isolationisme en van het Europese nationalisme – vooral in Duitsland – diep. Zij beschouwden Jean Monnet, de aartsvader van de Europese integratiebeweging, als de vertolker van het moderne Europa; De Gaulle belichaamde in hun ogen daarentegen het ‘oude’, twistzieke Europa van de natie-staten. Hun afwijzing van het gaullisme was dan ook tevens een uiting van de eurofobie die in de Verenigde Staten een lange geschiedenis heeft. Het Amerikaans-Franse conflict van de jaren zestig over de transatlantische relatie is, kortom, tevens te verklaren uit de ideologische wrijving tussen een destijds van liberale ideeën doordeesemde Amerikaanse buitenlandse politiek en een Franse buitenlandse politiek van conservatieve snit.

Eisenhower en Nixon hadden om dezelfde reden door hun conservatieve signatuur echter minder moeite met De Gaulle. Vooral de relatie tussen Nixon en De Gaulle ontleent haar betekenis aan hun opmerkelijke geestverwantschap, ook al overlapt hun regeerperioden slechts drie maanden. Nixon koesterde grote bewondering voor de staatskunst van de Fransman; andersom koesterde De Gaulle van meet af aan genegenheid voor Nixon, die hij ook op het dieptepunt van zijn politieke loopbaan in 1963 in Parijs warm onthaalde. Kort na zijn aantreden bracht Nixon een bezoek aan De Gaulle in Parijs en legde de kiem voor de heimelijke nucleaire samenwerking, die later aan het licht zou komen. De Gaulle strekte Nixon zelfs zodanig tot voorbeeld, dat het beleid van de Republiek kan worden beschouwd als

een Amerikaanse vorm van gaullisme. Evenals De Gaulle voerde Nixon een presidentiële buitenlandse politiek die nadrukkelijk was gericht op de verdediging van nationale belangen; evenals De Gaulle vond Nixon dat de volksvertegenwoordiging zich daarmee niet had te bemoeien.

Nixons ideeën over een multipolaire wereld en het aanknopen van diplomatieke betrekkingen met het communistische China lagen eveneens dicht bij die van zijn Franse voorbeeld. Op advies van zijn nationaal veiligheidsadviseur Henry Kissinger zette Nixon de jarenlange Amerikaanse steun aan het Europese federalisme voorts op een laag pitje en verlegde het accent naar de bilaterale betrekkingen met Europese bondgenoten. Zelfs met betrekking tot Vietnam liet Nixon zich inspireren door De Gaulle, in dit geval door diens stapsgewijze terugtrekking uit Algerije. De geestverwantschap tussen Nixon en De Gaulle roept daarom de intrigerende, maar uiteindelijk niet te beantwoorden vraag op of de Amerikaans-Franse betrekkingen zich anders zouden hebben ontwikkeld als Nixon acht jaar eerder de verkiezingen van 1960 van Kennedy niet op het nippertje zou hebben verloren.

### **De Gaulles invloed op het Amerikaanse Europabeleid**

Anders dan vaak wordt verondersteld heeft De Gaulle met zijn buitenlands beleid, tot slot, belangrijke effecten gesorteerd in de Amerikaanse buitenlandse politiek.

In de *eerste* plaats stonden veel Amerikaanse initiatieven jegens Europa in het teken van de wens de invloed van het gaullisme in te perken; vooral beïnvloeding van de Duitse politieke oriëntatie, die voortdurend vatbaar werd geacht voor een nationalistische herleving, stond hierbij centraal. In het bijzonder Kennedy's activistische politiek in Europa hing hiermee samen.

Ten *tweede* dwong De Gaulle de Verenigde Staten zich te verzoenen met nieuwe strategische uitgangspunten. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het Franse kernwapenarsenaal en aan de ontwikkeling van de EEG in intergouvernementele richting en in een rivaliserend handelsblok. De opeenvolgende botsingen met De Gaulle maakten bovendien duidelijk dat de hegemoniale macht van de Verenigde Staten aan belangrijke beperkingen onderhevig was. De Gaulle kon zich weinig gelegen laten liggen aan Washington. De andere Europese bondgenoten

ten waren over het algemeen niet bereid conflicten met Frankrijk op de spits te drijven, mede gelet op de Franse positie in de EEG. In de context van de Koude Oorlog bleven de opeenvolgende Amerikaanse presidenten – ook Kennedy – bovendien streven naar een werkbare relatie met de Franse president. De Amerikaanse reactie op De Gaulles buitenlandse politiek toonde dan ook vooral de inschikkelijke kant van de naoorlogse Amerikaanse hegemonie in West-Europa.

Ten derde heeft De Gaulle bijgedragen aan een paradigmaverschuiving aan Amerikaanse kant met betrekking tot de transatlantische relatie. In 1961 kon de ervaren Dean Acheson de inkomende president Kennedy nog adviseren prioriteit te verlenen aan de institutionele versterking van de Atlantische gemeenschap: 'The ultimate goal of the Atlantic nations should be to develop a genuine Atlantic commonwealth, in which common institutions are increasingly developed to address common problems.'<sup>10</sup> Dit Atlantische gemeenschapsidee vervulde in de eerste twee decennia van de Koude Oorlog belangrijke functies. Naast het communistische gevaar bood het een rechtvaardiging voor de diepgaande betrokkenheid van de Verenigde Staten bij Europa, die immers een radicale breuk vormde met het isolationistische verleden. Het kwam tegemoet aan de Amerikaanse voorkeur het bondgenootschap als een groep gelijkgezinde landen te beschouwen waarbinnen de Verenigde Staten hoogstens als managers hoefden op te treden. Het bood ideologisch tegenwicht aan de Europese neiging tot neutralisme in de Koude Oorlog. Het bood een raamwerk waarbinnen de Europese integratiebeweging zich kon ontplooiën op voor de Verenigde Staten aanvaardbare voorwaarden. Het bevorderde de opnemings van Duitsland in het westerse bondgenootschap. En het bood perspectieven voor samenwerking met Europese landen bij de bestrijding van het communisme buiten Europa.

Maar het Atlantische gemeenschapsidee veronderstelde ook dat er aan Europese zijde voldoende steun voor bestond. Ook op dit punt gooide De Gaulle roet in het eten. 'Op de keper beschouwd', had hij al in 1940 tegenover Churchill verkondigd, 'is het Verenigd Koninkrijk een eiland; Frankrijk de kaap van een continent; Amerika een andere wereld.'<sup>11</sup>

Hoewel de Koude Oorlog tot 1989 de internationale verhoudingen zou blijven bepalen (en daarmee ook de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid), is in de loop van de jaren zestig in het

Amerikaanse beleid een verschuiving aanwijsbaar naar realisme en een grotere afstandelijkheid jegens Europa. In de richtingstrijd binnen de Amerikaanse buitenlandse politiek dolven degenen die vanaf eind jaren veertig hadden gestreefd naar een steeds verdergaande verdieping van de transatlantische relatie steeds vaker het onderspit tegen de pragmatici en de realisten. Deze verschuiving aan Amerikaanse kant kan niet los worden gezien van De Gaulles streven naar een 'onafhankelijke' Franse – en Europese – positie in de wereldpolitiek.

### Noten

- 1 De Gaulle, *Le fil de l'épée*, Parijs: Berger-Levrault, 2<sup>nd</sup> édition, 1944 (1932), blz. v.
- 2 H.L. Wesseling, *Fransen dan Frans*, Amsterdam: Bert Bakker, 2004, blz. 224.
- 3 Gallup Poll in: *Washington Post*, 9 juli 1966.
- 4 Representative L. Mendel Rivers (South Carolina Democrat) in: *New York Times*, 8 december 1967.
- 5 Zie: <[www.time.com/time/subscriber/personoftheyear/archive/stories/1958.html](http://www.time.com/time/subscriber/personoftheyear/archive/stories/1958.html)>.
- 6 Paper, 'The Damnation of Charles de Gaulle: St. Peter's Advocate Presents the Defense', by Dana Durand (research associate of the Washington Center of Foreign Policy Research), 25 januari 1964. WHCF, Subject File, CO 81, France, box 30, Lyndon B. Johnson Library.
- 7 Interview auteur met Walt W. Rostow.
- 8 Brief Johnson aan De Gaulle, 22 maart 1966, in: US Congress, Senate Committee on Government Operations, *Atlantic Alliance Hearings*, blz. 287-290.
- 9 Zie Sebastian Reyn, *Allies or Aliens?*, Zoetermeer: Atlantische Commissie, 2004.
- 10 'A Review of North Atlantic Problems for the Future', maart 1961, NATO, Acheson Report, 3/61, Regional Security, NSF, box 220, John F. Kennedy Library.
- 11 Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, vol. I, *L'Appel, 1940-1942*, Parijs: Plon, 1954, blz. 88.

Dr. S.J.G. Reyn is adjunct-hoofddirecteur algemene beleidszaken bij het ministerie van Defensie.

## Begrip of onverschilligheid: De Gaulle en Nederland

In mei 1963 werd minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns op een persconferentie nog eens gevraagd om een reactie op het Franse veto tegen de Britse toetreding tot de EEG. Hij antwoordde dat Frankrijk volkomen gerechtigd was het Britse lidmaatschap tegen te houden en herinnerde eraan dat Nederland in 1961-1962 het Frans-Duitse plan voor een politieke unie had gedwarsboemd. 'Sederdien', zo onthulde Luns, 'zijn mijn persoonlijke betrekkingen met bondskanselier Adenauer uitermate slecht geweest. Maar niet die met president De Gaulle, die er niets op tegen schijnt te hebben dat anderen dezelfde karaktertrekken tonen, die hij in zo rijke mate bezit.' In zijn memoires merkte Luns op dat de Franse president niet alleen begrip maar ook waardering had voor de Nederlandse houding in het Europese toeverleg: '[I]k vlei mij nog steeds met de gedachte dat generaal De Gaulle van zijn kant niet onverschillig was voor het gehalte van mijn principiële verzet tegen denkbeelden zijnerzijds die ik onjuist achtte.'<sup>1</sup>

Komende van de minister die als geen ander voorop was gegaan in het Europese verzet tegen De Gaulles politiek, kunnen deze opmerkingen worden gezien als een teken van grootmoedigheid. Interessant is dat het idee dat de Franse president waardering had voor het Nederlandse beleid, intussen algemeen geaccepteerd lijkt. Met enige regelmaat wijzen bewindslieden daarop. In maart 2004 wist staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Atzo Nicolaï dat De Gaulle Nederland complimenteers omschreef als 'un petit pays, mais une grande nation'. Een jaar later onderstreepte minister Ben Bot dat de generaal het waardeerde dat Nederland voor zijn belangen opkwam: 'Voor Charles de Gaulle was juist de consistente Nederlandse koppigheid het bewijs dat Nederland een land is met een ziel.'<sup>2</sup>

Is dit beeld correct? Edmond Jouve concludeerde in zijn minutieuze studie uit 1967 over De Gaulles Europese politiek juist het tegenovergestelde. Volgens hem manifesteerde de president een 'indifférence dédaigneuse' [een neerbuigende onverschilligheid] tegenover Italië en de Beneluxlanden en voelde hij zich van die vier landen 'sans doute' nog het minst aangetrokken tot Nederland.<sup>3</sup>

### Tegenpolen

In een beschouwing over De Gaulles beeld van Nederland moet allereerst worden vastgesteld dat de belangstelling van de generaal voor ons land inderdaad relatief gering was. Zo verwees hij in zijn geschriften zelden naar Nederland. In de memoires, bijvoorbeeld, komt maar een handjevol Nederlanders voor. En dan nog terloops. Slechts twee waren belangrijk genoeg voor een bijvoeglijk naamwoord: 'La noble reine Wilhelmine' en 'l'entrepreneur M. Van Kleffens'.<sup>4</sup>

Op wereldschaal telden voor De Gaulle alleen de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Frankrijk, naast de Sovjetunie en China. Daarnaast besefte hij dat Frankrijk in Europa niet alléén de leiding kon nemen en dat daarom een hechte samenwerking met Duitsland essentieel was. Het is duidelijk: Nederland stond onderaan in De Gaulles pikorde.

Omgekeerd was dat natuurlijk niet zo. In Nederland werd de Franse president *allereerst* gezien als een gevaar voor het Atlantisch bondgenootschap. Met zijn streven naar een 'Europees Europa', los van de Verenigde Staten, dreigde de NAVO te splijten. Ten *tweede* druiste de Franse Europese politiek in tegen de Nederlandse. Samen met bondskanselier Konrad Adenauer propageerde De Gaulle in 1960-1962 de opzet van een intergouvernementele politieke unie van het 'Europa van de Zes', los van de EEG. Supranationale integratie was voor De Gaulle uit den boze. Politieke beslissingen dienden volgens hem door de nationale regeringen genomen te worden. Deze gedachte mondde uit in het zogenoemde Plan-Fouchet, dat in 1961 door Nederland hardnekkig werd bestreden. Luns hamerde erop dat óók de politieke unie onder supranationaal gezag diende te staan. Tevens wilde hij dat Groot-Britannië aan de onderhandelingen deelnam. In april 1962 werd (met behulp van België) het plan verworpen. Overigens toonden ook Duitsland en Italië aarzelingen. Evenmin als Den Haag wilden zij de politieke samenwerking loskoppelen van de EEG of dat deze ten koste van de NAVO zou gaan. En ook zij waren voorstander van de Britse toetreding tot de EEG.

Ten *derde* was er kritiek op de binnenlandse politieke situatie. De gezaghebbende journalist G.B.J.

Hiltermann – toch een bewonderaar van de president – schreef in 1967, in het enige Nederlandse boek over De Gaulle, dat de Vijfde Republiek ‘een geïsoleerde autocratie’ was geworden, ‘angstig veel lijkend op een doodgewone dictatuur’.<sup>5</sup> Kritiek was er ten slotte ook op de *persoon* van de president. Hij was niet alleen ondemocratisch, de Franse buitenlandse politiek werd geïnspireerd door zijn ‘persoonlijke rancune,’ zo meende *de Volkskrant* in oktober 1965. Na afloop van zijn gesprek met De Gaulle in Rome in april 1967 concludeerde minister-president P.J.S. de Jong dat het Franse staatshoofd zich vooral liet leiden door ‘de behandeling die deze in het verleden van de zijde van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten heeft ondervonden’.<sup>6</sup>

Het dieptepunt in de Nederlands-Franse verhoudingen lag in januari 1963. De Gaulles veto tegen de Britse toetreding tot de EEG en de ondertekening van het Frans-Duitse vriendschapsverdrag leidden tot felle reacties in Nederland.

### **De generaal en de koningin**

Het is onduidelijk waarom er in De Gaulles tijd geen Frans-Nederlandse staatsbezoeken hebben plaatsgevonden. Koningin Juliana was in 1950 op bezoek geweest bij president René Coty, zij had hem in 1954 ontvangen in Nederland en zou in 1972 op bezoek gaan bij Georges Pompidou. Er was hier eerder sprake van toeval dan van politieke overwegingen. Contacten waren er immers wel. Zo brachten koningin Juliana en prins Bernhard in september 1961 een ‘particulier bezoek’ aan het Elysée. De Gaulle ontving hen op de lunch, waar ook minister van buitenlandse zaken Maurice Couve de Murville aanzat. Helaas ontbreken verslagen van deze ontmoeting.

Op 16 maart 1963 vond het tegenbezoek plaats op Paleis Huis ten Bosch. Dat was de enige keer dat De Gaulle Nederland bezocht, en hij zou er nog geen vier uur blijven: om 11.58 uur arriveerde hij op vliegveld Ypenburg en om 15.38 uur vertrok hij alweer van vliegveld Valkenburg. Het was opnieuw een ‘particulier bezoek’, maar het kreeg ditmaal onbedoeld óók een politiek karakter. Na de ophef over het Franse veto tegen Groot-Brittannië stond het immers tevens in het teken van bilaterale verzoening. Tijdens de lunch – waar ook Luns present was – sprak De Gaulle met Juliana – op haar verzoek – over de Frans-Duitse betrekkingen en de relatie tussen de Sovjetunie en China. Na tafel onderhield de president zich met Luns.

### **Topconferenties**

De Gaulle nam alleen bij hoge uitzondering deel aan internationale conferenties. Die strookten niet met de afstand die hij wilde bewaren tot het politieke spel. Hij liet onderhandelingen liever aan Couve over. De president heeft echter *vier uitzonderingen* gemaakt: de topconferentie van de vier grote mogendheden in Parijs in mei 1960; twee EEG-toppen in februari en juli 1961 in Parijs en Bonn over de politieke unie (omdat die voor hem van groot belang waren); en de EEG-top in Rome, mei 1967, ter herdenking van 10 jaar EEG (omdat die alleen ceremonieel zou zijn). Om die laatste drie bijeenkomsten gaat het ons.

Men moet enig medelijden hebben met De Gaulle. Hij vond toch al dat hij zich verlaagde door deel te nemen aan de vaak bijzonder aardse onderhandelingen. ‘Zes uur praten over een communiqué van 2,5 pagina waar door [een] werkgroep maanden over [is] gesproken,’ verzuchtte premier J.E. de Quay in zijn dagboek over de bijeenkomst in Bonn in juli 1961.

### ***De Gaulle had een majestueuze allure: gesprekken met hem werden audiënties genoemd***

En dan lagen de Nederlanders niet alleen dwars, maar vielen ze hem ook nog eens lastig met hun binnenlandse eigenaardigheden. In Den Haag had Luns namelijk bedongen dat hij en niet De Quay het woord zou voeren op de conferenties. Formeel was de minister-president immers geen regeringsleider en was de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek. De Quay accepteerde dat en legde in Parijs uit dat Luns verder het woord zou voeren, ‘gezien de constitutionele omstandigheden in Nederland’. De Luxemburgse premier Pierre Werner beschrijft de scène met gevoel voor humor in zijn memoires: ‘La face de de Gaulle trahissait l’incompréhension.’<sup>7</sup>

Maar de president bleef kalm, in tegenstelling tot de bondskanselier: ‘Terwijl De Gaulle kil en zakelijk was in de gedachtewisseling, was Adenauer agressief en bepaaldelijk soms niet geheel fair in zijn voorstelling van zaken,’ aldus Luns in zijn verslag van de bijeenkomst. Staatssecretaris Karl Carstens bood na afloop zijn excuses aan voor de houding van de bondskanselier. Aan Franse kant bestond er volgens

Luns geen misverstand. De president had hem onder vier ogen verklaard ‘onze “ténacité” op zichzelf te waarderen doch niet te begrijpen dat wij alleen voor een “Engeland dat toch niet wil” ons zoveel moeite geven’.<sup>8</sup>

Toch had De Gaulle zich wel degelijk geërgerd aan het Nederlandse verzet. Aan de vooravond van de tweede top (Bonn, juli 1961) dreigde hij niet te zullen gaan als er weer blokkades zouden zijn. Hij ging tóch en kreeg de zojuist beschreven discussie. Voor de top in Rome in 1967 aarzelde de president opnieuw. Hij was akkoord, op voorwaarde ‘que d’ici là ne surviennent quelques raisons d’y redouter des “sorties” désagréables des hollandaises (?)’.<sup>9</sup> Maar ook in Rome kwamen er moeilijkheden. Ditmaal van de kant van premier De Jong die, in tegenstelling tot De Quay in 1961, voor Nederland het woord voerde. De Jong was nóg atlantischer dan Luns. Hij had zich voorgenomen De Gaulle eens flink de waarheid te zeggen over de noodzakelijke toetreding van Groot-Britannië en de band met de NAVO.

### Praten met De Gaulle

De Gaulle hechtte veel waarde aan gesprekken met buitenlandse ambassadeurs, vooral die van de Verenigde Staten, Duitsland en Groot-Britannië. Over de frequentie van deze gesprekken is helaas niets bekend. De Amerikaanse ambassadeur Charles Bohlen zegt dat hij De Gaulle ongeveer elke twee maanden ontmoette – in totaal 35 maal in vijf jaar.<sup>10</sup> Maar zijn Nederlandse collega’s kwamen er zeker bekaaid vanaf. Voor zover valt na te gaan, is J.W. Beyen, ambassadeur van 1958 tot 1963, *nooit* op audiëntie geweest. Hij sprak De Gaulle alleen in de marges van een diner of een andere gelegenheid waar slechts algemeenheden werden uitgewisseld. Zo bood de president hem in 1963 een *afscheidsejeuner* aan. Beyen rapporteerde naar Den Haag: ‘De generaal de Gaulle bracht in zijn toespraak bijzondere hulde aan H.M. de Koningin en de traditionele kwaliteiten van het Nederlandse volk, welke Frankrijk door de eeuwen heen op hun waarde heeft leren schatten.’<sup>11</sup> Misschien heeft Beyen het nooit geprobeerd door De Gaulle ontvangen te worden. Zijn opvolger A.W.C. baron Bentinck van Schoonheten trok wél de stoute schoenen aan en werd in 1965 tweemaal voor ongeveer een half uur ontvangen.

Dan waren er natuurlijk de gesprekken met Luns privé of in de marges van een grotere bijeenkomst. Twee gesprekken vonden plaats op verzoek van

De Gaulle. Allereerst in juni 1958, kort nadat De Gaulle aan de macht was gekomen. Het gesprek ging vooral over de relatie tussen Groot-Britannië en het continent. In augustus 1960 ontving De Gaulle De Quay en Luns om zijn plannen voor een politieke unie te ontvouwen. De Nederlandse bezwaren werden duidelijk naar voren gebracht. In 1963 sprak de president met Luns op Huis ten Bosch en in april 1967 had hij in Rome een onderhoud met Luns en De Jong. Nederlandse journalisten heeft De Gaulle niet ontmoet. Een poging van Hiltermann om de generaal in 1961 te interviewen mislukte, ondanks de inspanningen van Beyen. Het is al met al niet veel: ‘Quel qu’ait été l’intérêt de ces entretiens [...], ils n’en furent pas moins [...] brefs et rares,’ aldus Jouve.<sup>12</sup>

Praten met De Gaulle was zelfs voor Fransen niet altijd gemakkelijk. Hij had in de jaren zestig al een majestueuze allure. Gesprekken met hem werden niet voor niets ‘audiënties’ genoemd. De president was bovendien niet altijd gemakkelijk in de omgang. Hij kon formeel en streng zijn, maar ook ontspannen en toegankelijk. De ervaringen van de Nederlanders moeten ergens tussen deze twee uitersten in hebben gelegen. In zijn memoires vertelt Luns over zijn relatie met De Gaulle: ‘Wij konden goed met elkaar overweg. Hij luisterde altijd zeer aandachtig, sprak zeer nadrukkelijk, was tegenover mij persoonlijk altijd van een buitengewone courtoisie en een uitgesproken beleefdheid. Hij was aardig, maar op een koele wijze.’ Wat opvalt in de Nederlandse gespreksverslagen, is de grote hoffelijkheid van de president. In dit verband is interessant de nuchtere opmerking van de ambassadeur bij de NAVO, H.N. Boon, in oktober 1965: ‘Ondanks een grote mate van uiterlijke hoffelijkheid zijn landen kleiner dan Frankrijk quantité négligeable.’<sup>13</sup>

En zo was het natuurlijk. Volgens De Gaulle was vooruitgang in de Europese integratie slechts mogelijk als Frankrijk en Duitsland het met elkaar eens waren. ‘Il n’y a pas d’autre réalité européenne que l’Allemagne et la France,’ hield hij in september 1963 Adenauer voor. Adenauers opvolgers, Ludwig Erhard en Kurt Kiesinger, drongen in 1963-1967 herhaaldelijk aan op hervatting van de gesprekken over een politieke unie. De Gaulle hield dat af, omdat Duitsland en Frankrijk niet dezelfde opvattingen hadden over hun betrekkingen met de Verenigde Staten. Zeker, hij verwachtte op zo’n conferentie ‘des affrontements avec les Hollandais’ en ‘scandale de la part de Luns’, zo zei hij in juni 1965 tegen Erhard. Maar het voornaamste was toch dat zo’n unie alleen

kans van slagen had als Frankrijk en Duitsland op één lijn zaten, en dat was niet het geval.<sup>14</sup>

### **Kritiek en begrip**

Hoe onbelangrijk De Gaulle Nederland ook vond, hij had wel degelijk kritiek op de houding van Den Haag. Tegenover zijn vertrouweling Alain Peyrefitte, minister van Voorlichting, kreeg Nederland in 1960-1963 menige veeg uit de pan. Zoals in januari 1960: 'Il y a Luns, qui veut faire l'Europe à condition qu'il y soit le cheval de Troie des Anglo-Saxons.' In april 1962 (de dag na het mislukken van het Plan-Fouchet) hekelde De Gaulle de tegenstrijdigheid in de Nederlandse opstelling: 'Les deux exigences [...] des Hollandais – "Il nous faut l'Angleterre", "Il nous faut la supranationalité" – sont évidemment et irrémédiablement incompatibles.' De enige troost is dat de Belgen er opvallend harder van langs kregen: 'La Belgique a été inventée par les Anglais pour nous embêter.' En: 'Les Belges n'ont pas de position du tout. Ce sont des gens insupportables.'<sup>15</sup>

