

Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 11- november 2010



Chinese aanpak van **mensenrechten**

Medvedevs bewapeningsplannen

Balkenendes **buitenlands beleid**

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, D. Crieckemans, E. Drieskens,
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 € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00
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.

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud novembernummer 2010

COLUMN

Kees van Kersbergen

Democratische malaise 565

ARTIKELEN

Jan Rood & Marieke Doolaard

Activisme als risico: buitenlands
beleid onder Balkenende 567

Louise van Schaik, Marcel Kok & Maarten Hajer

Voorsorteren op weg naar een duurzame
toekomst: bestuurlijke aanpassingen en
keuzen in de Europese Unie 572

Pepijn Terra

SWIFT en het 'Terrorist Finance Tracking
Program': triomf voor de burger of voor
het Europees Parlement? 577

Marcel de Haas

Medvedevs herbewapening: de beer
terug op het militaire toneel? 582

Cedric Ryngaert

Mensenrechten in China: werk in
uitvoering 587

Anna Kiebert

Cambodja's hybride democratie 592

Bart Woord

Onderzees glasvezelkabelnetwerk:
Achilleshiel van informatiemaatschappij
597

OPINIE

Gert Goeminne

Weg met het klimaatpopulisme 602

Wim van Eekelen

Met Dries van Agt naar Israël en
Palestina 604

Jaïr van der Lijn

De toekomst van Bosnië-Herzegovina
zit muurvast 607

THEATERRECENSIE

Ingrid d'Hooghe over

'Het is Chinees voor me' 609

BOEKBESPREKINGEN

Karel Jansen over

Het succes van een deel van Azië 611

Klaas van der Tempel over

*Hervorming veiligheidssector in
Centraal-Azië* 612

Maaïke Okano-Heijmans over

*Milieu als veiligheidskwes-
tievraag voor wie of wat?* 614

Maarten Lak over

Er zit een luchtje aan 615

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES

620

Democratische malaise

Het is niet zo moeilijk, zoals menigeen al gedaan heeft, de grote paradox van de democratie in de huidige tijd te herkennen. Enerzijds zijn we de afgelopen decennia getuige geweest van het feit dat overal ter wereld de democratie als politiek stelsel steeds meer legitimiteit en prestige is gaan genieten. Anderzijds kampen de gevestigde (en nieuwe) democratieën met een groeiende politieke malaise. De verschijnselen hiervan zijn grote politieke ontevredenheid; een groeiend aantal burgers dat gedesillustreerd of zelfs cynisch het politieke systeem de rug toekeert; een dramatisch verlies aan vertrouwen in kerninstituties als regering, parlement en politieke partij; en de opkomst van protest-partijen en anti-democratische bewegingen. Democratie wordt populairder, maar kan tegelijkertijd steeds minder enthousiasme voortbrengen, of althans zo lijkt het.

Beschouwen we de positieve kant, dan zien we dat het aantal democratische staten in de wereld sterk is toegenomen, van 42 in 1974 naar 89 in 2009, terwijl het aantal onvrije landen gedaald is van 64 naar 47 (de gegevens zijn van *Freedom House*). Naar schatting 46% van de wereldbevolking woont in een vrij land. Steun voor de democratie als de best mogelijke vorm van regeren is onverminderd hoog in alle regio's van de wereld. Het idee dat democratie als systeem weliswaar problemen kent, maar toch beter is dan welk ander politiek stelsel dan ook, kan in op één na alle landen (Nigeria) op de steun van een grote meerderheid van de bevolking rekenen. In een land als Denemarken steunt zelfs 99% van de bevolking deze stelling. Tegelijkertijd is er echter ook reden tot enige zorg. *Freedom House* constateert nu al vier achtereenvolgende jaren een verslechtering in de situatie van de politieke rechten en burgerlijke vrijheden in de wereld.

In de gevestigde en nieuwe democratieën is er sprake van toenemende politieke onvrede of zelfs desillusie met de politiek. Hoewel niet alle tekenen van verandering in de werking van de democratie ook noodzakelijk een verslechtering hoeven in te houden (lage participatie kan ook op tevredenheid duiden), is er toch reden voor grote zorg. Burgers bezien politieke partijen en politici met groot wantrouwen, zo

niet cynisme. Ook het vertrouwen in de regering, het parlement, grote bedrijven en vakbonden is laag en dalende. De meest recente opiniepeilingen in de Verenigde Staten laten bijvoorbeeld zien dat ondanks de schijnbare politieke opleving onder president Obama het vertrouwen in de regering tot een dieptepunt is gezakt. Zo zegt minder dan 20% van de Amerikaanse burgers dat de regering altijd of meestal te vertrouwen is en blijkt meer dan 80% de regering te wantrouwen.

Er is nog meer slecht nieuws voor de democratische rechtsstaat. In een toenemend aantal landen, zeker waar het electorale systeem dat gemakkelijk toelaat, groeit de steun voor, en de invloed op de regering van, populistische, rechts-radicalen partijen. Sommige van deze groeperingen zijn geworteld in de extreem-rechtse traditie en zijn gewoon anti-democratisch. Andere partijen, zoals de Nederlandse PVV, zijn aan het rechts-liberalisme ontsproten en hebben vooral problemen met de representatieve democratie, die ze vervangen willen zien door een meer plebiscitaire (ofwel populistische) democratie. Daarnaast willen zij ook de politieke rechten beperken van diegenen die zij tot buitenstaanders rekenen. Het PVV-programma stelt bijvoorbeeld dat de Nederlandse democratie in haar grootste crisis verkeert sinds Thorbecke, omdat de (linkse) elite het volk in het geheel niet representeert. Daarom moet de Eerste Kamer worden afgeschaft, het aantal leden van de Tweede Kamer drastisch worden verminderd (evenals hun bezoldiging trouwens), moet er een bindend referendum komen om de elite direct te kunnen corrigeren, moeten rechters en officieren van justitie door het volk worden gekozen en moet het Europees Parlement worden opgeheven (om maar een greep uit het programma te nemen). Daarnaast moet niet-Nederlanders het stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen worden ontnomen en mogen mensen met een dubbele nationaliteit niet in de regering, het parlement, de Provinciale Staten of gemeenteraden plaatsnemen of bepaalde overheidsfuncties uitoefenen. Leest u het maar na op www.pvv.nl.

Wat is er gaande? Waar komen de onvrede met de democratie en de politieke malaise vandaan? Zijn de instituties van de democratie niet goed genoeg aange-

past aan de veranderde maatschappelijke omgeving? Dat lijkt geen goede verklaring, omdat alle democratieën, met hun sterk uiteenlopende institutionele vormen, met dezelfde problemen kampen. Pasklare institutionele oplossingen lijken er dan ook niet te zijn. Waar ligt het dan wel aan?

De politieke elite schuift graag de schuld in de schoenen van de burger. Allereerst zou de burger *te dom* zijn. Of, netter uitgedrukt: burgers beschikken over gebrekkige informatie over de werking van de democratische politiek en ze zijn onvoldoende opgeleid om de complexiteit ervan te doorgronden. Omdat ze de democratische politiek niet begrijpen, keren ze zich ervan af. Ten tweede, de burgers zouden juist *te slim* zijn. Of, chiquer omschreven: de opmars van de *homo economicus*, ook in de politiek, heeft de calculerende burger gecreëerd, die heel goed in staat is het eigen belang in de publieke sfeer te behartigen, maar die, vanwege de kosten, niet bereid is de publieke zaak ook te dienen. Ten derde, de burger zou *te lui* zijn. Of, aardiger verwoord: er zijn ruim voldoende mogelijkheden tot deelname aan de politiek en de burgers worden uitdrukkelijk uitgenodigd en gestimuleerd hiervan gebruik te maken, maar ze doen het gewoonweg niet.

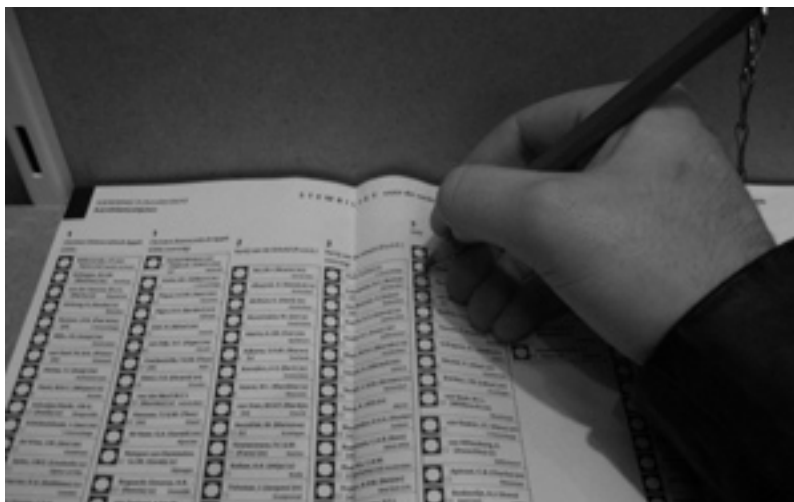
De burgers, zeker op feestjes en partijen, leggen de verantwoordelijkheid geheel bij de politieke partijen en de politici: ze zijn corrupt (zakkenvullers) en incompetent; ze liegen meestal of altijd, luisteren niet of nauwelijks naar gewone burgers en zijn uitsluitend in hun eigen belang geïnteresseerd. En al zouden ze al van goede wil zijn, dan zouden ze toch niets voor elkaar kunnen krijgen, omdat ze helemaal geen macht meer hebben. Die macht hebben ze namelijk zelf uit handen gegeven, door die af te dragen aan internationale organisaties zoals de Europese Unie,

aan de rechterlijke macht, aan de markt of aan vage quasi-overheidsinstellingen waar niemand verantwoordelijk voor is. Vaak geven politici zelf uitdrukkelijk toe dat ze niet te vertrouwen zijn en dat het beter is bepaalde bevoegdheden over te dragen aan experts, die wél het algemeen belang kunnen dienen. Is het dan een wonder dat burgers in de democratie massaal afhaken?

Daar komt bij dat door de 'missionaire' buitenlandse politiek van de Verenigde Staten democratisering in toenemende mate met fanaticisme, oorlog en geweld geassocieerd wordt. Het gevolg is dat democraten in autoritaire en andere niet-democratische landen zich gaan afvragen of de westerse constitutionele democratieën nog wel als een voorbeeld of ideaal gezien moeten worden. In de gevestigde democratieën is immers iedereen ontevreden, anti-democratische partijen worden er sterker en democratie blijkt elders met geweld te moeten worden opgelegd en gehandhaafd.

Ook al zit er in elk van de stekelige verwijten wel een kern van waarheid, de democratische malaise is te wijd verspreid, te universeel, om met zulke onderling tegenstrijdige verklaringen goed geduid te kunnen worden. Er is dringend behoefte aan dieper zelfonderzoek. Dit is belangrijk, want door de kakafonie van verwijten en kritiek dreigen we de grote verworpenheden van de democratische politiek en de rechtsstaat, namelijk institutionalisering van vreedzame oplossingen van tegenstrijdige belangen via collectieve en representatieve besluitvorming en bescherming van de vrijheid, uit het oog te verliezen.

Prof. dr Kees van Kersbergen is verbonden aan het Department of Political Science van Aarhus University in Århus, Denemarken.



Stemformulier
Foto: J.M. Luyt

Activisme als risico: buitenlands beleid onder Balkenende

Op 22 juli 2002 trad het eerste door Jan-Peter Balkenende geleide kabinet aan. Dit was het begin van een acht jaar durende periode waarin zijn vier regeringen verantwoordelijk waren voor het Nederlands buitenlands beleid. Wat heeft deze periode Nederland op buitenlands-politiek terrein gebracht? Hoe staat Nederland er internationaal voor na acht jaar Balkenende? Hoe staat het buitenland er in Nederland acht jaar later voor? En valt er na vier kabinetten-Balkenende iets te zeggen over de toekomstige oriëntatie van het Nederlands buitenlands beleid?

Van Srebrenica naar Uruzgan

Zowel het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende in 2002 als de val van zijn vierde kabinet in de vroege ochtend van 20 februari jl. hield verband met c.q. was het gevolg van Nederlandse (militaire) betrokkenheid bij internationale kwesties.¹ Balkenende I trad aan nadat op 16 april 2002 premier Wim Kok het ontslag van zijn tweede paarse kabinet had ingediend naar aanleiding van een kritisch NIOD-rapport over de Nederlandse rol tijdens het Srebrenica-drama. Balkenende IV viel op zijn beurt over onenigheid binnen de coalitie over voortzetting van de militaire missie in Uruzgan. Daarbij was vóór dat noodlottige moment de sfeer binnen het gezelschap al behoorlijk bedorven door de kritische conclusies van het begin dit jaar verschenen rapport van de Commissie-Davids over de wijze van besluitvorming door het demissionaire eerste kabinet-Balkenende inzake politieke steun aan de Amerikaans-Britse interventie in Irak in maart 2003.

De ironie derhalve is dat actieve (militaire) betrokkenheid van Nederland bij internationale conflicten zowel aan de wieg als aan het graf van de kabinetten-Balkenende heeft gestaan. Een constatering die onderstreept dat alhoewel buitenlandse politiek de afgelopen verkiezingen geen enkele electorale rol van betekenis heeft gespeeld, het zelfverkozen internationaal activisme een *politieke risicofactor* van grote betekenis is geweest voor opeenvolgende kabinetten.²

Van Fortuyn naar Wilders

De val van het tweede paarse kabinet markeerde bovendien de overgang naar een periode van grote politieke veranderingen en instabiliteit in eigen land. De samenstelling van de Balkenende-kabinetten zelve is daarvan welhaast de beste illustratie. Onder zijn lei-

ding heeft het CDA in wisselende samenstelling van meerderheids-, minderheids- en demissionaire kabinetten geregeerd met LPF, VVD, D66, PvdA en ChristenUnie; een op zich zelf al opmerkelijk breed politiek spectrum van onverenigbaarheden. De kortstondige samenwerking binnen het instabiele kabinet-Balkenende I stond daarbij model voor de opstand tegen de politieke elite onder de noemer van de Fortuyn-revolutie; een opstand die onder leiding van Geert Wilders en zijn PVV een voortzetting heeft gekregen en populistisch-nationalistische trekken heeft verworven. Dat deze omwenteling niet zonder gevolgen voor het buitenlands beleid kon blijven, bleek op 1 juni 2005, toen het wantrouwen tegen de politieke elite een uitweg vond in het 'nee' tegen de Europese grondwet en daarmee tegen de EU als een per definitie verdacht eliteproject.

Vanuit de toekomst van het Nederlands buitenlands beleid bezien is echter wezenlijker dat de periode-Balkenende ook model staat voor een vérgaande erosie van de politieke constellatie waarop het naoorlogs Nederlands buitenlands beleid in zijn fundamentele oriëntaties traditioneel heeft gerust. Dat beleid, gericht op de drieslag Communautaire integratie, Atlantische verankering en een multilateraal ingebedde internationale rechtsorde, kon bogen op onvoorwaardelijke steun van de drie dominerende centropartijen CDA, PvdA en VVD. Buitenlandse politiek was bovendien – enkele korte oprispingen van maatschappelijk verzet rond kruisraketten en het neutronenwapen daargelaten – geen onderwerp van omvangrijke publieke polarisatie. Integendeel, het kon onder de bevolking op een houding van 'permissive consensus' rekenen.

Hoe anders ligt dit heden ten dage. Het politieke midden is aan verval onderhevig en wordt niet langer gekenmerkt door een spreekwoordelijke consensus over de uitgangspunten van het buitenlands beleid. Dat laatste is mede een gevolg van de opkomst van populistische, meer naar binnen gekeerde, eurosceptische en anti-interventionistische flankpartijen, die door hun omvang een zodanige invloed hebben op het electorale speelveld, dat het midden zich qua buitenlands-politieke koers wel *moet* aanpassen. Europa, NAVO, ontwikkelingsgeld en defensie zijn, kortom, niet langer onomstreden. Een omstandigheid die in tijden van bezuinigingen zoveel zwaarder weegt, zeker vanuit de wetenschap dat deze sectoren

in de eigen samenleving geen natuurlijke of onomstreden 'constituency' hebben.

Van 9/11 naar?

Tot slot valt het tijdperk-Balkenende samen met het begin van een periode van toenemende instabiliteit, van crises en van onzekerheid binnen het internationale bestel. Het omslagpunt wordt ontegenzeggelijk gevormd door de aanslagen op de *Twin Towers*. Die vonden weliswaar plaats tijdens het laatste jaar van Paars II, maar de gevolgen lieten zich tijdens de kabinetten-Balkenende voelen. De invallen van de Amerikanen – militair gesteund door de Britten – in Afghanistan (2001) en Irak (2003), onder de noemer van de 'war on terror', hebben de internationale verhoudingen in deze periode zwaar onder druk gezet – op allerlei niveaus, maar niet in de laatste plaats in de relatie tussen de Verenigde Staten en hun bondgenoten.

De onenigheid betrof o.a. het unilaterale karakter van het Amerikaanse optreden; de gevolgen ervan voor de internationale stabiliteit en veiligheid, alsmede voor de betrekkingen met de islamitische wereld; en de vraag of de Amerikaanse doelstellingen in termen van duurzame 'regime change' hoe dan ook wel realistisch waren. Dat Nederland zich hierbij in een lastig pakket bevond, was op voorhand duidelijk. Trouw als bondgenoot en beducht als het was en is voor aantasting van de transatlantische band, stond het onder Balkenende voor de keuze al dan niet politiek en militair mee te gaan met de Verenigde Staten, wetende dat dit de relaties met EU-landen als Duitsland en Frankrijk onder druk zou zetten én dat het Amerikaanse beleid op gespannen voet stond met het door Nederland beleden multilateralisme. Daarbij is het hooguit een schrale troost dat de Amerikaanse doelstellingen – 'making the world safe for democracy' – op het eerste gezicht stroken met de door Nederland nagestreefde versterking van de internationale rechtsorde. Maar of het Amerikaanse optreden die rechtsorde metterdaad sterker heeft gemaakt, mag mede in het licht van het beleden unilateralisme zeer worden betwijfeld.

Afghanistan en Irak zijn bovendien slechts twee voorbeelden van de problemen waarmee de internationale gemeenschap het afgelopen decennium heeft geworsteld. Noord-Korea, Iran en het vraagstuk van proliferatie; het voortdurende gevaar van terroristische aanslagen; het conflict in het Midden-Oosten; de instabiliteit in de Russische periferie en Centraal-Azië; en, alsof dat niet genoeg is, de ernstigste financieel-economische crisis sinds 'the great depression' en de 'sluipende crisis' van de schaarste en klimaatverandering – het zijn allemaal illustraties van de instabiliteit en onzekerheid binnen het huidige inter-

ationale bestel. Een bestel dat bovendien – zo wordt iedere dag duidelijker – een ingrijpende verschuiving van de internationale verhoudingen laat zien in de vorm van 'the rise of the rest'.

Toch continuïteit?

In het licht van deze instabiliteit, onzekerheid en veranderingen is het in zekere zin niet verbazingwekkend dat wat betreft de *uitgangspunten* van het Nederlands buitenlands beleid – accentverschuivingen daargelaten – de kabinetten-Balkenende een *hoge mate van continuïteit* vertonen met het beleid van daarvoor, dus ook in vergelijking met de paarse voorgangers.³ Dat mag zeker niet verbazen voor een land dat het moet hebben van internationale stabiliteit en veiligheid, open en groeiende exportmarkten, stabiele financiële en monetaire verhoudingen, zowel mondiaal als Europees, en dat weet dat het op eigen kracht niet in staat is dit alles te waarborgen. Dan rest in eerste instantie geen andere keuze dan in te zetten op een effectief multilateraal bestel, versterking van de internationale rechtsorde, verzekering van de trans-Atlantische band en behoud van de communautaire dimensie van de Europese integratie.

Dat zijn dan ook de *ijkpunten* die, in wisselende bewoordingen en accentuering, te vinden zijn in de *regeerakkoorden en beleidsstukken* waarin de uitgangspunten van het buitenlands beleid van de kabinetten-Balkenende zijn verwoord; ijkpunten die ingekleurd worden via specifieke en in de tijd wisselende prioriteiten ten aanzien van mensenrechten, fragiele staten, bijdrage via het 3D-concept aan stabilisatie van conflictgebieden, aandacht voor specifieke regio's als dat van de Grote Meren, de noodzaak het VN-systeem te hervormen, armoedebestrijding, en wat al niet meer. Maar ook deze operationele uitwerkingen passen in essentie naadloos in de klassieke drieslag die al tientallen jaren het buitenlands beleid qua oriëntatie dicteert: Europa, Atlantica en de wereldorde.

Eén voorbeeld betreft de inzet op de Europese Unie. In de aanloop naar het grondwettelijk verdrag toont Nederland zich – o.a. in Benelux-verband – een krachtig pleitbezorger van behoud en versterking van de Communautaire methode. Vooral de door de grote lidstaten ingebrachte voorstellen tot een vaste voorzitter van de Europese Raad te komen, worden zeer terughoudend ontvangen. Toenmalig staatssecretaris voor Europese Zaken Nicolai sprak zelfs van de introductie van een 'Europese zonnekoning', daarmee een Franse greep naar de macht in de Unie suggerevend. In ieder geval werd dit voorstel als bedreigend gezien voor de positie van de Europese Commissie, en daarmee voor de kleinere lidstaten. Traditioneler kan het welhaast niet. En natuurlijk, na het 'nee' tegen de Europese grondwet sloeg Nederland een behou-

dender toon aan onder de noemer van subsidiariteit. Maar dat belette uiteindelijk niet de aanneming van een nieuw verdrag dat, de symboliek van de verpakking daargelaten, in hoofdlijnen het eerder voor de regering acceptabele grondwettelijk verdrag weerspiegelden. En ook nu, kritiek vanuit de kamer ten spijt, gaat Nederland mee met maatregelen ter bezwering van de financieel-economische en begrotingscrisis binnen de Unie. De toon is nog immer, zelfs als in plaats van Europese integratie over *Europese samenwerking* wordt gesproken, dat die samenwerking – weliswaar zoals in het verleden met mate en niet als doel op zich zelf – waar dit het Nederlands belang dient, versterkt moet worden.⁴

Eenzelfde continuïteit is waarneembaar op het Atlantisch vlak. Boxhoorn heeft gelijk als hij erop wijst dat de NAVO in recente beleidsdocumenten niet langer als *de* hoeksteen maar als ‘slechts’ een van de twee hoekstenen van het Nederlands veiligheidsbeleid wordt bestempeld.⁵ De EU heeft zich via haar vooralsnog embryonale defensiebeleid in de visie van de regering blijkbaar reeds tot *tweede* hoeksteen ontwikkeld. Hierbij zij opgemerkt dat in de beschreven periode Nederland minder krampachtig met het Europese defensiebeleid omgaat, maar dit altijd steunt onder de voorwaarde dat dit niet ten koste gaat van de Atlantische cohesie. Maar ook dan geldt dat – dit nog los van de vraag hoe stevig deze hoekstenen zijn – als puntje bij paaltje komt, Nederland tijdens de kabinetten-Balkenende nog krachtig lijdt aan de ‘Atlantische reflex’. Zie Irak, zie Afghanistan en zie ook het klakkeloos volgen van de Amerikanen in hun steun voor Israël in het Midden-Oostenconflict. Het hoeft in dit licht dan ook niet te verbazen dat minister Verhagen bij de opening van het Leidse academisch jaar op 1 september 2008 nog eens benadrukte dat Nederland geen andere keuze heeft dan te investeren in de mondiale organisaties, de NAVO en de EU. Immers: ‘[d]eze drie uitgangspunten geven richting aan het Nederlands buitenlands beleid.’⁶

Tot slot kan hier op *de middelen* worden gewezen. De krijgsmacht mag er in de ogen van De Wijk bekaaid van afgekomen zijn tijdens de kabinetten-Balkenende,⁷ maar Nederland beschikt binnen het gezelschap van de kleinere NAVO-lidstaten als een van de weinige nog immer over een krijgsmacht die binnen het hogere geweldsspectrum een bijdrage kan leveren aan interventies. Of dat zo blijft? Dat is aan een volgend kabinet. Waarbij zij aangetekend dat in de afgelopen periode juist aan de inzet van de krijgsmacht een nieuwe legitimatie is gegeven via het 3D-concept: de geïntegreerde bijdrage van militairen, ontwikkelaars en diplomaten aan stabilisatie en wederopbouw. Mede in dat kader is ook de OS-inspanning op peil gebleven, evenals de investering in het bilaterale en

multilaterale postennetwerk en de bijdrage aan multilaterale instellingen; zelfs waar het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid en het multilaterale bestel uit oogpunt van efficiency en effectiviteit wellicht een kritischer behandeling hadden verdiend.⁸

‘Events, my dear boy, events’

Continuïteit dus, bij alle verandering en onzekerheid. Ja, misschien wel te veel continuïteit. Maar bij deze continuïteit geldt ook voor de kabinetten-Balkenende de bekende uitspraak van de Britse premier Macmillan, die, gevraagd wat de grootste uitdaging voor een staatsman is, antwoordde: ‘Events, my dear boy, events.’ Hoe valt de periode-Balkenende te beoordelen vanuit de ‘events’? Dan is het beeld gemengd.

Op Europees vlak was er allereerst het Raadsvoorzitterschap van de tweede helft van 2004, dat door het aantreden van een nieuw gekozen Europees Parlement en een nieuwe Europese Commissie onder moeilijke omstandigheden moest worden volbracht. De periode waarin Nederland als voorzitter echt zaken kon doen, ving feitelijk pas aan op 1 november 2004, toen na veel problemen de eerste Commissie-Barroso haar werkzaamheden kon beginnen. Daarnaast was Nederland als eerste voorzitter verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van een EU die op 1 mei van dat jaar met tien nieuwe lidstaten was uitgebreid. Effectieve besluitvorming binnen een EU van 25 was dan ook de eerste prioriteit van het voorzitterschap. Twee inhoudelijke prioriteiten domineerden de Nederlandse agenda daarbij: de noodzaak een besluit te nemen over een begin van toetredingsonderhandelingen met Turkije en het bereiken van overeenstemming over een nieuw samenwerkingsprogramma inzake justitie- en politieaangelegenheden. In beide opzichten wist Nederland het voorzitterschap succesvol af te sluiten.⁹ Dat geldt ook voor een ander lastig dossier, dat in 2005 onder het Britse voorzitterschap werd uitonderhandeld: de beperking van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Mede door interventie van premier Blair slaagde Nederland er in het kader van de *Financiële Perspectieven 2007-2013* in een korting van een miljard euro te verwerven.

Maar de echte vuurproef op het Europese vlak ontstond natuurlijk op 1 juni 2005, toen – na een overigens ziellose campagne van het kabinet – de Nederlandse bevolking zich in grote meerderheid tegen het door de regering en een groot deel van de Tweede Kamer gesteunde grondwettelijk verdrag uitsprak. Nederland had daarbij het geluk dat het door het eerdere Franse ‘non’ niet alleen stond. De uitdaging voor Balkenende c.s. was vervolgens een zodanig begrip te kweken bij de partners voor de Nederlandse positie, dat deze bereid zouden zijn onderhandelingen

aan te gaan over een nieuw verdrag, dat naar inhoud, benaming en omvang wezenlijk zou afwijken van de Europese grondwet. Een inzet die werd vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV. Mede dankzij een zeer behulpzaam en effectief Duits voorzitterschap werden de Nederlandse eisen in belangrijke mate gehonoreerd, wat resulteerde in een nieuwe verdragstekst, die de regering zelfs in staat stelde een volgend referendum over het nieuwe verdrag te ontlopen.¹⁰ Het succes voor Nederland was daarbij vooral dat de gevreesde reputatieschade als gevolg van het 'nee', met dank aan dwarsliggers als Polen, uiteindelijk erg meeviel.¹¹

Naast de EU als rode draad zal de periode-Balkenende toch vooral herinnerd worden als een tijdperk waarin Nederland een grote bereidheid toonde een actieve bijdrage te leveren aan stabilisatie-operaties, die heel sterk in het licht stonden van de door de Verenigde Staten geleide 'oorlog tegen het terrorisme'. De politieke steun aan de Amerikaans-Britse interventie in Irak, maar vooral de actieve inzet van militairen in zowel Irak (SFIR-operatie) als Afghanistan (ISAF), passen geheel in een onder de kabinetten-Balkenende op gang gebrachte doctrinaire ontwikkeling, waarbij Nederland onder de voorwaarde van een adequaat volkenrechtelijk mandaat en met inzet van een daarop toegesneden krijgsmacht een actieve bijdrage wenste te leveren aan veiligheid en stabiliteit op mondiaal niveau. Een liberaal-interventionisme dat wonderwel aansluit bij het grondwettelijk beledend gebod de internationale rechtsorde te versterken. Dit activisme staat daarnaast niet los van de wens de band met de Verenigde Staten te behouden of aan te halen en voor Nederland zelf een plaats aan tafel te garanderen. 'Met de kennis van nu' kan echter op zijn minst gesteld worden dat dit activisme een keerzijde heeft (gehad). Los van de vraag of deze interventies – in het bijzonder die in Afghanistan – het beoogde doel, te weten stabiliteit, dichterbij hebben gebracht, mag sterk betwijfeld worden of Nederland zich met zijn actieve inzet enige invloed of positie heeft verworven. Veeleer lijkt het zo te zijn dat de sterke Atlantische oriëntatie irritatie heeft gewekt bij Europese partners en de binnenlands-politiek afdwongen beëindiging van de ISAF-missie de relatie met de Amerikanen onder druk heeft gezet. Kortom, aan alle kanten verlies.

