

# Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 11- november 2009

Op weg naar klimaatconferentie in Kopenhagen

Taalstrijd en mensenrechten in België

Scenario's na de dood van Kim Jong-Il



Instituut Clingendael

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 61,00  
Instelling € 72,50  
Student € 46,90 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 87,50  
Instelling € 100,00  
Student € 69,00  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 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 verantwoor-  
delijkheid van de schrijvers.

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



## Inhoud novembernummer 2009

### COLUMN

**Jaap W. de Zwaan**

Burger wil best meer Europa 545

### ARTIKELEN

#### OP WEG NAAR KOPENHAGEN

**Simon Schunz & Hans Bruyninckx**

De Europese Unie op weg naar  
Kopenhagen 547

**Coby van der Linde**

CO<sub>2</sub> als nieuwe munteenheid van  
schaarste en transitie 552

**Bram Buijs**

China als sleutel tot succes in de  
klimaatdiscussie 555

**Christof van Agt**

Van Moskou naar Kopenhagen:  
Russische vergezichten op  
klimaatverandering 559

**Louwrens Hacquebord**

Kopenhagen en de toekomst van het  
Noordpoolgebied 562

**Arjan Vliegthart**

Vol verwachting klopt ons hart:  
de commissie-Davids en wat we over  
Irak nog moeten weten 566

**Leonard Besselink & Ramses Wessel**

De internationale rechtsorde en de  
Nederlandse Grondwet 569

**André Gerrits**

Normatieve Macht Europa:  
kanttekeningen bij een  
wetenschappelijke en politieke notie 574

**Sara Depauw**

Het Europees beleid inzake wapenhandel:  
de EU als voorvechter van vrede en veilig-  
heid of als katalysator voor economische  
groei? 578

**Sabine Schipper**

Het Vlaamse dilemma: over taalbeleid  
en mensenrechten 583

**Sico van der Meer**

Na Kim Jong-Il de zondvloed?:  
toekomstscenario's voor Noord-Korea 587

### FILMRECENSIE

**Joris Kreutzer**

*Charlie Wilson's War en het verslagen  
Rode Leger* 591

### BOEKBESPREKINGEN

**Maarten Lak over**

*Grondstoffenschaarste,  
klimaatverandering en geopolitieke  
verschuivingen* 593

**Henk van Houtum over**

*Geopolitiek zonder grenzen* 595

**Rutger Kaput over**

*Geweld in drie dimensies* 596

**Ute Seela over**

*Ontwikkelingssamenwerking in het  
kruisvuur* 598

**Maarten Barends over**

*Koranscholen géén broeïnest* 599

**Sjors Callenbach over**

*De opkomst van Karzai in  
Afghanistan* 600

### SIGNALEMENTEN

602

### SUMMARIES

604

## Burger wil best meer Europa

Op 9 november 2009 staan we stil bij het feit dat 20 jaar geleden de Berlijnse Muur viel, een gebeurtenis met spectaculaire gevolgen. De Sovjetunie viel uiteen, de landen van Midden- en Oost-Europa werden onafhankelijk en de beide Duitslanden werden verenigd. De Koude Oorlog kwam ten einde.

Staatslieden zoals François Mitterrand en Helmut Kohl zagen in de gebeurtenissen aanleiding Europa van een nieuw programma te voorzien. Dat werd het Verdrag van Maastricht, waarbij buitenlands beleid en justitiesamenwerking werden toegevoegd aan het scala van voornamelijk economisch getinte beleidsterreinen waarop de Europese Unie actief is. Ook de EMU en de modaliteiten betreffende de Euro werden door dit verdrag in een kader gezet. Zo kon de Europese Unie zich op een breed terrein profileren.

In 2004 zijn tien nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa tot de EU toetreden. In 2007 volgden Bulgarije en Roemenië. Na 60 jaar kwam aldus een einde aan de deling van Europa, opnieuw een historische ommekeer.

Terwijl de val van de Muur – en de gebeurtenissen die erop volgden – in belangrijke mate het werk waren van de burger, *lijkt* die zelfde burger zich tegenwoordig te verzetten tegen verdergaande Europese samenwerking. Wanneer bijvoorbeeld in een lidstaat een referendum wordt gehouden over in Europees verband gemaakte nieuwe afspraken, gaat het in eerste instantie vaak mis. Zo werd het Verdrag van Lissabon afgestemd toen Ierland daarover in juni 2008 een volksraadpleging organiseerde. Eerder gebeurde dit met het Verdrag van Maastricht (Denemarken), het Verdrag van Nice (Ierland) en het Grondwettelijk Verdrag (Frankrijk en Nederland). Pas in tweede instantie, bij het referendum van 2 oktober jl., kon de Ierse bevolking ervan overtuigd worden dat er ook wel positieve elementen in het Verdrag van Lissabon zitten.

Als wij op zoek gaan naar de oorzaken van de Europa-moeheid, dan kan het haast niet anders dan dat 60 jaar stabiliteit en veiligheid in Europa de burger verwend heeft gemaakt. Voor deze fundamentele waarden hoeven we op ons continent niet meer te strijden.

Toch is de belangrijkste verworvenheid van de Europese integratie dat steeds meer Europeanen

kunnen genieten van gemeenschappelijke waarden zoals vrede, veiligheid en ook welvaart. Dat dit de essentie van de samenwerking is, maakte de val van de Muur reeds duidelijk. Het blijkt ook uit het feit dat nog steeds nieuwe lidmaatschapsaanvragen bij de Europese Unie binnenkomen. Het verhaal waar het werkelijk om gaat bij Europese samenwerking, wordt echter niet meer verteld door overheden, politieke partijen en de media in de lidstaten die van die samenwerking profiteren.

Maar er is meer aan de hand. Het eigenlijke probleem is dat tussen overheden en burgers toch al weinig wordt gecommuniceerd. Zouden overheden meer naar de eigen burger luisteren, dan zal blijken dat die burger op een aantal beleidsterreinen juist méér Europa wil. Dat bleek al na het echeq van het Nederlandse referendum van juni 2005. Toentertijd zei namelijk een grote groep (Nederlandse) burgers méér Europa te wensen op de gebieden buitenlands beleid en defensie, milieu en energie, alsmede asiel en immigratie. Anno 2009 kunnen waarschijnlijk de financieel-economische crisis en klimaatverandering aan deze lijst worden toegevoegd.

Mensen met gezond verstand kunnen het hier alleen maar mee eens zijn. Wil Europa immers vandaag de dag een relevante speler blijven, naast de Verenigde Staten en opkomende mogendheden als de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China), dan dient het zich als eenheid én met een gemeenschappelijk standpunt te manifesteren. Ook in multilateraal verband, denk aan de Verenigde Naties, de G20, de OESO en de OVSE, wordt het een en ander van Europa verwacht. Een met één stem sprekende Europese Unie boezemt immers meer gezag in dan afzonderlijk optredende staten. Samen sterk blijkt meer dan een cliché.

Zal het Verdrag van Lissabon de Unie eindelijk de instrumenten verschaffen om dergelijke doelstellingen te bereiken? Dat valt te betwijfelen. Het Verdrag van Lissabon houdt bijvoorbeeld geen rekening met de financieel-economische crisis, die immers eerst na de ondertekening de kop opstak. Wrang is verder dat het verdrag op sommige beleidsterreinen relatief weinig te bieden heeft. Een uitzondering betreft asiel en immigratie en, misschien ook, milieu. Die terrei-

nen worden inderdaad meer en meer voorwerp van een gemeenschappelijke aanpak. De Conferentie in Kopenhagen van december a.s. zal in dit verband een *test case* zijn wat betreft milieu en klimaatverandering. Energie en zeker ook buitenlands beleid en defensie blijven echter primair nationale verantwoordelijkheden. De lidstaten, de regeringen dus, hebben dat tijdens de onderhandelingen bewust zo gewild.

Het Europese integratieproces is dus nog niet voltooid. Of we het, zoals onze politici ons willen doen geloven, voorlopig zonder nieuwe verdragswijzigingen kunnen stellen, valt te bezien. Die opstelling lijkt voornamelijk te zijn ingegeven door angst om de burger onder ogen te komen. Dat is echter een drogreden. Indien de overheid met een goed voorstel komt, kan de burger heus wel overtuigd worden daarmee akkoord te gaan.

Een enkel voorbeeld moge volstaan. Zoals het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nu is georganiseerd – denk aan het unanimitetsvereiste – liggen de mogelijkheden voor dwarsliggen en obstructie voor het oprapen. Veel zou dan ook gewonnen zijn indien een initiatiefrecht wordt ingevoerd voor de *drie grootste lidstaten* – Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – om *gezamenlijk* een voorstel bij de Raad in te dienen waarover dan

met (gekwalficeerde) meerderheid kan worden besloten. Aannemelijk is dat dergelijke voorstellen in de praktijk op brede steun binnen de Raad en de lidstaten kunnen rekenen.

Tot slot. De moedige demonstraties in Leipzig, Dresden en andere Oost-Duitse steden (oktober 1989) en het massale optreden van de bevolking in Berlijn (9 november 1989) geven aan dat de burgerontwikkelingen in werking kan stellen waar de overheid nog niet aan toe is. Nu gaat het bij het slechten van de Muur in november 1989 en de route die het Europese integratieproces anno 2009 moet inslaan, om thema's en tijdsgewrichten die niet goed te vergelijken zijn. Het gaat echter wel om hetzelfde proces, de doelstelling namelijk van Europa één grote zone met gemeenschappelijke waarden te maken. Dat proces kan alleen tot een goed einde worden gebracht als de overheden de mening van hun burgers serieus nemen.

---

**Prof. mr Jaap W. de Zwaan** is directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en hoofdredacteur van dit blad.

# De Europese Unie op weg naar Kopenhagen

In december 2007 kwam tijdens de 13de Conferentie van de Partijen (COP 13) van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatveranderingen (UNFCCC) het Bali-actieplan tot stand.<sup>1</sup> Dit document gaf het startschot voor een nieuwe reeks onderhandelingen, met als doelstelling binnen twee jaar een nieuw internationaal klimaatakkoord uit te werken. Om tijdige ratificatie van dit verdrag in 2013 – na afloop van de eerste verbintenisperiode van het Kyoto-Protocol (2008-2012) – mogelijk te maken, werd COP 15 vastgelegd op december 2009 in Kopenhagen.

Na de terugtrekking van de Verenigde Staten uit het ratificatieproces van het Kyoto-Protocol in 2001 was de Europese Unie de belangrijkste speler in de internationale klimaatdiscussies. De Amerikaanse weigering het Protocol te ratificeren noopte tot uitgebreide en doeltreffende diplomatieke actie om ratificatie door andere 'Annex I-landen, in het bijzonder Rusland, te waarborgen, zodat het Protocol in 2005 in werking kon treden. Ook in de discussies rond het klimaatbeleid voor de periode na 2012 heeft de EU geprobeerd zich als leider te positioneren. In 2007 en 2008 hebben de 27 lidstaten met succes een gemeenschappelijk standpunt uitgewerkt, gekoppeld aan een ambitieus pakket van regelgeving (het klimaat- en energiepakket).<sup>2</sup> Kern van de EU-positie is een onvoorwaardelijke verplichting van de lidstaten hun uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen (ten opzichte van het niveau van 1990). Indien een internationale overeenkomst wordt aangenomen die in vergelijkbare reducties voor andere industrielanden voorziet, is de EU zelfs bereid tot een vermindering van 30%.

Ondanks deze voortvarende houding van de Europese Unie is de context voor de onderhandelingen grondig veranderd sinds de laatste grote ronde in de periode 1995-1997 en de aanvaarding van het Kyoto-Protocol, waardoor het uitvoeren van invloed op het proces complexer is geworden. Waar het toen *au fond* vooral ging om een akkoord tussen de Verenigde Staten, Japan en de EU – de drie grootste uitstoters van broeikasgassen binnen de groep van geïndustrialiseerde landen – is de situatie thans ingewikkelder.

Wij gaan na welke politieke en strategische keuzen de EU heeft gemaakt om de nieuwe complexiteit te integreren in haar eigen onderhandelingsstrategie. Op basis van een evaluatie van de tot nu toe getoonde prestaties in de post-2012-onderhandelingen doen we aanbevelingen over de stappen die de EU kan ondernemen om de kansen op een aanvaardbare overeenkomst te verhogen – dit zowel in de aanloop naar als tijdens en na de top in Kopenhagen.

## De complexe internationale context

Het kader voor de onderhandelingen over nieuwe internationale klimaatafspraken is de laatste tien jaar fundamenteel veranderd. Bij de toekomstige strijd tegen klimaatverandering moeten meer landen betrokken worden en zij moeten sneller en met meer ambitie handelen.

Het vierde rapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering (IPCC) stelt dat tegen 2020 overal ter wereld de uitstoot met 25 à 40% en tegen 2050 met 50 à 80% (in vergelijking met 1990) moet verminderen om een potentieel gevaarlijke stijging van de gemiddelde temperatuur van onze planeet (meer dan 2°C) te vermijden. Dat betekent evenwel dat zelfs een vérgaande inspanning van de geïndustrialiseerde landen niet meer voldoende zal zijn. Daarom worden ook inspanningen verwacht van de landen met een opkomende economie (China, India, maar ook landen als Brazilië en Zuid-Afrika), waarvan de emissies razendsnel groeien. Deze landen, die samen met ongeveer 125 ontwikkelingslanden (waaronder ook zo'n 50 'minst ontwikkelde landen') deel uitmaken van de 'G-77/China-coalitie', verzetten zich echter tegen verplichtende doelstellingen. Onder verwijzing naar het principe van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid ('common, but differentiated responsibilities', art. 3 UNFCCC) argumenteren zij dat vermindering van de broeikasgasuitstoot in de allereerste plaats een verplichting is voor de industrielanden, vanwege hun grotere historische verantwoordelijkheid voor het probleem en hun groter aandeel per hoofd van de bevolking in de huidige uitstoot. Binnen de groep geïndustrialiseerde landen bestaan er trouwens grote meningsverschillen over de

emissiereductiedoelstellingen op middellange termijn en bovendien over de manier waarop deze doelstellingen bereikt moeten worden.

De opstelling van de EU botst met de houding van sommige leden van de andere grote coalitie van industrielanden, de 'Umbrella Group'. Terwijl de nieuwe regering in Japan september jl. heeft aangekondigd bereid te zijn de uitstoot tegen 2020 met 25% (ten opzichte van het niveau van 1990) te verminderen, zijn de Verenigde Staten, ondanks de ambitieuze en veelbelovende toezeggingen van president Obama, niet in staat of niet bereid tot dergelijke reducties.<sup>3</sup> Het is niet de regering, maar het Congres dat beslist over het klimaatbeleid. Het wetsvoorstel van de Democraten, dat het Huis van Afgevaardigden in juni heeft goedgekeurd, voorziet in het terugbrengen van de Amerikaanse uitstoot ter grootte van slechts 17% tegen 2020, en dit in vergelijking met een duidelijk recenter basisjaar, te weten 2005. Bovendien ligt het voorstel thans bij de Senaat in de politieke koelkast. De kans dat het voorstel nog vóór Kopenhagen

uitblijven. De problematiek wordt overduidelijk in de verhouding tussen de twee (in absolute cijfers) grootste vervuilers, de Verenigde Staten en China. Terwijl een akkoord *tussen* beide landen essentieel is voor een mondiale overeenkomst, blijkt géén van beide als eerste te willen bewegen.

### In sukkeltraf naar Kopenhagen

Het idee dat degene die het eerst gaat bewegen verliest, lijkt een van de belangrijkste verklaringen voor de trage vooruitgang van de internationale onderhandelingen. Tussen de top van Bali en eind augustus 2009 zijn de Ad Hoc Werkgroep voor Lange-termijnsamenwerking (AWG-LCA) en de Ad Hoc Werkgroep Kyoto-Protocol (AWG-KP) al zes respectievelijk acht keer bijeengekomen. In de eerste groep werd een onderhandelingstekst uitgewerkt die thans zo'n 200 bladzijden omvat en meer lijkt op een verlanglijstje dan dat het een echte basis vormt voor beslissingen over de toekomstige planetaire klimaatpolitiek. De AWG-KP voerde een discussie over her-

### *Onduidelijke toezeggingen van industrielanden over emissiereducties leiden tot weinig enthousiasme van de kant van ontwikkelingslanden*

wordt goedgekeurd, is miniem.<sup>4</sup> Een eventueel nieuw verdrag zal met tweederde meerderheid in de Senaat moeten worden goedgekeurd, wat gegeven de huidige omstandigheden uiterst twijfelachtig is. De magere beloften van Canada (-20% tegen 2020 in vergelijking met 2006) en Australië (-5% of, in het geval van een internationaal akkoord, -15 tot -25% in vergelijking met 2000) verkleinen eveneens de kans op reducties overeenkomstig de door het IPCC voorgestelde doelstellingen.<sup>5</sup> Verder oogstte Rusland veel kritiek voor zijn beperkte voorstel van 10 tot 15% vermindering tegen 2020 (ten opzichte van het niveau van 1990).

De aarzeling en het gebrek aan ambitie bij de meerderheid van landen toont duidelijk dat klimaatbeleid in de 21ste eeuw – meer nog dan in het verleden – een machtsspel rond energie en economische groei is geworden. Radicale verminderingen van uitstoot van broeikasgassen vergen een fundamentele (en op korte termijn kostbare) herziening van energieproductie- en -consumptiesystemen die op het gebruik van fossiele brandstoffen zijn gebaseerd. De financiële crisis heeft het kostenaspect van deze transformatie verder geaccentueerd – ook al benadrukken gezaghebbende studies overtuigend de (veel) hogere kosten op lange termijn, indien efficiënte maatregelen op korte termijn

ziening van het Protocol en vooral over de verdere emissiereducties van Annex I-landen. De afwezigheid van de Amerikanen in deze groep (ter herinnering: de Amerikanen hebben het Protocol nooit geratificeerd) maakt het voor de andere industrielanden moeilijk over hun emissiereducties voor de periode na 2012 te beslissen. De opdeling in twee werkgroepen en de onduidelijkheid ten opzichte van het eindproduct van de debatten (een 'overeenkomst' of een verdrag?) zijn twee kernproblemen die het zoeken naar antwoorden op de belangrijkste inhoudelijke vragen van de onderhandelingen niet vergemakkelijken.

In essentie gaan de discussies over drie met elkaar verbonden vragen: 1 Welke inspanningen zijn van de industrielanden te verwachten inzake vermindering van uitstoot (mitigatie)?; 2 Welke bijdrage, in de vorm van 'nationally appropriate mitigation actions' (NAMA's) of 'low-carbon development strategies', gaan de (meest geïndustrialiseerde) ontwikkelingslanden leveren?; en 3 Hoe zullen de mitigatie en aanpassing aan klimaatverandering (adaptatie) in ontwikkelingslanden worden gefinancierd?

De onduidelijke en weinig ambitieuze toezeggingen van de industrielanden over hun emissiereducties hebben tot weinig enthousiasme van de kant van de

ontwikkelingslanden geleid. Als de industrielanden hun ambities niet verhogen en géén concrete financieringsvoorstellen voor vermindering en aanpassing aan klimaatverandering in de ontwikkelingslanden op tafel leggen, zal het moeilijk worden de grote spelers binnen de G-77/China van de noodzakelijkheid te overtuigen dat zij betekenisvolle NAMA's moeten aannemen.

Het lijkt onvoorstelbaar dat de onderhandelaars in de resterende tijd tot Kopenhagen erin zullen slagen deze gordiaanse knoop door te hakken en zo de verhoopte alomvattende overeenkomst voor het post-2012 regime te sluiten. Om het *worst case scenario* te voorkomen, namelijk dat er tijdens de COP geen enkele significante beslissing wordt genomen, moeten alle partijen – indien zij echt in een aanvaardbaar en betekenisvol resultaat geïnteresseerd zijn – hun gedrag veranderen. Dit geldt ook voor de Europese Unie.

### De Europese onderhandelingspositie

In deze ingewikkelde mondiale context was de EU de eerste sleutelspeler die zijn positie in de post-2012-discussies publiek heeft gemaakt. Het leidmotief van deze positie is de beperking van een mondiale temperatuurstijging tot 2°C. Haar houding inzake de drie kernvragen van de onderhandelingen stelt ons het best in staat haar positie in het geheel te evalueren.

Wat betreft *vermindering van emissies* door de *industrielanden* heeft de EU in 2007 al haar 20%/30%-toezegging gedaan.<sup>6</sup> Deze belofte werd in 2008 bevestigd en door een reeks wetten bindend gemaakt.<sup>7</sup> Tegelijkertijd heeft de Unie haar verwachtingen ten aanzien van andere landen gepreciseerd. Gebaseerd op het IPCC-rapport eist ze collectieve emissiereducties ter grootte van 30% van alle industrielanden.<sup>8</sup> Dit betekent niet dat elke Annex I-partij op reducties van 30% moet aansturen, maar wel een *vergelijkbare* inspanning zou moeten leveren.<sup>9</sup> Wat betreft de *tweede* vraag (emissiereducties van *ontwikkelingslanden*), maakt de EU het verschil tussen de opkomende economieën en de minst ontwikkelde landen. Alleen van landen waarvan de uitstoot snel groeit, zoals China en India, verwacht de EU dat ze reducties tussen 15 en 30% beneden de *'business as usual'*-lijn moeten aanvaarden.<sup>10</sup>

Minder duidelijk is de visie van de EU op de *derde* belangrijke kwestie, de *financiering*. De door de Europese Commissie in januari 2009 gepresenteerde 'Kopenhagen-mededeling' toonde dat de globale investeringen tot €175 miljard per jaar in 2020 moe-

ten stijgen om de mitigatie en adaptatie in ontwikkelingslanden financieel te steunen.<sup>11</sup> Het geld daarvoor zou gedeeltelijk uit publieke, maar vooral uit particuliere bronnen moeten komen, onder meer gegeneerd door een uitgebreide koolstofmarkt. De Raad voor Milieu, de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) en de Europese Raad bevestigden tot de herfst van 2009 dat de EU haar 'fair share' ging betalen, zonder een becijferd voorstel te presenteren. Op 10 september stelde de Commissie in een nieuwe Mededeling een herziene versie van haar financiële plannen voor. Daarin is sprake van EU-bijdragen ter grootte van 10 tot 30% van de veronderstelde totale kosten, d.w.z. tussen € 900 miljoen en 3,9 miljard in 2013 en tussen € 2 en 15 miljard per jaar in 2020; al bij al een erg vage belofte.<sup>12</sup>

De voorstellen van de Commissie zijn *bescheiden* in vergelijking met de berekeningen van de totale adaptatie- en mitigatiekosten die we o.a. in het rapport-Stern terugvinden.<sup>13</sup> Bovendien is het goed mogelijk dat de Europese Raad, als hij zijn belofte nakomt 'op zijn bijeenkomst in oktober over alle financieringsaspecten de passende besluiten te nemen',<sup>14</sup> deze nog verder beperkt. Ook komen de beslissingen van de Europese leiders *relatief laat* in het onderhandelingsproces en geven ze de G-77/China dus weinig tijd om vóór COP 15 een reactie te formuleren.

### Betwistbare strategische keuzen

De onduidelijkheid en terughoudendheid om concrete financiële voorstellen te doen voor de eindfase van de onderhandelingen zijn trouwens een strategische keuze, die ook aantoonde dat er binnen de EU onenigheid bestaat over de onderhandelingsstrategie en vooral over het element van *timing* in dit geval. Sommige lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, vinden het belangrijk het aanbod van de EU als een soort 'bargaining chip' in de laatste dagen van de gesprekken te gebruiken. Andere lidstaten, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Nederland, zijn het met deze strategie blijkbaar niet eens.<sup>15</sup>

In een ruimere context van EU-extern beleid is deze keuze van uitstellen en vaagheid moeilijk te begrijpen, aangezien ze niet lijkt te passen in het recente patroon van de buitenlandse klimaatpolitiek van de EU. Niet alleen heeft de EU, zoals in het verleden, haar leiderschapsambities door vroegtijdige positionering willen tonen, maar ze heeft ook meer algemene strategisch-diplomatieke keuzen gemaakt door recent haar relaties met een aantal leden van de G-77/China te ver-

sterken. Dat deed zij door het aangaan van concrete, bilaterale partnerschappen, met o.a. China, India en Zuid-Afrika,<sup>16</sup> die vooral zijn gebaseerd op technische samenwerking en een continue dialoog. Daardoor zou men verwachten dat de EU in strategisch-diplomatiek opzicht veel beter voorbereid is dan in het verleden. Het uitstellen van het verschaffen van duidelijkheid rond een aantal doorslaggevende punten in de aanloop naar Kopenhagen past niet in een patroon van versterkt overleg met andere sleutelspelers.

Toch is het gebrek aan duidelijke financiële voorstellen niet de enige 'zwakke' prestatie van de EU in dit onderhandelingsproces. Tijdens de klimaatop in Poznan (COP 14, december 2008) wekte de EU al wrevel toen de parallel lopende interne onderhandelingen over het klimaatpakket haar opstelling in de internationale gesprekken tamelijk ondoorzichtig maakten. Bovendien stuiten aanhoudende suggesties vanuit Frankrijk en Duitsland voor een importbelasting voor producten uit landen die géén internationaal verbindende maatregelen willen adopteren, herhaaldelijk op onbegrip in de ontwikkelingslanden.<sup>17</sup> Voor hen is het moeilijk te begrijpen dat de EU niet alleen zelf een (in hun ogen) onvolkomen financieringsvoorstel indient, maar ook verder met sancties dreigt als zij de verwachtingen van de EU niet nakomen.

In totaal trekken deze strategische keuzen de betrouwbaarheid van de Unie opnieuw in twijfel en verzwakken zo het positief effect van de 20%/30%-doelstellingen en het klimaat- en energiepakket. Vanuit politiek-institutioneel perspectief valt de dubbelzinnigheid van de Europese positie en strategie goed te verklaren: het interne besluitvormingsproces vereist consensus, die in tijden van financiële en economische crisis nog moeilijker te bereiken is dan anders. Niettemin is het te betreuren dat de EU de vooruitgang in het recente verleden wat betreft strategie en reputatie nu meteen weer op spel zet. De onduidelijke signalen ten aanzien van de financieringskwes- tie ondergraven ook de bijdrage die de EU zou kunnen leveren in het doorbreken van de patstelling in de internationale discussies. Daarenboven maakt de onenigheid over posities en strategische vragen het de EU nodeloos moeilijk om flexibel en snel te reageren op de ontwikkelingen rond de agenda in de laatste rechte lijn naar Kopenhagen.

#### **De rol van de EU voor, in en na Kopenhagen**

Enkele maatregelen zouden de EU kunnen helpen om op korte (voor Kopenhagen) en middellange (in

Kopenhagen en erna) termijn haar rol in het internationale klimaatregime te consolideren. Op korte termijn, in de periode voor Kopenhagen, zou de EU vooral pogingen moeten ondernemen om de kansen op een succesvolle afsluiting van de conferentie te verhogen. In de *eerste* plaats is het te hopen dat de Europese Raad nog in oktober de politieke moed zal hebben opgebracht het financiële aanbod aan de ontwikkelingslanden nog eens te verhogen en daardoor de impasse waarin de onderhandelingen zich nu bevinden, te doorbreken. Dit zou een sterk signaal doen uitgaan naar de andere industrielanden om ook hun financiële engagementen op tafel te leggen en zo hun verantwoordelijkheid te nemen. Bijgevolg laten zich eventueel ook de grote ontwikkelingslanden tot sterkere inspanningen inzake 'NAMA's' verleiden. Het is een belangrijk teken dat dit soort beslissingen op het hoogste politieke niveau binnen de EU wordt genomen.

De persoonlijke betrokkenheid van de leiders van de 27 lidstaten zal ook beslissend zijn als het om een *tweede* mogelijke strategie gaat. De Europese leiders moeten binnen de EU en tegenover de buitenwereld duidelijk maken wat zij in de huidige complexe omstandigheden als een realistisch resultaat voor COP 15 beschouwen. Dit zou vooral betekenen dat de EU, in de resterende tijd voor Kopenhagen, bepaalde prioriteiten stelt, bijvoorbeeld discussies rond emissiereductie-toezeggingen, en voorstelt andere, meer technische vragen tot later uit te stellen. Voor COP 15 zijn er nog een aantal gelegenheden om het onderhandelingsproces op de een of andere manier te beïnvloeden. Dit kan binnen de VN gebeuren, maar ook in kleinere fora en tijdens bilaterale consultaties. In Kopenhagen zelf moet de EU dan uiteindelijk vooral op alle mogelijkheden zijn voorbereid, ook op een eventuele mislukking van de onderhandelingen. Daarvoor moet de EU vooraf haar rode lijnen definiëren, vooral wat betreft de vraag wanneer de optie 'geen verdrag' misschien beter is dan het toestemmen in een magere overeenkomst. Als duidelijk wordt dat COP 15 niet meer in staat zou zijn het verhoopte akkoord te concluderen, zouden de EU-onderhandelaars in elk geval moeten trachten mee te bepalen dat er al in Kopenhagen tot een korte en efficiënte *follow-up*-procedure wordt besloten. Dit vergt zeker veel flexibiliteit van de EU – een echte uitdaging voor haar interne coördinatie en haar besluitvormingsprocessen.

Op de lange termijn, en ongeacht de uitslag van COP 15, zal het voor de EU belangrijk zijn haar ei-

gen rol en betekenis in de internationale klimaatarena te heroverwegen. Volgens Connie Hedegaard, Deens minister voor klimaat- en energiebeleid is 'the whole issue of climate change and energy efficiency [...] about strategic leadership in the 21st century'.<sup>18</sup> De EU moet zich dus allereerst afvragen of ze echt bereid is dit soort leiderschap in de toekomst nog sterker (mee) op zich te nemen. Indien ze deze identiteitsvraag bevestigend beantwoordt, zou ze ook de middelen moeten vrijmaken om op een adequate manier in de internationale klimaatarena te kunnen ageren. Ten *eerste* is daarvoor de definitie van een duidelijker op de belangen van de internationale gemeenschap gerichte, mondiale visie van internationaal klimaatbeleid nodig. Ten *tweede* lijkt een verbeterde strategische aanpak van mondiale onderhandelingen absoluut noodzakelijk. Hier zijn de *timing* van posities en de keuze van beleidsinstrumenten en coalitiepartners belangrijk.

Het alternatief ziet er minder rooskleurig uit: als de kakofonie binnen de EU aanhoudt, zullen de 27 op lange termijn een steeds minder belangrijke rol spelen in het mondiale machtsspel rond energie- en klimaatbeleid. Misschien ligt dit in de lijn der verwachtingen, nu Europa stilaan relatief minder belangrijk wordt door de verschuiving naar Azië en de opkomst van een aantal Latijns-Amerikaanse landen. Wij zijn er niettemin van overtuigd dat de EU meer gewicht in de schaal kan leggen door de juiste, moedige strategische keuzen te maken.

---

**Simon Schunz** is doctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven. **Hans Bruyninckx** is aldaar hoogleraar internationaal milieubeleid.

## Noten

- 1 Het Bali-actieplan stimuleert discussies rond vijf brede thema's: 1 een gedeelde toekomstvisie; 2 vermindering van de uitstoot van broeikasgassen; 3 aanpassing aan klimaatverandering; 4 technologische samenwerking; en 5 financiële steun. Zie: UNFCCC-Secretariaat, *Bali Action Plan*, Decision 1/CP.13, Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 maart 2008.
- 2 Louise van Schaik & Evelyn van Kampen, 'Europa in de versnelling voor klimaat- en energiepakket', in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 281-285.
- 3 Chisa Fujioka, 'Japan PM-elect backs 25 percent greenhouse gas cut', in: *Reuters News*, 7 september 2009.
- 4 Lisa Lerer, 'Bill may be on ice by Copenhagen', in: *Politico*, 9 september 2009.

- 5 UNFCCC-Secretariaat, *A compilation of proposals by Parties for aggregate and individual figures for Annex I Parties*, Doc. FCCC/KP/AWG/2009/10/ADD.4/Rev.1, Bonn, 28 augustus 2009, blz. 6.
- 6 Europese Raad, *Conclusies van het Voorzitterschap*, Brussel, 9 maart 2007.
- 7 Van Schaik & Van Kampen, *a.w. noot 2*.
- 8 Secretariaat van de Raad, *Preparations for the 14th session of the Conference of the Parties to the UNFCCC*, Brussel, 20 oktober 2008, blz. 3.
- 9 De EU heeft daarvoor ook een aantal vergelijkingsparameters uitgewerkt. Zie: Mededeling van de Europese Commissie, *Naar een uitgebreide klimaatveranderingsovereenkomst in Kopenhagen*, Brussel, 28 januari 2009, COM 39 (2009), blz. 5.
- 10 Secretariaat van de Raad, *a.w. noot 8*.
- 11 Mededeling van de Europese Commissie, *a.w. noot 9*, blz. 7-9.
- 12 Mededeling van de Europese Commissie, *Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal*, Brussel, 10 september 2009, COM 475/3 (2009) (nog niet vertaald).
- 13 Martin Khor, 'Cold front on climate change', in: *Global Trends*, 14 september 2009.
- 14 Europese Raad, *Conclusies van het Voorzitterschap*, Brussel, 19 juni 2009, blz. 13. De bijeenkomsten van de Raad Economische en Financiële Zaken en de Raad voor Milieu op 20 en 21 oktober 2009 hebben geen becijferde voorstellen voor de Europese bijdrage aan het toekomstige financiële kader van het klimaatregime opgeleverd. De Raad Milieu verwelkomt alleen de voorstellen van de Europese Commissie. Uiteindelijk schuiven de ministers de volledige verantwoordelijkheid dus naar de Europese Raad door, die op 29 en 30 oktober 2009 vergadert. Zie Raad van de EU, *Council Conclusions on EU position for the Copenhagen Climate Conference*, Luxemburg, 21 oktober 2009, blz. 11.
- 15 Leigh Phillips, 'EU criticised for "inadequate" climate fund', in: *EU Observer*, 11 september 2009.
- 16 Zie: [http://ec.europa.eu/environment/climat/non\\_eu\\_countries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/non_eu_countries_en.htm)
- 17 'Streit über Erderwärmung: Sarkozy spielt den Klimazöllner', in: *Der Spiegel Online*, 18 september 2009. <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,649774,00.html>>.
- 18 DPA (Deutsche Presse Agentur), 'Danish minister: EU must lead on climate change', 26 november 2008. <<http://www.earthtimes.org/articles/show/243340,interview-danish-minister-eu-must-lead-on-climate-change.html>>

# CO<sub>2</sub> als nieuwe munteenheid van schaarste en transitie

Het veranderingsproces naar een lage koolstof-economie is aanmerkelijk ingewikkelder dan eerst werd gedacht. Het vervangen van koolstofhoudende brandstoffen, zoals kolen, gas en olie, kan namelijk schaarste in allerlei andere natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, zoals water en voedsel, veroorzaken. Daarbij kunnen vooral arme landen zwaar worden getroffen. Met de belangrijke vergadering over het klimaat in Kopenhagen voor de deur is het nodig de kennis over positieve en negatieve interferenties van transitiebeleid beter in kaart te brengen, zodat een eventueel nieuw klimaatakkoord niet zal leiden tot allerlei nieuwe narigheid.