De kritiek op het inconsequente standpunt van Den Haag – Groot-Britannië was immers niet geporteerd voor supranationalisme – klonk door in De Gaulles gesprekken met Nederlanders. In 1963 vertelde hij Luns dat hij weliswaar begrip had voor de Nederlandse argwaan jegens Frankrijk: 'Mais qu'y faire? Si la Hollande veut faire l'Europe, il faut bien qu'elle la fasse avec la France.' Tegenover ambassadeur Bentinck was hij in 1965 strenger. Hij negeerde diens opmerking dat Europa toch bij een Atlantische gemeenschap behoorde en hekelde de Nederlandse 'atermoiments' (getreuzel). Den Haag moest volgens hem kiezen tussen Europa en het Atlantisch bondgenootschap. De president zou het Nederland niet kwalijk nemen als het de EEG verliet.<sup>16</sup>

De Gaulle had desalniettemin zeker achtung voor Nederland. Dat merkte bijvoorbeeld Edgard Pisani, de Franse minister van Landbouw, toen hij in 1963 met De Gaulle sprak. Hij werd getroffen door 'la considération qu'il a pour les Bataves et pour les Pays-Bas, un Etat-nation, fort et dense' – dit in tegenstelling tot diens minachting voor de Italianen en de Belgen. In de zomer van 1962 ontving De Gaulle de Franse ambassadeur in Den Haag, Etienne de Crouy-Chanel. Na afloop vertelde deze in Den Haag dat de president had gezegd het Nederlandse standpunt volkomen te begrijpen, en dat hij, als hij Nederlander was geweest, vermoedelijk eenzelfde standpunt had ingenomen.<sup>17</sup>

Dit begrip is wellicht verklaarbaar. Het was De Gaulle duidelijk dat Nederland stevig in de schoenen stond, dat het opkwam voor eigen belangen en dat er een binnenlandse consensus bestond. In gesprekken met Nederlanders kwam De Gaulle daar steeds weer op terug. Zo vertelde Luns de Amerikaanse diplomaat John Bovey dat de president hem ooit het ultieme compliment had gemaakt door de Nederlanders koppig te noemen: 'Oui, têtus et coriaces, les Hollandais, et avec vos intérêts tout près – bref, une nation!' Het mooie woord 'petit pays, mais grande nation' van Nicolaï is helaas in de archieven niet terug te vinden. Wél zei De Gaulle vaak dat 'la Hollande' – zoals hij Nederland noemde – 'solide et sûre d'elle' was. Zoals in augustus 1960 tegen De Quay en Luns. Tegen Bentinck verklaarde hij in maart 1965: 'La Hollande, comme la France, est un Etat. On ne saurait tout à fait en dire autant de l'Allemagne qui est divisée, de l'Italie dont l'unité est récente, de la Belgique, création en somme artificielle, sans parler du Luxembourg.'<sup>18</sup>

Na afloop van de conferentie in Rome in 1967 sprak De Gaulle met Luns. Deze schreef in zijn verslag dat de president het Nederlandse enthousiasme voor de integratie en de supranationaliteit beschouwde als 'een façade' voor een evenwichtspolitiek die tot doel had de eigen soevereiniteit zoveel mogelijk veilig te stellen tegenover de grotere lidstaten. Met 'een vriendelijk glimlachje' had hij gereageerd op Luns' ontkenning: 'Je comprends parfaitement votre politique d'équilibre qui est la base même de la politique étrangère des Pays-Bas depuis tant d'années.'<sup>19</sup> Maar pas op: dat 'begrip' kan ook hoffelijkheid geweest zijn. In zijn gesprekken met de Duitse bondskanseliers herhaalde De Gaulle immers keer op keer dat hij de pro-Atlantische houding begreep en dat hij respect had voor de motieven die daartoe hadden geleid, zoals in juli 1964 tegenover Erhard.<sup>20</sup>

### **Toch vooral hoffelijkheid?**

Al met al was De Gaulles belangstelling voor Nederland gering. De grote mogendheden speelden voor hem de hoofdrol. In het bereiken van zijn doelstellingen was de houding van Bonn of Rome van groter belang dan die van Den Haag. Maar of dat ook leidde tot de door Jouve gesignaleerde 'neerbuijgende onverschilligheid' is de vraag. Wat allereerst opvalt, is de hoffelijkheid waarmee de president Nederlanders tegemoet trad. Deze stak af bij de manier waarop hij bijvoorbeeld Belgische vertegen-

woordigers bejegende. Ten tweede zal de generaal het Nederlandse verzet tegen zijn politiek stellig als 'hinderlijk' hebben ervaren. Toch bleef zijn reactie vooral zakelijk – in tegenstelling tot die van Aedenauer. Ten derde had De Gaulle weliswaar kritiek op het 'onlogische' Nederlandse standpunt, maar lijkt hij tegelijkertijd een zeker begrip te hebben gehad voor de Nederlandse 'atermoiments', die hij zag als het opkomen voor de nationale belangen. Overigens beklemtoonde de president ook in zijn gesprekken met de Duitse bondkanseliers steeds dat hij 'begrip' had voor *hun* standpunt. Bovendien waren de complimenten die hij over de Nederlandse politiek uitdeelde, steeds hetzelfde – als men ze op een rijtje zet, krijgen ze daardoor een obligaat karakter. Ook in de gaullistische waardering voor Nederland zal daarom waarschijnlijk een forse dosis van hoffelijkheid hebben gezeten.

## Noten

- 1 *De Volkskrant*, 31 mei 1963; en J.M.A.H. Luns, *Ik herinner mij...*: *Vrijmoedige herinneringen van J.M.A.H. Luns zoals verteld aan Michel van der Plas*, Leiden, 1971, blz. 140.
- 2 Toespraak Nicolaï, 11 maart 2004; en toespraak Bot, 19 mei 2005 ([www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)).
- 3 Edmond Jouve, *Le général de Gaulle et la construction de l'Europe, 1940-1966*, Parijs, 1967, blz. 137 en 493.
- 4 Charles de Gaulle, *Mémoires*, Parijs, 2000, blz. 212.
- 5 G.B.J. Hiltermann, *Charles de Gaulle en de Fransen*, Baarn, 1967, blz. 153.
- 6 *De Volkskrant*, 26 oktober 1965; en Nationaal Archief, Notulen Ministerraad, 2 juni 1967.
- 7 Brabants Historisch Informatie Centrum, Dagboek De Quay, 18 juli 1961; en Pierre Werner, *Itinéraires luxembourgeois et européens. Evolutions et souvenirs 1945-1985, deel II*, Luxemburg, 1992, blz. 28.
- 8 Ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: BZ), Archief Ambassade Parijs (AAP), GS 996 Politieke Unie, Circulaire Luns, 10 februari 1961.
- 9 Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, 1961-1963*, Parijs, 1986, blz. 76; en *Ibid.*, 1966-1969, Parijs, 1987, blz. 92.
- 10 Charles Bohlen, *Witness to history, 1929-1969*, New York, 1973, blz. 548.
- 11 BZ, AAP, doos 124, Beyen aan Luns, 25 april 1963.
- 12 Louve, *a.v. noot 3*, blz. 494.
- 13 Luns, *a.v. noot 1*, blz. 145; en BZ, AAP, GS 999.1, Boon aan Bentinck, 20 oktober 1965.
- 14 Documents diplomatiques français (DDF) 1963 deel II, Parijs, 2001, blz. 292; en DDF 1965 deel I, Brussel, 2003, blz. 716.
- 15 Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, Parijs, 1994, blz. 61, 106-107, 303 en 355.
- 16 DDF 1963 deel I, Parijs, 2001, blz. 283-287; en DDF 1965 deel II, Brussel, 2004, blz. 460-462.
- 17 Edgard Pisani, *Persiste et signe*, Parijs, 1992, blz. 205; en BZ, Archief Van Tuyll, nr. 36, Memorandum Van Tuyll, 30 augustus 1962 (met dank aan prof.dr A.E. Kersten).
- 18 John Bovey, 'Charles XI', in: *Virginia Quarterly Review*, nr. 53 (winter 1977), blz. 121; en DDF 1965 deel I, blz. 282-283.
- 19 BZ, AAP, doos 158, Codebericht Luns, 8 juni 1967.
- 20 *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1964*, Oldenburg, 1995, blz. 770-771.

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen. Hij dankt prof.dr A.E. Kersten voor zijn hulp bij het onderzoek en dr A.J.C.M. Gabriëls voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

## Jan Willem Brouwer

explores De Gaulle's views on Dutch European policy in the period 1958-1969. Recently, Dutch politicians stressed the fact that the French President sympathised with the Netherlands positions even though they were characterised by staunch opposition to his initiatives. He was supposed to have paid the Dutch the ultimate Gaullist compliment by describing them as 'têtus, près de leurs intérêts, bref une nation' [stubborn, close to their interests, in short a nation]. The author describes that the French President's interests in the Netherlands were limited. For him the great powers were all-important in international relations. Even though in private he may sometimes have shown esteem for the Dutch positions, he was critical as well: Dutch resistance was irksome. The compliments De Gaulle paid to individual Dutch politicians and diplomats were unvaryingly identical which leads to the conclusion that these phrases chiefly expressed the courtesy the French President displayed during his diplomatic conversations.

## Spel van de nagedachtenis: 1958 en 1968

*'Françaises, Français, Als legitieme machthebber, van de natie en van de republiek, ben ik de laatste 24 uur alle mogelijkheden, zonder uitzondering, nagegaan, om deze legitimiteit te handhaven. Mijn besluit staat vast. In de huidige situatie zal ik me niet terugtrekken. Ik heb een opdracht van het volk; ik zal die opdracht uitvoeren, ik zal de Premier niet vervangen. Zijn kwaliteiten, standvastigheid en competentie verdienen het door iedereen erkend te worden. Hij zal mij een voorstel doen over wijzigingen in het kabinet die hij nuttig vindt. Ik ontbind vandaag de Nationale Vergadering...'*

Iedereen hier zal in deze woorden het begin hebben herkend van de beroemde toespraak van generaal de Gaulle op 30 mei 1968, die de beslissende wending in die moeilijke periode heeft ingeluid.

De veertigste verjaardag van mei '68 trekt veel meer aandacht in Frankrijk dan de vijftigste verjaardag van mei '58. De recente opening van het indrukwekkende en 'high-tech' 'historial de Gaulle', onder het gebouw van de Invalides, is uiteraard een belangrijk eerbetoon: het gehele leven en oeuvre van De Gaulle komen daar aan bod. Aan de overgang van de Vierde naar de Vijfde Republiek zijn in 2008 weliswaar enige symposia gewijd, maar behalve enkele televisieprogramma's, het liefst op onze nieuwe 'chaîne parlementaire', blijft de belangstelling daarvoor beperkt tot de universitaire wereld. Mei '68 daarentegen wordt in allerlei boeken, interviews, speciale programma's en krantenbijlagen herdacht, en dit tot verzadiging toe. Anders gezegd, en met de woorden van historicus Pierre Nora: mei '68 blijkt een sterkere, meer aansprekende – en meer rendabele! – 'lieu de mémoire' te zijn dan mei '58. Sterker nog: het is alsof mei '68 de gebeurtenissen van tien jaar eerder in de schaduw heeft gesteld.

Dit verschijnsel doet zich vaak voor in de geschiedenis van het collectief geheugen, en komt zeker niet voort uit een objectief ordenende visie op het verleden. Vergeten en weer doen herleven, verdringen en herinterpreteren spelen de belangrijkste rol wanneer het over gedenken gaat, en dat in een nauwe samenhang met allerlei uiteenlopende groepsbelangen en met een hang naar zelfrechtvaardiging. Kortom, allerlei psychologische en politieke factoren doen mee aan het ingewikkelde spel dat Nora 'l'économie du passé dans le présent' (de economie van het verleden

in het heden) noemt.

Allereerst moet men, ondanks de chronologische nabijheid tussen 1958 en 1968, rekening houden met het markante feit dat de hoofdrolspelers van het gebeuren uit '58 allemaal dood zijn, van De Gaulle tot Mitterrand, en van Debré tot Mendès-France, terwijl vele grote stemmen van de beweging van '68 nog steeds in de publiciteit staan: de studentenleider, later europarlementariër Cohn Bendit, de socioloog Geismar, Krivine, noem ze maar op... Zij waren zeer jong, veertig jaar geleden... en zijn voor de eeuwigheid jong gebleven: jeugd, iedereen weet het, maakt de kern uit van de mythe van '68. Bovendien blijken de twee gebeurtenissen elkaar uit te sluiten. De slagwoorden waarmee mei '68 het gaullistische regime aanviel: '10 ans ça suffit!' (10 jaar is genoeg!) of het kleurrijker 'la chienlit c'est lui' (Hij is zelf de nestbevuiler) waren wat dat betreft veelzeggend. De beweging van mei '68 was minstens ten dele bedoeld om aan de in '58 ontstane politieke orde een eind toe te roepen.

### Links

Het is dus gemakkelijk te begrijpen dat momenteel aan de linkse kant van het spectrum geen behoefte bestaat aan welke herdenking van 1958 dan ook. Het nieuwe regime van De Gaulle werd destijds immers verdacht van dictatoriale trekjes en ging in tegen de gekoesterde 'tradition républicaine'. Deze was sinds het begin van de Derde Republiek gebaseerd op een almachtig parlement en een zwak staatshoofd. Het referendum, de sterke uitvoerende macht en de directe band tussen volk en leider, al deze punten in de grondwettelijke plannen van De Gaulle roken naar het gehate 'bonapartisme'. In de nieuwe regering van De Gaulle zaten wel linkse politici, maar die werden als verraders gezien. Guy Mollet, hoofd van de SFIO (*Section Française de l'Internationale Ouvrière*) en lid van het *cabinet de Gaulle*, zou door alle 'echte' socialisten als zondebok worden gebruikt, en de nieuwe Parti Socialiste, opgericht in 1971, zou, als reactie op het 'Molletisme', ideologische zuiverheid en compromisloos politiek gedrag als een onbetwistbaar credo formuleren. Daarom zullen de Franse socialisten een blijvende verdenking koesteren tegen de instellingen van de Vijfde Republiek, die volgens François Mitterrand een 'permanente staatsgreep' was.

Dezelfde Mitterrand zou desalniettemin de langst zittende president van de Vijfde Republiek worden, en – ik citeer hem nogmaals – ‘zich uiterst behaaglijk voelen in kleren die niet voor hem bestemd waren...’

Maar Mitterrand is, ook in dit opzicht, een uitzondering. Er blijft in de politieke cultuur van links een zeker *onbehagen* over de instellingen van 1958, vooral over het sterk persoonlijke karakter van het Franse stelsel en, misschien meer nog, over de uitoefening van de nationale politieke macht als zodanig. Volgens de diagnose van de politicologen Gérard Grunberg en Alain Bergougnoux zouden de Franse socialisten een ‘lange tijd wroeging over de macht’ blijven voelen.<sup>1</sup> Dat verklaart in belangrijke mate de vaak korte bewindsperioden van linkse regeringen in Frankrijk, dit in tegenstelling tot de traditie van noordelijke Europese landen; dat verklaart tevens de tegenslagen in de presidentiële verkiezingen van 1995, 2002 en 2007.

### Rechts en de Grondwet van 1958

Tot zover voor links. We zouden tegelijkertijd meer verwachten van rechts, en vooral van de erfgenamen van het gaullisme, die alle redenen hebben om grootschalig de geboortedatum van *hun* republiek te vieren. Toch lijken ook zij tamelijk terughoudend ten aanzien van de herdenking van 1958: ‘Le coeur n’y est pas’ (de stemming is er niet naar).

Dat is verbazingwekkend. Zijn de erfgenamen van De Gaulle immers niet alweer een jaar of vijftien aan de macht, en sinds 2002 zelfs zonder de complicaties van een *cohabitation*? Hebben de twee laatste presidenten, Jacques Chirac en Nicolas Sarkozy, hun hele politieke carrière niet in de gaullistische partij opgebouwd? Zou de herziening van de grondwet, één van de grote campagnebeloften van Sarkozy, die het eerste semester van 2008 boven alles uitklonk, geen aanleiding geven tot een brede terugblik op de oorspronkelijke tekst van 1958? Het debat tussen juristen en politici over dat herzieningsplan is zeer fel. Dit plan, dat inmiddels door het parlement is aangenomen, zal, hoe dan ook, de grootste verandering van de grondwet betekenen: bijna één op twee artikelen van de grondwettelijke tekst is erbij betrokken.

Maar hier zit juist het probleem. Voor enkele ‘orthodoxe’ gaullisten mag de heilige tekst die aan het volk is geschonken door hun ‘generaal en profeet’ niet aangetast worden; zeker niet wanneer die herziening leidt tot (al is het maar een bescheiden) versterking van de macht van het parlement. Het is

al voldoende de verdenking van een afschrikwekkende terugkeer naar ‘het gesjacher van de Vierde Republiek’ (aldus Nicolas Dupont-Aignan) op te voeren. Een veelzeggend teken van deze afkeer is de grote scepsis over het herzieningsplan die we zien bij de gebroeders Debré, Bernard en Jean-Louis, zonen van de hoofdredacteur van de grondwet, die graag optreden als de trouwe bewaarders van het vaderlijke *en* gaullistische erfgoed.

Er staat trouwens nog meer op het spel: achter het grondwettelijk debat gaat het om iets dat verder reikt, namelijk om de ware natuur van het sarkozisme.

### Sarkozisme

De vraag is of Nicolas Sarkozy zich wel als een trouwe erfgenaam van het gaullisme gedraagt. De aanklacht dat hij met de heilige traditie aan het breken is, valt steeds vaker te horen. We hebben dat protest gehoord in het debat over de instituties; hetzelfde geldt voor de buitenlandse politiek: Deze – in Sarkozy’s eigen woorden – ‘grote vriend van Israël’ lijkt ver af te staan van de positie van de generaal en van diens afkeer van – ik citeer weer – het ‘zelfverzekerde en dominante [joodse] volk’. De plannen van president Sarkozy voor een volledig lidmaatschap van de NAVO lijken ook een rechtstreekse breuk te vormen met de zo gevoelige gaullistische onafhankelijkheidsdrang. Aan de andere kant echter staat de spectaculaire toenadering tot Libië en tot Syrië. Zijn dat geen perfecte voorbeelden van de traditionele ‘politique arabe de la France’? Staat de ‘Union pour la Méditerranée’ niet in een directe lijn met de in oer-gaullistische kringen – bijvoorbeeld bij iemand als Jacques Soustelle – lang gekoesterde droom over een sterke band tussen Europa en Afrika, het zogenoemde ‘Eurafrique’?

Is deze ambivalentie van het sarkozisme ook niet te vinden in het binnenlands beleid, waar bepaalde gaullistische trekken (sterk presidentieel leiderschap; inmenging in de economie en in het mediastelsel; drang naar de modernisering van het land, enz.) samengaan met nieuwe ideeën op dit gebied (ontspannend, zelfs prozaisch, presidentieel gedrag; sterke banden met de privésector; en vooral drastisch afslanken van het reusachtige Franse staatsapparaat)? Het is hier niet de plaats om het karakter van het ‘sarkozisme’ – bestaat zo iets wel? – te bestuderen. Maar om het sarkozisme met het gaullisme te kunnen vergelijken, moet men allereerst het gaullisme

zelf definiëren. Het minste dat men daarover zeggen kan, is dat er onder historici nog de nodige onenigheid over zo'n definitie bestaat.

Wat mij betreft heb ik de neiging het verschijnsel 'gaullisme' meer te zien als een waardestelsel en een bepaalde stijl in de politiek dan als een doordachte en uitgewerkte politieke doctrine. Het gaullisme is een eigen vormgeving aan de in Frankrijk diep verankerde politieke cultuur van het bonapartisme, met als sleutelbegrippen, om de Franse historicus Serge Bernstein te citeren, 'la grandeur comme objectif et l'Etat fort comme moyen' (grootheid als doel en een sterke staat als middel),<sup>2</sup> met daaraan gekoppeld, in de dagelijkse gang van zaken, een permanente combinatie van wilskracht en pragmatisme.

#### Noten

1. Alain Bergounioux & Gérard Grunberg, *L'ambition et le remords: les socialistes français et le pouvoir (1905-2005)*, Parijs: Fayard, 2005.
2. Serge Bernstein, *Les cultures politiques en France*, Seuil, 1999, blz. 159.

Christophe de Voogd is als *maître de conférence* verbonden aan het Institut d'Études Politiques - Sciences Politiques (Parijs). Hij is voormalig adviseur van de Franse cultuurminister Jack Lang en was in de periode 1998-2003 directeur van Maison Descartes / Institut Français des Pays-Bas. De Voogd publiceerde *Histoire des Pays-Bas* (1992), vertaald als *Geschiedenis van Nederland* (1996), en vele malen herdrukt.

## NEW PUBLICATION IN SERIES CLINGENDAEL DIPLOMACY PAPERS, NO. 17

### ***Sustainable Diplomacy and the US-Iranian Conflict The Value of Talk and a Disposition to Appease***

By Paul Sharp

This paper proceeds from the assumption that, no matter who wins the American presidential election in November, the US and Iran are on a collision course regarding the latter's nuclear energy program. The most likely result will be a series of airstrikes undertaken by the US or Israel on Iran's nuclear facilities. The prospect of these strikes being successful is very uncertain while the costs of such an attack in political and human terms are clear for all to see. Accordingly, the paper examines the contribution which diplomacy can make to avoiding such a collision. It argues that failure to date is the result of diplomacy being too closely linked to foreign policy objectives and domestic political considerations in both countries, so much so that each country is not even sure it should talk to the other. The paper then makes the case for two old diplomatic values: being willing to talk to anyone without preconditions; and being willing to appease the other party by expressing a willingness to let them have what they want. The United States should declare a willingness to accept a nuclear-armed Iran, and Iran should declare a willingness to accept an extensive and intrusive US regional presence for the foreseeable future.

Paul Sharp is Senior Visiting Fellow at the Clingendael Institute and Professor and Head of Political Science at the University of Minnesota Duluth. He is also Co-Editor of *The Hague Journal of Diplomacy*. Two of his co-edited books are *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society* and *The International Thought of Herbert Butterfield* published by Palgrave in 2007-8. His *Diplomatic Theory of International Relations* is in press with Cambridge University Press, and he is currently working on the ideas of outlaw diplomacy and appeasement.

The Hague, Clingendael Institute, August 2008

ISBN: 978-90-5031-129-8

Clingendael Diplomacy Paper 17, 65 pp

Information: Desiree Davidse, Clingendael Diplomatic Studies Programme / Clingendael Asia Studies  
PO Box 93080; NL-2509 AB The Hague (Tel. +31 70 3746605 ddavidse@clingendael.nl asia@clingendael.nl).

## Turkije: kandidaat in verwarring op weg naar Europa

Het is april 1999. In Ankara biedt de zojuist aangetreden Nederlandse ambassadeur zijn geloofs-brieven aan president Suleiman Demirel aan en bezoekt hij de ambtelijke top van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De belangrijkste boodschap van de Turkse president houdt in dat Turkije belang heeft bij nauwere relaties met de Europese Unie, maar dat ten oosten van Turkije eveneens zeer interessante landen liggen – in de eerste plaats China – die Turkije een reëel alternatief bieden. In het ministerie krijgt de ambassadeur de volgende boodschappen uitgeserveerd: 1 Turkije is aan alle kanten omringd door vijanden, die ook binnenslands ageren; en 2 Turkije kent twee soorten van publieke belangen, te weten staatsbelangen en regeringsbelangen. In geval van conflicterende belangen primeert het staatsbelang.

Ruim negen jaar later, in juli 2008, wordt de democratisch gekozen regering voor het Turkse Hooggerechtshof gedaagd wegens vermeende aantasting van de grondslagen van de seculiere Staat Turkije. Het besluit hoofdzoekjes toe te laten binnen het hoger onderwijs is een belangrijke steen des aanstoets. Tegen de algemene verwachting binnen en buiten Turkije besluit het Hof uiteindelijk niet tot opheffing van de zittende regeringspartij AKP, omdat de meerderheid van zeven rechters net niet wordt gehaald. De juridische staatsgreep die door de seculiere krachten binnen Turkije is gepland, gaat niet door.

Wat is er aan de hand in Turkije, een NAVO-partner en lid van de Raad van Europa, en een land waarmee Europa al eeuwen contacten heeft gehad? Waarom worden wij iedere keer weer verrast door gebeurtenissen in Turkije? Wat weet Europa van de grootste toetredingskandidaat ooit en wil Europa nog wat met Turkije?

Het proces tegen de AKP maakt opnieuw duidelijk in welke instabiele politieke situatie Turkije zich bevindt, terwijl de toetredingsonderhandelingen in Brussel in een patstelling verkeren. Dit artikel schetst een beeld van een kandidaat in verwarring.