Spanningen aan de ankers

Met de problemen rond 'Europa' en het interventionisme staat de periode-Balkenende ook model voor de spanningen waarmee het Nederlands buitenlands beleid steeds meer te maken krijgt. Die spanningen betreffen primair de ankers. De *NAVO* bestaat nog, maar worstelt met haar missie. Het deze maand over-

een te komen nieuw Strategisch Concept zal in dit opzicht geen soelaas bieden. Kiest men voor een accent op de klassieke taak van collectieve verdediging, dan is daarmee eigenlijk de overbodigheid van de organisatie onder woorden gebracht: immers, verdediging tegen wie? Volgt men daarentegen de Amerikaanse lijn van actief optreden buiten het eigen verdragsgebied, dan komen alle politieke tegenstellingen die de organisatie zozeer parten hebben gespeeld in Irak en Afghanistan, in alle heftigheid weer naar boven. De enige redding is dan dat de Verenigde Staten géén beroep op het bondgenootschap doen, waarmee dan feitelijk eveneens zijn doodvonnis is getekend.

Het anker van het *multilaterale bestel* als drager van de internationale rechtsorde biedt eveneens minder houvast. Dit stelsel verkeert in een ernstige legitimiteits- en effectiviteitscrisis, o.a. omdat Europa, en daarmee Nederland, binnen dit bestel zwaar oververtegenwoordigd is. Het bestel moet nu gered worden via het informele gremium van de G20. Of dat lukt, is volstrekt onduidelijk. Maar voor Nederland is wel duidelijk dat de G20 een voorbode is van de toekomst. De groten beslissen en Nederland staat buiten spel, alle inspanningen van Balkenende c.s. om op het klapstoeltje te mogen aanschuiven ten spijt. Waar Nederland bovendien de internationale rechtsorde als richtsnoer voor zijn buitenlands beleid kent, heeft de recente periode van actief interventionisme laten zien dat dit zowel in eigen land als het buitenland geen 'free lunch' is. Draagvlak in eigen land is een voorwaarde maar in het geheel niet gegarandeerd, terwijl in het buitenland reputatieschade voortdurend op de loer ligt. Bovendien is wel duidelijk geworden dat de internationale rechtsorde bij gebrek aan internationale overeenstemming over wat deze inhoudt, per definitie geen houvast biedt, al helemaal niet als de belangrijkste bondgenoot zich hoe dan ook weinig aan dit soort begrippen gelegen laat liggen. Dan wordt een beroep erop al snel een schaamlap voor de 'veilige' keuze voor de grote bondgenoot.

Tot slot, de *Europese Unie*. Wie de wereld van de toekomst op zich af ziet komen, kan welhaast niet anders concluderen dan dat Nederland meer zal moeten inzetten op de EU, o.a. als schakel naar dat mondiale niveau. Maar juist dan is opvallend dat Nederland zich in de periode-Balkenende, o.a. als gevolg van het binnenlands-politieke klimaat, gemiddeld terughoudend en reactief opstelde ten aanzien van de EU. Wezenlijk daarbij is de worsteling met de eigen positie binnen de Unie. Objectief bezien is Nederland van 'founding father' tot een van de vele lidstaten geworden. Maar van de weeromstuit lijkt Nederland gekozen te hebben voor een buitenlands beleid waarbij het behoud van de *eigen* positie leidraad is: de eigen positie in de G20, in het IMF, in de Wereldbank, enz.: een ach-

terhoedegevecht in het licht van de verschuivende internationale machtspanelen; een achterhoedegevecht dat het laatste anker – dat van de EU – alleen maar zwakker maakt.

De periode-Balkenende staat, kortom, voor een tijdperk waarin Nederland met drie uitdagingen is geconfronteerd. Ten *eerste* worden de risico's van het zelfverkozen internationaal activisme en daarmee van de inzet op versterking van de internationale rechtsorde pijnlijk duidelijk, niet in de laatste plaats in eigen land. Ten *tweede* is Nederland in deze periode geconfronteerd met het gegeven dat het kleiner wordt in een grotere wereld, met als reactie een neiging tot positiebehoud; een beleid dat op termijn geen uitkomst zal bieden. Ten *derde*, en wel heel kenmerkend, wordt steeds duidelijker dat een inzet op een actief buitenlands beleid meer en meer schuurt met een naar binnen gekeerd binnenlands discours, en dat dan voor een land dat zich zo afhankelijk weet van de buitenwereld.

Het zelfbeeld staat in de weg

Voor een nieuw kabinet zullen deze uitdagingen onverminderd gelden. Bij minder middelen en een lastiger binnenlands-politiek klimaat zal het buitenlands beleid gevoerd moeten worden binnen kaders die minder houvast bieden. Inzet op continuïteit biedt dan geen uitweg. Dat beleid zal bovendien alleen effectief kunnen zijn vanuit een goed begrip van de Nederlandse belangen en van de wijze waarop deze belangen het beste kunnen worden behartigd. Voor zo'n exercitie lijkt een kritische analyse van het eigen *zelfbeeld* een eerste voorwaarde. Dat zelfbeeld wordt sterk bepaald door de perceptie dat Nederland als middelgrote mogendheid, als 16de economie in de wereld, als belangrijke investeerder en exporteur, en als wat al niet meer, toch per definitie door anderen serieus zou moeten worden genomen. Inderdaad, Nederland als voorbeeld, als bruggenbouwer, als land dat bijzondere relaties met de groten heeft, enz. Het is een zelfbeeld dat in de wereld van vandaag, en zeker in die van de toekomst, steeds minder van doen heeft met de werkelijkheid en dat derhalve een garantie vormt voor teleurstelling en verongelijkheid. Die werkelijkheid is immers dat het voor wat *au fond* een klein land is, een steeds grotere opgave wordt om gezien te worden en serieus te worden genomen, dat Nederland op eigen kracht weinig kan en dat het daarom is aangewezen op samenwerking met anderen. Bij het uitstippelen van zo'n 'realistisch' buitenlands beleid zit ons zelfbeeld ons, kortom, slechts in de weg.

Jan Rood en Marieke Doolaard zijn respectievelijk als hoofd strategisch onderzoek en stagiaire verbonden aan Instituut Clingendael.

Noten

- 1 Zie o.a. Rob de Wijk, 'Balkenendes defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit' in: *Internationale Spectator*, september 2010, blz. 454-458.
- 2 Dit wordt onderstreept door de moeizame besluitvorming binnen het tweede kabinet-Balkenende in januari 2006 over het zenden van troepen naar Irak in het kader van de VN-gemandateerde stabilisatieoperatie aldaar en over de verlenging van de Uruzganmissie in november 2007.
- 3 Zie voor een bespreking van het Paarse buitenlandse beleid de diverse bijdragen in de *Internationale Spectator*, april 2002 (blz. 177-198).
- 4 Als er één onderwerp is waar Nederland aantoonbaar op de rem is gaan staan na het 'nee' tegen de Europese grondwet, dan betreft dat de verdere uitbreiding van de EU. Op dat thema heeft Nederland mede n.a.v. de weigering in te stemmen met het aanhalen van de banden met Servië de reputatie van 'dwarssligger' verworven.
- 5 Bram Boxhoorn, 'De val van het Kabinet-Balkenende IV: het einde aan een Atlantische reflex?', in: *Internationale Spectator*, juni 2010, blz. 324-327.
- 6 Maxime Verhagen, 'Veranderende wereld, vaste waarden: Nederlands buitenlands beleid in de 21^e eeuw', in: *Internationale Spectator*, oktober 2008, blz. 507-512.
- 7 De Wijk, *a.w. noot 1*.
- 8 Zie in dit verband de WRR-studie *Minder pretentie, meer ambitie*, Den Haag: WRR, 2010.
- 9 Zie voor een bespreking van het Nederlands voorzitterschap o.a. Mendeltje van Keulen & Alfred Pijpers, *Chairing the enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, The Hague: Clingendael Institute, april 2005.
- 10 Zie over de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon en de Nederlandse inzet o.a. Jan Rood, Mendeltje van Keulen & Bas Limonard, *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, Den Haag: Instituut Clingendael, april 2008.
- 11 Qua reputatie dreigde uiteindelijk grotere schade als gevolg van de film FITNA; een zaak die eveneens met een sisser afliep.

Voorsorteren op weg naar een duurzame keuzen in de Europese Unie

Duurzame ontwikkeling betekent dat er nu keuzen gemaakt moeten worden om ook op de langere termijn klimaatverandering tegen te gaan, biodiversiteit te beschermen en op wereldschaal armoede terug te dringen. De Europese Unie kan daarin een belangrijke rol spelen; zowel binnen de eigen grenzen als internationaal. EU-normen zijn in het verleden een krachtig middel geweest om verduurzaming te bewerkstelligen. Dit had ook een mondiaal effect. Het vermogen van de EU die rol geloofwaardig en effectief te spelen, hangt samen met de verdere ontwikkeling van de Unie als bestuurslaag. Hierbij zijn fundamentele vraagstukken ten aanzien van de Europese integratie en de grenzen van en aan de EU aan de orde. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de discussie over de taakverdeling tussen het Europese en nationale niveau, de legitimiteit van de EU, haar slagkracht in het internationale speelveld, beschikbare beleidsinstrumenten en budget, alsmede eventuele uitbreidingen met nieuwe lidstaten.

Dit artikel belicht de strategische oriëntatie en bestuurlijke capaciteit van Europa om de duurzaamheidsagenda verder te brengen. Het betreft zowel het vermogen intern ambitieus Europees beleid af te spreken als het functioneren van Europa op het wereldtoneel. Inhoudelijk ligt het accent op energie, landbouw en transportbeleid.

Voorsorteren nodig om lange-termijndoelen te halen

Het rapport *Getting into the Right Lane for 2050* analyseert wat er in de EU zou moeten gebeuren om op wereldschaal lange-termijndoelen voor klimaatverandering en biodiversiteit te verwezenlijken. Dit gebeurt door het bereiken van doelen in 2050 als startpunt te nemen en van daaruit terug te redeneren wat nodig is om deze doelen te verwezenlijken. Deze analyse vindt plaats vanuit mondiaal perspectief en verkent routes om deze doelen in 2050 te bereiken. Dit terugredeneren vanuit gewenste toekomst naar het heden wordt 'backcasting' genoemd.

In de visie die *Getting into the Right Lane* verkent, is er genoeg voedsel voor negen miljard mensen, zonder dat biodiversiteitsverlies optreedt. Klimaatverandering wordt drastisch afgeremd, terwijl de energiezekerheidspositie wordt vergroot. Het transportsysteem in de EU is veel minder afhankelijk van fossiele brandstoffen.

Wat betekenen deze analyses nu voor beleidsinhoudelijke beslissingen die de komende vijf jaar genomen (moeten) gaan worden in Europa? Wat moet er nu gebeuren om dergelijke visies ook mogelijk te maken?

Het gaat bij dit alles om een ambitieus mondiaal klimaatbeleid, onderzoek en ontwikkeling ten behoeve van klimaatneutraal transport, om versterking van trans-Europese transport- en energienetwerken, een mondiaal regime ter bescherming van biodiversiteit en herstructurering van het Europese landbouwbeleid vanuit mondiaal duurzaamheidsperspectief. Beleidskeuzen betreffen technologische ontwikkelingen, de noodzaak efficiënter met natuurlijke hulpbronnen om te gaan en het stimuleren van een duurzamere levensstijl. De studie benoemt hiermee belangrijke afslagen die al vroeg opdoemen op weg naar 2050, zoals de keuze tussen door hernieuwbare energie opgewekte waterstof of biobrandstoffen voor transportmiddelen.

Vanuit een 2050-perspectief is ook duidelijk te zien dat er doodlopende wegen zijn, alsmede routes die maar tot halverwege verwezenlijking van de visie gaan. Hier valt te denken aan toename van het gebruik van aardgas als energiebron, terwijl in een 2050-perspectief veel minder aardgas gebruikt moet worden. Natuurlijke hulpbronnen zullen steeds minder beschikbaar zijn, wat een weloverwogen allocatie op macroniveau vereist, om te vermijden dat die natuurlijke hulpbronnen gebruikt worden waar ook alternatieven voorhanden zijn. Denk hierbij aan het gebruik van biobrandstoffen voor transporttoepassingen waarvoor niet of nauwelijks andere alternatieven voorhanden zijn, zoals de scheepvaart. Een dergelijke keuze zou betekenen dat voor elektrische auto's geopteerd moet worden. Dit heeft weer grote gevolgen voor infrastructurele beslissingen en vereist afstemming met andere regio's in de wereld. Stel dat de Verenigde Staten, Rusland of China wél biobrandstof voor auto's zouden gaan gebruiken en Europa niet, dan heeft dit aanzienlijke gevolgen voor producenten van auto's en verwante bedrijven (zoals pompstations en infrastructuur).

Beperkte bestuurlijke slagkracht

Het is de vraag of de EU de bestuurlijke slagkracht heeft om vernieuwend en doeltreffend beleid te maken. Zonder effectief duurzaamheidsbeleid binnen

toekomst: bestuurlijke aanpassingen en

de eigen grenzen zal de EU internationaal minder geloofwaardig zijn. Duidelijk is dat de Unie op een aantal specifieke punten een essentiële functie heeft in het bereiken van bovengenoemde visie voor 2050. Het gaat dan om het ontwikkelen van *regelgeving* op bovengenoemde onderwerpen om een *gelijk speelveld* in de Europese markt te waarborgen, om Europese *planning van energie- en transportnetwerken* die bijdragen aan een klimaatneutraal Europa en om het ontwikkelen van een bijpassend investeringsraamwerk voor de lange termijn.

Daarnaast zijn er controversiële onderwerpen waarop de EU de *politieke dialoog* zou kunnen faciliteren, omdat lidstaten alleen er onvoldoende mee aan de slag gaan. Hierbij kan gedacht worden aan voedselveiligheid in relatie tot landgebruik en waterschaarste, investeringen in infrastructuur, duurzame consumptie en productie, alsmede het op grote schaal toepassen van duurzame energiebronnen. Ten slotte is er een rol voor de EU weggelegd bij *internationale onderhandelingen* over deze thema's.

De EU is geen staat en heeft als bestuurlijke entiteit met specifieke kenmerken en dilemma's te maken, zoals beperkte wetgevende bevoegdheden, betwiste legitimiteit, een relatief klein budget en een verkerde besluitvormingsstructuur. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is op het vlak van Europese integratie een aantal stappen gezet. Zo zijn er nieuwe Europese bevoegdheden op het terrein van energie en een grotere rol voor het Europees Parlement met betrekking tot het landbouw- en transportbeleid. Ook het instellen van de nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger en de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) bieden mogelijkheden om de positie van de EU bij bijvoorbeeld internationale milieuonderhandelingen te versterken. De vraag is echter of deze veranderingen in het Europese bestuur voldoende zullen zijn om de EU de komende jaren een belangrijke rol te laten spelen inzake klimaatverandering, biodiversiteit en internationale armoedebestrijding.

Beperkte bevoegdheden

Een eerste vraag betreft de Europese bevoegdheden. Voor veel onderwerpen zijn de bevoegdheden gedeeld tussen het Europese en nationale niveau. Officieel zijn de Europese bevoegdheden beperkt tot die onderwer-

pen waar de meerwaarde van Europese samenwerking ten opzichte van nationale actie buiten kijf staat (het zg. subsidiariteitsbeginsel). Dat is bijvoorbeeld het geval bij milieu- en energiestandaarden voor producten die op de Europese markt verkocht worden. In de praktijk zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet zo duidelijk af te bakenen. Het *naast elkaar bestaan van nationaal en Europees beleid* maakt het lastig ambitieuze lange-termijndoelstellingen te bereiken, zoals de omschakeling van een fossiele naar een klimaatneutrale economie. Vaak ontbreekt een goed overzicht van de bijdrage van het nationale beleid aan de Europese doelstellingen en is er sprake van overlap en inconsistenties tussen het Europese en nationale beleid.

Legitimiteit onder druk

Het aanzwengelen van grote veranderingen door de EU wordt ook bemoeilijkt door het gebrek aan legitimiteit van het Europese integratieproces. De EU lijkt telkens *grote projecten* nodig te hebben om haar *meerwaarde* aan te tonen. Voorbeelden zijn het bereiken van voedselvoorzieningszekerheid door het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de jaren '60 en '70, de interne markt in de jaren '80 en de invoering van de gemeenschappelijke munt in de jaren '90. Of het klimaatbeleid hét grote project van deze tijd is, zoals wel wordt beweerd, zal de tijd moeten leren. Duidelijk is dat de Eurosceptis – mede gevoed door kritiek op de grote projecten – de afgelopen jaren ook geweldig is toegenomen. Het lijkt ons dan ook moeilijk voorstelbaar dat de EU zich al te nadrukkelijk zal gaan bezighouden met zaken die direct ingrijpen in de levensstijl van de Europese burger.

Het zal echter moeilijk zijn de '2050-visies' op een steeds voller wordende aarde te verwezenlijken zonder de consumptie van schadelijke producten te beperken en daarmee individuele gedragskeuzen en waardepatronen van consumenten ter discussie te stellen. Omdat het benoemen van dit probleem voor nationale overheden ook geen sinecure is, zal er wellicht toch een rol voor de EU zijn weggelegd om op indirecte wijze overconsumptie van schadelijke producten te ontmoedigen, zoals door aanscherping van productstandaarden en beprijzing van schadelijke of schaarse bronnen.

Besluitvorming alleen bij grote meerderheid

De effectiviteit van het Europese bestuur wordt beperkt doordat er altijd relatief grote meerderheden moeten worden gevonden voor nieuwe initiatieven. Dit geldt eens te meer voor mandaten voor internationale onderhandelingen, die bijna altijd met *unanimiteit* van stemmen moeten worden vastgesteld.¹

Roeien met de riemen die er zijn

Daarnaast is het instrumentarium beperkt. Het is heel lastig op Europees niveau overeenstemming te bereiken over geharmoniseerde belastingen voor bijvoorbeeld schadelijke producten, omdat lidstaten veel waarde hechten aan hun nationale soevereiniteit op belastinggebied. Subsidies kunnen nauwelijks op grote schaal worden ingezet, omdat het Europese budget beperkt is tot 1% van het bruto nationaal product en omdat het relatief lastig is binnen de begroting budgetten te verschuiven. Toch lijkt het de moeite waard de aankomende herziening van de financiële perspectieven van de EU voor de periode 2013-2018 te benutten om middelen te verschuiven en duurzaamheidscriteria voor uitgave van middelen aan te scherpen.

Het instrumentarium waar de EU echter wel de gelijk over beschikt, is het afspreken van *standaarden* en/of het opzetten van *marktmechanismen*, zoals het emissiehandelssysteem voor CO₂-uitstoot. Deze instrumenten leiden echter vaak tot forse administratieve lasten en ze zijn weinig geschikt voor het doorvoeren van grote beleidswijzigingen als ze niet gekoppeld worden aan afspraken over lange-termijndoelen. Het coördineren van nationaal beleid door beleidsvergelijkingen om 'best practices' te bevorderen lijken de lidstaten vooral te gebruiken om hun eigen stokpaardjes te berijden en niet om van elkaar te leren.

Versterken samenhang in extern beleid

Om op internationaal niveau iets voor elkaar te krijgen, leunt de EU vooral op haar hulp- en handelsinstrumenten. Omdat deze hun eigen doelstellingen hebben, armoedebestrijding resp. handelsbevordering, is het echter lang niet altijd mogelijk ze in te zetten om duurzame ontwikkeling in derde landen te stimuleren. Dit wordt ook bemoeilijkt door de handelsregels van de WTO, waarin milieustandaarden alleen zijn toegestaan als de milieuschade internationaal en wetenschappelijk is erkend. Europese standaarden die wel zijn toegestaan, hebben potentieel een groot effect, omdat producenten uit derde landen hieraan moeten voldoen om naar de Europese markt (thans de

grootste ter wereld) te exporteren. Samenhang in extern beleid hangt dus ook samen met de wijze waarop intern standaarden worden vastgesteld.

De indirecte invloed die Europa op derde landen kan uitoefenen, geldt vooral bij de *uitbreiding* en in mindere mate bij het nabuurschapsbeleid. Uitbreiding betekent dat de nieuwe lidstaten het gehele Europese milieubeleid hebben moeten implementeren (of ze hebben toegezegd dit binnen een bepaalde termijn nog te doen). Tegelijkertijd maakten vooral de uitbreidingen van 2004 en 2007 het lastiger om nieuw beleid vast te stellen, omdat de nieuwe landen doorgaans minder progressief zijn waar het een ambitieus milieubeleid betreft. Ook bij de landen die nabuurschapsgelden van de EU ontvangen, zoals Oekraïne, Moldavië, Marokko en Jordanië, is het nog maar de vraag welk belang ze toekennen aan duurzame ontwikkeling. Zij lijken thans andere beleidsprioriteiten te hebben.

Verkokerde structuren

Ten slotte lijkt het op Europees niveau een grote uitdaging om *beleidscoherentie* te waarborgen. Vakministers hebben de neiging toch primair hun eigen achterban te bedienen. Op het Europese niveau kunnen zij zich nóg beter aan nationale collega's en hun belangen onttrekken. Dit komt omdat het daar vaak al een grote uitdaging is om onder de vakgenoten uit 27 lidstaten overeenstemming te bereiken, laat staan dat vakspecialisten uit andere sectoren zich er ook nog eens tegenaan zouden mogen bemoeien. Grote thema's met gevolgen voor meerdere beleidsterreinen zijn vaak afhankelijk van rugdekking door de regeringsleiders via agendering op de Europese Raad. Dit verzekert echter nog niet dat genomen besluiten vervolgens ter harte worden genomen door alle vakministers. Bij duurzame ontwikkeling, milieu en in het bijzonder klimaat is dit een acuut probleem, omdat het bereiken van doelstellingen op deze terreinen sterk afhankelijk is van beleidswijzigingen op andere terreinen, zoals transport-, energie-, landbouw- en buitenlands beleid. Bij klimaat lijkt de grote politieke aandacht positieve effecten te hebben gehad; of dit ook bij andere thema's als biodiversiteit zal kunnen lukken, moet worden afgewacht. Het is verder de vraag of klimaat in Europa zich zal kunnen handhaven als politieke prioriteit.

Een concreet instrument om beleidscoherentie te versterken, zijn de *impact assessments* die de Commissie bij nieuwe voorstellen opstelt. Zij geven inzicht in de waarschijnlijke economische, sociale en milieugevol-

gen van nieuw beleid. Deze *assessments* kunnen worden verbeterd door milieueffecten beter te kwantificeren en ook gevolgen voor derde landen mee te nemen in deze *ex ante*-evaluaties van voorgenomen beleid.

Een strategische vraag is of de EU een nieuw milieu-actieplan moet ontwikkelen of juist zou moeten aansturen op nieuwe beleidsinitiatieven ontwikkeld in de relevante sectoren waar meer actie nodig is, zodat de verantwoordelijke bewindslieden er echt aan geëngageerd zijn. Hetzelfde speelt bij herziening van de duurzame ontwikkelingsstrategie, die eigenlijk geïntegreerd zou moeten worden in de grotere *Europa 2020*-strategie, die eerder dit jaar is gepresenteerd.

Geïntegreerde strategie voor duurzame ontwikkeling?

Ondanks alle retoriek over de bijdrage van groene technologieën aan het economisch herstel en de 'green economy' lijkt het nu de grootste uitdaging duurzaamheid op de korte termijn op de *Europese agenda* te houden, tegen de achtergrond van begrotingstekorten en oplopende werkloosheid. Het blijkt lastig coherentie tussen economische, sociale en milieudoelstellingen te bewerkstelligen. Het idee was de duurzaamheidsagenda te integreren in de nieuwe *Europa 2020*-strategie, die de Lissabon-strategie opvolgt. Dit bleek echter op weerstand te stuiten en daarom wordt er vanuit de milieuhoeft nu alweer voor gelobbyd toch verder te gaan met een separate herziening van de Duurzame Ontwikkelingsstrategie. In de *Europa 2020*-strategie, die in maart 2009 door de Europese Commissie is voorgesteld, is wel aandacht voor 'duurzame groei', maar dit is nog nauwelijks uitgewerkt.² De nadruk ligt vooral op het behalen van energie- en klimaatdoelstellingen die al in Europese wetgeving zijn omgezet. Hier zal de EU zich geen buil aan vallen, maar het lijkt een gemiste kans ook indicatoren op te stellen voor andere duurzaamheidsdoelstellingen, zoals het effect van de EU op de mondiale voedselvoorziening, landgebruik, het terugdringen van de milieubelasting van internationaal transport en het verband tussen duurzame ontwikkeling en innovatie.

Meerwaarde en duurzaamheid

Het Verdrag van Lissabon en de economische crisis hebben thans een grote invloed op de korte-termijnagenda van de EU. Voor de langere termijn is de vraag hoe het Europese integratieproces en het mondiale bestuur zich zullen ontwikkelen. De klimaatonderhandelingen in Kopenhagen bieden een illustratie

van een nieuwe wereldorde waarin de EU de komende jaren zal opereren. De opkomende ontwikkelingslanden en de Verenigde Staten bepalen in belangrijke mate de agenda, terwijl de rol van de EU wordt bekritiseerd omdat zij haar eigen agenda onvoldoende verder weet te brengen op het internationale toneel.

Om mogelijke gevolgen van veranderingen op het wereldtoneel en de rol die de EU daarin kan spelen voor de duurzaamheidsagenda van de Unie in kaart te brengen, is in de studie *Adapting EU governance for a more sustainable future* naar mogelijke scenario's gekeken over hoe Europa zich verder zou kunnen ontwikkelen. Versterking van Europa als politiek project lijkt een noodzakelijke vereiste om duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen behalen, hoewel wij ook de beperkingen van de EU als bestuurslaag wel onderkennen. De EU zal vooral meerwaarde kunnen brengen als zij zich blijft toeleggen op de ontwikkeling van effectieve wet- en regelgeving die duurzaamheidsdoelstellingen metterdaad dichterbij brengt.³

Om de doelen voor 2050 te halen, zijn harde grenzen en/of effectieve prikkels nodig. Uit *Getting into the Right Lane* blijkt dat regionaal vervoer met prioriteit los moet worden gemaakt van het gebruik van fossiele energiebronnen. Hier kunnen emissienormen een rol spelen. Duurzaam eiwitgebruik is in belangrijke mate een kwestie van het verduurzamen van handelsketens over de hele wereld. Dit is een veld waar de EU via certificering een duidelijke rol kan spelen, maar ook via *impact assessments* die de duurzaamheidsaspecten van productie en consumptie belichten en de mondiale gevolgen expliciet meenemen. Om efficiënter met schaarse hulpbronnen om te gaan, kan normering belangrijk zijn. Daarnaast is er een belangrijke rol voor de EU bij het stimuleren van een goede grensoverschrijdende infrastructuur (op het gebied van energie, transport, ICT, enz.). Als de EU primair als economisch project wordt opgevat en de staat op de achtergrond blijft, of als de Europese samenwerking vastloopt, zal het moeilijker zijn duurzaamheidsdoelen te verwezenlijken, omdat deze dan afhankelijk worden van actie door landen afzonderlijk.

Tegelijkertijd biedt het verkennen van uiteenlopende toekomst voor de EU inzicht in relevante ontwikkelingen waarmee de EU op het internationale toneel rekening moet houden. Een voorbeeld hiervan is dat de EU thans nog een grote economische speler is in de wereld. Daardoor heeft zij nu nog relatief veel invloed op de duurzaamheidsagenda, maar die invloed zal de komende decennia waarschijnlijk snel

zal afnemen. Dit betekent onder meer dat beter niet te lang gewacht kan worden met het aangeven van bepaalde voorkeuren, bijvoorbeeld ten aanzien van elektrische auto's en de daarbij behorende infrastructuur. Ook het opnemen van de duurzaamheidsagenda in het takenpakket van de nieuwe diplomatieke dienst van de EU verdient aanbeveling. Hetzelfde geldt voor verankering en echte operationalisering van duurzame ontwikkeling in de *Europa 2020*-strategie. De EU moet nu goed *voorsorteren* op de beleidsonderwerpen landbouw, biodiversiteit, klimaat, energie en transport, als zij in 2050 aanmerkelijk duurzamer wil zijn.