In de aanloop naar de wereldomvattende financiële en economische crisis in het najaar van 2008 was er nog sprake van sneller oplopende prijzen van grondstoffen en mineralen. De snel groeiende vraag naar deze goederen in opkomende landen als China, India, Brazilië, Rusland en in het Midden-Oosten, naast de groei in de OESO-landen in de periode 2003-2008, ging namelijk niet gepaard met eenzelfde groei van het aanbod. De inflexibiliteit van het aanbod ontstond door een complex van oorzaken van technische, economische en politieke aard. In de financiële markten werden beleggers naar de grondstoffenmarkten gezogen, omdat daar meer rendement viel te behalen dan in andere sectoren van de economie. Tegelijkertijd gedroegen overheden in grondstoffenproducerende landen zich als assertieve eigenaren, die de toegang voor internationaal kapitaal beperkten. Zo werd de stijging van de voedselprijzen in 2008 deels veroorzaakt door het onttrekken van aanbod van voedselproducten vanwege de door de overheid gestimuleerde productie van biobrandstoffen. Het stimuleren van het gebruik van biobrandstoffen was bedoeld als klimaatmaatregel die tegelijkertijd de afhankelijkheid van geïmporteerde ruwe olie kon verminderen. De voedselcrisis van 2008 liet duidelijk zien hoe klimaatmaatregelen ongewenste bijeffecten kunnen hebben. De internationale betrekkingen zullen de komende jaren door deze problematiek beheerst worden en de regels van het internationale economische en politieke spel kunnen in dat kader veranderen.<sup>1</sup>

## Transitie 1.0

In de aanloop naar Kopenhagen is al duidelijk dat de keuze voor bepaalde doelstellingen om de uitstoot van

koolstofdioxide te verminderen, alléén niet genoeg is. Deze reductiedoelstellingen voor de zogenaamde Annex-I-landen waren het belangrijkste wapenfeit van de Kyoto-onderhandelingen. De historische bijdrage van deze groep, voornamelijk industriële landen zoals de OESO-landen en landen van het voormalig Oostblok, aan de uitstoot van broeikasgassen betekende een grotere politieke verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen. Alle vooruitblikken lieten echter ook toen al zien dat de opkomende landen een groeiend deel van de toekomstige uitstoot vertegenwoordigden – een reden voor de Verenigde Staten het Kyoto-verdrag niet te ratificeren.

De deelname aan de uitstootbeperkende maatregelen van opkomende landen werd daarmee een belangrijke politieke opgave voor de ontwerpers van een nieuw verdrag over het klimaat, zoals dat nu ter tafel ligt. Deze landen willen zich echter niet te snel vastleggen op maatregelen die de economische groei aan banden kunnen leggen, zolang er geen goede alternatieven zijn om eenzelfde groeipotentie op koolstofarme wijze te bereiken. Zij verwerpen zich verder door te stellen dat de uitstoot per hoofd van de bevolking nog zeer laag is, hoewel de absolute vervuiling wel aanzienlijk is geworden en stijgt. In 2007 passeerde China de Verenigde Staten al in absolute omvang van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De vergroting van dit volume zal zich voorlopig nog voortzetten, ondanks de inspanningen van Beijing de energie-intensiteit van de groei te verminderen.<sup>2</sup>

Reductiedoelstellingen zijn nog steeds een belangrijk onderwerp van gesprek, omdat het toekomstige speelveld daar mede door wordt bepaald. Zo is de EU voorstander van nieuwe harde CO<sub>2</sub>-emissiereductiedoelstellingen voor 2020, is China vóór vermindering van de energie-intensiteit van de economische groei, terwijl de Amerikanen vooral inzetten op lange-termijndoelstellingen en technologie. De uiteenlopende invalshoeken komen overeen met de nationale belangen en de inschatting van de mogelijkheden binnen de eigen politieke en economische randvoorwaarden te voldoen aan een mondiaal klimaatbeleid. Discussies over meten en rapportering en over wat wel en wat niet geaccepteerde methoden van uitstootvermindering zijn, lijken erg technisch, maar de uitkomsten daarvan geven mede vorm aan de nieuwe politieke en economische randvoorwaarden van energieverbruik en concurrentiekracht.

CO<sub>2</sub>-reductie of uitstootvermindering is in die zin een soort van *nieuwe munteenheid*, waarin landen met elkaar afrekenen. Net als bij onderhandelingen over wisselkoersen worden hier de kosten en baten van toekomstige groei en welvaart onderling verdeeld. Steeds duidelijker komt ook uit de pre-Kopenhagen-onderhandelingen, zoals in de Algemene Vergadering van de VN en de G-20 in Pittsburg, naar voren dat de zogenaamde groene economie ook de concurrerende economie van morgen is en dat landen het klimaatbeleid ook gebruiken om de economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld opnieuw vorm te geven.

#### **China Inc.**

China is zich in het zicht van de financiële en economische crisis ook bewust geworden van de scheve verdeling van grondstoffen in de wereld en de concurrentiestrijd om beslag te leggen op deze belangrijke producten ter voeding van de exportmachine. Het Chinese groeimodel leunt steeds meer op geïmporteerde energie en grondstoffen om de exportproducten vervolgens af te zetten op de internationale markt. De grote betalingsbalansoverschotten en monetaire reserves onderstrepen het succes van het model tot nu toe. In het post-crisistijdperk zal dit patroon echter bijgesteld moeten worden. Een aanzienlijk gedeelte van de consumptie van Chinese exportproducten was gebaseerd op schuldgefinancierde groei, zoals in de Verenigde Staten en Europa. Een deel van deze groei zal niet terugkeren, als gevolg van schuldsanering bij particulieren en de overheid in die regio's.

Hoewel de groei van opkomende landen de eerstvolgende jaren hoger zal liggen dan in de OESO-landen, is het maar de vraag of deze nieuwe consumenten het estafettestokje kunnen overnemen. De economische perspectieven voor de Chinese export zijn veranderd en de groei zal nu veel meer gebaseerd moeten worden op de binnenlandse vraag. Ook voor een dergelijke groei heeft China echter geïmporteerde energie en grondstoffen nodig. Het financieren van deze importen met exporten zal lastiger worden, tenzij Chinese bedrijven verticaal kunnen integreren in de energie- en grondstoffensector en kunnen profiteren van internationale winsten.

Bovendien zal China de exportsector willen omschakelen naar vervaardiging van producten met meer

toegevoegde waarde en zal het daarom in plaats van concurreren op prijs gaan concurreren op kwaliteit. Het gaat hier om een omschakeling die alle ontwikkelde economieën eerder ook hebben gemaakt. Om het nieuwe model van de groei vorm te geven, spannen men zich in om overal ter wereld in de grondstoffen- en energiesector te investeren. China laat daarmee ook zien dat het weinig vertrouwen heeft in het waarborgen van strategische importen via internationale handel; het geeft daarom de voorkeur aan verwerving van bronnen van invoer in eigendom van Chinese staatsbedrijven.

Eenzelfde vrees manifesteert zich steeds vaker op het gebied van voedsel en enkele essentiële mineralen. De Chinese belangstelling voor overname van bedrijven in de mijnbouwsector, zoals Rio Tinto, wekt daarom steeds meer wantrouwen op bij andere OESO-landen. Ook de belangstelling voor de bezittingen van internationale oliemaatschappijen in de oliesector in Nigeria, waar opnieuw geboden moet worden op licenties, doet de alarmbellen harder rinkelen. De recente beperking van de productie in China van zeldzame aarden,<sup>3</sup> belangrijk voor de vervaardiging van vele hoog-technologische producten en producten van belang in de klimaatstrategie van veel OESO-landen, zoals hybride auto's en windmolens, is hiervan ook een goed voorbeeld.<sup>4</sup> China vertegenwoordigt 90% van de wereldproductie in deze zeldzame aarden. Dat leidt steeds vaker tot strategische reacties door andere staten.

Het internationale karakter van energie, minerale grondstoffen en voedsel-waardeketens, alsmede het belang van deze sectoren voor de soevereiniteit en stabiliteit van de staat, gezien hun rol in de basisbehoeften, maakt staatsbemoeienis in deze sectoren onvermijdelijk. In producerende landen is de afgelopen jaren, wellicht mede als reactie op de globaliseringsgolf van de jaren negentig, het grondstoffennationalisme toegenomen. Het ging er daarbij enerzijds om de inkomsten uit deze sectoren voor de *overheid* veilig te stellen en anderzijds de zeggenschap over exploitatie van deze rijkdom in *nationale* handen te houden. De voedselcrisis van 2008 liet zien dat exporterende landen snel quota instelden om de binnenlandse consumptie te waarborgen. Inmiddels zijn enkele Aziatische landen uit hoofde van zekerheid van voedselvoorziening overgegaan tot het huren van over-

zeese landbouwgronden in bijvoorbeeld Afrika, een nieuwe vorm van landjepik.

In een wereld waar internationale samenwerking centraal staat en er voldoende gedeelde visie is op de uitdagingen van de toekomst, hoeft staatsbemoeienis weinig problemen op te leveren. In een minder eendrachtig model van internationale betrekkingen kan dit echter een extra bron van geschillen vormen, als economisch gedrag van ondernemingen politiek wordt beoordeeld en/of wordt gebruikt om *strategische voordelen* te behalen ten koste van andere staten. Deze voordelen kunnen bestaan uit een bepaalde inrichting van de waardeketens (van energie, mineralen en grondstoffen) of uit het oormerken van handelsstromen voor de eigen markt. De eigen staat kan dan medeveroorzaker worden van de schaarste van andere staten.

### Transitie 2.0

Er is een nieuwe dynamiek ontstaan in de schaarste- en transitiediscussie tussen landen. Deze 'transitie 2.0' staat vooral in het teken van beperking van de importafhankelijkheid, van het behalen van strategische voordelen uit het veranderingsproces en van groene concurrentie. China wil de kosten van transitie deels bij de OESO-landen neerleggen en tegelijkertijd deelgenoot worden van de nieuwe groene groei. Door strategische acquisities in de grondstoffen- en energiesector krijgt het ook toegang tot technologie om de eigen groei minder energie-intensief te maken. De *World Energy Outlook 2008* van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) benadrukt dat de transitie naar een duurzamer energievoorziening in de wereld een lange weg is. De rol van fossiele brandstoffen in de energiemix zal nog lang overheersen. Dit komt vooral door de groeiende vraag van ontwikkelingslanden. Besparing wordt een belangrijk instrument om de vraag te beheersen. Aan de aanbodkant zal meer energie, kapitaal en kennis nodig zijn om de moeilijker te winnen voorraden te exploiteren. Ook water zal een steeds belangrijker rol spelen in de energie-, mineralen- en landbouwsector om aan de groeiende vraag te voldoen.

De concurrentie tussen voedsel- en energieproductie heeft laten zien dat er een grote mate van interferentie tussen uiteenlopende schaarsten bestaat. Het samenvallen van de energie-, voedsel- en klimaatproblemen in 2008 heeft de samenhang van deze problemen nadrukkelijk naar voren gebracht. De wijze waarop deze beheerd of beheerst worden, is allesbepalend voor de toekomst.

Het land dat, of de groep landen die, succesvol met de nieuwe generatie beperkingen weet om te gaan, zal geopolitiek en economisch succesvol zijn in de post-Kopenhagen-*setting*, of er nu een verdrag komt of niet.

Het speelveld kan, zo zinspeelde de president Sarkozy al, ook met handelspolitieke maatregelen beïnvloed worden. Transitie 2.0 gaat dus vooral over de relatieve plaatsbepaling van landen in het geopolitieke en economische spel van de toekomst, waarbij de huidige onderhandelingen slechts een tussenstation zijn in de herinrichting van het internationale speelveld. Voor arme ontwikkelingslanden is het opletten geblazen dat ze niet weer op achterstand worden gezet, omdat ze het aan mogelijkheden ontbreekt het 'spel van de nieuwe muntenheid' te spelen. Naarmate de machtsstrijd heftiger wordt, zullen hun belangen meer in het gedrang kunnen komen, terwijl de kosten van klimaatverandering vooral bij hen terecht dreigen te komen.

### Conclusie

De huidige klimaatonderhandelingen zijn een belangrijk onderdeel geworden van de herinrichting van de internationale betrekkingen. De combinatie van de financiële en economische crisis, de rol van opkomende landen en de toenemende schaarste-interacties hebben de Kopenhagen-onderhandelingen een nieuwe dynamiek gegeven. De overgang van transitie 1.0 naar transitie 2.0 vergt een snelle doorschakeling van landen. Het is te hopen dat de EU heeft opgelet. De euforie bij de lancering van het 20-20-20-beleid als opmaat naar Kopenhagen is al aardig weggeëbd. De last van de financiële en economische crisis kan de plannen van de EU parten spelen in het aansluiting vinden bij transitie 2.0. Daardoor schuift het initiatief wellicht meer in de richting van de Verenigde Staten en China.

---

**Prof. dr Coby van der Linde** is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP), hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement aan de Rijksuniversiteit Groningen en hoogleraar Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden.

### Noten

- <sup>1</sup> *Toekomstverkenning Schaarste en Transitie 2009*, een interdepartementaal project.
- <sup>2</sup> Zie Bram Buijs, 'China als sleutel tot succes in de klimaatdiscussie', in deze aflevering op blz. 555-558.
- <sup>3</sup> Zeldzame aarden of zeldzame aardelementen (Engels: *Rare Earth Element*, REE) zijn zestien zware scheikundige elementen die van nature op en in de aarde voorkomen. De zeldzame aarden zijn scandium, yttrium en veertien van de vijftien lanthaniden (promethium is geen zeldzame aarde). Zeldzame aarden worden vaak in combinatie met elkaar in ertsen gevonden. Bron: Wikipedia.com.
- <sup>4</sup> *New York Times*, 1 september 2009 en 26 september 2009.

# China als sleutel tot succes in de klimaatdiscussie

Op de speciale VN-top in New York van 22 september jl. zette de Chinese president Hu Jintao een unieke stap door voor het eerst aan te geven dat China zelf een doel zal stellen dat de groei van de Chinese uitstoot van broeikasgassen moet beperken ten opzichte van de groei van de economie. Een primeur, omdat China tot nog toe zeer consistent de druk om bindende doelen wat betreft emissie op zich te nemen, had afgeweerd. Samen met India en andere ontwikkelingslanden in de G-77 heeft China altijd gewezen op zijn status als land in ontwikkeling, op het lage niveau van uitstoot per hoofd van de bevolking (grootweg een vijfde van het niveau van de Verenigde Staten en de helft van dat van Europa) en op de geringe historische bijdrage aan de concentratie broeikasgassen die zich de afgelopen eeuw heeft opgebouwd in de atmosfeer. Deze argumenten ondersteunden steeds het betoog dat de rijke ontwikkelde landen de verantwoordelijkheid dragen voor het probleem, en dus het initiatief moeten nemen om het nu aan te pakken. Voor armere landen, die juist nu een sterke economische groei doormaken, zoals China en India, ligt de prioriteit bij duurzame ontwikkeling.

Is de toezegging van president Hu nu werkelijk een verrassende ommekeer in de Chinese onderhandelingspositie? Dat is niet geheel het geval. Dat China zich zou kunnen vastleggen op een emissie-intensiteitsdoel, zoals nu door president Hu bevestigd, was eerder al geopperd.<sup>1</sup> Dit type doelstelling legt een limiet vast voor de hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen ten opzichte van de grootte van de economie, en zegt dus eigenlijk iets over de 'emissie intensiteit' van de Chinese economie. Thans is deze intensiteit nog vier keer zo hoog als in Europa. Behalve niet geheel nieuw, is deze stap ook minder groot dan veel berichtgeving ons doet geloven. In het lopende 11<sup>de</sup> Vijfjaren Plan (2006 tot 2010), had de Chinese overheid zich al tot doel gesteld de *energie*-intensiteit van de Chinese economie met 20% te verminderen. Omdat energieverbruik rechtstreeks samenhangt met de uitstoot van broeikasgassen, is het betrekkelijk eenvoudig dit doel om te zetten naar een emissie-intensiteitsdoelstelling.

De nieuwste stap karakteriseert de bijzonder pragmatische manier waarop de Chinezen omgaan met het hele debat rondom klimaatverandering. Zeer behen-

dig wordt beleid gepresenteerd in het kader van maatregelen die klimaatverandering moeten tegengaan.<sup>2</sup> Voor China dringt zich echter ook de noodzaak tot verduurzaming op. Terwijl de importafhankelijkheid van olie en gas in snel tempo toeneemt, leiden de vele kolencentrales tot wijdverspreide gezondheidsproblemen en onherstelbare ecologische schade. Daarmee neemt ook in China zelf de druk toe in actie te komen om de groeiende behoefte aan energie te beperken en de rol van fossiele brandstoffen terug te dringen.

## Koploper van de mondiale energietransitie

Dat het beleid van China met betrekking tot klimaatverandering gekenmerkt wordt door pragmatisme en vooral wordt ingegeven door beleidsdoelen op andere gebieden, neemt niet weg dat China wel degelijk zeer ambitieuze doelen stelt en terecht veel lof heeft geogost met zijn progressieve aanpak. Zelfs Barack Obama roemde in een toespraak tot het Congres kort na zijn aantreden als president het Chinese energiebeleid, dat erop gericht is de economie meer energieefficiënt te maken. Hu Jintao's toezegging geeft een extra impuls aan de imagoverandering die er ten opzichte van China plaatsvindt: China is niet langer (alleen) de grootste vervuiler ter wereld, maar ontpopt zich steeds meer als een land dat zich sterk maakt voor transitie naar een duurzamer energiesysteem. De Chinese overheid laat zien doortastend op te kunnen treden en heeft juist dit thema uitgekozen om de beoogde rol als verantwoordelijke speler in de internationale politiek te benadrukken.

Maar vanwaar deze lof voor een land dat nog steeds 70% van zijn energiebehoefte haalt uit steenkool – de meest vervuilende en meest CO<sub>2</sub>-intensieve van alle fossiele brandstoffen – en waar het met energieefficiëntie nog vele malen slechter is gesteld dan in Europa?

De positieve berichtgeving betreft in het bijzonder de opkomst van hernieuwbare energiebronnen in China en de nadruk op energiebesparingen. Hoewel energie opgewekt uit water, wind en zon nog geen 8% inneemt van China's energieverbruik, ontwikkelen deze markten zich in zeer dynamisch tempo. Waterkracht heeft altijd al een belangrijke rol gespeeld in China's energievoorziening en voorziet in 16% van de elektriciteitsbehoefte. Met grootschalige

projecten, zoals de Drieklovdendam, probeert de overheid een alternatief te bieden voor kolencentrales, die bijna 80% van de elektriciteitsopwekking voor hun rekening nemen.

Een nieuwe bron die zich de afgelopen jaren stormachtig heeft ontwikkeld, is windenergie. De afgelopen vier jaar is de capaciteit elk jaar verdubbeld, wat ertoe heeft geleid dat China inmiddels, na de Verenigde Staten, Duitsland en Spanje, het grootst opgesteld vermogen aan windenergie heeft staan. Sterker nog, de markt voor windenergie groeit bijna nergens zo snel als in China, dus sommige analisten zien China binnen afzienbare tijd aan kop komen. Dit heeft alles te maken met vooruitstrevend beleid van de overheid die, mede geïnspireerd door Europese maatregelen als *feed-in tariffs* en *renewable portfolio standards*, elektriciteitsbedrijven aan de duurzame energie probeert te krijgen.<sup>3</sup>

Het doel van 30 gigawatt (GW) aan windenergie in 2020 kan vanwege de voortvarende resultaten naar boven worden bijgesteld, en wordt wellicht meer dan verdriedubbeld tot 100 GW of zelfs 150 GW. Op de snelgroeiende Chinese windenergiemarkt zijn ook steeds meer lokale windturbinebouwers actief, die inmiddels hun marktaandeel in een paar jaar tijd van bijna 10% hebben vergroot tot ruim 50%. Hiermee is de Chinese overheid ook geslaagd in een tweede doel, namelijk het kweken van een eigen industrie op het

te verlagen. Om een indruk te geven van de orde van grootte die hiermee gemoeid is: de hoeveelheid CO<sub>2</sub>-uitstoot die China hiermee zou besparen, is meer dan vier keer zo groot als wat Europa (in dit geval de EU-15) moet terugdringen vanwege de onder het Kyoto Protocol aangelegane verplichtingen. De Chinese overheid probeert dit doel te bereiken door oude, inefficiënte fabrieken en elektriciteitscentrales te sluiten en hoge standaarden te stellen wat betreft nieuwe centrales. Brandstofefficiëntie-eisen aan nieuwe auto's zijn op Europese normen gebaseerd en zijn inmiddels strenger dan in de Verenigde Staten.

### Valt China's koers op tijd te veranderen?

Uit het voorgaande is duidelijk dat China wel degelijk zeer concreet actie onderneemt om tot een duurzamer energiehuishouding te komen en een bijdrage levert om het klimaatprobleem aan te pakken. De dynamische economische ontwikkeling en welvaarts-groei in China leiden echter tot een zodanig snelle groei in de behoefte aan energie, dat het onmogelijk is hier op geheel duurzame wijze in te voorzien. Nog altijd zijn de meeste elektriciteitscentrales die gebouwd worden kolencentrales, die de uitstoot van broeikasgassen flink verhogen.

Ook in andere sectoren zorgt de ongekend snelle groei van China voor hoofdbreken. De helft van de

### *China is bereid een constructieve rol te spelen bij een nieuw klimaatverdrag*

gebied van hernieuwbare energiebronnen. Chinese fabrikanten van zonnecellen en -panelen zijn ook in korte tijd uitgegroeid tot mondiale spelers, al is deze markt nog klein en bijna uitsluitend op export gericht.

Kernenergie is een ander alternatief voor kolencentrales dat in hoog tempo ontwikkeld wordt. Een derde van alle kerncentrales die thans overal ter wereld in aanbouw zijn, wordt in China gebouwd. Voor de komende tien jaar ligt er het plan de capaciteit van China uit te breiden met meer dan 50 GW aan kernenergie – ongeveer het equivalent van alle kerncentrales in Japan.<sup>4</sup> Overigens heeft ook dit doel een grote kans naar boven bijgesteld te worden. China heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het bedrijf Westinghouse voor de ontwikkeling van een nieuw reactortype dat geschikt zal zijn voor de export.

Behalve deze initiatieven zet China ook in op andere technologieën die een belangrijke rol kunnen spelen in een streven naar duurzaamheid: elektrische auto's, extreem zuinige LED-lampen, 'schone' kolentechnologie en geavanceerde technologie voor het elektriciteitsnetwerk.

Wat betreft energiebesparingen heeft China als doel de energie-intensiteit van de economie met 20%

mondiale bouwnijverheid vindt in China plaats. De slechte kwaliteit van de huizen in aanbouw maakt echter dat de energiebehoefte veel hoger ligt dan noodzakelijk is en deze zou velen malen lager kunnen zijn indien er van de nieuwste en modernste technieken gebruik gemaakt zou worden. Een andere sector is het vervoer, dat in ontwikkelde landen een zeer substantiële bijdrage levert aan de uitstoot van broeikasgassen. In China hebben slechts 3 op de 100 mensen een eigen auto, terwijl dit voor Europa en de Verenigde Staten ligt op respectievelijk 50 en 75 auto's per 100 inwoners. De maandelijkse autoverkoop was begin 2009 voor het eerst hoger dan in de Verenigde Staten, waarmee China de grootste automarkt ter wereld werd. De groeiende behoefte aan transport lijkt nauwelijks te stoppen of in 'duurzame' banen te leiden. De introductie van elektrische auto's in China wordt weliswaar door de overheid gesteund, maar is nog verwaarloosbaar in omvang en heeft bovendien pas een positief effect op de uitstoot van broeikasgassen als de elektriciteit waarop de auto's rijden, ook op duurzame wijze wordt opgewekt, wat in China vooralsnog zeker niet het geval is.

Als het gaat om de Chinese uitstoot van broeikasgassen, laten de meeste toekomstprojecties voorlo-

pig dus nog een forse stijging zien, waarbij verwacht wordt dat de uitstoot wellicht nog zal verdubbelen vóór 2030. Volgens de meest optimistische scenario's die de Chinezen zelf hebben ontwikkeld, zou de uitstoot nog vóór 2050 tot het niveau van 2005 kunnen dalen. Hierdoor zal het echter nauwelijks mogelijk zijn de temperatuurstijging van de aarde te beperken tot 2 °C, de grens die veel klimaatonderzoekers als maximale drempelwaarde nemen voordat er zeer ernstige en onherroepelijke veranderingen optreden in de ecosystemen op onze aarde.

Om China meer te laten doen dan het nu al doet, zijn zowel internationale druk als steun uiteindelijk onontbeerlijk. Meer radicale ingrepen die energieconsumptie- en uitstootniveaus omlaag kunnen brengen, zijn kostbaar om in te voeren. Te denken valt aan het op grote schaal toepassen in China van *carbon capture and storage (CCS)*-technologie, die uitgestoten CO<sub>2</sub> afvangt en opslaat. Het is een techniek die nu ontwikkeld wordt, maar nog een forse schaalvergroting moet doormaken om effect te kunnen sorteren. Zonder internationale steun op technologisch en financieel gebied zijn de kansen klein dat dit soort technieken op tijd van de grond komt. Voor China ligt de prioriteit nog altijd bij het ontwikkelen van de economie en het genereren van welvaart voor zijn inwoners.

Juist doordat China zich zo snel ontwikkelt, zijn er grote kansen om te besparen op de toekomstige vraag naar energie en de uitstoot van broeikasgassen. Maar de vooruitzichten zijn niet erg positief. Hoewel China en ook India zich op de afgelopen VN-top van hun constructieve zijde hebben laten zien, is het nog lang niet zeker dat er in december in Kopenhagen een solide en effectief verdrag zal worden gesloten dat deze (en andere) landen zal dwingen hun uitstoot van broeikasgassen in rap tempo omlaag te brengen.

### **De Verenigde Staten: partner of tegenstander?**

Van doorslaggevend belang voor de uitkomst van de onderhandelingen in Kopenhagen is ook de rol van de Verenigde Staten. Hoewel Amerika zijn koppositie als grootste uitstoter van broeikasgassen onlangs heeft afgestaan aan China, neemt het nog altijd 20% van de jaarlijkse wereld-uitstoot voor zijn rekening. Juist vanwege de parallellen met China, als grote uitstoter en grote verbruiker van kolen, heeft de regering-Obama energie en klimaat uitgeroepen tot topprioriteit in de samenwerking met China. Er wordt met veel spanning uitgekeken naar het bezoek van Obama aan China, dat gepland is in november, aangezien een bilaterale afspraak op het gebied van klimaat de agenda van Kopenhagen zou kunnen domineren.

Maar in de Verenigde Staten is de voortgang op het klimaatdossier nog erg moeizaam. Het land lijkt nog

niet geheel klaar voor de grote ommezwaai op klimaatgebied ten opzichte van ex-president Bush, zoals Obama die voor ogen heeft.<sup>5</sup> Een teken aan de wand is het verloop van het wetgevingsproces omtrent de *Waxman-Markey Bill* (nu de *American Clean Energy and Security Act*), de energie-en-klimaatwet die op 26 juni 2009 door het Huis van Afgevaardigden werd aangenomen. Dit revolutionaire wetsvoorstel beoogt ook in de Verenigde Staten een zogeheten *cap-and-trade*-systeem te introduceren, dat de uitstoot van broeikasgassen aan banden legt en in de loop van de tijd omlaag moet brengen. Het zou de Amerikaanse tegenhanger moeten worden van het *Emission Trading System (ETS)*, dat de Europese Unie ingevoerd heeft naar aanleiding van haar Kyoto Protocol-verplichtingen. De doelen betreffende uitstoot zijn inmiddels vastgelegd op een reductie van 17% in 2020, en van 83% in 2050, beide gemeten ten opzichte van het uitstootniveau in het 'basisjaar' 2005. Voor 2020 betekent dit dat de Verenigde Staten grofweg de afgelopen periode van inactiviteit op klimaatgebied ongedaan proberen te maken, aangezien de uitstoot in de periode 1990-2005 met 14% is toegenomen.<sup>6</sup> Hoewel dit doel een flinke opgave is, heeft het ook tot kritiek geleid van de Europese Unie en andere landen, die al eerder maatregelen hebben getroffen om hun uitstoot te beperken, en die zich nu vastleggen op forse reducties ten opzichte van 1990.

Een nog zorgwekkender risico is dat de wet wellicht niet goedgekeurd zal worden in de Senaat. Het voorstel heeft in het Huis van Afgevaardigden uiteindelijk een minimale meerderheid van 219 tegen 212 stemmen behaald, en dit slechts na een aantal concessies die de wet aanzienlijk hebben verzwakt.<sup>7</sup> Een aantal Democratische senatoren uit staten waar veel kolen gebruikt worden, heeft zich al tegen de wet uitgesproken. Intussen lijkt het draagvlak onder het publiek af te brokkelen, ondermeer vanwege rapporten die waarschuwen voor een schrikbarende stijging van de gemiddelde elektriciteitsrekening, wat zeker in de nasleep van de economische crisis tot grote onrust leidt.

Door de moeizame vooruitgang is er ook een grote kans dat de wet niet aangenomen zal zijn voorafgaand aan de onderhandelingen in Kopenhagen in december. In dat geval loopt het onderhandelingsteam van de Verenigde Staten het risico in dezelfde val te belanden als destijds bij het Kyoto Protocol. Daar werd in de internationale onderhandelingen akkoord gegaan met een verdrag en reductiedoel, terwijl deze concessie uiteindelijk niet op steun kon rekenen van de nationale politieke achterban. Zonder duidelijk mandaat zal het lastig zijn voor de Verenigde Staten in de onderhandelingen een sterke rol te spelen.

Een voorstel dat wél op steun kon rekenen in het Huis van Afgevaardigden, was de *Kirk Larsen*

*Amendment op de Foreign Relations Authorization Act*, die op 10 juni jl. unaniem (met 432 tegen nul stemmen) werd aangenomen. In dit amendement wordt o.a. expliciet aangegeven dat een mogelijk klimaatverdrag onder de UNFCCC nooit ten koste mag gaan van bescherming van intellectuele-eigendomsrechten van Amerikaanse bedrijven, in het bijzonder in de energie- en milieusector. Het is een belangrijk signaal dat aangeeft dat de Amerikanen niet akkoord zullen gaan met voorstellen, zoals aangedragen door India, om de intellectuele-eigendomsrechten op 'schone (klimaatgerelateerde) technologie' voor ontwikkelingslanden vrij te geven of speciaal te behandelen. Zonder een substantiële bijdrage van ontwikkelde landen op het gebied van technologie-overdracht en financiële steun richting ontwikkelingslanden, zal een mondiaal klimaatverdrag echter buiten bereik zal blijven.

### Conclusie

De toezegging van president Hu Jintao geeft aan dat China wel degelijk bereid is een constructieve rol te spelen in de onderhandelingen voor een nieuw klimaatverdrag. Zij markeert ook de bijzondere ontwikkelingen die gaande zijn in China's energiesector en de vastbeslotenheid in te zetten op een transitie naar een duurzamer energievoorziening. Problemen op het gebied van energievoorzieningszekerheid en milieu maken dit streven zelfs een noodzaak, terwijl economisch kansen op duurzaam energiegebied een extra drijfveer vormen.

Het voorgestelde emissie-intensiteitsdoel zou een compromis kunnen zijn in een multilateraal klimaatverdrag. Indien aan dit doel voldoende ambitieuze invulling wordt gegeven, zal China een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van klimaatverandering. Maar de sleutel om tot een succesvol klimaatverdrag te komen ligt voor een zeer belangrijk deel in handen van China en de Verenigde Staten *samen*. Of zij deze kans weten te benutten, zal de komende maanden blijken. China heeft een stap gezet. De beurt is nu aan de Verenigde Staten.

---

**Bram Buijs, Msc**, is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

### Noten

- <sup>1</sup> Zie ook mijn *China, Copenhagen and Beyond*, Clingendael Energy Paper, september 2009.
- <sup>2</sup> National Development and Reform Commission, *China's National Climate Change Programme*, 2007.
- <sup>3</sup> *Feed-in-tarieven* stellen een vaste of jaarlijks bijgestelde heffing in voor hernieuwbare energie, waarvoor de energie door energieproducenten gekocht moet worden, en zorgen daarmee voor een gunstig en stabiel investeringsklimaat. Een *renewable portfolio standard* (RPS) verplicht elektriciteitsbedrijven een bepaald percentage van de geproduceerde stroom of het geïnstalleerde vermogen uit hernieuwbare energiebronnen te halen. Zie: F. Beck & E. Martinot, *Renewable Energy Policies and Barriers*, Academic Press/Elsevier Science, 2004.
- <sup>4</sup> Japan beschikt over 48 GW aan geïnstalleerd vermogen in de vorm van kernenergie, en is daarmee nr. 3 in de wereld, achter de Verenigde Staten (99 GW) en Frankrijk (63 GW).
- <sup>5</sup> Zie: Warner ten Kate, 'Lichten op groen in de Amerikaanse klimaatdiscussie?', in; *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 291-296.
- <sup>6</sup> Ter vergelijking: de EU heeft een reductiedoel gesteld van 20% ten opzichte van het uitstootniveau van 1990, mogelijk te verhogen tot 30% bij voldoende deelname van overige landen.
- <sup>7</sup> De concessies betroffen vooral het toewijzen van de uitstootrechten en de invulling daarvan. Hetzelfde is eerder ook gebeurd met de Europese ETS, wat de effectiviteit hiervan danig heeft ondermijnd. Zie hiervoor: Luc Werring, *The EU Emission Trading System: Too Little Too Late?*, CIEP Briefing Paper, juni 2009. De Amerikaanse wetgeving loopt nu ditzelfde risico. Een ander omstreden punt dat aan de wet is toegevoegd, is de optie tot invoering van een *carbon border tax* voor importproducten uit landen die zich niet voldoende committeren wat betreft het tegengaan van klimaatverandering.

### MEDEDELING EINDREDACTIE

*De publicatie van dit novembern timer werd mede mogelijk gemaakt door de medewerking van Leonie van der Stijl, studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en thans stagiaire bij het Redactie bureau Internationale Spectator*

# Van Moskou naar Kopenhagen:

## Russische vergezichten op klimaatverandering

Duurzaamheid, economische groei en energiemarkten zijn nauw met elkaar verbonden. Rusland voorziet de wereld voor een belangrijk deel van olie en gas. Niet alleen de geïndustrialiseerde markteconomieën van de OESO, maar ook de staatsgeleide, zich sterk industrieel ontwikkelende economieën van Aziatische landen gelden als model voor Russisch beleid.

Teneinde klimaatverandering tegen te gaan en over te gaan op een duurzamer basis voor economische groei zijn in het kader van de Verenigde Naties onderhandelingen gaande om tot een nieuw klimaatverdrag te komen tijdens de Klimaattop in Kopenhagen in december 2009. Dit verdrag zal het in 1997 opgestelde Kyoto Protocol vervangen, dat eind 2012 afloopt. In het Kyoto Protocol is overeengekomen de uitstoot van broeikasgassen te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990. Rusland heeft dit Protocol in 2004 geratificeerd en daarmee een doorslaggevende rol gespeeld bij de inwerkingtreding ervan in 2005. Die inwerkingtreding was lange tijd onzeker, mede vanwege de afwijzende houding van het Amerikaanse Congres tegenover het door president Clinton ondertekende Protocol en de multilaterale aanpak van het klimaatprobleem. Dat Rusland de EU tegemoet kwam met ratificatie van het Protocol, betekende nog geen oprechte betrokkenheid. Rusland was de EU voornamelijk terwille om een positieve invloed uit te oefenen op de onderhandelingen die het met de EU voerde over toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie. Het was ook niet zo moeilijk dit gebaar te maken, omdat de uitstoot van broeikasgassen in Rusland als gevolg van het economisch verval van de planeconomie tot ver beneden het niveau van 1990 was gedaald. De huidige perceptie in Moskou is dat de Russische ratificatie niet veel heeft opgeleverd in de handelsbetrekkingen met de EU. De uitvoering van het Kyoto Protocol wordt dan ook slechts halfslachtig opgepakt.

### Vereisten

Voor een betekenisvol verdrag moet er aan drie voorwaarden worden voldaan. Ten *eerste* dient het prijsmechanisme voor broeikasgassen en emissierechten versterkt te worden, om die rechten internationaal beter verhandelbaar te maken en een financiële basis te

scheppen. Ten *tweede* dient overheidsbeleid investeringen in alternatieve, schonere brandstoffen en innovatieve technologie te stimuleren. Hierin speelt Russisch gas als *transitiebrandstof* naar een duurzamer economie vooral voor de EU en China een centrale rol. Ten *derde* moeten energiebesparing en efficiënt gebruik over de hele wereld worden gestimuleerd, door het afschaffen van subsidies op verbruik en door meer onderzoek in nieuwe technologieën. Hiervoor is overdracht van kapitaal en technologie nodig. Dit niet zozeer tussen de ontwikkelde markteconomieën van de OESO, maar het gaat vooral om de uitwisseling met Rusland en ontwikkelings- en energie producerende landen in Azië en het Midden-Oosten, waarmee samenwerking niet altijd even goed geregeld is.