### Turkije en het gestolde verleden

Westerse bezoekers van Turkije zijn meestal onder

de indruk van de moderniteit en de economische bedrijvigheid in het land. Vooral het westelijk deel doet 'Europees' aan. Het gebruikelijke verwachtingsbeeld strookt vaak niet met de realiteit zoals die zich op het eerste gezicht voordoet, terwijl het kennisniveau ook bij de beter geïnformeerde bezoeker ontoereikend is om de complexe werkelijkheid binnen Turkije te doorzien. Dit bemoeilijkt een eerlijk en realistisch oordeel.

Turkije is inderdaad een gecompliceerd land, ook voor de eigen burgers. Het moet worden gedeco-deerd om een beter inzicht te krijgen in de achtergronden en politieke overwegingen die een rol spelen in het onderhandelingsproces met de EU.<sup>1</sup> Het land heeft bovendien veel verleden en een lang, ideologisch bijgekleurd geheugen. In het dagelijks leven wordt voortdurend verwezen naar die bewogen geschiedenis.

Uit de Ottomaanse periode dateert niet alleen het leger als belangrijkste instituut, maar ook de veiligheidscultuur en de perceptie van de Turkse Staat.<sup>2</sup> De Ottomaanse veiligheidscultuur was tot het Verdrag van Karlowatz (1699) gebaseerd op een 'offensieve realpolitiek', gericht op 'maximalisering van macht door de verwerving van territorium, bevolking en rijkdom via machtspolitiek en oorlog'. Na dit Verdrag was de machtsbalans met West-Europa definitief ten nadele van het Ottomaanse Rijk veranderd en probeerde het met een 'defensieve realpolitiek' en met diplomatieke middelen het verlies aan grondgebied en invloed te beperken. Binnenslands betekende dit modernisering van het leger ten behoeve van de instandhouding van de Staat, militarisering van de samenleving en administratieve hervorming door centralisering.

In het laatste kwart van de 19de eeuw tot het einde van de Eerste Wereldoorlog nam de militaire en diplomatieke betekenis van het Ottomaanse Rijk steeds verder af. De vrees voor isolement en verder verlies aan territorium vormde hoofdbestanddelen van de veiligheidscultuur in het Ottomaanse Rijk, die werden overgedragen naar de Republiek en nog versterkt door het Verdrag van Sèvres (1920), dat de restanten van het Rijk verdeelde onder de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog. Het denken in

termen van veiligheid was begin 20ste eeuw door de Jong Turken verder in een radicale, ideologische richting aangescherpt met de begrippen nationalisme and secularisme.<sup>3</sup>

Voor een goed begrip van het huidige Turkse veiligheidsdenken is het Verdrag van Sèvres onmisbaar, omdat het voor alle Turken de ratio van de Republiek bevat. Als het Verdrag in werking zou zijn getreden, zou Turkije immers niet meer hebben bestaan, behoudens een rompstaat rond Ankara. Dank zij Kemal Atatürk behield de nieuwe Republiek het Anatolische territorium. Het Verdrag is ook relevant voor de toetredingsonderhandelingen in Brussel, in de zin dat het bijdraagt aan het diepe wantrouwen tegen de drijfveren van West-Europa en de existentiële onzekerheid over de positie van Turkije als een 'Fremdkörper' in de Europese context heeft geaccentueerd.<sup>4</sup>

### **De almachtige staat**

Deze geschiedenis is thans nog goed herkenbaar. Dit hangt samen met het feit dat Turkije, als laatste Europese staat, nog een juridisch vastgelegde staatsideologie kent, die de bevolking vanaf de kleuterschool wordt ingeprent. De door Kemal Atatürk gestichte republiek vormt de formele basisstructuur van Turkije en de spelregels uit begin jaren '20 van de vorige eeuw zijn in beginsel nog volledig van toepassing.

Hoofdbeginsel is nog altijd de suprematie van de Staat. De Staat zorgt voor zijn burgers en bedient zich daarbij van een professioneel ambtenarenapparaat, dat loyaal is aan die zelfde Staat. Ontstaan in dezelfde tijdperiode, is het niet verbazingwekkend dat Turkije bestuurlijk en politiek nog duidelijke gelijkenissen vertoont met de voormalige Sovjetunie. Landbouw, onderwijs, gezondheidszorg, de staatszorg voor weeskinderen en de rol van de civiele en militaire bestuurlijke kaste, in sovjetterminologie de *nomenklatoera*, zijn hiervan voorbeelden. Hetzelfde geldt voor managen en organiseren van het nieuws en de weergave van feiten en gebeurtenissen. Dit leidt tot uniformiteit en ideologische slogans in het publieke en private debat, ondanks de kwaliteit en integriteit van een deel van de Turkse media.

De almachtige Staat betekende echter ook dat de macht van de democratisch gedragen politiek beperkt is. In de opbouwfase van de Republiek en tot na de Tweede Wereldoorlog kende Turkije – met een kort intermezzo – een eenpartijstelsel, waarmee interne politieke machtsproblemen konden worden

beheerst. Het meerpartijstelsel, dat vervolgens werd ingevoerd, bracht daarentegen een slecht functionerende democratie en vele machtsconflicten, die een aantal malen leidden tot een *putsch* van het Turkse leger, dat zichzelf had opgeworpen als beschermer van de kemalistische seculiere Staat. Na de staatsgreep van 1980 voerde het leger een zeer gedetailleerde Grondwet in, waarin de seculiere spelregels nog eens ondubbelzinnig werden vastgelegd.

### **Sanering door crisis**

Na een periode van economische en – in mindere mate – politieke liberalisering onder Turgut Özal brak in jaren '90 een periode aan van economische en politieke crisis. Acties van de gewapende tak van de afscheidingsbeweging PKK leidden tot politieke spanningen en creëerden binnen de staatsstructuur en de veiligheidskrachten illegale organisaties met eigen agenda's, die de geloofwaardigheid van de Staat aantastten.

Ook de opkomst van de politieke islam onder Necmettin Erbakan creëerde onrust. Deze stroming profiteerde van het gebrek aan kwaliteit en perspectief bij de zittende politieke partijen en van de massale migratie naar de steden. Dat leidde tot het ontstaan van arme wijken waar de bevolking ontvankelijk was voor religieuze indoctrinatie.

De aardbeving van augustus 1999, waarop niet alleen de politieke machthebbers maar ook de instellingen van de Staat geheel inadequaat reageerden, wekte publieke verontwaardiging en vergrootte het gebrek aan vertrouwen in het politieke establishment.

Die proteststemming werd gevoed door de steeds slechtere economische situatie, mede als gevolg van de extreme inflatie, die door de regering niet serieus werd aangepakt omdat bepaalde groeperingen ervan profiteerden. Het dieptepunt werd bereikt door de crises van november 2000 en februari 2001, die de internationale kredietwaardigheid van Turkije geheel ondermijnden en de inflatie onbeheersbaar opjoegen, met als gevolg de vernietiging van een deel van de middenklasse en verlies van zeer vele arbeidsplaatsen. Turkije stond voor een economisch en politiek bankroet. Geruchten circuleerden over ingrijpen van het leger. Kenners van de politieke situatie achtten dit echter onwaarschijnlijk, aangezien de militairen beseften dat zij de economische problematiek niet zouden kunnen oplossen. Hun falen zou ten koste gaan van het prestige van het leger.

Premier Ecevit wist echter Kemal Derwis, tweede man bij de Wereldbank, over te halen als partijloze superminister van economische zaken en begroting om orde op zaken te stellen. In korte tijd slaagde deze erin met het IMF een omvangrijk leningsprogramma (\$36 miljard) af te sluiten ter financiering van de kosten van sanering van de banksector en de staatsfinanciën. Turkije werd wel de grootste debiteur van het IMF, maar het kreeg zijn internationale kredietwaardigheid snel terug door strak begrotingsbeheer. Dit succesverhaal vormde de basis van het herstel van het economisch vertrouwen in en buiten Turkije.

### **De AKP, een nieuwe start**

Bij de eerstvolgende verkiezingen werd afgerekend met de oude politiek. Vele bekende namen, waaronder Bülent Ecevit, Ismail Cem en de partijleider van de ANAP, Yilmaz, verdwenen voorgoed van het politieke speelveld. De grootste winst was voor de nieuwe AKP, die met 34% van de stemmen meteen tweederde van de zetels kreeg in het parlement. De AKP consolideerde haar winst bij de verkiezingen van juli 2007 door 47% van de stemmen uit het gehele land te verwerven – dit ondanks, of misschien dank zij, het negatief stemadvies dat de Generale Staf van het leger in mei 2007 had afgegeven.

Het succes van de AKP is toe te schrijven aan een aantal factoren. Allereerst heeft zij kunnen profiteren van de sterke macro-economische verbeteringen die het gevolg waren van de saneringsmaatregelen van Derwis. De inflatie daalde onder de 10%, de werkgelegenheid nam sterk toe en het solide begrotingsbeheer wekte nationaal en internationaal vertrouwen.

Het electoraat reageerde ook positief op de geheel nieuwe politieke stijl van de AKP, zoals die tot uitdrukking kwam in het partijprogramma, dat positief en optimistisch was geformuleerd, in tegenstelling tot dat van andere partijen. Het was bovendien een breed programma, dat vele maatschappelijke terreinen bestreek en modern van aanpak was. De professionele organisatie van de AKP, die gebruik maakte van buitenlandse adviesbureaus, maakte eveneens veel indruk.

Ook stak de pragmatische en flexibele opstelling van de AKP gunstig af bij de onbuigzame en rigide standpunten van de oppositiepartijen, die de kiezer weinig goeds in het vooruitzicht stelden. In de praktijk bleek ook dat de AKP toegankelijk was en bereid was te luisteren. Zo was premier Erdogan niet te

goed om in persoon te verschijnen bij de gezamenlijke EU-ambassadeurs teneinde op hun vragen over de AKP in te gaan. Ook zijn optreden bij Europese Raadzittingen in Brussel werd ondanks zijn gebrek aan kennis van vreemde talen gewaardeerd.

In korte tijd slaagde de partij erin brede steun te verwerven onder dat deel van de bevolking dat zich te voren niet aangesproken voelde door Ankara-centrische partijpolitiek. In feite bracht de AKP de politieke emancipatie van het binnenland van Anatolië. Na de overwinning in 2007 heeft de partij zich een centrale plaats in het politieke spectrum verworven en deze inhoud gegeven langs drie nieuwe lijnen, te weten islamitisch conservatief in politieke zin, neo-liberaal in de economie en pro-Europees in de buitenlandse betrekkingen.<sup>5</sup>

### **Pro-Europees als strategie**

De pro-Europese benadering die het AKP-leiderschap vanaf de start van de partij heeft uitgedragen, is voor het imago van de partij gunstig geweest, maar is ook opmerkelijk. Om te beginnen was – en is – de achterban in meerderheid eurosceptisch ingesteld en had kader noch top van de AKP veel kennis of begrip van Europa. Het indrukwekkende wetgevingsprogramma om te voldoen aan de Kopenhagen-criteria moest niet alleen Europa tevreden stellen, maar het was ook bestemd voor de noodzakelijke modernisering van Turkije. Erdogan heeft steeds benadrukt dat dit proces ook zonder toetreding van belang was. Daarmee werd en passant ook de kritiek ondervangen dat Turkije zich aan Europa moet aanpassen zonder contraprestaties te krijgen.<sup>6</sup>

‘Europa’ was ook bruikbaar tegen de secularisten, die zelf onvoldoende inspanningen hadden verricht om de toetreding te bevorderen. Het leger en de civiele *nomenklatoera* (waaronder het bolwerk van het ministerie van buitenlandse zaken) konden weinig bezwaar maken, gezien de Europese ambities van Ataturk. Minderheidsgroeperingen verwachtten steun voor hun positie van Europa, evenals een groot deel van het bedrijfsleven en de liberale intelligentia. De AKP had dus een breed politiek platform voor het Europese beleid, ondanks een rijkgeschaakte eurosceptis, die vooral tot gelding kwam als Europa in de ogen van Turkse groeperingen weer eens met twee maten had gemeten of Turkije anderszins had vernederd of beledigd.

De AKP-leiding bleef tot de eurotop in december 2004 onverminderd op Europese koers. De politieke

stabiliteit van de regering, die een royale parlementaire meerderheid had, bracht in korte tijd een economische ommekeer teweeg en bereikte ook op vele andere terreinen zoveel resultaten, dat van een stille revolutie werd gesproken. In vrijwel alle opzichten veranderde het land in positieve zin en ontstond vertrouwen in een betere toekomst.

Op de Top kwam het echter tot een forse aanvaarding met de EU onder Nederlands voorzitterschap, dat het verwijt kreeg Turkije verrast te hebben met ontwerp teksten over Cyprus. Erdogan dreigde de vergadering te verlaten en beweerde achteraf dat in Brussel zijn hart brak.<sup>7</sup> Hoe dit ook zij, sindsdien was aan AKP-zijde sprake van toetredingsmoedheid, die in feite pas werd beëindigd met Erdogans nieuwe *commitment* voor Europa in april 2008. Die timing hield verband met het dreigend proces voor het Constitutionele Hof.

De partij heeft daarmee een strategische vergissing begaan: de pro-Europese koers was immers de kiel onder het AKP-schip en bood een legitimiteit die dringend nodig was als tegenwicht tegen het brede wantrouwen over de islamitische herkomst en de intenties van de partij.

### Islamisering<sup>8</sup>

Van meet af aan is religie een kwetsbaar element van de AKP geweest, die zich conservatief-democratisch noemt, zich niet ten onrechte vergelijkt met West-Europese christen-democraten en afstand neemt van de politieke islam uit de tijd van Erbakan.<sup>9</sup> Niettemin is de islamisering in Turkije op een aantal terreinen duidelijk aanwezig, met als bekendste voorbeeld de wetgeving betreffende de hoofddoek (*turban*) in het hoger onderwijs.

De seculiere samenleving en de liberale intelligentsia volgen de ontwikkelingen binnen de AKP met toenemende bezorgdheid: de eerste categorie vanuit politiek-ideologische redenen, de tweede vanuit de vrees dat de AKP geen ruimte laat voor andere geloven en opvattingen dan die welke passen binnen de islamitische cultuur. Het leger heeft enkele jaren onder de liberale stafchef Özkök ruimte gegeven aan de AKP, maar is steeds meer op de rem gaan staan. Naar verluidt was het ook het leger dat heeft geprobeerd via een juridische coup een halt toe te roepen aan antiseculier gedrag van de partij. Dit zal naar verwachting niet de laatste poging zijn.

Minstens zo zorgelijk is dat binnen de groep van de liberalen, die zich niet rekenen tot de kemalisten

van de harde lijn, onzekerheid is ontstaan over hun vrijheid van meningsuiting en veiligheid. Er wordt op grote schaal afgeluisterd door de AKP – ditmaal niet alleen meer door of namens de Staat – en de wijze waarop in het Ergenekon-proces door middel van een publieke dagvaarding een aantal vertegenwoordigers van de Staat aan de schandpaal is genageld, wordt ook in deze kringen als een bedenkelijk soort revanchisme gezien. De door de regering gepropageerde islamisering komt nu toch wel heel nabij. Liberalen raken wat betreft hun academische en intellectuele vrijheid tussen hamer en aambeel van de twee machtscentra die in Turkije om de suprematie strijden en die beide hun ideologisch-politieke opvattingen aan anderen willen opleggen. Bovendien maken zij zich steeds meer zorgen over de stagnatie in het Turks EU-beleid.<sup>10</sup>

### Europa en Turkije: vervreemding en verzuring

De politieke machtsstrijd tussen de democratisch gekozen regering en de seculiere Staat gaat ook Europa direct aan. Terecht heeft de EU opgelucht gereageerd op de uitspraak van het Constitutionele Hof, maar voor het overige is de Europese betrokkenheid bij Turkse ontwikkelingen de laatste jaren onder de maat. De onderhandelingen zijn onder druk van sommige lidstaten feitelijk tot stilstand gekomen en van het Franse voorzitterschap kan niet veel worden verwacht. Dit speelt Turkse nationalist en fundamentalistische kringen in de kaart en leidt tot verdere vervreemding en verzuring van de relaties.

Omdat toetreding voorlopig niet aan de orde is, zou de *soft power* waarover Europa in Turkije beschikt, ingezet kunnen worden voor sturing in de richting van verdere democratisering. De behoefte aan stimulering van buiten is groter dan op het eerste gezicht zou worden verwacht: in vertrouwelijke gesprekken wordt vaak erkend dat veranderingen niet van binnenuit tot stand plegen te komen.

Als premisse kan worden uitgegaan van de waarschijnlijkheid, zo niet de wenselijkheid, dat de kemalistische revolutie haar langste tijd heeft gehad, zeker nu zich een democratisch alternatief heeft aangediend. De AKP zal niet eeuwig aan de macht blijven, maar het ligt voor de hand dat deze partij tot nader order de politieke partner van Europa blijft, ondanks diverse tekortkomingen en risico's, waaronder de islamisering en de vrijheid van meningsuiting.



Turkije is niet het enige land waar religie de laatste jaren weer een prominente plaats heeft op de nationale agenda. Nederland kan daarover meepraten. Verder dient bedacht te worden dat de strakke staatscontrole op religie een verkrampde situatie heeft doen ontstaan in dit land, waar 99% van de bevolking nu eenmaal zegt zich moslim te voelen. Een zekere normalisering in geloofszaken moet dus niet meteen als fundamentalistisch worden gekenschetst. In lijn met de Kopenhagen-criteria moet de EU en zo nodig het Hof in Straatsburg wel zorgvuldig blijven controleren of op dit terrein de grenzen van de rechtsstaat en de individuele vrijheid, alsmede gelijkberechtiging voor andere geloven worden gerespecteerd. Tolerantie op religieus gebied is in Turkije nog ver te zoeken.

Ook om andere redenen zou Europa er goed aan doen zich actiever betrokken te voelen bij de vormgeving van een nieuwe Turkse samenleving. Wij hebben geen belang bij een instabiele, verscheurde natie aan onze belangrijke zuidoost-flank, die grenst aan Iran, Irak, Syrië en de Kaukasus. Duurzame democratie en welvaart zijn ook in ons belang. Deze oude politieke waarheid is thans meer dan ooit relevant. Onze aanzienlijke economische belangen (investerings, energie) hangen eveneens samen met politieke stabiliteit.

De EU en haar lidstaten kunnen als kritische vriend van Turkije meer tot stand brengen dan als afstandelijk onderhandelaar. In alle denkbare scenario's zullen Europa en Turkije meer kennis en begrip voor elkaar moeten ontwikkelen. Het wordt tijd om naast de technische onderhandelingen een inhoudsvolle politieke dialoog met Turkije te starten teneinde het land onderdeel te laten worden van de verdere opbouw van Europa.

## Noten

- 1 Anne Dismorr, *Turkey Decoded*, Saqi Publishers, 2008. Dit boek van de voormalige Zweedse Ambassadeur in Turkije geeft een goede beschrijving van de invloed van de *soft power* van de EU op de stille revolutie onder de AKP.
- 2 Ali L. Karaosmanoglu, 'Turkish Security Culture: Evolutionary or carved in Stone', paper voor Oegstgeest, 26/27 juni 2008 (zie ook auteursnoot op deze bladzijde).
- 3 E.J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, Londen: I.B. Tauris, 2004 (zie ook auteursnoot op deze bladzijde).
- 4 'Turkey's long Westernization process [...] and its [...] unsurmountable Islamic and Eastern characteristics [...] have resulted in a complicated and ambivalent identity.' Aldus prof. Ali Osmanoglu.

- 5 Hakan Yilmaz, 'Turkish Populism and Anti-EU rhetoric', paper voor conferentie Oegstgeest, 26/27 juni 2008.
- 6 Dit onderwerp ligt bijzonder gevoelig. In de Turkse buitenlandse politiek is het begrip 'reciprociteit' tot dogma verheven. Voor iedere Turkse concessie wordt een tegenprestatie verwacht. Deze 'zero-sum game' botst met de moderne onderhandelingsfilosofie, die op het 'win-win'-beginsel is gebaseerd. Reciprociteit past uiteraard niet in de gebruikelijke opzet van toetredingsonderhandelingen, die per definitie een sterk eenzijdig karakter hebben.
- 7 Van verrassing kon echter geen sprake zijn, omdat Turkije de ontwerp-conclusies van de Europese Raad al weken te voren had gekregen en er intensief over heeft onderhandeld.
- 8 Turkije heeft geen sterke fundamentalistische traditie. Religieuze partijen kregen in het verleden steun van maximaal 11% van het electoraat. Het percentage voorstanders van de sharia is thans 9% (volgens Yilmaz, *a.z.v. noot 5*).
- 9 Zeyno Baran, 'Turkey's Islamists Inspire a New Climate of Fear', in: *Wall Street Journal*, 2 augustus 2008, blz. A11.
- 10 Nilüfer Narli, 'Turkish Politics: more democracy and Europe or more Islam?', in *FRIDE*, Comment, mei 2008; zie ook E.J. Zürcher, 'Na gouden jaren dreigt fatale crisis', in: *NRC Handelsblad*, 23 juli 2008.

Mr S.I.H.Gosses was van april 1999 tot september 2005 Ambassadeur van Nederland in Turkije. Hij is bestuurslid van het Turkije Instituut in Den Haag. Dit artikel berust deels op papers van een conferentie van het Centre for European Security Studies (CESS) en het Turkije Instituut op 26 en 27 juni 2008 te Oegstgeest onder de titel 'Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey: Stumbling Blocks on the Road to Accession'.

# Georgië en zijn regio's: vrede voor grondgebied

Het lijkt zo op het eerste gezicht een beklagenswaardige Georgische gewoonte te zijn geworden om oorlogen te beginnen en rampzalig te verliezen: Zuid-Ossetië (1990-1992); Abchazië (1992-1993); Abchazië (1998); en Zuid-Ossetië (2008). Aan deze geheel of gedeeltelijk door Georgië geïnstigeerde en verloren conflicten kunnen nog andere worden toegevoegd: burgeroorlogen 1991-1992 en 1993-1994; Kodori (2001), Zuid-Ossetië (2004) en Kodori (2008).

## Geen verrassing

Dit alles in een tijdsspanne van minder dan twintig jaar. Zo bezien zou het laatste conflict niet als een volslagen verrassing hebben moeten komen. De problemen in Georgië zijn niet nieuw en verre van opgelost. Het plaatsen van 300 EU-waarnemers rondom de Zuid-Ossetische en Abchazische conflictzones is geen definitieve oplossing; hooguit geeft het een reden te pretenderen dat alles weer pais en vree is, terwijl het vraagstuk blijft bestaan. Dat lijkt niet verstandig. Georgië is, na toetreding van Bulgarije en Roemenië, via de Zwarte Zee een buurland van de EU geworden, waardoor Europa veel belang bij duurzame vrede in de Kaukasus heeft gekregen.

Wat is er aan de hand in Georgië? De Vijfdaagse Oorlog van augustus 2008 wordt in het Westen nu voornamelijk als een Georgisch-Russisch conflict afgeschilderd. Zowel Georgië als Rusland doet zijn best dit beeld te versterken.<sup>1</sup> Rusland heeft ontegenzeggelijk te maken met het conflict, dat nu duidelijk internationale dimensies heeft gekregen. Hoe zal het de Russisch-Oekraïense betrekkingen en de relaties tussen Rusland en de EU beïnvloeden? Het is te simplistisch het conflict alleen als een Russisch-Georgisch conflict te beschouwen. Er is inderdaad grote onmin tussen de twee landen, wat de situatie in Zuid-Ossetië en Abchazië nadelig beïnvloedt. Maar de Ossetische en Abchazische problemen kunnen en moeten deels worden gescheiden van de Georgisch-Russische problemen.

Het negeren van Ossetische en Abchazische grieven – de uiteindelijke oorzaken van de conflicten – bemoeilijkt het vinden van een oplossing. Als de Osseten en Abchazen geen problemen met

de Georgiërs hadden, was het voor de Russen heel wat moeilijker geweest Georgië te bombarderen. Abchazië en Zuid-Ossetië zullen betrokken moeten worden bij gesprekken over de toekomst van de regio in plaats van te worden genegeerd. De wensen en zorgen van deze gebieden zijn niet per definitie identiek aan die van Rusland. Zelfs als het Westen en Georgië tot overeenstemming komen met Rusland over de toekomst van Georgië, kan dit op niets uitlopen als Abchazië en Zuid-Ossetië er niet bij worden betrokken. Zoals de International Crisis Group in juni 2007 schreef: 'Focusing on containing Russia, however legitimate, will not resolve inter-ethnic issues or address Ossetian aspirations and fears [...] The Georgian government needs to work on changing perceptions, through bilateral efforts and by embarking on a substantive dialogue.'<sup>2</sup>

Hetzelfde geldt voor de EU, die meer moet praten met de separatisten. Dit zal niet gemakkelijk zijn, want niet alleen Tbilisi, maar ook Tschinvali en Soechoemi hebben in het verleden weinig interesse voor politieke dialoog getoond,<sup>3</sup> en de laatste twee hebben nu bijna alles bereikt wat ze ooit wilden. Dus waarom nog praten? Dit blijft echter essentieel om tot een vergelijk te komen. Bovendien, als de conflicten via de lokale wortels worden aangepakt in plaats van voornamelijk via Rusland, dan kan verdere escalatie van de Europees-Russische betrekkingen worden beperkt.