Louise van Schaik is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); **Marcel Kok** is senior onderzoeker bij de sector Duurzame Ontwikkeling van het *Planbureau voor de Leefomgeving* (PBL); **Maarten Hajer** is directeur van het PBL. Dit artikel is een Nederlandstalige bewerking en actualisering van twee rapportages:

* PBL en SRC, *Getting into the Right Lane for 2050*, Bilthoven/Den Haag, 2009 (www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500150001.pdf)

* L.G. van Schaik, M.T.J. Kok & A.C. Petersen, *Adapting EU governance for a more sustainable future*. Background paper to *Getting into the Right Lane for 2050*, Clingendael & PBL, 2009 (www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500159002.pdf).

Noten

1 Alleen mandaten voor internationale onderhandelingen over onderwerpen waarvoor de EU over een exclusieve bevoegdheid beschikt, mogen bij gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld. Vaak beargumenteren de lidstaten dat onderhandelingen over onderwerpen gaan waar ook nog een (kleine) nationale bevoegdheid bestaat, hetgeen hun een veto over de gezamenlijke EU-positie geeft.

2 *Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, Mededeling van de Europese Commissie, Brussel, 3 maart 2010, COM(2010) 2020. Zie ook: Sara Berglund, '“Europa 2020”: een betere strategie voor economische groei', in: *Internationale Spectator*, oktober 2010, blz. 536-541.

3 Zie ook wat Giandomenico Majone hierover schrijft in zijn boek: *Regulating Europe*, New York: Routledge, 1996.

De Prof. mr. B.M. Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme en de VVD, organiseert:

De Telderslezing 2010

"THE WORLD ECONOMIC CRISIS: A CLASSICAL LIBERAL PERSPECTIVE"

door: **professor Deepak K. Lal** president van de Mont Pelerin Society

Dinsdag
30 november in
de Nicolaïkerk,
Nicolaaskerkhof 8
te Utrecht

Aanvang: 20.00 uur,
ontvangst vanaf 19.30 uur.

De avond wordt
voorgezeten door
Frits Bolkestein

Na afloop van de lezing is
er gelegenheid voor vragen
en discussie.

De voertaal is Engels.

Gratis toegang

Aanmelding vooraf
verplicht via
info@teldersstichting.nl



SWIFT en het ‘Terrorist Finance Tracking Program’: triomf voor de burger of voor het Europees Parlement?

In juni 2006 onthulden Amerikaanse kranten dat de Verenigde Staten sinds de aanslagen van 11 september 2001 in het geheim meekeken over miljoenen bankoverschrijvingen in de hele wereld. Dat gebeurde met de hulp van de in België gevestigde *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT). Europese privacytoezichthouders en nationale parlementen wisten van niets; centrale banken waren op de hoogte, maar zwegen.

Eind 2009, daags voor het in werking treden van het Verdrag van Lissabon, dat het Europees Parlement inspraak zou geven, sloot de Europese Unie een overeenkomst die de toegang van de Verenigde Staten tot Europese bankgegevens officieel maakte. Het Parlement reageerde fel door in februari 2010 de overeenkomst terug te draaien. Die actie werd in de internationale pers breed uitgemeten, met de Nederlandse Europarlementariër Jeanine Hennis-Plasschaert als ‘*postergirl of the revolution*’. Moet de uitkomst van de kwestie-‘SWIFT’ worden gezien als een triomf voor de burgerlijke vrijheden of als een machtsstrijd tussen Parlement en Raad? En, waarom zou Europa willen dat de Verenigde Staten toegang hebben tot onze bankgegevens?

Het ‘Terrorist Finance Tracking Program’

Op 23 juni 2006 onthulden de *New York Times*¹, de *Wall Street Journal*² en de *Los Angeles Times*³ gelijktijdig dat de Amerikaanse overheid onder een geheim antiterrorismeprogramma toegang had tot internationale financiële gegevens. Dit programma, het *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP), opgezet door de regering-Bush na 9/11, wordt aangestuurd door het Amerikaanse ministerie van financiën (*US Treasury*) en de CIA. Met het TFTP nam Washington afstand van de praktijk zich toegang te verschaffen tot *individuele financiële gegevens*, ten gunste van ruime gerechtelijke dwangbevelen gericht op de gegevens van miljoenen personen tegelijkertijd,⁴ de zg. ‘bulk transfers’. Centraal in het TFTP stond de samenwerking tussen de *US Treasury* en SWIFT. Deze exploiteert een netwerk voor de uitwisseling van financiële informatie, zoals namen van rekeninghouders, rekeningnummers, de oorsprong en bestemming van transacties. Het marktaandeel van SWIFT wordt geschat op 80%

van de markt voor elektronische financiële transacties. Een groot deel van het betalingsverkeer in het dagelijks leven van EU-burgers verloopt via SWIFT.⁵

Na de onthullingen in de Amerikaanse kranten maakte *De Nederlandsche Bank* (DNB) bekend op de hoogte te zijn van het verstrekken van financiële gegevens door SWIFT aan de Verenigde Staten.⁶ DNB was hierover al in 2002 door SWIFT ingelicht en meldde dit aan toenmalig minister van Financiën, Gerrit Zalm. Die lichtte echter pas in 2006 de Tweede Kamer in, in antwoord op Kamervragen naar aanleiding van de Amerikaanse publicaties. Waar de onthullingen in andere EU-lidstaten en in het Europees Parlement een stortvloed van verontwaardigde reacties losmaakten, ging de kwestie in Nederland vrijgeuisloos aan politiek en publiek voorbij.⁷

Blaffende privacywaakhonden

Op 27 september 2006 oordeelde de Belgische Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, verantwoordelijk voor het toezicht op SWIFT, dat SWIFT jarenlang ‘op geheime en systematische wijze’, in strijd met Europees en Belgisch recht, een massale hoeveelheid persoonsgegevens aan toezicht heeft onttrokken.⁸ Financiële toezichthouders, zoals de Europese Centrale Bank en de Nationale Bank van België, waren hiervan op de hoogte, maar zwegen. De meeste centrale banken informeerden zelfs hun eigen overheden niet. De Belgische regering werd pas aan de vooravond van de publicaties in de Amerikaanse kranten ingelicht.⁹

De Europese privacytoezichthouders, in Europees verband verenigd in de ‘Artikel 29 Werkgroep’,¹⁰ kwamen op 22 november 2006 tot het oordeel dat ‘the hidden, systematic, massive and long-term transfer of personal data by SWIFT [...] constitutes a violation of fundamental European principles as regards data protection and is not in accordance with Belgian and European law.’ Dit oordeel werd door SWIFT bestreden door te wijzen op het feit dat SWIFT onder Amerikaans recht wettelijk verplicht was uitvoering te geven aan de dwangbevelen van de *US Treasury* en hierbij zorgvuldig en selectief te werk ging.¹¹ Toch kondigde SWIFT op 15 juni 2007 aan een nieuwe data-architectuur in te voeren, waarbij de Europese

financiële gegevens verwerkt zouden worden met een server op Europese bodem.¹² De nieuwe structuur zou eind 2009 operationeel moeten worden en zou het voor de Verenigde Staten juridisch onmogelijk moeten maken zich met dwangbevelen toegang te verschaffen tot Europese bankgegevens.

'TFTP Representations'

Tot het in werking treden van de nieuwe 'Europese' server van SWIFT ging het opvragen van Europese financiële gegevens door de Verenigde Staten natuurlijk wel door. Begin 2007 traden het Voorzitterschap van de Raad en de Europese Commissie in overleg met de *US Treasury*, wat resulteerde in unilaterale toezeggingen van de Verenigde Staten aan de Europese Unie, bekend als de 'TFTP Representations'.¹³ In deze verklaring benadrukten de Verenigde Staten dat informatie die door hen vergaard wordt uit het *Terrorist Finance Tracking Program* – na zorgvuldige bestudering – gedeeld zou worden met de Europese partners. Daarnaast zou de Europese Commissie worden toegestaan een eminente Europeaan te benoemen die zou toezien op de naleving van de toezeggingen. Deze persoon zal jaarlijks verslag doen aan de Europese Commissie. Op 7 maart 2008 kondigde de Commissie aan de Franse rechter Jean-Louis Bruguière hiertoe te benoemen.¹⁴

In februari van 2009 presenteerde de Europese Commissie het eerste rapport van Bruguière. De Commissie benadrukte de zorgvuldigheid van de Amerikanen met betrekking tot privégegevens en de toegevoegde waarde van het TFTP voor de Europese partners.¹⁵ De presentatie van het verslag van Bruguière leverde ergernis op in het Europees Parlement, aldus Tweede-Kamerlid en voormalig Nederlands Europarlementariër voor de VVD, Jeanine Hennis-Plasschaert: 'Het rapport van Bruguière beriep zich voortdurend op het feit dat informatie "classified" was. Het Parlement kreeg daardoor totaal geen inzicht in de feiten en omstandigheden die ten grondslag lagen aan zijn conclusies. Het rapport was daarmee een politiek advies, geen feitelijk verslag. Het wekte sterk de indruk dat het rapport met name rechtvaardiging van het TFTP moest leveren.'

SWIFT-I

Op 30 november 2009 besloten de Europese Ministers van Justitie in de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken een *tijdelijke overeenkomst* met de Verenigde Staten te tekenen, die de toegang van de Verenigde

Staten tot de Europese bankgegevens van SWIFT officieel moest maken.¹⁶ Vier EU-lidstaten onthielden zich van stemming: Duitsland, Oostenrijk, Griekenland en Hongarije. De wijze waarop de overeenkomst tot stand kwam, is opvallend. In de *eerste plaats* was er natuurlijk het gegeven dat begin 2010 de nieuwe server van SWIFT operationeel zou worden, wat feitelijk zou inhouden dat de Verenigde Staten geen toegang meer zouden hebben tot de financiële gegevens van Europese burgers. Begin 2010 zou *bovendien* de 'EU-US agreement on legal assistance' in werking treden, waarvan artikel 4 voorziet in een wettelijk kader voor de uitwisseling van financiële gegevens tussen Amerika en Europa. Voor de Europese burger, wiens financiële informatie tot dat moment vrij toegankelijk was voor de Amerikaanse inlichtingendiensten, leek dat een goede ontwikkeling.

Voor de Raad en de Verenigde Staten was een dergelijke lacune in de informatievergaring blijkbaar ongewenst.¹⁷ Vanuit Amerikaans perspectief was dat begrijpelijk, maar de bereidwilligheid van een meerderheid der EU-lidstaten aan het Amerikaanse belang tegemoet te komen, wekt verbazing, te meer daar de overeenkomst de Verenigde Staten bevoegdheden geeft die het Europese privacyrecht te buiten gaan. Volgens Sophie in 't Veld, Europarlementariër voor D66, ligt een mogelijke verklaring in de enorme druk die vanuit de allerhoogste kringen in Washington werd uitgeoefend op de Europese regeringen om het SWIFT-akkoord door te zetten. Een andere verklaring volgens In 't Veld is dat de Amerikanen de analyse van de bankgegevens delen met Europa. Dit is voor de Europese regeringen een koopje: in ruil voor toegang tot onze bankgegevens doen dan de Verenigde Staten gratis de verwerking.

Het Europees Parlement

Het *tweede* opvallende element in het akkoord van november 2009 was de *afwezigheid* van het Europees Parlement. Op 27 juli 2009 stelde de Raad de onderhandelingsrichtsnoeren vast voor een te sluiten overeenkomst met de Verenigde Staten. Die richtsnoeren werden door de Raad als '*EU-restricted*' gekwalificeerd en waren niet toegankelijk voor het Parlement. Het Parlement verzocht om inzage en formuleerde beginselen van rechtsbescherming waaraan een overeenkomst zou moeten voldoen,¹⁸ zonder enige reactie van de Raad. De vraag dient zich aan wat vóór het Verdrag van Lissabon precies de bevoegdheden waren van het Parlement op dit terrein. De Europese

verdragen zijn hierover duidelijk: terrorismebestrijding valt onder 'Politie en Justitie Samenwerking in Strafzaken'. Onder het oude EU-verdrag had het Parlement op dat terrein géén medezeggenschap. Dat was ook het standpunt van de Raad en de grondslag voor het negeren van het Parlement. Het wordt echter lastiger wanneer de wetgeving van de Europese instellingen in beschouwing wordt genomen: verscheidene resoluties en verordeningen¹⁹ verklaren het bestrijden van de financiering van terrorisme tot een belang van de interne markt. Onder de Europese verdragen heeft het Europees Parlement *wel medebeslissende bevoegdheden* in zaken die de interne markt betreffen.

In het juridische steekspel tussen Raad en Parlement was een speciale rol weggelegd voor de Juridische dienst van de Raad, die blijkbaar ook van mening was dat het Parlement inzake uitwisseling van financiële gegevens en financiering van terrorisme medezeggenschap had onder Europees recht.²⁰ Deze mening van zijn Juridische Dienst werd door de Raad tot 'EU-restricted' en ontoegankelijk voor het Parlement verklaard. In 't Veld is van mening dat de Raad doelbewust een hem onwelgevallige mening onder de tafel heeft geveegd en zij stapte naar de rechter om alsnog toegang te krijgen: 'De Raad weigert stelselmatig openheid van zaken te geven. Ook in andere kwesties houden ze de stukken geheim. Dat is een heel slechte zaak. Documenten mogen alleen geheim worden gehouden in uitzonderlijke gevallen, als er vitale belangen geschaad zouden worden.'²¹

Op 1 december 2009, een dag na ondertekening van de tijdelijke SWIFT-overeenkomst, trad het Verdrag van Lissabon in werking. Het Europees Parlement kreeg op nagenoeg alle terreinen waarop de EU actief is, medewetgevende bevoegdheid. Internationale overeenkomsten moeten voortaan in vrijwel alle gevallen worden goedgekeurd door het Parlement. De SWIFT-overeenkomst werd door de Raad derhalve getekend op het laatst mogelijke moment dat het Parlement er nog géén zeggenschap over had. Als het de bedoeling van de Raad was met het tekenen van het akkoord op 30 november het Parlement buiten de besluitvorming te houden, dan is dat niet gelukt, aldus In 't Veld: 'Aangezien een aantal Lidstaten niet erg warm liepen voor het SWIFT-akkoord, lukte het de Raad niet om het akkoord formeel te sluiten vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december jl. Daarom moet het Europees Parlement nu toch instemmen met het akkoord.'

SWIFT is dood, leve SWIFT!

Begin februari 2010 ging het snel in het Europees Parlement. De plenaire stemming over de SWIFT-overeenkomst stond voor 11 februari op de rol, en de behandeling van deze overeenkomst in de Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Parlement een week eerder, op 4 februari. Daags daarvoor verscheen tevens het tweede onderzoeksrapport van 'eminent Europeaan' Bruguière. De timing van het rapport, vlak vóór de stemming over de SWIFT-overeenkomst in het Parlement, wekte wrevel bij de betrokken parlementariërs, aldus Hennis-Plasschaert. Als lid van de Commissie Burgerlijke Vrijheden was zij rapporteur²² voor het Parlement over het SWIFT-voorstel. In haar verslag in de parlementaire Commissie benadrukte Hennis-Plasschaert dat SWIFT, om technische redenen, de eigen gegevens niet kan sorteren op basis van zoekopdrachten, zoals, namen, adressen e.d. Het enige alternatief voor SWIFT is om alle informatie over personen en transacties aan te leveren, de zogenoemde 'bulk transfer'. Dat is niet te verenigen met Europese beginselen van rechtsbescherming. Europees toezicht op de overdracht kan daar niets aan veranderen.²³ Op 4 februari stemde de Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken met een krappe meerderheid (29 tegen 23, bij 1 onthouding) tegen het SWIFT-voorstel. In plenaire zitting stemde het Parlement op 11 februari vervolgens met overweldigende meerderheid tegen de SWIFT-overeenkomst: 378 tegen 196 – een resultaat dat vriend en vijand van het akkoord verraste.

SWIFT-II: de wraak

Wie denkt dat een akkoord tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie daarmee van de baan was, vergist zich. Zowel In 't Veld als Hennis-Plasschaert bevestigt dat de onderhandelingen over een nieuw akkoord nog vóór het wegstemmen van het oude akkoord begonnen. De Amerikanen hadden de weg naar het Europees Parlement gevonden en reisden met een grote delegatie af naar Straatsburg, voorafgaand aan de stemming. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton riep in een brief aan Hennis-Plasschaert het Parlement op het akkoord te steunen. Tijdens de plenaire sessie van 5 juli stond 'SWIFT' opnieuw op de parlamentsagenda. Het nieuwe voorstel was omstreden, maar kreeg toch de steun van een meerderheid in het Parlement. De belangrijkste winst voor het Parlement was de toezeg-

ging dat de overdracht van 'bulkgegevens' na verloop van tijd wordt afgeschaft. Binnen de 12 maanden wordt met de oprichting van een Europese tegenhanger van het Amerikaanse 'Terrorism Finance Tracking Programme' begonnen, zodat Europa gegevens op eigen bodem kan analyseren. Europol zal toezicht gaan houden op verzoeken van de *US Treasury* om de overdracht van gegevens. De overeenkomst verbiedt bovendien 'data mining': uit zoekopdrachten moet blijken dat de zoektocht betrekking heeft op terrorisme.

Het nieuwe voorstel moet de Europese burger ook een recht op verhaal bieden bij de Amerikaanse rechter tegen misbruik van de gegevens van SWIFT, vergelijkbaar met de gerechtelijke bescherming die op EU-grondgebied geldt. Een andere bescherming moet gevonden worden in beperking van de opslag van gegevens: gegevens die niet langer van belang zijn, moeten na vijf jaar worden verwijderd.

De overeenkomst is op 1 augustus 2010 voor vijf jaar van kracht geworden; zij kan vervolgens eventueel worden hernieuwd. Het functioneren van de waarborgen en controlesystemen moet binnen zes maanden na inwerkingtreding door de Amerikanen en de Europeanen worden geëvalueerd.²⁴

Het nieuwe voorstel beantwoordt niet aan alle wensen van het Parlement. In 't Veld, die 'terughoudend' voor de nieuwe overeenkomst stemde, betwijfelt of het voorstel stand zal houden voor de Europese rechter, maar ziet ook de onvermijdelijkheid van de overeenkomst. 'Als er geen overeenkomst zou zijn gesloten, zouden de lidstaten waarschijnlijk bilateraal afspraken zijn gaan maken met de Amerikanen over de uitwisseling van financiële gegevens. Dan zouden we nog veel verder van huis zijn geweest.' Feit blijft dat de Europese privacytoezichthouders zich al voorafgaande aan de stemming in het Parlement over het 'SWIFT-II-voorstel' kritisch hebben uitgelaten over dit voorstel. Het zou niet in overeenstemming zijn met Europees recht, terwijl het recht van verhaal van Europese burgers onder Amerikaans recht twijfelachtig is.²⁵ Geconcludeerd zou mogen worden dat ook over SWIFT-II het laatste woord nog niet is gezegd.

Parlement pal voor primaat privacy

Achteraf ligt het voor de hand in de SWIFT-casus een gelegenheid te zien die het Parlement doelbewust heeft aangegrepen om een *inter-institutionele machtsstrijd* uit te vechten. Betrokkenen wijzen erop dat in de Parlementaire hoorzittingen van kandidaat-euro-

commissarissen en de wijze waarin men Barroso uitgebreid heeft laten lijden in aanloop naar zijn herbenoeming tot Commissievoorzitter, al een duidelijke nieuwe assertiviteit van het Parlement moet worden gezien. In 't Veld en Hennis-Plasschaert merken op dat zij nooit verwacht hadden dat het Parlement de SWIFT-overeenkomst met een dergelijke overweldigende meerderheid zou afkeuren. Parlementariërs hebben de Raad bovendien herhaaldelijk met klem verzocht hun een reden te geven vóór de overeenkomst te stemmen, aldus In 't Veld. De wil van het Parlement om medewerking te verlenen aan een SWIFT-overeenkomst, was dus wel degelijk aanwezig. Het lijkt er daarmee op dat de Raad door herhaaldelijk te proberen het Parlement in de besluitvorming rond 'SWIFT' *buiten spel te zetten*, het Parlement uiteindelijk weinig andere mogelijkheden liet dan tegen de overeenkomst te stemmen.

De rol van de Raad wekt verbazing: De EU heeft in haar wetgeving een grote mate van bescherming van de *privacy* van de EU-burgers gewaarborgd. Aldus werden privacywaakhonden, zoals het Nederlandse *College bescherming persoonsgegevens* en de Europese Artikel 29 Werkgroep, in het leven geroepen. Deze toezichthouders zijn er specifiek om onze privacy te beschermen tegen inbreuken, niet alleen door particuliere instellingen en bedrijven, maar ook tegen onze eigen overheden, die in het licht van de politieke waan van de dag geneigd zijn de privacy van de burgers in te ruilen tegen politieke en diplomatieke winst. Het zijn deze toezichthouders die stelselmatig zijn genegeerd. Wanneer een vreemde mogendheid, in casu de Verenigde Staten, hierom vraagt, blijkt de Raad bereid vérgaande uitzonderingen op de bescherming van onze privacy toe te staan.

Het SWIFT-dossier houdt een duidelijke les in voor de Raad: Het Europees Parlement heeft nieuwe bevoegdheden en is bereid die te gebruiken. De Raad zal daar in de toekomst meer rekening mee moeten houden. De comfortabele positie die de Raad op het gebied van terrorismebestrijding genoot, is verleden tijd. Deze geschiedenis houdt echter ook een les in voor het Parlement: Wie meeregeert, zal onvermijdelijk vuile handen krijgen. Met het SWIFT-II akkoord lijkt dat voor het Parlement deels realiteit geworden. De Amerikanen – gewend aan een proactief parlement – hadden hun les snel geleerd. Daags na de stemming in het Parlement op 11 februari stonden zij met vernieuwd enthousiasme bij de Europese Unie op de stoep – ditmaal bij het Parlement. *Yes we can.*

Mr Pepijn Terra was onder meer werkzaam voor de ministeries van VROM en SZW. Hij schreef eerder in dit blad over taakverdeling bij NAVO-vredesoperaties (januari 2005, blz. 20-23). De auteur sprak voor zijn artikel in deze aflevering o.a. met Sophie in 't Veld, Europarlementariër voor D66; en Jeanine Hennis-Plasschaert, voormalig Europarlementariër voor de VVD.

Noten

- 1 'Bank Data Is Sifted by U.S. in Secret to Block Terror', in: *New York Times*, 23 juni 2006.
- 2 'Treasury Tracks Financial Data in Secret Program', in: *Wall Street Journal*, 23 juni 2006.
- 3 'U.S. Secretly Tracks Global Bank Data', in: *Los Angeles Times*, 23 juni 2006.
- 4 'Bank Data', a.w. noot 1.
- 5 'Parliament examines SWIFT II agreement', achtergrondossier van het Europees Parlement van 2 juli 2010.
- 6 'DNB op de hoogte van CIA-controle', in: *RTL Nieuws*, 24 juni 2006.
- 7 'CIA kijkt via achterdeur mee bij banken', in: *NRC Handelsblad*, 10 maart 2007.
- 8 Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nr. 37/2006 van 27 september 2006.
- 9 'CIA kijkt', a.w. noot 7.
- 10 De Werkgroep ontleent haar naam aan art. 29 van de Europese privacyrichtlijn (95/46/EG), die de Werkgroep in het leven roept.
- 11 'US terrorist financing investigations and the role of SWIFT', persbericht SWIFT van 11 februari 2007.
- 12 'SWIFT announces plans for system re-architecture', persbericht SWIFT van 15 juni 2007.
- 13 Gepubliceerd in OJ C 166, 20 juli 2007, blz. 17-27.
- 14 Persbericht van de Europese Commissie van 7 maart 2008.
- 15 Ibid. van 17 februari 2009.
- 16 *Council Decision 16110/09 on the signing, on behalf of the European Union, of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program.*
- 17 Op de 'EU-US-Summit' van 10 juni 2008 spraken de leiders van de EU en de Verenigde Staten de nadrukkelijke wens uit tot verdergaande uitwisseling van persoonlijke gegevens – financiële gegevens, maar ook de gegevens van vliegtuigpassagiers – van burgers te komen. Met dit doel vond er in 2007 en 2008 op hoog niveau een 'trans-Atlantische dialoog' plaats.
- 18 Zie o.a. de Resolutie van het Europees Parlement van 17 september 2009 over de voorgenomen internationale overeenkomst inzake het beschikbaar stellen van gegevens over het betalingsverkeer aan het Ministerie van Financiën van de Verenigde Staten voor de preventie en bestrijding van terrorisme en van de financiering ervan.
- 19 O.a. Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme; en Verordening (EG) nr. 1781/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler.
- 20 'EU bank data move ignored legal advice', in: *EU Observer*, 29 juli 2009.
- 21 Het is in deze context het vermelden waard dat het Hof in een procedure betreffende de uitwisseling van passagiersgegevens heeft gesteld dat de uitwisseling van gegevens voor het bestrijden van criminele activiteiten onder de verdragen géén bevoegdheid van de Europese Gemeenschap is (zaken C-317/04 en C-318/04). Of deze uitspraak van toepassing is op de uitwisseling van financiële gegevens, dient te worden bezien.
- 22 Rapporteurs zijn leden van het Europees Parlement die verantwoordelijk zijn voor het inhoudelijk behandelen van wetgevende voorstellen, andere documenten van de Europese Commissie of specifieke onderwerpen. De rapporteur licht het EP in over zijn bevindingen door een verslag te presenteren tijdens een plenaire vergadering.
- 23 *Recommendation on the proposal for a Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program (05305/1/2010REV – C7 0004/2010 – 2009/0190(NLE)).*
- 24 'Europees Parlement geeft groen licht voor SWIFT II-akkoord', achtergrond dossier van het Europees Parlement.
- 25 Persbericht van de Artikel 29 Werkgroep van 28 juni 2010.

Medvedevs herbewapening: de beer terug op het militaire toneel?

Het Russisch-Georgische conflict van augustus 2008 was een voorbeeld van Moskou's assertieve buitenlands en veiligheidsbeleid, waarvan militair vermogen één van de belangrijkste instrumenten is. Rond de militaire campagne in Georgië lanceerde president Dmitri Medvedev nieuwe veiligheidsconcepten, die de terugkeer van Rusland als invloedrijke speler in de internationale arena benadrukten. Toen kon deze assertieve koers in het externe veiligheidsbeleid echter niet steunen op een militair apparaat dat geschikt was om deze politieke ambities te verwezenlijken. In het Georgische conflict werd dit onder meer duidelijk doordat militairen bovenop infanterievoertuigen zaten, omdat het beschermende pantser ontoereikend was. De invasie betekende een overwinning voor het Kremlin, maar zij bracht echter ook aanzienlijke tekortkomingen van de Russische strijdkrachten aan het licht, onder meer op het gebied van verouderde bewapening en van slecht getrainde militairen.

Na afloop van de campagne besloot het Kremlin dat de capaciteiten van het leger moesten overeenkomen met de herwonnen invloedrijke internationale positie. Aldus werden ambitieuze materieelaankopen en hervormingsplannen voor de krijgsmacht aangekondigd. Inmiddels is een groot aantal herstructureeringsmaatregelen in uitvoering. In 2020 moet er een nieuwe krijgsmacht staan, naar eigentijdse (Westerse) maatstaven ingericht en voorzien van nieuwe wapens. Zijn deze doeleinden realistisch? En zo ja, kunnen de toekomstige militaire capaciteiten van Rusland een bedreiging gaan vormen voor NAVO- en andere buurlanden?

Modernisering wapens

Het fundament voor Medvedevs herbewapeningsplannen is het 'staatsprogramma voor bewapening', *Gosoedarstvennaja Programma razvitija Vooroezjenij* (GPV). Ten tijde van Poetins presidentschap werd het zogenaamde *GPV-2015* ontwikkeld, dat de periode 2007-2015 zou omvatten. Vlak vóór het begin van het Russisch-Georgische conflict kondigde premier Vladimir Poetin in juli 2008 aan dat dit moderniseringsplan moest worden versneld en dat rond 70% van de defensiebegroting aan wapenaankopen, reparatie van bestaande wapens en onderzoek (*Research & Development*) moest worden besteed. Daarmee liep Poetin twee jaar vooruit op het geplande programma.