### Verwachtingen

Het blijft onduidelijk of Rusland in de roerige geopolitieke dynamiek en het slechte economische klimaat opnieuw een constructieve rol wil spelen, laat staan invloed kan uitoefenen om de onderhandelingen in Kopenhagen tot een succes te maken. De vooruitzichten zijn in ieder geval niet best. De Klimaattop van de VN in New York toonde aan dat er thans wél een veel bredere internationale consensus bestaat over de noodzaak van een wereldomvattende aanpak van de problemen inzake klimaatverandering. Bezielende uitspraken van president Obama en zijn Chinese ambtsgenoot Hu Jintao (Amerika en China zijn de grootste boosdoeners als het gaat om de uitstoot van kooldioxide en andere broeikasgassen) zijn zeker opmerkelijke stappen vooruit. Duidelijk bindende afspraken over verdere vermindering van uitstoot en voortschrijdende aanpassingsmaatregelen blijven echter vooralsnog uit. De sceptische visies die al ten tijde van de onderhandeling van het Kyoto Protocol bestonden, leven in Rusland voort. De misvatting bestaat dat, zo er al sprake van klimaatverandering mocht zijn, deze voor Rusland niet noodzakelijkerwijs schadelijk is. De voorlopig nog voortdurende Siberische winters, de onder het smeltende poolijs vrijkomende olie- en gasvelden waar Rusland aanspraak op meent te kunnen maken en het feit dat de Russische staatskas en de economische groei van Rusland steeds meer



op de uitvoer van fossiele brandstoffen steunen, betekenen dat klimaatverandering niet altijd even hoog op de Russische beleidsagenda staat. Het land herkent zich dan ook nauwelijks in de klimaatvisies van het geïndustrialiseerde westen, noch in die van de opkomende economieën van het oosten. Rusland geeft, wat de komende klimaattop betreft, eigenlijk nergens thuis: bindende overeenkomsten in Kopenhagen zouden acceptabel zijn mits deze niet bekrachtigd hoeven te worden en aan Russische behoeften zouden kunnen worden aangepast.

Dat klimaatverandering nu formeel erkend is als een mondiale uitdaging, is een historische doorbraak. Ingrijpend multilateraal overheidsingrijpen is echter geboden en erkend moet worden dat de weg naar Kopenhagen (niet alleen vanuit Moskou, maar over de gehele linie genomen) moeizaam verloopt. De voorzitter van de Europese Commissie, Barroso, deed onlangs zijn beklag over de trage voortgang in de onderhandelingen en de erbarmelijke staat van de ontwerptekst ter grootte van een telefoonboek – een ondoordringbaar bos van varianten, haken en ogen: ‘Als we dit niet ordenen, wordt dit de langste zelfmoordbrief in de wereldgeschiedenis.’

Een succesvol en betekenisvol akkoord in Kopenhagen is dus twijfelachtig. Wellicht wordt het slechts een tussenstation en moeten overheden de verantwoordelijkheid nemen voor de gemiste kansen en

opdraaien voor de torenhoge kosten die voortschrijdende klimaatverandering meebrengt. Om dit te voorkomen, riep president Sarkozy onlangs op vóór Kopenhagen nog een extra onderhandelingsbijeenkomst in te lassen.

### Verschillen

Beleidsprioriteiten van de geïndustrialiseerde landen, die graag ingrijpender actie willen ondernemen maar onderling van mening verschillen over de gekozen aanpak, verschillen sterk van die van economieën in ontwikkeling, zoals India en China. Beide groepen, die in elk geval sterk afhankelijk blijven van fossiele brandstoffen, dreigen zonder een duidelijk internationaal beleidssignaal in Kopenhagen door de economische crisis nog verder terug te vallen op koolstof-intensief energieverbruik. Niettegenstaande de hoop op een groen economisch herstel lonken de relatief goed toegankelijke kolen en laagdrempelige herinvesteringen in de bestaande fossiele energie-infrastructuur als klatergoud door de nevel van de economische crisis.

Ontwikkelingslanden, die de dramatische gevolgen van klimaatverandering het sterkst zullen ondervinden, verwachten mede daarom leiderschap en financiële steun van de geïndustrialiseerde wereld om juist nu strategische maatregelen te nemen. Vanuit hun optiek worden zij dubbel benadeeld door 1 de historische gevolgen van de grootschalige industriële

ontwikkeling en het overmatig brandstofgebruik in de OESO-landen; en 2 de belemmerende werking die beperking van uitstoot van broeikasgassen voor hun economische ontwikkeling inhoudt. Hier bots de door de geïndustrialiseerde wereld vereiste daadkracht frontaal met de economische impuls en de financiële en technologische steun waar de rest van de wereld op wacht. Rusland staat tot op heden, wijselijk zijn eigen belang afwegend, als een Hamlet enigszins terzijde tussen deze twee beleidspolen.

In tegenstelling tot de afwachtende houding van Rusland speelt de Europese Unie een activistische rol om Kopenhagen tot een succes te maken. Zij wil dat in 2020 geïndustrialiseerde landen 30% minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990. Om haar beleid verder kracht bij te zetten en een sterker internationaal engagement uit te stralen, heeft Barroso aangekondigd een Europese Commissaris voor Klimaatverandering aan te stellen. In haar energie-strategie streeft de EU daarom voor het jaar 2020 naar een 20%-reductie van koolstofdioxide en overige broeikasgassen, een aandeel van 20% voor hernieuwbare energiebronnen in energieproductie en ten slotte naar een 20% efficiënter energiegebruik. Wanneer andere geïndustrialiseerde landen, waartoe Rusland onder het Kyoto Protocol formeel behoort, zich in een slotovereenkomst in Kopenhagen eveneens aan sterke reducties binden, wil de EU zelfs tot 30% minder uitstoot komen.

Ter vergelijking: de Verenigde Staten hopen in 2020 een vermindering van 17% te behalen ten opzichte van 2005, volgens een met moeite door het Huis van Afgevaardigden aangenomen wet. Dit staat in schril contrast met de 20%-vermindering van uitstoot die de EU voor 2020 ten opzichte van 1990 nastreeft. Voorts is het onduidelijk of deze wet vóór december 2009 door de Senaat kan worden aanvaard. Rusland neemt na China en Amerika de derde plaats in tussen de grootste broeikasgas uitstotende landen, maar heeft slechts een vermindering van uitstoot in de orde van 10 tot 15% ten opzichte van zijn uitstootniveau van 1990 voorgesteld. De Russen hebben echter nu slechts 65% van hun uitstootniveau van 1990 bereikt en in het slechtste geval halen ze 70% hiervan tegen het einde van de looptijd van het Kyoto Protocol in 2012. Dit betekent dat de uitstoot in Rusland, zelfs met deze doelstelling tot vermindering, tot aan 2020 met circa 30% kan groeien.

### Een nieuw vergelijk?

Rusland worstelt met een vrij ongecoördineerd beleid, waarbij verscheidene ministeries en economisch belanghebbende partijen betrokken zijn. Het beleid ontbeert ook daadkracht en creativiteit, omdat de Russische top zich maar zelden, laat staan inspirerend,

uitlaat over klimaatbeleid en de betrokkenheid vanuit de samenleving gering is. Wel heeft Moskou in de aanloop naar Kopenhagen een klimaatdoctrine ontwikkeld, die de nadruk legt op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, alsmede een verantwoordelijke houding richting Kopenhagen belooft. In Rusland, het Saoedi-Arabië van de energie-efficiëntie, valt wat dit betreft grote winst te behalen. Het affakkelen van gas, lekkages van methaan en oneconomisch beheer van grootschalige energietransport- en distributiesystemen leiden nu op dit terrein tot grote verkwisting van grondstoffen en dragen sterk bij aan de Russische uitstoot. Maatregelen zijn echter kostbaar en sociaal-economisch niet altijd goed haalbaar.

Energievoorzieningszekerheid is in Rusland nog steeds een sociale verworvenheid en niet een markt-aangelegenheid zoals in de ontwikkelde economieën van het westen. Daardoor is het Russische beleidsinstrumentarium slecht toegerust voor marktgestuurde oplossingen ten behoeve van meer efficiënt gebruik en een lagere koolstofintensiteit. Voorts blijkt dat koolstofintensiteit niet evenredig is toegenomen met de Russische economische groei sinds 1990, wat op een duurzamer ontwikkeling duidt. Dit zou echter kunnen veranderen. De recent aangenomen energie-strategie voorziet in de Russische brandstofmix onder andere een toename in het verbruik van kolen, naast een 4%-toename van hernieuwbare energie, zodat meer gas kan worden uitgevoerd. Deze gas-exporten, die de EU op haar beurt hard nodig heeft als importen om haar eigen klimaatdoelstellingen te verwezenlijken, kunnen wellicht de inzet worden van een volgend vergelijk tussen Russische belangen en EU-klimaatbeleid. Mogelijk leidt dit tot meer ambitieuze voorstellen vanuit Moskou voor de top in Kopenhagen, in ruil voor een bestendig groeiende vraag naar Russisch gas in de EU.

---

**Christof van Agt** is als senior wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

# Kopenhagen en de toekomst van het Noordpoolgebied

Het Noordpoolgebied wordt steeds vaker aangeduid als een gebied waar door klimaatveranderingen een politieke strijd is ontbrand om het bezit van de mogelijke bodemrijkdommen en de controle over de handelsroutes. Die strijd zou tot vérgaande militarisering van het gebied kunnen leiden. Er werd begin dit jaar in Reykjavik onder de titel *Security Prospects in the High North: Geostrategic thaw or freeze* zelfs een open NAVO-conferentie aan gewijd.<sup>1</sup> De vraag is of wij ons terecht zorgen maken over de geopolitieke situatie in het Noordpoolgebied. Is er echt sprake van toenemende spanning en moeten we serieus rekening houden met militarisering van het gebied, omdat de zg. kuststaten hun territoriale aanspraken kracht willen bijzetten? Of moeten we ons veel meer bezighouden met de door de klimaatverandering bedreigde polaire ecosystemen?

## Polaire belangstelling

De recente belangstelling voor het Noordpoolgebied is vooral ontstaan door het *International Polar Year* en de daarin georganiseerde expedities. Een daarvan was een Russische duikbootexpeditie; tijdens deze expeditie werd op 28 juli 2007 de Russische vlag 4.000 meter onder het ijs op de bodem van de Arctische Oceaan op de eigenlijke Noordpool geplant. De hele internationale pers registreerde dat moment en de Russische UNCLOS-claim op de helling van het Euraziatische continentale plat werd er door bevestigd.

De oorsprong van deze expeditie lag echter totaal ergens anders. De gehele onderneming werd gefinancierd door de Zweedse miljonair Frederik Paulsen, die zijn fortuin heeft vergaard in de farmaceutische industrie en de handel in onroerend goed in Rusland.<sup>2</sup> Paulsen wilde als eerste mens naar de echte Noordpool, op 4.000 meter onder het ijs. Zijn plan was vijf jaar daarvoor ontstaan en hij kreeg het voor elkaar zijn wens uit te voeren met behulp van de Russische onderwatertechnologie. Paulsen was inzittende van een van de twee onderzeebootjes die de vlag op de zeebodem plantten. De vice-voorzitter van de Doema, Tsjilingarov, gebruikte het mediaspektakel dat naar aanleiding van de expeditie ontstond, om de Russische nationale belangen naar voren te brengen. Uit dit voorval blijkt dat expedities soms een geopolitieke lading krijgen die ze aanvankelijk niet hadden. Het planten van de Russische vlag op de werkelijke Noordpool was in feite het gevolg van een toevallige,

lang gekoesterde wens van een individu en had aanvankelijk niets te maken met territoriale aanspraken. De expeditie is door de Russen echter wel gebruikt om hun nationale belangen in het poolgebied nog eens te benadrukken. In die zin past de gebeurtenis in een lange reeks incidenten waarbij territoriale belangen een rol speelden, maar de klimaatveranderingen nog niet zo duidelijk waren.

## Het Noordpoolgebied

Is er dan niets aan de hand in het Noordpoolgebied? Ja, wel degelijk: het gebied is aan het veranderen: het ijs smelt, de sneeuwbedekking neemt af en de vegetatie rukt op; het gebied is aan het vergroenen en wordt door het smelten van het ijs toegankelijker voor de exploitatie van delfstoffen en scheepvaartroutes.

Het Noordpoolgebied bestaat voor een groot deel uit een oceaan die bedekt is met zeeijs. Deze Arctische Oceaan wordt omgeven door continenten, waardoor de oceaan het karakter heeft van een *binnenzee* – echter wel een binnenzee die vier keer zo groot is als de Middellandse Zee en uit twee diepzeebekkens bestaat die dieper zijn dan 3.000 m.<sup>3</sup> Vergeleken met andere oceanen is de Arctische Oceaan niet groot; hij beslaat ongeveer 3% van het totale oceaangebied op aarde, maar heeft door de diepzeebekkens alle eigenschappen van een oceaan. De aanwezigheid van de oceaan is de reden waarom de laagste temperatuur in het Noordpoolgebied niet op of bij de geografische Noordpool wordt gemeten, maar op de omringende Amerikaanse en Euraziatische continenten. In dit opzicht is het Noordpoolgebied tegenovergesteld aan het andere bevroren deel van de wereld, want Antarctica is een *continent* omgeven door oceanen met de laagste temperatuur op of nabij de Zuidpool. Een ander groot verschil is dat Antarctica onbewoond is en dat het Noordpoolgebied zo'n vier miljoen mensen huisvest.

Er is in het Noordpoolgebied geen verdrag vergelijkbaar met het Antarctisch Verdrag. De enige juridische regimes zijn de VN-Conventie over het recht van de zee (UNCLOS) en het Spitsbergen Verdrag. Daarnaast zijn overeenkomsten als de *Prevention of Pollution from Ships* en de *UN Fish Stocks Agreement* ook van toepassing op de Arctische Oceaan. In principe heeft geen enkel land de jurisdictie over de Arctische Oceaan en tot voor kort was ook geen enkel land serieus erin geïnteresseerd de met ijs bedekte

Arctische Oceaan te claimen. Deze situatie is nu door de klimaatveranderingen en de daardoor veranderde ijssituatie gewijzigd.

### Klimaatveranderingen

Uit het *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA)-project dat in 2004 door de Arctische Raad en de *International Arctic Science Committee* (IASC) werd gepubliceerd, blijkt dat de jaarlijkse gemiddelde temperatuur in het Noordpoolgebied de afgelopen twee decennia twee keer zo snel is gestegen als in de rest van de wereld.<sup>4</sup> Deze temperatuurstijging heeft tot gevolg dat de massabalans van de Arctische gletsjers en de ijskap op Groenland negatief is geworden: d.w.z. er smelt meer ijs af dan erbij komt. Bovendien is de omvang van het zeeijs in de Arctische Oceaan kleiner geworden en is het sneeuwseizoen in het Noordpoolgebied verkort. De modellen in het ACIA-rapport vermelden verder dat het Noordpoolgebied door de stijging van de concentratie kooldioxide en andere broeikasgassen in de 21ste eeuw een extra opwarming zal ondergaan van 4 tot 7 °C. Deze opwarming is het grootst in de Arctische Oceaan, ten noorden van Alaska en Chukotka, en zal vooral plaatsvinden in de winter. De verwachting is, aldus het ACIA-rapport, dat er in de loop van deze eeuw een aanzienlijke vermindering van de sneeuw- en ijsbedekking in het Noordpoolgebied zal optreden, waardoor de weerkaatsing van zonnestraling zal verminderen, de absorptie in de Arctische Oceaan zal toenemen en de oceaan versneld zal opwarmen.

Op de conferentie *Melting Ice: Regional Dramas, Global Wake-Up Call* in het Noorse Tromsø, die op 28 april 2009 voorafgaande aan de Ministersbijeenkomst van de Arctische Raad plaatsvond, bleek dat de klimaatverandering de afgelopen vijf jaar in verscheidene gebieden veel sneller is gegaan dan de meest pessimistische scenario's in de ACIA- en IPCC-rapporten hebben voorspeld. Op de conferentie werd ook duidelijk dat naast de broeikasgassen kooldioxide en methaan ook *black carbon* (roet) een belangrijke rol speelt in het klimaatveranderingsproces. Het reduceren van de uitstoot van deze kortlevende verontreinigende stof, die grote gevolgen heeft voor de volksgezondheid, kan snel effect hebben op het klimaat.<sup>5</sup>

Het grootschalig smelten van de Groenlandse ijskap zal tot een zeespiegelstijging leiden die de laaggelegen landen in de wereld zal bedreigen. Nieuwe

informatie van AMAP<sup>6</sup> toont aan dat de meeste gletsjers van de ijskap zich terugtrekken en dunner worden. Het afkalven van het ijs van de gletsjers is de afgelopen vijf jaar eveneens versneld, waardoor er veel ijs in de zeeën rondom Groenland terecht is gekomen. Volgens de nieuwe massabalans van de Groenlandse ijskap dient er als gevolg van het smelten van de ijskap aan het eind van deze eeuw rekening gehouden te worden met een mondiale zeespiegelstijging van ongeveer één meter.<sup>7</sup>

Recente gegevens tonen aan dat Antarctica de afgelopen 50 jaar eveneens een temperatuurverhoging heeft ondergaan, wat ook daar tot smelten van het ijs heeft geleid. Sommige studies laten een toename van 3 °C zien in het gebied van het Antarctisch Schiereiland, waardoor het tot de snelst opwarmende regio van het Zuidelijk Halfrond kan worden gerekend. Het recente afbreken van grote stukken *shelf*-ijs getuigt van deze opwarming.

Op basis van de zeeijs-waarnemingen in de periode 1979-2003 geven de modellen uit het ACIA-rapport aan dat de Arctische Oceaan rond 2050 in de zomermaanden vrij van ijs zal zijn. De IPCC-modellen bevestigen deze conclusie in 2007. Nieuwe waarnemingen wijzen echter ook hier op versnelling van de afsmelting van het zeeijs. Van 1979 tot en met 2007 is de oppervlakte zeeijs afgenomen van 7.000.000 naar 4.300.000 km<sup>2</sup> (c. 40%). Naast deze reductie in oppervlakte is het zeeijs ook met de helft in dikte afgenomen. In 2008 werd bovendien duidelijk dat, hoewel de oppervlakte eenjarig zeeijs iets groter was dan in 2007, er minder meerjaren-zeeijs was dan ooit, hetgeen betekent dat het ijs in 2008 dunner is geworden.<sup>8</sup>

Als deze ontwikkeling doorzet, is de verwachting dat de Arctische Oceaan al vóór 2020 in de zomer ijsvrij zal zijn in plaats van in 2050. Sommige rapporten voorspellen zelfs een in de zomer ijsvrije Arctische Oceaan vóór 2015. Dat is een extra reden om in december in Kopenhagen speciaal aandacht te besteden aan de afsmelting van het zeeijs op de Arctische Oceaan. Op de conferentie van Tromsø werd een *task force* gevormd om speciaal voor COP 15 in Kopenhagen te rapporteren over de klimaatsituatie in het Noordpoolgebied. Dan zal duidelijk worden hoe ernstig de situatie in het Noordpoolgebied is en hoe dringend politieke maatregelen nodig zijn.

Er is echter ook een andere kant aan deze medaille, want de Arctische Oceaan zou best eens binnen afzienbare tijd in de zomer beschikbaar kunnen komen voor de winning van delfstoffen en nieuwe, kortere scheepvaartroutes. De klimatologische omstandigheden blijven wel extreem en de tussenfase, met wel of geen ijs in de zomer, zal daarom extra gevaarlijk zijn. Dat betekent dat er vanwege het ijs alleen langzaam gevaren kan worden en dat er hoge verzekeringspremies moeten worden betaald, waardoor het financiële voordeel van een kortere route gedeeltelijk alweer wegvalt. Het is dan ook zeer de vraag of deze doorgaande scheepvaartroutes op korte termijn gebruikt gaan worden.

### Huidige geopolitieke situatie

De toenemende belangstelling voor het Noordpoolgebied heeft geleid tot acties van de vijf Arctische kuststaten.<sup>9</sup> In mei 2008 hebben de vijf kuststaten een bijeenkomst belegd in Ilulissat (Groenland) ter bespreking van hun soevereine rechten en jurisdictie in de Arctische Oceaan. In de *Verklaring van Ilulissat* claimen de vijf de rentmeestersrol over de Arctische Oceaan, gebaseerd op het door UNCLOS geboden juridische kader. Zij beschouwen dat als een solide

Nederland, Japan, Zuid-Korea, China, Italië, het Verenigd Koninkrijk en India met hun vlaggen, terwijl de Europese Unie er veel onderzoeksactiviteiten financiert. In het kader van het Internationale Pooljaar werden meer expedities georganiseerd dan ooit tevoren. Steeds meer ijskern-boringen op de Groenlandse ijskap, zeeijs-onderzoek in de Arctische Oceaan, ecologisch onderzoek op de continenten rond de oceaan, geologisch onderzoek van de afzettingen in en rond de oceaan en menswetenschappelijk en sociaal onderzoek op de omringende continenten vinden plaats. Boringen werden tot in het midden van de Arctische Oceaan uitgevoerd, soms ook om ter ondersteuning van territoriale claims inzicht te krijgen in de geologische samenstelling van de bodem.

De Europese Unie presenteerde haar ambities op de Arctische Conferentie van de Noordse Raad van Ministers in Ilulissat in Groenland op 9 en 10 september 2008.<sup>12</sup> Volgens de conclusie van de bijeenkomst moet de EU intensiever betrokken worden bij het Noordpoolgebied, maar of alle Arctische landen deze conclusie zullen delen, is zeer de vraag.<sup>13</sup> Op 9 oktober 2008 nam het Europees Parlement een resolutie over het bestuur en beheer van de Arctische Oceaan aan.<sup>14</sup> Op 9 en 10 november 2008 hield de

### *Grootschalig smelten van ijskappen zal laaggelegen landen bedreigen door zeespiegelstijging*

basis voor een verantwoordelijk beheer door de vijf kuststaten.<sup>10</sup> Deze houding leidt echter onvermijdelijk tot verdeeldheid in de Arctische Raad, die nu bestaat uit *vijf claimende en drie niet-claimende staten*, waardoor de politieke positie van de Raad er niet beter op zal worden. Hoewel de Arctische staten in veel projecten samenwerken, lijkt het er toch op dat alle staten een heel individuele strategie volgen. De meeste staten hebben namelijk hun eigen Arctische politieke strategie ontwikkeld.

Zo hebben de Verenigde Staten hun Arctische politiek vastgelegd in het *White House paper* van januari 2009, een van de laatste daden van de regering-Bush. Rusland heeft zijn verplichtingen ten aanzien van het Noordpoolgebied aangegeven in een in maart 2009 uitgebracht document dat het Noordpoolbeleid van de Russische Federatie tot 2020 en de periode daarna bestrijkt. Onlangs hebben Noorwegen en IJsland eveneens een Arctische strategie geformuleerd, terwijl Canada, Zweden en Finland dat al enige tijd geleden deden.<sup>11</sup>

De niet-Arctische landen proberen hun positie te versterken met hun wetenschappelijke inspanning en aanwezigheid en formulering van hun eigen Arctische strategie. Een toenemend aantal landen heeft een onderzoeksstation in Ny Ålesund op Spitsbergen gevestigd. Daar zwaaien Noorwegen, Duitsland, Frankrijk,

EU een conferentie in Monaco om haar Arctische strategie te bespreken, terwijl op 20 november in Brussel de Europese Commissie de discussie over deze strategie voortzette. Al deze discussies leidden in december 2008 tot formulering van conclusies. Zo bleek dat de EU alleen een rol in de Arctische arena kan spelen indien zij een Arctisch beleid gaat voeren waaruit een duidelijke belangstelling blijkt voor alle ontwikkelingen in het Noordpoolgebied. Een dergelijk beleid dient gebaseerd te zijn op de erkenning van de rechten van de inheemse bevolking om op zeehonden te jagen, op de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek en op de bescherming van het kwetsbare Arctische milieu.<sup>15</sup> De EU heeft in het kader van dit beleid het waarnemerschap van de Arctische Raad aangevraagd, maar tot nu toe zonder succes. Ook de in april 2009 door het Europees Parlement aangenomen resolutie over de totstandkoming van een Arctisch Verdrag lijkt weinig gehoor te vinden bij de Arctische landen.

De klimaatop in Kopenhagen biedt de Europese Unie nieuwe kansen om de Arctische landen te overtuigen van haar betrokkenheid bij de ontwikkelingen in het Noordpoolgebied. De EU zal dan met vérgaande voorstellen voor vermindering van de emissie van broeikasgassen en terugdringing van de *black carbon*-uitstoot moeten komen, waardoor de verwachte kli-



maatveranderingen in het Noordpoolgebied op termijn verminderen en de klimaatdruk op het unieke polaire ecosysteem zal afnemen.

---

**Lourens Hacquebord** is verbonden aan het Arctisch Centrum van de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

- 1 *Security Prospects in the High North: Geostrategic Taw or Freeze*, NATO College, Reykjavik, 29 en 30 januari 2009.
- 2 [www.russiatoday.ru/Interview/2007-08-07/Interview\\_with\\_Frederik\\_Paulsen.html](http://www.russiatoday.ru/Interview/2007-08-07/Interview_with_Frederik_Paulsen.html).
- 3 De oppervlakte van de Arctische Oceaan is 9,5 miljoen km<sup>2</sup>: D. Sugden, *Arctic and Antarctic. A Modern geographical synthesis*, Oxford: Basil Blackwell, 1982, blz. 23-24.
- 4 ACIA-rapport van de Arctic Council-werkgroepen AMAP, CAFF en IASC, Cambridge University Press, 2004, [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org).
- 5 L. Hacquebord, 'De Gemiste Kans. Verslag van de Ministeriële Vergadering van de Arctische Raad 29 en 30 April 2009 in Tromsø, Noorwegen'.
- 6 AMAP, het *Arctic Monitoring and Assessment Program* van de Arctische Raad, is een werkgroep waarin Nederland via het Arctisch Centrum van de Rijksuniversiteit Groningen sinds 1990 participeert.
- 7 Presentatie van dr Dorthe Dahl-Jensen van de Universiteit van Kopenhagen.
- 8 National Snow and Ice Data Centre (NSIDC), Boulder, Verenigde Staten; <http://nsidc.org/arcticseaicenews/>
- 9 De vijf kuststaten zijn: Canada, Denemarken, Rusland, Noorwegen en de Verenigde Staten.
- 10 *Ilulissat declaration*; Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Groenland, 28 mei 2008.
- 11 *White House paper*, gepubliceerd op 9 januari 2009; *Russian Arctic Policy Paper*, 17 september 2008, gepubliceerd op 26 maart 2009.
- 12 Adele Airoidi, 'The European Union and the Arctic. Policies and actions'; ANP 2008: 729, Nordic Council of Ministers, Copenhagen. Nordic Council of Ministers, Report of the Conference arranged by the Nordic Council of Ministers, 9-10 september 2008, Ilulissat, Greenland.
- 13 Hans Corell, Conclusies van de voorzitter van de Conferentie, Ilulissat, Groenland, 10 september 2008.
- 14 European Union, Brussel, 9 oktober 2008, European Parliament Resolution on Arctic Governance.
- 15 L. Hacquebord, 'Resource Exploitation and Navigation in a Changing Arctic', conferentie 'New Chances and new Responsibilities in the Arctic Regions', 11-13 maart 2009, Berlijn.

# Vol verwachting klopt ons hart

## De commissie-Davids en wat we over Irak

Begin september liet de commissie-Davids weten meer tijd nodig te hebben om met haar bevindingen over de Nederlandse betrokkenheid rond de oorlog tegen Irak te komen. Het kost de commissie meer tijd om alle openbare en vertrouwelijke, deels nieuwe, informatie te bestuderen; bovendien hebben zich diverse klokkenluiders gemeld, die nog gehoord moeten worden. De behoefte aan extra tijd haalt de eerdere stellingname van premier Balkenende dat alles al bekend zou zijn, hard onderuit. Dat is alvast één resultaat van het onderzoek dat we nu eind van dit jaar of uiterlijk begin volgend jaar mogen verwachten. Hoewel de oorlog nu al meer dan een half decennium geleden begon, blijven er nieuwe gegevens opduiken die om nadere uitleg vragen. Het onderwerp laat de Nederlandse politiek dan ook niet los. En dat is goed, want besluiten om ons land in een oorlog te betrekken behoren tot de meest ingrijpende beslissingen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Nederlandse parlement en de media de verrichtingen van de commissie-Davids nauwlettend volgen. Verschafft deze commissie de ontbrekende informatie, waardoor de Nederlandse politiek het besluitvormingsproces kan reconstrueren en lessen kan trekken voor de toekomst? Om deze vraag van een zinnig antwoord te voorzien, is het goed helder te hebben wat we nu precies van de commissie-Davids willen weten. Wat zijn nu het soort vragen dat meer dan vijf jaar onbeantwoord is gebleven en welke kennis hebben wij op dit moment over deze vragen?

Over drie thema's is thans – voorzichtig gezegd – nog onvoldoende duidelijkheid. *Allereerst* is er de relatie tussen de oorlog en het volkenrecht. De Nederlandse regering is van mening dat de oorlog tegen Irak een afdoende volkenrechtelijk mandaat had. Deze positie is echter omstreden en er lijken meer experts te zijn die het met de regering oneens zijn dan dat er deskundigen zijn die de regering op dit onderwerp steunen. *Ten tweede* is er nog veel onduidelijk over de opstelling destijds van Nederland ten opzichte van zijn bondgenoten. De regering heeft altijd aangegeven haar uiterste best te hebben gedaan om een oorlog te voorkomen, maar wat nu precies de inspanningen zijn geweest, is niet helder. Ook weten we niet of ons land goed geïnformeerd is door onze bondgenoten. *Ten slotte* zijn er nog vragen over hoe de inlichtingendiensten in aanloop naar de oorlog hebben gefunctioneerd. Wie verzon het bestaan van mas-

savernietigingswapens, die Irak niet bleek te hebben? Zaten alle veiligheidsdiensten ernaast of werd hun informatie verdraaid of genegeerd, en wat moeten we daaruit leren?

### De oorlog tegen Irak en het volkenrecht

Eén van de belangrijkste vragen die de commissie-Davids zal moeten beantwoorden, heeft betrekking op het volkenrechtelijk aspect van de inval in Irak. De oorlog tegen Irak heeft van begin af aan veel kritiek gekregen, omdat er een duidelijk mandaat van de Verenigde Naties ontbrak. Weliswaar had de VN-Veiligheidsraad Irak diverse malen veroordeeld vanwege het niet meewerken met de wapeninspecteurs die ervoor moesten zorgen dat het land geen chemische en biologische wapens meer zou produceren, maar het was zeer de vraag of deze resoluties een gewapende inval in het land zouden toestaan. Al in de aanloop naar de oorlog hadden diverse Nederlandse volkenrechtsdeskundigen en ook VN-secretaris-generaal Kofi Annan laten weten dat een dergelijke inval niet op een internationaal-rechtelijke basis kon rekenen.<sup>1</sup> De Nederlandse regering was en is echter van mening dat de bestaande resoluties tegen Irak voldoende grondslag boden om het land binnen te mogen vallen. De Nederlandse steun voor de oorlog tegen Irak was het gevolg van het feit dat Saddam Hoessein weigerde, conform hetgeen geëist werd in de Veiligheidsraadsresoluties, aan te tonen dat hij niet meer over die massavernietigingswapens beschikte.

Juist omdat het internationaal recht niet eenduidig is, is het van belang in ieder geval helderheid te verkrijgen omtrent de manier waarop de Nederlandse regering tot haar afweging komt. Thans is dit echter nog steeds in nevelen gehuld en het zou goed zijn wanneer de commissie-Davids hier duidelijkheid in zou brengen. Dan kunnen er eventueel ook lessen getrokken worden als het gaat om toekomstige VN-resoluties en kan Nederland bijdragen aan helderder en eenduidiger volkenrecht. Deze vraag is des te nijpender, nu gebleken is dat er op het ministerie van Buitenlandse Zaken uiteenlopende visies op dit vraagstuk bestonden. Zoals *NRC Handelsblad* begin 2009 wist te achterhalen, bestaat er een memorandum waarin betoogd wordt dat het Nederlandse standpunt inzake Irak volkenrechtelijk niet houdbaar zou zijn.<sup>2</sup> Dit memorandum wekt daarnaast de indruk dat er op het ministerie nooit een onafhankelijke afweging is

# nog moeten weten

gemaakt. Een dergelijke gang van zaken is ongehoord in een democratie en het zal dan ook duidelijk moeten worden op welke wijze het Nederlandse standpunt tot stand is gekomen en of het werkelijk zo is dat volkenrechtelijke adviezen op bestelling geleverd zijn. In hoeverre hebben we in het besluitvormingsproces te maken gehad met een tunnelvisie, waarin bewindspersonen slechts één opvatting hoorden en waarbij de argumenten van de tegenpartij nooit bekend werden gemaakt? Dergelijke processen kunnen in de toekomst heel goed nog een keer voorkomen. We leven in een gevaarlijke wereld. Het is goed hieruit lering te trekken en procedures zo te organiseren, dat hoor- en wederhoor ook feitelijk plaatsvinden.

## De relatie tussen Nederland en zijn bondgenoten

Naast het volkenrechtelijk mandaat roept ook de relatie van Nederland met zijn bondgenoten, de Verenigde Staten en Groot-Britannië, vragen op. Toen de spanningen rond Irak eind 2002, begin 2003 opliepen, zou Nederland volgens de toenmalige minister van buitenlandse zaken Jaap de Hoop Scheffer gekend worden in het besluitvormingsproces van de Verenigde Staten. Of dit echter ook gebeurd is en hoe dat nu precies in zijn werk is gegaan, is tot nu toe onduidelijk. Sterker nog, bij de gang van zaken kunnen veel vraagtekens worden gezet. Zo is er het onderzoek dat de Amerikaanse journalist Bob Woodward deed naar het Amerikaanse besluitvormingsproces rond de oorlog tegen Irak. Woodward, die zijn sporen lang en breed verdient heeft met blootlegging van het beruchte Watergateschandaal, sprak na de oorlog met tal van Amerikaanse beleidsmakers, inclusief gezaghebbende ministers, zoals Donald Rumsfeld. Zijn boek *State of Denial. Bush at War* geeft een diepgaand inzicht in hoe de Verenigde Staten tot hun besluit kwamen.<sup>3</sup> Een dergelijk onderzoek is in Nederland nog niet gedaan, maar een aantal bevindingen van Woodward lijkt op gespannen voet te staan met wat wij nu wel weten over het Nederlandse besluitvormingsproces.

Woodward stelt in zijn boek dat het Amerikaanse besluit Irak aan te vallen op 13 januari 2003 definitief was. Deze kennis staat op gespannen voet met de beweringen van Den Haag dat alle opties tot in maart 2003 open waren en dat dit ook gold voor de bondgenoten. Sterker nog, op 19 februari 2003 verklaarde de minister van defensie Henk Kamp in de Tweede

Kamer dat 'noch de VS, noch de internationale gemeenschap bezig [is] met oorlogsvoorbereiding'. Toen de Eerste Kamer de regering op dit punt ondervroeg, stelde de regering dat zij pas op 17 maart zeker wist dat de Verenigde Staten hun plannen Irak aan te vallen door zouden zetten. Dat is meer dan twee maanden nadat volgens Woodward het besluit genomen was. Daarmee bestaat er een spanning tussen de informatie van de regering en de informatie uit andere bronnen en het zou van belang zijn wanneer hier meer helderheid over zou ontstaan. Is de Nederlandse regering tijdig geïnformeerd over de Amerikaanse plannen en is zij adequaat met deze informatie omgegaan?