Dit artikel schetst vooral lokale achtergronden van de conflicten in Georgië. Ruslands rol is elders al ruimschoots onder de loep genomen.<sup>4</sup> Om te beginnen: Zuid-Ossetië, waar de oorlog niet in augustus 2008, maar al in december 1990 begon.

## De erfenis van Gamsachoerdia

Een analyse van Anatol Lieven vat het probleem goed samen: 'The majority of the Ossetes living south of the main Caucasus range in Georgia wish to unite with the Ossetes living to the north, in an autonomous republic of the Russian Federation; and the Georgians, regarding South Ossetia as both a legal and a historic part of their national territory, refuse to accept this.'<sup>5</sup>

Dit maakt het lastig, zo niet onmogelijk, een oplossing te vinden die beide zijden zou bevredigen. En Rusland bemoeilijkt de zaken nog meer: "The Russian security establishment likes the Ossetes. [...] They loathe the Georgians for their anti-Russian nationalism and alliance with the US. For a long time they hoped to use South Ossetia initially to keep Georgia within the Soviet Union and later in the Russian sphere of influence."<sup>6</sup>

Als de eerste niet-communistische leider van Georgië sinds 1921 echter niet Zviad Gamsachoerdia was geweest, maar iemand als Vaclav Havel, zou de situatie in Zuid-Ossetië vermoedelijk nooit zo uit de hand zijn gelopen. Beiden waren voormalige dissidenten, maar daar houdt de vergelijking wel mee op. Gamsachoerdia was een vurig nationalist (zoals zoveel Georgiërs eind jaren tachtig), die de toen wijdverbreide gedachte aanhing dat de talrijke, al vele tientallen jaren aanwezige minderheden in Georgië gasten waren die zich hadden aan te passen of anders moesten 'oprotten'. Dit viel begrijpelijkerwijs niet goed bij de gasten, Osseten inclusief.

Al in 1989 verzocht Zuid-Ossetië verenigd te worden met Noord-Ossetië en opgenomen te worden in de Russische Federatie. Daar moest Georgië niets van hebben; toen Zuid-Ossetië in 1990 zijn onafhankelijkheid, binnen de Sovjetunie, van Georgië verklaarde, ontnam Tbilisi het zijn autonome status. In december 1990 braken gevechten uit, die tot juni 1992 zouden duren, tot na de val van de alsmear paranoider Gamsachoerdia (januari 1992), die zoveel had gedaan om de Georgiërs op te hitsen tegen de Osseten.<sup>7</sup> Sinds 1992 werd nagezien op een bestand door Georgische, Ossetische en Russische militairen (alsmede enige waarnemers van de OVSE).<sup>8</sup>

Zo'n twaalf jaar lang werd het conflict goeddeels vergeten, door de regering van Sjevardnadze en door het Westen. Deze politieke nalatigheid had tot gevolg dat individuele contacten tussen Georgiërs en Osseten weer groeiden, hetgeen het onderling vertrouwen ten goede kwam. Zuid-Ossetië bleef een lappendeken van dorpjes bewoond door Georgiërs en door Osseten; het (voormalige) autonome gebied Zuid-Ossetië kwam nooit geheel onder separatistische controle. Tot ongeveer een derde van het gebied bleef onder Georgische controle – tot afgelopen augustus, toen het werd bezet door Russische en Ossetische eenheden, en ontdaan van zijn Georgische inwoners.

### Smokkelaarsnest

Tot 2004 floreerde het gebied op bescheiden wijze als een smokkelaarsnest.<sup>9</sup> Begin en midden jaren negentig was het vooral Georgische alcohol die via de regio naar Rusland werd gesmokkeld, totdat Rusland besloot zijn eigen producenten te beschermen en de Russische douane in plaats van (relatief geringe) steekpenningen aan te nemen hoge importtarieven voor de waren begon te innen. Dit illustreert dat Zuid-Ossetische en Russische belangen niet altijd overeen komen.

Vervolgens veranderde de smokkelstroom in benzine en petroleumproducten van Rusland naar Georgië, wat mogelijk was gemaakt door een flinke Georgische belastingverhoging op petroleumproducten in mei 1999. In 2001 concludeerde de Georgische partij van de Groenen dat Georgië jaarlijks \$1,7 miljard aan belastinginkomsten derfde door smokkel via Zuid-Ossetië. Hoewel dit hooguit 15% van alle in Georgië gesmokkelde waar vertegenwoordigde, was het toch een niet gering bedrag voor het onder Sjevardnadze altijd armlastige land.

Na de Rozenrevolutie van november 2003 werd de strijd tegen corruptie een van de hoofdpunten van Saakasjvili c.s. – en met succes. Rond juni 2004 werd hun aandacht verlegd naar Zuid-Ossetië, waar corruptie verweven was met een ander aandachtspunt van de nieuwe regering: separatisme. Wat volgde was een economische blokkade van Zuid-Ossetië. Dit zette snel kwaad bloed. 'Onder Sjevardnadze geloofden we dat een vreedzame oplossing mogelijk was,' vertelde Boris Tsjotsjiev, een Zuid-Ossetische minister, mij in juni 2004, terwijl Tbilisi nu 'praat over vrede maar daar niet voor werkt'.<sup>10</sup>

Daarna ging het vlug van kwaad tot erger. Om de anti-corruptiecampagne kracht bij te zetten, werd het aantal Georgische paramilitairen in de regio verhoogd; in juli-augustus 2004 kwam het tot schietincidenten, waarbij tientallen mensen het leven lieten.<sup>11</sup> Dat Rusland, een officiële bemiddelaar in het conflict, niets heeft gedaan om de situatie te verbeteren, was onachtzaam maar te begrijpen. Het ziet Georgië als inherent anti-Russisch en de onopgeloste problemen in het land bieden een drukmiddel om Georgië niet te veel naar het Westen te laten afglijden. Een oplossing is niet in Ruslands voordeel. Dat de EU zo weinig gedaan heeft sinds augustus 2004, in een situatie 'with daily shootings, frequent criminal incidents and occasional killings',<sup>12</sup> is moeilijker te begrijpen.

Een volgende ontwikkeling, in november 2006, was de installatie van een pro-Georgische Zuid-Ossetische administratie in de Zuid-Ossetische gebieden onder Georgische controle, onder leiding van een voormalige separatistische premier (tussen juli en december 2001), Dmitri Sanakoev. Hoewel hij in principe een bruggenbouwer had kunnen worden, lijkt een overweldigende meerderheid der Osseten hem nooit geaccepteerd te hebben.<sup>13</sup> De toenemende activiteiten van deze door Georgië gesteunde alternatieve regering moet de separatistische autoriteiten echter een doorn in het oog zijn geweest; dit verklaart waarschijnlijk deels waarom Zuid-Ossetische en Russische eenheden de door Georgiërs bewoonde en gecontroleerde Zuid-Ossetische gebieden afgelopen augustus hebben bezet (en wel *na* de afloop van van de eigenlijke oorlog).

De Vijfdaagse Oorlog kwam dus niet uit de lucht vallen. Ook de direct voorafgaande periode was gewelddadig. Vanaf april groeide het aantal incidenten, waaraan de Osseten net zo schuldig waren als de Georgiërs, en waar de Russische militairen, die zouden hebben moeten toezien op het bestand, evenmin tegen optraden. De EU bleef de hele tijd afzijdig en mag nu scherven ruimen.<sup>14</sup>

### **Etnische zuivering en criminelen**

Vanwege Abchazië's door Rusland ondersteunde agressie tegen Georgië van augustus (wat nog wel eens over het hoofd wordt gezien, door het gelijktijdige geweld in Zuid-Ossetië) en zijn met Zuid-Ossetië simultane onafhankelijkheids erkenning door Rusland kan dit conflict niet meer los worden gezien van het Ossetische probleem.

De situatie wat betreft Abchazië is grotendeels gelijk aan die in Zuid-Ossetië: verreweg de meeste Abchazen, gesteund door Rusland, dat onpartijdig op het bestand zou moeten naziën, willen in vrijheid leven zonder bemoeienis van Georgië, dat dit streven echter als een groot onrecht ziet.<sup>15</sup> Om hun onafhankelijke staat te verkrijgen, verjoegen de Abchazen 250.000 tot 300.000 Georgiërs uit het gebied. Een onafhankelijke Abchazische staat lijkt onmogelijk als alle Georgische vluchtelingen mogen terugkeren; in 1992, vóór het begin van de oorlog, bestond de bevolking van Abchazië voor ongeveer 17% uit Abchazen en voor zo'n 43% uit Georgiërs. De Abchazen verzetten zich dan ook tegen terugkeer, behalve naar het zuidelijkste district onder hun controle, Gali, waar nooit Abchazen hebben ge-

woond en nu tussen de 45.000 en 65.000 Georgiërs zijn teruggekeerd.<sup>16</sup>

De Abchazen voelden zich net als de Osseten ongemakkelijk in het Georgië van Gamsachoerdia. Hier braken de problemen echter pas uit na de verdrijving van Gamsachoerdia, toen chaos en criminelen in Tbilisi heersten en Abchazië zijn grondwet van 1925 weer in werking stelde (toen zijn status gelijkwaardig was aan Georgië). In augustus 1992 vielen Georgische troepen (die nog nauwelijks een officieel leger voorstelden) onder leiding van de *warlord* Tengiz Kitovani Abchazië binnen. Eind september 1993 was de strijd ten einde, met desastreuze gevolgen voor Tbilisi.

Méér dan Zuid-Ossetië bleef Abchazië een open wond en een obsessie voor Georgië. Geweld bleef altijd een optie. In mei 1998 werd een kortstondige oorlog uitgevochten tussen Georgische partizanenbenden en Abchazische troepen, die deze benden uitschakelden als militaire macht (ze bleven echter de Abchazisch-Georgische smokkel aan de Geor-

### ***Saakasjvili's anti-corrupciocampagne bleek succesvol***

gische zijde beheersen). En in oktober 2001 vonden gevechten plaats in de Kodori-vallei, in het noordoosten van Abchazië.<sup>17</sup>

Zolang Abchazië militair niet kon worden overwonnen, werden de vele vluchtelingen uit het gebied niet aangemoedigd in andere gebieden van Georgië te integreren, zodat ze bruikbaar bleven voor de Georgisch-Abchazische zaak. Vergelijk het met de Palestijnen in hun kampen. 'De staat wil politiek gebruik van ze maken en is niet in hen geïnteresseerd als mensen,' aldus de politicoloog Paata Zakareisjvili in oktober 2003.<sup>18</sup>

Dit veranderde niet veel onder Saakasjvili. De Georgiërs die zijn teruggekeerd naar Gali, worden niet alleen als tweederangsburgers door de Abchazen behandeld, maar de Georgische autoriteiten beschouwen hen ook als verraders.<sup>19</sup> Wat wél veranderde onder Saakasjvili, is dat de smokkelende partizanenbenden, *warlords* en criminelen in het Georgisch-Abchazische grensgebied werden uitgeschakeld. Op zich zelf was dit een heel goede ontwikkeling, maar dit vernietigde wel een buf-

fer tussen de Abchazen en Georgiërs. Vooral de verdrijving van een *warlord* boven Kodori (het enige stukje Abchazië onder Georgische controle en geheel bewoond door Svanen, een Georgische bevolkingsgroep) in juli 2006 verontrustte de Abchazen,<sup>20</sup> zeker toen de (pro-Tbilisi) Abchazische regering in ballingschap hier werd gevestigd. Evenals in het geval met Sanakoev zal dit een bijkomende reden zijn geweest de gebeurtenissen in augustus te gebruiken om de Georgiërs (zo'n 3.000 in totaal) uit Kodori te verdrijven.<sup>21</sup>

### Wat te doen?

Vóór de gebeurtenissen van augustus 2008 was het al moeilijk voorstelbaar dat Abchazië en Zuid-Ossetië er op de een of andere manier mee zouden instemmen bij Georgië te blijven. Dat kan nu helemaal worden vergeten. Wat kan er wél worden gedaan?

- Ook al staat Georgië dit niet aan, Zuid-Ossetië en Abchazië moeten betrokken worden bij gesprekken over de toekomst van het gebied. Dat dit naar verluidt zal gebeuren tijdens de op het moment van schrijven nog aanstaande onderhandelingen in Genève, valt toe te juichen.<sup>22</sup> Het engageren van de separatisten betekent echter dat ze ook verantwoordelijk moeten worden gehouden voor hun acties. Tussen de 60.000 en 85.000 Georgiërs werden verdreven uit Zuid-Ossetië, Abchazië en de 'bufferzones' eromheen,<sup>23</sup> nog afgezien van de meer dan 200.000 in 1993 uit Abchazië verdreven. Bovendien heeft Zuid-Ossetië blijk gegeven van verwerpelijke gangsterpraktijken (het uitwisselen van gegijzelde Georgische burgers voor Ossetische strijders)<sup>24</sup> die niet helpen om serieus te worden genomen als een onafhankelijke staat.
- De EU moet méér doen dan waarnemers sturen. Waarnemers (van de OVSE in Zuid-Ossetië en de VN in Abchazië) hebben in het verleden gewelddadigheden niet kunnen voorkomen en zullen dat in de toekomst ook niet kunnen doen. Rusland is duidelijk geen eerlijke bemiddelaar meer, maar de NAVO is onacceptabel voor Rusland, en wellicht ook voor de separatistische autoriteiten. De EU zal derhalve een vredesmacht voor Georgië op de been moeten brengen.
- De enige realistische lange-termijnoplossing is een deling van de betwiste gebieden. In ruil voor erkenning van zijn onafhankelijkheid moet Abchazië het Gali-district en de boven-Kodori-vallei teruggeven aan Georgië. Zuid-Ossetië moet de tot

augustus 2008 door Georgië bestuurde gebieden teruggeven, met uitzondering van de Georgische dorpen rondom Tschinvali (wat het trekken van een grens te veel zou compliceren). Vluchtelingen die niet terug kunnen keren, moeten elders in Georgië worden geïntegreerd. Het doorvoeren van een deling zal op verzet van alle drie direct betrokken partijen kunnen rekenen, maar biedt de kans eens en voor al een einde te maken aan de Georgische conflicten, alsmede aan een slijtzwam tussen het Westen en Rusland.

- Een NAVO-lidmaatschap voor Georgië zal meer spanningen dan veiligheid veroorzaken. Daarom is het beter hiervan af te zien, in ruil voor een speciale relatie tussen Georgië en het bondgenootschap, alsmede EU-lidmaatschap voor Georgië (men zou zich eenzelfde scenario voor Oekraïne kunnen indenken). De EU roept in Rusland niet zoveel weerstand op als de NAVO, en als beide instanties bedoeld zijn om vrede en veiligheid in Europa te bewaren, lijkt dit de ideale oplossing. EU-lidmaatschap biedt Georgië ook veiligheid, naast economische mogelijkheden. In een verdrag tussen Tbilisi en Tschinvali zou men voorts kunnen stipuleren dat indien Zuid-Ossetië ervoor kiest deel uit te gaan maken van Rusland, het gemilitariseerd wordt; in geval van aansluiting bij Rusland is de Zuid-Ossetische veiligheid gewaarborgd zonder militaire bases.

Dit alles zal moeilijk te bereiken zijn, maar lijkt beter dan de alternatieven. Georgië heeft, als het erop aankomt, één belangrijk drukmiddel: het kan een Russisch lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) blokkeren. En volgens de econoom Anders Åslund geldt in de huidige economische malaise, '[T]he cost to Russia of staying out of the WTO will only increase with time.'<sup>25</sup>

### Noten

- 1 Rusland om anti-Westerse gevoelens aan te wakkeren voor binnenlandse politieke consumptie, Georgië om zich te kunnen afschilderen als slachtoffer van Rusland en om zijn eigen fouten te verhullen.
- 2 International Crisis Group (hierna: ICG), Press Release bij het rapport 'Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly', 7 juni 2007 ([www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)).
- 3 Zie bijv.: Daan van der Schriek, 'An Impasse of Irresponsibility', in: *Transitions Online*, 27 oktober 2003. Vanaf 2004 verloor Georgië nog meer interesse in dialoog, 'abandoning real con-

- fidence building and often following confrontational policies towards the conflict regions'. Zie: International Crisis Group, 'Russia vs Georgia: The Fallout', 22 augustus 2008, blz. i.
- 4 Zie bijv. Marcel de Haas, 'Geen "business as usual" meer na de Russisch-Georgische oorlog', in: *Internationale Spectator*, september 2008, blz. 490; Svante E. Cornell, Johanna Popjanevski & Niklas Nilsson, *Russia's War in Georgia: causes and implications for Georgia and the world*, Policy Paper, augustus 2008, Central Asia – Caucasus Institute.
  - 5 Anatol Lieven, 'Analysis: roots of the conflict between Georgia, South Ossetia and Russia', in: *The Times*, 11 augustus 2008.
  - 6 *Ibid.*
  - 7 Het was dan ook een fraai staaltje *confidence building* dat Micheil Saakasjvili's regering besloot Gamsachoerdia (die in januari 1994 onder verdachte omstandigheden stierf in een dorpje in West-Georgië na het mislukken van zijn opstand tegen het nu door Edoeard Sjvardnadze geleide Georgië) te rehabiliteren.
  - 8 Voor meer over Zuid-Ossetië, zie: *The Georgian – South Ossetian Conflict*, Danish Association for Research on the Caucasus (<http://www.caucasus.dk>), hoofdstuk 4; Daan van der Schriek, *Georgië*, Amsterdam, 2004, blz. 17-18; ICG, *a.v. noot 2*, blz. 1.
  - 9 Voor meer over Zuid-Ossetië als smokkelaarsnest, zie Daan van der Schriek, 'Made in Russia, Smuggled in South Ossetia', in: *Transitions Online*, 28 augustus 2003.
  - 10 Daan van der Schriek, 'South Ossetia gets ultimatum, rejects Georgian aid', in: *Eurasianet*, 23 juni 2004.
  - 11 ICG, *a.v. noot 2*, blz. 1.
  - 12 *Ibid.*
  - 13 *Ibid.*, blz. 1-8.
  - 14 ICG, *a.v. noot 3*, blz. 1-2; Cornell, Popjanevski & Nilsson, *a.v. noot 4*. Toen op 8 juli 2008 Russische jachtvliegtuigen het Georgische luchtruim schonden, bleef een scherpe Westerse reactie uit, wat de Russen alleen maar kan hebben aangemoedigd. Hoewel dit de eerste keer was dat Rusland toegaf het Georgische luchtruim te hebben geschonden, kunnen zulke incidenten ten minste worden teruggevoerd tot augustus 2002, toen Rusland Georgië beschuldigde van het herbergen van Tsjetsjeense rebellen in de Pankisi-vallei en Russische vliegtuigen bommen afwierpen in de buurt van (maar niet in) Pankisi (Van der Schriek, *a.v. noot 8*, blz. 23-24).
  - 15 Ook in het geval van Abchazië dient te worden opgemerkt dat Abchazische en Russische belangen niet altijd overeenstemmen.
  - 16 Voor meer over het Abchazische conflict zie, International Crisis Group, 'Georgia and Russia: Clashing over Abkhazia', 5 juni 2008; Van der Schriek, *a.v. noot 8*, blz. 18-20.
  - 17 Van der Schriek, *a.v. noot 3*. Tijdens de gevechten in Kodori zouden de honneurs voor Georgië zijn waargenomen door Tsjetsjeense strijders van Roeslan Gelaev – min of meer als dank om Pankisi als een basis te kunnen gebruiken. Maar toen ze op het punt stonden Soechoemi binnen te trekken, werden ze teruggeroepen door Tbilisi; zo althans vertelde een van Gelaev's Tsjetsjenen mij in Tbilisi in 2004.
  - 18 *Ibid.* Zakareisjvili is tegenwoordig een lid van de Republikeinse Partij, een gematigde oppositiepartij.
  - 19 ICG, *a.v. noot 16*, blz. 21.
  - 20 'Abkhazia Status Quo Challenged', in: *Civil Georgia*, 29 juli 2006 ([www.civil.ge](http://www.civil.ge)).
  - 21 ICG, *a.v. noot 16*, blz. 3.
  - 22 'Some Details of Geneva Talks Format Reported', in: *Civil Georgia*, 11 oktober 2008. [Intussen zijn deze afgebroken; eindred.]
  - 23 *Ibid.*; en 'Tense Times', in: *The Economist*, 25 september 2008. De vluchtelingen uit de bufferzones leken rond 10 oktober weer grotendeels te zijn teruggekeerd.
  - 24 'Georgian hostages swapped for Ossetian fighters in Gori', in: *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21 augustus 2008.
  - 25 Anders Åslund, 'A frightful wake-up call', in: *The Moscow Times*, 24 september 2008.

Daan van der Schriek werkte in de periode 2002-2004 als freelance reporter in Georgië. Eerder publiceerde hij in de *Internationale Spectator* over Georgië en Afghanistan.

## Japan als partner in vredesopbouw

Japan hoort tot de modernste en meest ontwikkelde landen en is de tweede economie in de wereld.<sup>1</sup> Het heeft de achtste plaats op de *human development index*, net vóór Nederland en zoekt voorzichtig naar een grotere rol in de internationale samenwerking voor vrede en sociaal-economische ontwikkeling. Japan is pacifistisch, in die zin dat militaire inzet buiten de eigen landsgrenzen wordt geschuwd en gevechtsmissies zelfs grondwettelijk worden uitgesloten.<sup>2</sup> Na de Tweede Wereldoorlog is Japan gedomilitariseerd en in de grondwet werd bepaald dat het land niet langer over een leger mocht beschikken. De Verenigde Staten namen de verantwoordelijkheid voor de Japanse territoriale integriteit op zich. Japan vond bescherming onder de Amerikaanse nucleaire paraplu en daarnaast detacheerden de Verenigde Staten troepen teneinde naast afschrikking ook een tastbare bijdrage te leveren aan de Japanse landsverdediging. Begin jaren 1950 trokken de Verenigde Staten deze troepen terug, omdat ze gevechtskracht nodig hadden in de Korea-oorlog.

Vanaf dat moment is Japan voor zijn bescherming op zichzelf aangewezen. Om geen afbreuk te doen aan de grondwet werd besloten geen leger in het leven te roepen, maar het politieapparaat verder uit te breiden. Deze trend zet zich door tot op de dag van vandaag, waardoor Japan in naam nog steeds geen leger heeft, maar zelfverdedigingstroepen.

Zijn positie als economische grote mogendheid die tot nog toe zeer terughoudend is in internationale veiligheidsvraagstukken, dwingt Japan in een eigenaardige spagaat. Enerzijds gebiedt de pacifistische grondwet een terughoudende buitenlandse politiek, anderzijds brengt de economische positie van Japan internationaal bepaalde verantwoordelijkheden en afhankelijkheden mee. De Japanse regering kan niet naar behoren invulling geven aan deze verantwoordelijkheden zonder het risico te lopen de pacifistische uitgangspunten van de Japanse politiek aan te tasten. Een sterke manifestatie van militaire macht zou de breekbare interne coalitieverhoudingen op het spel zetten en ook de betrekkingen met verscheidene buurlanden doen verslechteren. Als Japan zich blijvend onttrekt aan zijn internationale verantwoordelijkheid, zou het zichzelf van een aanzienlijk deel van de internationale gemeenschap isoleren, waaronder een aantal belangrijke bondgenoten en handelspartners.

Hoewel de Japanse regering deze spagaat onderkent, zijn de stappen die zijn gezet om de kloof tussen mogelijkheden bijdragen te leveren en feitelijk geleverde bijdragen te verkleinen, nog beperkt en voorzichtig. Japan draagt ontwikkelingshulp bij ter grootte van 0,17% van het BNP. Daarmee is het de vijfde donator van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), gemeten naar de geldelijke omvang, en de twintigste donator, qua percentage van het BNP.<sup>3</sup> Het gemiddelde van de OESO-landen bedraagt 0,28% van het BNP. Voorlopig is geen stijging te verwachten, omdat Tokio het begrotingstekort wil verlagen en tot 2011 de *Official Development Assistance* niet wil verhogen.