Die ambitie scheen echter twijfelachtig te zijn, omdat dit deel van de defensiebegroting in 2006 slechts 30% van de begroting bedroeg.¹

Na de confrontatie met Georgië gaf president Medvedev opdracht tot versnelling van de moderniseringsplannen voor de strijdkrachten. Hoewel al ruimschoots bekend, had dit geschil duidelijk gemaakt dat een groot deel van de bewapening van de Russische krijgsmacht verouderd was, wat het succes van de militaire inzet beperkte. Dit gaf de politieke en militaire elite de overtuiging dat het tempo van de modernisering moest worden opgevoerd, d.w.z. dat de nieuwe wapensystemen spoediger moesten worden geïntroduceerd. Volgens het *GPV-2015* zouden vanaf 2011-2012 op grote schaal nieuwe wapensystemen worden ingevoerd.² Hoewel het rond het Georgische conflict ging om tekortkomingen aan conventionele wapens, legt het Kremlin bij zijn wapenaanschaf – zoals gebruikelijk – toch weer prioriteit bij de modernisering van het kernwapenarsenaal. Méér dan gewone wapens versterkt het nucleaire arsenaal namelijk de politieke lading van 'grote mogendheid' en vormt het volgens premier Poetin de garantie voor Ruslands nationale veiligheid, juist ook in een tijd van transitie bij de conventionele bewapening. In oktober 2008 kondigde het Kremlin aan extra financiële middelen aan de modernisering van de krijgsmacht toe te wijzen.³ Deze beleidslijn bleef formeel van kracht, waarbij werd beklemtoond dat *GPV-2015* niet door de financiële crisis zou worden getroffen. Wel bleek voorjaar 2009 uit verklaringen opnieuw dat de prioriteit lag bij de verwerving van kernwapens, die 25% van de uitgaven voor bewapening opslokten.

Het was echter al onzeker of de Russische militaire industrie, het militair-industriële complex (MIC), aan de levering van wapens volgens het originele schema van *GPV-2015* kon voldoen en nog meer of het in versnelde levering kon voorzien. Naast verouderde productiemiddelen, ondoelmatigheid, wanbeheer en de prioriteit van het MIC bij wapenexport, waren inflatie en de invloed ervan op materiaalkosten ook factoren die vraagtekens oproepen bij die (versnelde) uitvoering van het *GPV-2015*. Een andere reden voor twijfel was dat de financiële crisis het Kremlin najaar 2008 al tot aanzienlijke financiële steun had gedwongen om het MIC overeind te houden. Vervolgens stelde het *GPV-2020* dat de regering van 2011 tot 2020 jaarlijks \$ 3,4

miljard extra zou toekennen aan hervorming van het MIC, teneinde de uitvoering van het GPV te waarborgen.⁴

Militaire hervormingen

Al spoedig na het Georgische conflict legde president Medvedev in september 2008 een eerste verklaring af over modernisering van de strijdkrachten, zowel met betrekking tot wapensystemen als inzake legerstructuur en personeelsbeleid. Na deze eerste aankondiging volgden in een voortvarend tempo gedetailleerde militaire hervormingsplannen, niet alleen verwoord door Medvedev, maar ook door eerste vice-premier Ivanov, minister van defensie Serdjoeikov en chef generale staf Makarov. De aanzet tot modernisering van de krijgsmacht was echter al jaren daarvoor gegeven. In een witboek van het ministerie van defensie van 2003 was de noodzaak al genoemd het Russische leger te herstructureren. Van de bestaande traditionele *mobilisabele* strijdkrachten – bedoeld voor de groot-schalige inzet (tegen de NAVO) – naar een meer professionele krijgsmacht met *expeditionair* vermogen. Het doel was een leger van goed uitgeruste en goed getrainde troepen met strategische lucht- en zee-transportcapaciteit, die snel en ver weg zouden kunnen worden ingezet. Desondanks heeft Poetin géén structurele moderniseringsplannen op gang gebracht, met uitzondering van het budgettaire voorbereiden van grootschalige aanschaf van moderne wapens, zoals neergelegd in *GPV-2015*.

De militaire hervormingsplannen die Medvedev vanaf najaar 2008 heeft verkondigd, geven blijk van een realistisch zicht op de vigerende problemen van de strijdkrachten en van voortvarende maatregelen om die tekortkomingen op te lossen en een modern militair apparaat te verwezenlijken. Sinds september 2008 zijn in het kader van de voornaamste militaire hervormingsplannen de volgende maatregelen bekend gemaakt:

- * Verbetering van de gevechtsgereedheid van de strijdkrachten door alle militaire eenheden om te zetten van *mobilisabel* naar *paraat*;
- * In elk van de zes militaire districten een *luchtlandingsbrigade* oprichten als snel inzetbare eenheid op operationeel niveau;
- * Verlaging van het aantal *hoge officieren* ten gunste van de hoeveelheid *onderofficieren* en *manschappen*:
 - o Vermindering van het aantal officieren van

355.000 naar 150.000 (van c. 30 tot 15% van het totaal aantal militairen);

- o Vermindering van de personeelssterkte van het ministerie en de staven van de krijgsmacht-delen met 60%, van 22.000 tot 8.500 man;
- * Het verkiezen van *kernwapens* boven conventionele wapens bij de verhoging van de gevechtsgereedheid, evenals bij prioritering in verwerving;
- * Van 2009 tot 2011 \$ 140 miljard aan verwerving van geavanceerde wapens en van 2011-2020 in totaal tussen de \$ 420 miljard en \$ 1,2 triljard voor wapenaankopen (ten hoogste ruim \$ 100 miljard per jaar);
- * Vermindering van het aantal tanks van 23.000 tot 2.000 (waarvan er slechts 300 modern zijn).⁵

Realisering herbewapening en herstructurering

Bij verwezenlijking van deze maatregelen en plannen zouden de volgende tekortkomingen van het Russische leger worden opgelost. De krijgsmacht zou zich ontdoen van organisatorische restanten van de Koude Oorlog, zoals de verouderde omvangrijke eenheidsniveaus van divisies en legerkorpsen. Westerse legers gebruiken de veel kleinere brigades (van enkele duizenden militairen) en bataljons (rond de 700 man) als standaard-eenheden voor operaties in het buitenland. De Russische herstructureringsplannen hebben eenzelfde soort reorganisatie tot doel. De zelfvoorzienende modulaire brigades kunnen onafhankelijk van andere eenheden worden ingezet. In 2008 was slechts 20% van de militaire eenheden direct inzetbaar (paraat). De militaire hervormingen beogen dat voor de krijgsmacht een structuur van vooral mobilisabele en grotendeels slechts met kader gevulde eenheden zal plaatsmaken voor volledig gevulde parate eenheden. De herstructureringsmaatregelen voorzagen dat in 2011 alle (resterende) eenheden direct inzetbaar zouden moeten zijn. Om dit te bereiken zou het aantal militaire eenheden van 1.890 in 2008 tot 172 eenheden in 2012 worden teruggebracht. Van het totaal van 172 eenheden zouden 80 parate brigades de kern vormen. Als Moskou *machtsprojectie* – zoals die in het Georgische conflict – met meer succes wil toepassen, dan vereist dat snelle reactietroepen, geschikt om op korte termijn te worden ingezet. Daartoe zullen luchtlandingsbrigades in elk militair district worden gevormd.

Ten aanzien van de *personeelsstructuur* beogen de plan-



Marcherende Russische militairen in de overwinningssparade op 9 mei 2009
Foto: Vitaly Repin
Bron: http://farm4.static.flickr.com/3608/3570236928_d49f2511f2_o_d.jpg

nen de discrepantie tussen het aantal officieren in vergelijking met dat van de overige militairen op te heffen. Tot dan toe was tussen een derde en de helft van de strijdkrachten gevuld met officieren. Een typisch geval van 'Many chiefs and few Indians'. Voorts zal een professioneel onderofficierscorps worden opgezet. Dit zal het aantal inzetbare gevechtstroepen verhogen en de gevechtsgereedheid van de krijgsmacht verbeteren.

Vervolgens de *bewapening*. In een krijgsmacht is de gebruikelijke verhouding tussen nieuwe en in zekere zin verouderde wapens 80 versus 20%; in het Russische leger van 2008 was dit net omgekeerd: 20% moderne tegenover 80% verouderde wapens. Om dit op te lossen zal vanaf 2011 een grootschalige herbe wapening beginnen.

De omslag naar een brigadestructuur is in een snel tempo uitgevoerd. In juni 2009 waren al 50 brigades gevormd, in december van dat jaar waren alle 80 voorziene brigades opgericht en waren ook alle overige militaire eenheden omgevormd van mobilisabel naar paraat. Voorts was in december 2009 het aantal officieren teruggebracht tot de geplande 150.000 en was de categorie 'adjudanten', met een sterkte van 142.000, opgeheven.⁶

Slaagkans hervormingen?: redenen voor twijfel
Minder bevelvoeringsniveaus, verbetering van de

commandovoering, meer troepen beschikbaar voor operationele inzet, uitsluitend modern uitgeruste en volledig gevulde eenheden en snel inzetbare reactie-eenheden – de voornaamste doeleinden van Medvedevs militaire hervormingen – dat alles zou het inzetvermogen van het leger verbeteren en aldus het Kremlin verzekeren van een sterk instrument voor machtsprojectie als onderdeel van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Gaat dit lukken en, zo ja, wat zijn de consequenties voor het Westen?

Het is om een aantal redenen onzeker of de militaire hervormings- en moderniseringsplannen wel volledig zullen worden uitgevoerd en of deze metterdaad een aanzienlijke verbetering van de inzetbaarheid en doeltreffendheid van de Russische krijgsmacht tot gevolg zullen hebben. De volgende beren liggen op de weg. *Ten eerste* zijn de strijdkrachten sinds het einde van de Koude Oorlog voortdurend met militaire hervormingen geconfronteerd die nooit werden uitgevoerd, dit vanwege obstructie van de militaire leiding en gebrek aan wilskracht van de veiligheidselite.

Ten tweede, hoewel Poetin de defensiebegroting fors heeft verhoogd, kwam er in zijn presidentstermijnen geen aanzienlijke verbetering van de gevechtsgereedheid van de strijdkrachten in zicht. De defensie-uitgaven vertienvoudigden, van c. vijf miljard dollar in 2000 tot zo'n 50 miljard in 2009. De gemiddelde

jaarlijkse inflatie was in deze periode echter meer dan 10%, wat de reële stijging van de defensiebegroting behoorlijk deed inklinken. Naar percentage van het BNP daalden de defensie-uitgaven zelfs, van 4,29% in 2000 tot 3,9% in 2007.⁷

Een andere oorzaak voor het afwezig blijven van verhoogde gevechtsgereedheid was dat op het operationele niveau de extra financiële middelen vaak in de zakken van corrupte officieren bleven steken of ondoelmatig werden gebruikt. Om deze wanpraktijken te keren benoemde Poetin in februari 2007 Anatoli Serdjoev, voorheen werkzaam in de belastingdienst, tot minister van defensie. Serdjoev werd geconfronteerd met forse oppositie van de militaire leiding tegen zijn hervormingsplannen, omdat de voorgenomen reducties diep sneden in het officierscorps en in de staven. De oppositie heeft hij gemulcorfd door generaals met pensioen te sturen. Voorts vult Serdjoev zijn departement met belastinginspecteurs, teneinde de boekhouding scherp onder controle te houden. Kortom, een krachtadig beleid op centraal niveau, maar toch met onzekerheid van uitvoering op lokaal/eenheidsniveau, wat afbreuk kan doen aan de beoogde verbetering van de gevechtsgereedheid.

Ten derde heeft Rusland flink te lijden onder de internationale financiële crisis, zodanig dat de financiële reserves die door olie- en aardgasopbrengsten waren opgebouwd, behoorlijk zijn weggesmolten. Extra geld voor defensie is wellicht harder nodig voor sociaal-economische verbeteringen om groeiende sociale onrust te vermijden. Een aanwijzing voor de financiële problemen was dat de Russische regering in maart 2009 bekend maakte dat de defensiebegroting voor dat jaar met 8% zou krimpen.⁸

Een vierde grondslag voor twijfel aan de militaire modernisering is dat de veiligheidselite prioriteit blijft toekennen aan modernisering van kernwapens, wat ten koste gaat van de noodzakelijke radicale verbetering van de conventionele bewapening.

Ten vijfde is er de hinderpaal van de status van het Militair Industrieel Complex (MIC), dat gekenmerkt wordt door ondoelmatigheid en corruptie, dat prioritaire contracten heeft voor de *wapenexport* (die essentiële opbrengsten voor de instandhouding van het MIC betekenen) en waarvan het productievermogen waarschijnlijk ontoereikend is om aan de gevraagde hoeveelheid moderne wapens voor de *eigen* krijgsmacht te voldoen. Rond december 2008 stelden de hervormingsplannen nog dat tegen 2020 het aandeel moderne wapens en materiaal 80-100% van het totaal zou bedragen. Maar in maart 2009 werd het moderniseringsdoel al verminderd tot een aandeel van 70% aan geavanceerde wapens in 2020.

Om de tekortkomingen van het eigen MIC op te

vangen, kijkt het Kremlin nu voor het eerst naar het Westen voor wapenaankopen. Het gaat daarbij onder meer om Franse 'Mistral' amfibische helikopter-vliegdekschepen en nachtzichtapparatuur voor tanks, Israëlische onbemande vliegtuigen en Italiaanse handvuurwapens en infanterievoertuigen. Daarbij is het vermeldenswaard dat ook Nederland op de nominatie staat voor levering van oorlogsbodems, mocht Frankrijk de amfibische landingsschepen niet leveren.⁹ Het zal duidelijk zijn dat het Russische MIC niet blij is met de Moskouse blik naar het Westen.

Ten zesde moeten we rekening houden met de erbarmelijke status van de militairen, die met een totale sterkte van c. 1 miljoen uit de volgende categorieën moet komen te bestaan: 80.000 beroepssoldaten, 650.000 dienstplichtige soldaten, 105.000 beroeps-onderofficieren en 150.000 officieren.¹⁰ Naast sterke kortingen bij het officiersbestand kent deze beroepsgroep relatief lage lonen en slechte medische, onderwijs- en huisvestingsvoorzieningen. Dat alles resulteert in een laag moreel. Voorts heeft Rusland nooit beroeps-onderofficieren gehad. Daaraan geeft de legerleiding nu invulling, maar als gevolg van vergelijkbare slechte voorzieningen als die voor de officieren is – los van de onervarenheid met deze militaire categorie – het animo om toe treden zeer beperkt en het vooruitzicht op vorming van zo'n beroepsgroep derhalve somber.¹¹

Ten slotte geldt dit alles nog navranter voor de manschappen. Die worden geteisterd door het traditioneel Russische *dedovsjtsjina* (het jennen van de nieuwe rekruten) – feuten met verwondingen en dood tot gevolg – wat aanleiding geeft tot massale dienstplichtontduiking. Ook worden veel potentiële dienstplichtigen om gezondheidsredenen afgekeurd. Deze omstandigheden, samen met de jarenlange bevolkingsdaling, hebben tot gevolg dat er te weinig dienstplichtigen zijn om alle openstaande functies te vervullen.¹² Van fundamentele positieve veranderingen voor de drie genoemde groepen militairen is nog geen sprake.

Zodoende maakt een schakering van politieke, financiële, industriële, personele en conceptuele hindernissen het twijfelachtig dat Rusland de beoogde militaire hervormingen volledig waar zal gaan maken. Daaruit vloeit voort dat het onzeker is dat Moskou gemoderniseerde strijdkrachten zal verkrijgen, die geschikt zijn voor machtsprojectie om de politiek-strategische doelstellingen van het buitenlandse veiligheidsbeleid van het Kremlin te verwezenlijken.

Militaire dreiging voor het Westen?

Maar stel dat Rusland persisteert in de voorgenomen bewapeningsplannen en andere militaire hervormingen, en deze toch rond 2020 weet te verwe-

zenlijken? Allereerst is het verbazingwekkend dat de verkoop aan Rusland van geavanceerd wapentuig van Westerse makelij niet leidt tot discussies in NAVO of EU, terwijl Rusland deze middelen ook tegen partners van het Westen, zoals Georgië, kan inzetten. Kennelijk wegen de economische belangen zwaarder dan die van veiligheid. Maar ook met een deels door het Westen gemoderniseerd leger is er géén terugkeer naar een situatie vergelijkbaar met die van de Koude Oorlog, waarin een forse, dreigende conventioneel-militaire overmacht van de Sovjetunie tegenover het Westen stond. Met een meer geavanceerde krijgsmacht zal Moskou in 2020 nog steeds grotendeels inferieur zijn aan het Westen, zowel naar aantallen troepen als kwaliteit van wapens.

Anderzijds heeft het Kremlin dan wel het vermogen vervelende speldenprikken uit te delen die schadelijk kunnen zijn voor Westerse veiligheidsbelangen. Het thans geplande militaire vermogen zou Rusland namelijk de mogelijkheid bieden tot *regionale machtsprojectie*: daar waar Moskou zijn belangen bedreigd zou zien, dan wel zou willen versterken. De Russische militaire en politieke leiding concludeerde dat het Russisch-Georgische conflict van 2008 slechts een overwinning werd door de Russische superioriteit in aantallen, en dat dus ondanks de aanzienlijke tekortkomingen in materieel en optreden.

Met de *beoogde krijgsmacht van 2020* zijn die tekortkomingen opgeheven en kan Rusland lastige burens van het type 'Georgië' eenvoudig en snel in het gareel brengen, dan wel anderszins machtsprojectie uitoefenen. Naast Georgië valt bijvoorbeeld te denken aan Russisch militair optreden tegen Azerbeidzjan of een Oekraïne met wederom een pro-Westerse president. De regio rond de Kaukasus is voor het Westen van economisch (energie) en strategisch belang.¹³ Dat zelfde geldt voor de Arctische regio, waar thans al een militaire opbouw plaatsvindt tussen Rusland en Westerse landen.¹⁴ Voorts hebben de Baltische staten uiting gegeven aan hun vrees voor een met o.a. de 'Mistral' uitgeruste sterke Noordelijke Russische Vloot, te meer daar men na 'Georgië 2008' niet meer zo overtuigd is van militaire bijstand van de NAVO.¹⁵

Het is niet ondenkbaar dat als gevolg van het door het Kremlin in 2020 *beoogde* militaire vermogen het thema van collectieve verdediging hoger op de bondgenootschappelijke (NAVO-) agenda komt te staan. Die ontwikkeling zou ertoe kunnen leiden dat aan vredesmissies een lagere prioriteit en aan NAVO-oefeningen van militaire bijstand en tegen confrontaties met moderne, reguliere tegenstanders, een hogere prioriteit wordt toegekend. Dat zou mogelijk ook een herstructurering van de bondgenootschappelijke en dus ook van de Nederlandse strijdkrachten kunnen betekenen naar – nog steeds – expeditieaire inzet, maar wel met

zwaardere wapensystemen, zoals bommenwerpers, tanks en fregatten. Maar zover is het nog lang niet en het valt maar te bezien of het nieuwe Russische leger zelfs *feitelijk* zal beschikken over een vermogen tot *regionale* machtsprojectie. Desalniettemin is het, gezien de mogelijke consequenties voor Westerse legervorming en –plannen, zeker van belang de door Medvedev ingezette modernisering van de krijgsmacht met aandacht en in detail te volgen.

Luitenant-kolonel dr M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Dit artikel is deels ontleend aan zijn boek *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond*, dat maart 2010 is verschenen bij Routledge (zie: <http://www.routledge.com/books/details/9780415477307/>).

Noten

- 1 *Military Balance 2009*, Londen: International Institute of Strategic Studies, februari 2009, blz. 214.
- 2 'Russia must recreate Navy in 10 years: Medvedev', in: *Xinhua*, 28 september 2009.
- 3 V. Denisov, 'Novoje orozizje boedet!', in: *Krasnaja Zvezda*, 2 oktober 2008.
- 4 V. Litovkin, 'Nesekvestirojannyj Gosoboronzakaz', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, 13 maart 2009; R.N. McDermott, 'Medvedev's military modernization program faces crisis', in: *Eurasia Daily Monitor*, 27 april 2010.
- 5 M. de Haas, *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond*, Londen/New York: Routledge, 2010, blz. 92-95; 'Russia announces rearmament plan', *BBC News*, 17 maart 2009; P. Felgenhauer, 'Russia seeks to impose new ABM treaty on the US by developing BMD', in: *Eurasia Daily Monitor*, 15 juli 2010; P. Felgenhauer, 'Russia will spend 20 trillion rubles on new weapons', in: *Eurasia Daily Monitor*, 22 juli 2010; V. Litovkin, 'Gensjtab menjaet vzgljad na sovremennye i boedoesjtsjje vojny', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, 10 juli 2009.
- 6 'Brigadnomoe porjadkoe krizis ne straszjen', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, 17 juli 2009; 'Gensjtab vystroil "novyj oblik"', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, 25 december 2009.
- 7 De Haas, a.w. noot 5, blz. 96.
- 8 D.R. Herspring & R.N. McDermott, 'Serdyukov promotes systemic Russian military reform', in: *Orbis*, Spring 2010, blz. 300.
- 9 A. Brouwers, 'Russen willen Franse oorlogsschepen', in: *de Volkskrant*, 27 augustus 2009; V. Socor, 'Moscow seeks French high-tech transfers with Mistral amphibious assault ship', in: *Eurasia Daily Monitor*, 7 januari 2010; P. Felgenhauer, 'Plans for defense industry Westernization meet resistance', in: *Eurasia Daily Monitor*, 27 mei 2010.
- 10 V. Jozbasjev, 'Neprikajannyj kontraktnik', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, 17 juli 2009.
- 11 R.N. McDermott, 'Russian military plans new NCO training center', in: *Eurasia Daily Monitor*, 8 september 2009.
- 12 R.N. McDermott, 'Medvedev reforming a military in crisis', in: *Eurasia Daily Monitor*, 31 maart 2009.
- 13 Zie: M. de Haas, A. Tibold & V. Cilllessen, *Geo-strategy in the South Caucasus: Power play and energy security of states and organisations*, The Hague: Clingendael Institute, november 2006.
- 14 M. de Haas, 'Russia's Arctic strategy – challenge to Western energy security', in: *Baltic Rim Economies*, Issue No. 4, 31 augustus 2009, blz. 20-21.
- 15 V. Socor, 'France Offers Russia a Naval Power Projection Capability', in: *Eurasia Daily Monitor*, 2 december 2009.

Mensenrechten in China: werk in uitvoering

Op 20 en 21 augustus 2010 gaf de Chinese premier Wen Jiabao een veelbesproken speech over politieke hervormingen in de Zuid-Chinese stad Shenzhen, de bakermat van de dertig jaar geleden aangevatte economische modernisering van China. Wen wees onder meer op de noodzaak 'het probleem van de excessieve concentratie van onbeperkte macht in China op te lossen', 'burgers toe te laten kritiek te geven en toezicht te houden op de overheid' en 'een eerlijke samenleving te bouwen'.¹ Wens speech veroorzaakte de nodige deining en wekt verwachtingen dat het Chinese leiderschap in een hoger niveau van politieke participatie en mensenrechtelijke bescherming zal voorzien.

De verdere 'verrechtsstatelijking' van het Chinese politieke bestel zou niet alleen een logische historische stap zijn in het licht van de dialectiek van het (marxistisch) historisch materialisme, maar past ook in de sequentie van het 'Oost-Aziatische' beleidsmodel. Overeenkomstig dit – succesvolle – ontwikkelingsmodel, dat ook Taiwan en Zuid-Korea hebben gehanteerd, volgen politieke en rechtsstatelijke hervormingen *na* een fase van een door een autoritair regime gestuurde economische opening en groei. Een en ander betekent dat de mensenrechten *tijdens* de ontwikkelingsfase onvolledig zijn verwezenlijkt, althans vanuit een Westers liberaal-democratisch perspectief.

De vraag is welke houding het Westen kan en dient aan te nemen ten aanzien van de heersende mensenrechtelijke problemen in China, en hoe Westerse visies op mensenrechten invloed kunnen hebben op rechtspolitieke hervormingen in het huidige China. Hoe kritisch mag/moet het Westen zijn? Zijn er 'perverse' effecten verbonden aan het transplanteren van Westerse concepten naar een Chinese context?

China en het Oost-Aziatische mensenrechtenmodel

Vandaag de dag kan het erop lijken dat in Azië vooral China een alternatief voor de liberaal-democratische mensenrechtenconsensus wil bieden. Nochtans werd een op Aziatische leest geschoeid mensenrechtendiscours al begin jaren 1990 aangereikt door Singapore en Maleisië. Deze landen verwierpen het Westerse liberalisme en bepleitten de culturele specificiteit van de mensenrechten;² de Aziatische visie op mensenrechten zou, anders de Euro-Amerikaanse, de be-

langen van de samenleving en de familie voorrang geven op de belangen van het individu.³ Hoewel dit 'Aziatische waarden'-debat een tijd lang vrij veel stof deed opwaaien,⁴ werd gedurende de jaren 1990 het zwaartepunt van het debat naar China verlegd. Dit was minder te wijten aan de proactieve ontwikkeling van een alternatief mensenrechtendiscours door China dan aan de strategische bedreiging die een opkomend China voor het Westen begon te vormen.⁵

Om de ideologische aanvallen vanuit het Westen het hoofd te bieden, kon China niet anders dan een eigen mensenrechtenbeleid ontwikkelen. China ondertekende en ratificeerde diverse mensenrechtenverdragen (zij het met de nodige voorbehouden) om zijn goede wil te tonen, en publiceerde sinds 1991 een aantal witboeken over mensenrechten. In 2004 werd in de Chinese grondwet zelfs uitdrukkelijk bepaald dat 'de staat de mensenrechten respecteert en waarborgt'.⁶ Voor 2009-2010 formuleerde China een eerste mensenrechtenactieplan, dat een harmonieuze samenleving wenst te creëren en vooruitgang op het vlak van sociaal-economische rechten centraal stelt.⁷

De Chinese visie op mensenrechten is ongetwijfeld restrictiever dan de Westerse. Toch appelleert zij veel minder aan 'Aziatische' of 'confucianistische' waarden dan de Zuidoost-Aziatische. Dat is niet verrassend, aangezien het communistisch regime vanaf de machtsovername in 1949 afstand heeft genomen van de oude orde, die door haar achterlijkheid en bijgeloof de vooruitgang van de natie tegenhield. Hoewel de confucianistische traditie tegenwoordig ongetwijfeld een renaissance kent, lijkt de Chinese mensenrechtenbenadering het klassieke marxistisch historisch materialisme te weerspiegelen: het waardensysteem van een samenleving (de bovenbouw) is een afgeleide van de sociaal-economische omstandigheden (de onderbouw), en wanneer die omstandigheden veranderen, verandert ook het waardensysteem.⁸

De Chinese overheid heeft daarom, sinds de liberalisering in 1978, de nadruk gelegd op verbetering van de sociaal-economische omstandigheden, en de beginselen en instellingen van de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten vervolgens geleidelijk ontwikkeld. Dit model wordt niet alleen in China gevolgd, maar ook in andere (niet noodzakelijk communistische) Oost-Aziatische landen, zoals Zuid-Korea en Taiwan, die tot eind jaren '80 met harde hand wer-

den geregeerd. Hoewel Japan een bijzonder geval is, omdat het na de nederlaag in de Tweede Wereldoorlog onder sterke Amerikaanse invloed kwam, is ook de mensenrechtelijke traditie in Japan minstens gedeeltelijk debet aan de economische opening tijdens de Meiji-periode in de 19de eeuw.⁹

Het politieke model dat economische ontwikkeling als de motor voor de ontwikkeling van goed bestuur, de rechtsstaat en de mensenrechten ziet, staat dan ook niet toevallig bekend als 'het Oost-Aziatische model'. In dit model zorgt een autoritair regime voor snelle economische groei. Om deze groei te consolideren wordt een embryonale rechtsstaat rond het handelsrecht verder opgebouwd: dit recht biedt de transacties van economische actoren bescherming en bespoedigt dus investeringen. De individualisering en de economische ongelijkheid die onvermijdelijk uit een economische opening voortvloeien, bedreigen echter de stabiliteit en legitimiteit van het regime, die de groeiende spanningen binnen de samenleving slechts kan kanaliseren door een groter beroep op nationalisme, alsmede door het ontwikkelen van een politiek participatiemodel en het verlenen van juridisch afdwing-

vanuit liberaal-democratisch perspectief problematische – mensenrechtensituatie in China?