## Nederland en de inlichtingendiensten

Een derde vraag die op beantwoording wacht, is de rol die de inlichtingendiensten hebben gespeeld in de totstandkoming van het Nederlandse besluit. Het is duidelijk dat de Nederlandse geheime dienst er, net zoals vele andere inlichtingendiensten in de wereld, naast zat wat betreft het gevaar dat Saddam Hoessein voor de rest van de wereld vertegenwoordigde. Het lijkt voer voor cynici: Saddam werd ten onrechte beticht een gevaar voor de wereld te zijn, terwijl het feit dat hij een gigantisch gevaar was voor zijn eigen volk, op geen enkel moment reden voor de internationale gemeenschap was om in te grijpen.

Om in de toekomst tot betere besluitvorming te kunnen komen, is het van belang vast te stellen hoe het kon gebeuren dat ook de Nederlandse diensten er in de aanloop van de oorlog zo naast zaten. Was het werkelijk zo dat de Nederlandse AIVD de rapporten van buitenlandse diensten zo goed als overschreef en zo de Nederlandse regering op het verkeerde been zette, zoals de *Telegraaf* op basis van haar onderzoek beweert?<sup>4</sup> En klopt de conclusie van *NRC*-journalist Joost Oranje dat sommige uitspraken van Nederlandse bewindslieden minder genuanceerd waren dan de bevindingen van de MIVD en ook dat de dienst herhaaldelijk tot genuanceerder conclusies kwam dan de Amerikaanse en Britse politieke leiders presenteerden?<sup>5</sup> Of heeft Balkenende gelijk als hij stelt dat alle informatie altijd 'zorgvuldig getoetst en gewogen is'? In beide gevallen is er echter alle reden nog eens te kijken naar hoe de AIVD en andere diensten tot hun conclusies kwamen en hoe dit proces in de toekomst te verbeteren is.

Dat buitenlandse inlichtingen een grote rol speelden in de rapporten van de Nederlandse inlichtin-

gendiensten is op zich zelf niet zo verwonderlijk. Nederland is immers een klein land en niet in staat op elk terrein en over elk land zelfstandig diepgaand onderzoek te doen, zeker als het gaat om informatie die door andere landen het liefst geheim wordt gehouden. Maar deze *afankelijkheid* van buitenlandse informatie mag natuurlijk geen reden zijn om deze informatie niet kritisch tegen het licht te houden. Wat duidelijk is geworden uit onderzoeken in Groot-Britannië en de Verenigde Staten is dat de veiligheidsdiensten daar in het Irak-dossier herhaaldelijk – soms bewust, soms onbewust – steken hebben laten vallen. Ook voor de Nederlandse context is een dergelijke analyse van groot belang. Goed functionerende veiligheidsdiensten, die met betrouwbare analyses komen en zich niet laten leiden door foutieve informatie van anderen, zijn onontbeerlijk. Slecht functionerende diensten zijn een ramp. De oorlog tegen Irak leert ons dat op dit terrein serieuze vooruitgang geboekt zal moeten worden. Ook daarom is het van het grootste belang dat de commissie-Davids helder in kaart brengt wat er verkeerd is gegaan en hoe deze fouten in de toekomst voorkomen kunnen worden.

### Tot besluit

Naast deze drie thema's zijn er ook nog andere terreinen waarop nog de nodige vragen zijn overgebleven. Eén van de geruchten die hardnekkig door blijft zeuren, is dat de Nederlandse steun aan de oorlog tegen Irak samenhangt met de kandidatuur van Jaap de Hoop Scheffer voor de hoogste post bij de NAVO. Daarnaast lijkt ook het verhaal dat Nederland niet alleen politieke steun zou hebben verleend aan de oorlog, maar ook metterdaad aan militaire operaties zou hebben meegedaan, lastig te ontzenuwen.

Het is goed dat er met de commissie-Davids meer helderheid komt in het Irak-dossier. Dat de commissie daar meer tijd voor nodig heeft, is aanvaardbaar. Kwaliteit moet voor snelheid gaan. De commissie staat voor de moeilijke opgave helderheid te scheppen in een dossier waarvan het deksel de afgelopen jaren niet of nauwelijks mocht worden opgelicht. Het is goed dat de commissie haar werk serieus neemt en zoveel mogelijk informatie boven tafel weet te halen – informatie waarmee we ook bovenstaande vragen kunnen beantwoorden. Want pas dan kunnen de Nederlandse politiek en het Nederlandse publiek aan een tweede belangrijke stap beginnen: het trekken van lessen. Kennis nemen van wat er in het verleden is gebeurd, is niet voldoende. Het gaat erom klaar te zijn voor de toekomst. In een onzekere en vaak gevaarlijke wereld is het leren van wat er in het verleden is gebeurd, geen luxe maar barre noodzaak.

---

**Dr Arjan Vliegthart** is universitair docent Internationale Betrekkingen aan de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de Eerste Kamer voor de SP.

### Noten

- 1 Zie bijv. Paul de Waard, 'Oorlogsresolutie is strijdig met handvest VN', in: *Eindhovens Dagblad*, 13 maart 2003; en Patrick Tyler & Felicity Barringer, 'Annan Says U.S. Will Violate Charter if It Acts Without Approval', in: *New York Times*, 11 maart 2003.
- 2 Joost Oranje, 'Buitenlandse Zaken hield kritisch Irak-advies achter. Juridische onderbouwing van politieke steun aan Amerikaans-Britse inval zorgde in 2003 voor strijd op ministerie', in: *NRC Handelsblad*, 17 januari 2009.
- 3 Bob Woodward, *State of Denial. Bush at War, part III*, New York: Simon and Schuster Paperbacks, 2007.
- 4 Jolande van der Graaf & Joost de Haas, 'AIVD faalde rond Irak', in: *De Telegraaf*, 28 maart 2009.
- 5 Joost Oranje, 'Hollandse Oorlogslogica', in: *NRC Handelsblad*, 12 juni 2004.

# De internationale rechtsorde en de Nederlandse Grondwet

De toenemende activiteit van internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties of de Wereldhandelsorganisatie, heeft in Nederland geleid tot de vraag of de traditionele openheid die ons land kent ten opzichte van internationaal vastgestelde regels nog wel van deze tijd is. Recente ontwikkelingen – bijvoorbeeld met betrekking tot internationaal anti-terrorismebeleid – roepen de vraag op of we *ieder* internationaal besluit direct moeten toepassen of dat er reden is meer rekening te houden met de rechten van individuen en met eisen die de parlementaire democratie stelt.

## Aanleiding

Begin 2008 verzocht het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de auteurs van deze bijdrage te rapporteren over de vraag of de Grondwet, vooral vanuit het perspectief van democratische legitimatie en individuele rechtsbescherming, nog voldoende toegesneden is op de ontwikkelingen in het internationale recht, en of grondwetswijziging noodzakelijk is.<sup>1</sup>

Deze vragen sluiten aan op een lopende discussie. Zo vroeg de Raad van State in zijn advies over de staatscommissie Grondwet<sup>2</sup> aandacht voor de gevolgen van de overdracht van overheidsbevoegdheden naar internationaal en Europees niveau voor de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. De Raad spreekt van ‘zorg voor mogelijke aantasting van de Nederlandse democratische rechtsorde [...] bij internationale samenwerking buiten de EU, nu die samenwerking steeds dieper ingrijpt in de Nederlandse rechtsorde en niet steeds gewaarborgd is dat wezenlijke beginselen van democratie en rechtsstaat daarbij in acht worden genomen.’ Verwijzend naar de ‘terrorismelijsten’ van de VN-Veiligheidsraad stelt de Raad van State vervolgens: ‘Nu het democratische en rechtsstatelijke gehalte van de rechtsregels die op internationaal niveau tot stand komen, niet zonder meer is gegarandeerd, rijst de vraag welke mogelijkheden er zijn voor de Nederlandse staat om de overdracht van bevoegdheden kritisch te toetsen aan de beginselen van de eigen democratische rechtsorde en die overdracht zo nodig te voorkomen, en vervolgens welke mogelijkheden er zijn om greep te houden op de wijze van uitoefening van bevoegdheden die al overgedragen zijn.’<sup>3</sup>

De staatscommissie Grondwet is inmiddels gevraagd in te gaan op ‘de wenselijkheid of noodzaak van het opnemen van een bepaling op grond waarvan verdragsbepalingen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die in strijd zijn met wezenlijke waarden van de Nederlandse constitutie, geen voorrang hebben boven nationaal recht’.<sup>4</sup> Deze bijdrage, die gebaseerd is op het genoemde onderzoeksrapport, is onze inbreng in deze discussie.

## Internationale ontwikkelingen

De toegenomen internationale activiteit van staten en andere actoren heeft niet alleen haar weerslag gevonden in een proliferatie van verdragen, maar ook in het aantal internationale organisaties en andere internationale regimes.<sup>5</sup> Internationale organisaties nemen steeds meer wetgevende en regulerende taken van staten over of krijgen zelfstandig nieuwe taken op dat terrein. De laatste paar jaar is er veel aandacht voor de verhouding tussen internationaal en nationaal recht. Er lijkt inmiddels consensus te bestaan over het feit dat ‘het binnen een land geldend recht geen nationaal bezit meer is’.<sup>6</sup> De harde grenzen die de klassieke nationale rechtsorde afbakenden, zijn vager geworden. Normen van internationale of buitenlandse oorsprong zijn talrijker en spelen steeds vaker een directe rol binnen de nationale rechtsorde, waar ze zelfs een directe invloed kunnen hebben op individuen en bedrijven. In de literatuur wordt gewezen op de noodzaak vanwege de veranderende afbakening van nationaal recht ten opzichte van internationaal recht, ook de traditionele vragen rondom de ‘doorwerking’ van internationaal recht anders te benaderen.<sup>7</sup>

Er is een toenemend besef dat internationale organisaties in veel gevallen gezien kunnen worden als onderdelen van een regionaal of mondiaal bestuursniveau. Wet- en regelgeving was echter traditioneel aan *nationale* rechtsordes voorbehouden en in tegenstelling tot de internationale rechtsorde bestaat er in veel nationale systemen een redelijk werkend systeem van ‘checks and balances’ waarin democratie, legitimiteit en grondrechten een belangrijke rol spelen. Wanneer op internationaal niveau wet- en/of regelgeving wordt vastgesteld en deze regels ook *automatisch* doorwerken in onze nationale rechtsorde, kunnen deze ‘checks and balances’ niet altijd op dezelfde

manier hun functie vervullen. Volgens de artikelen 93 en 94 van onze Grondwet zijn bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die een ieder kunnen verbinden, bindend en hebben ze *voorrang* op nationale wettelijke voorschriften. Naarmate er dus meer ‘een ieder verbindende’ bepalingen in verdragen worden opgenomen of door internationale organisaties worden vastgesteld, krijgen deze grondwettelijke bepalingen meer betekenis.

In verdragen kan er sprake zijn van een zeer concrete, niet zelden technische, normstelling. Voorbeelden zijn de *Framework Convention on Climate Change* en het *Kyoto Protocol*, terwijl de *Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making, and access to justice regarding environmental matters* burgers en milieuorganisaties een minimum aan procedurele rechten op dit terrein garandeert. Maar ook het Zeerechtverdrag (UNCLOS) en een aantal WTO-overeenkomsten omvatten ‘rules, standards, regulations, procedures and/or practices’.<sup>8</sup> De vaststelling van dit soort normen kan gezien worden als internationale wet- en/of regelgeving. Vanwege het ‘een ieder verbindende’ karakter kan een rechter deze in Nederland geldende normen toepassen, *zonder* dat ze zijn omgezet naar Nederlands recht.

Meer nog dan door *verdragen*, lijkt de nationale rechtsorde te worden beïnvloed door *besluiten* van internationale organisaties. Onze Grondwet voorziet niet in nationale parlementaire betrokkenheid bij besluiten van volkenrechtelijke organisaties.<sup>9</sup> Dat besluiten van deze organisaties uitvoerende, wetgevende en gerechtelijke elementen kunnen bevatten, is niet omstreden.<sup>10</sup> De handboeken wijzen veelal op de *World Health Assembly* van de *World Health Organization* (WHO), de Raad van de *International Civil Aviation Organization* (ICAO), de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), de West-Europese Unie (WEU), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de *Universal Postal Union* (UPU), de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

In de literatuur wordt echter ook gewezen op een ontwikkeling waarin internationale wetgeving en regulering niet alleen tot de lidstaten van die organisaties is gericht, maar tevens gevolgen heeft voor de *burgers* in die staten.<sup>11</sup> Voorbeelden zijn de standaardiserende regels die uitgevaardigd worden door de *International Maritime Organization* (IMO), de *Food and Agriculture Organization* (FAO), ICAO, de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), het Internationaal Atoomagentschap, het *United Nations Environmental Programme* (UNEP), de Wereldbank en het IMF.

Hoewel het vaak gaat om ‘softe’ regulering, laten deze standaarden de subjecten van de regels in de

praktijk soms net zo weinig ruimte als een bindende resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Voor de nationale wetgever zijn er dikwijls weinig mogelijkheden voor aanpassingen. Zeker wanneer het gaat om standaardiserende normen, vormen deze vaak de internationale spelregels en wil een staat aan kunnen sluiten bij het desbetreffende spel, dan is er geen andere mogelijkheid dan het volgen (en dus ook nationaal accepteren) van de regels. Alleen al de noodzaak tot het accepteren van de voorrang van deze regels (‘*primacy is a matter of logic*’<sup>12</sup>), leidt tot een neiging tot interpretatie van nationale regels die consistent is met het desbetreffende internationale besluit. Op deze wijze reikt een internationaal besluit dus verder dan de formele adressanten (de overheden) en kunnen burgers *de facto* direct geraakt worden.

### Het nationale constitutionele kader

Vooral in ons land leidt dit tot interessante vragen. Nederland kent immers een overwegend monistisch stelsel, waarin de scheiding tussen nationaal en internationaal recht gerelativeerd wordt. Deze openheid voor het internationaal recht is deel van onze cultureel-juridische traditie, met grote volkenrechtsgeleerden als Hugo de Groot en Cornelis van Vollenhoven. Zij komt tot uitdrukking in de grondwettelijke opdracht aan de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (Art. 90 Grw). Niet zelden wordt ons ‘monisme’ dan ook verdedigd op basis van morele waarden. Dit verklaart ook het meer pragmatische argument dat, als wij de werking van internationale afspraken zouden beperken, het moeilijker wordt andere landen hierop aan te spreken: het vingertje moet wel met recht geheven kunnen worden. De bepalingen die in de Nederlandse Grondwet in de jaren ’50 werden opgenomen omtrent de doorwerking van internationaal recht, waren in verscheidene opzichten uniek:

- de bepaling dat bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden geattribueerd aan internationale organisaties (die bij invoering in 1953 vooral op de verdragen over Europese integratie het oog had);
- het beginsel dat alle verdragen parlementaire goedkeuring vergen, zij het dat uitzonderingen daarop ook burgers bindende verdragen kunnen betreffen;
- de grondwettelijke regeling van besluiten van volkenrechtelijke organisaties; en
- de vrijwel unieke regeling dat ‘een ieder verbindende bepalingen’ van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties met voorrang gelden op alle daarmee strijdige nationale bepalingen van wetten en andere nationale regelingen, inclusief de Grondwet zelf.

Nederland liep aldus voorop in de constitutionele erkenning van de intensivering van de internationale betrekkingen, de internationalisering van de nationale economieën en nationale rechtsordes en de oprichting van talloze internationale organisaties, al dan niet met boven-nationale bevoegdheden. De Nederlandse Grondwet was de meest naar de buitenwereld open staande van de Europese grondwetten. Dit is nog steeds in ruime mate het geval.

### **Waarborgen van democratische legitimatie en bescherming van rechtsstatelijke beginselen**

Deze openheid heeft echter als keerzijde dat er geen mogelijkheid bestaat internationale regels of besluiten die strijdig zijn met onze eigen basisprincipes, kritisch te benaderen. Dit punt kreeg hernieuwde aandacht na de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de *Kadi*-zaak in 2008.<sup>13</sup> Deze zaak maakte duidelijk dat het mogelijk is dat individuen rechtstreeks ernstige gevolgen kunnen ondervinden van internationale (in dit geval VN-Veiligheidsraad-) besluiten, zonder dat de fundamentele beginselen van de rechtsstaat gewaarborgd zijn. Het betrof sanctiebesluiten gericht tegen met name genoemde natuurlijke en rechtspersonen wier financiële goederen werden bevroren, zonder dat

en de rechten van de verdediging. Het Hof formuleert aldus een verplichting voor de EU zich te gedragen *conform de eigen constitutionele waarden*, ook in gevallen die overduidelijke, bindende internationale verplichtingen betreffen. De inhoud van de norm is hiermee mede bepalend voor de voorrang.<sup>14</sup>

Kan een Nederlandse rechter op een vergelijkbare wijze als de Europese rechters uiteindelijk dwingende internationale normen (*ius cogens*) met betrekking tot bijvoorbeeld rechtsbescherming gebruiken als toetssteen voor internationale bepalingen die doorwerken in de Nederlandse rechtsorde? Kan een Nederlandse rechter de eigen beginselen die Nederland met de andere lidstaten deelt en het fundament zijn van de EU, toepassen om de doorwerking van internationaal recht in de interne rechtsorde te reguleren en in voorkomend geval te beperken? Het antwoord is een *tweevoudig neen*. De Nederlandse rechter kan niet toetsen aan ongeschreven internationaal publiekrecht, ook niet aan het ongeschreven deel van het *ius cogens*, zoals het Gerecht van Eerste Aanleg deed. De Nederlandse rechter kan zich al evenmin beroepen op fundamentele beginselen van de Nederlandse rechtsstaat om de doorwerking van internationaal recht te beperken. In de huidige situatie moet de Nederlandse

*Nederlandse openheid maakt het onmogelijk internationale besluiten die strijdig zijn met onze basisprincipes, kritisch te benaderen*

er sprake was van eerbiediging van de minimumwaarborgen van een deugdelijke en kenbare motivering van besluiten, een rechtsmiddel, hoor en wederhoor, de mogelijkheid van rechtsbescherming tegen beslissingen die een verregaande inbreuk betekenen op het eigendomsrecht, e.d. Deze VN-sanctiebesluiten zijn door de EU overgenomen. De heer Kadi was één van de met name genoemde personen tot wie zich deze sanctiebesluiten richtten.

Het Hof van Justitie in Luxemburg zag, in tegenstelling tot het Gerecht van Eerste Aanleg dat eerder uitspraak had gedaan in dezelfde zaak, uitgebreidere mogelijkheden om op EU-niveau rechtsbescherming te bieden. Het ging immers om de *implementatie* van resoluties van de VN-Veiligheidsraad die getoetst werd. Bij die implementatie moest de EU zich houden aan de *eigen* standaarden, waaraan ook het Hof als rechter kan toetsen: het VN-Handvest dwingt er volgens het Hof niet toe, bij de uitvoering van een sanctiebesluit af te zien van het toepassen van de eigen fundamentele rechtsbeginselen. Hieronder vallen de al genoemde minimumwaarborgen, alsmede de mogelijkheid de wettigheid van de uitvoeringsbesluiten te toetsen in het licht van de eigen grondrechtenmaatstaven, vooral het recht op een eerlijk proces

rechter dus de besluiten van de VN-Veiligheidsraad volgen, óók wanneer dit strijd oplevert met mensenrechten die niet alleen in onze eigen Grondwet, maar ook internationaal worden erkend.

### **Mogelijke remedies**

De Raad van State meende dat er aanleiding is te onderzoeken of een voorbehoud wenselijk is ten aanzien van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die afwijken van wezenlijke constitutionele waarden, waartegen geen effectieve rechtsbescherming openstaat. Deze besluiten zouden dan géén voorrang kunnen verkrijgen op die constitutionele waarden. Bij 'wezenlijke constitutionele waarden' zal het in de ogen van de Raad dan moeten gaan om 'beginselen met een waarborgkarakter, waaraan in een concreet geval kan worden getoetst'.<sup>15</sup> Het begrip zou wellicht in een nieuw grondwetsartikel kunnen worden gedefinieerd.

De Grondwet voorziet nu niet in deze mogelijkheid. Zolang het op mondiaal niveau (en ook niet in alle gevallen op regionaal Europees niveau) niet of nauwelijks mogelijk is rechtsstatelijke beginselen te waarborgen, is het zinvol – in lijn met het rapport van de WRR over de rechtsstaat<sup>16</sup> – op nationaal niveau te zoeken naar oplossingen. Alkema stelde treffend: 'de internationa-

le rechtsorde is de onze nog niet'.<sup>17</sup> Misschien mogen we ook zeggen: 'onze rechtsorde is de internationale nog niet'. Constitutionele oplossingen zouden moeten 'voorkomen dat de Nederlandse rechtsorde vanuit het internationale recht wordt aangetast', zoals de Raad van State onomwonden stelde.<sup>18</sup> De door ons in het genoemde rapport uitgewerkte voorstellen kunnen als volgt kort worden samengevat:

***Parlementaire goedkeuring voor alle 'de burgers bindende bepalingen' van internationaal recht.***

Alle verdragen die 'een ieder verbindende' bepalingen bevatten, of die grondslag vormen voor besluiten van volkenrechtelijke organisaties die 'een ieder kunnen verbinden', zouden parlementaire goedkeuring vergen voordat het Koninkrijk daaraan gebonden wordt.

***Voorrang van ius cogens op de wet.***

Het gewoonterechtelijk *ius cogens* verkrijgt voorrang op de formele wet (en lagere regelgeving).

***Voorrang van 'een ieder verbindende' bepalingen, behoudens in geval van strijd met fundamentele constitutionele beginselen van de democratische rechtsstaat.***

Internationale normen en besluiten die in strijd zijn met de wezenlijke constitutionele beginselen van de democratische rechtsstaat in het Koninkrijk verkrijgen geen gelding binnen de Nederlandse rechtsorde. Onder die constitutionele beginselen vallen ook internationaalrechtelijke normen van *ius cogens*, grondrechtenbescherming waaraan Nederland zich gebonden heeft in mensenrechtenverdragen. Het gaat hierbij in hoge mate om internationale constitutionele beginselen.

***Voorrang van internationale bepalingen op de Grondwet alleen wanneer een verdrag met twee derden van de stemmen is goedgekeurd door de Staten-Generaal.***

Het is denkbaar rechtsstatelijke waarden die tot uitdrukking komen in de Grondwet te waarborgen door het onmogelijk te maken om bij of krachtens verdrag af te wijken van de Grondwet. Wijkt een verdrag van de Grondwet af, dan moet eerst de Grondwet worden aangepast aan het verdrag, voordat het Koninkrijk hieraan gebonden kan worden. Maar er zijn goede redenen vast te houden aan de huidige mogelijkheid partij te worden bij een van de Grondwet afwijkend verdrag, als de Staten-Generaal zo'n verdrag goedkeuren met een meerderheid van twee derden van de stemmen (dezelfde meerderheid als bij grondwets-

wijziging). De voorrang van 'een ieder verbindende' bepalingen *op de Grondwet* dient dan echter beperkt te worden tot alleen aldus goedgekeurde verdragen. Het is immers ongerijmd om – zoals nu – wel een gekwalificeerde meerderheid te eisen voor de sluiting van een verdrag dat van de Grondwet afwijkt, en tegelijkertijd toch ook voorrang boven de Grondwet te verlenen aan een verdrag (of op een verdrag gebaseerd besluit) dat niet volgens die verzwaarde procedure is goedgekeurd.

**Meer aandacht voor de inhoud van normen**

De hierboven geformuleerde voorstellen passen in een tendens tot constitutionalisering van het internationaal recht en de internationale rechtsorde. Zij passen daarmee volledig in de grondwettelijke taakopdracht aan de regering om de ontwikkeling van een internationale authentieke rechtsorde te bevorderen (art. 90 Grw). Het gaat dan een rechtsorde die niet is gebaseerd op een puur formele, waardenvrije normenhierarchie. Daarbij moet bedacht worden dat er *vrijwel geen land* bestaat dat in de verhouding tussen nationaal en internationaal recht een enkelvoudige hiërarchische voorrangregel kent. De overgrote meerderheid van landen kent op grond van een *materiële* waardenhiërarchie (dus kijkend naar de *inhoud* van de normen) uitzonderingen op voorrang van internationaal recht, in het bijzonder ter bescherming van als constitutioneel te kwalificeren nationale normen waarop hun rechtsorde is gebaseerd.

In een wereld waarin nationaal en internationaal recht steeds meer met elkaar vervlochten raken is steeds minder plaats voor een louter formele, institutionele, benadering van de verhouding tussen nationaal en internationaal recht. Om fundamentele uitgangspunten van de democratische rechtsstaat te waarborgen, zijn materiële waarden van belang. Voor een land als Nederland, dat een lange traditie heeft van openheid tegenover de internationale rechtsorde, gaat het hierbij grotendeels om in het internationaal recht gebaseerde waarden. Het terugbrengen van deze belangrijke vraagstukken tot de dichotomie tussen monisme en dualisme doet geen recht aan hun complexiteit en belang. De traditionele openheid van de Nederlandse rechtsorde ten opzichte van de mondiale rechtsorde, in de zin van een wederzijdse versterking, is een constitutioneel groot goed. Dit uitgangspunt noopt echter niet tot het op formeel hiërarchische

gronden afwijzen van iedere toets aan (eveneens internationaal erkende) fundamentele beginselen van democratie en rechtsstaat. Of, in de woorden van de Duitse rechtsgeleerde Von Bogdandy: 'There should always be the possibility, at least in liberal democracies, to limit, legally, the effect of a norm or an act under international law within the domestic legal order if it severely conflicts with constitutional principles. This corresponds to the state of development of international law and the sometimes debatable legitimacy of international legal acts [...]'.<sup>19</sup>

---

**Prof. dr L.F.M. Besselink** is als hoogleraar Europees constitutioneel recht en Nederlands staatsrecht verbonden aan de vakgroep Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. **Prof. dr R.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.

## Noten

- 1 L.F.M. Besselink & R.A. Wessel, *De invloed van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op de doorwerking naar Nederlands constitutioneel recht: een 'neo-monistische' benadering*, Deventer: Kluwer, 2009.
- 2 Kamerstukken II 2007-2008, 31 570, Nr. 3.
- 3 *Ibid.*, par. 4.2.3 a.
- 4 Nader rapport dd. 18 juli 2008, Kamerstukken II 2007-2008, 31 570, Nr. 3.
- 5 Zie mede R.A. Wessel, *The Invasion by International Organizations. De toenemende samenhang tussen de mondiale, Europese en nationale rechtsorde*, Oratie, Universiteit Twente, 2006; N.M. Blokker & H.G. Schermers (red.), *Proliferation of International Organizations: Legal Issues*, Den Haag: Kluwer Law International, 2000.
- 6 M. Scheltema, *Het recht van de toekomst: de gevolgen van de internationalisering van het recht*, Oratie, Universiteit Utrecht, 2005, blz. 5. Zie ook zijn recente bijdrage 'Democratie, rechtsstaat en internationalisering' aan de bundel onder redactie van J.L.W. Broeksteeg, N.S. Efthymiou, H.G. Hoogers & C.W. Noorlander, *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Publicaties van de Staatsrechtkring, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008, blz. 127-139.
- 7 J. Nijman & A. Nollkaemper, in de inleiding van de door hen geregeerde bundel *New Perspectives on the Divide between National & International Law*, Oxford University Press, 2007, blz. 10.
- 8 J. Alvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press, 2005, hoofdstuk 4.
- 9 Vergelijk het advies van de Raad van State inzake de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet, *a.w. noot 2.*, par. 4.2.3 b: 'Een besluit van zo'n organisatie [een volkenrechtelijke organisatie in de zin van de Grondwet] is geen rechtshandeling van staten; van parlementaire goedkeuring kan dan ook geen sprake zijn.' Zie ook L.F.M. Besselink, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding*

*en invoering van verdragen in Nederland* [Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland], Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, blz. 5-9.

10 Zie D. Sarooshi, *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford University Press, 2005.

11 Alvarez, *a.w. noot 8.*, hoofdstuk 4.

12 Th. Cottier, 'A Theory of Direct Effect in Global Law', in: A. von Bogdandy e.a. (red.), *European Integration and International Co-ordination: Studies in Transnational Economic Law in honour of Claus Dieter Ehlermann*, Den Haag: Kluwer Law International, 2001, blz. 99-123, in het bijzonder blz. 104.

13 Europees Hof van Justitie, Zaak C-402/05 P en C-415/05 P.

14 Vgl. ook R.A. Wessel, 'The Kadi-case: Towards a More Substantive Hierarchy in International Law?', in: *International Organizations Law Review*, 2008, nr. 2, blz. 323-327.

15 Vgl. het advies van de Raad van State inzake de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet, *a.w. noot 2.*, par. 4.2.3 c.

16 WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu, 2002 (r63 2002).

17 E.A. Alkema, *Over implementatie van internationaal recht: de internationale rechtsorde is de onze nog niet*, Oratie, Universiteit Leiden, 18 oktober 2005.

18 Advies van de Raad van State inzake de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet, *a.w. noot 2.*, par. 4.2.3 c.

19 A. von Bogdandy, 'Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law', in: *International Journal of Constitutional Law* (I.CON), nr. 3&4, 2008, blz. 397-413, in het bijzonder blz. 412.

# Normatieve Macht Europa

## Kanttekeningen bij een wetenschappelijke

In het debat over de veranderende mondiale verhoudingen volgen de paradigma's elkaar in hoog tempo op. Waar we nog geen twee decennia terug de triomf van het 'Westen' vierden, zouden we ons thans bevinden in de dageraad van een post-Amerikaanse, zo niet een post-Westerse wereld: *'the decline of the West and the rise of the Rest.'* 'Europa', de Europese Unie, is opvallend afwezig in het debat. En komt de Unie aan bod, dan lopen de meningen over haar (toekomstige) mondiale rol en betekenis opmerkelijk uiteen – veel meer althans dan in het geval van andere belangrijke mogendheden, zoals de Verenigde Staten, Rusland of China. En, ten slotte, onder degenen die de mondiale positie van Europa serieus nemen, wordt vooral de *bijzondere* macht van de Unie benadrukt: als Europa al mondiale betekenis heeft, dan vooral vanwege deze unieke, *normatieve* macht.

Waar staat Europa in de veranderende mondiale verhoudingen? Hoe wordt de internationale betekenis van de EU geïnterpreteerd? En vooral, hoe bijzonder is Europa als internationale macht? Moet het concept *Normatieve Macht Europa* serieus worden genomen?

### Diversiteit

Waar de ene invloedrijke denker Europa slechts terloops noemt, en hoogstens een bijrol op het wereldtoneel toekent,<sup>1</sup> ziet de ander de Europese Unie als een toekomstige, wellicht *de* nieuwe supermacht. Europa zou *het* model van de post-Amerikaanse wereld zijn.<sup>2</sup> Een verklaring voor de uiteenlopende wijze waarop over Europa wordt gedacht, moet waarschijnlijk vooral worden gezocht in de noviteit van Europa als mondiale speler. De EU als internationale macht heeft geen geschiedenis, geen precedent, geen vergelijkingsmateriaal, zelfs geen theorie. Daarnaast is Europa, in weerwil van denkers als Robert Kagan en Parag Khanna, vooral onderwerp van onderzoek door Europeanen zelf. En het zijn weer vrijwel uitsluitend Europese onderzoekers die de internationale rol van de EU serieus nemen *en* haar positief beoordelen. Kortom, het debat over Europa vertoont sterk 'Eurocentrische' trekken. Europeanen en niet-Europeanen denken dikwijls wezenlijk verschillend over de Europese Unie als mondiale macht.

Veel van de aspecten van het debat over Europa komen terug in de recente discussie over het bijzondere karakter van de internationale politiek van de EU.

De bijdragen aan deze discussie gaan veelal terug op een artikel van François Duchêne, biograaf van Jean Monnet<sup>3</sup> en Europees ambtenaar, uit 1972, waarin hij Europa karakteriseerde als 'civiele', dat wil zeggen niet-militaire macht.<sup>4</sup> Er is op vele manieren op het begrip civiele macht gevarieerd. Europa zou een 'burgermacht'<sup>5</sup> zijn of een postmoderne macht.<sup>6</sup> Europa zou een 'ethische',<sup>7</sup> een 'structurende',<sup>8</sup> een 'transformerende',<sup>9</sup> een 'zachte'<sup>10</sup> (mogelijk zelfs zachttaardige) of een 'normatieve'<sup>11</sup> macht zijn.

Er is geen algemene typering voor deze en vergelijkbare aanduidingen van de mondiale aard en betekenis van de Europese Unie. 'Zachte' macht, *soft power*, zou een mogelijkheid zijn, maar dit begrip is niet voor de EU bedacht en heeft een meer algemene betekenis. Omwille van de discussie zal ik in dit artikel de aanduiding 'normatieve macht' gebruiken: *Normatieve Macht Europa*. Zowel de Britse politoloog Ian Manners, die het begrip normatieve macht in 2002 introduceerde,<sup>12</sup> als degenen die de voorkeur geven aan andere, vergelijkbare aanduidingen, zullen zich herkennen in de volgende typering van Europa's bijzondere rol en betekenis: de Europese Unie is een uitgesproken relevante actor in de internationale politiek, waarvan de invloed en betekenis niet worden bepaald door militaire macht en politieke dwang, maar door de verbreiding (aantrekkingskracht) van de aan haar politieke voorbeeldfunctie en economische potentieel ontleende waarden en normen (gedeelde soevereiniteit, multilateralisme, welvaartsstaat, democratie, mensenrechten, enz.).

### Normatieve Macht Europa

De notie 'Normatieve Macht Europa' is meer dan een gat in de markt in de discussie over de internationale politiek en de mondiale positie van de Europese Unie. Het begrip kan zich verheugen in een groeiende aandacht van wetenschapslieden en in een warme belangstelling van Europese politici en ambtenaren. Normatieve macht gaat als een *buzz word* rond in de gebouwen van de EU: zij verschaft inspiratie, richting en legitimiteit aan de internationale politiek van Europa.<sup>13</sup>

Wat zeggen normatieve macht en vergelijkbare typering over de rol van de EU op het wereldtoneel? Welke kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij het denken over de internationale rol en be-

# en politieke notie

tekenis van Europa in termen van zachte of normatieve macht?

## **Normatieve Macht revisited**

De typering van Europa als bijzondere, civiele of normatieve macht is niet nieuw. Een eerste, korte, fase in het debat vond begin jaren zeventig plaats, rond het zich aftekenende militaire débâcle van de Verenigde Staten in Vietnam en een bescheiden moment van ontspanning tussen Oost en West. Duchêne en anderen meenden dat de betekenis van militaire macht in de internationale politiek geleidelijk afnam. Klassieke Amerikaanse machtspolitiek was in Zuidoost-Azië op haar grenzen gestuit, terwijl opkomende, niet-militaire mogendheden als Japan en Duitsland hun invloed gestaag uitbreidden. Het optimisme was echter van korte duur. De terugkeer van traditionele, op militaire leest geschoeide machtspolitiek in het begin van de jaren tachtig knakte de discussie in de knop. Kortom, hoe bestendig is het begrip normatieve macht eigenlijk? Is het niet vooral een product van een bijzondere tijdgeest?

De huidige populariteit van normatieve macht lijkt net als in de jaren zeventig gevoed door een uitzonderlijke samenloop van omstandigheden. Thans zijn vooral de veranderingen binnen de Unie zelf van belang, namelijk de aarzelende stappen die de afgelopen twee decennia zijn gezet in de richting van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Daarnaast is een aantal voornamelijk externe factoren van belang: de ineenstorting van de *Pax Sovietica*, de ondergang van het communisme, de opmars van politiek universalisme (democratie, mensenrechten), de uitbreiding van de Europese Unie en de herdefiniëring van internationale veiligheid (met groeiende aandacht voor niet klassieke veiligheidsvraagstukken, zoals milieu, armoede en terrorisme). Geen enkele omstandigheid echter heeft meer invloed gehad op de groeiende belangstelling voor normatieve macht, in zowel academische als politieke kring, dan het radicale unilateralisme van de regering-Bush Jr. Niet de autoritaire Chinese Volksrepubliek, niet de revisionistische Russische Federatie, maar Europa's belangrijkste bondgenoot, Amerika, leverde de inspiratie voor Europa als normatieve macht. De Verenigde Staten zijn het spiegelbeeld van de Normatieve Macht Europa.