Een geleidelijke ontwikkeling doet zich voor op defensiegebied door de omvang en naam van de zelfverdedigingstroepen.<sup>4</sup> Japan heeft in 2007 zijn defensieapparaat ministeriële status gegeven; hierbij is het bijdragen aan internationale vredesoperaties, in ieder geval op papier, verheven tot één van de kerntaken van defensie.<sup>5</sup> De 'zelfverdedigingsbegroting' is inmiddels fors en bedraagt 26 miljard euro – ongeveer 3,5 keer zo groot als de Nederlandse defensiebegroting.

In de afgelopen twintig jaar heeft Japan het dilemma tussen terughoudendheid en het nemen van verantwoordelijkheid opgelost door zich voornamelijk te profileren met wat *checkbook diplomacy* wordt genoemd: grote financiële bijdragen aan tal van internationale initiatieven, maar slechts zeer beperkt mensen hiervoor beschikbaar stellen.<sup>6</sup> Zo neemt Japan 17% van het totale VN-budget voor vredesmissies voor zijn rekening, maar zijn er slechts zesendertig mensen in militair verband actief binnen de Verenigde Naties.<sup>7</sup>

De pacifistische houding heeft een aantal voordelen voor Japan. De internationale grensdisputen met China en Rusland lijken mede door deze houding hun geweldloze karakter te behouden en ook in de binnenlandse politiek blijft alles kalm. De andere kant van de medaille is echter dat het heel moeilijk is enkel door middel van financiële steun de internationale erkenning te krijgen die Japan, gezien zijn bijdrage en statuus, verdient. Japan laat zo de behartiging van zijn grote belangen bij vrije toegang tot stabiele energie en andere grondstoffenmarkten eigenlijk over aan de Verenigde Staten. De tweede Golfoorlog in 1991 is hier een goed voorbeeld van. Japan droeg \$13 miljard bij aan de bevrijding van Koeweit, wat neerkomt op 20% van de totale kosten. Desondanks bleef Japan onvermeld in het dankwoord

van de regering van Koeweit aan zijn bevrijders.<sup>8</sup> Over de baten van *checkbook diplomacy* is Japan teleurgesteld. De vraag is of er wellicht alternatieven te bedenken zijn die Japan in staat stellen zijn bijdrage aan internationale missies te intensiveren, zonder afbreuk te doen aan zijn pacifistische aard.

### **Deelname aan internationale vredesoperaties**

Het verwijt *checkbook diplomacy* heeft tot een ommezwaaai in de Japanse politiek geleid. In 1992 werd de wet UNPKO aangenomen, waardoor Japan onder strikte voorwaarden zelfverdedigingstroepen aan VN-missies kan leveren. Op grond van deze wet heeft Japan in 1992/1993 een duidelijk herkenbare personele bijdrage geleverd aan de VN-vredesoperatie in Cambodja. De meest opvallende bijdrage van Japan betreft Irak in 2004. Dit komt deels door de uitgebreide media-aandacht, maar voornamelijk vanwege de breuk met het naoorlogse verleden van Japan die deze missie teweeg heeft gebracht. De bevoegdheden van de Japanse zelfverdedigingstroepen werden in 2003 verder uitgebreid in de zg. Iraq Special Measures Law. Deze wet stelde Japan voor het eerst in staat deel te nemen aan een internationale missie in het hogere geweldsspectrum; troepen waren overigens alleen bevoegd bij te dragen aan wederopbouw, gevechtshandelingen moesten worden vermeden. In januari 2004 zond Japan zo'n 600 militairen naar As-Samawah, die in samenwerking met het Nederlandse contingent watervoorzieningen hebben hersteld en nieuwe hebben aangelegd, medische hulp hebben verleend en scholen en wegen hebben gebouwd.<sup>9</sup> In verband met de verslechterde veiligheidssituatie trok Japan zich in juli 2006 uit As-Samawah terug. Ondanks het verhoogde risico heeft Tokio besloten een klein contingent van 200 militairen van de luchtmacht in ieder geval tot maart 2009 in stand te houden. Dit contingent opereert vanuit Koeweit en houdt zich voornamelijk bezig met het verzorgen van *airlifts* ter ondersteuning van Amerikaanse troepen.<sup>10</sup>

Hoewel het bij de Japanse regering aan politieke wil niet ontbreekt, moet worden geconstateerd dat de legitimiteit van deze missie erg klein is. Illustratief is een recente uitspraak van het Hooggerechtshof van Nagoya. In dit arrest werd bepaald dat de *airlifts* in Irak ongrondwettelijk zijn, aangezien de Japanse strijdkrachten slechts bevoegd zijn om in *non-combat* zones te opereren. Hoewel de uitspraak niet bindend is en de regering deze naast zich neer heeft gelegd, kreeg deze uitspraak bijval vanuit de samenleving.<sup>11</sup>

In het Japanse parlement ligt een grotere bijdrage aan militaire vredesmissies nog steeds uiterst gevoelig. Dit zal in de voorzienbare toekomst niet snel veranderen. Maar dat betekent niet dat Japan geen ruimte zou kunnen vinden meer te gaan bijdragen aan de niet-militaire aspecten van vredesmissies, in het bijzonder vredesopbouw na een conflict en preventie van gewapende conflicten. Vredesopbouwmissies in VN-kader lijken een goede manier voor Japan zich internationaal te profileren zonder in conflict te komen met de eigen wetgeving. Vredesopbouw vereist immers een veelvoud aan civiele en *non-combat*-taken. De discussie daarover begint van de grond te komen. Om aan deze discussie bij te dragen, heeft de Nederlandse ambassade in Japan op 11 juni 2008 op de Keio-universiteit in Tokio een conferentie gehouden over dit onderwerp, waar ook Japanse militairen aan deelnamen. In het bijzonder de bijdrage van de Japanse diplomaat Akashi was opvallend. Hij bepleitte een grotere bijdrage van zijn land aan vredesoperaties. Maar de meeste debatten in Japan gaan enkel over de grondwettelijkheid van militaire deelname aan VN-vredesoperaties.<sup>12</sup> Het Japanse publiek heeft nog geen volledig beeld van deze operaties. Velen gaan ervan uit dat dit zeer risicovolle missies zijn. Het bredere publiek is niet bekend met de voornaamste uitgangspunten van VN-vredesoperaties, te weten 'local consent', 'impartiality' en 'a minimum use of force'.<sup>13</sup>

Vredesopbouw, in het bijzonder post-conflict-vredesopbouw, helpt de randvoorwaarden te scheppen voor duurzame ontwikkeling en versterkt het zelfvertrouwen van de lokale bevolking.<sup>14</sup> Deze vredesoperaties en hun nazorg zijn van groot belang om de *Millennium Development Goals* (MDG's) van de Verenigde Naties te behalen. In de minst-ontwikkelde landen zijn deze basisdoelen voor ontwikkeling (zoals vermindering van honger en kindersterfte) immers alleen haalbaar als er vrede en veiligheid heerst. De MDG's vormen de belangrijkste leidraad voor het Japanse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid.

De koppeling tussen vredesopbouw en ontwikkelingshulp heeft Japan reeds in 2003 gecodificeerd in het *Revised Official Development Assistance Charter* (ODA Handvest). Japan wijdt in dit handvest specifiek uit over vredesopbouw. De belangrijkste aanbeveling van het Handvest is dat activiteiten in het kader van vredesopbouw met ontwikkelingsgeld gefinancierd dienen te worden.<sup>15</sup> Bij dit soort activiteiten moet worden gedacht aan operaties in het kader van *Security Sector Reform* (SSR). Dit zijn op veiligheid gerichte hervormingen van een publiek bestel, met als doel de effectiviteit van vredesopbouw te vergroten.<sup>16</sup>

Belangrijke componenten van SSR zijn projecten gericht op *disarmament, demobilization, and reintegration of ex-combatants* (DDR) en ontmijningswerkzaamheden.<sup>17</sup> Met beide activiteiten heeft Japan onlangs de nodige ervaring opgedaan. Japan heeft in 2003, in het kader van de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), \$35 miljoen gestoken in een aantal DDR-programma's. Aangezien de Japanse overheid in Afghanistan de nodige kennis heeft opgebouwd op het gebied van DDR, kunnen Japanse deskundigen met succes worden ingezet om ook DDR-taken op zich te nemen in andere regio's, in het bijzonder in Afrika, voor de begeleiding van het ontwapeningsproces.<sup>18</sup>

Tijdens een vergadering van de VN-Veiligheidsraad in maart 2005 werd de Japanse visie op vredesopbouw toegelicht. In deze vergadering benadrukte Kenzo Oshima, de permanente vertegenwoordiger van Japan, het belang van steun voor *capacity building* voor binnenlandse vrede in conflictlanden, waarbij hij wel de kanttekening plaatste dat diegenen die internationale steun krijgen, hier niet afhankelijk van mogen worden. *Local empowerment*- en *local ownership*-projecten moeten helpen dit te voorkomen. Oshima liet weten dat Japan zich meer zou richten op *human security*. Dit concept richt zich niet alleen op dreigingen vanuit een statelijk perspectief, maar kijkt tevens naar de implicaties van een dreiging voor het individu. Het succes van wederopbouw en de overgang van conflict naar vrede en ontwikkeling hangt volgens Japan voor een groot deel af van de mate waarin het concept *human security* kan worden vertaald naar de realiteit.<sup>19</sup> Of de Japanse zelfverdedigingstroepen met hun huidige mandaat daarvoor de aangewezen instantie zijn, moet nog blijken. Er bestaat echter een goede kans dat het wettelijk kader ten aanzien van de Japanse krijgsmacht niet ingrijpend hoeft te worden hervormd om de krijgsmacht, in post-conflictsituaties, dit soort taken uit te laten voeren.

Naast militaire VN-vredesoperaties zijn politieke missies in VN-verband een belangrijk instrument voor Japan om zich internationaal te profileren. Twee van deze missies mogen gezien hun belang voor de positie van Japan ten aanzien van VN-operaties niet onvermeld blijven: de VN-missie in *Oost-Timor* en die in *Nepal*. Beide missies vonden plaats in Azië en kunnen wat betreft de Japanse participatie als zeer succesvol worden beschouwd. In Oost-Timor detacheerde Japan in 1999 een contingent politiefunctionarissen. Dit was de eerste keer sinds de Japanse deelname aan de vredesmissie in Cambodja dat Japan politiecapaciteit beschikbaar stelde aan de VN.

Met hun politie-inzet werd er een begin gemaakt aan een langdurige inspanning van Japan ten behoeve van de vrede in Oost-Timor.<sup>20</sup>

De tweede missie betreft een politieke observatiemissie van een zestal Japanse officieren in het kader van de *United Nations Mission In Nepal* (UNMIN). Deze missie begon in 2007. Het is de eerste keer dat Japanse officieren opereerden in een missiegebied zonder dat zij daarbij werden gesteund door een Japans contingent.<sup>21</sup> Uit deze twee missies blijkt dat Japan zich steeds meer richt op de civiele kant van vredesopbouw.

Bij de oprichting van de *Peacebuilding Commission* door de Verenigde Naties heeft Japan zich beschikbaar gesteld voor het voorzitterschap. Deze rol past uitstekend in het uiteengezette beleid. Japan dient thans nog na als 'interim voorzitter' tot januari 2009, omdat de leden het nog niet eens konden worden over de opvolging van Japan en de verdeling van zetels over diverse regio's. Het voorzitterschap geeft Japan extra profiel, wat ook past in het streven op den duur permanent lid te worden van de VN-Veiligheidsraad. Het is echter zeer de vraag of dat laatste zal lukken, gezien de onenigheid onder de VN-leden over uitbreiding van de Veiligheidsraad en de weerstand die China biedt tegen een Japanse zetel in die Raad.

### Internationale samenwerking

Een samenwerkingsverband met landen die zich al langere tijd bezighouden op het terrein van vredesopbouw kan Japan helpen zijn expertise uit te breiden. Een suggestie onzerzijds is daarvoor een trilateraal verband tussen Japan en twee liberale democratieën, Canada en Nederland, aan te gaan. Zowel Canada als Nederland houdt er, wat betreft Defensie, politieke agenda's op na die goed aan de agenda en capaciteiten van Japan zijn te koppelen. Er is in Japan veel waardering voor de wijze waarop beide landen invulling geven aan hun vredesoperaties en hun nadruk op complementaire wederopbouw. De historisch bijzondere band van Japan met Nederland betekent ook dat er een goed fundament is voor vruchtbare samenwerking. Canada geniet in Japan aanzien als land dat *human security* centraal stelt en een constructieve bijdrage levert aan zowel vredesmissies als ontwikkelingssamenwerking. Ook als 'collega' van Japan in de G8 legt Canada gewicht in de schaal.

Een dergelijk trilateraal samenwerkingsverband biedt Japan de mogelijkheid om vredesopbouw te versterken en additionele activiteiten te ondernemen die niet alleen maar op bilateraal verzoek van de Verenigde Staten plaatsvinden, maar zo aan een multilateraal kader worden gekoppeld.

Japan heeft op zijn beurt middelen en materieel tot zijn beschikking die, zeker in aantallen, ver boven het

niveau van zowel Canada als Nederland uitsteken. De statistieken zijn zeer veelzeggend. Het Japanse defensiebudget bedraagt 26 miljard euro – dit is meer dan de som van de Nederlandse en Canadese begroting.<sup>22</sup> Zo beschikt Japan over 60 Chinook transporthelikopters, terwijl Nederland het met slechts 11 stuks moet doen.<sup>23</sup> Transporthelikopters zijn in veel vredesmissies schaars. Al met al lijkt het erop dat alle drie de partijen kunnen profiteren van een eventuele samenwerking op het gebied van post-conflict-vredesopbouw in andere dan gevechtstaken.

### Evenwicht tussen participatie en pacifisme

De Japanse samenleving, de politiek en de krijgsmacht zijn sterk pacifistisch ingesteld. Japan tracht zijn identiteit en profiel verder te ontwikkelen en internationaal een respect afdwingende bijdrage te leveren, zodat er geen ruimte meer is voor kritiek met betrekking tot vermeend *freerider*-gedrag.

Het is niet aannemelijk dat Japan op korte termijn gaat opereren in regio's waar de veiligheid van eigen troepen ernstig zal worden bedreigd. Japan doet echter steeds meer ervaring op ten aanzien van vredesopbouw in post-conflictsituaties. De ontwikkeling van de Japanse identiteit moet dan ook in deze richting gezocht worden. Hierbij moet niet te veel nadruk liggen op de gevechtstaken in vredesmissies. Belangrijker is de civiele component meer bij dit proces te betrekken. Landen als Nederland en Canada kunnen hierin een katalyserende rol voor Japan spelen.

Geleidelijk aan weet Japan zich steeds beter een houding te geven in de internationale arena. Indien Japan de huidige trend voortzet en zich blijft richten op vredesopbouw, is de kans groot dat het land binnen afzienbare tijd een werkbaar evenwicht vindt tussen enerzijds de internationale roep om grotere Japanse participatie en anderzijds het verlangen van de eigen bevolking dat de pacifistische grondvesten van het hedendaagse Japan niet verloren gaan. Een sterkere betrokkenheid bij pre- en post-conflict-vredesopbouw op civiel terrein, ter ondersteuning van het vredesbeleid en vredesoperaties van gelijkgezinde landen, biedt gelegenheid dat evenwicht te handhaven en Japan als groot en hoogontwikkeld land meer profiel te geven.

### Noten

- 1 Kyodo, 'Japan seeks active role in peace-building training in Asia, Africa', in: *Today in Asia*, 25 maart 2008.  
Zie wat betreft het BNP van Japan: <[www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook)>.
- 2 Artikel negen van de Japanse Grondwet.

- 3 <[www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf)>, Tabel 1 Net Official Development in 2007.
- 4 OESO website <[http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_33721\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.html)>.
- 5 Hirata Keiko, 'Questioning Pacifism: Collective identity and security policy in Japan', *Conference Papers*, International Studies Association, 2007, blz. 29.
- 6 Arpita Mathur, 'Japan's Self-Defense Forces: Towards a Normal Military', in: *Strategic Analysis*, september 2007, blz. 730.
- 7 Verenigde Naties, *Contributors to United Nations peacekeeping operations*, maart 2008 <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08\\_1.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08_1.pdf)>.
- 8 Gen Kikkawa, 'Japan and East Timor: Change and Development of Japan's Security Policy and the Road to East Timor', in: *Japanese Studies*, december 2007, blz. 254.  
20% zie <http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/>
- 9 Ishizuka Katsumi, 'Japan's New Role in Peace-building Missions', in: *East Asia*, herfst 2006, blz. 17-18.
- 10 'Japan extends Iraq air force support for two years', *Thomson Reuters Group*, 29 maart 2007.
- 11 Kubota Yoko, 'Court says Japan's Iraq operation unconstitutional', *Thomson Reuters Group*, 17 april 2008.
- 12 Mathur, *a.w. noot 6*, blz. 726-727.
- 13 Katsumi, *a.w. noot 9*, blz. 8-9.
- 14 *Ibid.*, blz. 12.
- 15 Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Revision of Japan's Official Development Assistance Charter* (2003).
- 16 Hideaki Shinoda, 'Security Sector Reform and Peacebuilding in Africa with Special Reference to the Case of the Democratic Republic of the Congo', in: *Hiroshima Peace Science*, jrg. 28, blz. 156.
- 17 *Ibid.*
- 18 Katsumi, *a.w. noot 9*, blz. 15.
- 19 Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Opening Remarks by Prime Minister Obuchi at An Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow*, 2 december 1998.
- 20 U.N. Press Release, PKO 186, Department of Public Information, News and Media Division, New York, 'Peacekeeping seminar concludes in Tokyo with pledge by Japan's government to consider engagement on the ground, including in Sudan, Afghanistan', 6 juni 2008.
- 21 *Ibid.*
- 22 <[www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook)>.
- 23 *The Military Balance 2008*

Teun Mandema is masterstudent Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties aan de Rijksuniversiteit Groningen en was als Marinier werkzaam in Irak; Joris Voorhoeve is hoogleraar Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie.

## Israël en Barbertje

N.a.v. Harrie Verbon, 'Israël en internationaal recht: Barbertje moet hangen', *Opiniestuk in: Internationale Spectator*, september 2008, blz. 491-494.

Hoor en wederhoor zijn vaste onderdelen van het openbare debat waaraan de *Internationale Spectator* zich natuurlijk ook strikt houdt. Toen ik de bijdrage van Harrie Verbon las, drong de vraag zich op: waar ben ik dit eerder tegengekomen? Dat was in Nederlandse en buitenlandse publicaties. De betoogtrant was steeds dezelfde, met aan de randen wat *couleur locale*. Ballast gooi ik graag onmiddellijk weg.

Het Israëliëse woord *Hasbara* [Hebreeuws voor 'uitleggen' of 'interpreteren']<sup>1</sup> lijkt relevant. Dit is de voorlichtingsorganisatie die de wereld moet overtuigen van Israël's gelijk. Dit 'kwetsbare land' – trots op het vierde militaire apparaat ter wereld met, in omvang, de tweede luchtmacht – is, zo moet duidelijk worden gemaakt, het zielige slachtoffer van Arabische en Iraanse agressie en wijdverbreid antisemitisme. *Hasbara* gaat niet alleen om informatie. Training over de hele wereld is een van de vele instrumenten. Het Israëliëse Ministerie van Buitenlandse Zaken beheert een toegesneden vierweekse cursus, *The Ambassador's Course*<sup>2</sup> genoemd. Onder het motto 'Ben jij het ontbrekende stuk in Israël's Hasbara team?', bevordert deze *on-line*-cursus een positief beeld van Israël. Groepsleiders, opvoeders, studenten en activisten in de Diaspora worden getraind om 'een samenvattend overzicht van het conflict te verwerken, de middelen om de Palestijnse propaganda te begrijpen alsmede mediapartijdigheid te onderkennen'. Ook wordt geleerd het beleid van Israël te propageren. Vooral dit laatste leidt tot standaardteksten in de geschreven media.

Verbon probeert allereerst de statuus en relevantie van het systeem van het internationaal recht te ondergraven om vervolgens de Adviserende Opvatting van 9 juli 2004 van het Internationaal Gerechtshof (IGH) over *bestaand internationaal recht* over 'de muur' en verwante onderwerpen te degraderen. Zijn poging is begrijpelijk. Dit Advies is vernietigend voor Israël en de VN-Veiligheidsraad. De laatste faalde, aldus het Hof, in zijn allereerste plicht, het handhaven van internationale vrede en veiligheid. Het Hof meent dat de VN hun inspanningen voor

een spoedige oplossing moeten verdubbelen en rekening dienen te houden met deze uitspraak. Het IGH heeft daarmee de geldigheid voor en de toepasbaarheid op Israël van het internationaal recht herbevestigd. Deze uitspraak legden de Verenigde Staten en Israël, zelfs voordat zij de inhoud kenden, naast zich neer. Daarmee bevestigden zij dat het internationaal recht niet aan hun kant staat. De Europese Unie volstond met loze gebaren.

Vervolgens doet Verbon een aanval op de Vierde Conventie van Genève en hij weet zelfs een redenering op te zetten die de bezetting van de Palestijnse Gebieden zou rechtvaardigen. Het Internationaal Gerechtshof – de hoogste juridische autoriteit – wijst dit nadrukkelijk af. Verbon schildert de joodse nederzettingen als aanvankelijk zoiets als een ongelukkig natuurverschijnsel. Niets is minder waar. Slechts twee citaten uit vele:

'We must expel Arabs and take their places.'

(David Ben-Gurion, toekomstig premier van Israël, 1937, in: *Ben-Gurion and the Palestine Arabs*, Oxford University Press, 1985)

'Everybody has to move, run and grab as many hilltops as they can to enlarge the settlements because everything we take now will stay ours [...] Everything we don't grab will go to them.'

(Ariel Sharon, Israël's minister van buitenlandse zaken, sprekend tot een bijeenkomst van militanten van de extreem rechtse vleugel van de Tsomet Party, *Agence France Presse*, 15 november 1998)

Interessant zijn vooral de vragen die Verbons titel stelt. Is Israël het arme Barbertje dat moet hangen? Iedereen die aandachtig de krant leest, kan zich al een goed onderbouwd oordeel vormen. Hieronder staat slechts een kleine greep uit de hoofdthema's in de media.

Israël weigert al tientallen jaren vrede te sluiten met de Palestijnen, en zeker niet op basis van bestaand internationaal recht. In strijd met Veiligheidsraadsresolutie 242 van 1967 heeft Israël zich nog steeds niet teruggetrokken uit alle Bezette

Gebieden. Integendeel, in hoog tempo worden de bestaande nederzettingen (alle zonder uitzondering illegaal) uitgebreid, nieuwe gevestigd en wordt het aantal *settlers* voortdurend uitgebreid. Oost-Jeruzalem is de Palestijnen ontstolen. Dit alles is in strijd met de Vierde Geneefse Conventie, herbevestigd door het IGH. Het politieke, economische en sociale leven van de Palestijnen wordt systematisch vernietigd met middelen als de muur, destructie van huizen, de honderden militaire wegversperringen, het ontbreken van toegang voor de Palestijnen tot de hoofdwegen in hun eigen gebied, vele militaire acties tegen burgers, de middeleeuws-barbaarse afgrenzing van Gaza, het doden en verminken van onschuldige Palestijnse burgers, en het vernietigen van de Palestijnse infrastructuur voor veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg. Ongeveer 12.000 Palestijnse mannen, vrouwen en kinderen werden ontvoerd (onder wie 46 volkomen correct gekozen parlementariërs) en veelal zonder enige vorm van proces gevangen gehouden en gemarteld (ja, ook vrouwen en kinderen). Soms worden enige honderden vrijgelaten, maar een gelijk aantal weer ontvoerd en gevangen gezet. Zo wordt het niveau constant gehouden.

Wat *Hasbara* en Verbon ons ook op de mouw mogen spelden, de hoofddoelstelling van het Israëliëse regime is het politiek zionisme en dat wordt *rücksichtslos* uitgevoerd. Groot-Israël, *Eretz-Israel*, was al voor het uitroepen van de staat Israël de hoeksteen van het beleid en is onverminderd geldig. De Westelijke Jordaanoever wordt in een geleidelijk proces geannexeerd; Gaza als leefruimte voor een menswaardig bestaan van anderhalf miljoen mensen vernietigd. Het aan het politiek zionisme complementaire doel is op termijn alle Palestijnen uit Groot-Israël te verdrijven. Dit gebeurt onder onze ogen.

Is Israël onschuldig en onterecht beschuldigd? Moet het als Barbertje hangen? Verbon wil alles door machtsverhoudingen laten bepalen, maar daarover gaat nog steeds het internationaal recht. Het instellen van een Israël Tribunaal door de VN-Veilighedsraad zou daarbij een goed initiatief zijn. Dan zouden leidende politici, hoge militairen en rechters die martelen autoriseren, zich voor de wereldgemeenschap vanuit een cel in Scheveningen onder het internationaal recht kunnen verantwoorden.