Ten *eerste* dienen we ons er rekenschap van te geven dat de mensenrechtensituatie in een land in economische transitie uit de aard der dingen anders is dan in het Westen.¹² Zo moet de precare juridische positie van migrerende werknemers in China, die zich op basis van het *hukou*-systeem in veel gevallen nog niet kunnen registreren in de plaats waar zij werken en die nauwelijks toegang hebben tot sociale voorzieningen,¹³ vanuit een economisch ontwikkelingsperspectief worden bekeken: dergelijke problemen zullen in intensiteit afnemen als gevolg van economische en demografische ontwikkelingen.¹⁴

Ten *tweede* dienen we ons te hoeden voor een verabsolutering of universalisering van mensenrechtelijke opvattingen en interpretaties die in werkelijkheid cultureel bepaald en verankerd zijn, en geenszins vereist worden door de internationale mensenrechtenverdragen. Zo verdraagt het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten zowel een zeer liberale – Westerse – visie als een meer beperkte – Oosterse – visie op de vrijheid van meningsuiting.

Het systeem van administratieve hechtenis is Westerse verdedigers van mensenrechten een doorn in het oog

bare rechten. China is in die laatste fase beland: het Chinese nationalisme viert hoogtij, maar tegelijk genieten de Chinezen van een naar Chinese historische standaarden relatief hoog niveau van rechtsbescherming tegen de overheid. Het aantal aan overheidsorganen gerichte verzoekschriften loopt in de miljoenen, en stilaan passen Chinese burgers zich ook aan de idee aan dat zij ambtenaren voor de rechter kunnen dagen.¹⁰ Tegelijk kan 75% van de 1,3 miljard Chinezen rechtstreeks hun lokale leiders verkiezen.¹¹

Houding van het Westen

Ondanks de voortgaande juridisering van de Chinese samenleving zijn de mensenrechtelijke problemen onloochenbaar. Veel rechten zijn slechts op papier gewaarborgd, terwijl ze in de praktijk niet of nauwelijks worden toegepast. Het leidt ons ongetwijfeld te ver alle mensenrechtelijke pijnpunten bloot te leggen; daarvoor kan worden verwezen naar de jaarlijkse rapporten van NGO's zoals *Amnesty International* of *Human Rights Watch*. De vraag waarover wij ons hier buigen is de volgende: welke houding dient het Westen precies aan te nemen ten opzichte van de –

Evenzo verbiedt geen enkel universeel mensenrechtenverdrag het voltrekken van de doodstraf, en is het voor critici uit het 'doodstrafvrije' Europese continent gepast te beseffen dat 95% van de Aziaten – die overigens 60% van de wereldbevolking vormen – in landen wonen waar de doodstraf nog wordt uitgevoerd.¹⁵

Ten *derde* dienen we ons te vergewissen van de mogelijk negatieve gevolgen voor de menselijke waardigheid die de afschaffing van een op het eerste gezicht mensenrechtenonvriendelijke praktijk kan sorteren. Het Chinese systeem van de *administratieve hechtenis* en 'heropvoeding door arbeid' bijvoorbeeld is Westerse verdedigers van de mensenrechten al lang een doorn in het oog, vooral omdat het gebruikt zou worden om politieke dissidenten te straffen en omdat de gebrekkige procedurele omkadering willekeur in de hand zou werken.¹⁶ Hoewel het aantal politieke gevangenen in administratieve detentie al met al te verwaarlozen is,¹⁷ is het ontbreken van een systeem van rechterlijke toetsing van de vrijheidsberoving (wat in Angelsaksische landen als *habeas corpus* wordt omschreven) inderdaad opvallend.¹⁸ China heeft het systeem recent hervormd,¹⁹ maar in zijn nieuwe pro-

Op 8 oktober 2010 maakte het Noors Nobel Comité bekend de Nobelprijs voor de Vrede toe te kennen aan de sinds december 2008 vastgehouden Chinese mensenrechtenactivist Liu Xiaobo, voor zijn lange en geweldloze strijd voor fundamentele mensenrechten in China. Volgens Catherine Baber, onderdirecteur voor Azië van Amnesty International, is Xiaobo een waardige winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede; zij gaf aan dat de toekenning van de prijs een verschil kan maken als het meer internationale druk op China zet om Xiaobo vrij te laten.

China reageerde echter furieus. Volgens China is het toekennen van de Nobelprijs voor de Vrede aan een 'crimineel' niet in overeenstemming met de principes van de prijs en de Volksrepubliek dreigde Noorwegen met sancties. Het nieuws over de toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede wordt in China gecensureerd en de vrouw van Xiaobo werd op 10 oktober jl. onder huisarrest geplaatst. Xiaobo heeft zijn Nobelprijs uitdrukkelijk opgedragen aan de slachtoffers van de studentenprotesten op het Tiananmen-plein in 1989. (NAKvE; eindred.)

gramma rept de magistratuur met geen woord over verdergaande hervormingen, wellicht omdat zij de steun van de politieke organen van de staat nodig heeft om andere hervormingen door te voeren.²⁰

De vraag rijst of drastische hervorming of volledige afschaffing van het systeem van administratieve hechtenis *überhaupt* wenselijk is. Enerzijds loert in geval van afschaffing het gevaar om de hoek dat de situatie van de kleine criminelen die nu onder het systeem van administratieve detentie vallen, verslechtert: zij dreigen dan immers onder het algemene en veel strengere strafrecht te vallen. Anderzijds garandeert invoering van een systeem van rechterlijke toetsing van een administratieve hechtenisbeslissing niet *per se* een betere bescherming van de rechten van de gedetineerde: de kans is reëel dat de rechter in het overgrote deel van de gevallen nagenoeg automatisch de administratieve beslissing bekrachtigt.²¹ Een en ander pleit ervoor geen ideologische oogkleppen op te zetten bij het bekritisieren van het Chinese systeem van administratieve detentie, maar de problemen die dit systeem stelt, veeleer consequentialistisch aan te pakken: in deze benadering staan de gevolgen van

stapsgewijze procedurele hervormingen voor het welzijn en de rechten van de gedetineerden centraal.

De problematiek van de *politieke tussenkomst* in de Chinese rechtspraak biedt een ander voorbeeld van de negatieve effecten die de afschaffing van een kennelijk mensenrechtenonvriendelijke praktijk kan sorteren. In de Westerse staatstheorie is de scheiding van de machten een basisgegeven; deze scheiding garandeert in het bijzonder de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende machten. In China is de rechterlijke macht niet volledig onafhankelijk van de politieke machten: politieke comités kunnen rechterlijke beslissingen herzien, en het openbaar ministerie en het volkscongres houden toezicht op individuele zaken.²² Dit systeem laat toe in kracht van gewijsde getreden beslissingen te herzien en lijkt het gezag van de rechterlijke macht aan te tasten.

Toch zou de rechtsbescherming weleens aan kwaliteit kunnen inboeten in geval van afschaffing van de politieke tussenkomst in het gerechtelijk proces: deze tussenkomst lijkt in de huidige ontwikkelingsfase noodzakelijk om het lage competentieniveau van sommige rechters, de corruptie en de ongewenste tussenkomst van lokale autoriteiten te corrigeren.²³ De toenemende professionalisering van het rechterlijk korps in China zal – hopelijk – in de toekomst toelaten de politieke tussenkomst te elimineren, al blijft het uiteraard de vraag of de Partij in politiek zeer geladen zaken (die bijvoorbeeld politieke dissidenten of sociaal-economische herverdeling betreffen) bereid zal zijn haar recht op tussenkomst op te geven – al verschaft de recente speech van premier Wen enige hoop ter zake. Voor westerlingen wijst de problematiek van de rechterlijke onafhankelijkheid er in ieder geval op dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn, en dat de discussie over gerechtelijke hervorming slechts kan worden gevoerd met een pragmatische instelling en een goede kennis van contextuele factoren.

Invloed van Westerse concepten in China

Westerse benaderingen van de mensenrechten lijken uiteindelijk in China vooral invloed te hebben wanneer zij van procedurele aard zijn – en efficiëntie in de hand werken – of wanneer ook een veranderende Chinese context hervormingen noodzakelijk maakt.

Zo is de overgang van een inquisitoriaal (met een hoofdrol voor rechters) naar een accusatoriaal (met een evenwichtiger rolverdeling) rechtssysteem – waarin de partijen en hun advocaten een grotere rol spelen en de rechten van de verdediging beter worden gewaarborgd – duidelijk het gevolg van de groeiende

vertrouwdheid van de Chinese elite met een als efficiënter beschouwd Amerikaans rechtssysteem. Dat de grotere rol van de partijen de rechterlijke corruptie zou kunnen indijken, was wellicht ook niet vreemd aan de beslissing het accusatoriale systeem in te voeren. Zo ook hebben Chinese hervormers zich, wat de doodstraf betreft, wellicht laten beïnvloeden door internationale *best practices*, omdat de tijd hiervoor ook nationaal rijp was: druk van de media naar aanleiding van het aan het licht komen van rechterlijke dwalingen en de betere kwalificaties van de rechters noopten de autoriteiten toch al tot hervormingen.²⁴ Concreet gaf China in 2007 het Hooggerechtshof de bevoegdheid executievonnissen te herzien, en werd in augustus 2010 opheffing van de doodstraf voor niet-gewelddadige misdrijven in het vooruitzicht gesteld.²⁵ Ondanks de hervormingen gaf de problematiek van de doodstraf in december 2009 wel voor het eerst sinds lang aanleiding tot een heftige Europees-Chinese woordenwisseling, toen de geesteszieke Britse drugs-smokkelaar Akmal Shaikh werd geëxecuteerd door China.²⁶

Wanneer Westerse ‘transplantaten’ helemaal geen aansluiting vinden bij Chinese culturele opvattingen, riskeren zij echter te worden afgestoten. Een en ander kan verklaren waarom de implementatie van de hervormingen in het Chinese strafrechtssysteem zo moeizaam verloopt. Enerzijds strookt de nadruk die het Angelsaksische accusatoriale systeem legt op de procedurele gelijkheid van de procespartijen, niet met de confucianistische nadruk op inhoudelijke gerechtigheid,²⁷ terwijl anderzijds de eis van de *publieke opinie* om de criminaliteit hard aan te pakken weinig bevorderlijk is voor versterking van de rechten van de verdachte. Uiteindelijk is het raadzaam, voor zowel China, andere landen in transitie, als Westerse donoren, Westerse rechtsconcepten niet op onkritische wijze te kopiëren, maar steeds op zoek te gaan naar een lokaal cultureel draagvlak.²⁸

Afsluitende opmerkingen

Het valt moeilijk te zeggen of de ontwikkelingsfase waarin China zich thans bevindt tot verdere uitbreiding van de mensenrechtenbescherming noopt. Indien China een op Westerse leest geschoeid politiek pluralisme en liberalisme al te vroeg implementeert, zou het ten prooi kunnen vallen aan een verlamdende politieke cultuur, waarin belangengroepen zich meester maken van de politieke agenda. De invloed van belangengroepen kan het nemen van impopulaire maar noodzakelijke beleidsbeslissingen bemoeilijken, de economische opmars van China stuiten en de verdere

verwezenlijking van sociaal-economische rechten ten bate van de – nog steeds grote – maatschappelijke onderklasse in China vertragen. Indien China politieke en mensenrechtelijke hervormingen evenwel te lang uitstelt, dreigt een autoritair regime zich te bestendigen, wat creatief denken en economische innovatie verhindert.

Sommige waarnemers geloven dat een omslagpunt is bereikt, en dat de blijvende politieke stagnatie en repressie een *hindernis* veeleer dan een voorwaarde vormen voor economische vooruitgang en sociale herverdeling.²⁹ De beperkingen die China oplegt aan het vrije dataverkeer op het internet, kan men inderdaad bezwaarlijk als handelsvriendelijk aanmerken. Evenzo is het verbod op staken weinig bevorderlijk voor een sociaal-economisch evenwicht tussen kapitaal en arbeid (al moet worden erkend dat de Chinese autoriteiten stakingen vaak oogluikend toelaten).

Helaas is het bepalen van het precieze omslagpunt geen exacte wetenschap. Er is geen regel die stelt dat politieke hervormingen noodzakelijk zijn wanneer economisch niveau x is bereikt. Zonder twijfel hangt een en ander steeds af van contextuele factoren. Zo bewijst Singapore dat politieke hervormingen best wel lang kunnen worden uitgesteld. Als kleine en vrij homogene stadstaat is Singapore echter een bijzonder geval. Een model dat de Volksrepubliek China wellicht meer inspiratie kan bieden, is dat andere China, Taiwan, dat een soortgelijke politieke cultuur heeft. Door al tijdens de autocratische periode een sterk juridisch systeem te ontwikkelen, corrupte ambtenaren consequent te vervolgen, een beperkte burgergemeenschap te tolereren en gewone wetten aan de grondwet te toetsen, creëerde Taiwan de voorwaarden voor een ‘verantwoordelijke overheid’.³⁰ Ondanks de politieke spanningen tussen China en Taiwan doet de Volksrepubliek er wellicht goed aan de succesvolle politiek-economische ontwikkelingen in haar buurland (in eigen ogen haar afvallige provincie) nader te bestuderen.

Cedric Ryngaert is docent internationaal recht aan de Universiteit Utrecht en de Katholieke Universiteit Leuven. Hij doceerde de afgelopen twee academiejaren ‘Beginselen van het internationaal recht’ aan de *China EU School of Law* in Beijing.

Noten

1 ‘Reform in China: Change You can Believe in?’, in: *The Economist*, 28 augustus 2010 (eigen vertaling van citaten).

- 2 In het bijzonder Lee Kwan Yew (premier van Singapore, 1959-1990), Mahathir Mohammad (premier van Maleisië, 1981-2003), Goh Chok Tong (premier van Singapore, 1990-2004) en Abdullah Badawi (premier van Maleisië, 2003-2009).
- 3 Zie bijv. de volgende uitspraak van Lee Kwan Yew in: *International Herald Tribune*, 9-10 november 1991: 'Most East Asians do not think of themselves as individuals in the same way Westerners do. Westerners think of themselves first and foremost as autonomous individuals, whereas Asians think of themselves in terms of relationships with others, their family members in particular.'
- 4 Zie bijv. A. Sen, 'Human Rights and Asian Values', in: *The New Republic*, 14-21 juli 1997.
- 5 Tijdens de Koude Oorlog was kritiek op het Chinese mensenrechtenbeleid zo goed als onbestaanbaar, omdat China een strategische alliantie vormde met het Westen tegen de Sovjetunie. Sinds de implosie van de Sovjetunie lijkt het Westen steeds meer geobsedeerd door China en grijpt het graag de erfenis van het Tiananmen-incident en de repressie van politieke dissidenten aan om de aantrekkelijkheid van het Chinese politieke model en de mogelijke Chinese 'soft power' in diskrediet te brengen.
- 6 Artikel 33.3 van de Chinese Grondwet. Zie: Yuwen Li, 'Grondwetsherziening in China: spiegel van politiek en samenleving', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2004, blz. 382-387.
- 7 Zie het nationale rapport van China in het kader van de *Universal Periodic Review* van de VN-Mensenrechtenraad, UN Doc. A/HRC/WG.6/4/CHN/1, 10 november 2008, paragrafen 90-102.
- 8 Vgl. *ibid.*, paragrafen 80-89, waarin China onder meer de onevenwichtigheid in ontwikkeling tussen stad en platteland, de armoede, de gebrekkige tewerkstelling, de onderontwikkeling van een sociale-zekerheidssysteem en het weinig ontwikkelde mensenrechtelijk bewustzijn van lokale ambtenaren – indicatoren van een onvolledige verwezenlijking van de (vooral sociaal-economische) mensenrechten – toeschrijft aan de ontwikkelingsfase waarin China zich bevindt.
- 9 Het is geen geheim dat het succes van het Japanse model begin 20ste eeuw ook de ontwikkeling van een rechtendiscours in landen als China en Vietnam heeft beïnvloed. Zo ontwikkelde in China Sun Yat-sen de theorie van de Drie Beginselen van het Volk (rechten, leven en geletterdheid), terwijl in Vietnam Ho Chi Minh het recht op leven, het recht op vrijheid en het recht om je geluk na te streven bepleitte, ter vervanging van de traditionele Vietnamese waarden. Zie ook: Hoang Van Nghia, 'The "Asian Values" Perspective of Human Rights: A Challenge to Universal Human Rights' (2009), beschikbaar op http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1405436.
- 10 R. Peerenboom, 'What Have We Learned about Law and Development?: Describing, Predicting, and Assessing Legal Reforms in China', in: *Michigan Journal of International Law*, jrg. 27, 2006, blz. 823, 840; R. Peerenboom, 'Social Foundations of China's Living Constitution', 2009 (<http://ssrn.com/abstract=154246315>), die aanhaalt dat in 2005 12,7 miljoen klachten waren ontvangen, en dat 63,4% van de burgers die een klacht indienden bij de centrale autoriteiten in Beijing, eerst naar de rechter waren gestapt. Zie ook: Benjamin van Rooij, 'De autoritaire rechtsstaat. Chinees recht gevangen in transitie', in: *Internationale Spectator*, maart 2008, blz. 135-138.
- 11 Zie in het bijzonder *The China Elections & Governance Website*, in 2002 gelanceerd door het *Carter Center China Program* en het *Institute of International Comparative Political Economy* van de Chinese Renmin University.
- 12 R. Peerenboom, 'Assessing Human Rights in China: Why the Double Standard?', in: *Cornell International Law Journal*, jrg. 38, 2005, blz. 71, 77.
- 13 Zie voor een mensenrechtelijke kritiek op de positie van migrerende werknemers in China: Amnesty International, 'China: Internal Migrants: Discrimination and abuse. The human cost of an economic "miracle"', ASA 17/008/2007, maart 2007.
- 14 Zie over de veranderende arbeidsmarkt in China en de gunstige gevolgen voor de positie van migrerende werknemers: *The Economist*, 29 juli 2010.
- 15 Zie voor deze cijfers: Dui Hua Foundation, 'China & Its Neighbors: Capital Punishment in Asia', in: *Dialogues Online*, nr 38, winter 2010.
- 16 Zie voor een gedetailleerd overzicht van dit systeem: S. Biddulph, 'The Production of Legal Norms: A Case Study of Administrative Detention in China', 20 *UCLA Pacific Basin Law Journal*, jrg. 20, 2004, blz. 217; en *Legal Reform and Administrative Detention Powers in China*, Cambridge University Press, 2008. Zie voor kritiek op het systeem bijv. Amnesty International, 'Abolishing "Re-education through Labour" and other forms of punitive administrative detention: An opportunity to bring the law into line with the International Covenant on Civil and Political Rights', Index Number: ASA 17/016/2006, 11 mei 2006.
- 17 R. Peerenboom, *China Modernizes: Threat to the West or Model for the Rest?*, Oxford University Press, 2007, blz. 97 (de auteur merkt op dat minder dan 1% van de administratieve gedetineerden als politieke gevangenen kunnen worden beschouwd, en dat dit aandeel slechts stijgt tot 2% indien men ook de Falun Gong-gedetineerden meerekent).
- 18 Het ontbreken van rechterlijke toetsing lijkt op gespannen voet te staan met artikel 9 (4) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, dat eenieder die van zijn vrijheid is beroofd het recht geeft een procedure te starten voor een rechtbank die kan oordelen over de rechtmatigheid van de vrijheidsberoving.
- 19 Zie Biddulph, *a.w. noot 16*.
- 20 R. Peerenboom, 'Between Global Norms and Domestic Realities: Judicial Reforms in China' (discussing the agenda of the new president of the Supreme Court of China, Wang Shengjun), mei 2009 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401232).
- 21 Zie R. Peerenboom, 'Out of the Pan and Into the Fire: Well-intentioned but Misguided Recommendations to Eliminate All Forms of Administrative Detention in China', in: *Northwestern University Law Review*, jrg. 98, 2004, blz. 991.
- 22 R. Peerenboom, 'Judicial Accountability and Judicial Independence: An Empirical Study of Individual Case Supervision', in: *The China Journal*, No. 55, januari 2006.
- 23 Peerenboom, *a.w. noot 10*, blz. 862. Zie uitgebreider over rechterlijke onafhankelijkheid in China: F. Yulin & R. Peerenboom, 'A New Analytic Framework for Understanding and Promoting Judicial Independence in China', in: R. Peerenboom (red.), *Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion*, Cambridge University Press, 2009, blz. 95-133. In zijn UPR-rapport voor de VN-Mensenrechtenraad haalde China overigens het gebrekkig mensenrechtelijk bewustzijn van lokale ambtenaren en rechters aan (*a.w. noot 7*, paragraaf 89).
- 24 K. Scott, 'Why Did China Reform Its Death Penalty?', in: *Pacific Rim Law & Policy Journal*, jrg. 19, 2009, blz. 63.
- 25 *Ibid.*; en 'China mulls lessening number of crimes punishable by death', *Xinhua News Agency*, 23 augustus 2010.
- 26 'British drug smuggler executed after approval from Supreme People's Court', *Xinhua News Agency*, 29 december 2009.
- 27 Peerenboom, 'What Have We Learned...', *a.w. noot 10*, blz. 848.
- 28 Zie ook R. Peerenboom, 'The Future of Rule of Law: Challenges and Prospects for the Field', in: *Hague Journal of the Rule of Law*, jrg. 1, 2009, blz. 5, 6.
- 29 'Premier Wen calls for major political reform', in: *Global Times* (die Zhang Liangui, een hoogleraar aan de Party School of the CPC Central Committee citeert: 'the root cause of growing social conflict is the slow pace of political reform that seriously lags behind unprecedented economic reform.').
- 30 Zie voor een overzicht van de Taiwanese hervormingen en een vergelijking met China: B. Gilley & L. Diamond (red.), *Political Change in China: Comparisons with Taiwan*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008.

Cambodja's hybride democratie

Grote oren, slechte tanden, kort haar. Zo trof fotograaf en journalist Nic Dunlop de voormalige kampbeul Kaing Guek Eav in 1999 per toeval aan in het westen van Cambodja.¹ Eav, beter bekend onder zijn *nom de guerre* Duch, was tijdens het regime van de Rode Khmer hoofd van de Tuol Sleng-gevangenis, net buiten de Cambodjaanse hoofdstad Phnom Penh. Tijdens het regime van Pol Pot (1975-1979) was hij medeverantwoordelijk voor de dood van minstens 12.272 gevangenen die in Tuol Sleng onder zijn leiding werden gemarteld en uiteindelijk vermoord. De ontdekking van Dunlop leidde tot Duch's arrestatie in 1999 en zijn veroordeling tot 35 jaar gevangenisstraf op 26 juli dit jaar, op grond van misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. In de praktijk komt hij over 19 jaar vrij, omdat hij al 11 jaar heeft vastgezeten en hij vanwege zijn medewerking aan het proces en spijtbetuinging vijf jaar strafvermindering krijgt.² Voor de 93% van de Cambodjaanse bevolking die slachtoffer werd van het regime, is dit een teleurstellend lage straf.³ Theary Seng, die haar ouders verloor, stelde: 'Misdaden tegen de menselijkheid worden teruggebracht tot 11 uur per verloren leven.'⁴ Inmiddels is Duch tegen de veroordeling in hoger beroep gegaan. Ook de aanklagers van het tribunaal zijn in hoger beroep gegaan, omdat zij de straf te laag vinden.⁵

De zaak was de eerste van de *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia* (ECCC), beter bekend als het Rode Khmertribunaal. Vier andere voormalige Rode Khmer-leiders wachten hun proces nog af, dat waarschijnlijk in maart 2011 zal beginnen. Het betreft partij-ideoloog van de Communistische Partij, Nuon Chea; de minister van buitenlandse zaken Ieng Sary; staatshoofd Khieu Samphan; en minister van sociale zaken Ieng Thirith.⁶ Deze vier leiders zijn op 16 september 2010 gedaagd, voor het plegen van oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, genocide en, onder de Cambodjaanse wetgeving, voor moord, marteling en religieuze vervolging.⁷

De vier kopstukken zijn verantwoordelijk voor misdaden begaan tijdens het terreurregime van Pol Pot. In vier jaar tijd werd Cambodja, dat destijds omgedoopt was tot Democratisch Kampuchea, onderworpen aan een vorm van radicaal Maoïstisch collectivisme. Elke vorm van sociale, economische en culturele identiteit werd opgeheven en meer dan 2,5 miljoen mensen werden naar het platteland verbannen in een

poging van Cambodja een agrarische, klasseloze samenleving te maken. Desondanks kregen mensen die altijd al in de agrarische sector hadden gewerkt, meer privileges en werden mensen die voorheen hogere sociale posities bekleedden, gedwongen tot slavenarbeid onder erbarmelijkere omstandigheden dan hun lotgenoten. Kinderen werden gehersenspoeld en getraind tot kindsoldaat.⁸ Naar schatting kwamen twee miljoen mensen om door marteling, onbehandelde ziekten, uitputting en moord. Niet alleen tegenstanders van het regime, maar ook loyale soldaten, partijleden en andere medestanders werden verdacht gemaakt en verklikten elkaar, waardoor het land in een constante staat van paranoia verkeerde. De inval van de Vietnamezen in 1979 bracht een einde aan het regime, maar bleek nog niet een halt toe te roepen aan de terreur van de Rode Khmer. Mede door de financiële steun van de Westerse mogendheden, die tijdens de Koude Oorlog elke uitbreiding van sovjetinvloed probeerden in te perken, konden de Rode Khmer in de grensstreken van Cambodja de macht behouden en mede daarom hield het geweld tot 1998 aan.⁹

Het ECCC, dat in 2004 werd opgericht om deze terreurmisdaden te berechten, is een hybride gerechtshof. Het valt onder Cambodjaanse en internationale wetgeving, bestaat uit twee aparte hoven, heeft een totaal van 19 nationale en internationale rechters, met een meerderheid van Cambodjaanse rechters, en werkt volgens het principe van een supermeerderheid. Dit houdt in dat, naast goedkeuring van de Cambodjaanse rechters, de overeenstemming van ten minste één internationale rechter is vereist bij besluitvorming. Bovendien worden slachtoffers betrokken bij het proces, doordat zij als civiele partijen kunnen optreden.¹⁰ Het ECCC kampt met een aantal structurele problemen waardoor de integriteit van het hof in het geding is gekomen. Zo heeft het proces van Duch door de vele getuigenverhoren vertraging opgelopen, waardoor financiële bronnen uitgeput raakten en een aantal verdachten al is gestorven. Het budget was bij aanvang van het proces 56 miljoen dollar; inmiddels zijn de kosten tot 100 miljoen dollar opgelopen. Voor 2011 is een bedrag van 46,8 miljoen dollar begroot, dat voor slechts 1,1 miljoen dollar is gedekt.¹¹

Bovendien is in 2009 een rapport uitgekomen van het *International Centre for Transitional Justice*, een niet-gouvernementele organisatie, die de betrouwbaarheid van het Cambodjaans rechtssysteem in twijfel

fel trekt. Uit dit stuk bleek dat er sinds 2007 al aanwijzingen zijn over omkoperij binnen het ECCC. Ook bleek dat sollicitanten smeergeld moesten betalen aan personeelsleden van het hof om in dienst genomen te worden en dat sommige werknemers verplicht een deel van hun salaris aan hun meerdere moesten betalen.¹² Een ander probleem waarmee het hof kampt, is het gebrek aan ervaring van de Cambodjaanse rechters in internationaal strafrecht en, bij enkelen van hen, het gebrek aan een juridische opleiding.¹³

Daarnaast kan de regering door het hybride karakter van het ECCC en het corrupte rechtssysteem politieke controle uitoefenen over beslissingen binnen het hof. Zo leek aanklager Chea Leang in februari 2009 niet onafhankelijk te kunnen opereren, toen ze slechts redenen van strikt politieke aard opsomde om zes nieuwe verdachten niet te laten berechten in het ECCC. Zij stelde dat het noodzakelijk was nationale verzoening te bereiken en benadrukte het instabiele verleden van Cambodja, terwijl er voldoende juridisch bewijs was om de nieuwe verdachten te kunnen veroordelen.¹⁴ De uitspraak van Chea Leang weerspiegelt de mening van premier Hun Sen, die meermaals heeft aangegeven dat hij liever ziet dat het hof faalt: 'Ik heb gebeden dat dit hof niet voldoende geld zou hebben en dat buitenlandse rechters en aanklagers zouden opstappen.'¹⁵ Eerder suggereerde Sen, zelf een voormalig Rode Khmer-lid, 'een gat te graven en het verleden erin te begraven.'¹⁶

Cambodjanen die de periode van Pol Pot hebben meegemaakt, willen en kunnen het verleden echter onmogelijk vergeten. Ze zijn getraumatiseerd door de Rode-Khmerperiode. Volgens een onderzoek in 2005 onder een Cambodjaanse gemeenschap in Long Beach, Californië, lijdt tweederde van deze gemeenschap onder een posttraumatisch stressyndroom.¹⁷ Daarnaast vormen sociale problemen waar vele Cambodjanen mee kampen, zoals extreme armoede, beperkte toegang tot onderwijs, gebrek aan goede gezondheidszorg en schoon drinkwater, een nieuwe voedingsbodem voor sociale onrust.¹⁸ De situatie wordt verergerd doordat de meeste voormalige Khmerleden niet berecht zijn, maar geïntegreerd in de samenleving. 'Ze zijn overal om ons heen; we leven tussen de tijgers,' stelde een Cambodjaan.¹⁹ Deze situatie van sociale problemen en het moeten samenleven met oorlogsmisdadigers zou opnieuw kunnen escaleren en daarom is het voor de slachtoffers van belang dat er verzoening komt en dat de voormalige Rode Khmer-leden worden berecht.