Normatieve macht bestaat bij de gratie van een welwillende internationale omgeving. Zoals de opleving van de Koude Oorlog in de late jaren zeventig de discussie over Europa's 'civiele' macht smoorde; zo lijkt thans de ontwikkeling van een multipolaire mondiale machtsstructuur (lees: de (weder)opkomst van 'traditionele' mogendheden als Rusland en China)<sup>14</sup>, een directe bedreiging voor Europa's 'zachte', normatieve macht.

## **Normatieve macht als tautologie**

Waar de adepten van normatieve macht haar zien als een bewuste keuze van de Europese Unie, logisch voortkomend uit haar unieke karakter als internationaal statenverband, menen de sceptici<sup>15</sup> dat normatieve macht juist een bewijs is van Europa's zwakte, van zijn machteloosheid. Europa kan niet anders. Het is een wezenlijk onderscheid: normatieve of civiele macht *by design* of *by default*.

Het antwoord op de vraag waarom juist de Europese Unie moet worden gezien als een normatieve macht, wordt doorgaans gevonden in het unieke karakter van de Unie zelf. Europa gedraagt zich als een normatieve macht, omdat Europa zelf op de grondslag van normatieve macht is gevestigd.<sup>16</sup> Het gaat er niet zozeer om wat Europa zegt of doet, aldus Manners, maar om wat het is.<sup>17</sup> Of, zoals het in het Verdrag van Lissabon is geformuleerd: 'de internationale politiek van de Unie zal zijn geïnspireerd op dezelfde principes die de totstandkoming, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie zelf hebben vormgegeven, en die ze probeert te verbreiden in de wereld.'<sup>18</sup> Het concept normatieve macht is niet vrij van tautologie.

## **Verhouding tussen normatieve en militaire macht**

Er wordt uiteenlopend gedacht over de wijze waarop normatieve macht zich verhoudt tot militaire macht, en in het bijzonder tot het streven van Europa om tot een serieuze gezamenlijke defensie-inspanning te komen. Sommigen doen of hun neus bloedt en gaan voorbij aan de spanning tussen beide vormen van macht.<sup>19</sup> Anderen menen dat de normatieve macht van Europa zich uitsluitend heeft kunnen ontwikkelen onder de veiligheidspolitieke paraplu van de Verenigde Staten. Europa's zachte macht bestaat bij de gratie van Amerika's harde macht.<sup>20</sup> Weer ande-

ren menen dat een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid ongewenst is, daar het Europa's belangrijkste *asset*, zijn normatieve macht, zal ondermijnen. Hoe meer Europa's normatieve macht wordt vergezeld van militaire mogelijkheden, hoe moeilijker ze kan worden onderscheiden van traditionele vormen van macht, want hoe minder de Unie berust op de kracht van de norm zelf.<sup>21</sup> Het lijkt een geval van ijzeren logica, maar niet voor de Europese Unie. Het officiële standpunt luidt dat de ontwikkeling van een Europese militaire capaciteit *in combinatie met* normatieve macht wenselijk en mogelijk is. Europa's normatieve macht bevordert de effectiviteit van zijn militaire vermogen. Europa's militaire capaciteit ondersteunt zijn normatieve macht.

### **Normatieve macht in de opvatting van anderen**

Wie bepaalt eigenlijk of internationale macht en invloed van normatieve aard zijn? Is normativiteit niet net zoets als respect: je kunt er wel om vragen, maar uiteindelijk moet het je toch worden gegeven. Ian Manners meent dat Europa in staat moet worden geacht het denken van anderen over democratie, mensenrechten, vrijheid e.d. in belangrijke mate te

onder de werelddogendheden kan worden geschaard. Europa wordt (of werd) vooral gewaardeerd als tegenwicht tegen Amerika. En ofschoon de positieve perceptie van de EU mede is gebaseerd op het feit dat Europa geen harde macht is (en daarom als minder bedreigend wordt gezien), blijkt de notie normatieve macht buiten Europa nauwelijks te worden herkend. De EU wordt in dit opzicht vooral gezien (en dikwijls bekritiseerd) als economische grootmacht van neoliberale en protectionistische snit.

### **Normatieve macht als politieke apologie**

En ten slotte blijkt het vrijwel onmogelijk de analytische (academische) en de politieke (maatgevende) dimensies van Normatieve Macht Europa uit elkaar te houden. Het concept normatieve macht heeft uiteenlopende 'functies', en lang niet altijd is duidelijk welke rol ze wanneer speelt. Normatieve macht typeert, analyseert, definieert en legitimeert de internationale rol en betekenis van de Europese Unie. Normatieve macht is, net als tot voor kort democratisering en democratiebevordering, een prominent voorbeeld van het samengaan van academische en politieke agenda's. Normatieve macht is een narratief geworden, een

## *Debat over de bijzondere macht van 'Europa' vertoont incestueuze trekjes*

beïnvloeden. Vinden die 'anderen' dat ook? Er lijkt sprake te zijn van enige discrepantie tussen de zelf-perceptie van de Unie en de perceptie van anderen. In de nieuwe wereldorde die de Singaporese diplomaat Kishore Mahbubani voorziet, speelt Europa een zeer bescheiden en negatieve rol. Mahbubani beschouwt de EU als het grootste obstakel voor aanpassing van de mondiale orde aan de nieuwe economische en politieke werkelijkheid. Europa is in zichzelf gekeerd, meent hij. Het ontbreekt de lidstaten van de Unie aan inzicht in de eigen tekortkomingen en aan strategisch denken. De EU maakt zichzelf in toenemende mate overbodig.<sup>22</sup>

Uit onderzoek naar de wijze waarop in een aantal grote landen (waaronder China, Brazilië, India en Japan) wordt gedacht over de internationale rol van Europa, komt een gemengd beeld naar voren.<sup>23</sup> Over het algemeen is slechts een minderheid van de bevolking voldoende bekend met de EU om zich er een mening over te vormen. Kennis van Europa blijkt in belangrijke mate een kwestie van opleiding, sociaal-economische positie en beroepsachtergrond. Degenen die een opvatting over Europa hebben, identificeren de EU vooral met economische macht. Hoewel Europa ook herhaaldelijk wordt geassocieerd met vredeshandhaving, regionale integratie en multilateralisme, meent slechts een bescheiden minderheid dat de EU

antwoord in de zoektocht naar een eigen identiteit van Europa. Normatieve macht is een voorbeeld van legitimiteit door buitenlands beleid – geen overbodige luxe in een tijdsgewricht waarin de Europese samenwerking lijdt aan een fors gebrek aan steun onder de bevolking, maar niet zonder risico's.

### **Exit Normatieve Macht Europa?**

Het debat over de bijzondere macht van 'Europa' heeft licht incestueuze trekjes. Het wordt vrijwel uitsluitend gevoerd onder degenen die menen dat de Europese Unie inderdaad een bijzondere *en* een positieve rol op het internationale toneel speelt. De legitimerende en de analytische functies van normatieve macht zijn moeilijk van elkaar te scheiden. Normatieve macht wordt door veel Europeanen omarmd, maar door weinig niet-Europeanen herkend. Exit Normatieve Macht Europa? Niet noodzakelijkerwijs, indien ten minste zowel 'macht' als 'norm' kritisch wordt heroverwogen.

Het begrip 'macht' in Normatieve Macht Europa moet van haar mythische eigenschappen worden ontdaan. De zwakte van de EU is eigenlijk haar kracht, stelt Mark Leonard van de *European Council on Foreign Relations*. Ze is een facet van haar 'transformerende macht'.<sup>24</sup> De macht van Europa als een functie van zijn machteloosheid – het is een perverte-

ring van het idee van macht in de internationale politiek. Er is geen enkele reden te veronderstellen dat ook maar iemand buiten de Unie zich iets gelegen laat liggen aan Europa's 'machteloosheid'.

Europa's macht, dat wil zeggen zijn vermogen anderen tot bepaald gedrag te dwingen, dan wel te verleiden, is beperkt, en die beperking schuilt vooral in het ontbreken van een militaire capaciteit, aangestuurd door een gemeenschappelijke politieke wil. Normatieve Macht Europa kan een zinvolle typering van de mondiale rol en betekenis van de EU zijn, maar dan zonder de sterk idealistische lading die er dikwijls aan wordt gegeven. Manners onderscheidt vijf waarden waarop de EU is gebaseerd en waardoor haar internationale politiek wordt geïnspireerd: *vrede, vrijheid, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat*. EU's normatieve macht stelt haar in staat om, zoals Manners het formuleert, mondiaal vorm te geven aan interpretaties van het 'normale'.

Manners idealistische interpretatie van normatieve macht overtuigt niet. Ten eerste, ze impliceert een vorm van messianisme en universalisme die waarschijnlijk misplaatst is. Waarom zou uitgerekend de EU in staat moeten worden geacht het denken van niet-Europeaanen in een zo vérgaande mate te beïnvloeden? En ten tweede, waarom zouden Europa's 'normen' noodzakelijkerwijs als 'zachte' politieke waarden moeten worden begrepen? De EU is geen mondiale *force for good*; althans weinigen buiten Europa zien haar als zodanig. 'Normen' in normatieve macht zouden dan ook niet in idealistische maar in technische zin moeten worden begrepen: normen als standaarden. De EU is een normatieve macht van betekenis, omdat ze op basis van haar economisch potentieel de dikwijls wereldomvattende acceptatie van sociale, financiële en technische standaarden weet af te dwingen. Dergelijke normatieve macht dient Europa's concurrentiepositie. Ze is een kwestie van welbegrepen eigenbelang, van *Realpolitik*.

De Europese Unie is en blijft voorlopig een 'civiele', dat wil zeggen niet-militaire macht. Over de normatieve macht die Europa buiten de eigen grenzen weet te projecteren, lijkt enige scepsis gewettigd. Over de mate waarin Europa, een continent dat de komende decennia onvermijdelijk aan relatieve macht en invloed zal inboeten, in staat moet worden geacht het denken en handelen van anderen te beïnvloeden, bestaat gerede twijfel. De mondiale macht en invloed van de EU zijn en blijven bescheiden, en waar zij over reële macht beschikt, is ze lang niet altijd geneigd die op normatieve grondslag te baseren. Meer nog dan militaire mogelijkheden is een civiele macht afhankelijk van haar internationale omgeving, en die lijkt eerder minder dan meer aantrekkelijk te worden. Er zijn thans geen realistische scenario's denkbaar waar-

in de EU een leidende rol zal spelen op het mondiale toneel. De positie van Europa rust op twee pijlers: ten eerste, de eigen economische en mede daaraan ontleende normatieve macht; en ten tweede een verstandige alliantiepolitiek, dat wil zeggen samenwerking met mogelijkheden die er ook in traditionele machts-politieke zin toe doen.

---

**André W.M. Gerrits** is Jean Monnet hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam en tevens verbonden aan Instituut Clingendael.

## Noten

- 1 Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Alfred A. Knopf, 2008; Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2008.
- 2 Parag Khanna, *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order*, New York: Random House, 2008.
- 3 François Duchêne, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, New York, W.W. Norton & Company, 1994.
- 4 François Duchêne, 'Europe's role in world peace', in: R. Mayne (red.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londen: Fontana, 1972, blz. 43-44.
- 5 Mario Telò, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Basingstoke/New York: Macmillan, 2007.
- 6 Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Londen: Atlantic, 2003.
- 7 Speciale aflevering van *International Affairs*, 2008, 1, blz. 1-143.
- 8 Stephan Keukeleire & Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- 9 Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, New York: Public Affairs, 2005, blz. 13.
- 10 Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford: Oxford University Press, 2002, blz. 8-9.
- 11 Ian Manners, 'Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?', in: *Journal of Common Market Studies*, jrg. 40, 2002, nr 2, blz. 235-258.
- 12 *Ibid.*
- 13 Thomas Diez, 'Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe"', in: *Millennium*, jrg. 33, 2005, nr 3, blz. 626.
- 14 Kagan, *a.w. noot 1*.
- 15 *Ibid.*
- 16 Sonia Lucarelli, 'European Political Identity, Foreign Policy and the Others' Image', in: Furio Cerutti & Sonia Lucarelli (red.), *The Search for a European Identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Londen/New York: Routledge, 2008, blz. 24.
- 17 Ian Manners, 'The Normative Power of the European Union in a Globalised World', in: Zaki Laidi, *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative Power and Social Preferences*, Londen/New York: Routledge, 2008, blz. 36.
- 18 Consolidated versions of the Treaty of European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2008/C 115/ 01).
- 19 Leonard, *a.w. noot 9*.
- 20 Het 'realistische' argument bij uitstek. Zie bijv.: Adrian Hyde-Price, 'A "Tragic Actor"? A Realist Perspective on "Ethical Power Europe"', in: *International Affairs*, jrg. 84, 2008, nr 1, blz. 29-44.
- 21 Diez, *a.w. noot 13*, blz. 620.
- 22 Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York: Public Affairs, 2008.
- 23 Cerutti & Lucarelli, *a.w. noot 16*; Laidi, *a.w. noot 17*. Zie ook het themanummer van *European Foreign Affairs Review* (jrg. 12, 2007, nr 3).
- 24 Leonard, *a.w. noot 9*, blz. 5.

# Het Europees beleid inzake wapenhandel

## De EU als voorvechter van vrede en veiligheid

Controle op wapenhandel is een preventief instrument in het internationale veiligheidsbeleid. Sinds de Val van de Muur groeide de aandacht voor funeste effecten van wapenhandel op veiligheid en stabiliteit binnen staten, die vooral door de verspreiding van wapens naar niet-statelijke groeperingen bedreigd werden. In de naweeën van '9/11' heeft exportcontrole veel aandacht gekregen als onderdeel van de strijd tegen terrorisme. Ook in de Europese veiligheidsstrategie – dat een gedeelde visie van de Europese Unie als veiligheidsactor naar voren brengt – wordt wapenhandel prominent op de agenda gezet. De combinatie van terrorisme en massavernietigingswapens wordt als meest onheilspellende bedreiging genoemd.<sup>1</sup> In het verslag over de toepassing van de Europese veiligheidsstrategie – vijf jaar na de lancering ervan – springt de verspreiding van massavernietigingswapens zelfs over terrorisme en georganiseerde misdaad als grootste bedreiging.<sup>2</sup>

Controle op wapenhandel is echter niet alleen een thema op de veiligheidsagenda van statelijke actoren. De defensiegerelateerde industrie is een lucratieve economische sector die werkgelegenheid schept en innovatie stimuleert. Overheden reguleren, controleren en faciliteren de wapenhandel.<sup>3</sup> Zowel economische als veiligheidsbelangen maken deel uit van elk controlebeleid. Wapenhandel bevindt zich op het kruispunt tussen conflictpreventie en economie, op het kruispunt van de EU als voorvechter van vrede en veiligheid en als katalysator voor economische groei.

Recente ontwikkelingen drijven deze dualiteit verder op de spits. Onder impuls van de liberalisering van de Europese defensiemarkt staat versoepeling van het vergunningenbeleid voor wapenhandel binnen de EU (interne handel) op til. Op 23 april 2009 nam de Raad van Ministers een richtlijn terzake aan. Lidstaten hebben nu twee jaar de tijd om hun nationale wetgeving aan deze richtlijn aan te passen. De liberalisering van de defensiemarkt moet meer adempunt geven aan de defensiegerelateerde industrie door wapenhandel niet langer uit te sluiten van de interne markt en intracommunautaire handelsbelemmeringen af te breken. Een veiligheidsbeleid ter beperking van de aan wapenhandel verbonden risico's hinkt echter achterop. Deze risico's situeren zich hoofdzakelijk in wapenhandel met derde landen, hetgeen in de nieuwe EU-wetgeving buiten beschouwing blijft.

Indien de EU een sterke Europese defensiemarkt wil combineren met haar ambities als internationale veiligheidsactor, zullen bijkomende maatregelen nodig zijn om een gelijke implementatie van hoge Europese standaarden voor wapenexport naar niet-EU staten te waarborgen.

### De Europese defensiemarkt in beweging

Van oudsher bestaat er een nauwe band tussen nationale overheden en de defensie-industrie. De relatie tussen overheid en defensie-industrie raakt immers de kern van de Westfaalse opvatting van de soevereine staat: de bescherming van zijn territorium. De ontwikkeling van een nationale defensie-industrie wordt belangrijk geacht om afhankelijkheid van bevoorrading door andere staten te beperken. Daarnaast zijn economische welvaart en werkgelegenheid voor een staat belangrijke motieven om zijn nationale industrie te beschermen.

Vanaf het einde van de Koude Oorlog veranderde het klimaat voor de Europese defensie-industrie. Het defensiebudget van staten daalde aanzienlijk en er trad een globalisering en liberalisering van de defensiemarkt op. Bedrijven die voorheen in handen waren van de staat werden geprivatiseerd. Als gevolg van een verminderde vraag naar defensiematerieel, in combinatie met hogere productiekosten door technologische vernieuwingen, voerde de defensie-industrie een rationalisering door. De industrie in de grootste Europese wapenproducerende landen (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Duitsland, Spanje en Zweden) hielden door rationalisering en fusies stand, maar de subtop was genoodzaakt de productie te verminderen, zich te specialiseren in niche-markten en als toeleveranciers van de grote defensiebedrijven te opereren.<sup>4</sup>

De herstructurering van de Europese defensiemarkt werd geflankeerd door de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Het Europees defensiebeleid stelde herstructurering van de defensiemarkt centraal met het oog op de ontwikkeling van een grotere – en gedeelde – Europese defensiecapaciteit. Hiertoe werd in 2004 het Europees Defensieagentschap opgericht.

De ontwikkelingen op de defensiemarkt stellen nieuwe uitdagingen aan het controlebeleid op wapenhandel. Een internationaal georganiseerde productieketen impliceert dat de export van militaire

# of als katalysator voor economische groei?

producten tussen landen waarin de betrokken defensie-industrie gevestigd is, stijgt. Bovendien zijn bedrijven ook steeds meer aangewezen op export van producten om economisch rendabel te zijn. De eigen defensiemarkt is te klein om hoogtechnologische producten te financieren, daarom is een zo groot mogelijk afzetmarkt nodig om de kosten van onderzoek en ontwikkeling te kunnen dragen. Dit alles verhoogt de spanning tussen economische imperatieven en veiligheidsaspecten van het bestaande exportcontrolebeleid op wapenhandel.

## Ontwikkeling van het Europese wapenhandelsbeleid

Lidstaten hebben zich jarenlang terughoudend opgesteld om soevereiniteit inzake wapenhandel uit handen te geven. Het vergunningenbeleid bleef dan ook een nationale aangelegenheid, weliswaar omkaderd door multilaterale verdragen en internationale regimes.<sup>5</sup> De eerste initiatieven om het beleid van lidstaten op EU-niveau toch te stroomlijnen, werden genomen op de Europese Raden van Luxemburg (1991) en Lissabon (1992), in de nasleep van de Golfoorlog in 1990/1991. Hier werd pijnlijk duidelijk dat de weigering van exportvergunningen voor Irak door sommige lidstaten weinig doeltreffend zijn wanneer dezelfde wapens hun weg vinden via andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland of Italië.<sup>6</sup>

Als reactie nam de Europese Raad een verklaring aan waarin de EU haar bezorgdheid uitte over de verspreiding van conventionele en massavernietigingswapens in onstabiele regimes.<sup>7</sup> De lidstaten zagen in dat exportcontroles consistent en op multilaterale basis moeten worden toegepast. Staatshoofden en regeringsleiders hebben daarom acht criteria geformuleerd die moeten leiden tot een gemeenschappelijke visie op wapenexportcontrole. Op basis van deze criteria werkte COARM, de werkgroep van de Raad inzake conventionele wapens, een Europese gedragscode voor wapenuitvoer uit; die Code werd in 1998 door de Raad aangenomen onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Het document bevatte minimumstandaarden voor wapenexporten die alle Europese overheden dienden op te nemen in hun vergunningenprocedure, alsmede een aantal praktische afspraken om het exportbeleid van lidstaten te harmoniseren. Eind 2008 werd de gedragscode licht

geherformuleerd en aangenomen als een gemeenschappelijk standpunt, waardoor de status van het document werd opgewaardeerd van een politieke verklaring naar een juridisch bindend besluit.

Parallel aan de initiatieven tot harmonisering van de controle op handel in conventionele wapens, werkte de Commissie aan een voorstel voor een gemeenschappelijk exportbeleid in *dual-use*-producten.<sup>8</sup> Het EU-beleid voor handel in *dual-use* kreeg aanvankelijk gestalte binnen twee verschillende pijlers van de EU: de eerste pijler (of communautaire pijler) onder het gemeenschappelijk handelsbeleid en de tweede pijler, waar strategisch belangrijk geachte beslissingen aangenomen werden als onderdeel van de Europese gedragscode voor wapenuitvoer. In juli 2000 werd het *dual-use*-beleid hervormd en als één verordening onder de eerste pijler gebracht. Die verordening stelt dat intracommunautaire handel in *dual-use*-producten – behalve een aantal uitzonderingen – niet vergunningplichtig is, en onderwerpt specifieke lijsten van producten aan een gemeenschappelijk stelsel van vergunningen voor handel met niet-EU-lidstaten.<sup>9</sup>

Gelijktijdig met de overheveling van handel in *dual-use* naar de eerste pijler, werkte de Commissie er hard aan om defensiegerelateerde producten te onderwerpen aan de werking van de interne markt. De verwevenheid met het buitenlands beleid van lidstaten en hun beschermingsreflex ten aanzien van de eigen nationale defensie-industrie hebben er echter toe geleid dat lidstaten handel in militaire goederen systematisch uitzonderden van de interne markt, op basis van artikel 296 van het EG-verdrag. Dit artikel bepaalt dat 'elke lidstaat maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal...'<sup>10</sup>

Vanuit een economische zorg (voltooiing van de interne markt) verzet de Europese Commissie zich al jaren tegen een te algemene toepassing van artikel 296. Het artikel dient niet gebruikt te worden om handel in defensiegerelateerde producten stelselmatig uit te sluiten van de interne markt. Verscheidene uitspraken van het Hof van Justitie gaven de Commissie hierin gelijk.<sup>11</sup> Bovendien vond de Commissie een objectieve bondgenoot in de Europese defensie-industrie, die behoefte heeft aan een groter *level-playing*

*field* met gelijke concurrentieposities. Deze behoefte wordt nog versterkt door een groeiende kloof tussen de Europese en Amerikaanse defensiemarkt, die de concurrentiekracht van de Europese defensie-industrie aantast. De doelstelling van de Commissie om een nieuw wettelijk kader te creëren voor de handel in militair materieel binnen de EU, alsook voor overheidsopdrachten inzake veiligheids- en defensieproducten met het oog op harmonisering en liberalisering van de Europese defensiemarkt, mondde uit in het zg. 'Europese defensiepakket'.

### **Het Europese defensiepakket: naar liberalisering van intracommunautaire wapenhandel**

Het defensiepakket omvat diverse richtlijnen die regelgeving inzake intracommunautaire handel in militaire goederen en overheidsopdrachten op defensiegebied op Europees niveau tillen. Deze hebben tot doel de defensiemarkt te openen en de concurrentiepositie van de Europese defensie-industrie te versterken door defensiematerieel te onderwerpen aan regels van de interne markt. Enerzijds trachten de richtlijnen

voeren. Voor een aantal producten zullen bedrijven bij overdracht naar een andere lidstaat geen vergunning meer hoeven aan te vragen. De richtlijn houdt een vërgaande versoepeling van het vergunningstelsel in. Dit brengt mee dat wapens en onderdelen vlotter zullen circuleren binnen de EU, en dat nationale controle op het verhandelen van militair materieel zal afnemen.

Controle op externe wapenhandel met landen buiten de EU maakt geen deel uit van de richtlijn en blijft onderworpen aan nationale wetgeving. De liberalisering van wapenhandel binnen de grenzen van de EU gaat dus niet gepaard met Europese wetgeving inzake handel over de buitengrenzen heen, zoals dit voor handel in *dual-use*-producten wel het geval is.

Wat betreft veiligheid stelt de Commissie dat het versoepelde vergunningenregime weinig risico's meebrengt. Het gevaar van intracommunautaire wapenhandel voor vrede en veiligheid is immers beperkt. Vergunningaanvragen voor handel in militair materieel binnen de EU werden tot op heden praktisch nooit geweigerd. Het evenwicht tussen veiligheidsrisico's en economische barrières die aan de veiligheids-

### *Controle op wapenhandel met landen buiten de EU blijft onderworpen aan nationale wetgeving*

handel tussen EU-lidstaten te vergemakkelijken, anderzijds voorzien ze procedures in voor overheidsopdrachten inzake veiligheids- en defensiematerieel.

Wat intracommunautaire wapenhandel<sup>12</sup> betreft, stelt de richtlijn een gemeenschappelijk vergunningensysteem voor.<sup>13</sup> De groeiende vraag naar meer liberalisering vanuit de defensie-industrie overtuigde lidstaten om hun soevereiniteit gedeeltelijk af te staan en intracommunautaire wapenhandel op Europees niveau te reguleren. Een productieketen waarbij componenten vanuit verschillende landen aangeleverd worden, voelt de belemmeringen van de vergunningsplicht en van het versnipperde juridische kader sterker. Het Europese vergunningensysteem moet handelsbarrières tussen lidstaten afbreken en lagere productiekosten in de hand werken. Wapenhandel binnen de EU wordt niet volledig vrijgemaakt, maar zal bij inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving niet langer systematisch onderworpen zijn aan individuele vergunningsplicht, zoals dit thans in de meeste lidstaten het geval is. Bedrijven zullen gebruik kunnen maken van globale vergunningen, waarbij ze onder één vergunning een aantal exporten kunnen uit-

risico's tegemoet moeten komen, is zoek. Aangezien er zich geen wezenlijk veiligheidsprobleem voordoet, dienen ook de handelsbelemmeringen afgebroken te worden.

Liberalisering van de Europese defensiemarkt vormt dus niet zozeer een bedreiging voor vrede en veiligheid in Europa, maar wel voor daarbuiten. De richtlijn stelt geen gemeenschappelijk exportregime voorop, omdat export naar derde landen te gevoelig ligt en lidstaten nog niet op dezelfde lijn zitten, aldus de Commissie. De buitengrenzen van Europa worden niet overal even streng bewaakt. Ondanks het gemeenschappelijk standpunt inzake wapenexport en de gedeeltelijke harmonisatie die daaruit voortvloeit, zijn de verschillen tussen lidstaten in de beoordeling van de politieke toestand in derde landen aanzienlijk. In 2007 werden er officieel 125 consultaties tussen lidstaten gerapporteerd aan het Secretariaat van de Raad over uiteenlopende inschattingen van gelijksoortige vergunningaanvragen voor wapenexporten naar bestemmingen als India, Israël, Pakistan, Libië e.a.<sup>14</sup>

Ook België maakte in 2002 naam met de uitvoer van FN-machinegeweren naar Nepal, in de weten-

schap dat Duitsland een soortgelijke export voorheen geweigerd had op basis van criteria 2 (eerbied voor mensenrechten) en 3 (risico voor aanwakking van interne spanningen). Begin 2008 kwam aan het licht dat militaire voertuigen vanuit Wallonië via Frankrijk aan het leger in Tsjaad geleverd werden, een uitvoer die in het licht van de Europese standaarden voor wapenexport vragen oproept. Terwijl sommige Europese lidstaten, zoals Frankrijk, Bulgarije en Portugal, wapenexporten naar Tsjaad toestaan, weigeren andere lidstaten, zoals Roemenië, Duitsland en Tsjechië, leveringen van militair materieel aan dit land op basis van criteria uit de gedragscode (risico op ontduiking; gevaar voor mensenrechtenschendingen, intern en regionaal conflict en veiligheidsbelangen van EU-lidstaten en hun bondgenoten).<sup>15</sup> Onlangs keurde de Waalse overheid nog een wapenexport naar Libië goed, terwijl een soortgelijke export naar dit land voorheen door het Verenigd Koninkrijk geweigerd werd.<sup>16</sup> De beoordeling van vergunningaanvragen naar gevoelige bestemmingen is telkens een delicate afweging. Uiteenlopende beslissingen geven blijk van een ongelijke implementatie van het gemeenschappelijk standpunt, hypothekeren de werking van de interne markt en schaden het imago van de EU als een veiligheidsactor.

Indien wapenhandel binnen de EU versoepeld wordt, is het noodzakelijk dat de controle op export van militair materieel naar niet-EU-lidstaten verder gelijk wordt geschakeld. Zonder een streng Europees beleid op externe wapenhandel wordt het verlies aan nationale controle op wapenhandel niet gecompenseerd door een gemeenschappelijk Europees controlebeleid aan de buitengrenzen van de EU en dreigt het gevaar dat wapens en ander militair materieel de EU via de zwakste schakel zullen verlaten.

### **De delicate balans tussen veiligheid en economie**

Hoewel politieke ontwikkelingen in de Europese Unie wel vaker gestuurd zijn door economische motieven, dreigt de eenzijdige klemtoon op economische liberalisering de – inherent aan wapenhandel – delicate balans tussen conflictpreventie en economie te verstoren. Het afbreken van handelsbarrières voor intracommunautaire wapenhandel dient samen te gaan met gemeenschappelijk controlebeleid voor extracommunautaire wapenhandel dat voorkomt dat Europese wapens elders in de wereld in verkeerde handen terechtkomen. Vanuit het zelfbeeld van een

normatieve macht mogen Europese ambities voor de ontwikkeling van de defensiemarkt de legitieme bewapeningsdoelen niet te boven gaan. De Europese Unie moet zich, kortom, niet alleen inlaten met een leefbare Europese defensie-industrie, maar dient zich evenzeer de vraag te stellen waartoe de geëxporteerde producten zullen dienen.

Elke beslissing over het al dan niet toestaan van een exportvergunning naar derde landen is een politieke afweging, die nauw verweven is met het buitenlands beleid van staten en hun economische belangen. Meer convergentie tussen EU-lidstaten is daarom allerm minst evident. Toch moet de EU ervoor waken dat de huidige liberalisering van de defensiemarkt niet leidt tot een neerwaartse spiraal, waarin lidstaten minder hoge veiligheidsvoorwaarden stellen aan export van militair materieel om hun concurrentiepositie ten aanzien van andere lidstaten te versterken. Een gelijke implementatie van standaarden voor wapenexport is nodig om ongelijke concurrentie tegen te gaan, maar vooral om te voorkomen dat de wapenexport regio's elders in de wereld destabiliseert.

Hoewel de Raad van Ministers inspanningen levert voor de uitwerking en implementatie van gemeenschappelijke criteria voor wapenuitvoer en controle op wapenhandel als instrument ter conflictpreventie geregeld bevordert in zijn discours, is het effect daarvan te beperkt.<sup>17</sup> Verregaande integratie van wapenhandel binnen de EU, die niet gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid ten aanzien van handel met derde landen, zet de deur op een kier voor lekken in het Europese controleregime voor wapenhandel.

Het installeren van een doeltreffende exportcontrole die door alle lidstaten rigoureus toegepast wordt, is de beste garantie voor verzoening tussen de economische en de veiligheidsambities van de Europese Unie. Nu de economische liberalisering is ingezet, moet de EU het initiatief nemen om ook wapenexport op Europees niveau te tillen en een beleid uit te tekenen dat aan die export strenge voorwaarden stelt. De Unie dient erop toe te zien dat economische ambities – ook in crisistijden – haar normatieve doelstellingen niet ondergraven.

---

**Sara Depauw**, politicologe, is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut te Brussel.

## Noten

- 1 J. Solana, 'Een veiliger Europa in een betere wereld', Europese veiligheidsstrategie, aangenomen door de Europese Raad op 12 december 2003, Brussel.
- 2 J. Solana, Verslag over de toepassing van de Europese veiligheidsstrategie – 'Veiligheid in een veranderde wereld' – Brussel, 11 december 2008, S407/08.
- 3 In dit artikel verwijst 'controle op wapenhandel' naar de regels en administratieve procedures die statelijke actoren opstellen en uitvoeren om handel in defensiegerelateerd materieel aan veiligheidscriteria te onderwerpen. Controle op wapenhandel dient niet als synoniem voor 'wapenbeheersing' of 'non-proliferatie' begrepen te worden. Daar waar 'controle op wapenhandel' verwijst naar het beleid van overheden inzake wapenhandel, verwijst wapenbeheersing naar een doelstelling van dit beleid, naast andere mogelijke doelstellingen (bijv. soepel handelsverkeer tussen bevriende landen).
- 4 J. Mawdsley, 'European Union Armaments Policy: Options for small states?', in: *European Security*, jrg. 17, nr 2-3, 2008, blz. 367-385, i.h.b. 368 en 374; R.A. Bitzinger, *Towards a brave new arms industry?*, New York: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, *Adelphi paper 356*, 2003; en J. Mawdsley, *The European Union and Defense Industrial Policy*, Bonn, 2003, *BICC paper 31*, blz. 9-10.
- 5 Voorbeelden zijn het Non-Proliferatieverdrag (gericht op kernwapens), het Chemische Wapens Verdrag, het Biologische Wapens Verdrag en tal van wapenembargo's. Daarnaast zijn er ook informele internationale controleregimes opgericht, waarin deelnemende landen informatie uitwisselen en beleidsafspraken maken, zoals Wassenaar Arrangement, Australia Group, Zangger Committee en Nuclear Suppliers Group.
- 6 I. Davis, *Regulation of European arms and dual-use exports in a transnational defence industrial environment: the EU Code of Conduct on arms exports*, Luxemburg: European Communities, COST Action A10, 2001, blz. 90.
- 7 European Council, *Conclusions of the Presidency: Declaration on non-proliferation and arms exports*, European Council, Luxembourg 28-29 June 1991. European Council, *Conclusions of the Presidency: Non-proliferation and arms exports*, European Council Lisbon, 26-27 June 1992.
- 8 Militaire goederen zijn producten die specifiek zijn ontworpen voor militair gebruik, zoals kleine en lichte wapens, munitie, gevechtsvoertuigen en hun onderdelen. *Dual-use*-producten, daarentegen, zijn producten die doorgaans een civiel gebruik kennen, maar mogelijk gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling en productie van wapens, waaronder massavernietigingswapens. Veel nucleaire, biologische en chemische producten, elektronica, navigatiesystemen e.a. behoren tot de lijst van *dual-use*-producten.
- 9 B. Schmitt, 'A common European export policy for defence and dual-use items?', Parijs: The Institute for Security Studies, Western European Union, *occasional paper 25*, 2001.
- 10 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, art. 296.
- 11 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Interpretatieve mededeling over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag voor overheidsopdrachten op defensiegebied, Brussel, 7 december 2006, COM(2006) 779 definitief.
- 12 Wapenhandel wordt hier als synoniem voor handel in militaire goederen gebruikt.
- 13 Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 10 juni 2009, L146/1.
- 14 Raad van de Europese Unie, Tiende jaarverslag uit hoofde van uitvoeringsbepaling nr. 8 van de gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer (2008/C 300/01), 2008.
- 15 Luc Mampaey, *Commerce d'armement triangulaire Belgique-France-Tchad: limites et lacunes de la réglementation belge et européenne*, Note d'analyse, GRIP, 2008; P. Wezeman, *Arms flows to the conflict in Chad*, SIPRI Background paper, augustus 2009.
- 16 Mampaey, a.w. noot 15 en *Une Vente d'armes à la libye serait un soutien implicite à la repression et aux détournements*, Note d'analyse, juni 2009, GRIP.
- 17 M. Bromley & M. Brzoska, 'Towards a common restrictive EU arms export policy? The impact of the EU code of conduct on major conventional arms exports', in: *European Foreign Affairs Review*, jrg. 13, 2008, blz. 333-356.

## NIEUWE CLINGENDAEL EUROPEAN STUDIES PROGRAMME PUBLICATIE

### **De rol van de EU in de financiële en economische crisis**

door Jacques Pelkmans, 34 blz; € 10,00

De crisis test de Unie op kardinale aspecten van de interne markt, de economische unie en de eurozone – de harde kern van de EU. Deze bijdrage tracht een toegankelijk overzicht te verschaffen van wat de EU feitelijk gedaan heeft, zowel op EU-niveau als in coördinatie met maatregelen van de lidstaten.