## Noten

- 1 Oscar Garschagen, Midden-Oosten-correspondent van *NRC Handelsblad*, schreef: 'Slachtoffer Israël, Propagandamachine Hasbara moet de wereld van het Israëliëse gelijk overtuigen; Van oudsher investeert Israël veel tijd, geld en moeite in het eigen imago. Als ons beleid maar goed wordt uitgelegd, zo redeneert het land, volgt begrip vanzelf.' (*NRC Handelsblad*, 5-6 augustus 2006, Zaterdag Bijvoegsel, blz. 6).
- 2 <[www.Israel-mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000\\_2009/2003/4/Ambassador-s%20Course](http://www.Israel-mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000_2009/2003/4/Ambassador-s%20Course)> en; <[www.jacontact.org/courses/is-am](http://www.jacontact.org/courses/is-am)>.

Jan Wijenberg was van 1970 tot 2003 werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de periode 1987-2003 was hij op verscheidene plaatsen ambassadeur, waaronder in Jemen en Saudi-Arabië. Hij is bestuurslid van *Stichting Stop de Bezetting*.

## Israël en Barbertje (2): de pot verwijt de ketel

N.a.v. Harrie Verbon, 'Israël en internationaal recht: Barbertje moet hangen', *Opiniestuk in: Internationale Spectator*, september 2008, blz. 491-494.

Niet gehinderd door basiskennis van het internationale recht heeft hoogleraar openbare financiën Harrie Verbon gemeend de kwestie-Israël en internationaal recht in de *Internationale Spectator* opnieuw aan de orde te moeten stellen. Hij verwijt '[d]egenen die de Palestijnse zaak een goed hart toe dragen', misbruik van het internationaal recht 'om louter politieke doeleinden te verwezenlijken'. Hoewel Verbon suggereert een 'objectieve beschouwer' van het vraagstuk-Israël/Palestina te zijn, maakt hij zich zelf schuldig aan wat hij anderen verwijt. Daarmee alleen al maakt hij zijn eigen verhaal totaal onovertuigend.

In antwoord op de door Verbon gestelde vraag in hoeverre VN-Veiligheidsraadsresolutie 446 en het advies van het Internationaal Gerechtshof uit 2004 over de 'Juridische Consequenties van de Bouw van een Muur in Bezet Palestijns Gebied'<sup>1</sup> een bijdrage hebben geleverd aan een oplossing van de kwestie-Israël/Palestina, presenteert hij vervolgens zijn, zeer gekleurde, versie van de geschiedenis van het probleem. Terloops doet hij een aantal ridicule beweringen – zoals dat het maar de vraag is of de Westelijke Jordaanoever bezet gebied is en dat vanuit een bepaalde (tijdelijke) optiek de bezetting door Israël rechtmatig is.<sup>2</sup> Door de jaren heen hebben vele gezaghebbende organen, waaronder het Internationale Rode Kruis, het Office for the Coordination of Humanitarian Affairs van de Verenigde Naties, het Internationaal Gerechtshof en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) het tegendeel meer dan duidelijk gemaakt. Zij deden dit op basis van heldere en juridisch relevante feiten en argumenten, met afweging van zowel Israëlische als Palestijnse argumenten en geheel op basis van bestaand recht.

Verbon bekritiseert het Internationaal Gerechtshof onder meer omdat 'niet alle rechters uit rechtsstatelijk functionerende landen afkomstig zijn',<sup>3</sup> onder verwijzing naar de uit China afkomstige rechter Shi,<sup>4</sup> die het Hof ten tijde van het Advies

met betrekking tot de bouw van de muur voorzat. Feit is dat 14 van de 15 rechters – alleen de Amerikaanse rechter stemde tegen – van oordeel waren dat de bouw van de muur in strijd is met het internationale recht. Naar aanleiding van deze en andere door Verbon in zijn artikel geuite (onterechte) kritiek op de competentie en het gebrek aan onpartijdigheid van het Hof, valt het dan des te meer op dat Verbon zich zelf op bronnen baseert die met geen mogelijkheid als objectief en competent te beschouwen zijn. Anne Bayefsky<sup>5</sup> bijvoorbeeld is nauw verbonden met pro-Israëlisch rechts in Amerika en staat bekend om de krasse maar slecht gefundeerde taal waarmee zij relevante activiteiten van de Verenigde Naties beoordeelt. Onlangs nog maakte zij deze organisatie uit voor 'de grootste verspreider van antisemitisme in de hedendaagse wereld'.<sup>6</sup>

Kortom, de heer Verbon verwijt de ketel dat hij zwart ziet en misbruikt zelf het recht c.q. juridische argumenten om zijn vooringenomen politieke punt te maken. De kwestie-Israël/Palestina is van veel te groot belang om zo onverantwoordelijk behandeld te worden.

### Noten

- 1 Officiële titel *ICJ Advisory Opinion*, 9 juli 2004, die dus de door Israël en Verbon gebezigde terminologie van 'veiligheidshek' niet overgenomen heeft.
- 2 Zie blz. 492, linkerkolom.
- 3 Zie blz. 494, noot 2.
- 4 Volgens Verbon 'een Chinees, afkomstig dus uit een land dat niet bepaald bekend staat om de naleving van de mensenrechten', *ibid.*
- 5 Zie blz. 494, noot 1.
- 6 Anne Bayefsky, 'Again: Antisemitism, Welcomed and Cheered', *Editor's Note*, 24 september 2008, <<http://www.eyeontheun.org/editor.asp?p=659&cb=1>>.

Karin Arts is universitair hoofddocent internationaal recht aan het *Institute of Social Studies (ISS)* in Den Haag.

### Oorlog in drievoud

**Maarten van Rossem:**

**Drie oorlogen. Een kleine geschiedenis van de 20e eeuw.**

Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers,

2008; 319 blz.; 18,95 euro

ISBN: 978-90-468-0321-9

Ik moet bekennen dat ik met enige onzekerheid begonnen ben aan het lezen van dit boek. In 319 bladzijden zowel de Eerste als de Tweede Wereldoorlog behandeld zien en dan nog de Koude Oorlog als extraatje: dat is wel wat. Ik kende bovendien de schrijver niet. Maarten van Rossem – zo heb ik achteraf vernomen – is in Nederland een bekende televisiefiguur, maar helaas kijken wij Vlamingen sinds de opkomst van de commerciële televisie nog zeer zelden naar de Nederlandse televisiezenders. Het omgekeerde zal waarschijnlijk ook wel waar zijn. Ik zal het maar meteen toegeven: ik heb het boek in één ruk uitgelezen en ik was aangenaam verrast. Ik vind het altijd positief dat professoren uit hun ivoren toren neerdalen en proberen het onderzoek waar zij mee bezig zijn, te vertalen in heldere publicaties die voor het brede publiek toegankelijk zijn. Met dat soort activiteiten maakt men niet direct promotie aan een universiteit – althans niet in België – maar ze beantwoorden wel aan de maatschappelijke en dienstverlenende taak van de academicus.

Van Rossem heeft dit boek in eerste instantie geschreven voor de niet-specialist die de twee wereldoorlogen en de Koude Oorlog alleen kent uit ontspanningsliteratuur en films als *Saving Private Ryan* of *The Pianist*. Hij richt zich tot diegenen die inzicht willen krijgen in de ingewik-

kelde gebeurtenissen die de twintigste eeuw hebben bepaald, maar te weinig tijd hebben om daarover een reeks publicaties door te nemen. Maar ook voor de specialist is het een aangenaam weerzien met personen en het opnieuw ervaren van gebeurtenissen waarvan men voor een deel de betekenis vergeten was.

Van Rossem beschrijft vooral, verklaart af en toe en probeert een aantal gebeurtenissen te duiden en te interpreteren. Persoonlijk vind ik de hoofdstukken over de twee wereldoorlogen zeer sterk en beter dan dat over de Koude Oorlog. De analyse van de structuralistische en intentionalistische interpretatie van het Derde Rijk is methodisch en systematisch. De wereldoorlogen waren militaire conflicten van beperkte duur en dus is de kans groter om volledig en objectief te zijn. De auteur slaagt er goed in de hoofdlijnen van die tragische perioden weer te geven. Zeer degelijk zijn de passages over het antisemitisme van Hitler, het Enigma-verhaal, het Von Mansteinplan en de improvisatie van de geallieerden, en de concentratiekampen.

Wat de Koude Oorlog betreft: hier ontbreekt een expliciete theoretische basis. Het ware goed geweest om bijvoorbeeld de traditionalistische en de revisionistische auteurs met elkaar te vergelijken. De Koude Oorlog is geen traditioneel militair conflict en heeft vijftig jaar geduurd. (Zelfs dat is betwistbaar: was het een 'oorlog'? En als het een oorlog was, is hij dan afgelopen?) Dus moest de schrijver noodzakelijkerwijze selecteren. In zijn analyse probeert Van Rossem rekening te houden met zoveel mogelijk gebeurtenissen en feiten die de relaties tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie hebben bepaald, maar

hij kan sommige daarvan slechts oppervlakkig aanraken. Terloops verwijst hij naar het Europese integratieproces, lokale conflicten en de relaties van de supermogendheden met de ontwikkelingslanden, maar die komen minder uit de verf en dat kon ook niet anders.

Het boek is prettig leesbaar. Van Rossem geeft blijk van een grote belezenheid (al worden de bronnen niet in de tekst, maar alleen op het einde in de bibliografie vermeld). In het voorbijgaan maakt hij brandhout van theorieën waar hij het niet mee eens is. Ook minder bekende figuren als Henry Wallace, de lang vergeten vice-president van Truman, of Claus von Stauffenberg, die een mislukte aanslag op Hitler pleegde, passeren de revue. De nuchtere analyse wordt af en toe doorbroken door persoonlijke mijmeringen, wat het boek een levendig karakter geeft. Een voorbeeld: 'Het is een droevige gedachte dat van de miljarden mensen die in de twintigste eeuw hebben geleefd, men zich over een paar eeuwen alleen Adolf Hitler nog zal herinneren.' (blz. 53)

Van Rossem bekritiseert graag (vooral Amerikaanse) beleidsvoerders en wijst op het relatieve karakter van de buitenlandse politiek. Het gaat om het nemen van beslissingen onder grote onzekerheid. Achteraf is het altijd gemakkelijk te zeggen dat het anders had gemoeten. Al bij al geeft hij een heldere schets van de drie oorlogen waarvan de gevolgen heden ten dage in de internationale betrekkingen nog altijd voelbaar zijn.

*Erik Faucompret*

**Erik Faucompret** is hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Antwerpen.

## De zoektocht naar hegemonie

**Jeremy Black:**

**Great powers and the quest for hegemony. The world order since 1500.**

Londen/New York: Routledge, 2008; 273 blz.; 25,95 euro; ISBN: 978-0-415-39580-9

In 1987 maakte de Britse historicus Paul Kennedy, hoogleraar aan Yale University, furore met een groots boek over vijf eeuwen internationale politiek: *The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000*. Twintig jaar na dato achtte de eveneens uit Groot-Britannië afkomstige Jeremy Black, hoogleraar aan de University of Exeter en een autoriteit op het gebied van de geschiedenis der internationale betrekkingen, het tijd voor een kritische herwaardering.

Volgens Kennedy bestaat er een nauwe verbinding tussen economische groei en technologische ontwikkeling van een staat en anderzijds zijn machtspositie ten opzichte van andere mogendheden in de wereld. Staten zullen zich ontwikkelen tot grote mogendheden als ze daarvoor de economische basis hebben en andersom leidt die natuurlijke tendentie ook tot de ondergang van grote mogendheden, aangezien hun machtsstreven op enig moment onvermijdelijk de economische draagkracht te boven zal gaan. *Overextension* en *overstretch* leiden dan tot verstrooiing van de energie van een staat, waardoor zijn positie van de eerste rang geleidelijk zal overgaan naar een andere staat, die nu op zijn beurt een gooi naar hegemonie zal doen.

De geschiedenis van de internationale betrekkingen wordt volgens deze theorie een opeenvolging van

tijdperken die door één hegemoniale staat gedomineerd worden: op de Habsburgse tijd volgde de Britse en na de Britse kwam de Amerikaanse. Medio jaren tachtig leken de Verenigde Staten een reus op lemen voeten, aangezien het land economisch in zwaar weer verkeerde en andere mogendheden het economisch voorbij leken te streven (Japan, West-Europa) of aan het begin van een razende ontwikkeling leken te staan (China). Allerwegen vroeg men zich af waar die ontwikkeling zou eindigen. Kennedy's boek kwam dus als geroepen, al was zijn boodschap niet prettig: de geschiedenis leerde dat Amerika zijn positie als leidende mogendheid eerder vroeg dan laat zou moeten afstaan aan economisch succesvollere staten.

Het is ironisch dat die boodschap in eerste instantie al gauw gelogenstraft leek te worden door het einde van de Koude Oorlog. Nu sinds het begin van de 21ste eeuw de Verenigde Staten steeds verder in het moeras van de *war on terror* lijken weg te zakken, terwijl China zich intussen onophoudelijk verder ontwikkelt, lijken Kennedy's ideeën over de ondergang van grote imperia door *imperial overstretch* echter opnieuw relevant.

Juist dit verleent ook aan de kritiek van Black op Kennedy zoveel gewicht. Ten eerste bekritiseert hij diens opvattingen over wat grote mogendheden eigenlijk zijn. Volgens Black gaat Kennedy te eenzijdig uit van een ontwikkeling van grote mogendheden, gemodelleerd naar de opkomst van westerse staten met een sleutelrol voor de economische opbloei en de opbouw van een maritieme macht. Dat mag voor de ontwikkeling van Engeland essentieel geweest zijn, maar het is de vraag of de macht van China of het Ottomaanse Rijk in de zes-

tiende of zeventiende eeuw daaraan afgemeten kan worden. Voor hen was het vermogen zich te land te weer te kunnen stellen veel relevanter, en zeker voor China gold dat het een belangrijke impuls om overzee gewin te zoeken miste: om arbeidskracht en land zaten de Chinezen niet verlegen. Te zeggen dat zij en de Turken *daarom* mogendheden in verval waren, is dan kortzichtig en anachronistisch.

Ook Kennedy's visie op het gedrag van staten is volgens Black eenzijdig. Volgens Kennedy zullen staten vanwege de anarchistische natuur van de statenwereld altijd naar maximale macht streven, wat nauw aansluit op het wijdverbreide realistische perspectief op de internationale politiek. Black meent dat de realisten daarbij te zeer uitgaan van enkel en alleen de historische ervaring met interstatelijk conflict in Europa, waar een groot aantal staten elkaar voortdurend trachtte te domineren. De geschiedenis van China laat bijvoorbeeld fasen zien waarin dat land zich inhield en zich tevreden stelde met een symbolische macht over concurrenten in zijn nabijheid. In plaats van een statische definitie ziet Black daarom liever een *dynamisch begrip van grote mogendheid*, waarbij vooral de vraag centraal staat welke staten op specifieke historische momenten door andere staten en door zichzelf als grote mogendheden werden gezien. Dat wil zeggen als mogendheden waarmee andere staten in hun overwegingen serieus rekening moeten houden. Door op die manier uit te gaan van de toenmalige perceptie en zelfperceptie van (grote) mogendheden, zorgt de wetenschapsman ervoor dat zijn blik niet vernauwd of verduisterd wordt door zijn eigen, mogelijk ahistorische definities.

Black blijft in zijn wat moeizaam geschreven, maar even goed interessante boek gelukkig niet hangen in kritiek. Tegenover Kennedy's materialistisch en structuralistisch perspectief zet hij een benadering die ook culturele factoren meeweegt. Hij heeft daardoor meer oog voor de rol van beleidsmakers, en dat is belangrijk, want juist hun ideeën en beslissingen zijn bepalend voor de wijze waarop een mogendheid haar (economische en anderszins) vermogens inzet. Ook besteedt hij veel aandacht aan niet-westerse mogendheden en hun lang aanhoudende relevantie voor de internationale politiek, terwijl Kennedy juist de neiging heeft hen op een bepaald historisch moment 'af

te schrijven', omdat ze dan 'in decline' en dus volgens de theorie irrelevant geworden zijn.

Volgens Black steunt de macht van een staat op veel meer dan alleen op zijn economie. Ook het prestige van een land is van belang, evenals zijn vroegere verdiensten en de bewondering die het bij anderen weet los te maken. Elementen van *soft power* die bijdragen tot de status van een grote mogendheid en haar macht kunnen stabiliseren of, bij het ontbreken ervan, juist kunnen leiden tot voortdurende aanvallen op die status, hoe sterk de economische basis ook mag zijn. Macht krijgt immers pas een werkelijk sterk fundament als de dominante mogendheid in de positie

is dwang grotendeels achterwege te laten, omdat ze erin geslaagd is een coalitie met (elites in) andere staten tot stand te brengen, die bereid zijn met haar leiderschap in te stemmen en met haar samen te werken. Dat is het belangrijkste inzicht dat Black ons biedt. Een inzicht dat inderdaad bij Kennedy node werd gemist en beter verklaart in welke benarde positie de Verenigde Staten zich in de wereld van nu bevinden.

Jacco Pekelder

Jacco Pekelder is verbonden aan het departement geschiedenis van de Universiteit Utrecht.

## De Europese Raad: hoogste orgaan van de EU

Jan Werts:

**The European Council.**

Londen: John Harper Publishing, 2008;

xix + 271 blz.; 27= euro;

ISBN: 978-0-9556202-1-8

De Europese Raad – niet te verwarren met de Raad van Ministers of de Raad van Europa – behoort tot de minst bestudeerde organen van de Europese Unie. Dit is opmerkelijk. Als de vergadering van de staatshoofden, regeringsleiders en de voorzitter van de Commissie stelt hij namelijk de 'algemene politieke beleidslijnen vast'.<sup>1</sup> Waar voor journalisten dit driemaandelijkse politieke circus vaak de *raison d'être* is van hun plaatsing in Brussel, hebben academici de Europese Raad links laten liggen. Gezien de schaarste aan gedegen studies is het recente boek van Jan Werts te verwelkomen.

Hoewel hij als correspondent meer dan dertig jaar de Europese Raad heeft meegemaakt, is het boek niet van journalistiek-anecdotisch karakter, maar gebaseerd op een eerder proefschrift. Verder is het werk uitgegeven door John Harper Publishing, bekend van de standaardwerken over de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement.<sup>2</sup>

Werts stelt zich in zijn boek tot doel 'de oprichting en de ontwikkeling van de Europese Raad' te verklaren. Dit was/is relevant met het oog op de veranderingen in het Verdrag van Lisabon. Het boek is logisch onderverdeeld in vijf hoofdstukken (oprichting; institutionele structuur; hoogte- en dieptepunten; EU van 27 lidstaten; en aanbevelingen). Wél valt direct op dat de auteur een theoretische situering achterwege heeft gelaten. Verder mist het boek een duidelijk inleidend hoofdstuk waarin hij zijn argument uiteenzet. Dit komt de uiteindelijke

analyse niet ten goede. Ook doet zijn lijst van ondersteunende interviews af aan de kwaliteit: driekwart daarvan zijn met ambtenaren uit de Benelux. Volgens zijn eigen overzicht heeft Werts met geen enkele ambtenaar of politicus uit Frankrijk, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk gesproken. Dit valt hem aan te rekenen.

Dat een theoretische situering toegevoegde waarde zou kunnen hebben, blijkt vooral uit hoofdstuk één. Theoretisch valt de oprichting van de Europese Raad namelijk te verklaren vanuit zowel een actor- als een institutioneel perspectief. Een actorperspectief kan structureel zijn (bijv. het opkomend belang van internationale handel; de Europese Raad als tegenwicht tegen de supranationale Commissie) of individueel (bijv. verandering van politieke leiders in de drie grote landen in 1974; de verpersoonlijking van politiek via de media). Een institutioneel perspectief

kan functioneel zijn (de noodzaak om op het hoogste niveau regelmatig te overleggen) of sociologisch gemodelleerd aan andere internationale instellingen (bijv. de G7). Werts noemt al deze redenen, zonder theoretische situering, en dit leidt soms tot inconsistentie in zijn argumentatie. Waar hij tot twee keer toe de Europese Raad in een subtitel als functionele 'noodzaak' bestempelt, zegt hij op blz. 18 dat het alleen een eliteproject van regeringsleiders was.<sup>3</sup> Dit noemt hij vervolgens – één van de zeldzame keren dat hij een theoretische term laat vallen – in lijn met het neofunctionalisme; compleet onjuist.<sup>4</sup>

Hoofdstuk twee, drie (de institutionele structuur; de hoogte- en dieptepunten) zijn van betere kwaliteit. Vooral wanneer Werts beschrijft, is het boek soms stimulerend. Zo laat hij zien hoe vóór 2002 het Voorzitterschap de zeer belangrijke Raadsconclusies tot op het laatste moment geheim hield. Pas diep in de nacht werden de conclusies onder de hoteldeuren van de delegaties doorgeschoven, zodat de andere lidstaten minder tijd hadden om deze op de afsluitende dag nog aan te passen. Wat betreft de analyse van besluitvorming in de Europese Raad zou Werts meer kunnen verwijzen naar het werk van Jonas Tallberg, dat de relatieve macht van de diverse regeringsleiders probeert te verklaren.<sup>5</sup> In hoofdstuk vier laat de auteur zien dat de procedures in de Europese Raad veranderd zijn als resultaat van de recente uitbreidingen. Zo is onder de druk van de aantallen de traditionele *tour de table* afgeschaft – die anders tegenwoordig drie uur zou duren – en is de Europese Raad efficiënter gaan werken.

In het afsluitende hoofdstuk over het Verdrag van Lissabon komt Werts tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Hierin schiet hij enigszins door. Zo stelt hij dat met het nieuwe

verdrag de 'Franse ideeën van vijftig jaar geleden volledig tot stand zijn gebracht'.<sup>6</sup> Werts lijkt hierbij de eerder genoemde uitbreiding, die een Franse coup feitelijk onmogelijk heeft gemaakt, even te vergeten. De auteur heeft waarschijnlijk gelijk dat de kleine landen en de Commissie wat moeten inboeten, maar tegelijk is het ook belangrijk te beseffen dat persoonlijkheden als Delors juist in de Europese Raad méér gedaan kregen dan in de ministeriële raden (bijv. financiën en landbouw). Dat de huidige Commissie niet altijd even strategisch de Europese Raad voorbereidt – met het soms te laat insturen van te lange documenten – lijkt van minstens even groot belang voor haar invloed als de formeel-juridische verandering van 'Lissabon'. Wat betreft deze informele dynamiek gaat het boek ook bijna volledig voorbij aan de rol van het EU-Raadssecretariaat. Achter de schermen is dit één van de belangrijkste spelers. Zo heeft het destijds bijna de hele compromistekst van de Grondwet en het Verdrag van Lissabon geschreven. Juridisch konden de Ieren en Portugezen dit tijdens hun voorzitterschap niet aan.

Hoewel het boek van Werts over een aantal goede ideeën en veel empirisch materiaal beschikt, komt het dus helaas de hoge verwachtingen niet geheel na. De auteur heeft niet de fundamentele keuze gemaakt tussen een analytisch boek en een beschrijvend naslagwerk. Verder is het boek soms taalkundig zwak. Aangezien dit echter één van de weinige studies is over de Europese Raad, is het toch een aanrader voor iedereen die echt in dit orgaan geïnteresseerd is.

#### Noten

- 1 Artikel 4 TEU.
- 2 D. Spence met G. Edwards (red.), *The European Commission*, 2006; M. Westlake

en D. Galloway met T. Digneffe (red.), *Council of the European Union*, 2004; R. Corbett, F. Jacobs & M. Shackleton (red.), *The European Parliament*, 2007.

- 3 Subtitels op blz. 18 en 189.
- 4 Het neofunctionalisme benadrukt het belang van supranationale technocratieën. 'Noch het Parlement, noch de Commissie, noch een belangengroep' is echter volgens Werts verantwoordelijk voor de oprichting.
- 5 J. Tallberg, 'Bargaining Power in the European Council', *SIEPS working paper*, 2007 (online beschikbaar: [www.sieps.se/publ/rapporter/2007/2007\\_1\\_en.html](http://www.sieps.se/publ/rapporter/2007/2007_1_en.html)).
- 6 Blz. 200.

*Hylke Dijkstra*

Hylke Dijkstra is promovendus aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht.

## Zwarte Maandag

**Bob van den Bos:**

**Mirakel en debacle. De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht.**

Assen: Van Gorcum, 2008; vi + 418 blz.; 49,50 euro; ISBN: 978-90-232-4437-0

'Zwarte Maandag'. Zeker in de huidige turbulente tijden op de aandelenmarkten heeft dit begrip een heel andere betekenis dan dezelfde twee woorden voor een aantal Nederlandse politici en ambtenaren nog altijd hebben. Het is de informele benaming die is meegegeven aan maandag 30 september 1991, toen in Brussel een Nederlands ontwerp voor een nieuw verdrag voor de Europese Unie door vrijwel alle andere lidstaten van tafel werd geveegd. 'We zijn afgegaan als een gieter,' was de even openhartige als kernachtige reactie van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek tegenover journalisten voor wie het de uren daarvoor langzaam aan duidelijk was geworden welk drama zich aan het voltrekken was. Door eigenzinnig optreden bleek Nederland die dag de risee van de Europese familie te zijn geworden.