Nationale politiek

Dat het hof niet onafhankelijk van politieke inmenging opereert, is een teken dat de ware liberale democratie nog een abstract idee is in Cambodja. Een diepgeworteld patronagesysteem, extreme armoede, een verleden van geweld en oorlogen, een enorm verlies van mensenlevens en het daardoor ontbreken van een goed opgeleide middenklasse, hebben een negatieve invloed gehad op de ontwikkeling van instellingen die democratisering bevorderen.²⁰ Sinds de jaren '80 is de Cambodjaanse staat heropgebouwd en opnieuw gestructureerd volgens een patronagesysteem, waarbij de macht van een politieke leider afhangt van zijn mogelijkheid die te behouden door middel van het vervullen van materiële wensen van een politieke elite.²¹ Hoewel het lijkt alsof de staat sinds 1993 een democratie is doordat de heersende Cambodjaanse Volkspartij telkens door democratische verkiezingen aan de macht is gekomen, is het patronagesysteem in alle instituties van de samenleving ingebed. Hierdoor is een vermenging van patronagenetwerken en democratische instituten ontstaan. Dit wekt de schijn dat de westerse export van democratie naar Cambodja een succesvolle onderneming is geweest, terwijl de democratie er door een corrupt rechtssysteem, corrupte praktijken binnen de regering en controle van de regering over leger, politie, bureaucratie en de pers en gezien talloze mensenrechtenschendingen in de praktijk nog een oppervlakkig fenomeen blijft.²² De Cambodja-expert Dunlop stelt over deze schijnbare democratie: 'In Cambodia there's no rule of law, it's the law of the jungle, where people in power have the money. The rest is just windowdressing.'²³

Allereerst vinden er corrupte praktijken binnen de regering plaats. Cambodja kent vooralsnog geen vrije politieke verkiezingen. De transitie van het Cambodjaanse politieke bestel richting een eenpartijstaat is bewerkstelligd door intimidatie, omkoperij, vervolging en soms zelfs moord.²⁴ De Volkspartij heeft politieke opposenten die kritiek leveren mond-dood gemaakt, door ze te intimideren, ze gevangen te zetten of door parlementaire immuniteit op te heffen. Onlangs werd de parlementaire immuniteit van oppositieleiders Sam Rainsey, Ho Vann en de voor de Nobelprijs voor de Vrede genomineerde Mu Sochua opgeheven, omdat zij kritiek hebben geuit op de partij die aan de macht is. Mu Sochua werd in 2009 al aangeklaagd wegens laster.²⁵ Op 23 september 2010 werd Sam Rainsey veroordeeld tot een gevangenisstraf van 10 jaar, vanwege het verspreiden van kaar-

ten waarop de grens met Vietnam was verplaatst.²⁶ In 2005 vonden er volgens het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken zelfs vier politiek gemotiveerde en drie vermoedelijk politiek gemotiveerde moorden plaats in Cambodja.²⁷

Daarnaast verduistert de Cambodjaanse regering op grote schaal geld. De ambassade van de Verenigde Staten in Cambodja heeft de aantijgingen van corruptie binnen de regering onderzocht. Uit twee rapporten, gepubliceerd in 2004 en 2005, is gebleken dat Cambodjaanse regeringsleden jaarlijks 300 tot 500 miljoen dollar verduisteren.²⁸ De Volkspartij heeft niet alleen controle over de regering, maar ook over delen van de politie, het leger en de bureaucratie, waardoor die niet onafhankelijk kunnen opereren.²⁹ Er is voorts géén persvrijheid; met uitzondering van een aantal radiozenders en kranten is de pers aan banden gelegd, terwijl tv-zenders zelfs volledig worden gecontroleerd door de Volkspartij.³⁰

Hoewel de economische groei (7% in 2008) heeft gezorgd voor verbeterde infrastructuur en verhoging van de algemene levensstandaard, wordt de welvaart niet gelijk verdeeld en is de afstand tussen rijk en arm toegenomen.³¹ Nog steeds moet minstens eenderde van de Cambodjaanse bevolking van minder dan 1 dollar per dag leven. Bovendien is de kindersterfte

vormde, geen effectief belastingstelsel ontwikkelde, het patronagesysteem heeft behouden en de macht niet heeft gedecentraliseerd en gedeconcentreerd.³⁵ In 1992 schonk de internationale gemeenschap 880 miljoen dollar aan Cambodja, terwijl in de periode 1995-2003 het land ruim 4,2 miljard dollar voor wederopbouw ontving.³⁶

De internationale organisaties waar Cambodja lid van is geworden, zoals ASEAN, de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldbank en het IMF, hebben Cambodja erkend als een land dat normale relaties kan aangaan met de internationale gemeenschap. De financiële hulp die Cambodja sinds de jaren '90 heeft ontvangen, heeft de politieke en economische situatie echter niet altijd verbeterd. Een van de redenen daarvoor is dat deze internationale organisaties in het verleden niet altijd voorwaarden van *good governance* hebben verbonden aan hun leningen.³⁷ De meeste internationale organisaties waar Cambodja lid van is, zijn er hoe dan ook niet op gericht democratisering te bevorderen. Een organisatie als ASEAN is in beginsel niet opgericht om politieke openheid te stimuleren. De meeste lidstaten van ASEAN zijn socialistisch (Laos en Vietnam), worden geregeerd door een junta (Birma), door een absolute monarch (Brunei) of ze zijn semi-democratisch (Singapore en

Het patronagesysteem is in alle instituties van de Cambodjaanse samenleving ingebed

sinds 1990 gestegen. Volgens een rapport van Unicef sterven 8 op de 100 kinderen voordat ze de leeftijd van 5 jaar hebben bereikt. Van de kinderen die overleven, is 37% ondervoed, terwijl de gemiddelde levensverwachting van Cambodjanen 59 jaar is.³²

Daarnaast gaan corrupte praktijken binnen de regering vaak gepaard met mensenrechtenschendingen. De regering onteigende ongestraft land, zonder financiële compensatie, om zo de industrie uit te breiden. Volgens Amnesty International lopen 150.000 Cambodjanen het gevaar dakloos te worden als gevolg van landonteigening.³³ Ondanks de parlementaire goedkeuring van een ontwerp-anticorruptiewet zijn Cambodjaanse oppositieleiders sceptisch over de effectiviteit van deze wet, omdat corruptie niet voldoende bestreden zou worden en diegenen die corruptie aan de kaak stellen, onvoldoende worden beschermd.³⁴

Internationale gemeenschap

De internationale financiële steun die Cambodja heeft ontvangen sinds het einde van de Vietnamese bezetting in 1989, bedoeld om een liberale democratie te vestigen, heeft er slechts toe geleid dat de regering onder het mom van democratisering niet her-

Maleisië). Slechts drie landen, de Filipijnen, Thailand en Indonesië, zijn democratisch.³⁸ Onder de 'ASEAN way' wordt verstaan: geen politieke inmenging, wederzijdse erkenning, consensus en juridisch bindende afspraken.³⁹ Zelfs het Handvest van ASEAN, dat in 2007 is opgesteld om democratie, *good governance* en mensenrechten te bevorderen, is niets meer dan een op consensus gebaseerd, niet bindend voornemen. De prioriteiten van ASEAN zijn niet het bevorderen van politieke openheid en de ontwikkeling van democratische instituten, maar veel pragmatischer; namelijk economische samenwerking en regionale veiligheid.⁴⁰ De in 2009 opgerichte *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* heeft evenmin democratisering bevorderd.⁴¹

De Wereldbank en het IMF hebben in het verleden geen politieke voorwaarden aan hun leningen gesteld. Zij hebben tussen 1993 en 1997 hun financiële hulp aan Cambodja gestaakt vanwege andere, vooral economische redenen, zoals gebrek aan fiscale transparantie, en niet vanwege het ontbreken van politieke hervormingen.⁴² Deze organisaties hebben niet alleen géén politieke hervormingen geëist, maar de financiële hulp heeft die zelfs ontmoedigd. Door deze hulp is namelijk een vorm van *Dutch disease* ingezet. Dat



Duch in een rechtszaal van de ECCC
 Foto: Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC)
 Bron: http://farm4.static.flickr.com/3455/3737853255_ea413ae977_o_d.jpg

wil zeggen dat geschoolde Cambodjanen door hulp en niet-gouvernementele organisaties worden aange-trokken, en worden weggezoegen van de nationale poli-tieke arena. Tegelijkertijd nemen donoren en NGO's de financiering van onderwijs, gezondheidszorg, soci-ale zorg en de ontwikkeling van landbouw over van de regering. De instandhouding van financiële hulp en het feit dat buitenlandse organisaties de taken van de overheid overnemen, ontmoedigen de Cambodjaanse regering om initiatief te nemen en het systeem te her-vormen.⁴³

De laatste tijd hebben de Wereldbank en het IMF herhaaldelijk bedreigd met het intrekken van finan-ciële steun, net als een aantal bilaterale donoren. Een van de maatregelen van de Wereldbank in 2005 was om geld uit te lenen op basis van *Performance-Based Allocations* (PBA's), terwijl de Asian Development Bank iets soortgelijks deed, t.w. een *Country Performance Assessment* (CPA). Deze organisaties kijken thans dus wél naar wat er met het geld wordt gedaan; zo heeft de Wereldbank op basis van negatieve resultaten beslo-ten minder geld aan Cambodja uit te lenen.⁴⁴ Zoals de NGO *Cambodia Center for Human Rights* stelde: 'The sun has set on unconditional aid; it is no longer enough to throw money at problems and hope that this govern-ment will act in the interests of the people.'⁴⁵ Door het teruglopen van geldstromen dreigt de wederopbouw

van Cambodja eerder te mislukken, waardoor het ge-vaar op de loer ligt dat het land weer in een staat van politieke chaos terugkeert.⁴⁶ Doordat organisaties en landen nu voorwaarden stellen aan het geld dat ze aan Cambodja lenen, heeft de Cambodjaanse regering de banden aangehaald met minder voor de hand liggende financiële donoren. Zo leende Phnom Penh in 2006 25 miljoen dollar van Zuid-Korea en 600 miljoen dol-lar van China.⁴⁷ Deze donoren stellen géén voorwaar-den voor *good governance*. Zo bood China in april dit jaar aan militaire voertuigen te leveren, een transactie die eerder door de Verenigde Staten werd geweigerd vanwege de Cambodjaanse uitlevering van 20 Chinese Oeigoeren in 2009 aan de Volksrepubliek.⁴⁸

Conclusie: democratie in Cambodja heeft nog geen diepe wortels

Ruim dertig jaar na de val van het regime van de Rode Khmer is Duch als eerste verdachte van de ter-reurmisdaden berecht. Hoewel dit een stap is in de richting van verzoening en gerechtigheid, heeft het hof te kampen met structurele problemen die ken-merkend zijn voor het gebrek aan liberale democratie in Cambodja. Het hof kan immers niet onafhankelijk van politieke inmenging opereren. Andere tekenen die erop wijzen dat democratie nog geen diepe wortels heeft in Cambodja, zijn corrupte praktijken bin-

nen de regering, politieke controle over het leger, de politie, de bureaucratie, de pers, alsmede schendingen van mensenrechten. Deze situatie wordt in stand gehouden door de financiële steun die Cambodja krijgt van de internationale gemeenschap. De organisaties die geld hebben geleend aan Cambodja hebben in het verleden geen politieke voorwaarden gesteld aan hun leningen en de geldstromen hebben de regering zelfs ontmoedigd politieke hervormingen door te voeren. Nu er steeds meer voorwaarden worden gekoppeld aan de leningen, haalt Cambodja de banden aan met bilaterale donoren die geld willen lenen zonder politieke voorwaarden te stellen. Zonder politieke hervorming zal Cambodja de vicieuze cirkel van armoede, politiek geweld, corruptie binnen de regering en het rechtssysteem echter niet kunnen doorbreken.

Anna Kiebert studeerde geschiedenis aan de Universiteit Utrecht en voltooide in 2008 de MA internationale betrekkingen in historisch perspectief. In 2009 behaalde zij een MSc History of international relations aan de *London School of Economics and Political Science*. In maart 2010 deed zij onderzoek aan het *Documentation Center of Cambodia*. Thans loopt zij stage bij het *Institute for Historical Justice and Reconciliation*.

Noten

- 1 N. Dunlop, *The lost executioner*, Londen, 2005, blz. 13.
- 2 Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), (http://www.eccc.gov.kh/english/cabinet/press/162/20100726_Press_Release_Case_001_ENG.pdf, 26 juli 2010).
- 3 V. Doung & S. Ear, 'Transitional justice dilemma: The case of Cambodia', in: *Peace & conflict review*, 4, 2009, blz. 18-36, i.h.b. 21.
- 4 *BBC News*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-10763409>, 26 juli 2010.
- 5 *NOS*, <http://nos.nl/artikel/178766-justitie-cambodja-wil-hogere-straft-duch.html>, 16 augustus 2010.
- 6 Human Rights Watch (HRW), <http://www.hrw.org/en/news/2010/07/26/cambodia-tribunal-s-first-step-search-justice>, 26 juli 2010.
- 7 *Time*, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2019887,00.html>, 17 september 2010.
- 8 L. Ung, *First they killed my father*, New York, 2000.
- 9 J. Öjendal & M. Lilja, 'Beyond democracy in Cambodia, political reconstruction in a post-conflict society?', in: *Beyond democracy in Cambodia, political reconstruction in a post-conflict society* [hierna: *Beyond*], Kopenhagen, 2009, blz. 2.
- 10 ECCC, http://www.eccc.gov.kh/english/cabinet/speeches/2/Finding_the_Truth_and_Reconciliation.pdf, 28 augustus 2006.
- 11 'The Secretary-General's statements', www.rnw.nl/international-justice, 25 mei 2010.
- 12 'Cambodia', *International center for transitional justice* (2009).
- 13 Doung & Ear, *a.w. noot 3*, blz. 23, 24.

- 14 *The Phnom Penh Post*, <http://www.phnompenhpost.com/index.php/2009021324213/The-Post.blogs/political-interference-at-the-tribunal.html>, 14 februari 2009.
- 15 HRW, *a.w. noot 6*.
- 16 D. Chandler, 'Cambodia deals with its past: Collective memory, demonisation and induced amnesia', in: *Totalitarian movements and political religions*, 9, 2008, blz. 356.
- 17 L. McGrew, 'Re-establishing legitimacy through the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia', in: *Beyond, a.w. noot 9*, blz. 282.
- 18 Doung & Ear, *a.w. noot 3*, blz. 21.
- 19 Dunlop, *a.w. noot 1*.
- 20 Worldbank, <http://siteresources.worldbank.org/INTCAMBODIA/Resources/chap3.pdf>, 2004.
- 21 K. Ung, 'The judicial system and democratization in post-conflict Cambodia', in: *Beyond, a.w. noot 9*, blz. 81.
- 22 M. Lilja & J. Öjendal, 'The never ending hunt for political legitimacy in a post-conflict context, Cambodia: A hybrid democracy?', in: *Beyond, a.w. noot 9*, blz. 302, 303.
- 23 Interview met auteur (Utrecht, 31 augustus 2010).
- 24 'Asian human rights commission in news', <http://www.ahrchk.net/ahrc-in->, 21 januari 2006.
- 25 *The Phnom Penh Post*, 12 augustus 2010.
- 26 HRW, <http://www.hrw.org/en/news/2010/09/24/cambodia-rainsy-sentence-shatters-pretense-democracy>, 24 september 2010.
- 27 R.B. St. John, 'Democracy in Cambodia – one decade, US \$5 billion later: What went wrong?', in: *Contemporary Southeast Asia*, 4, 2005, blz. 406-428, i.h.b. 417.
- 28 J. Brinkley, 'Cambodia's curse, struggling to shed the Khmer Rouge's legacy', in: *Foreign Affairs*, jrg. 88, 2009, blz. 111-122, i.h.b. 116.
- 29 C. Hughes 'Reconstructing political authority through elections', in: *Beyond, a.w. noot 9*, blz. 59.
- 30 Licadho, Cambodian league for the defense and promotion of human rights, <http://www.licadho-cambodia.org/reports/files/130LICADHOFreedomofExpressionBriefingPaper2009-Eng.pdf>, mei 2009.
- 31 S. Ear, 'The political economy of aid and regime legitimacy in Cambodia', in: *Beyond, a.w. noot 9*, blz. 159.
- 32 Brinkley, *a.w. noot 28*, blz. 115.
- 33 Amnesty International, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/Al_Cambodia_41_4.pdf, juni 2008.
- 34 *The mirror*, <http://cambodiainmirror.wordpress.com/2010/03/13/the-anti-corruption-law-was-adopted-with-100-of-the-votes-in-support-friday-12-3-2010/>, 12 maart 2010.
- 35 Ear, *a.w. noot 31*, blz. 161.
- 36 *Ibid.*, blz. 154, 155.
- 37 *Ibid.*, blz. 172.
- 38 S. Peou, 'International assistance for institution building in post-conflict Cambodia', *Working paper*, Conflict Research Unit, Instituut Clingendael, 2004, blz. 100.
- 39 *Ibid.*, blz. 27. Zie ook het artikel van Bach Tran 'ASEAN en BIRMA: Een rol voor Nederland', in het septembernummer van de *Internationale Spectator*, blz. 459-462.
- 40 Peou, *a.w. noot 38*, blz. xix.
- 41 *The voice of America*, <http://www1.voanews.com/khmer-english/news/Advocates-Divided-on-Worth-of-ASEAN-Commission-97297239.html>, 28 juni 2010.
- 42 St. John, *a.w. noot 27*, blz. 419.
- 43 Ear, *a.w. noot 31*, blz. 172.
- 44 *Ibid.*, blz. 171.
- 45 Feed the future of human rights in Cambodia, *Press release of Cambodian center for human rights*, 25 mei 2010.
- 46 Öjendal & Lilja, *a.w. noot 9*, blz. 8.
- 47 Ear, *a.w. noot 31*, blz. 171.
- 48 Zie noot 45.

Onderzees glasvezelkabelnetwerk: Achilleshiel van informatiemaatschappij

Cyberspace is al lang niet meer het anarchische utopia zoals er ooit door cyberhippies en -punks over werd gedroomd. Het groeiende belang van het internet voor economie en maatschappij heeft ertoe geleid dat de staat een steeds grotere rol op zich heeft genomen om ook *online* de veiligheid te garanderen. Deze veiligheid zou onder andere worden bedreigd door virussen, criminelen die vissen naar persoonlijke informatie, tot aan digitale aanvallen van groeperingen ('cyberterrorisme') of zelfs van andere staten ('cyberoorlog'). Deze dreiging is reëel en de aandacht van onderzoekers en beleidsmakers is daarom belangrijk. Niettemin is er ook een veel 'aardser' dimensie van het internet die deze aandacht ontbeert, maar wel degelijk de potentie heeft een belangrijke factor te worden voor de veiligheid van staten, en dat is het mondiale netwerk van onderzeese glasvezelkabels waarop het internet berust. Meer kennis hierover is essentieel voor een goed begrip van de kwetsbaarheid van staten en ontwikkelingen in de interstatelijke betrekkingen in het digitale tijdperk.

Onderzeese kabels

Cyberspace lijkt soms een wereld op zich zelf, maar het blijft natuurlijk geworteld in de materiële wereld met een noodzakelijke, fysieke infrastructuur. Deze infrastructuur wordt gevormd door een veelvoud aan internetserviceproviders (ISP's), domeinnaamserver (DNS) en internationale uitwisselingspunten (IXP's), die over de hele wereld met elkaar worden verbonden via voornamelijk onderzeese glasvezelkabels. Deze kabels maken het internet tot wat het werkelijk is: een wereldomvattend netwerk van lokale netwerken.

De dominantie van kabels voor onze telecommunicatie was tot voor kort niet vanzelfsprekend. Intercontinentale onderzeese kabels worden weliswaar al gebruikt sinds het begin van het telegraaf-tijdperk (midden 19de eeuw), maar sinds de lancering van de Spoetnik in 1956 dolven zij al snel het onderspit tegen de technisch superieure satellieten. Het was de ontwikkeling van de glasvezel die in de loop van de jaren '80 het startsein gaf voor hernieuwde investeringen in onderzeese kabels.

Deze kabels, die inmiddels ook wel de ruggraat van het internet worden genoemd, hebben in

korte tijd de concurrentie met satellieten gewonnen. Onderzeese glasvezelkabels zouden thans al 95% van het internationale dataverkeer vervoeren.¹ Voor de communicatie tussen Noord-Amerika en Europa was de capaciteitsverhouding tussen onderzeese kabels en satellieten in 1988 nog 1:2, maar in 2003 was zij reeds verschoven naar 20:1. Cijfers over de communicatie tussen Noord-Amerika en Oost-Azië tonen een soortgelijke verandering, van 1:20 in 1988 in het voordeel van satellieten, naar 13:1 in 2003 in het voordeel van kabels.² Zonder onderzeese glasvezelkabels zou het internet zoals we het nu kennen simpelweg niet kunnen bestaan, zo zeggen de experts.

Bovendien hebben onderzeese kabels belangrijke voordelen boven territoriale kabels, vooral op lange afstanden. Sowieso is het onmogelijk Noord-Amerika met Europa of Oost-Azië over land te verbinden. Het is bovendien praktischer kabels via de (open) zee te leggen dan via het vasteland, gezien alle administratieve en geografische uitdagingen daarvan, zoals afspraken met landeigenaren en de risico's op beschadiging bij graafwerkzaamheden.

Beschadigingen en impact

Toch zijn ook de onderzeese kabels kwetsbaar voor beschadigingen. Zij worden in principe neergelegd tussen twee landingspunten aan de kust; daartussen kunnen zij, afhankelijk van de structuur van de zeebodem, een diepte van meer dan 4.000 meter bereiken. Onderzeese glasvezelkabels zijn echter maar enkele decimeters dik en kunnen op diverse manieren schade oplopen of zelfs breken. *Natuurrrampen*, zoals onderzeese aardbevingen of tsunami's, kunnen kabels op grote diepten beschadigen. *Ongelukken* vinden plaats doordat schepen hun anker over de zeebodem laten slepen of door de schrapers van de visserij. Een andere mogelijkheid is *sabotage* door terroristische groeperingen, via bijvoorbeeld geïmproviseerde duikbootjes of dicht bij de kust met explosieven. Ten slotte kunnen kabels tijdens een gewapend conflict tussen staten via bewuste *aanvallen* snel beschadigd worden.

Wat de precieze oorzaak ook is, het uitvallen van één of meerdere kabels kan grote gevolgen hebben. Dit bleek bijvoorbeeld in december 2006, toen een aardbeving ten zuiden van Taiwan tijdelijk zeven van

de negen onderzeese kabelsystemen in Oost-Azië uitschakelde. Verscheidene landen waren dagenlang grotendeels afgesloten van de toegang tot het internet, terwijl in heel Azië de gevolgen in de vorm van grote vertragingen werden gevoeld. De luchtvaart ondervond problemen doordat informatie niet tijdig binnenkwam; het e-mailsysteem van de Zuid-Koreaanse overheid, waaronder het contact met vertegenwoordigingen in het buitenland, lag plat; creditcard-verificatie was onbruikbaar, waardoor de 'e-commerce' vele miljoenen omzet misliep, enz. Onder meer vanwege slechte weersomstandigheden, die de reparatie van de kabels vertraagde, duurde het uiteindelijk enkele maanden alvorens de effecten van de beving op het internetverkeer volledig waren verdwenen. Het was overigens ook één van de weinige momenten waarop het groeiend gebruik van onderzeese kabels en hun relatieve fragiliteit (de marges van) het wereldnieuws haalden (om vervolgens weer snel in de vergetelheid te geraken).³

Het belang van betrouwbare toegang tot het internet voor het bedrijfsleven en de financiële sector valt niet te onderschatten. Door de integratie van de wereldeconomie en *outsourcing* van bedrijfsonderdelen verplaatst belangrijke informatie zich steeds vaker langs buitenlandse verbindingen. Ook overheden vergen snelle en betrouwbare internationale internetverbindingen voor hun functioneren. En wat te denken van de half miljard mensen die gewend zijn uren door te brengen op de sociale netwerksite 'Facebook'?

De infrastructurele kwetsbaarheid van het internet is op het eerste gezicht opmerkelijk. Was het immers niet ontworpen als een systeem dat tijdens de Koude Oorlog zelfs een nucleaire aanval op de Verenigde Staten kon doorstaan? Als een verbinding tussen twee servers namelijk uitvalt, zorgt de programmering van het internet ervoor dat data automatisch een andere route opzoeken om de bestemming te bereiken. Het lijkt er echter op alsof het internet in dat opzicht het slachtoffer aan het worden is van zijn eigen succes. Het vereist dat er voldoende capaciteit voorhanden is op alternatieve routes om de omgeleide data te kunnen vervoeren. In het geval van de aardbeving bij Taiwan leidde de plotselinge uitval van verbindingen er juist toe dat niet-beschadigde verbindingen overvol raakten met omgeleide data. Oost- en Zuid-Aziatische servers die normaliter met Noord-Amerika communiceerden via de destijds beschadigde kabels, werden toen omgeleid via westwaartse verbindingen langs India en Europa. Het gevolg was dat in India veel servers de capaciteit niet aankonden en daardoor uitvielen.

De trend is bovendien dat de bestaande infrastructuur steeds voller zal gaan raken, en daarmee kwetsbaarder in het geval van beschadigingen. De groei van

internetdata is enorm, gedreven door een toename aan toepassingen die internettechnologie gebruiken, steeds hogere capaciteitsvereisten voor uitwisseling van wetenschappelijke informatie, maar bovenal de kolossale stromen data voor amusementsdoeleinden. YouTube is een goed voorbeeld van het laatste.

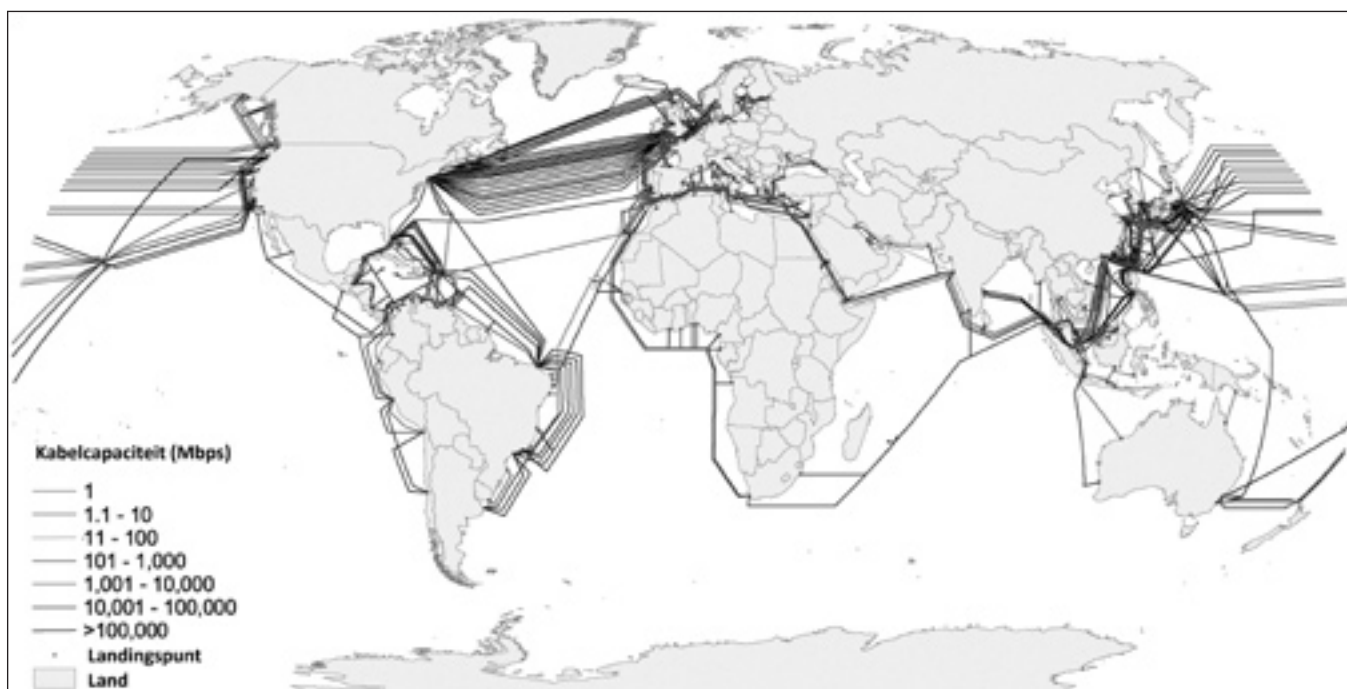
De proliferatie van ICT-toepassingen leidt er ook toe dat steeds meer sectoren afhankelijk worden van betrouwbare, internationale verbindingen. Zo wordt er geëxperimenteerd met het uitvoeren van medische operaties op afstand, waarbij gebruik wordt gemaakt van het internet. Ook op militair-strategisch gebied wordt steeds actiever gebruik gemaakt van het internet. Zo'n 90% van de communicatie van het Amerikaanse ministerie van defensie gaat al over netwerken van staten of instellingen in het buitenland.⁴ Het gaat hier bijvoorbeeld om de automatisering van de militaire logistiek, die vooral in het geval van overzeese operaties een sleutelrol speelt. De impact van een grootschalige uitval van het internet wordt daarmee breder.