Het eerste deel van deze bijdrage behandelt de zes hoofdaspecten van het antwoord van de EU op de crisis: de interne markt en staatssteun, de goede werking van de interne markt voor financiële diensten en kapitaal, budgettair beleid op nationaal en EU-niveau, de eurozone (inclusief monetair beleid en liquiditeit) en de EU samen-

werking in de G-20 en het IMF. Wel is in dit beknopt, niet-technisch overzicht hier en daar waardering en kritiek in de tekst verwerkt. Het tweede deel zoemt in op enkele bijzondere vragen die de rol van de EU in de crisis oproept. Eerst worden (kort) vier beleidszorgen besproken (de Mediterrane landen in de eurozone, Centraal-Europa in de Unie, de kwestie van een 'exit'-strategie en deflatie of inflatie in de nabije toekomst), om vervolgens de enigszins speculatieve vraag te beantwoorden of de crisis het handelingsvermogen van de EU heeft veranderd.

Jacques Pelkmans is directeur van de Economische Faculteit van het Europa College te Brugge, waar hij de Jan Tinbergen leerstoel bekleedt, hij is tevens Senior-Fellow bij het Centre for European Policy Studies in Brussel.

# Het Vlaamse dilemma: over taalbeleid en mensenrechten

*De communautaire strijd tussen Vlaanderen en Wallonië gijzelt al tientallen jaren alle facetten van de Belgische samenleving. Door de toenemende macht van de regio's ten koste van de federale regering en verharding van de standpunten na de laatste regionale verkiezingen in juni 2009 (Vlaanderen stemde daarbij centrum-rechts, Wallonië centrum-links) lijkt het bereiken van een werkbaar compromis uitgesloten.*

De conflicten tussen het Vlaamse en Waalse Gewest worden allang niet meer alleen binnen de grenzen van de Belgische staat uitgevochten. Bij diverse gelegenheden heeft de Raad van Europa zich, op instigatie van Franstalige Belgische afgevaardigden, uitgesproken over de discriminerende aspecten van de Vlaamse interpretatie van de Belgische taalwetgeving.<sup>1</sup> Ook verscheen een rapport van het VN-comité tegen rasdiscriminatie over de problemen van op Vlaams grondgebied woonachtige Franstaligen.<sup>2</sup> Negatieve artikelen in de internationale media stelden dat Vlaamse gemeenten een vorm van 'non-violent fascism' zouden bedrijven.<sup>3</sup> Internationale kritiek was er ook op de Vlaamse Wooncode, d.w.z. regelgeving waardoor huurders in Vlaanderen gedwongen zouden worden zich het Nederlands eigen te maken.<sup>4</sup>

De Vlaamse handelwijze binnen het fragiele Frans-Nederlandse taalcompromis van België wordt internationaal en mensenrechtelijk in twijfel getrokken. Hoe is dit ontstaan en wat zijn de (mogelijke) consequenties voor Vlaanderen en zijn positie binnen de internationale gemeenschap?

## De drie burgemeesters

Het Vlaamse fiets- en wandelevenement *De Gordel* vindt sinds 1981 elk jaar plaats in het eerste weekend van september. Er doen gemiddeld 50.000 Vlamingen aan mee. De tocht voert traditiegetrouw langs de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de zogeheten 'Brusselse Rand'. Traditiegetrouw ook trachten de Franstalige inwoners van de Brusselse Rand het evenement 'ludiek' te saboteren, met punaisetapijten en foutieve bewegwijzering. *De Gordel* is namelijk niet alleen bedoeld de Vlaamse burger tot lichaamsbeweging aan te zetten, maar draagt een gevoelige politieke boodschap in zich door openlijk het 'Vlaamse karakter van het gebied rond Brussel' te on-

derstrepen. In 2008 verwachtte men een stijging van de gebruikelijke animositeit. Een aantal gemeenten kondigde een boycot van *De Gordel* over hun grondgebied aan. Na politieke druk werd deze dreiging uiteindelijk ingetrokken en kon *De Gordel* langs de vertrouwde route worden afgelegd. Op een paar lekke banden en bekraste verkeersborden na bleef alles rustig in de Brusselse Rand.

De oproep tot een boycot van *De Gordel* kwam van de hoofdrolspelers in hét symbooldossier van de Vlaams-Waalse communautaire strijd: de burgemeesterskwestie. In een notendop: op 8 oktober 2006 werden de Franstalige heren Damien Thiéry, François Van Hoobrouck en Arnold d'Oreye de Lantremange verkozen tot burgemeester van respectievelijk de Vlaamse faciliteitengemeenten Linkebeek, Wezembeek-Oppem en Kraainem. Tot op de dag van vandaag weigert de Vlaamse regering echter hen officieel te benoemen. Zij hebben de taalwet overtreden en ze zijn daarom volgens Vlaanderen niet geschikt om de functie van burgervader in de eigenzinnige *faciliteitengemeenten* te bekleden.

Faciliteitengemeenten zijn gemeenten die zich op Vlaams grondgebied bevinden, maar waarvan een groot deel van de inwoners Franstalig is (of, *vice versa*, op Franstalig territorium met Nederlandssprekende inwoners). De officiële (bestuurs)taal in de Vlaamse faciliteitengemeenten rondom Brussel is, net als in heel Vlaanderen, het Nederlands. De Franstalige inwoners wordt wel een aantal taalfaciliteiten geboden. Zij mogen Franse vertalingen aanvragen van gemeentelijke documenten en er wordt Franstalig onderwijs toegestaan.

Faciliteitengemeenten zijn tot stand gekomen om bij te dragen aan het oplossen van de taalstrijd, die zo oud is als de Belgische staat. Ze zijn in feite het bijproduct van de taalgrens die in 1962 werd vastgesteld. Optimisten hoopten dat deze taalgrens een einde zou maken aan de taaldisputen. De vastlegging ervan zou als het ware de redding van België moeten worden. Dat hadden zij mis. Ettelijke staatsvormingen zouden nog volgen; de onhoudbaarheid van België als eenheid werd steeds navranter. Het huidige resultaat is een zwakke federale staat waarbinnen de gewesten en gemeenschappen steeds meer bevoegdheden naar zich toe trekken ten koste van de centrale overheid.

Financiële, taalkundige en staatsvormingskwesties hebben een funeste en verlamme uitwerking op het dagelijks bestuur van het land, dat tevens diep is getroffen door de financiële crisis.

### **De Vlaamse strijd tegen de verfransing**

In het officieel tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest spreekt volgens de *Taalbarometer* van de Vrije Universiteit Brussel in 2008 95,55% van de inwoners goed tot zeer goed Frans tegenover 28,23% Nederlands.<sup>5</sup> Alsof dit gegeven voor Vlamingen al niet frustrerend genoeg is, verfransen Vlaamse gemeenten in de Brusselse Rand door de simpele demografische realiteit dat welvarende jonge Brusselaars op een dag een huisje met een tuintje in de periferie gaan zoeken. Vlaanderen wil deze verfransing een halt toeroepen door de taalwetten strikt te hanteren. Op 16 december 1997 werd in Vlaanderen de Omzendbrief-Peeters uitgevaardigd. Het document, vernoemd naar de toenmalige minister van Binnenlandse Aangelegenheden Leo Peeters, was bedoeld ter ver-

Franstaligen, is het werken met taalaanhangigheid niet in strijd met de wet, als het beginsel wordt toegepast in een faciliteitengemeente. Die vallen immers ook onder federale (taal)wetgeving. Als een burger in zo'n gemeente eenmaal te kennen heeft gegeven de contacten in het Frans te willen onderhouden, dan staat het de gemeente dus vrij deze burger tot in lengte van dagen als Franstalige te benaderen.

### **Tweestrijd om de taalwetgeving**

Deze tegenstrijdige interpretaties van de taalwetgeving staan aan de basis van de burgemeesterscrisis. 'Hun' drie faciliteitengemeenten verstuurden namelijk bij meerdere verkiezingen Franstalige oproepbrieven naar de Franstalige burgers en Nederlandse brieven naar Vlaamse burgers. De acties werden aangevochten door de Vlaamse overheid en op 13 augustus 2003 door de Raad van State nietig verklaard.<sup>7</sup> Maar bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, de federale verkiezingen in 2007 en de regionale verkiezingen in juni 2009 herhaalden de gemeenten de

*Vlaamse gemeenten in Brusselse Rand verfransen door demografische realiteit: jonge Brusselaars zoeken een huisje met een tuintje in de periferie*

duidelijking van de interpretatie van de taalwetgeving. De Omzendbrief legt de nadruk op het feit dat de Nederlandse taal voorrang krijgt in Vlaanderen. De thans aan Franstaligen geboden faciliteiten moeten strikt geïmplementeerd worden en zijn een integratiebevorderende en tijdelijke, 'uitdovende' maatregel. De Omzendbrief haalt ook aan dat het niet de bedoeling is dat gemeenten bijhouden wie van hun burgers Frans- dan wel Nederlandstalig is. Het is al helemaal niet de bedoeling dat zij hierop anticiperen in de communicatie met die burger. De burger past zich aan het taalgebied aan waarin hij of zij zich bevindt, niet andersom. Er kwam van Franstalige zijde veel protest op de Omzendbrief, maar hij werd juridisch gesteund tot aan de Raad van State. Die bepaalde in 2004, en wederom in 2008, dat de Omzendbrief de correcte interpretatie van de taalwet weergeeft en dat alléén de Vlaamse regering bevoegd is de taalwet in dit gebied te interpreteren en uit te voeren.<sup>6</sup>

De Franstaligen willen niet het territorialiteitsprincipe, maar het *taalaanhangigheidsprincipe* leidend maken. Op federaal niveau wordt hier al mee gewerkt. Als de burger aan een centrale dienst (bijvoorbeeld de verkeerspolitie of de belastingdienst) aangeeft een bepaalde taal te prefereren, dan zal de communicatie met deze burger in de toekomst verlopen in de opgegeven taal. Er wordt uitgegaan van het individu in plaats van het taalgebied. De taalwetgeving is een federale aangelegenheid en dus, zo luidt de argumentatie van de

actie. Daarnaast overtreden de gemeenten de taalwet door toe te staan dat er herhaaldelijk tijdens raadsvergaderingen Frans werd gesproken.

Een dapper politiek *statement* tegen het discriminerende Vlaamse taalbeleid, aldus de Franstaligen. Het moedwillig overtreden van de taalwet om de Vlaamse overheid te schofferen, aldus voormalig Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden Marino Keulen van de liberale Open VLD. De gemeenten hadden conform de taalwet eerst alle bewoners een Nederlandse brief moeten sturen. Keulen weigerde de burgemeesters te benoemen. Tot op heden functioneren zij als kandidaat-burgemeester of eerste schepen. Keulens opvolger Geert Bourgeois is minister voor de nationalistische Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-V A). De kans dat hij het standpunt inzake de benoemingen versoepeld, is nihil.

De drie burgemeesters zijn een politieke hefboom van jewelste voor de Franstalige lobby. De niet-benoeming wordt gekoppeld aan de voortgang van de gehele communautaire dialoog. De liberale partij *Mouvement Reformateur* (MR) loopt hierin voorop, gesteund door de radicale partij *Le Front Democratique des Francophones* (FDF). De Franstalige bestuurders gaven in december 2008 al aan een communautaire dialoog met Vlaanderen alleen te willen voortzetten, 'als er ook gepraat wordt over Brussel, de periferie en het respecteren van de democratie ten aanzien van onze drie burgemeesters'.<sup>8</sup>

De Franstaligen weten dat de benoeming nooit zal plaatsvinden. Zolang de Franstaligen de benoeming als voorwaarde stellen voor verdere staatsvormingsonderhandelingen, zullen ze dus *de facto* geen onderhandelingen hoeven voeren. En dat komt ze niet verkeerd uit. Bij een financiële herverdeling – de inzet van de communautaire dialoog – zou Wallonië aan het kortste eind trekken. Het oude mijngebied is in de postindustriële 21ste eeuw goed voor slechts zo'n 20% van de federale inkomsten.

### **Vlaams taalbeleid en internationale mensenrechten**

Als reactie op de Omzendbrief-Peeters zochten de Franstaligen een Europees podium op. Politici van de FDF en de MR dienden in 1997 een klacht in bij de Raad van Europa in Straatsburg aangaande de 'discriminatoire status die de Belgische staat oplegt aan de ongeveer 120.000 Franstaligen in Vlaanderen, waardoor zij beroofd worden van hun elementaire culturele, taalkundige en politieke grondrechten'.<sup>9</sup> De Zwitserse rapporteur van de Raad van Europa, Duménil Columberg, stelde na onderzoek dat de Belgen van al hun problemen af zouden zijn als ze de faciliteitengemeenten in de Brusselse Rand simpelweg bij het tweetalige Brussel Hoofdstad zouden voegen. Beter nog was het volgens Columberg als er algehele tweetaligheid zou worden ingesteld in heel België.<sup>10</sup> De reactie van Vlaanderen bestond uit hoongelach en scepsis. Het voorstel was 'onzinnig en surrealistisch',<sup>11</sup> Columberg had er niks van begrepen. Desondanks werd zijn resolutie, zij het in afgezwakte versie, wel aangenomen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

De 'carrière' van Vlaanderen bij de Raad van Europa dateert al vanaf de jaren 1960, vlak na invoering van de taalgrens. Franstalige ouders dienden in die tijd klachten in bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), instelling van de Raad van Europa. Ze vonden het discriminerend dat hun kinderen van buiten de faciliteitengemeenten geen Franstalig onderwijs mochten volgen en dat ze zelf geen Franstalige scholen mochten stichten. Op 23 juli 1968 werd België door het EHRM veroordeeld voor het schenden van het gelijkheidsbeginsel inzake het recht op onderwijs. Deze veroordeling blijft Vlaanderen achtervolgen. Columberg en ook zijn opvolgers stellen dat Vlaanderen nooit echt heeft voldaan aan de gestelde eis, terwijl de Vlamingen menen dat de uitspraak niet van toepassing is op de uitzonderlijke situatie van de faciliteitengemeenten.

### **Regionale minderheden?**

Naar aanleiding van de bevindingen van RvE-rapporteur Lili Nabholz-Haidegger, in 2002, laaide de discussie op over de vraag of Franstaligen in Vlaanderen

een officiële status als minderheid zouden moeten krijgen. Nabholz-Haidegger verwees naar het in 1994 in Straatsburg tot stand gekomen Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden, een typisch post-Koude Oorlogproduct.<sup>12</sup> Het doel van dit Kaderverdrag is de erkenning en bescherming van nationale minderheden en hun rechten. België heeft het Kaderverdrag wel ondertekend, maar Vlaanderen weigert tot op heden ratificatie uit angst voor mogelijke consequenties voor zijn taalbeleid.

Op het gebied van minderheden staan Vlaanderen en de Raad van Europa lijnrecht tegenover elkaar. Vlaanderen erkent één minderheidsgroep in België (de Duitstalige gemeenschap), maar de Raad van Europa bepaalde in 2002 dat er drie groepen minderheden in België bestaan: de Duitstalige, de Franstalige in Vlaanderen en de Nederlandstalige in Brussel en Wallonië. De Franstaligen zouden graag zien dat zij een minderhedenstatus verwerven in Vlaanderen, om zo taalrechten af te kunnen dwingen. Maar de erkenning van regionale minderheden is volgens Vlaanderen een onrealistisch scenario, dat bij navolging zou resulteren in dwaze praktijken in alle Europese landen. 'Als zij [Nabholz-Haidegger] gelijk krijgt, moet Duitsland, dat een Deense minderheid erkent in het noorden, morgen in München ook Deense scholen openen, en moet Italië met een Duitssprekende minderheid in het noorden, morgen tot in Sicilië Duitstalige schooltjes oprichten'.<sup>13</sup>

Vooralsnog zijn er geen bij wet verordonnerde Deense scholen in Duitse steden geopend en ook in de Brusselse Rand wordt nog steeds de Omzendbrief-Peeters nageleefd. De uitspraken in Straatsburg behelzen vooral politieke winst voor de Franstaligen, niet zozeer juridische of maatschappelijke. Internationale afspraken zijn nauwelijks afdwingbaar. Het is niet waarschijnlijk dat een gezamenlijke Europese troepenmacht eerdaags een inval zal doen op Vlaams grondgebied om af te dwingen dat alle Franstalige kindertjes in het Frans onderwijs kunnen krijgen. Welke consequenties kunnen de Vlamingen dan wel verwachten? In ieder geval geeft de Europese druk Franstaligen een wapen om uitbreiding van de taalfaciliteiten te eisen. Vooralsnog is er geen zaak aangespannen bij het EHRM, maar het is niet ondenkbaar dat dit nog gaat gebeuren. Wat onder dit alles in ieder geval zeer te lijden heeft, is het internationale imago van de regio Vlaanderen.

### **Vlaanderen – Nationalisme en internationale ambities**

Twee heilige huisjes zijn aan elkaar gekoppeld: het Vlaamse taalbeleid en de bescherming van mensenrechten. Beide zitten boordevol emotie en historie. Het Vlaamse taalprotectionisme is de weerspiegeling van

een eeuwenlange emancipatiestrijd van het Vlaamse volk tegen de Franstalige elite. Mensenrechten zijn de weerspiegeling van de emancipatie van de burger in het algemeen, van het individu ten opzichte van de staat. Welke ideologie is meer waard?

Het is zeer waarschijnlijk dat Vlaanderen met zijn huidige koers internationaal aan het kortste eind zal blijven trekken in dit dossier. Of het terecht is dat Vlaanderen in de internationale beklagdenbank wordt gezet, doet met betrekking tot de buitenlandse belangen van Vlaanderen minder ter zake. De imagoschade is even groot. Het internationale imago van Vlaanderen is toch al problematisch; dat is voor een deel te wijten aan de – inmiddels tanende – populariteit van het extreem-rechtse Vlaams Belang en aan manifestaties als de IJzerwake, een Vlaams-nationalistische viering met neo-nazistische trekjes. Dit zijn natuurlijk excessen, maar fanatiek regionalisme is ontegenzeggelijk eigen aan de Vlaamse cultuur. Dit flamingantisme is ooit ontstaan als tegenwicht tegen de overheersing van de Franse elite en manifesteert zich in allerlei gradaties in de Vlaamse samenleving. De valkuil van dit regionalisme is een overdaad aan navelstaren en een Calimero-complex.

De Vlaamse politiek heeft, in weerwil van de volksaard, wel ambities op het vlak van buitenlandse betrekkingen. De gewesten zijn bevoegd voor het buitenlands beleid met betrekking tot de zaken waarvoor ze ook binnenslands bevoegd zijn. Kleinschalige Europese democratieën als Nederland en de Scandinavische landen hebben de mensenrechten geclaimd als iets waarmee zij een verschil kunnen maken. De Vlaamse overheid wil deze agenda ook graag op zich nemen, getuige bijvoorbeeld de termen 'respect voor mensenrechten' en 'rechtvaardigheid' in de Vlaamse *mission statement* met betrekking tot haar buitenlands beleid.<sup>14</sup> De vele berispingen van internationale gremia inzake mensenrechtenschendingen veroorzaken voor hen in dit licht een serieus imago probleem.

Vlaanderen zal moeten aansluiten bij de internationale tendens met betrekking tot de bescherming van minderheden. Om dit te kunnen verwezenlijken, moet er beweging komen in de communautaire dialoog. Volgens jurist en federaal politicus Fons Borginon is dit laatste zeker 'intellectueel wenselijk'. Borginon sprak uit naam van Vlaams minister Keulen in december 2008 tijdens een zitting van het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa, ter verdediging van het Vlaamse taalbeleid. Volgens Borginon kan Vlaanderen de ogen niet sluiten voor de mensenrechtelijke discussie. 'Vlaanderen kan het bij het rechte eind hebben, maar als niemand anders die mening deelt, moeten we een nieuwe strategie bepalen om ons niet te isoleren of beschadigen. Het zou goed zijn als Vlaanderen zich minder laat

opsluiten in de traditionele radicale Vlaamse visie. We moeten proberen de logica van de argumenten van de tegenpartij in te zien en van daaruit een meer moderne verdediging van onze taal en cultuur te formuleren die internationaal wél overeind blijft.'<sup>15</sup>

Naar Vlamingen met een soortgelijke kijk op de zaak is het in de regel zoeken met een lampje. De Vlaamse publieke opinie staat afkeurend tegenover elke vorm van toeschietelijkheid richting de Franstaligen. Verkiezingen, of het nu de gewestelijke van juni 2009 of de komende federale in 2011 zijn, houden de regio in een continue wurggreep. Mogelijke afstraffingen van het electoraat en de onderlinge strijd tussen de partijen zorgen vooralsnog voor louter polarisatie en wederzijds onbegrip.

---

**Sabine Schipper** was in 2008 werkzaam op de Nederlandse ambassade te Brussel, waar zij analyses over de Belgische politiek schreef. Onlangs studeerde zij af aan de faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht in de master Internationale Betrekkingen In Historisch Perspectief. Thans werkt ze als assistent projectleider bij TNO te Utrecht.

## Noten

- 1 De Belgische taalwetgeving is gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel, d.w.z. dat op Vlaams grondgebied de Nederlandse taal en op Waals grondgebied de Franse taal leidend is. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is officieel tweetalig. Ten slotte is er nog een Duitstalige minderheid.
- 2 The Committee on the elimination of racial discrimination: Belgium, Distr. General, CERD/C/BEL/CO/15 16.
- 3 Steven Erlanger, 'Belgium teeters on a linguistic edge', in: *International Herald Tribune*, 13 mei 2008.
- 4 'Leterme verdedigt Vlaamse Wooncode op Euronews', in: *De Standaard*, 13 april 2008.
- 5 Bart Dirks, *België bestaat*, Amsterdam, 2008, blz. 72.
- 6 Raad van State (Brussel), Afdeling bestuursrechtspraak, 19 juni 2008, arrest nr. 184.353 in de zaken A. 142.651/XII-3958. (I) A. 144.504/XII-3992.(II).
- 7 Raad van State, arrest 184.353.
- 8 'Burgemeesters sterren in Brusselse campagne MR', in: *De Standaard*, 14 december 2008.
- 9 Jan Clement, *Bestuurstaal, faciliteiten en de resolutie-Nabholz van de Raad van Europa. Geen taal, geen vrijheid?*, Brussel: Academiae Analecta/Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2003, blz. 24.
- 10 Dumeni Columberg, Rapport 8182, 'Situation of the French speaking population living in the Brussels Periphery', *Commissie van Juridische Zaken en Mensenrechten van de Raad van Europa*, 4 september 1998.
- 11 Manu Ruys, 'Gevraagd: Vlaamse staatslieden', in: *De Standaard*, 10 september 1998.
- 12 Lili Nabholz-Haidegger, 'Protection of Minorities in Belgium, doc. 9536', *Commissie van Juridische Zaken en Mensenrechten van de Raad van Europa*, 5 september 2002.
- 13 'Nabholz-rapport II bepleit gehele tweetaligheid België', in: *De Standaard*, 2 september 2002.
- 14 Patrick Dewael, Johan Sauwens & Bert Anciaux, *Beleidsnota: het Vlaams Buitenlands beleid 1999-2004*, 12 januari 1999.
- 15 Fons Borginon in gesprek met Ambassadeeraad Nederlandse ambassade te Brussel, 27 januari 2009.

# Na Kim Jong-Il de zondvloed?

## Toekomstscenario's voor Noord-Korea

Het verrassingsbezoek dat oud-president Bill Clinton in augustus 2009 aan Noord-Korea bracht, had niet alleen de vrijlating van de twee gevangen gehouden Amerikaanse journalistes als resultaat. Ook werd duidelijk dat de Noord-Koreaanse dictator Kim Jong-Il nog springlevend was, na een lange periode van speculaties over zijn gezondheidsproblemen. Hoe vrolijk lachend Kim echter ook naast Clinton stond, het was wel duidelijk dat hij niet de oude was; alleen al aan gewicht was hij vele kilo's kwijtgeraakt. Na de beroerte die hem volgens buitenlandse inlichtingendiensten in 2008 trof, wordt nu ook gespeculeerd over alvleesklierkanker, diabetes en hartklachten bij de man die het stalinistische Noord-Korea met harde hand regeert. Volgens sommige speculaties zou hij nog maximaal enkele jaren te leven hebben. Wat zou zijn overlijden betekenen voor de toekomst van Noord-Korea? Hierover bestaan verscheidene scenario's, variërend van een soepele opvolging door Kims jongste zoon tot het vervallen in totale anarchie. Dit artikel gaat in op de meest voor de hand liggende toekomstscenario's en de betekenis hiervan voor de internationale gemeenschap.<sup>1</sup>

### Van vader op zoon

Kim Jong-Il kwam in 1994 aan de macht na het overlijden van zijn vader Kim Il-Sung, die Noord-Korea sinds de stichting van het land, na de Tweede Wereldoorlog, had geregeerd. Ook toen werd niettemin druk gespeculeerd over de toekomst van het land; veel buitenlandse deskundigen rekenden op een ineenstorting van het communistische regime – de Koude Oorlog was immers ten einde, het land zat economisch aan de grond en Kim Jong-Il leek niet iemand met veel macht of aanzien binnen de Noord-Koreaanse elite. Tot ieders verbazing was van een ineenstorting echter geen enkele sprake. De opvolging van vader op zoon verliep vloeiend. Hoewel Kim Jong-Il zich de eerste jaren van zijn leiderschap wat in de luwte ophield, bouwde hij langzaam maar zeker zijn binnenlandse mythische status op. Na ongeveer drie jaar twijfelde niemand meer aan zijn alomvattende macht in Noord-Korea.

Sinds Kim Jong-Il in 2008 uit de openbaarheid verdween, en nog vooral op gemanipuleerde (oudere) foto's naar buiten trad, begonnen speculaties over

zijn opvolging. De vermoedens over zijn slechte gezondheid werden versterkt doordat vrij plotseling zijn jongste zoon, Kim Jong-Un, als opvolger naar voren werd geschoven – althans, dat zou blijken uit nieuwe politieke functies die deze kreeg toebedeeld, maar ook uit propaganda-uitingen rond zijn persoon. De meeste waarnemers gaan ervan uit dat Kim Jong-Un wordt klaargestoomd om zijn vader op te volgen.<sup>2</sup> Dat hij nog vrij jong is, 26 jaar, schijnt in de Noord-Koreaanse binnenlandse propaganda te worden opgelost door tien jaar bij zijn leeftijd op te tellen.

### Scenario 1: vlekkeloze opvolging

Het meest voor de hand liggende toekomstscenario voor Noord-Korea gaat uit van een herhaling van de ontwikkelingen na de dood van Kim Il-Sung in 1994. Mocht Kim Jong-Il komen te overlijden, dan wordt Kim Jong-Un als derde generatie van de 'goddelijke' leidersfamilie naar voren geschoven. Net als Kim Jong-Il destijds, zal zijn zoon zich waarschijnlijk niet direct volop in de schijnwerpers bewegen, maar geleidelijk aan zijn machtsconsolidatie en aan zijn publieke imago bouwen. Binnen een jaar of twee zal iedereen, binnen en buiten Noord-Korea, hem als de vanzelfsprekende leider beschouwen. Bij de opvolging kan Kim Jong-Un steunen op de getrouwen van zijn vader binnen de civiele en militaire elite. De kracht van het Noord-Koreaanse regime is dat iedereen uit de elite belang heeft bij stabiliteit, omdat iedere verandering alleen maar slecht kan uitpakken voor het geprivilegieerde luxeleventje dat deze elite geniet te midden van de hongerende bevolking.<sup>3</sup>

Kortom: een vlekkeloze opvolging zonder grote gevolgen, laat staan dat het Noord-Koreaanse beleid op enig front grootschalig zal veranderen. De wereld zit nog zeker een jaar of twintig met deze schurkenstaat opgescheept, inclusief alle mensenrechtenschendingen, humanitaire nood, illegale drugs-, gok-, wapenen vals-geld-activiteiten, om maar niet te spreken van de oorlogsretoriek en de vele politieke provocaties, zoals verboden rakettesten en nucleaire proeven. Mocht Kim Jong-Il toch nog van langere adem zijn, dan zou dit scenario zelfs eerder dan zijn dood kunnen starten. Sommige analisten menen namelijk dat Kim Jong-Il de macht zou willen overdragen op de honderdste geboortedag van zijn vader, in april 2012.



### Scenario 2: machtsstrijd

Een tweede scenario over de toekomst van Noord-Korea is somberder over de eenheid binnen de Noord-Koreaanse elite. Het zou heel goed kunnen, menen aanhangers van dit scenario, dat na de dood van Kim Jong-Il een machtsstrijd losbreekt. Zoals een ware dictator betaamt, luidt de redenatie achter dit scenario, heeft Kim Jong-Il een verdeel-en-heerstactiek gebruikt om stevig aan de macht te blijven. Verscheidene facties binnen de Noord-Koreaanse elite kunnen elkaars bloed wel drinken en worden slechts bij elkaar gehouden door hun gezamenlijke leider. Deze facties zouden ook ieder een andere opvolger steunen. Vooral Kims oudste zoon zou de nodige steun genieten. Lieden die de afgelopen jaren hebben geprobeerd hem als opvolger naar voren te schuiven, zouden bang zijn voor een 'bijltjesdag' zodra Kims jongste zoon en zijn getrouwen de macht zullen overnemen. Om dat te voorkomen, zou er direct na Kims dood een machtsstrijd kunnen worden geïnitieerd door de eerstgenoemde groep. Zo'n machtsstrijd zou overigens ook kunnen losbarsten zonder de veronderstelde verdeeldheid, maar simpelweg omdat sommige machtige lieden niet genoeg vertrouwen hebben in de leiderscapaciteiten van Kim Jong-Un en daarom liever een *militaire junta* aan de macht zouden zien.

Dit scenario kent twee varianten, afhankelijk van de afloop. Het meest waarschijnlijk wordt een *'goede' afloop* geacht: de machtsstrijd is van korte duur en

de wereld merkt er nauwelijks iets van. Er wordt een nieuwe leider naar voren geschoven – of het nu Kim Jong-Un is of iemand anders – en gesteund door (het overlevende deel van) de elite wordt het beleid van Kim Jong-Il gecontinueerd. Misschien komt er uit de machtsstrijd niet één door de elite gedragen kandidaat naar voren, en dan zou een militaire junta aan de macht kunnen komen, wellicht naar het voorbeeld van Myanmar. Ook zo'n junta zou voor de buitenwereld weinig verschil uitmaken – wie er ook aan de macht komt in Noord-Korea, stabiliteit zal de eerste prioriteit zijn en het beleid van Kim Jong-Il zal dan ook grotendeels worden voortgezet.

De tweede variant van dit scenario kent een *'chaotische' afloop*: uit de machtsstrijd komt geen duidelijke winnaar tevoorschijn en het regime gaat strijdend ten onder. Aangezien Noord-Korea een zeer centralistisch geleide staat is, leidt een gebrek aan leiding aan de top onmiddellijk tot problemen. Volgens aanhangers van deze variant zal het regime door een machtsstrijd dan ook onherroepelijk imploderen en komt het land in anarchie en chaos terecht.<sup>4</sup>

### Scenario 3: chaos & Chinese interventie

Het derde scenario borduurt voort op het tweede scenario. Ook in dit scenario loopt de geplande vloeiende overgang van vader op zoon mis en ontstaat er een machtsstrijd en/of chaos. Het verschil met het voorgaande scenario is echter dat China het niet tot echte chaos zal laten komen.

China hecht grote strategische waarde aan stabiliteit in Noord-Korea. Zo beschouwt China Noord-Korea als een bufferstaat die de invloedssfeer van de Verenigde Staten – waaronder Zuid-Korea, Japan en Taiwan worden gerekend – op afstand houdt. Boven alles verheven is echter de Chinese wens tot *stabiliteit*. De regering in Beijing heeft als beleid dat binnenlandse stabiliteit, gedragen door economische vooruitgang, de hoogste prioriteit heeft. Chaos aan de grenzen draagt daar niet aan bij, zeker niet als dat in het Noord-Koreaanse geval gepaard zou gaan met omvangrijke vluchtelingenstromen. Chaos in Noord-Korea kan ook instabiliteit in het Chinese grensgebied veroorzaken, hetgeen des te onwenselijker is omdat de aan Noord-Korea grenzende provincies dichtbevolkt en van groot economisch belang zijn.

Zodra het regime in Noord-Korea begint te wankelen, zal China ingrijpen, menen aanhangers van dit scenario. In Beijing zouden al gedetailleerde plannen klaarliggen om de macht in Pyongyang over te nemen.<sup>5</sup> Grootschalige militaire interventie wil China bij voorkeur voorkomen; ingrijpen dient daarom te gebeuren voordat het sturen van troepen nodig is. Nog voordat een machtsstrijd vanuit de top doorsijpelt naar lagere bestuurslagen, zal die top daarom



door een gerichte Chinese interventie vervangen worden door een marionettenregering, die met steun van China de touwtjes strak in handen neemt. Dit mag een onrealistisch scenario met een hoog James-Bond-gehalte lijken, maar volgens de aanhangers van dit scenario is het reëler dan op het eerste gezicht lijkt. Omdat alle bestuurslagen belang hebben bij stabiliteit, zal de vervanging van de Noord-Koreaanse top waarschijnlijk op weinig weerstand stuiten, zolang de rest van de politieke en militaire elite met rust wordt gelaten. Bovendien kunnen Chinese economische hulp en investeringen veel potentiële onvrede over de machtswisseling bij de Noord-Koreanen wegmasseren. Vermoedelijk zal de nieuwe, door China geïnstalleerde top geleidelijke hervormingen starten om hetzelfde pad als China te gaan volgen: een mengeling van communistische politiek en kapitalistische economie. Dergelijke hervormingspogingen zullen vele jaren kosten, wil het zo geleidelijk gaan dat er niet alsnog problemen ontstaan. Maar, zo stellen aanhangers van dit scenario, de wereld zal in elk geval verlost zijn van de 'schurkenactiviteiten' van het huidige regime.

Zelfs sceptici over dit vroegtijdige Chinese ingrijpen menen dat de Chinezen zullen willen ingrijpen als de stabiliteit aan hun grens wordt bedreigd door een ineens stortend Noord-Korea. Ook al zou het scenario

om de Noord-Koreaanse top te vervangen onrealistisch zijn, er zouden wel degelijk plannen worden ontwikkeld die voorzien in het sturen van troepen om voedselhulp te verlenen, orde te handhaven en zelfs om nucleaire wapens veilig te stellen. Ook zou China de grens hermetisch willen sluiten om vluchtelingenstromen tegen te houden. China zou deze militaire operaties bij voorkeur uitvoeren met een *VN-mandaat* en wellicht zelfs in samenwerking met de Verenigde Staten en Zuid-Korea – zie hiervoor het vierde scenario.<sup>6</sup> Er zijn overigens óók experts die menen dat China zich samen met Rusland voorbereidt op een grote militaire operatie om Noord-Korea te stabiliseren en een Amerikaanse interventie te voorkomen.<sup>7</sup>

#### **Scenario 4: chaos & internationale interventie**

Het vierde toekomstscenario gaat eveneens uit van de machtsstrijd en daaropvolgende chaos, zoals in scenario 2 is beschreven. In dit vierde scenario is het echter de *internationale gemeenschap*, waarschijnlijk onder VN-vlag, die intervenueert om de situatie in het geïmplodeerde Noord-Korea te stabiliseren.

De reden dat dit scenario veelal als minst realistisch wordt gezien, ligt deels in het feit dat weinig landen zullen zitten te wachten op het sturen van militairen naar een in chaos verkerend Noord-Korea, ook Zuid-Korea en de Verenigde Staten niet. De Noord-

Koreaanse bevolking zal waarschijnlijk iedere buitenlandse militair als vijand zien, als gevolg van levenslange paranoïde staatsindoctrinatie. Aangezien aan wapens geen gebrek is in Noord-Korea, zal een militaire interventie, hoe goed die ook bedoeld is, mogelijk op een guerrillaoorlog uitdraaien. De meeste analisten menen dat daarom ingegrepen moet worden voordat het in Noord-Korea echt uit de hand loopt. Zo'n vroegtijdige interventie lijkt echter alleen haalbaar indien uitgevoerd door de Chinezen – alleen zij hebben als oude bondgenoot nog een beetje vertrouwen onder Noord-Koreanen en hun 'coup' zal daarom wellicht geaccepteerd kunnen worden door de bestuurslagen net onder de top – zie scenario 3. Wellicht dat in echte noodsituaties – honger en chaos – ook de Zuid-Koreanen door de bevolking worden verwelkomd. Door sommige analisten wordt daarom een door de Zuid-Koreanen uitgevoerde militaire interventie als *meest wenselijke* scenario gezien.<sup>8</sup> Ook een gezamenlijke Chinees-Zuid-Koreaans-Amerikaans geleide operatie onder VN-vlag kan niet worden uitgesloten – de vraag hierbij is echter of deze drie partijen het wel eens kunnen worden over wat er met Noord-Korea moet gebeuren ná de interventie.