Tot die fatale maandag was Nederland, op dat moment roulerend voorzitter van de toen nog slechts 12 lidstaten tellende Unie, ervan overtuigd een uitstekend ontwerpverdrag voor een nieuwe bestuurlijke structuur van de EU op tafel te hebben gelegd. Met een vervolmaking van de Economische en Monetaire Unie in aantocht, was het ook noodzakelijk een verdere stap te zetten op weg naar een Europese Politieke Unie, hadden de regeringsleiders van de

EU-lidstaten eerder geconcludeerd. Vanaf begin 1991 waren hierover in EU-verband de eerste officiële onderhandelingen gevoerd. Ook toen draaide de discussie – net als nu – in de kern om de vraag of het Europese samenwerkingsverband een intergouvernementeel dan wel een communautair karakter moest hebben. Anders gezegd: meer macht voor de lidstaten of meer macht voor het in Brussel gevestigde Europees bestuur.

De tekst van het ontwerpverdrag dat Nederland in die bewuste septembermaand in 1991 presenteerde, kon gelezen worden als een zeer duidelijke keuze voor Brussel. Of dat werkelijk in alle verdragsartikelen echt zo was, is de vraag. Maar een feit is dat nagenoeg alle overige lidstaten het absoluut oneens waren met de voorgestelde tekst. Daarbij ging het zowel om inhoudelijke als procedurele argumenten.

Hoe heeft Nederland zich zo kunnen vergissen in het Europese politieke krachtenveld, dat is ook zeventien jaar na dato nog een interessante vraag. Het onder de titel *Mirakel en Debacle* in boekvorm verschenen proefschrift waarop oud-europarlementariër Bob van den Bos (D66) eerder dit jaar promoveerde en waarin hij het Nederlandse besluitvormingsproces rondom de Europese Politieke Unie beschrijft, is een zeer geslaagde poging het raadsel te ontrefelen. Maar het ultieme antwoord op de vraag heeft ook hij niet kunnen vinden. Wat dat betreft blijven de hoofdpersonen uit het drama elkaar tegenspreken.

Zo werd al vrij snel na Zwarte Maandag de conclusie getrokken dat de belangrijkste spelers op het departement van Buitenlandse Zaken in Den Haag doof waren geweest voor

diverse waarschuwingssignalen uit de verschillende hoofdsteden. De weg die 'Den Haag' was ingeslagen door in tegenstelling tot eerdere plannen niet voort te borduren op een Luxemburgs ontwerp (van dit land had Nederland het EU-voorzitterschap voor de tweede helft van 1991 overgenomen), maar een praktisch geheel nieuwe tekst te produceren, stuitte bij vele lidstaten op grote bezwaren. Maar Den Haag luisterde selectief en hoorde daardoor vooral wat men wilde horen. Zoals Ben Bot, in die tijd secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het in het boek verwoordt: 'Iedereen moet zich goed realiseren dat men in het buitenland veel beleefder zijn twijfels kenbaar maakt dan in Nederland. Tegen een bezoekende bewindsman wordt bijna nooit nee gezegd. Negatieve reacties worden verpakt in vriendelijkheden.'

Toch heeft Piet Dankert, die als staatssecretaris Europese Zaken de meest betrokken politiek verantwoordelijke was, deze analyse nooit willen onderschrijven. Hij verklaarde in 1994 zich alleen maar te hebben vergist in de steun van de Duitsers. Ook Jan Pronk, destijds als minister belast met Ontwikkelingssamenwerking en inwonend op het ministerie van Buitenlandse Zaken, gelooft niet dat naïveteit de hoofdoorzaak van het falen was: 'Er is veel gedraaid in de hoofdsteden.'

Wie heeft er gelijk? Ook Van den Bos heeft te maken gekregen met het bekende probleem dat politieke geschiedschrijving oproept, die het moet hebben van de observaties van betrokkenen. Iedereen heeft zijn eigen, subjectieve verhaal. Extra handicap voor Van den Bos was dat Piet Dankert – de spil in het verhaal – in 2003 is overleden en dat de auteur

veel van zijn bevindingen niet meer aan hem heeft kunnen voorleggen.

Maar los van de onbeantwoorde schuldvraag blijft er voldoende interessants over. Zo is er de onthulling dat de zoveel bekritiseerde tekst van het ontwerpverdrag voor een zeer belangrijk deel kwam uit de koker van een door voorzitter Delors van de Europese Commissie aan Den Haag ter beschikking gestelde Brusselse *taskforce*. Veel teksten werden – in het Frans – op de burelen van de Europese Commissie geconcipieerd. Op die manier kon Delors zijn ideaal van een federaal Europa overeind houden. In Dankert, die hij goed kende, vond hij een geestverwant. Veelzeggend voor de verhoudingen in Den Haag is dat mensen als minister van Buitenlandse Zaken Van den Brink en premier Lubbers totaal onwetend waren van deze operatie.

Waarmee maar weer eens bewezen is: zo geolied als bureaucratische besluitvormingsmachines er van buiten uitzien, zo chaotisch verloopt de besluitvorming in werkelijkheid. En altijd luidt dan de vraag: zijn er lessen geleerd? In het slothoofdstuk beschrijft Van den Bos een aantal veranderingen en reorganisaties

die het ministerie van Buitenlandse Zaken na 1991 heeft ingevoerd. Maar hij onthoudt zich nadrukkelijk van een waardeoordeel over de getroffen maatregelen.

Van den Bos heeft het in zijn proefschrift over het bestaan van 'koninkrijkes met hun eigen subculturen' op het ministerie van Buitenlandse Zaken, over 'groot en structureel onderling wantrouwen', over 'slechte werkrelaties' en over 'het risico van groepsdenken' ten tijde van de gebeurtenissen die zouden leiden tot Zwarte Maandag.

Zou er in die zeventien jaar iets ten goede veranderd zijn? De koningen op het departement zijn misschien vervangen door stamhoofden; de competentiestrijd lijkt er nauwelijks minder door geworden te zijn. In 2004 was Nederland opnieuw voorzitter van de Europese Unie. Onlangs verscheen een onderzoeksrapport<sup>1</sup> van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie over deze episode. 'Goede persoonlijke verhoudingen tussen de belangrijkste actoren van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging hebben de samenwerking bevorderd,'

zo concluderen de onderzoekers. Dat is duidelijk winst vergeleken bij 1991, toen het juist deze actoren waren die elkaar duidelijk in de weg zaten.

Maar het betreft hier personen. Een andere conclusie is echter dat tijdens het voorzitterschap in 2004 de beleidscoördinatie op twee van de drie onderzochte dossiers 'niet effectief' is gebleken. En was dat gebrek aan coördinatie nu ook niet juist een van de hoofdoorzaken van de Nederlandse afgang in 1991? Er is één geruststelling. Het volgend Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie is pas in 2016.

#### Noten

<sup>1</sup> *Primus inter pares. Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, 2008 (IOB Evaluaties, nr 314).

Mark Kranenburg

Mark Kranenburg is diplomatiek redacteur van *NRC Handelsblad*. Van 2003 tot 2007 was hij EU-correspondent voor dezelfde krant in Brussel.

## Gedetacheerde bruggenhoofden en bruggenbouwers in Brussel

**Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen & Kutsal Yesilkagit:**  
**The New Eurocrats. National civil servants in EU policy making.**

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008; 176 blz.; 29,90 euro;  
ISBN: 978-90-5356-797-5

De Europese Commissie maakt steeds meer gebruik van gedetacheerde nationale experts. Bijna 10% van de ruim 11.000 beleidsambtenaren bij de Commissie bestaat inmiddels uit gedetacheerde beleidsmakers. Nederland heeft gewilde expertise en voor ons is Brussel dichtbij en mede daardoor zijn we met zo'n 60 gedetacheerden (in 2006) goed vertegenwoordigd. Het merendeel wordt uitgezonden door ministeries, waarbij Financiën, Economische Zaken en Landbouw gelden

als voornaamste leveranciers, maar ook agentschappen en semi-overheden als het CBS en TNO detacheren experts in Brussel.

Detacheren biedt alle betrokken partijen – Commissie, gedetacheerde en uitzendende dienst – voordelen. De Commissie haalt tegen geringe kosten waardevolle expertise binnen om haar almaar groeiende takenpakket te behappen. Bovendien kan ze via de nationale experts peilen hoe een nieuw voorstel bij een lidstaat zal

vallen. De gedetacheerde ambtenaar doet waardevolle ervaring op, vergaart kennis van de Europese machinerie en kan een Europees netwerk opbouwen. Ook de uitzendende organisaties profiteren. Voor hen zijn een toegankelijk 'loket' in Brussel, het opbouwen van kennis en netwerk én de mogelijkheid nieuwe regelgeving in voor Nederland gunstige zin te beïnvloeden, redenen om medewerkers voor een paar jaar te detacheren.

De gedetacheerde medewerker bevindt zich in een bijzondere positie: hij blijft in dienst van zijn Nederlandse werkgever, maar wordt door de Commissie geacht onafhankelijk van zijn werkgever te opereren in Brussel. Dat kan tot een spanningsveld leiden. Zowel uitzendende dienst als gedetacheerde is zich hier goed van bewust. Nederlandse gedetacheerden zijn voorzichtig met het verstrekken van vertrouwelijke Brusselse informatie en krijgen geen 'instructies' mee van thuis. Lidstaten als Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk blijken minder schroom te hebben om hun gedetacheerde landgenoten te 'brieven'. Doordat Nederlandse experts gevormd zijn in Nederland en doordat ze hun Nederlandse netwerk blijven gebruiken, sluiten hun voorstellen vaak wel goed aan bij de Nederlandse situatie.

Hoe effectief is het instrument van gedetacheerde experts voor Nederlandse (semi-)overheden? In het gunstigste geval schrijft de expert mee aan een voor Nederland belangrijk voorstel en kiest hierbij een voor Nederland gunstige invalshoek. De Commissie heeft als enige het recht van initiatief en detacheren biedt een unieke kans om zeer vroeg in het beleidsproces mee te schrijven aan initiatiefvoorstellen. En voor effectieve beleidsbeïnvloeding geldt: hoe eerder hoe beter. Er moet echter maar net op het juiste moment en op de

juiste plek ruimte zijn voor een Nederlandse expert en dan moet er ook nog eens een geschikte kandidaat zijn die wil kiezen voor een tijdelijk leven over de grens. De praktijk wijst bovendien uit dat zowel de gedetacheerde als zijn of haar uitzendende organisatie tijdens de detachering vaak onvoldoende investeert in het onderlinge contact. Hiermee laat de uitzendende dienst kansen liggen om optimaal te profiteren van de gedetacheerde en beperkt de gedetacheerde zijn loopbaanmogelijkheden bij terugkeer.

Dit laatste is sowieso een probleem; detacheringen passen slecht in het loopbaanbeleid van de ministeries. De gedetacheerde beleidsambtenaren – vaak hoogopgeleide dertigers midden in hun carrière – zijn een paar jaar 'uit beeld' en constateren bij terugkeer dat hun collega's promotie hebben gemaakt, terwijl dit voor het merendeel van de teruggekeerde gedetacheerden niet blijkt weggelegd. Dit verklaart mede dat maar liefst 37% van de gedetacheerden na afloop niet terugkeert naar de oude werkgever. Hiermee gaat na detachering dus een groot deel van de kennis en het netwerk voor de uitzendende dienst verloren.

Overigens blijkt dat ook degenen die wél terugkeren, nog maar beperkt gebruik maken van het Brusselse netwerk, zeker als ze bij terugkeer met andere onderwerpen aan de slag gaan. Zo bezien is deze studie een pleidooi om als overheid niet alleen te investeren in het bemachtigen van goede detacheringssplekken, maar om vooral ook te *blijven* investeren tijdens en na de detachering.

De auteurs, allen verbonden aan de Universiteit van Utrecht, hebben met *The New Eurocrats* een verdienstelijk onderzoek gedaan naar het in de literatuur onderbelichte fenomeen van de gedetacheerde nationale expert. Overigens gaat hun studie

over de Europese rol van Nederlandse ambtenaren in den brede. Zo is bijvoorbeeld ook onderzocht in hoeverre Nederlandse rijksambtenaren in hun dagelijks werk met Europa bezig zijn en hoe zij opereren in diverse Europese werkgroepen. 'Slechts' 30% van de ambtenaren gaf aan te werken aan 'Europese' onderwerpen of werk te doen dat beïnvloed wordt door Europa. Ook constateren de onderzoekers dat het management vaak weinig belangstelling heeft voor Europa, waardoor ambtenaren vaak veel speelruimte hebben als ze deelnemen aan Europese overlegssessies. Een artikel in *NRC-next* over deze onderzoeksuitkomsten was eerder dit jaar voor D66-fractie leider Pechtold zelfs aanleiding voor bezorgde Kamervragen.

*Joep Boerboom*

Drs. J. Boerboom was tussen 2001 en 2006 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gedetacheerd bij achtereenvolgens het Europees Parlement en de Europese Commissie. Thans is hij teamleider bij de provincie Overijssel.

## Verbreding en verdieping hand in hand in de EU

**Steven Blockmans & Sacha Prechal (red.):  
Reconciling the Deepening and Widening of  
the European Union.**

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2007; 220 blz.;

£ 40,-;

ISBN: 978-90-6704-264-2

Een boek over de spanning tussen verbreding en verdieping in de Europese Unie dat in 2007 verschijnt, lijkt op het eerste gezicht mosterd na de maaltijd. Dit was toch de discussie die jaren geleden werd gevoerd, in het bijzonder voorafgaande aan de toetreding van de nieuwe lidstaten in 2004? Bij nader inzien gaat het boek echter niet over de mogelijkheden van een 'Europa à la carte', een 'variabele geometrie' of over 'concentrische cirkels', maar over de *feitelijk al aanwezige combinatie* van verdieping en verbreding. Dit is tegelijk ook één van de aardigste conclusies die de redacteuren trekken: de geschiedenis van het Europese integratieproces is er één waarin verbreding en verdieping altijd hand in hand zijn gegaan en dat heeft (afgezien van wellicht enkele institutionele onvolkomenheden) nooit grote problemen opgeleverd.

De vraag of verdieping verbreding kan stimuleren wordt dan ook met een voorzichtig 'ja' beantwoord. Echt verbazingwekkend is dit echter niet. Een succesvol integratieproces kan immers als een magneet werken op landen die niet meedoen en daardoor het gevoel krijgen op achterstand te staan. Er zijn maar weinig staten die sterk genoeg zijn om vanuit een wat arrogante houding simpelweg de krenten uit pap te pikken, zonder lid te worden (denk aan Noorwegen en Zwitserland).

De vraag of verbreding ook verdieping kan stimuleren is eveneens interessant, maar komt in het boek slechts in één hoofdstuk expliciet aan de orde. De analyses in het boek geven echter ook hier aanleiding tot een voorzichtig positief antwoord. Met een toename van het aantal verschillende rechtsordes kan immers de neiging ontstaan via regelgeving of jurisprudentie juist steviger in te zetten op harmonisatie. Ook bestaat er een neiging bepaalde waarborgen in het leven te roepen (bijvoorbeeld op het terrein van de mensenrechten) om verwatering tegen te gaan.

Het onderhavige boek probeert in zijn eigen woorden 'to clarify the legal possibilities and limits to reconcile wishes for the further "deepening" and "widening" of the EU project' (blz. 10). Bij de behandeling hiervan waren de redacteuren afhankelijk van de bijdragen die gepresenteerd waren op het (alweer) 36ste Asser Colloquium over Europees recht. Deze colloquia blijven van onverminderd belang voor de ontwikkeling van het Europees recht in Nederland, ondanks de traditioneel wat 'Haagse' aanpak, die we ook kennen van de eveneens door het T.M.C. Asser Instituut georganiseerde *Joint Conferences* over internationaal recht (Kurhaus, *key-note speech* van een minister). De geselecteerde sprekers zijn allemaal van hoge kwaliteit. De keuze voor 'bekenden' uit het (voornamelijk) Nederlandse circuit lijkt echter te wijzen op een selectie van de sprekers, in plaats van een selectie van de onderwerpen. En ondanks de overduidelijke waarde van dit boek (die zeker verder gaat dan de eigen kwalificatie als een 'modest academic collection'), schuilt hierin ook een zwakte. Bij lezing van de bijdragen blijft het gevoel bestaan

dat de redacteuren meer met het onderwerp hadden kunnen doen. Er is gekozen voor twee bijdragen over verdieping, twee over verbreding en drie over het bij elkaar brengen van deze twee processen. Met een strakker mandaat voor de auteurs hadden de redacteuren ook kunnen kiezen voor een onderzoek naar de spanning tussen verbreding en verdieping op zeven beleidsterreinen. Op basis daarvan zou het ook mogelijk zijn geweest in een slothoofdstuk conclusies te trekken over problemen die zich hebben voorgedaan, om vervolgens lessen te trekken voor de lopende verdiepings- en uitbreidingsprocessen.

Dit doet echter gezinszins af aan de waarde van de afzonderlijke bijdragen. In hun inleidende hoofdstuk slagen de redacteuren erin het historisch verband tussen verdieping en verbreding bondig en overtuigend neer te zetten. Dit wordt gevolgd door een bijdrage van Monica den Boer (VU en Politieacademie) over de ontwikkelingen in de zogenoemde *Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid* (RVVR); het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De verdieping van de integratie op dit gebied is helaas gepaard gegaan met een proliferatie van instrumenten en fora die de institutionele structuur er niet duidelijker op hebben gemaakt.

Verdieping heeft ook plaatsgevonden op het terrein van de sociale integratie. Norbert Reich (Bremen) beschrijft, mede aan de hand van nieuwe jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, hoe sociale standaarden verder zijn ontwikkeld. Dit is waarschijnlijk het enige hoofdstuk waarbij niet-juristen zullen afhaken en de vraag is zelfs gerechtvaardigd waarom dit hoofdstuk (althans in deze technisch-juridische vorm) opgenomen is

in dit boek. In het algemeen blijft de keuze van onderwerpen (RVVR en sociale standaarden) in het eerste gedeelte van het boek willekeurig overkomen.

Wat de verbreding betreft, kijkt redacteur Steven Blockmans (T.M.C. Asser Instituut) naar de mogelijkheden voor verdere uitbreiding met de huidige (potentiële) kandidaat-lidstaten. Blockmans onderstreept het belang van een positieve agenda van de EU op dit vlak en stelt dat de EU effectiever hervormingen kan doorvoeren waardoor kandidaat-lidstaten niet onnodig lang aan het lijntje worden gehouden. De verhouding met de kandidaat-lidstaten en de landen waarmee in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) betrekkingen worden onderhouden, verschilt echter duidelijk van die met de staten binnen de Europese Economische Ruimte (IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) en Zwitserland. Adam Łazowski (Westminster, Londen) bekijkt in hoeverre de integratie van deze staten in de EU (via wat hij versterkt multilateralisme en bilateralisme noemt) mogelijkheden biedt voor de ENB-landen. Kortom, geen lidmaatschap, maar (veel) meer dan reguliere internationale samenwerking.

Een oud – maar zeer actueel – debat komt terug in de bijdrage van Fabian

Amtenbrink (Rotterdam), die kijkt naar de absorptiecapaciteit van de EU en de noodzaak van institutionele aanpassing. Amtenbrink wijst niet alleen op noodzakelijke technisch-institutionele aanpassingen, maar ook op aanpassingen die noodzakelijk zijn om de democratische legitimiteit te handhaven (of, zo men wil, te verkrijgen). Ook Andrea Ott (Maastricht) ziet dit probleem en analyseert of vormen van ‘flexibiliteit’ een uitweg kunnen bieden. De aloude redenering is immers dat wanneer niet alle regels voor alle lidstaten zouden gelden, uitbreiding niet *per se* ten koste van verdieping zou hoeven te gaan. Ott wijst hierbij op mogelijkheden ook niet-lidstaten te laten participeren in bepaalde EU-beleidsvelden (bijvoorbeeld via associatie-akkoorden).

Christophe Hillion (Leiden), ten slotte, gaat in op de vraag of verbreding gebruikt kan worden om tot verdieping te komen. Hillion bekijkt dus in hoeverre de toelating van nieuwe leden tot de EU leidt, of kan leiden, tot verdieping van het integratieproces. Hij stelt dat veel (constitutionele) veranderingen te danken zijn aan de verbreding van de Unie.

Het boek sluit af met de integrale tekst van de lezing die toenmalig Minister van Justitie, Donner, hield bij

de opening van de conferentie. In deze rede ging Donner in op de ontwikkeling van de *Europese Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid*. Sinds de toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2004 is de discussie over verdere uitbreiding actueel. Vanwege het uitblijven van institutionele veranderingen via verdragswijzigingen (nu ook inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voorsnog niet mogelijk blijkt), krijgt de discussie over de verhouding tussen verbreding en verdieping hernieuwde aandacht en wordt wederom nagedacht over andere vormen dan volledig lidmaatschap voor landen die willen toetreden (of wellicht, vanwege moeite met het Verdrag van Lissabon, zullen moeten nadenken over een aangepaste vorm van lidmaatschap). Dit boek biedt gedegen analyses ter ondersteuning van de gedachtevorming over deze vragen.

Ramses Wessel

Prof. dr Ramses A. Wessel is als hoogleraar Recht van de Europese Unie en andere Internationale Organisaties verbonden aan het *Centre for European Studies* van de Universiteit Twente.

## Een blik met de caleidoscoop

### R. de Wijk:

#### Toestanden in de wereld.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2008; 254 blz.; 20,= euro; ISBN: 978-90-5330-611-6

Als student internationale betrekkingen luisterde ik altijd naar de rubriek van Mr. G.B.J. Hiltermann op de AVRO-

radio. Ik miste geen enkele uitzending en kocht al zijn boeken (waaronder zijn monumentale geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog). Wanneer ik nu – vele jaren later – de stukjes van Rob de Wijk lees, is het alsof ik Hiltermann opnieuw hoor praten voor de microfoon. De auteur geeft in zijn voorwoord zelf toe dat de titel van de bundel een knipoog is naar de radio-rubriek van Hiltermann. De thema's

zijn natuurlijk anders: internationale betrekkingen evolueren nu eenmaal heel snel. Maar de ideologische inspiratie is dezelfde: beide auteurs horen tot de realistische school in de internationale betrekkingen. Net zoals mensen laten staten zich in hun gedrag overwegend leiden door overwegingen van macht. De politieke leiders van een land willen aan de macht blijven (in het beste geval

via verkiezingen; in het slechtste via repressie). Ze moeten hun onderdanen beschermen tegen interne en externe vijanden (die ze desnoods zelf produceren). Ze moeten economische welvaart creëren en ze moeten ervoor zorgen dat de interne cohesie in de natie bewaard blijft. Volgens de auteur slagen de Europese landen er maar matig in deze doelstellingen te bereiken.

In zijn boek groepeerde De Wijk zijn columnns – die voordien zijn verschenen in het dagblad *Trouw* – in vijf hoofdstukken: toestanden in de wereld; toestanden in Europa; toestanden in Nederland; toestanden met vrede, vrijheid en democratie; en toestanden in het Midden-Oosten. De indeling is artificieel, waardoor er nogal eens overlappingsen voorkomen. Maar dat stoort niet. De Wijk constateert dat de Europese rol in de wereld stilaan uitgespeeld raakt. Europa gelooft nog altijd in verheven idealen van internationaal recht en de werking van internationale instellingen, maar die zijn niet meer van deze tijd. Eeuwenlange militaire en economische superioriteit heeft het Westen doen geloven dat zijn waarden overal ter wereld worden geaccepteerd. Maar nieuwe supermogendheden als China en India malen er niet om zaken te doen met dictatoriale regimes als ze daar economisch wel bij varen. Regionale grote mogendheden als Iran of Nigeria laten zich niet langer de les lezen door westerse mogendheden. Buitenlandse druk werkt zelfs averechts: het is juist wat de regeringen van die landen graag hebben, want het maakt hun binnenlandse opposanten monddood.

Belangrijke mondiale problemen vereisen multilaterale samenwerking: de oorlogen in Irak en Afghanistan, nucleaire proliferatie, klimaatverandering en de massa-emigratie die ze zal veroorzaken, de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen, het

moslimterrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en falende staten (bijvoorbeeld Pakistan: 'het grootste veiligheidsrisico van onze tijd'). In dit mondiale debat zou de Europese Unie moeten optreden als een belangrijke gesprekspartner, maar zij is helaas niet voorbereid op deze taak. Ze is een intergouvernementele regionale organisatie, die bestaat uit kibbelende lidstaten. Europese politici zijn weinig doortastend, want ze houden te veel rekening met hun publieke opinie. In plaats van de Unie te verdiepen heeft men ze uitgebreid, wat het besluitvormingsproces alleen maar ingewikkelder heeft gemaakt. Het buitenlands beleid van de EU verdwijnt in onbenulligheid (voorbeelden: Kosovo of de relatie met Rusland). Grote militaire operaties kan Europa niet plannen, omdat er geen eensgezinde visie is op het veiligheidsbeleid. Ook de NAVO is zwak: van haar 3,5 miljoen soldaten kan ze er in Afghanistan slechts 35.000 inzetten.