De IT-bonanza in de jaren '90 leidde niet alleen tot grootschalige aanwas aan internetbedrijven, maar ook tot (overhaaste) investeringen in onderzeese glasvezelkabels. Dat heeft ervoor gezorgd dat we ook anno 2010 nog voort kunnen met een ruime hoeveelheid onderzeese kabelcapaciteit, maar de groei aan data is hoger dan de groei aan capaciteit. In Oost-Azië was in 2001 de verhouding tussen gebruikte ('lit') capaciteit (30 Terabyte) en aanwezige capaciteit (560 Tb) nog 1:19, maar dat was in 2007 inmiddels 1:2 (900 Tb op een capaciteit van 1830 Tb).⁵ Door het verschil in capaciteit tussen kabels en satellieten kunnen laatstgenoemde steeds minder als back-up worden gebruikt, wanneer onderzeese kabels worden beschadigd. Het gebrek aan alternatieve infrastructuur voor het internet als gevolg van het 'succes' van onderzeese glasvezelkabels heeft het internet als geheel dan ook kwetsbaarder gemaakt.

Knooppunten en knelpunten

Niet alle regio's of landen zijn even kwetsbaar voor mogelijke beschadigingen aan onderzeese kabels. Een staat is kwetsbaar wanneer zijn kabels slechts via een beperkt aantal routes de open zee bereiken. Staten met brede kustlijnen waar kabels aan land kunnen komen, hebben daarom een duidelijk voordeel boven staten zonder of met smalle kustlijnen. Hetzelfde geldt voor staten met een directe verbinding tot de open zee en de oceaan tegenover staten die enkel toegang hebben tot 'binnenzeeën', zoals landen aan de Middellandse Zee, de Caribische Zee en de Zuid- en Oost-Chinese Zee.

Bovendien zijn er plekken in het netwerk waar veel kabels bijeenkomen en een vergroot risico bestaat voor ontwrichting van de internettoegang van een groot



Ontleend aan:

Edward J. Malecki & Hu Wei, 'A Wired World: The Evolving Geography of Submarine Cables and the Shift to Asia', in: *Annals of the Association of American Geographers*, Published by Taylor & Francis, January 4, 2009.

[In de digitale versie op internationalespectator.nl staan de routes in kleur.]

aantal staten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de aardbevingen bij Taiwan, waar vooral kabels vanuit China, Hongkong en Singapore zich wurmden door een zeestraat met de Filippijnen. Het gaat hier niet alleen om flessenhalzen als de Straat van Malakka of het Suezkanaal, maar ook om andere knooppunten, zoals de Amerikaanse eilandengroepen Hawaii en Guam. Zij zijn de landingspunten voor het gros van de transpacifische kabels en verzorgen het dataverkeer tussen Oost-Azië en Noord-Amerika en daarmee ook een groot deel van het verkeer tussen Oost-Azië en Europa.

Een blik op de wereldkaart laat zien hoe diverse staten en regio's zich in het kabelnetwerk tot elkaar verhouden (zie kaart hierboven).

In de Atlantische Oceaan bestaat het onderzeese kabelnetwerk voornamelijk uit een sterk geïntegreerd Noord-Atlantisch deel, wat blijkt uit de concentratie van kabels tussen West-Europa en de Amerikaanse oostkust. Dit is het traditionele centrum van de onderzeese kabelconnecties sinds de tijd van de telegraaf en heeft bijgedragen aan de sterke integratie tussen de economieën aan beide zijden van de Oceaan. Een Pacifische zone bestaat aan de westelijke zijde uit Japan, China en enkele van de Oost-Aziatische economische 'tijgers', en aan de oostelijke zijde uit vooral de Verenigde Staten. Vergelijkbaar met de Atlantische zone hebben de zuidelijke delen geen onderlinge connecties en ligt de concentratie van kabelverbindingen

voornamelijk op en boven de Amerikaanse eilandengroepen Guam en Hawaii. Ten slotte wordt de Indische Oceaan vooral gekarakteriseerd door een zeer beperkte hoeveelheid onderlinge kabelverbindingen, die bovendien alle dicht bij de kust liggen en, met uitzondering van één kabel, niet de Oceaan oversteken, zoals dat wel in de andere zones het geval is.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de staten of regio's die de oceanen relatief eenvoudig kunnen verbinden. Thans is het belangrijkste 'transitland' de Verenigde Staten, die via hun binnenlandse netwerk de voornaamste verbinding vormen tussen de Atlantische en Pacifische zones, alsook tussen Latijns-Amerika en de rest van de wereld. Er zijn weliswaar potentiële andere transitlanden die direct aan beide zones grenzen, maar behalve Canada liggen die allemaal op het Zuidelijk Halfrond, waar slechts een zeer beperkte hoeveelheid kabels aanwezig is.

Deze Noord-Zuidverdeling is niet verrassend, omdat de economische centra zich voornamelijk op het Noordelijk Halfrond bevinden en investeringen in kabels zich op de verbindingen daartussen concentreren. Niettemin vormt het een additionele achterstand voor de ontwikkelingslanden om de aansluiting te vinden met de centra van de wereldeconomie. Het asymmetrische belang van een Noord-Zuid-kabel voor bijvoorbeeld Europa en Zuidelijk Afrika zorgt ervoor dat laatstgenoemde regio veel kwetsbaarder is voor het uitvallen van een van de kabels dan de al goed verbonden Europeanen.

Vanwege hun gunstige geografische locatie, met brede, open kusten in verschillende richtingen, nemen de Verenigde Staten een centrale en sterke positie in het netwerk in. Veel dataverkeer vanuit Europa naar Oost-Azië verloopt dan ook via het binnenlandse Amerikaanse netwerk. Van de andere (toekomstige) economische centra staan vooral China en India zwak. China ligt immers ingekapseld tussen verscheidene staten die het land van de Oceaan kunnen afsluiten (MacKinder's 'rimlanden', in het bijzonder Japan en Taiwan) en is sterk afhankelijk van Japan voor zijn verbindingen met de Verenigde Staten. Bovendien loopt China's westwaartse verbinding met Europa via zowel de Straat van Malakka als het Suezkanaal. Hetzelfde geldt voor India, dat door beide straten wordt ingeklemd en bovendien een weinig ontwikkeld netwerk kent in de Indische Oceaan.

Beschermingsmaatregelen

Zonder af te doen aan de verschillen in kwetsbaarheid die in het huidige kabelsysteem bestaan, valt vooral op dat over de hele breedte het risico groeit van een internet-*breakdown*. Of het nu een nonchalante visser is die zijn anker te lang over de bodem laat slepen of een welgeplaatst explosief, de fysieke infrastructuur van het internet is kwetsbaarder dan wordt aangenomen. Natuurrampen en ongelukken zijn tot op heden weliswaar de voornaamste oorzaken van het uitvallen van kabels, maar de ongelijke verdeling van kwetsbaarheden kan ertoe leiden dat kabels ook in oorlogstijd een doelwit kunnen worden. Er bestaan voldoende historische precedents waarin telecommunicatiekabels op deze manier het slachtoffer werden. Door een goed voorbereide strategie wist Groot-Britannië aan het begin van de Eerste Wereldoorlog, in de hoogtijdagen van de telegraafkabels, Duitsland effectief te ontdoen van zijn kabelverbindingen met overzeese territoria.⁶ In de moderne tijd zou Noord-Korea waarschijnlijk een meer saillante waarschuwing afgeven door een Zuid-Koreaanse kabel door te knippen dan door een onderzeeër te torpederen.

De vraag is in hoeverre staten de risico's kunnen verminderen die het gevolg zijn van onze groeiende economische, bestuurlijke, sociale en militaire afhankelijkheid van onderzeese glasvezelkabels. Thans vindt er over dit onderwerp vrijwel geen internationale samenwerking tussen overheden plaats en wordt de bescherming van kabels voornamelijk geregeld door de onderzeese kabelsector zelf. Een aantal bedrijven is verenigd in het 'International Cable Protection Committee', dat onder andere adviezen uitbrengt aan kabelmaatschappijen om het risico op ongelukken te verminderen.

Bovendien worden steeds meer kabels gelegd in een zogeheten ringstructuur, waarbij twee kabels een zoveel mogelijk verschillende route volgen naar het eindpunt, zodat bij het uitvallen van de één, de ander de datastromen kan opvangen. Bij enkele staten groeit wel het besef van het belang van de onderzeese kabels. In Nieuw-Zeeland en Australië, die voor 99% van hun internationale telecommunicatie afhankelijk zijn van kabels, zijn de onderzeese kabelbranche, de visserij, havenexploitanten en overheidsonderdelen als het leger en lokale overheden bijeengebracht om de veiligheid van de kabels te vergroten.⁷ Zo is het in verscheidene kustzones verboden te varen of te vissen; voorts zijn er aansprakelijkheidsregelingen opgesteld om te voorkomen dat er roekeloos met de regels wordt omgegaan.

Internationaalrechtelijk staat er weinig op papier over de bescherming van onderzeese kabels. In 1884 hebben veertig landen weliswaar een Internationale Conventie voor de Bescherming van Onderzeese Kabels opgesteld, maar daar is vervolgens weinig van uitgevoerd. De diverse internationale zeeverdragen (UNCLOS 1 en 2) spreken slechts over de vrijheid van het leggen van kabels, maar hoe de bescherming hiervan zou moeten worden geregeld, daarin wordt in deze verdragen niet voorzien. De noodzaak hiertoe werd destijds waarschijnlijk niet ingezien doordat satellieten toen het dominante medium voor internationale telecommunicatie vormden.

Om het internet veilig te houden zal meer ondernomen moeten worden. Eigenaars dienen zich natuurlijk bewust te zijn van de mogelijke gevolgen die het uitvallen van hun kabels meebrengt. Er kan van bedrijven echter niet verwacht worden dat zij eenzijdig hun veiligheidsniveaus zo opschroeven, dat dit de aansprakelijkheid dekt voor de mogelijke internationale schade waartoe uitval van kabels zal leiden. Denk bijvoorbeeld aan het onderhouden van een vloot reparatieschepen die op elk moment snel inzetbaar zouden moeten zijn. Aangezien sommige kabels vele duizenden kilometers lang zijn en vele kusten aandoen, zou dit het leggen van kabels tot een bijzondere business maken. Juridische middelen als aansprakelijkheidsregelingen zijn daarom niet afdoende.

Overheden zullen zich actiever moeten opstellen en idealiter zoveel mogelijk gemeenschappelijk. Kabels die door meerdere wateren lopen, dienen overal onder hetzelfde beschermingsniveau te vallen. Zo hebben bijvoorbeeld de Australische beschermingszones weinig zin als aan de Indonesische zijde van de kabels het beschermingsniveau lager is. Ook zal uiteenlopende nationale wetgeving tot ongelijke concurrentie leiden voor de kabelindustrie. Om schade bij ongelukken en

natuurrampen te voorkomen, dienen er internationale industriestandaarden opgesteld te worden. Kabels dienen een bepaald niveau van bewapening te hebben, ringstructuren dienen de formele industriestandaard te worden en er moet genoeg *back-up*-capaciteit aanwezig zijn om specifieke storingen op te vangen. Voorts is internationale *monitoring* vereist; daarbij kan gebruik worden gemaakt van stresstests om te kijken in hoeverre kabelsystemen het uitvallen van een bepaalde kabel kunnen opvangen. Om kabels snel te kunnen repareren, zijn gespecialiseerde reparatieschepen met de juiste materialen nodig. Dergelijke schepen zijn nu geconcentreerd op bepaalde plekken in de wereld en kunnen in geval van calamiteiten worden ingehuurd. Overheden zouden er goed aan doen met deze reparatiebedrijven samen te werken, om meer schepen beschikbaar te stellen die sneller ingezet kunnen worden.

Daarnaast zullen staten uniforme beschermingszones moeten instellen op plekken waar veel kabels bij elkaar liggen of extra kwetsbaar zijn. Dit mag echter niet leiden tot een te grote concentratie van landingspunten (zoals bijvoorbeeld het geval is aan de Noord-Amerikaanse oostkust), omdat dit de effecten van een eventuele natuurramp of aanslag versterkt. Spreiding van kabels blijft de beste risicodkking.

Deze zones dienen vervolgens ook gepatrouilleerd te worden. Dat vereist een internationale inzet van de landen die afhankelijk zijn van een bepaalde kabel, te meer omdat kabels soms langs landen lopen die zelf niet in staat zijn zulke zones te beschermen. Bovendien verdient bescherming van landingspunten meer aandacht. Landingspunten die een belangrijke rol in het internationale kabelnetwerk vervullen, zouden op veiligheidscriteria gecontroleerd moeten worden. Een Brits rapport liet zien dat 'landingshuizen', waar de onderzeese kabel overgaat in een territoriale kabel, soms zeer eenvoudig zijn binnen te dringen en kunnen worden beschadigd.⁸

Deze behoeften aan internationale samenwerking, inclusief het opstellen van standaarden en *monitoring*, zijn goede redenen om te werken aan een opvolger van de Internationale Conventie uit 1884. De noodzaak hiertoe zal groter worden naargelang het belang van de veiligheid van onderzeese kabels voor de wereldeconomie blijft groeien. Zo'n nieuw verdrag, met bijbehorende toetsingsconferenties, kan tevens een platform bieden om het internationale telecommunicatienetwerk als geheel als beschermde infrastructuur te kenmerken ten tijde van gewapende conflicten.

Ten slotte zijn er nog andere, *strategische* overwegingen. De afhankelijkheid die het internationale ka-

belnetwerk creëert, zal door sommige landen als bedreigend worden ervaren. Vooral de centrale rol van de Verenigde Staten kan ter discussie komen te staan, bijvoorbeeld wanneer er verdenkingen zijn dat de Amerikaanse overheid internationale datastromen filtert op inhoud en afzenders.⁹ Ook zullen, met het oog op de constante internationale turbulentie in het Midden-Oosten, de kabelverbindingen via het Suezkanaal een blijvend risico vormen, dat met bovengenoemde middelen waarschijnlijk niet afdoende gedekt kan worden. Zonder samenwerking zullen sommige staten wellicht de behoefte krijgen nieuwe kabelroutes te zoeken, die normaliter niet kostenefficiënt zouden zijn, zoals een Arctische kabel tussen West-Europa en Oost-Azië, die langs de Noordpool loopt. Australië zou zijn geografische positie kunnen gebruiken om een alternatieve route te bieden voor verbindingen tussen het Westelijk Halfrond en Zuid-Azië en het Midden-Oosten.

Zo brengt het streven naar veiligheid, niet zozeer op het niveau van de *software* maar juist op dat van de *hardware*, het internet terug naar de dynamiek van ouderwetse geopolitiek.

Bart Woord studeerde Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde af op basis van de MA-scriptie 'Onderzeese glasvezelkabels, nationale veiligheid en internationale betrekkingen: Mahan in de 21^e eeuw', onder begeleiding van prof. dr J.H. de Wilde.

Noten

- 1 Wayne Nielsen, 'Vulnerability of Subsea Telecommunications Cables', in: *WFN Strategies Publications*, 2009 (<http://www.wfnstrategies.com/publications.php>).
- 2 Barney Warf, 'International Competition Between Satellite and Fiber Optic Carriers: A Geographic Perspective', in: *The Professional Geographer*, jrg. 58, 2006, nr. 1, blz. 1-11.
- 3 Jason Dean, 'Asian quake exposes telcos' fault lines; Global systems increasingly vulnerable', in: *The Globe and Mail*, 28 december 2006.
- 4 John A. McCarthy, 'Cyberpower and Critical Infrastructure Protection: A Critical Assessment of Federal Efforts', in: F.D. Kramer, S.H. Starr & L.K. Wentz (red.), *Cyberpower and National Security*, Dulles (Virginia): Potomac Books, Inc., 2009, blz. 543-562.
- 5 Bill Barney, 'The Taiwan Earthquake: An event that defines challenges and opportunities', in: *SubOptic Conferentie te Baltimore*, 2007 (<http://www.suboptic.org>).
- 6 P.M. Kennedy, 'Imperial Cable Communications and Strategy, 1870-1914', in: *The English Historical Review*, jrg. 86, 1971, nr. 341, blz. 728-752.
- 7 SIFT Information Security Services, *Reliability of the Internet*, Sydney, 2008.
- 8 Centre for the Protection of National Infrastructure, *An overview of the use of submarine cable technology by UK PLC*, 2006 (www.cpni.gov.uk/Docs/Submarine-cables.pdf).
- 9 Eric Lichtbrau & James Risen, 'Spy agency mined vast data trove, officials report', in: *The New York Times*, 24 december 2005.

Weg met het klimaatpopulisme

De storm van verontwaardiging over het fiasco van Kopenhagen is nog maar net gaan liggen of er dient zich alweer een klimaatop aan. Eerder dan mee te huilen en te stellen dat het in Cancun écht wel anders moet, zouden we even stil moeten staan bij die zogenaamde mislukking van Kopenhagen. Het lijkt er immers sterk op dat die verontwaardigde roep om 'anders' vooral moet verhullen dat er geen alternatief denkbaar is buiten de geijkte weg van de onderhandelingen binnen het VN-kader.

Laten we even terugspoelen naar de herfst van 2009. Zoals het werd voorgesteld door de meeste klimaat-activisten was het inderdaad een uitgemaakte zaak: in Kopenhagen zou de klimaatoorlog en daarmee ook het lot van de mensheid beslecht worden.¹ De VN-onderzoekers van het IPCC zijn inderdaad duidelijk op dit punt: een verdere toename van CO₂ in de atmosfeer leidt tot catastrofale gevolgen en om die te vermijden is er binnen tien jaar een mondiale daling van de CO₂-uitstoot nodig. Wilden we niet in een doemscenario belanden, dan was een wettelijk bindend akkoord waarin de noodzakelijke emissiereducties werden vastgelegd, de enig mogelijke uitkomst van de klimaat-onderhandelingen. Het is dan ook geen verrassing dat Kopenhagen is voorgesteld als een politiek fiasco, waarbij de rijke en arme landen elkaar verantwoordelijk stellen voor de teleurstellende afloop: het resultaat van de laatste klimaatop was een zwak informeel akkoord, dat de wetenschappelijke argumenten voor de noodzakelijke beperking van de opwarming tot 2°C erkent, maar de landen geen verplichtingen oplegt om de uitstoot terug te dringen. Er lijkt dan ook maar één conclusie mogelijk: de klimaatpolitiek heeft gefaald en ons laatste uur nadert. Of toch niet?

Dat hangt er maar van af wat onder 'politiek' verstaan wordt. De klimaatpolitiek, zoals die gestalte krijgt binnen de institutionele en wetenschappelijke contouren van het VN-klimaatverdrag, heeft immers weinig van doen met een echt politiek debat over de toekomst van onze samenleving. Eerder gaat het om een populistische, op overeenstemming berustende, variant, waarbij het doemscenario van een opwarmend klimaat wordt ingeroepen om iedereen in de pas van een geliberaliseerde markteconomie te laten lopen.

De verlamme rol van de wetenschap

De omschrijvende rol die wetenschap speelt in milieukwesties, heeft in deze consensus een centrale plaats. De mate waarin de wetenschap de zorg voor het milieu een stem geeft, maakt die bekommernis meteen ook politiek monddood. In onze Westerse technowetenschappelijke cultuur worden milieuproblemen immers niet zelden veroorzaakt door de producten van wetenschap en technologie, steevast gekaderd in wetenschappelijke termen (CO₂-concentraties, stralingsintensiteiten, enz.). Het meest in het oog springende gevolg hiervan is een publiek debat dat overheerst wordt door hoogoploeiende meningsverschillen over de geldigheid en objectiviteit van wetenschappelijke antwoorden. Veel fundamenteeler is dat deze éédimensionale discussie de wetenschappelijke vragen ongemoeid laat. De wijze waarop de wetenschap milieuproblemen in kaart brengt en bespreekbaar maakt, wordt niet in twijfel getrokken.² Zo wordt het denken over mogelijke oplossingen voor het klimaatprobleem, ongemerkt, voorgekauwd door de manier waarop de klimaatkwestie wordt geformuleerd

door de klimaatonderzoekers. Op die manier wordt de klimaatproblematiek, die vooral een politieke kwestie is over de vraag hoe we onze maatschappij beter kunnen organiseren, gereduceerd tot een strijd tegen CO₂-emissies én wordt het menselijke doen en laten niet langer afgemeten aan de vraag naar het goede leven, maar aan de vraag naar hoeveel CO₂ we daarbij uitstoten.

Tijd voor een nieuw vertoog

Wat zich intussen aan het beeld onttrekt, is dat het wetenschappelijke doemscenario van een opwarmend klimaat de politieke strijd lamlegt. In plaats van het heersende sociaal-economische bestel in twijfel te trekken en eventuele alternatieven te formuleren, wordt binnen de bestaande neoliberale orde een *klopjacht op CO₂* georganiseerd: CO₂ wordt een vermarktbaar entiteit. De politieke vraag naar welke samenleving we willen is intussen dan ook beperkt tot de vraag welke 'low-carbon economy' we willen bereiken, want dat het een vrije-markteconomie moet zijn, staat blijkbaar al vast. En zo wordt het politieke debat, dat gekenmerkt zou moeten zijn door onenigheid en strijd tussen alternatieve maatschappijvisies, gereduceerd tot een consensusoefening waarbij iedereen in de pas moet lopen, wil hij de ondergang van de wereld niet op zijn geweten hebben. De enige meningsverschillen die nog geduld worden, beperken zich tot welke technologieën en marktmechanismen ingezet dienen te worden en ze worden beslecht door een afweging van economische belangen.

En zo kan het gebeuren dat kernenergie weer op het toneel verschijnt: het stilt onze honger naar energie en het is CO₂-neutraal, dus wat is het probleem?

Niemand die zich blijkbaar afvraagt welke betere samenleving dan wel gepaard mag gaan met een dergelijke keuze. En zo kan het ook gebeuren dat de ontwikkeling en de promotie van de elektrische auto nu door iedereen worden omhelsd als speerpunt van het klimaatbeleid. Innovatie is dan ook het nieuwe credo, want cynisch genoeg staat innovatie, ingebed in een marktlogica van concurrentiestrijd, uiteindelijk voor de manier waarop we verder kunnen doen zoals we bezig zijn: produceren en consumeren om de economische groei op peil te houden.

Zo is het bijvoorbeeld zeer frappant dat, telkens wanneer het over de elektrische auto gaat, de nadruk vooral ligt op datgene wat de elektrische versie voorlopig nog ondergeschikt maakt aan de klassieke benzine- of dieselwagen: een kleiner bereik, beperkter acceleratievermogen en een lagere topsnelheid. Het wegwerken van die verschillen wordt dan ook gepresenteerd als evidente uitdaging voor een innovatieve industrie. Innovatie lijkt dus vooral meer van hetzelfde te moeten brengen. Dat het omarmen van die zogenaamde beperkingen van de elektrische auto een aantal positieve effecten zou kunnen bewerkstelligen, zoals een verhoogde verkeersveiligheid en een efficiënter grondstoffenverbruik, komt blijkbaar niet in aanmerking om het als innovatief idee te bestempelen, laat staan dat we het beperkte bereik van dergelijke wagens zouden kunnen aangrijpen om de wenselijkheid van een onbeperkte automobilititeit kritisch aan de orde te stellen.

Hetzelfde gebrek aan politieke ruimte heeft er in het verleden toe geleid dat een aantal fundamentele bekommernissen van ontwikkelingslanden in het internationale milieudebat systematisch onder de mat is geschoven.³ Eerder dan vanuit een wetenschappelijke benadering is hun strijd voor milieurechtvaardigheid immers ingegeven vanuit de dagelijkse confrontatie met de noodlottige effecten van een energie- en grondstoffenverslindend Westers ontwikkelingspatroon. Een gigantische vleesconsumptie, die in stand

wordt gehouden door het kaalkappen van het Amazonewoud, ter wille van de veevoederindustrie. Auto's, die al dan niet elektrisch zijn, die alleen maar kunnen blijven rijden omdat niemand zich zorgen maakt over de verwoestende effecten die olie- en uraniumontginning op de lokale bevolking hebben: het zijn maar enkele van de kwesties die niet meetellen in de schijnwerkelijkheid die de verafgode economische modellen ons voorspiegelen. Het werkelijk interessante aan deze externaliteiten van het Westerse economische paradigma is dat ze de potentie hebben de neoliberale grondslagen fundamenteel aan de orde te stellen. Op voorwaarde uiteraard dat daarvoor de nodige politieke ruimte bestaat. *Quod non.*

Leve de klimaatpolitiek

De starre en soms dwarse houding die ontwikkelingslanden bij herhaling hebben aangenomen tijdens klimaatonderhandelingen, valt dan ook vanuit eenzelfde optiek te begrijpen. Zij dringen aan op strikte, stringente emissiedoelstellingen voor ontwikkelde landen omdat ze zich zorgen maken over de externaliteiten van het Westerse ontwikkelingspatroon en over de manier waarop die hun eigen ontwikkeling bedreigen, en niet zozeer omdat ze zo geboeid zouden zijn door een koolstofarme economie. Binnen de contouren van een liberaal consensusbeleid kan hun politieke eis om rekening te houden met deze externaliteiten binnen een alternatief ontwikkelingspatroon, zich niet anders voordoen dan als radicale oppositie, reden waarom ze wordt genegeerd.

Daarom valt de impasse van Kopenhagen te omarmen als een politiek resultaat dat nieuwe perspectieven biedt. Mede als gevolg van de onwrikbare houding van de ontwikkelingslanden is de verlammeende klimaatpolitiek van de VN, die onder dwang van een apocalyptisch CO₂-verhaal wordt opgelegd, in Kopenhagen onder haar eigen gewicht bezwaken.⁴ De tijd is rijp om het klimaat, en in het verlengde daarvan het milieu, te laten heropleven als een kwestie van wezenlijk politiek

belang die openstaat voor strijd en geschil tussen alternatieve maatschappijvisies, zodat het op die manier een essentiële component kan vormen van maatschappelijke verandering. Laten we dus komaf maken met het technocratische gerommel in de beleidsmarge die het neoliberalisme ons laat en ons toeleggen op de kunst van het onmogelijke, namelijk de kunst om de politieke mogelijkhedenruimte zelf vorm te geven. Weg met het klimaatpopulisme! Leve de klimaatpolitiek!

Gert Goeminne is als postdoctoraal onderzoeker van het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum Leo Apostel (Vrije Universiteit Brussel).

Noten

1 Zo schreef Peter Tom Jones, één van de meest prominente klimaatpublicisten in Vlaanderen, op 23 mei 2009 in *De Morgen* een opiniestuk met als titel: 'Dit jaar wordt de klimaatoorlog gewonnen of verloren'. Voor enkele terugblikken op Kopenhagen zie in dit blad de column 'Decenniumkater' van Ko Colijn in het februarinummer 2010; in dat zelfde nummer Ferdi De Ville en David Crikemans; en in het maartnummer 2010 Stephan Slingerland [eindred.].