Mocht Noord-Korea werkelijk wegzakken in anarchie en chaos, dan zal er voor de internationale gemeenschap weinig anders opzitten dan toch op een of andere manier te proberen het land te stabiliseren. Vaststaat in elk geval dat alle buurlanden de grens met Noord-Korea potdicht zullen houden om te voorkomen dat er massale vluchtelingenstromen op gang komen – niemand zit te wachten op de hongerige, gehersenspoelde (en volgens veel Zuid-Koreanen 'sociaal onaangepaste' en 'werkschuwe') Noord-Koreanen. Voorkomen dat de instabiliteit de Noord-Koreaanse grenzen overschrijdt, is de eerste prioriteit; pas daarna komt het bedwingen van de chaos in het land zelf.

Als een internationale troepenmacht gaat interneren, is de verwachting dat eveneens een internationale interim-regering in het zadel wordt geholpen die Noord-Korea langzaam moet klaarstomen voor hereniging met Zuid-Korea. Gezien de gigantische economische kloof tussen beide landen, gaan analisten uit van een periode tussen 25 en zelfs 60 jaar voordat Noord-Korea klaar zou zijn voor unificatie met het zuiden, althans, als men wil voorkomen dat Zuid-Korea instort onder de lasten van de hereniging.

### Onvoorspelbaar

Het doen van voorspellingen over internationale ontwikkelingen is een gevaarlijke zaak; de ervaring leert dat internationale politiek gepaard gaat met de nodige grilligheid. Niettemin is het altijd goed op mogelijke ontwikkelingen voorbereid te zijn. Ook al lijkt de kans het grootst dat Noord-Korea nog tientallen

jaren vrijwel onveranderd voortbestaat (zie scenario's 1 en 2), het kan niet uitgesloten worden dat het regime wél plotseling instort – zoals de plotselinge val van het Sovjetimperium ook door weinigen werd voorzien. Dit artikel heeft dan ook niet de pretentie enige voorspelling te doen, maar presenteert slechts vier scenario's die kunnen dienen als handvat bij het denken over de toekomst van Noord-Korea. Welk van de scenario's ook (deels) werkelijkheid zal worden, het verdient hoe dan ook aanbeveling als internationale gemeenschap op alles voorbereid te zijn – of dat nu jarenlang doormodderen is met het provocerende nucleaire wapengekletter van Noord-Korea, of dat er moet worden ingespeeld op een plotselinge anarchie op het Koreaanse schiereiland.

---

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

### Noten

- <sup>1</sup> Dit artikel is mede gebaseerd op een studiereis die de auteur in augustus 2009 maakte naar Zuid-Korea, waar hij onder meer een aantal onderzoekers en diplomaten interviewde over de toekomst van Noord-Korea. Omdat de interviews plaatsvonden op voorwaarde van anonimiteit, zijn hier geen verwijzingen naar opgenomen.
- <sup>2</sup> Lee Kwang-Ho, 'North Korea's three-generation power succession', in: *Vantage Point* 32 (2009), nr. 7, blz. 2-7.
- <sup>3</sup> Andrei Lankov, 'Pyongyang strikes back. North Korean policies of 2002-08 and attempts to reverse "destalinization from below"', in: *Asia Policy*, juli 2009, blz. 47-71.
- <sup>4</sup> Robert D. Kaplan, 'When North Korea falls', in: *The Atlantic Monthly*, oktober 2006, blz. 64-74.
- <sup>5</sup> 'China doesn't have contingency plan on NK', in: *The Korea Times*, 14 juli 2009; 'Contingency plans needed for N.K. upheaval', in: *The Korea Herald*, 13 augustus 2009.
- <sup>6</sup> Bonnie Glaser, Scott Snyder & John S. Park, *Keeping an eye on an unruly neighbor. Chinese views of economic reform and stability in North Korea*, Working Paper, United States Institute of Peace, Washington, januari 2008.
- <sup>7</sup> Stephen Blank, 'Peace Mission 2009: A military scenario beyond Central Asia', in: *China Brief* 9 (2009), nr. 17, blz. 7-9.
- <sup>8</sup> Paul B. Stares & Joel S. Wit, *Preparing for sudden change in North Korea*, Special Report No. 42, Council on Foreign Relations, New York, januari 2009.

# Filmrecensie **Joris Kreutzer**

---

## **Charlie Wilson's War en het verslagen Rode Leger**

### **Charlie Wilson's War**

*Regie: Mike Nichols*

*Productie: Universal Pictures*

*Jaar: 2007, NL 2008*

*Info: Kleur, 102 minuten*

*Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD*

*Charlie Wilson's War* vertelt het verhaal van Charles N. Wilson (gespeeld door Tom Hanks), een Amerikaans congreslid dat een weinig veeleisend district in Texas vertegenwoordigt. Het is 1986 en in Afghanistan woedt de oorlog tussen de Afghaanse Mujahedeën en het leger van de Sovjetunie, een oorlog die binnen het Amerikaanse overheidsapparaat niet bepaald een hoge prioriteit heeft. Wilson daarentegen is wél geïnteresseerd; hij heeft als lid van de

commissie die het budget voor clandestiene operaties bepaalt, een grote invloed op de gelden die voor militaire hulp aan de Afghaanse rebellen worden toegewezen. Aangemoedigd door Joanna Herring (gespeeld door Julia Roberts), een steenrijke Texaanse society-dame die expansie van het sovjetcommunisme vreest, maakt Wilson steeds meer geld vrij voor geheime wapenleveringen aan het Afghaanse verzet. Deze wapens zorgen er uiteindelijk voor dat de

Sovjetunie de oorlog verliest, zo is althans de strekking van de film.

De film begint met de mededeling dat hij gebaseerd zou zijn op echte gebeurtenissen. Dat klopt maar ten dele. Congreslid Charlie Wilson heeft inderdaad echt bestaan, en hij heeft een belangrijke rol gespeeld bij de levering van wapens aan de Mujahedeën. De film schiet echter tekort door de eenzijdige verklaring voor het verlies van het Rode Leger. Dat verlies wordt bijna helemaal toegerekend aan de leverantie en het gebruik van de Amerikaanse wapens. Maar zo simpel was het niet. Voor de overwinning van de Mujahedeën in Afghanistan zijn vele oorzaken aan te wijzen, en daarbij zijn de Amerikaanse wapenleveranties zeker niet de belangrijkste.

De Amerikaanse wapens hadden slechts een beperkte invloed op het verloop van de oorlog, vooral omdat





ze te laat kwamen. De Amerikaanse wapens, waarvan de *FIM-92 Stinger* de bekendste is, kwamen op een moment dat de oorlog eigenlijk al beslist was. Vanaf 1986 had Gorbatsjov als leider van de Sovjetunie het aantal offensieve operaties al drastisch teruggebracht en dachten de Sovjets al aan een eervolle aftocht. De grote vermindering van het aantal helikopters en vliegtuigen in het Afghaanse luchtruim vanaf 1986 was het gevolg van het beleid van Gorbatsjov; daar speelde de introductie van de Stinger geen rol bij.

De belangrijkste oorzaak voor het mislukken van de pogingen van de Sovjets om het Afghaanse verzet te breken, was het geringe aantal manschappen waarmee de Sovjets de oorlog voerden. De Sovjetunie heeft gedurende de tien jaar die de oorlog zou duren nooit meer dan 120.000 manschappen in Afghanistan gehad, en dat was bij lange na niet genoeg om de oorlog te winnen. Voor het Kremlin lijkt de oorlog nooit een heel hoge prioriteit te hebben gehad. Die oorlog was niet, zoals in Amerika nog steeds vaak wordt beweerd, onder-

deel van een duivels plan om door te stoten naar de Perzische golf. De aanwezigheid van de Sovjettroepen in Afghanistan was erop gericht het wankelende lokale communistische regime in het zadel te houden. Het was voor de Sovjets een defensieve oorlog om de *status quo* in de regio te beschermen, en daar hoorde een beperkt aantal manschappen bij. Uiteindelijk moest het Rode Leger in Afghanistan in 1989 de aftocht blazen.

Regisseur Mike Nichols heeft met *Charlie Wilson's War* een vermakelijke film gemaakt over het Amerikaanse congreslid Charlie Wilson en een tijdsbeeld geschapen waarin vrees voor het communisme de boventoon voerde. Maar de film geeft een veel te simpel en te eenzijdig beeld van de oorlog in Afghanistan. De kijker moet geloven dat de arme Afghanen de strijd tegen de Sovjetunie zeker verloren zouden hebben als Charlie Wilson niet ingegrepen had. De realiteit is dat de Sovjetunie in Afghanistan een oorlog voerde die eigenlijk vanaf het

begin bijna onmogelijk te winnen was. Hoewel *hightech*-wapens zeer nuttig kunnen zijn op het slagveld, zijn het uiteindelijk de manschappen die een oorlog winnen; dat geldt in het bijzonder voor onconventionele oorlogen. Dit is de belangrijkste les die er van de oorlog van de Sovjets in Afghanistan te leren valt. Het is jammer dat de film hier niet meer aandacht aan besteedt. Gegeven de huidige militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten en de NAVO in Afghanistan zou dat zeker geen overbodige luxe zijn geweest.

---

**Joris Kreutzer MA** is afgestudeerd als historicus aan de Universiteit van Amsterdam op een Masterscriptie over de effectiviteit van de contraguerrilla van het Sovjetleger in Afghanistan. Zie ook zijn artikel 'Militaire lessen van de oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan', in het juli/augustusnummer van dit blad, blz. 377-381.

---

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

# Boekbesprekingen

---

## Grondstoffenschaarste, klimaatverandering en geopolitieke verschuivingen

**Bernard Berendsen (red.)**

**Emerging Global Scarcities and Power Shifts.**

Amsterdam: KIT Publishers, 2009; 400 blz.; 26,50 euro;

ISBN: 978-90-683-2689-5

---

Deze publicatie van lezingen, die werden gehouden onder auspiciën van de *Society for International Development* (SID), in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken, het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en de Nederlands Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO), beoogt inzicht te bieden in 'dwarsverbanden die tussen schaarste en grote noden in de wereld spelen'.

De eerste serie lezingen betreft *schaarste aan grondstoffen* en de gevolgen daarvan voor de verschuiving van politieke macht in de internationale betrekkingen. De Amerikaanse geopoliticus Michael Klare onderkent dat *olie een conflictstof van de eerste orde* is geworden – en wel om twee redenen: 1 vanwege de intensievere wedijver om dit relatief schaarse goed vanuit de externe vraag; en 2 vanwege de binnenlandse dynamiek in olieproducerende landen.

Internationale betrekkingen worden beïnvloed door oliehang. Het feit dat veel regeringen van olieproducerende landen de oliewelvaart slecht onder de bevolking verdelen, veroorzaakt corruptie, instabiliteit en separatisme. De Britse energiedeskundige Jonathan Stern pleit ervoor goede betrekkingen met Moskou te onderhouden vanwege de grote rol van Rusland als gasleverancier. Katrinus Jepma (Groningen) ziet

alleen kolen als opnieuw te hanteren alternatief voor de periode 2015-2030, maar dan is 'carbon capture & storage' nodig en die is nog niet ingevoerd. Coby van der Linde (directeur CIEP) ziet de staat als hoofdspeeler in de energiemarkt. Staatsolie- en gasmaatschappijen of *Sovereign Wealth Funds*, voornamelijk uit China en het Midden-Oosten, zullen een belangrijke politieke macht worden. Alleen zij zijn in staat de transitie naar duurzame energiesystemen te bekostigen. Evenals Stern meent Van der Linde dat Rusland en de EU tot elkaar veroordeeld zijn, dat het Russische energieaanbod onmisbaar is en dat dit gevolgen heeft voor de politieke betrekkingen.

Twee bijdragen hebben *schaarste aan water en voedsel* tot onderwerp. Jan Lundqvist (Stockholm International Water Institute) en Michel Camdessus (oud-directeur van het IMF) leggen een verband met energie, waarmee de interdependentie van uiteenlopende soorten schaarste duidelijk wordt. Lundqvist neemt enorme verschillen in de voedsel- en waterbalans tussen landen en regio's waar en legt de vinger op de zere plek: verspilling. Die treedt tijdens verscheidene stappen in de productieketen op, waardoor een systematische aanpak van de verspilling lastig is. Meer productie is géén oplossing, omdat dit leidt tot lagere prijzen en dus tot een lager inkomen voor boeren. Een com-

binatie van diversificatie van gewassen en minimalisering van verspilling is nodig om voedselschaarste te bestrijden. Kortom: geen extensieve, maar een intensieve groei van productie. Camdessus voorziet dat in 2020 tussen de 75 en 200 miljoen mensen gebrek aan water zullen hebben en dat de voedselproductie zal afnemen. Het aantal klimaatmigranten zal hierdoor fors toenemen. Lundqvist en Camdessus zijn kritisch over de manier waarop regeringen omgaan met schaarste aan voedsel en water; ze voorzien beiden een ramp van mondiale schaal.

*Klimaatverandering* is het thema van de tweede serie lezingen. Gurmit Singh (directeur Maleisisch Centre for Environment, Technology and Development) vraagt zich af wie zal domineren en wie zal verliezen. Klimaatpolitiek gaat namelijk over macht. Zijn visie is dat de OESO-landen, de Verenigde Staten voorop, de groei van China, India en Brazilië aangrijpen als alibi om zelf geen echte reducties van CO<sub>2</sub>-uitstoot door te voeren. De technologie die nodig is om in het zuiden klimaatneutraler te kunnen produceren en te blijven groeien, moet uit de OESO-landen komen. Jan Pronk meent dat er in het verschijnsel globalisering veel conflictpotentieel zit. Zij leidt namelijk tot toename van schaarste en energieverbruik. Pronk benadrukt de doelstelling dat iedere wereldburger *gelijke rechten op CO<sub>2</sub>-uitstoot* moet hebben.

Pier Vellinga (Wageningen) stelt dat de technische mogelijkheden om CO<sub>2</sub>-uitstoot binnen de perken te houden, bekend zijn. Door de mondiale schaarste zal de verdeling van welvaart en inkomen diep worden geraakt en er zal dus krachtig politiek leiderschap nodig

zijn om beperking van CO<sub>2</sub>-uitstoot, waar een kostbare innovatie voor nodig is, door te kunnen voeren. De Verenigde Staten, de EU en Rusland hebben zo'n tien jaar de tijd om de leiding te nemen bij uitstootreductie. Als landen als China en India niet volgen, ziet Vellinga geen kans meer de doelstelling van maximaal 2 graden Celsius opwarming te bereiken. Beide lezingen hebben een 'nu of nooit'-component gemeen: als bepaalde doelstellingen niet worden bereikt, zien de autoriteiten de toekomst somber in.

Bijdragen over *geopolitieke verschuivingen* vormen het laatste deel van de bundel. Uit een Latijns-Amerikaanse casus leert de lezer wat energie kan doen met bilaterale verhoudingen. Zelfs de 'winnaars' krijgen er een energieprobleem bij: hoe moet verantwoorde en duurzame economische groei georganiseerd worden? Cor van Beuningen (SOCIRES) bepleit een EU-partnerschap met Latijns-Amerikaanse landen. Javier Santiso (directeur Ontwikkelingscentrum van de OESO) ziet de Westerse economische dominantie als een tijdelijke afwijking van de dominante positie van China en India, die na de eerste helft van de 19de eeuw opnieuw dragers van de wereldeconomie zullen worden. Dit verbindt Santiso aan de conclusie dat economische groei in Latijns-Amerika die niet vertaald wordt naar beter onderwijs en moderne infrastructuur, niet tot werkelijke ontwikkeling zal leiden.

De lezing van staatssecretaris voor Buitenlandse Handel, Frank Heemskerk, valt op door een *genuanceerd geloof in vrije handel*. Volgens Heemskerk heeft de globalisering een mondiale regulering nodig. Dit zou de enige manier zijn om klimaatdoelstellingen te bereiken en de mondiale verspreiding van koolstofdioxide af te stoppen.

De bundel laat, ondanks de brede opzet, enkele aspecten voor de mondiale schaarste van grondstoffen onbesproken. De afname van biodiversiteit en institutionele belemmeringen voor betere toegang tot schaarse hulpbronnen komen bijvoorbeeld weinig aan de orde. Verder komt de rol van het gedrag van de consument niet uit de verf, behalve bij Lundqvist. De huidige gefragmenteerde aanpak van de problematiek rond natuurlijke bronnen en hulpbronnen vergt betere overlegstructuren en besluitvormingsmechanismen. Er moet meer rekening worden gehouden met de toegang tot grondstoffen en de (mede)zeggenschap van ontwikkelingslanden en opkomende economieën.

Er vinden twee grote, geleidelijke veranderingen plaats: in het voedsel- en watersysteem naar een efficiëntere duurzame productie; en in het energiesysteem naar een veel efficiëntere en koolstofarme energieopwekking. Beide ontwikkelingen ondergaan invloed van groeiende schaarste en van klimaatverandering en afnemende biodiversiteit.

Goed werkende markten en instellingen kunnen knelpunten in de verdeling opheffen en geopolitieke factoren verzachten. Het marktmechanisme, *als het werkt*, zorgt bij schaarste voor een prikkel die kan leiden tot meer doelmatigheid, hergebruik of vervanging van schaarse en niet duurzame productiewijzen. Er is nu nog niet zozeer sprake van werkelijke uitputting van hulpbronnen voor voedsel, d.w.z. water, energie, metalen en mineralen, maar er is gebrek aan een rechtvaardige en betaalbare toegang tot deze hulpbronnen voor alle wereldburgers. Hierbij helpt het niet als landen alleen voor zichzelf de voorzieningen op de lange termijn willen waarborgen. Deze op bestuurlijke aspecten

doelende analyse is een kernstuk van de uitdaging om tot integratie van beleidsopties te komen.

Voor een aanpak van die complexe vraagstukken is inzicht in de verbanden die de lezingen in deze bundel opwerpen, onmisbaar – ook om tussen kennis en beleid bruggen te slaan die toekomstig beleid effectiever maken.

*Maarten Lak*

---

**Mr M.W.J. Lak** is, namens het ministerie van Buitenlandse Zaken, lid van de interdepartementale Projectgroep Schaarste en Transitie. Deze groep is eind 2008 door de Nederlandse regering ingesteld om kennisvragen te helpen ontwikkelen, zodat daarop toekomstig beleid kan worden gebaseerd. Het (eerste) rapport van deze projectgroep, *Toekomstverkenning Schaarste en Transitie*, is op 7 juli 2009 door het kabinet besproken.

# Geopolitiek zonder grenzen

David Crikemans

## Geopolitiek, 'geografisch geweten' van de buitenlandse politiek?

Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2007; 848 blz.; 85,- euro;

ISBN: 978-90-441-1969-5

Er zijn van die boeken die onmiddellijk in het oog springen. Een boek dat je het gevoel geeft dat je het moet lezen om niets te missen. *Geopolitiek, 'geografisch geweten' van de buitenlandse politiek?* van de Belgische auteur David Crikemans is zo'n boek. In alles straalt het uit dat het een standaardwerk wil zijn. Het handelt – zeg ik, sprekend voor eigen parochie – over een wetenschappelijke discipline die eigenlijk in Nederland te weinig aandacht krijgt, namelijk het zich snel ontwikkelende vakgebied van de Geopolitiek. Dat bestudeert hoe politiek zich uitdrukt in territoriale claims, zoals strijd om territoriale identiteit en grenzen of het buitenhouden of in kampen opsluiten van migranten, alsmede hoe geografie ook de politiek beïnvloedt, zoals in olie- en waterconflicten.

Het boek van Crikemans omvat auteurs die zich bezighielden en/of -houden met geopolitiek of die nu werkzaam zijn in Internationale Betrekkingen, Politieke Geografie, Klassieke Geopolitiek of Kritische Geopolitiek. In een goed leesbare schrijfstijl bespreekt de auteur geschiedenis, opkomst en huidige variëteit van het vakgebied. Hij laat overtuigend zien hoe het academische denken over geopolitiek aan het einde van de 19de eeuw ontstond, toen de opkomende imperiale grote mogendheden met elkaar streden om mondiale 'macht', om vervolgens auteurs en stromingen te bespreken in het Interbellum, na de Tweede Wereldoorlog, de daaropvolgende Koude Oorlog en de huidige tijd. In het bijzonder zijn uitvoerig overzicht van klassieke geopolitiek (aan de hand van werken van o.a. Ratzel, MacKinder, Kjellen, Haushofer) in het

begin van het boek is, hoewel weinig vernieuwend, goed gedocumenteerd en overzichtelijk. De confrontatie van de klassieke denkers in de geopolitiek met de huidige dominante stroming, de kritische geopolitiek, is ook nuttig. Jammer is wel dat bij de uitleg over wat kritische geopolitiek is, niet een vergelijkbare brede variëteit wordt besproken, zoals bij de klassieke geopolitologen.

Bovenal was het boek echter bruikbaar geweest als de auteurs en de stromingen nadrukkelijker ook 'genealogisch' geplaatst zouden worden tegen de achtergrond van de geopolitieke thema's van hun tijd. Er is veel aandacht voor de inzichten van auteurs, maar aandacht voor bespreking van de geopolitieke thema's zelf, zoals territoriale oorlogvoering, kolonialisme, Val van de Muur, Europese binnen- en buitengrenspolitiek, de constructie van nationale identiteiten, territorialiteit van de *war on terror*, geopolitieke belangen in de klimaatcrisis, enz. blijven daardoor grotendeels achterwege.

Het voert te ver om alles van de inhoud te bespreken van dit wonderlijke boek. Dat is vanwege de omvang, alsook de wel erg brede opzet ervan onmogelijk. Het is dan ook geen boek geworden dat je aan één stuk leest. Het is een boek dat je pakt en weer weglegt, en in je kast plaatst om het nog eens erop na te slaan. De kracht van het boek is daarmee tevens ook zijn zwakte. Het wil 'orde in de chaos brengen' (blz. 26) om 'nog door de bomen het bos te zien' (blz. 32). Maar het boek heeft zoveel lijstjes, indelingen, opsommingen, overzichten en vergelijkingen, dat het juist het gevaar in zich herbergt zelf een bos te creëren. In totaal heeft het boek maar liefst 847 pagina's, in-

clusief 20(!) pagina's inhoudsopgave en 80(!) pagina's bijlagen.

En eigenlijk had het boek zoals het nu is opgezet nog dikker kunnen zijn. Dat komt omdat er eigenlijk geen keuze gemaakt wordt. Het wil namelijk wel zeer graag een boek zijn en geen wikipedia of encyclopedie, maar er gaat tegelijkertijd wel de pretentie van volledigheid van uit, terwijl geen boek of naslagwerk dat kan zijn. En dat is het dan ook niet. Al was het alleen maar omdat elk naslagwerk dat gedrukt wordt, op het moment van verschijnen al weer is gedateerd. In het geval van Crikemans komt daar nog bij dat hij jammer genoeg zijn bronnenonderzoek in 2004 afsloot, terwijl zijn boek om onduidelijke redenen pas uitkwam in 2007. Maar belangrijker, ook binnen de door hem afgedekte periode blijft veel onbesproken. Dat kan ook niet anders en is niet per se kwalijk. Maar om te kunnen volgen en beoordelen of de selectie van bronnen logisch en verantwoord is, is het eminent van belang te weten met welk doel een boek wordt geschreven en vooral ook welke onderzoeksmethodologie is gebruikt in de selectie van bronnen.

De doelstelling is zeer breed, namelijk 'de relatie tussen "territorialiteit" en "politiek" inzichtelijker te maken' (blz. 32). Die doelstelling leidt niet noodzakelijkerwijs tot een dergelijk breed overzicht, want het inzichtelijker (n.b. waarom en voor wie was het niet inzichtelijk?) maken van een relatie vraagt vooral om een theoretische bespiegeling en/of om een goed uitgevoerde reeks voorbeelden waaruit die relatie zou kunnen blijken. De onderzoeksmethode bij het 'inzichtelijker maken' blijft bovendien onduidelijk. Niet duidelijk is wanneer een werk tot de discipline geopolitiek is gerekend en wanneer niet, en wanneer een auteur/stroming belangrijk genoeg is om opgenomen te worden in zijn overzicht. Dat is een gemis.

Crikemans lijkt dus geen keuzen te kunnen/willen maken. Alles lijkt

belangrijk, en alles wordt naast elkaar gezet of opgesomd. En de keuzen die hij wel maakt – bepaalde auteurs wel, anderen niet – worden niet toegelicht. Hij lijkt de Geopolitiek vooral te bezien vanuit het perspectief van de discipline Internationale Betrekkingen, wat natuurlijk zijn goed recht is, hoewel het een beperking van de term zelf is, want geopolitiek hoeft zeker niet alleen buitenlandse politiek te betreffen. De enormiteit van het opsommende overzicht belet hem daarnaast al te zeer ook theoretisch de diepte in te kunnen gaan en op een meer fundamenteel niveau de relaties te leggen tussen verschillende zienswijzen voor een bepaald debat of thema. Daardoor wordt sommige thema's, onderwerpen en auteurs hier en daar onrecht aangedaan. Het probleem is dus dat Crikemans op twee gedachten hinkt. Hij wil volledig zijn, terwijl hij zelf aangeeft te begrijpen dat dat niet kan, en anderzijds wil hij een mening ventileren, als in een regulier boek.

Voor wie is dit boek dan geschreven? Niet voor de ingewijde onderzoeker in het vakgebied van de geopolitiek. Daarvoor bevat het eigenlijk, afgezonderd van enkele weetjes en feitjes over kleine studiecentra, te weinig ook een theoretische vernieuwing. En daarvoor

laat Crikemans te weinig van zijn eigen visie zien, waardoor een debat met hem zou kunnen ontstaan. Een leerboek voor de student in de geopolitiek dan? Ook daarvoor is het niet echt bruikbaar, want het is te veel en te opsommend. Het zou voor de student wellicht wel een eerste bron voor verder naslagwerk kunnen zijn, al schrikt het boek door de omvang ervan ook wel af. Een sterke indikking, een goede leeswijzer erbij en thematische casuïstiek zou dan essentieel zijn. Voor een gemiddelde politicus dan? Het zou zonder meer zeer aan te bevelen zijn, maar het is onwaarschijnlijk dat hij/zij dit boek ter hand zal nemen. Daarvoor is het teveel gericht op de academische bestudering van de geopolitiek, en niet op de beoefening ervan.

Eigenlijk lijkt Crikemans dus het boek vooral voor zichzelf geschreven te hebben, om zich de discipline eigen te maken. Een soort proeve van bekwaamheid. Vandaar wellicht ook de poging een overzicht te willen maken. Welnu, de vakbekwaamheid van Crikemans is evident. Het probleem is alleen dat het een overzicht zonder grenzen is geworden. Een discipline, een subject, is niet iets wat je vastgrijpen kan als een object. De veelheid en historisch gezien telkens

veranderende definities van geopolitiek die hij in de bijlage opneemt, laten de onmogelijkheid en onwenselijkheid van deze oefening zien. Want in de veelheid en ongelooflijk brede historische variëteit aan denkers een constante, een kern te willen zien ('de essentie ... te identificeren', blz. 32) is vooral het werk van een auteur en niet de eigenschap van een discipline. Een discipline staat nu eenmaal niet vast, maar wordt telkens opnieuw uitgevonden.

Doorslaggevend is daarom de beargumentering van de keuzen en het perspectief waarmee een geopoliticoloog zichzelf plaatst in een debat. Ik zie dan ook uit naar de volgende publicatie van Crikemans, waarin hij wellicht na zijn overzicht van geopolitieke werken, nadrukkelijker zijn eigen gezicht laat zien. Gezien de kwaliteit van zijn auteurschap en zijn vorschend vermogen zal dat ongetwijfeld weer een in het oog springend boek zijn, dat je gelezen moet hebben.

*Henk van Houtum*

---

**Henk van Houtum**, politiek geograaf, is verbonden aan het *Centre for Border Research* van de Radboud Universiteit Nijmegen.

---

## Geweld in drie dimensies

**Slavoj Zizek**

**Geweld. Zes zijdelingse bespiegelingen.**

*Amsterdam: Uitgeverij Boom/SUN; 200; 224 blz.; 23,95 euro;*

*ISBN: 978-90-8506-749-8*

---

Met zijn recentelijk vertaalde boek *Geweld* levert de tegendraadse hedendaagse denker Slavoj Zizek een bijdrage aan een debat dat immer actueel is: het wezen van geweld. Verwacht echter geen droge, systematische analyse van een vaak ongrijpbaar geacht thema, maar eerder een serie van zes

verwante essays die 'zijdelings' hun licht proberen te schijnen over het geweldsthema. Zizek verkiest deze zijdelingse benadering weloverwogen, omdat hij terecht opmerkt dat de rechtstreekse confrontatie met geweld vaak een mystificerende, verlamme werking op ons uitoefent, waarbij het complexe wezen

van geweld paradoxaal genoeg vaak verloren gaat.

Centraal in het boek staat een verdeling van geweld in drie dimensies: het *subjectieve* geweld, het *objectieve* geweld en het *symbolische* geweld. Zizeks centrale these is dat in de moderne tijd men zich voornamelijk bezighoudt met het eerste, de welomlijnde geweldsdaad die direct gekoppeld is aan een dader (subject), terwijl hierbij de structurele, objectieve en symbolische dimensies van geweld onderbelicht blijven. Hierin komt Zizeks relatief orthodox marxistisch geïnspireerde wereldop-

vatting naar boven. Met de intrede van het kapitalisme is een nieuw tijdperk aangebroken, waarbinnen maatschappelijk leed niet langer kan worden herleid op specifieke daders, maar eerder het resultaat is van objectieve economische processen en 'de vooruitgang'. Een bevestiging hiervan vindt hij de versmelting van liberale economische ideeën met een besef van sociale verantwoording, dat zijn hoogtepunt vindt in het filantro-kapitalisme van Bill Gates en anderen. Zizek stelt dat dit type engagement bij uitstek de economische *status quo* bevestigt, omdat het rechtvaardigheid verruimt voor liefdadigheid, waardoor een radicalere politieke emancipatie buiten beeld blijft.

In het domein van het symbolische geweld problematiseert Zizek de wijdverbreide notie van taal als een verzoenend in plaats van een gewelddadig medium: waar gedebatteerd wordt, wordt niet gevochten. Aan de hand van de Deense *cartoon-crisis* probeert hij inzichtelijk te maken hoe taal niet louter een middel tot verzoening is, maar ook een voortdurende bron van tweespalt. Wat opvalt in deze crisis, is dat beide partijen een alternatief discours aanboorden – de een met betrekking tot vrijheid, de ander met betrekking tot respect – maar dat er nauwelijks sprake was van echte dialoog. Taal bood hier niet louter de mogelijkheid tot verzoening, maar creëerde ook de basis van conflict. Dit past binnen Zizeks bredere, (wel erg) postmoderne taalopvatting dat *taal* de wereld ordent, maar niet op basis van neutraliteit. Haar geweld schuilt hem in het feit dat ze 'een wereld van betekenissen oplegt' die altijd de mogelijkheid in zich draagt (en vaak ook de voorwaarden schept) om als symbolische rechtvaardiging van fysiek geweld te dienen.

Ondanks (of dankzij) zijn nogal achterdochtige taalopvatting legt Zizek een belangrijk dilemma binnen het westerse, liberale denken

omtrent geweld bloot, namelijk de categorische afwijzing en verontwaardiging ten aanzien van fysiek geweld, die ontkent dat geweld een belangrijk en vaak instrumenteel onderdeel van de wereld uitmaakt. Oftewel, het 'naïeve ethische bewustzijn...dat mensen die gruwelijke gewelddaden plegen tegenover hun vijanden, voor de leden van de eigen kring blij kunnen geven van liefdevolle menselijkheid en zorgzaamheid.'

Hoewel deze kritische grondhouding ten aanzien van het moderne kapitalisme en de wantrouwe opstelling ten aanzien van de taal dit wellicht zouden doen vermoeden, is Zizeks vertoog allerminst een saai, marxistisch pamflet geworden. Zijn stijl van filosoferen is gebaseerd op het schetsen van een breed palet, met de paradox als stijlmiddel. Dit met een keur aan ironische, vaak humoristisch beschreven anekdotes en spitsvondigheden, die het boek goed leesbaar en vaak inzichtelijk maken.

Toch is er genoeg ruimte voor kritiek. Zo leidt Zizeks ironische analyse tot een pleidooi voor inactiviteit, dat het belang van politieke oplossingen voor geweldsvraagstukken ondermijnt. Daarnaast lijkt hij ook in eenzelfde val te lopen die hij eerder zelf constateert, namelijk dat taal de neiging heeft de wereld schematisch en simplistisch te ordenen (en daarmee geweld aan te doen). Is zijn eigen analyse ook niet een dergelijke schematische ordening, maar nu met het Westen als centrale speler, die als onbetwiste boeman het kapitalisme opdringt? Dit lijkt een oversimplificering van een veel complexer web van mondiale economische betrekkingen.

Fundamenteel is de kritiek dat Zizek geen wezenlijke uitleg geeft over de relatie tussen 'kapitalistisch' geweld en andere historische structurele verschijningsvormen van geweld, waardoor de diepere, wellicht antropologische bases van geweld buiten schot blijven. Daarvoor is

het boek toch te fragmentarisch en ideologisch gekleurd.

Desondanks, voor eenieder die zijn eigen vooroordelen wil testen en tegelijkertijd het een en ander wil oppikken over de verschijningsvormen van geweld, is het boek van deze kwikzilveren denker zeker aan te raden.

*Rutger Kaput*

---

**Rutger Kaput** studeerde globaliseringsgeschiedenis aan de Universiteit Leiden en politieke theorie aan de London School of Economics. Hij is als stagiair verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael.

# Ontwikkelingssamenwerking in het kruisvuur

Marieke de Wal

**Een sector onder vuur. Ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties en hun strategieën in een veranderende wereld.**

Amsterdam: KIT Publishers, 2009; 160 blz.; 29,95 euro;

ISBN: 978-94-6022-023-4

Particuliere ontwikkelings-samenwerkings(OS-)organisaties hebben moeite de negatieve toon uit het publieke debat over ontwikkelings-samenwerking te halen. Waarom? Ze zijn te gesloten, passen hun strategieën niet goed aan de geglobaliseerde wereld aan en verkopen zich niet goed genoeg. Organisatiedeskundige Marieke de Wal wil wel helpen.

Haar boek *Een sector onder vuur* is een verantwoord boek. Nauwkeurig omschrijft zij de 'setting' van organisaties zoals ICCO, IKV Pax Christi of Solidaridad. Vanuit welke motieven zijn zij ontstaan, hoe positioneren zij zich (hulpverlener, actievoerder of ondernemer?), hoe bepalen zij hun strategie? Na ruim honderd pagina's komen de dilemma's aan de orde: versnippering vs. overlegcircus, overtuigende PR vs. geringe *overhead*, transparantie over behaalde resultaten vs. cijferfetisjisme, financiële afhankelijkheid vs. lappendeken van projecten met elk hun eigen donorlogica.

Hierbij laten ontwikkelingsorganisaties vast en zeker steken vallen. De geïnteresseerde kijker van actualiteitenprogramma's kent Linda Polman en Arend Jan Bokestijn beter dan Manuela Monteiro (Hivos-directeur) – ofschoon Monteiro tien keer zoveel 'hits' scoort op google. OS-organisaties zijn kennelijk veel minder effectief in hun PR dan OS-critici.