Het is al even erg gesteld met het buitenlands beleid van de afzonderlijke lidstaten van de EU. Dat komt nog het best tot uiting wanneer men militairen wil sturen naar conflictgebieden. Men wil zijn land internationaal op de kaart zetten en tonen dat de belastingen waarmee het leger wordt gesubsidieerd, tot iets hebben gediend. Maar militair-operationele overwegingen zijn zelden aanwezig in de besluitvorming, terwijl die het belangrijkste zijn voor het slagen van de operatie. Humanitaire interventies hebben geen zin als men het leven van zijn militairen niet wil riskeren. Morele verontwaardiging is belachelijk als ze komt van diegenen die alleen troepen willen inzetten wanneer hun eigen economische belangen op het spel staan. Hoe een en ander afloopt, heeft men kunnen constateren in Srebrenica of Kigali.

Als gevolg van de mondialisering en de multiculturalisering worstelen de

Europese naties met hun eigen identiteit. Dat duidt op angst en de neiging zich te willen beschermen tegen de boze buitenwereld. Rechts-populisten varen er wel bij en beïnvloeden zo op occulte wijze het beleid. De Wijk is objectief en spaart geen heilige huisjes: zowel Geert Wilders als Ayaan Hirsi Ali moet het ontgelden. Hij zoekt niet naar mono-causale verbanden. Marokkaanse reischoppers worden niet bewogen door dezelfde motieven als moslimterroristen.

De stukjes zijn niet allemaal van dezelfde kwaliteit. Sommige zijn ietwat belerend (die over de Nederlandse binnenlands-politieke situatie bijvoorbeeld) of een beetje naïef (zoals dat over een mogelijke vredesregeling in Irak). Maar ze lezen aangenaam. Soms zijn ze grappig (zoals over Kim Jong-il) en altijd zijn ze vlot geschreven. Men hoeft het niet altijd eens te zijn met de auteur, maar men moet hem nageven dat hij de lezers stimuleert om na te denken over de geschetste problemen. In het algemeen is de analyse evenwichtig, genuanceerd en objectief. Tegelijk heeft Rob de Wijk een boek geschreven waarin hij oprecht de Nederlanders en de Europeanen oproept tot tolerantie en eensgezindheid. Zo kunnen ze als natie overleven en tegelijk nog meetellen in de huidige internationale betrekkingen.

*Erik Faucompret*

**Erik Faucompret** is hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Antwerpen.

## Rondreis door het zwarte continent

**Ton van der Lee:**

**De Afrikaanse Weg: Van Kaapstad naar Caïro.**

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2008; 269 blz.; 16,95 euro; ISBN: 978-90-501-8882

De opzet van *De Afrikaanse Weg* is tamelijk eenvoudig: Auteur Ton van der Lee rijdt met een terreinwagen van Kaap Agulhas, het zuidelijkste punt van Afrika, naar Alexandrië, waar de Nijldelta in de Middellandse Zee uitmondt. Om het wat beter te laten bekken, is dat traject in de titel ingekort tot *Van Kaapstad naar Caïro*, maar dat vergeef ik graag: Een titel moet gewoon goed zitten. Onderweg spreekt Van der Lee in elf landen met mensen van allerlei slag en probeert hij te achterhalen waarom het nu – ondanks alle ontwikkelingshulp – toch nog altijd zo fout zit op het Afrikaanse continent. De veelgehoorde vraag ‘Wat is er nou eigenlijk echt aan de hand?’, is als het ware de rode draad. Enkele van die ontmoetingen leveren interessante visies op en een dame in Malawi zorgde voor een verzameling spreekwoorden met Afrikaanse wijsheid die de lezer door het hele boek heen aantreft.

Het resultaat is een boek dat vlot wegleest, maar zelden echte antwoorden geeft op de gestelde vragen. De ene keer is tribalisme de grote schuldige, de andere keer zijn de koloniale grenzen het probleem en dan zijn de mannen de oorzaak van alle ellende. Het boek is een leuke introductie voor wie voor het eerst met Afrika kennismakt. Voor de wat meer beslagen Afrikalezer of -reiziger is het helaas nogal flauwe kost.

Zo is het idee om van de Kaap naar de monding van de Nijl te rijden niet bijster origineel. Wie ook maar een beetje in de betere boekhandel of op het internet graaft, struikelt over de reisverslagen van mensen die het continent van noord naar zuid (of omgekeerd) hebben doorkruist en dat met bijna alle denkbare vervoermiddelen, tot en met een *deux chevaux* toe. De meeste reizigers doen dit louter voor het avontuur, anderen met de bedoeling Afrika beter te begrijpen. Het probleem is dat Van der Lee zich tot de tweede groep rekent, terwijl hij naar mijn gevoel met meer innerlijke problemen worstelt dan de doorsnee Afrikaan. Van der Lee is dan ook een filmproducent die naar eigen zeggen het drukke Westen is ontvlucht om in Afrika te gaan wonen (voornamelijk in Mali en Namibië) en daar inmiddels al een half dozijn boeken over heeft gepubliceerd.

Maar ondanks die ervaring zal de lezer niet echt veel wijzer worden over Afrika op basis van de anekdotes die Van der Lee bij elkaar heeft gesprokkeld. Maar al te vaak maakte ik bij het lezen van het boek kennis met een Nederlander die zich nergens meer thuis voelt: ‘Nederland miste ik niet. Ik luisterde naar de Wereldomroep [...], hoorde over nieuwe snelwegen, nog meer geld, nog meer welvaart, mobiele telefoons, internet, files en vervuiling. Ik had er niet veel mee.’ Van der Lee, die overigens zelf wel een Nederlandse website heeft ([www.tonvanderlee.nl](http://www.tonvanderlee.nl)), lijkt hier even te vergeten dat hij in de luxe positie verkeert die dingen te ontvluchten waar heel wat Afrikanen net van dromen. Want waar een hobbelige weg door de ongerepte natuur voor ons avontuur betekent, ziet een

Afrikaanse boer of handelaar daar eerder een moeilijke toegangsweg tot de plaatselijke markten in. En zo drijft het hele boek naar mijn smaak een beetje te veel op een ouderwets romantisch beeld van een ‘traditioneel’ Afrika dat lijnrecht tegenover een ‘modern’ Europa zou staan.

Van der Lees symboliek om een plastic colaflesje met zeewater te vullen aan Kaap Agulhas in Zuid-Afrika sluit daarbij aan en lijkt me eerder een thema voor padvinderliteratuur. Wat moet een lezer met een mededeling als: ‘Mijn fles is vol. Ik schroef de dop erop. Die gaat er pas weer af als ik [...] aan de Egyptische kust sta. Dan laat ik dit water in zee lopen. Dan zal ik mijn opdracht vervuld hebben.’ Nou, mooie opdracht is dat, Eenzame Wolf! Of heb ik hier misschien de subtiële referentie naar de knotsgekke Afrika-film *The gods must be crazy* (met een colaflesje in de hoofdrol) gemist? Wie het zelf wil uitzoeken: het boek bevat als fotografisch bewijs twee kiekjes van het colaflesje op de desbetreffende plaatsen.

Evert Kets

Evert Kets is als Policy Officer voor Centraal-Afrika werkzaam bij de stichting Broederlijk Delen.

**Charles Groenhuijsen: Hoera! Een nieuwe president. Over kandidaten en campagnes, dollars en democratie, geheimen en geruchten, leugens en lobbyisten.**

*Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2008 (2007); 263 blz.; 15,- euro  
ISBN: 978-90-50-18-969-9*

Dit is de tweede, 'geheel geactualiseerde' druk van *Hoera! Een nieuwe president*, waarvan de eerste druk reeds in de *Internationale Spectator* gesignaleerd werd. In het boek van Charles Groenhuijsen – twaalf jaar lang Amerika-correspondent voor de NOS en thans nog woonachtig in Washington – komen alle 'ins' en 'outs' van de Amerikaanse verkiezingscampagne (inclusief de rol van de media en het Internet) en van de presidentsverkiezingen zelf aan de orde. De politieke wedloop tussen John McCain en Barack Obama 'is razend spannend', aldus Groenhuijsen, die de overeenkomsten en verschillen tussen 'de beide heren' via hun biografie, politieke standpunten, morele opvattingen, hun optreden en hun liefde voor Amerika nauwgezet in kaart brengt. Verder komen functie en optreden van de campagnemanagers (gemeen, geniaal, sluw en slim), de wijze van campagnevoering van beide kandidaten, de rol van Het Geld en de massale belangstelling van de kiezers aan bod. Groenhuijsen gaat in op het politieke klimaat en de politieke trends die in de Verenigde Staten kunnen worden gesignaleerd. 'De partij van George Bush zit in het verdomhoekje', de altijd zo blijmoedige Amerikaan is somber geworden en internationaal is het trotse imago van zijn natie verbleekt. De 'waardering voor het Congres is nog nooit zo laag geweest' [De vraag welke invloed de huidige kredietcrisis en de door de overheid voorgestelde maatregelen op de uitslag van de verkiezingen zouden kunnen hebben, is als verstorende

factor, niet in de beoordeling meegenomen; F.v.d.B.]. In een slotbetog stelt de auteur dat de steun van de kiezers-in-het-midden ('the independents') 'onmisbaar' is om de verkiezingen te kunnen winnen. 'Daarom zal John McCain zijn rechtse kantjes wat bijlijpen en Obama zijn meest linkse denkbelden zorgvuldig verstoppen.' (blz. 234) Overigens waarschuwt hij de Nederlandse kiezer: wat 'links' heet in de Verenigde Staten, wordt lang niet altijd in Nederland als zodanig opgevat. Diegenen die met Obama op 'een progressieve leider van Hollandse snit hopen, moeten zich op een fikse teleurstelling voorbereiden. Het politieke midden ligt in de VS – vergeleken met de voor Amerikaanse begrippen extreem-linkse Hollandse polder – een flink eind naar rechts.' (F.v.d.B.)

**Eva Patricia Rakel: The Iranian Political Elite. State and Society Relations, and Foreign Relations Since the Islamic Revolution.**

*Amsterdam, mei 2008; 288 blz. (proefschrift UvA)*

Dit is het proefschrift waarop Mw. Rakel bij prof. dr. G.C.A. Junne onlangs aan de Universiteit van Amsterdam promoveerde. Het bevat een analyse van de dynamiek van het factionalisme waardoor de politieke elite van Iran wordt gekenmerkt. Het gaat na hoe onderlinge rivaliteit de economische, sociaal-culturele en internationale verhoudingen in Iran beïnvloedt. De analyse strekt zich uit over de periode beginnend in 1979, toen de Islamitische Revolutie onder leiding van Ayatollah Khomeini zich voltrok, tot 2007. Het is een periode die zich kenmerkt door vier fasen van verschillend leiderschap. De vragen die Rakel zich in dit onderzoek stelt, zijn: wat is het effect van dit factionalisme op de staatsinstellingen; op de economische

en sociaal-culturele verhoudingen (o.a. de positie van de vrouw, het intellectuele en spirituele debat); en op de buitenlandse politiek; welke invloed hebben binnen- en buitenlandse ontwikkelingen op het Iraanse beleid; hoe ontwikkelde zich het buitenlandse beleid sinds de revolutie; en wat is de aard van de relatie tussen Iran en de EU? Een van de conclusies in het in het Nederlands geschreven slot is dat, ondanks alle voor het Iraanse politieke systeem kenmerkende tegenstrijdigheden, dit systeem 'tot nu toe stabiel (is) te noemen'. Deze tegenstrijdigheden omvatten de verdeling van de bevoegdheden tussen de Opperste leider en de religieuze toezichhoudende en republikeinse instituties. Er is sprake van uiteenlopende benaderingen door de politieke facties van de economie, de sociaal-culturele ontwikkelingen en de buitenlandse politiek. Maar ze hebben ook betrekking, aldus Rakel, op de vraag naar politieke, sociaal-culturele en economische hervormingen door een groot deel van de Iraanse bevolking. In het bijzonder de Conservatieve factie staat wat dit betreft voor een dilemma. Als zij toegeeft aan de vraag naar hervormingen, verliest zij de steun van de traditionele (economische) groeperingen en daarmee een belangrijke machtsbasis. Maar als zij die vraag op de lange termijn negeert, zou dit tot 'een volksoptand' kunnen leiden. Dan zullen 'de kaarten van de politieke macht opnieuw worden geschud met als uitkomst een nieuw type regime dat nog niet is te voorzien'. (F.v.d.B.)

**Ritske Bloemendaal & Kars de Bruijne (red.): Peace support operations: the past and the future, papers of the Ankara seminar.**

*Groningen: Centre for European Security Studies (CESS), juli 2008; 82 blz.; 14,- euro  
ISBN 978-90-76301-24-2*

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Johannes Visser (J.V.), als stagiair verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); Marit de Lange (M.d.L.), studente geschiedenis en Slavische talen aan de Rijksuniversiteit Groningen, als stagiaire verbonden aan het redactiebureau van de *Internationale Spectator*; 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](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

Het aan de Groningse universiteit verbonden CESS heeft al vele jaren goede contacten met Turkse collega-instellingen. Naar aanleiding van het onder auspiciën van het CESS in 2007 gehouden *Ankara seminar* is deze beknopte, doch zeer relevante *update* gepubliceerd over de stand van zaken wat betreft *Peace Support Operations* (PSO's). De inleiding is bekend terrein: tijdens de Koude Oorlog bleven PSO's vooral beperkt tot diplomatieke *Peace Keeping Missions* (op basis van hoofdstuk VI van het VN-Handvest). Vervolgens was UNOSOM-2 in Somalië de eerste echte hoofdstuk VII *Peace Enforcing Mission*, een missie die door politieke, strategische en operationele tekortkomingen rampzalige gevolgen had. Om het belang van de betrokken instituties in PSO's te onderstrepen, wordt hun rol uitvoerig besproken in de papers. De Verenigde Naties als *de facto* bron van legitimiteit kunnen vele successen op hun conto schrijven, maar zij schieten tekort wanneer spelbrekers ('spoilers') de kop opsteken. De NAVO kan goed vechten, maar minder goed heropbouwen. De Europese Unie als relatieve nieuwkomer moet het vooral hebben van de civiele *soft power*. En in de praktijk schort er het een en ander aan de onderlinge communicatie, samenwerking en coördinatie tussen deze actoren – iets wat telkenmale naar voren komt. De hieruit getrokken lessen tracht men toe te passen op wellicht het belangrijkste inzetgebied van het moment, Afghanistan. Opvallend is hier de aanpak van de voormalige Turkse commando-voering van ISAF. Van de vijf operationele principes zijn er vier specifiek gericht op het winnen van de *hearts and minds*: vriendelijk en beleefd omgaan met de bevolking; respect tonen voor de cultuur en lokale gebruiken van Afghanistan; afstand houden van etnische scheidslijnen; en zich verre houden van de

binnenlandse (Afghaanse) politiek. De op effect gebaseerde Nederlandse aanpak klinkt een stuk technischer, waarbij veiligheid op de korte termijn botst met wederopbouw op de langere termijn. Dit legt de grootste uitdaging voor de 3D- aanpak (*defence, diplomacy & development*) bloot: militaire aanwezigheid valt moeilijk te rijmen met ontwikkelingswerk. Met de aanbevelingen die de *Ankara papers* aanreiken, kan verder worden doorgemodderd in het streven naar een vreedzamer wereld. (J.V.)

**Judy Batt (red.): Is there an Albanian question?**

*Parijs: European Union Institute for Security Studies, januari 2008 (Chaillot Paper 107); 107 blz.; 10,- euro  
ISBN 978-92-9198-120-5*

In deze bundel buigen de auteurs zich over het Albanese vraagstuk. Bestaat een dergelijk vraagstuk en wat houdt het in? De auteurs zijn het erover eens dat het niets te maken heeft met de eventuele schepping van een Groot-Albanië; dat is enkel het streven van een zeer kleine minderheid. De buitenlandse politiek van Albanië is gericht op een zo snel mogelijke aansluiting bij de Europese Unie en de NAVO en 80% van de Albanese bevolking staat achter dit beleid. De kern van het Albanese vraagstuk is Kosovo en het enige antwoord voor Albanen is onafhankelijkheid. Deze *Chaillot Paper* is net voor de onafhankelijkheid van Kosovo uitgekomen, maar is daarmee geenszins gedateerd geraakt. De kwestie-Kosovo heeft namelijk de aandacht afgeleid van wat voor de meeste Albanen in de dagelijkse praktijk de grootste vraagstukken zijn: werkloosheid, corruptie, criminaliteit, economische onderontwikkeling, en de kwaliteit van de democratie. Er wordt aan deze

onderwerpen ruimschoots aandacht besteed. Het mag geen verrassing zijn dat de omstandigheden waarin de meerderheid van de Albanen moest (en moet) leven, tot gevolg hebben gehad dat sinds 1991 één miljoen Albanen, oftewel een kwart van de bevolking, is geëmigreerd. Dit heeft weer tot gevolg gehad dat Albanese diaspora's zijn ontstaan. Er wordt gesproken van diaspora's, omdat Albanese gemeenschappen over de hele wereld bestaan: grote gemeenschappen komen voor in de Verenigde Staten, Duitsland, Zwitserland, Griekenland, Italië en kleinere van Scandinavië tot China en Australië. Terecht wordt er gesproken van een 'global diaspora'. (M.d.L.)

**Niek Pas: Aan de wieg van het nieuwe Nederland. Nederland en de Algerijnse oorlog 1954 – 1962.**

*Amsterdam: Wereldbibliotheek: 2008; 207 blz.; 17,90 euro  
ISBN: 978-90-284-2251-3*

Dit boek behandelt mobilisering van de Nederlandse pers, publieke en politieke opinie ten tijde van de Algerijnse bevrijdingsoorlog in de periode 1954 – 1962. Langzaam maar zeker keerde een deel van de spraakmakende klassen, niet alleen ter linkerzijde, zich tegen Franse onderdrukking van Algerijnse vrijheidswil. Hoogtepunt van de door progressieve socialisten en katholieken gevormde beweging ten gunste van het Algerijns verzet was de televisie-actie Redt een kind. Niek Pas ziet dit mediaspektakel als voorbeeld van de doorbraak van televisie als mobilisatiemiddel voor goede doelen en solidarisering met de Derde Wereld en beschouwt de acties als voorbode van het moderne Nederland van latere decennia. Of dat te veel eer is, moet de lezer zelf uitmaken na kennisname van dit originele boek. (G.J.T.)

### **Eimert van Middelkoop**

Minister of Defence of the Netherlands, observes that the interdependencies between the military and development cooperation have increased substantially. Based on the empirical results of the group of researchers led by Paul Collier, he argues that multinational peace support operations are an extremely cost-effective instrument to alleviate extreme poverty. The reduction of the number of armed conflicts since the Cold War is partially due to the enhanced cooperation in the UN Security Council, which made it possible to authorize many peace operations. One way to further stimulate the synergy between Defence and Development Cooperation is to intensify efforts in the field of 'Security Sector Reform' (SSR) and training. This can facilitate a transition strategy in which the military component in armed conflicts is gradually diminished, while efforts in socio-economic development are increased. Moreover, SSR could be used more often for preventive purposes.

### **Kees Homan**

analyses the ground-breaking French White Paper on Defence and National Security, which was presented by President Nicolas Sarkozy on 17 June 2008. This document results in substantial reforms of French national defence and proclaims a multilateral defence policy. Changes include full re-integration into NATO which should involve an indirect contribution to the development of the European Security and Defence Policy; adopting a broad conception of 'national security' that includes both defence against external threats and homeland security management; placing a greater emphasis on intelligence in order to be better prepared for strategic surprises; reducing the overall number of personnel; and increasing equipment budgets in order to ensure force coherence. The 2008 White Paper's decisions are to be reflected in the next five-year defence plan, which will cover the years 2009-2014.

The next section, containing five essays and an introduction by **Professor H.L. Wesseling**, is devoted to France's Fifth Republic which celebrates its 50th birthday this year.

### **S.J.G. Reyn**

surveys the relationship of General De Gaulle with the United States. Whereas De Gaulle's 'anti-Americanism' has received ample attention as a constitutive part of the Franco-American dispute, the 'anti-Gaullism' among American policymakers largely stands to be examined. The author therefore looks at the American response to De Gaulle's foreign policy in the 1958-1969 period. It is not sufficient to describe the relationship merely in terms of dispute. Nor is it true that American policymakers all exhibited an 'anti-Gaullist' attitude; just how Americans judged Gaullism largely depended on whether they were liberal or conservative. The author nonetheless concludes that there was an inherent friction between an American foreign policy steeped in liberal values and a French foreign policy steeped in the conservative tradition. He furthermore contends that De Gaulle is partially responsible for a shift in American perceptions of the transatlantic relationship as an evolving Atlantic 'community' toward a more realistic 'Atlanticism' primarily attuned to the national interest.

### **Christophe de Voogd**

looks at two main events in the history of France that are commemorated this year. First 1958: the new regime founded that year by General de Gaulle is still ruling the country. Subsequently 1968, the great student rebellion and general strike that nearly brought this very same regime, the Fifth Republic, to a premature end. Paradoxically, despite its final political failure, '68' has clearly overshadowed '58' in the collective memory, as shown by the avalanche of books, personal memories and television programmes. Meanwhile, the commemoration of the Constitution of 1958 has remained discrete and mainly confined to academic circles. This contrast can be explained by the central position of the former actors of '68' in the French intellectual and media field, whereas the main protagonists of '58' are no longer with us. Nevertheless, there is more at stake: one must take into account the main features of the French political culture. On the one hand, the Left, and before all the Socialist Party, is still not at ease with the institutions of the Fifth Republic, while the Right, even the ruling UMP, wonders about the relation between the new phenomenon of 'Sarkozism' and traditional Gaullism.

For the summaries of the articles by **Jan-Herman Reestman, Niek Pas en Jan Willem Brouwer** see pages 591, 596 and 606 respectively.

### **Sjoerd Gosses**

who is a former ambassador of the Netherlands in Ankara, surveys Turkey's difficult road to integration in Europe. The long history shared by Europe and Turkey and the many formal agreements between them have so far failed to create a climate of mutual trust or a communality of purpose. The accession negotiations have, on the contrary, come to a virtual standstill and the prospects for further progress are dim. The author describes the history of the relations between Turkey and Europe – as perceived from the Turkish side – and explains why Turkey still has serious problems to come to terms with itself and with Europe. The author takes the view that European partners should take an unbiased interest in Turkey that will – under all scenarios – remain an important player in the European context. He suggests to start a political dialogue to increase mutual understanding and knowledge in order to find an appropriate place for Turkey in the family of European nations.

### **Daan van der Schriek**

states that the war in Georgia of August 2008 should not have come as a great surprise: violence flared up in South-Ossetia and Abkhazia on at least five previous occasions since 1990. Although Russia is involved in these conflicts, it is wrong to label the latest violence simply as a Russo-Georgian war. The South-Ossetian and Abkhaz conflicts have local roots, which must be taken into consideration in the search for a solution. It is important to realise that Russian interference has followed problems in South Ossetia and Abkhazia – not the other way round. The separatists must therefore be taken seriously and must be included in talks on the future of the region. The European Union, too, must be proactive in finding a solution because its involvement is less likely than NATO to stir opposition. After August, it is inconceivable that the separatists should want to return to the Georgian fold. A final solution may therefore have to be based on the land-for-peace principle: in exchange for recognition of independence, Abkhazia and South-Ossetia must return parts of the areas under their control still inhabited (or inhabited until August 2008) by Georgians.

### **Teun Mandema & Joris Voorhoeve**

survey the role of Japan in peacebuilding. Japan is one of the most developed countries in the world and is carefully looking for a bigger role for its self-defence forces in the international realm. Japan's reserved foreign policy, its pacifism determined by the constitution, domestic politics and public opinion, make active participation in combat operations impossible. Until the early 1990s, Japan tried to meet its international responsibilities by means of a 'checkbook diplomacy'. Disappointed by the moderate benefits of this policy, Japan started to make some changes. The defence budget was increased, the defence agency was upgraded to ministerial status, and several laws were drafted in order to authorize Japanese self-defence forces to be dispatched abroad. Although participation in combat missions is still prohibited, it seems there is room for greater participation in peace operations. Peace development missions, perhaps in collaboration with Canadian and Dutch forces, are complementary to the existing Japanese foreign initiatives, and are well-suited for Japan to improve its international standing without having to compromise its pacifist constitution.