Ook in de kritiek van de 'geslotenheid' van OS-organisaties zit een kern van waarheid. We zijn over het algemeen terughoudend over nieuwe spelers binnen de ontwikkelings-samenwerking. Misschien

wel té kritisch, bijvoorbeeld wat de toegevoegde waarde van particuliere initiatieven betreft. En ook de beperkte diversiteit van werknemers van OS-organisaties zal wel kloppen. Ontwikkelen is een vak, ja. Maar wel een vak dat van kruisbestuiving beter kan worden.

Marieke de Wal legt de vinger op een aantal zere plekken. Pijnpunten die Hivos (en ik neem aan het merendeel van de wat langer bestaande organisaties) evengoed heeft gediagnosticeerd. De Wal hoopt als Berenschot-organisatieadviseur nog het een of ander klusje aan dit boek over te houden. Waarom dan toch verkoopt zij haar boek met de slogan 'De sector is te druk met zichzelf' (*ViceVersa*, jrg. 43, nr. 3)? Meegaan met het negatieve nieuws over ontwikkelings-samenwerking verkoopt blijkbaar beter. Of is zij zelf evenmin in staat er – binnen de wetten van de nieuwsmedia – een positieve visie tegenover te stellen?

In haar boek is zij genuanceerder. *Ten eerste*: wanneer het publieke debat gaat over hulpafhankelijkheid, de 'strijkstok' en corruptie, hebben de mensen die meediscussiëren vaker het beeld van de bureaucratistische logheid van internationale instituties als de Verenigde Naties voor ogen dan van kleinschalige projecten van de onderzochte particuliere OS-organisaties. Zelfs met een goed verhaal, met alle mogelijke transparantie over de geldstromen, met initiatieven buiten de traditionele samenwerkingsverbanden, zoals Hivos' samenwerking met de Triodosbank, met KPN, google of *coolpolitics* – de kleinste spelers binnen de sector kunnen niet het gevoel

wegnemen dat de 'echte' OS (de hulp vanuit regeringen) geldverspilling is. Meestal vinden zij dat namelijk zelf ook. Je kunt immers vaak beter het eigen initiatief van burgers en maatschappelijke organisaties steunen dan begrotingssteun geven aan een regering die al jaren tekort schiet.

*Ten tweede*: er zijn natuurlijk wel degelijk punten van kritiek te noemen die particuliere OS-organisaties zich aan moet trekken: te veel versnippering, te weinig samenwerking met het bedrijfsleven en te veel afhankelijkheid van fondsen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Maar tegelijkertijd is De Wals boek vol van kaders met tegenvoorbeelden, alleen al bij de onderzochte organisaties.

En zo simpel zwart/wit is de hele thematiek ook niet: versnippering is een ander woord voor vele spelers met hetzelfde onderwerp (inclusief de nieuwe spelers, zoals particulieren en bedrijven). Wie betwist dan het bestaansrecht van individuele initiatieven? De betere 'merken' zullen heus wel naar boven drijven, we accepteren tenslotte ook hele schappen vol met verschillende soorten pindakaas. Samenwerken met andere maatschappelijke actoren zou natuurlijk mooi zijn. Wie wil niet het soort 'business partners' als *War Child*: altijd goed zo'n spotje met Marco Borsato of Feyenoord! Dit is simpelweg een sterke kant van deze nog steeds jonge organisatie. Maar niet alle OS-werkvelden zijn zo 'aaibaar' als sportende of muziek makende kinderen. En wie zegt dat maatschappelijk verantwoord ondernemen moet uitgaan van OS-organisaties? De productie vrijmaken van kinderarbeid is toch vooral een verantwoordelijkheid van bedrijven? Als die daartoe aangezet kunnen worden, is dat misschien wel beter dan een extra centje voor Hivos.

En dan de afhankelijkheid van het geld van Koenders. De Wal geeft steekhoudende argumenten voor de nadelen hiervan: wie betaalt,

bepaalt (OS-organisaties kunnen moeilijk een eigen koers varen als het Ministerie de eisen aan het beleid bepaalt); bij stopzetting van de financiering is een organisatie in één klap failliet en, wederom, andere maatschappelijke actoren zijn nauwelijks betrokken bij het ontwikkelingswerk. Feitelijk is de totale afhankelijkheid inmiddels uit de wereld: organisaties die subsidie aanvragen bij minister Koenders, moeten minimaal 25% van hun inkomsten uit andere bronnen halen. Maar juist die ervaring met fondsenwerving elders heeft ook al aangetoond wat het nadeel hiervan is: elke donor wil z'n eigen op maat gemaakte programma, vaak met eigen eisen aan de manier waarop er wordt gewerkt, en niet altijd gere-deneerd vanuit de behoefte van de mensen in ontwikkelingslanden. Zo krijg je een lappendeken van projecten en wéér een aantal medewerkers erbij die zich alleen bezighouden met het aanvragen en verantwoorden van subsidies.

*Ten derde:* in de uitspraak 'OS-organisaties zijn te druk met zich zelf' zit een dimensie die De Wal in haar boek wel behandelt, maar die in het stuk in *ViceVersa* niet aan de orde komt. Wat hebben de ontvangers van ons geld en advies eigenlijk te zeggen over strategie en beleid van OS-organisaties? De fundamentele vragen waar De Wal het over heeft (voor wie zijn we er, waartoe zijn we er, wat is onze toegevoegde waarde?), moeten vooral beantwoord worden aan de hand van de realiteit in ontwikkelingslanden en niet zozeer aan een gemakkelijk geroepen 'weg ermee' vanaf de Nederlandse borreltafel.

Wat zouden OS-organisaties moeten doen om zich beter aan te passen aan veranderende uitdagingen vanuit de ontvangende landen? Meer formele zeggenschap voor 'stakeholders' bij de ontwikkeling van de strategie van de organisatie wordt deze dagen door veel kandidaten voor 'Koenders-financiering' bediscussieerd. Ook zouden er vaker en

grondiger contextanalyses gemaakt moeten worden, niet alleen om de samenwerking met bestaande partners en in 'bekende' landen te verbeteren, maar ook om open te staan voor het verleggen van zwaartepunten. Kennisopbouw over een langere termijn en gedreven vanuit lokale betrokkenheid van activisten en onderzoekers is hierbij van doorslaggevend belang. Hoe combineer je dit 'langzame' werk met de roep van publiek en politiek om eenvoudig zichtbaar 'resultaat'? Misschien moeten we hierover nog eens te rade gaan bij organisatieadviseur De Wal.

*Ute Seela*

---

**Ute Seela** werkt voor het kennisprogramma van Hivos (Humanistisch Instituut voor Ontwikkelings-samenwerking).

---

## Koranscholen géén broeinest

**Farish A. Noor, Yoginder Sikand & Martin van Bruinessen (red.)**

**The madrasa in Asia – political activism and transnational linkages.**

*Amsterdam: ISIM /Amsterdam University Press, 2009; 303 blz.; 39,50 euro;*

*ISBN: 978-90-5356-710-4*

Sinds de aanslagen van 11 september 2001 staan *madrasa's* in het westen volop in de belangstelling. In het bijzonder in de Verenigde Staten heeft het idee postgevat dat er een belangrijk verband bestaat tussen het op islamitische leest geschoeide onderwijs, zoals dat op vele Koranscholen in Azië en Afrika wordt gegeven, en het gedachtegoed van Al-Qaeda, verspreid via het internet en de videoboodschappen van Osama Bin Laden en zijn rechterhand Ayman Al-Zawahiri.

Colin Powell noemde Koranscholen een aantal jaren terug 'broedplaatsen van terrorisme' en zijn collega Rumsfeld vroeg zich in dat verband hardop af of de Verenigde Staten wel in staat waren de enorme stroom terroristische alumni in te dammen, c.q. vroegtijdig uit te schakelen.

Deze simplistische voorstelling van zaken is de regering-Bush gelukkig ook in eigen land al snel op de nodige kritiek komen te staan. In een vermaard artikel in *The New York Times* wezen onderzoekers

Peter Bergen en Swati Pandey in 2005 al eens op het feit dat veruit de meeste terroristen, inclusief de daders van 9/11, hoogopgeleid waren en zelfs vaak aan universiteiten in het westen hadden gestudeerd.<sup>1</sup> Zo voltooide Mohammed Atta zijn studie stedenbouwkunde aan de Technische Universiteit van Hamburg, terwijl Khalid Sheikh Mohammed werktuigbouwkunde studeerde in North Carolina. De strekking van het stuk was duidelijk: waarom richten Amerikaanse veiligheidsdiensten zich op dorpschooltjes in de Punjab, als de terroristen van Al-Qaeda beter zijn opgeleid dan de gemiddelde Amerikaan?

*The madrasa in Asia – political activism and transitional linkages*, uitgegeven door het ISIM en Amsterdam University Press, beschrijft het wel

en wee van een aantal van deze madrasa's in uiteenlopende landen als Iran, Pakistan, India, China, Maleisië en Indonesië. Hoewel (de denkbeelden van) de Taliban en Al-Qaeda regelmatig opduiken, richt het boek zich vooral op de belangrijke sociaal-maatschappelijke functie die Koranscholen op lokaal niveau vervullen: met vaak maar zeer beperkte middelen geven de madrasa's in Azië immers miljoenen kinderen de kans op in ieder geval een aantal jaren (basis-)onderwijs.

In het nauw gedreven door de Amerikaanse *War on Terror* en vérgaande maatregelen van hun nationale overheden hebben de meeste Koranscholen echter moeite het hoofd boven water te houden. De auteurs, die vaak maanden op de scholen meedraaiden, beschrijven hoe de madrasa's worstelen met de bijna existentiële vraag of er aan overheidsbemoediging en modernisering valt te ontkomen. Binnen dat krachtenveld valt op dat de meerder-

heid weliswaar bereid is concessies te doen, maar dat een kleine minderheid deze halsstarrig afwijst en in zichzelf gekeerd raakt. Daarmee lijkt het Amerikaanse zwart-wit-denken andermaal averechts te werken: de onbeholpen *Axis of Evil*-retoriek en de fundamentele afwijzing van andere religies en culturen leiden immers slechts tot verdere vervreemding – en radicalisering.

Gelukkig lijkt het *clash*-denken echter ook in de Verenigde Staten zijn langste tijd te hebben gehad: de nieuwe Amerikaanse president Obama heeft duidelijk meer oog voor de geweldige veelzijdigheid van de islam – een wereldreligie met bijna anderhalf miljard volgelingen – en is veel beter in staat mensen voor zich in te nemen en, waar nodig, bruggen te slaan. Dat heeft niets te maken met concessiepolitiek of een gebrek aan ruggengraat (Obama heeft het gevaar van Al-Qaeda en andere terreurgroepen nimmer gebatelliseerd), maar met een slim-

mere en effectievere aanpak. Zijn redevoering in Kairo begin juni was niet alleen de opmaat tot een evenwichtiger en oprechter Amerikaans buitenlands beleid, maar ook een gebaar naar de gehele islamitische wereld.<sup>2</sup> Obama's speech is overal juichend ontvangen; het is te hopen dat ook alle besturen en schoolhoofden van de vele tienduizenden madrasa's in Azië een streep zetten onder het wij-zij-denken van weleer en de handreiking van Obama aanvaarden.

Maarten Barends

---

M.G. Barends is als jurist werkzaam voor de Verenigde Naties.

### Noten

- 1 Peter Bergen & Swati Pandey, 'The Madrassa Myth', in: *The New York Times*, 14 juni 2005.
- 2 De rede van Obama is te vinden op: [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

---

## De opkomst van Karzai in Afghanistan

Bette Dam

### Expeditie Uruzgan. De weg van Hamid Karzai naar het paleis.

Amsterdam: Arbeiderspers, 2009; 192 blz.; 18,95 euro;

ISBN: 978-90-2956-721-3

---

Hamid Karzai werd in 2002 benoemd tot president van Afghanistan. Hoe hij op die positie terechtkwam, wordt op boeiende wijze gepresenteerd in het onlangs verschenen boek *Expeditie Uruzgan* van freelance-journaliste Bette Dam. In 2006 bracht zij een korte tijd door bij de Nederlandse troepen in Uruzgan, maar zij bleef in die tijd binnen de poorten van 'Kamp Holland', waardoor haar beeld – en dat van andere journalisten – beperkt en dus eenzijdig bleef. Een gesprek met een collega van de Wereldomroep wekte

haar nieuwsgierigheid en werd de aanleiding van een nieuw bezoek aan Afghanistan; dit keer alleen.

*Expeditie Uruzgan* beschrijft de rol van Karzai vóór, maar in het bijzonder ook ná 11 september 2001. Hoe kon een gevluchte onderminister van Buitenlandse Zaken uit een niet erg prominente Afgaanse familie uiteindelijk het hoogste ambt bereiken? Bette Dam gaat uitgebreid in op de stammencultuur en trouw/ontrouw aan personen en denkbeelden. Zo wordt indringend omschreven hoe vertrouwelingen

van Karzai kiezen voor andere bondgenoten als ze dat op enig moment beter uitkomt. Daarbij staat eigen gewin vaak op de eerste plaats. Stammen, sub-stammen en familieleden bevechten elkaar of sluiten allianties om te trachten de macht in een bepaalde regio te verkrijgen. Zo ontstaat een wirwar van tijdelijke bondgenootschappen en vetes, die voor buitenstaanders – maar soms ook voor de Afghanen zelf – moeilijk in kaart te brengen zijn.

Tijdens Karzai's opstand tegen de Taliban leiden de steeds wisselende machtsverhoudingen telkens weer tot grote problemen. Karzai is zelf voortdurend bezig om zoveel mogelijk bondgenoten te verzamelen en schuwt niet ook personen met een Taliban-achtergrond in zijn gelederen op te nemen. Dat hij contacten met de Taliban heeft, is nauwelijks

verwonderlijk. Net als Karzai zijn de Taliban allemaal *Pashtun* en sommigen komen zelfs uit zijn eigen 'Popolzai'-stam.

Op het moment dat Karzai verneemt dat er in de Verenigde Staten aanslagen hebben plaatsgevonden, weet hij dat de Amerikanen in actie zullen komen tegen al-Qaida en dus ook tegen de Taliban, die de terreurorganisatie al jaren onderdak biedt. Vanaf dat moment maakt hij plannen de Amerikaanse aanvalen te benutten om de Taliban uit Afghanistan te verwijderen, te beginnen uit Uruzgan. Als hij met een kleine groep vertrouwelingen uiteindelijk Uruzgan binnentrekt, wordt duidelijk dat hij al enige tijd contacten heeft met de Amerikanen en hij daardoor over aanzienlijke sommen geld beschikt, alsmede over heel wat satelliettelefoons, die hem in staat stellen de nodige contacten te onderhouden.

Karzai's eerste poging de Taliban uit Uruzgan te verdrijven, mislukt. Pas als hij steun krijgt van een Amerikaanse eenheid, kan hij zijn doelstelling bereiken. Dat een en ander niet van een leien dakje gaat, blijkt uit het feit dat hij maar ternauwernood en dankzij Amerikaanse luchtsteun ontsnapt aan een grootscheepse aanval van de Taliban op Tarin Kowt. Daarbij vallen aan Taliban-zijde grote aantallen doden. Pas vanaf dat moment krijgt Karzai de steun van een aantal stamleiders die hij al heel lang probeert te krijgen.

Dat Karzai ook door de internationale gemeenschap wordt gesteund, blijkt tijdens de conferentie in Bonn met Afghaanse oppositiegroepen en nauw betrokken buurlanden, onder leiding van de Verenigde Naties. Hoewel hij niet aanwezig is en er ook oppositie is vanuit de zogenaamde Rome-groep, wordt het steeds duidelijker dat Karzai misschien wel de enige kandidaat is voor de leiding van een interim-regering, die voor iedereen acceptabel is.

*Expeditie Uruzgan* beschrijft het machtsspel in Afghanistan in detail en met gevoel voor overwegingen van betrokken personen en partijen en de verschillende agenda's die alle betrokkenen erop nahouden. Het boek maakt ook duidelijk dat het winnen van de '*hearts and minds*' van de lokale bevolking niet zo simpel is als velen denken te weten. Voor de Nederlandse militairen en andere officiële vertegenwoordigers die relatief kort in Uruzgan verblijven, moet het uitermate moeilijk zijn in een omgeving waar veel fluide is, een opdracht uit te voeren die van nature al erg complex is.

Dat de bestuurlijke situatie in Afghanistan sinds 2001 niet indrukwekkend is veranderd, blijkt ondermeer uit de invloed die de Taliban weer dagelijks uitoefent op de bevolking en de regering. De invoering van in het bijzonder vrouwonvriendelijke wet- en regelgeving is daarvan een voorbeeld. Maar ook de dreigementen, en gedeeltelijke uitvoering van die dreigementen, om de verkiezingen te verstoren, tonen aan dat er na acht jaar nog steeds geen sprake is van een sterke centrale overheid. De verkiezingsopkomst van circa 50% is evenmin hoopgevend; kennelijk spelen eigen belangen nog steeds een rol van betekenis. Dat het nog steeds niet duidelijk is hoe de machtsverhoudingen eruit gaan zien, toont aan dat er nog veel te doen is op bestuurlijk en administratief gebied.

Ten slotte; als Karzai de verkiezingen wint en de eerder ontslagen generaal Abdul Rashid Dostum een plaats in zijn regering geeft, is het maar zeer de vraag of er een eind komt aan corruptie, slecht lokaal bestuur en gebrek aan centrale sturing. De Oezbeek Dostum werd op het laatste moment opgetrommeld om meer steun te verkrijgen tijdens de verkiezingen. Hij wordt er echter ondermeer van beschuldigd in 2001 honderden, mogelijk duizenden Taliban te hebben vermoord in Dasht-i-Leili.

*Expeditie Uruzgan* is een pakkend boek, dat een duidelijk beeld schetst van de ingewikkelde Afghaanse samenleving. Een aanrader voor eenieder die meer wil weten over de achtergronden van Hamid Karzai en de problemen waarmee de internationale gemeenschap te maken heeft bij de wederopbouw van Afghanistan.

*Sjors Callenbach*

---

Kolonel George P. Callenbach is plv. hoofd van het *Clingendael Security & Conflict Programme* (CSCP).

## NASCHRIFT

In oktober 2009 kwam de verkiezingstoezicht-commissie van de VN tot de conclusie dat circa een derde van de door Karzai bij de in augustus gehouden presidentsverkiezingen behaalde stemmen niet kon kloppen. Daarmee kwam Karzai onder de helft van het stemmenaantal terecht. Karzai en zijn belangrijkste opponent Abdullah Abdullah stemden in met een tweede stemronde, die op 7 november 2009 zouden worden gehouden. Nadat Abdullah zich had teruggetrokken, maakte de kiescommissie op 2 november 2009 bekend dat die tweede is afgelast. [eindred.]

# Signalementen

---

**Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses A. Wessel (red.)**

**Jaarboek Vrede en Veiligheid 2008. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief.**

*Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2008; 324 blz.; 24,50 euro;*

*ISBN: 978-90-361-0117-2*

---

Deze bundel van 15 artikelen over het onderwerp Vrede en Veiligheid zijn van de hand van wetenschapslieden verbonden aan diverse Nederlandse wetenschappelijke instituten.

Terecht merkt Kees Homan (Instituut Clingendael) op hoezeer de onderwerpen in dit jaarboek in de 25 jaar van zijn bestaan veranderd zijn.

Stonden voor het beëindigen van de Koude Oorlog en de aanslagen van 9/11 de artikelen in het teken van kernbewapening, vredesbeweging, wapenbeheersing en ontwapening, de laatste jaren treft men er artikelen aan over bioterrorisme, non-prolifera-tie met betrekking tot landen als Iran en Noord-Korea, klimaatverandering, falende staten en vele andere nieuwe onderwerpen. Homans inleidend artikel is dan ook getiteld 'De nieuwe wereld (wan)orde', en dat van Johan van der Dennen (Rijksuniversiteit Groningen) 'Beschouwingen over de "nieuwe oorlog"'. Edwin Bakker (Instituut Clingendael) schrijft over 'Terrorisme en politiek gewelddadig activisme in Nederland'. Dat neemt

niet weg dat ook aandacht wordt geschonken aan de Nederlandse vrede-staak. Dick Leurdijk (Instituut Clingendael) neemt het steeds belangrijker wordende verschijnsel van de internationale vredesmissies voor zijn rekening. Koos van der Bruggen (Universiteit Leiden) schrijft over 'nieuwe vredesbewegingen en professionele vredesorganisaties' en samen met Ben Schennink over een 'Een kernwapenvrije wereld: een nieuw appel van IKV en Pax Christi'. (De auteurs zijn verbonden aan het aloude Pax Christi resp. IKV). Wat de 'nucleaire kwestie-Iran' betreft, is het 'wachten op Obama' volgens Paul Rusman (Rijksuniversiteit Groningen). Dat de wereld is veranderd, blijkt ook uit de artikelen over Europa. Ramses Wessel (Universiteit Twente) spreekt van 'een nieuwe' civiele en militaire rol van Europa en Theo van den Hoogen (Rijksuniversiteit Groningen) over 'de moeizame verhouding tussen de Europese Unie en Turkije', de trouwe bondgenoot van weleer. Ook wat

het wereldnieuws betreft, komen nieuwe onderwerpen aan de orde: Rob de Wijk (Universiteit Leiden) richt de schijnwerper op de 'Trans-Atlantische verdeeldheid', getuige de kwesties Afghanistan, raketterschild, Georgië. Marcel de Haas (Instituut Clingendael) ziet, gezien zijn artikel 'Het Russisch veiligheidsbeleid: weerzien met het Sovjetrijk?', Rusland assertiever worden. De sinoloog Henk Schulte Nordholt zet 'China's positie in de wereld' uiteen. En daar is het in ieder jaarboek wederkerende overzicht van de ontwikkeling van de publieke opinie door Philip Everts (Universiteit Leiden). Ten slotte een artikel van de hand van Bert Bomert (Radboud Universiteit) over het Nederlandse defensiebeleid (er kan 'meer met minder', is zijn conclusie), alsmede een overzichtsartikel door Duco Hellema (Universiteit Utrecht) van het Nederlands buitenlands beleid in de periode 1983-2008, door Hellema de 'neoliberale periode' genoemd. (F.v.d.B.)

---

**Andrew F. Cooper & Timothy M. Show (red.):**

**The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience.**

*Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009; xxv + 291 blz.; £ 60,=;*

*ISBN: 978-0-230-57549-3*

---

Het voorwoord van deze bundel van 15 artikelen is van de hand van de ex-minister-president van Saint Lucia. Hij betoogt dat sinds de Eerste Wereldoorlog kleine landen

worden beschouwd als 'irritants in international relations'. Het aantal kleine landen is sindsdien sterk toegenomen, in het bijzonder na het uiteenvallen van het commu-

nistisch systeem. Het ziet er naar uit dat de periode van de Koude Oorlog meer moet worden beschouwd als een soort *interregnum* tussen de Eerste Wereldoorlog en de huidige periode, dan als een periode van relatieve vreedzame stabilisatie en economische expansie. Kleine staten laten op diplomatiek gebied steeds vaker van zich horen. In de bundel komt het diplomatiek optreden van

kleine staten, vooral uit het Caribisch gebied en Afrika, aan de orde, waar het de gevolgen van globalisering en het optreden van internationale instellingen betreft. De artikelen zijn rond drie thema's gegroepeerd. Het eerste deel gaat over de uitdagingen en de realiteit van het praktiseren van een 'small state diplomacy' door deze kwetsbare staten. Naast enkele algemene artikelen daarover wordt onder meer het zg. 'soft power'-beleid van Singapore en de

Caribische staten geanalyseerd. Het tweede deel behandelt de diplomatie van kleine staten met betrekking tot regionale organisaties. In dit deel treft men een artikel aan over het diplomatieke beleid van IJsland. Dat is – in het kader van het *Nordic State*-idee – gericht op de betrekkingen met de buurlanden inzake handel en defensie. Onder de artikelen in het laatste deel, over diplomatie van kleine staten met betrekking tot internationale organisaties, bevindt

zich een bijdrage over de diplomatie van kleine Afrikaanse staten *vis à vis* de WTO. In een nawoord beveelt Anthony Pane (hoogleraar aan de Universiteit van Sheffield) de kleine staten aan geen genoegen te nemen met het idee dat zij zich noodzakelijkerwijze heen en weer bewegen tussen kwetsbaarheid en veerkracht. Beide concepten dienen te worden samengesmeed tot een kleine-statenbeleid: 'rethink resilience not as a quality, but as a strategy'. (F.v.d.B.)

---

**Seth D. Kaplan**

**Fixing Fragile States. A New Paradigm For Development.**

*Westport, Connecticut/Londen: Praeger Security International, 2008;*

*xv + 215 blz.; £ 44,95*

*ISBN-13: 978-0-275-99828-8*

---

Deze studie over fragiele staten is van de hand van een 'business consultant' die aan het hoofd heeft gestaan van diverse multinationals en die plaatselijke coöperaties oprichtte. Onder 'fragiele staten' rekent hij alle landen waarin de staat door een belangrijk deel van de bevolking niet als legitiem wordt ervaren waar het gaat om de bestuurlijke en juridische structuren van het land, de manier waarop zijn leiders worden gekozen en belangrijke beslissingen nemen. Er is sprake van een 'mismatch' tussen staat en traditionele groepsidentiteiten. Bovendien zijn de bestuurlijke lichamen dermate zwak en corrupt, dat ze niet in staat zijn 'to foster any legitimacy on their own'. Het gaat dus om landen waar instabiliteit veroorzaakt wordt door het 'fundamental design' van de betrokken staat en niet bijvoorbeeld door de persoonlijkheid, de gesteldheid en het beleid van bepaalde

leiders. Kaplan verwerpt het huidige ontwikkelingsparadigma. Dat is met zijn (meer) verkiezingen, (meer) ontwikkelingshulp, macro-economische hervormingen en vredesmissies te simpel en te algemeen. Iedere staat is uniek. Men moet zich veel meer afvragen met welke instellingen en met welk beleid een bepaalde staat het meest gediend is: aanknopen bij bestaande menselijke hulpbronnen, capaciteiten en tradities, voordeel proberen te trekken uit bestaande sociaal-politieke omstandigheden, aanknopen bij die delen van een land waar het wel goed gaat. En men moet in het bijzonder de sociale cohesie (waar die vanouds aanwezig was) koesteren en bevorderen. In drie delen werkt Kaplan zijn ideeën uit. In deel I stelt hij de diagnose en vraagt hij zich af waarom en hoe landen zich ontwikkelen, wat er thans aan schort en waarom ze falen. In deel II ontwikkelt hij het raamwerk

voor een nieuw paradigma. 'The key to fixing fragile states is to legitimize the state by deeply enmeshing it within society.' Falende staten hebben in het verleden enorme hulpbronnen opgebouwd die als fundament kunnen dienen voor een politieke, economische en sociale ontwikkeling. Hulp van buitenaf kan niet worden ontbeerd, maar die hulp dient dan geconcentreerd te zijn op lokale processen ter ondersteuning van 'cohesive societies and widely accepted institutions necessary for societal governing systems'. Deel III bevat *case studies* van zeven gebieden met hun eigen, onderling afwijkende, structuren, hun cultuur en moeilijkheden. Het betreft hier West-Afrika, de Democratische Republiek Congo, Syrië, Somalië, Bolivia, Pakistan, de Kaukasus en Azerbeidzjan. (F.v.d.B.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.), die ook alle bijdragen aan deze aflevering heeft verzorgd.

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)

# Summaries

## **Simon Schunz & Hans Bruyninckx**

take a critical look – one month before the crucial 15<sup>th</sup> conference of the parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Copenhagen, at how the European Union has positioned itself in the negotiations on a post-2012 climate agreement. The evolving international context but also certain dynamics of the negotiation process itself have considerably slowed down progress of the debates. Currently, parties appear to be waiting for each other to make the first move. In this context, the Union had been one of the first key players to make a unilateral pledge to reduce emissions by 20%, backed up by a package of climate and energy legislation, and offered to move to 30%, if an international agreement including efforts by other industrialized countries and major developing countries is reached. The gain in credibility that the Union has made through its pro-activeness and a broader strategic approach early in the negotiations has, however, been jeopardized by recent hesitations and (deliberately) vague proposals on the issue of finance. To break the deadlock in current negotiations, the EU will, in the short run, have to reconsider its strategic choices and come up with a more convincing position on climate finance. In a medium and long-term perspective, it will then have to re-assess its strategy for the global governance of climate change more generally so as to maintain the central role it has played in this arena over the last one and a half decades.

## **Coby van der Linde**

deals with various complicating stumbling blocks in the global transition process to a low carbon intensive economy. Substitution of coal, oil, and gas will cause shortages in other natural resources, e.g. water and food stuffs. International relations may experience negative impacts of side effects of well-intentioned policy measures to prevent climate change.

## **Bram Buijs**

argues that efforts in China to move towards a more sustainable energy system are quite significant. China's pragmatic approach to the climate change discussion offers opportunities to reach an agreement in Copenhagen, as illustrated by Chinese President Hu Jintao's commitment to a Chinese carbon intensity target at the UN summit in New York in September 2009. However, the challenge to limit Chinese emissions in the face of continuing economic growth makes success improbable unless it is backed by sufficient support from the global community. Cooperation between China and the United States has large potential benefits, but is hampered by the slow progress in the United States on the climate change debate. A breakthrough is imperative to allow for a chance of success in Copenhagen.

## **Christof van Agt**

surveys Russia in the strategic arena's of economic growth, energy security and climate change. To fuel economic recovery and growth Russia will increase oil and gas supplies to the industrialized market economies of the Euro Atlantic in the West and the Asian Pacific growth economies in the East. Despite

the post-Soviet economic collapse, Russia is still among the largest emitters of greenhouse gases, after the United States, China and the European Union. Moscow's foreign economic policies are spearheaded by natural gas, a clean burning fossil fuel pivotal to world economic transition to a less carbon intensive 'green' model. Despite the adoption of a new climate-change strategy and Russia's acknowledgement that it must play a responsible role in the run up to the Climate Change Summit in Copenhagen, Moscow's policy position is still aloof, due to geopolitical undercurrents and Russia's particular position in debates on the nature and cost of mitigation measures between industrialized countries and the emerging economies of the developing world.

## **Louwrens Hacquebord**

gives attention to the Arctic region and the International Polar Year (2007-2008). Many expeditions were organized to carry out scientific research in polar regions. It has raised public attention to the implications of climate change, one of which is the melting of sea-ice in the Arctic Ocean. This means that at least in Summer the Arctic Ocean will become 'open' for the exploitation of natural resources and for new, shorter shipping routes. The Arctic is now on the world political agenda. So far most attention was concentrated on the geopolitical situation rather than on the consequences of climate change in the Arctic. The European Union should take initiative in the reduction of greenhouse gasses and the emission of black carbon at the Climate Summit in Copenhagen to show to the Arctic countries its concern for the environment in the Arctic region.

### **Arjan Vliegthart**

explores some of the remaining questions that surround the Dutch decision-making process that led to the political support of the Anglo-American invasion of Iraq in March 2003. The Dutch decision to support this invasion politically but not militarily has remained highly disputed throughout the last years. The author states that there are at least three obscure issues: the Dutch argument that the existing UN resolutions provided a solid basis for the approval of a military attack, the relationship between the Netherlands and its Western allies in the build up to the war and the role of intelligence agencies and their failure in determining the actual threat that Iraq posed to the world. These questions need to be addressed to allow Dutch policy makers to learn from mistakes that have been made.

### **Leonard Besselink & Ramses Wessel**

make the point that increasing activities of international organizations triggered the question of whether the traditional openness of the Dutch Constitution in relation to international rules needs to be reconsidered. Recent developments – e.g., in relation to international anti-terrorism measures – raise the question of whether we should continue to allow international decisions to become part of our national legal order and to what extent we should balance these rules against existing national and international standards in the areas of human rights and parliamentary democracy. The Dutch government has decided to establish a committee to look into possible modifications of the Dutch Constitution. One of the areas to be addressed by the committee is the relationship between the Constitution and international law. The authors offer some suggestions to square the traditional ‘monist’ system of the Netherlands and the adherence to rule of law principles.

### **Andre Gerrits**

discusses the role of Europe in the current debate on shifting global power relations. In comparison with other powers (the United States, China, Russia) there is a vast array of interpretations on the European Union’s global role and relevance: from the EU as an ever more marginal actor to the world’s new super power. Among those who take the EU seriously a fair measure of agreement exists on the distinct nature of Europe’s global power, namely the soft, civilian or normative nature of its power. The author discusses the main features of Normative Power Europe, debates its flaws, and assesses its practical relevance.

### **Sara Depauw**

elaborates on the European arms trade policy. In the aftermath of 9/11 the international community identified control on arms trade as one of the key aspects in the fight against proliferation of weapons of mass destruction. In the European Union, arms trade used to be excluded from Community law because of ‘essential security interests’ and remained under the sovereignty of the Member States. On 23 April 2009 the Council adopted a directive on intra-community trade in defence equipments which brings arms trade under Community legislation. The directive aims to lower trade barriers within the EU to support the liberalization of European defence markets. The author points to the tension between security objectives and economic aspirations in the European policy on arms trade. Although the security risks inherent to trade in military equipment are widely acknowledged, current developments in the European policy on arms trade reveal that economic objectives take the lead.

### **Sabine Schipper**

states that the unity of the Belgian kingdom is continuously weakened by the transition of power from the

federal government to the regional governments. Recent regional elections show that public opinion in the French speaking region of Wallonia on the one hand and in the Dutch speaking region of Flanders on the other are distinctly divided into left and right. The deep and dividing conflicts between the two regions are not limited to Belgian territory: Among others the Council of Europe and the United Nations’ discrimination committee have criticized the way Flanders interprets and carries out Belgian language legislation. French speaking people living in the Flanders region are said to be denied their human rights. They are currently trying to obtain the status of an internationally acknowledged cultural and linguistic minority. The Flemish, however, feel they are merely protecting the language barrier the French speaking population once agreed to. This international aspect of the ongoing Belgian community crisis affects Flanders and its ambitions to become an independent actor in international relations.

### **Sico van der Meer**

presents four scenarios on the future of North Korea when its dictator, Kim Jong Il, would die. Kim is suffering from health problems and his passing away may have serious implications for the stability at the Korean peninsula – and thus for the international community. The four scenarios vary between a smooth succession of Kim by his youngest son without any major changes in North Korea, to a struggle for power with anarchy and chaos as a result. If the regime implodes, a unilateral intervention by China as well as a multilateral intervention by South Korea, the United States, and other countries, are possible. Although predicting developments in North Korea is nearly impossible, the author argues that these scenarios can at least assist the international community in preparing for sudden changes at the Korean peninsula.

# NIEUW VERSCHENEN...



Paul Hoebink (ed.)  
2009. 232 p. € 35,00  
ISBN 978 90 232 4586 5

## THE NETHERLANDS YEARBOOK ON INTERNATIONAL COOPERATION 2008

*The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2008* is a second of the series yearbooks. The Yearbook has as objectives: to stimulate and feed the scientific and political debate on the Dutch international cooperation; to offer opportunities for publication for researchers in the field of international cooperation; to stimulate young researchers to undertake research on Dutch international cooperation and to publish on MA and PhD research.

In the first part of the Yearbook, the Forum, articles are offered on the Dutch Africa policy, the Dutch debate on research and development, and on the conservative criticism of development assistance in the Netherlands.

In the second part, called Articles, the first three articles are focusing on private aid organisations in the Netherlands.. Not only the geographical distribution of Dutch private aid is analysed, but also the relations between Dutch NGOs and their Southern partners and their policies regarding enterprise development are discussed. Two articles analyse the situation in Chad and Darfur and the complex relation between security, development and humanitarian assistance.

The other two articles in this section discuss impact evaluation of development interventions and the support for citizens' initiatives in development cooperation.

In the last section three overviews are presented of Dutch development cooperation, private aid organisations and business and development in 2007.

Paul Hoebink is Extraordinary Professor in Development Cooperation at the Centre for International Developments Issues (CIDIN) of the Radboud University Nijmegen.

**Meer informatie en online bestellen:  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56**

**[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)  
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

The logo for Van Gorcum, featuring a small crown icon above the letter 'o' in 'Gorcum'.

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43  
9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)