2 Voor een uitgebreide versie van dit argument wordt verwezen naar G. Goeminne & K. François, 'The thing called environment: what it is and how to be concerned with it', in: *Oxford Literary Review*, jrg. 32, 2010, nr 1, blz. 109-130. Hierin beargumenteren we, op basis van Bruno Latours conceptuele kader, dat milieukwesties in de eerste plaats zogenaamde 'kwesaties van belang' ('matters of concern') zijn, eerder dan 'feitelijke kwesties' ('matters of fact').

3 In een recent verschenen boek (Paredis, Goeminne e.a., *The concept of ecological debt*, Gent: Academia Press, 2008) wordt aangetoond dat het een fundamenteel kenmerk is van ons neoliberale bestel om systematisch milieudruk af te wentelen op 'anderen' en bij voorkeur op degenen die hun stem niet kunnen laten gelden.

4 De impasse kan natuurlijk niet alleen worden toegeschreven aan de onbuigzame houding van de ontwikkelingslanden: daarvoor is de feitelijke dynamiek van het overleg in Kopenhagen te complex. Gelet op de diversiteit binnen de groep landen die de officiële delegatie van ontwikkelingslanden vormen, d.w.z. G77 + China, kunnen de hier genoemde zorgen om 'milieurechtvaardigheid' evenmin eenzijdig aan hen worden toegeschreven.

Met Dries van Agt naar Israël en Palestina

Met Dries van Agt op reis gaan naar Palestina, staat niet hoog op het lijstje van voornemens van leden van de VVD. Toch heb ik er geen spijt van. In de eerste plaats omdat een 'fact finding'-delegatie altijd de moeite waard is, zeker wanneer het accent ligt op de niet-gouvernementele organisaties in zowel Israël als Palestina. En in de tweede plaats omdat in een 'kamerbrede' groep een liberale poging tot een evenwichtige benadering van belang kan zijn. Bovendien bestaat er in ons land brede overeenstemming dat voortzetting van het Israëlijsche nederzettingenbeleid een twee-statenoplossing onmogelijk maakt.

Hoe is het zover gekomen met die reis? Het begon op een conferentie van de *International Dialogue Foundation*, waar ik als dagvoorzitter mij opstelde als een mannetje van Mars, dat zonder voorkennis midden in het conflict belandt en snel tot de conclusie komt dat het probleem oplosbaar moet zijn: erkenning van de Staat Israël; definitieve grenzen, waarbij aanpassingen mogelijk zijn volgens het systeem van 'land for peace'; terugkeer van een beperkt aantal vluchtelingen naar Israël (onder Clinton werd het aantal van 50.000 genoemd); en voor de rest vestiging in Palestina op de nieuwe gebieden of op plaatsen waar de kolonisten vertrekken, met financiële hulp van de internationale gemeenschap; toestaan van vestiging van de Palestijnse autoriteit op een plaats in groot Jeruzalem; en een internationaal toezicht op de heilige plaatsen. Voorwaarde voor dit alles was en is het terstond beëindigen van de vestiging of uitbreiding van Israëlijsche nederzettingen.

Een van de aanwezigen in de zaal stelde mij de vraag of ik hierover niet

eens met Dries van Agt wilde debatteren. Dat heb ik toen afgewezen, met het argument dat ik als staatssecretaris maar ook daarna altijd goed met hem had samengewerkt en er niets voor voelde om, gezien zijn emotionele betrokkenheid bij het probleem, ruzie met hem te krijgen. Dat is kennelijk aan hem verteld in de trant van 'Wim wil niet met je praten'. In ieder geval kreeg ik een brief in onnavolgbaar agtiaans 'veeleer gedompeld in verdriet dan in verontwaardiging, al is dat laatste zeker niet afwezig', met het verzoek te willen aangeven welke uitspraken foutief en/of laakbaar zouden zijn.

Als antwoord heb ik geschreven dat ik altijd met hem wilde praten, maar liever niet in het openbaar of in een debat-formule. Daarna hebben wij elkaar enkele malen uitvoerig gesproken, met als resultaat dat ik in mei 2010 deel uitmaakte van de delegatie. Ik kon niet beloven dat ik het op alle punten eens zou zijn met de meningen van de andere delegatieleden, maar ik zou constructief meewerken aan onze 'bevindingen' en mij ter plekke niet als stoorzender gedragen. Zo is het ook gegaan. De bevindingen en conclusies (geen Verklaring) zijn unaniem goedgekeurd en te vinden op de website www.rightsforum.org.

Israël verliest sympathie

Israël verliest steun in Europa en misschien zelfs in Amerika. Er blijft wel bewondering voor wat het land heeft gepresteerd bij het ontginnen van de woestijn, bij het ontwikkelen van een geavanceerde industrie en het op de been houden van de sterkste militaire macht in het Midden-Oosten. Maar twijfel groeit of de tijd niet tegen Israël gaat werken.

Israël blijft, samen met Turkije, de enige democratie temidden van autoritaire regimes, die alleen verenigd zijn in hun haat tegen Israël, maar weinig concreets doen en ten dele, zoals Egypte en Jordanië, eieren voor hun geld hebben gekozen door vredesverdragen te sluiten. Bij elk van de eerder gevoerde oorlogen waren de Arabieren uiteindelijk slechter af – en breidde Israël zijn gezag over de *West Bank* verder uit. Geen wonder dat oud-minister Abba Eban cynisch opmerkte dat 'the Arabs never miss an opportunity to miss an opportunity'. Overigens geven vandaag veel Palestijnen toe dat de tweede *intifada* een fout is geweest, die niet alleen de bouw van de muur heeft gebracht, maar ook een netwerk van controleposten op de Westelijke Jordaanoever, waarmee de kans op een twee-statenoplossing verder weg is geraakt.

Maar de geopolitieke situatie is veranderd. Iran is nu het grootste probleem in de regio en het voortduren van het Palestijnse vraagstuk wordt in toenemende mate een obstakel, zowel voor een actieve Amerikaanse politiek als voor Europese betrokkenheid. Iran wil een regionale grote mogendheid worden en speelt al een rol in het Libanon van de Hezbollah. Tegelijk is Teheran nodig om een dragelijke oplossing in Afghanistan te bereiken. De regering-Obama lijkt af te wachten of interne spanningen in Iran wellicht een koerswijziging zullen brengen. Ingrijpen nu zou de geleerden weer doen sluiten, maar uiteindelijk is een nucleair Iran niet aanvaardbaar, zeker niet voor Israël, maar ook niet wenselijk voor de andere landen in de regio.

Waarom legt Obama geen vredesplan op tafel? De verkiezingen voor het

Congres zullen zeker een rol spelen, maar belangrijker lijkt de tweespalt binnen de Palestijnse gelederen. Die maakt het Netanyahu gemakkelijk om te zeggen dat hij wel wil, maar dat alle Palestijnse concessies onbetrouwbaar zullen zijn. Het lijkt wat op Wilders in de Nederlandse politiek, die niet zijn standpunten wilde verzwakken in een gedoogakkoord als het onzeker bleef of de CDA het zou aanvaarden. Bij een mislukking zou hij met lege handen blijven zitten en inhoudelijk aan geloofwaardigheid hebben ingeboet.

Een Nederlandse waarnemer zei ons te verwachten dat als er nu verkiezingen zouden worden gehouden, Fatah zou winnen in Gaza en Hamas in de *West Bank*. Praten met Hamas in het openbaar zou het einde van Abbas zijn, hetgeen niet wil zeggen dat er helemaal geen contacten moeten zijn. De leden van het 'Kwartet' (VN, EU, Verenigde Staten en Rusland) hebben die ook. In de Arabische landen wordt Fatah zeker gewantrouwd. In de eerste plaats omdat men daar niets van verkiezingen moet hebben, maar ook omdat Hamas is voortgekomen uit de Moslim Broederschap, die in Egypte nog steeds verboden is, terwijl een deel van haar leiding in Damascus verblijft.

Onze bevindingen

Sedert 1967 hebben onder regeringen van verschillende politieke samenstelling zich zo'n 450.000 kolonisten gevestigd in 'settlements' op de *West Bank*, bijna de helft rond Jeruzalem. Na de tweede *Intifada* bouwde Israël een muur (34 km en voor de rest een hek), die niet langs de 'groene lijn' van de wapenstilstand liep maar op Palestijns gebied, wat inhield dat bijna 9% van de *West Bank* aan Israëlische kant kwam te liggen. Dat gebied wordt aangeduid als 'zoom zone', waartoe Palestijnen moeilijk toegang hebben. Op een aantal plekken is het verloop kafkaesk; rond een enkel huis van een Palestijnse familie of zodanig, dat Palestijnen niet met een auto weg kunnen. Op zich zelf is zo'n muur niet ongeoorloofd en heeft de bouw ervan inderdaad

geleid tot minder zelfmoordaanslagen (al zeggen Palestijnen dat zij die zelf hebben afgelast). Maar dan had de bestandslijn gevolgd moeten worden. Het Israëlische argument dat daarmee de Groene Lijn erkend zou zijn als definitieve grens, is wel erg gemakkelijk.

In veel gevallen mogen Palestijnen niet op wegen rijden die voor kolonisten en het leger zijn bestemd; voor hen worden 'fabric of life roads' aangelegd, die de Palestijnse gebieden met elkaar verbinden. Deze fragmentatie begon met het Oslo-proces, dat de A-, B- en C-gebieden instelde: de A- en B-gebieden, waar de meeste Palestijnen wonen en de Palestijnse Autoriteit bevoegdheden heeft (in A meer dan in B); en de C-gebieden, waar Israël de volledige controle uitoefent. In A mogen de Israëliërs niet komen.

Voor mij het meest treffend waren de nieuwe gevallen van Israëlische kolonisten die zich midden in een Palestijnse gemeenschap vestigden en dan een beroep deden op bescherming van het leger om hun kinderen naar school te brengen. In de wijk Sheik Jarrah kregen 28 Palestijnse families, die wonen in huizen die in de jaren vijftig door de VN voor hen zijn gebouwd, een uitzettingsbevel, omdat hun land is toegewezen aan kolonisten. Daar wordt wekelijks een vreedzame demonstratie tegen gehouden door Israëlische activisten. In de wijk Silwan – recent opnieuw in het nieuws – die potentieel een Palestijnse toegang zou kunnen vormen naar de oude stad, dreigt afbraak van 88 woningen om daar een park aan te leggen. Vergunningen voor vervangende bouw elders worden niet afgegeven.

Een andere emotionele ervaring was het bezoek aan Sderot, vlak ten noorden van de Gazastrook, waar nu ieder huis een bunker krijgt om binnen 15 seconden in te kunnen schuilen als het raketalarm klinkt. Een Israëlische – geen aanhanger van de huidige regering – vertelde hoe zij de beschieting van 50 tot 60 raketten per dag destijds bijna niet meer kon uithouden, zeker wanneer de kinderen naar school

gingen. Als iemand die in de oorlog luchtalarm heeft meegemaakt, kon ik mij goed voorstellen hoe die spanning ondragelijk kan worden. In Nederland wordt soms wel wat vlotjes gezegd dat het aantal van een dertiental dodelijke slachtoffers toch gering was, terwijl wij zelf door een zeldzame politieke moord ons stemgedrag aanpassen.

In Hebron is een aantal straten rond de gebouwen waar 800 kolonisten wonen, 'gesteriliseerd', d.w.z. Palestijnen mogen er niet komen, hun winkels zijn aan de voorzijde op slot en de bewoners moeten er via de achterkant inklimmen. In de heuvels ten zuiden van Hebron zagen wij een familie die uit huis was gezet, omdat het op archeologisch waardevolle grond stond, maar niet op afstand mocht wonen in een zelf gemaakte hut, die als illegaal werd aangemerkt. In dezelfde streek stonden armoedige onderkomens van Bedoeïenen, zonder stroom en water, vlakbij een welvarende nederzetting van kolonisten.

Ons bezoek was georganiseerd in samenwerking met niet-gouvernementele organisaties die kritisch staan tegenover de regering-Netanyahu, zoals *Breaking the Silence* (over militaire wandaden) en *Other Voice* (over Gaza), alsmede de mensenrechtenorganisaties *Gisha* en *Physicians for Human Rights – Israel*. In Ramallah werd gesproken met *al-Haq*, dat in 2009 de Geuzenpenning won voor het aan de kaak stellen van politieke arrestaties, marteling en mishandeling onder Palestijnen. In het gesprek op de laatste dag van het bezoek heeft de delegatie deze misstanden aan de orde gesteld bij de Palestijnse premier Salam Fayyad. Overigens bleek de positie van Israëlische vredes- en mensenrechtenorganisaties ernstig onder druk te staan vanwege voorgenomen wetgeving tegen subsidies van buitenlandse overheden en organisaties.

De delegatie heeft uitvoerig van gedachten kunnen wisselen met de hoogste diplomatieke vertegenwoordigers van Nederland, de EU en de VN. Toen een ontmoeting met de Palestijnse premier geregeld kon wor-

den, is tijdens de reis nog geprobeerd iets vergelijkbaars aan Israëls kant te organiseren, maar dit bleek op zo'n korte termijn niet mogelijk.

Confrontatie met 'feiten' maakt indruk. Tegenstanders verwijten Israël bewuste 'judaïsering', bedoeld om zoveel mogelijk Palestijnen weg te werken en in enkele plaatsen te concentreren. Natuurlijk kunnen gegevens die in een week verzameld worden en zich op schrijnende gevallen concentreren, tendentiekus zijn en individuele gevallen lenen zich altijd voor twisten over details. Maar mijn algehele indruk is toch dat er meer aan de hand is. Trouwens niet alleen bij de regering-Netanyahu, maar bij alle Israëlsche regeringen die zonder uitzondering de vestiging van nederzettingen hebben gesteund, althans toegestaan. De rechterlijke macht lijkt zich redelijk onafhankelijk op te stellen, maar uitspraken worden niet altijd uitgevoerd. Bovendien weten we nog steeds niet zeker of de huidige regering de twee-statenoplossing steunt of saboteert. Het is duidelijk dat partijen er zelf niet uitkomen en dat internationale steun, respectievelijk druk nodig is. President Obama bemiddelt tussen partijen, maar wat doet Europa?

Europese Unie en Nederland

De Europese Unie heeft verbaal mijn Marsmannetjes-pakket omarmd. Het samenstel voor een oplossing is duidelijk. Jeruzalem moet de toekomstige hoofdstad voor zowel Israël als Palestina kunnen worden en is daar groot genoeg voor. Grenswijziging in dat grote Jeruzalem zal nodig zijn om de helft van de kolonisten binnen Israël te brengen, maar de overige nederzettingen zullen moeten verdwijnen of althans niet meer 'Fremdkörper' in de *West Bank* kunnen blijven buiten het gezag van de Palestijnse Autoriteit. Daarom is het zo belangrijk dat Israël als eerste stap aanvaardt geen nederzettingen meer te zullen vestigen of uit te breiden. (Zie echter de niet-verlenging van het moratorium op Israëlsche woning-

bouw in bezette gebieden, eind september 2010.) Misschien kan hier een band worden gelegd met grenswijziging: als partijen aanvaardden dat een vestiging van kolonisten binnen Israël komt te liggen, zou daar gebouwd kunnen worden. Palestina zou dan elders compensatie moeten krijgen. Andere kolonies moeten verdwijnen en bieden dan ruimte voor vestiging van nakomelingen van Palestijnse vluchtelingen.

Begin september 2010 bereikte Obama dat er gedurende een jaar onderhandeld gaat worden. Dat geeft hem wat tijd en overbrugt de Amerikaanse verkiezingen. Maar zonder Amerikaanse druk op beide partijen zal het niet lukken. Europa kan dan niet achterblijven

Nederland heeft zich jarenlang gedragen als het meest pro-Israëlsche lid van de Europese Unie. Het was eigenlijk ons enige wezenlijke verschil met het buitenlands beleid van de andere lidstaten. De oorlog en de jodenvervolgung spelen in ons politieke bewustzijn een grote rol; groter dan elders, behalve in Duitsland. Wij hebben blijkbaar meer moeite met de geschiedenis, getuige ook de relatie met Indonesië, waar wij meer moeite mee hebben dan de Indonesiërs zelf. Maar ook het Westen als geheel heeft meer van Israël getolereerd dan van enig ander land. Dat waren woorden van Avraham Burg, oud-voorzitter van de Knesset en van de *World Zionist Organisation*, in ons gesprek met hem. Woorden die wij zelf niet zouden gebruiken.

Nu is de vraag of Nederland nog een buitenbeentje is. Als we de gemeenschappelijke verklaringen van de EU-ministers bekijken, dan klinken die redelijk ferm. En die gelden dus ook voor ons land. Dus zal aan Europese drukmiddelen gedacht moeten worden als Israël de bouw gaat hervatten, zoals beperking van de handelsprivileges door de EU of heffingen op producten uit de 'settlements'. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft een opmerkelijke stap gezet door burgemeesters van deze gebieden te

weigeren in een delegatie. Maar beter is wanneer Europa als geheel duidelijk maakt de daad bij het woord te willen voegen om verdere escalatie van het conflict te voorkomen.

Dr W.F. (Wim) van Eekelen begon zijn loopbaan als Ambtenaar van de Buitenlandse Dienst, met plaatsingen in New Delhi, Londen, Accra, Parijs en Brussel – NAVO. In 1977 werd hij lid van de Tweede Kamer en vervolgens Staatssecretaris van Defensie, Staatssecretaris van Europese Zaken, Minister van Defensie, Secretaris-Generaal van de West-Europese Unie en lid van de Eerste Kamer. Hij is lid van de VVD Commissie Europese Zaken en vertegenwoordigt de VVD in *Liberal International*.

De toekomst van Bosnië-Herzegovina zit muurvast

Vijftien jaar na het vredesakkoord van Dayton werden op 3 oktober jl. in Bosnië-Herzegovina parlaments- en presidentsverkiezingen gehouden. Zoals verwacht maakt de uitslag wederom geen compromis mogelijk en kunnen nationalistische politieke partijen de toekomst van het land blijven bepalen. Hoewel de huidige situatie duidelijk beter is dan tijdens de oorlog, is de voornaamste vooruitgang nog altijd dat de oorlog 'slechts' is gestopt. Het land is sterk verdeeld tussen de Bosniakken, Bosnische Serven en Bosnische Kroaten, die nog altijd zeer vijandig tegenover elkaar staan. Een werkelijke vrede is nog nauwelijks opgebouwd en de economie staat er beroerd voor. De internationale aanpak vraagt dus om herbezinning.

De Europese Unie heeft er nog steeds een vredesmacht van circa 2.000 manschappen ontplooid. Verder kan de Hoge Vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap, Valentin Inzko, het land als een protectoraat besturen, in de hoop daarmee de nationalistische politici een beetje in toom te houden. Dat doet hij echter halfslachtig en daarom lukt het maar met moeite. Milorad Dodik, de oud-premier en nu verkozen tot president van het Bosnisch-Servische deel van het land, de *Republika Srpska*, en andere belangrijke Bosnisch-Servische politici dreigen met enige regelmaat met afscheiding. Als dat werkelijk zou gebeuren, zou de oorlog waarschijnlijk opnieuw uitbreken. Bosnië-Herzegovina bevindt zich dan ook in een staat waarin de internationale gemeenschap niet zo maar weg kan gaan.

Verandering in deze situatie ligt niet in de lijn der verwachtingen.

Hiervoor zijn grofweg drie redenen aan te wijzen: de Bosnische politici; het staatssysteem, zoals vastgelegd in het Dayton-vredesakkoord; en de internationale gemeenschap.

De *Bosnische politici* hebben baat bij handhaving van het huidige politieke systeem. Het houdt hen aan de macht en zij plukken er, al dan niet door middel van corruptie, de vruchten van. De bevolking heeft zich inmiddels van de politiek afgekeerd. In hun ogen zijn politici corrupte lui, waar je als simpel burger toch geen invloed op hebt. Dat de opkomst bij de afgelopen verkiezingen met slechts 56% de hoogste sinds 2002 is, zegt wat dat betreft genoeg. Wel stemmen zij in verkiezingen altijd weer langs nationalistische lijnen, omdat je beter een van je eigen schurken aan de macht kunt houden dan de macht aan de boeven van een ander uit te leveren.

Juist het *Dayton-vredesakkoord* is een volgend obstakel voor verandering. Deze overeenkomst is het resultaat van moeilijke onderhandelingen na een bloedige oorlog waarin de drie voornaamste bevolkingsgroepen ieder een geheel ander beeld van de toekomst van het land hadden. Het akkoord heeft in de constitutie de etnische verdeling vastgelegd en heeft bepaald dat de bevolking van Bosnië-Herzegovina alleen langs etnische lijnen kan stemmen. Het gevolg is dat het voor politici loont de nationalistische kaart te spelen en de angst gaande te houden. Hoewel aanpassing van het Dayton-vredesakkoord goed zou zijn, kan dit alleen maar als alle drie de bevolkingsgroepen politici zouden verkiezen die het systeem op de schop willen nemen. Die politici moeten dan echter niet alleen een oplossing

vinden waarin alle drie de bevolkingsgroepen denken baat te hebben, maar zij moeten dan ook de bijl zetten in een systeem dat hen tot nu toe aan de macht heeft gehouden. Niet voor niets is ondanks verwoede pogingen van de internationale gemeenschap om gesprekken over Dayton-2 te stimuleren, dit nooit geslaagd.

Die zogenaamde *internationale gemeenschap* is inmiddels bovendien deel van het probleem geworden. Hoewel er verkiezingen worden georganiseerd, is zij het immers die door middel van haar Hoge Vertegenwoordiger de touwtjes in handen heeft. Zij vormt daarmee het ideale excuus voor de Bosnische politici de situatie niet te verbeteren, hun verantwoordelijkheden te ontduiken en anderen de schuld geven. Tegelijkertijd is het internationale optreden tegenwoordig zoals eerder gezegd halfslachtig. Bosnië-Herzegovina staat niet al te hoog op het internationale prioriteitenlijstje. Het land is nog niet in crisis, zoals Afghanistan, Irak of Soedan, en lijkt geen acute aandacht te vereisen. Naast dit gebrek aan interesse in vooral de Europese Unie en de Verenigde Staten is de internationale gemeenschap tevens verdeeld. Niet alleen heeft Rusland een duidelijk andere houding ten aanzien van het Servische nationalisme en is het de laatste jaren veel mondiger geworden in de steun voor de Bosnische Serven, maar ook de Verenigde Staten en de EU-lidstaten trekken zelden gemeenschappelijk op.

Goedschiks of kwaadschiks

De huidige internationale aanpak is er een van 'carrots and sticks'. Aan de ene kant, als Bosnië-Herzegovina

aan alle criteria voldoet en de huidige EU-lidstaten weer aan uitbreiding toe zijn, kan het land tot de Unie toetreden. Aan de andere kant heeft de Hoge Vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap de mogelijkheid iedere wet tegen te houden en politici te ontslaan als ze hem niet aanstaan.

Hoewel deze aanpak op het eerste gezicht niet onlogisch lijkt, blijkt hij bijzonder weinig effectief. De 'wortel' die de politici van Bosnië-Herzegovina, de 'ezeltjes', wordt voorgehouden, lijkt een bewegend doel te zijn. De internationale gemeenschap geeft wisselende signalen af over de richting die het land op moet. De Kopenhagen-criteria staan buiten kijf, maar hoe die te bereiken, is voor meerdere uitleg vatbaar. Bovendien is de 'wortel' ook nog eens haast onbereikbaar en hangt deze te ver weg om effectief te zijn. Wanneer de hervormingen in Bosnië-Herzegovina in het huidige tempo doorgaan, is *toetreding pas over tientallen jaren aan de orde*. Voor de politici is de macht en is mogelijkheid van voortzetting van corrupte praktijken in het heden veel aantrekkelijker dan een Europees vergezicht. Het 'gras' op de plek waar de 'ezeltjes' staan, is niet alleen bijzonder mals, maar het is ook te veel moeite om helemaal naar de 'wortel' te lopen.

Bovendien is het niet zeker dat de EU op korte termijn nieuwe lidstaten gaat toelaten; de uitbreidingsmoeheid lijkt immers toegeslagen. De 'stokken' werken echter óók niet, omdat door desinteresse en verdeeldheid de geloofwaardigheid van het gebruik van dwang is afgenomen. Het gevolg is dat de Hoge Vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap niet meer met de benodigde assertiviteit *durft* op te treden.

Na vijftien jaar is een aanpassing van de huidige aanpak derhalve noodzakelijk. Gewoon op dezelfde manier 'doormodderen' met de carrots-and-sticks-aanpak is onvoldoende. *Allereerst* moet de 'wortel' bereikbaar worden, want *EU-toetreding ligt nu nog te ver weg*. Dit kan deels gebeuren door de 'wortel' in plakjes te snijden

en die plakjes in één richting te leggen. Een concreet traject voor toetreding waarbij, als aan concrete voorwaarden wordt voldaan, Bosnië-Herzegovina stapje voor stapje kan toetreden, zou een oplossing kunnen zijn. Hiertoe moet de Europese Unie wel besluiten het land in principe toe te laten: een 'ja, tenzij'. Dat vereist echter vooral de nodige overtuigingskracht binnen de huidige Europese Unie, waar de noodzaak van EU-toetreding voor Bosnië-Herzegovina om de vrede aldaar te bewaren door de uitbreidingsmoeheid juist niet wordt gezien.

Ten tweede moet de internationale gemeenschap weer eensgezind de 'stok' durven en kunnen opnemen. Daartoe zijn aandacht voor Bosnië-Herzegovina en coördinatie van het beleid noodzakelijk: een eenzijdig Europees en Amerikaans beleid in plaats van de huidige kakofonie, die weinig tegen de Russische terughoudendheid kan inbrengen. Aandacht voor de ernst van de situatie en het besef dat passiviteit desastreuze gevolgen kan hebben, zijn dan echter wederom vereist.

Ten derde, en veel belangrijker en meer haalbaar, is echter dat het 'gras', de burgers van Bosnië-Herzegovina, in plaats van de 'ezeltjes', de politici, in de aanpak centraal moeten staan. Alle volkeren in het land zijn verenigd in één ding: hun afkeer van hun corrupte politici. De meeste burgers willen verder werken aan de toekomst en niet blijven hangen in het verleden. Ze dromen ervan dit te doen in het kader van de Europese Unie. Een realistisch toetredingstraject tot de Unie laat politici wellicht nog niet harder lopen, maar de burgers wel. Zolang de etnische structuur van het Dayton-vredesakkoord en de nationalistische politici het land van bovenaf blijven verdelen, zal er geen verandering in Bosnië-Herzegovina mogelijk zijn. Een proces van onderaf, waarbij de politici worden omzeild en onder de bevolking een gezamenlijke brede maatschappelijke discussie over de gemeenschappelijke problemen binnen Bosnië-Herzegovina op gang komt, kan

ertoe bijdragen de druk op de politici uiteindelijk op te voeren om de situatie voor alle burgers te verbeteren.

In de nabije toekomst zal Bosnië-Herzegovina nog veel aandacht vergen. Er is geen ruimte om ons hoofd voor de problemen in het zand te steken en 'door te modderen'. Een eenzijdig Europees en Amerikaans beleid, een concreet proces voor EU-toetreding en bovenal het ondersteunen van een brede maatschappelijke discussie in Bosnië-Herzegovina zijn noodzakelijk. Dit vereist vooral actieve stappen van de internationale gemeenschap, in het bijzonder de Europese Unie. Zonder een aangepaste aanpak zal hoogstwaarschijnlijk de aanwezigheid van de internationale gemeenschap nog heel lang noodzakelijk zijn.

Jaïr van der Lijn is is als Senior Research Fellow verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Theaterrecensie Ingrid d'Hooghe

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

‘Het is Chinees voor me’

Titel: *C'est du Chinois*

Regisseur: *Samuel Maoz*

Producent: *Edit Kaldor*

Jaar: 2010

Informatie: te zien in Utrecht (24, 25 november 2010), Breda (26 november 2010), Amsterdam (22 april 2011), Brussel (mei 2011, data n.n.b.) (zie voor speellijst en meer informatie: www.editkaldor.com)

Gezien: 29 september 2010, Theater aan het Spui, Den Haag

Het thema migratie is een heet hangijzer in de Nederlandse actualiteit. Het gaat echter over migranten; zelden of nooit wordt hun stem zelf gehoord. Alle reden te luisteren en te kijken naar een toneelstuk waarin hun harde werkelijkheid is verbeeld.

Jaarlijks strijken er een paar duizend Chinese immigranten, legaal of illegaal, neer in Nederland. Ze komen om te studeren, zich bij een geliefde te voegen of ze zijn op zoek naar werk en een beter leven. Chinese immigranten trekken weinig aandacht van de media of de politiek. Zij lijken zich gemakkelijk aan te passen en de meesten verdwijnen geruisloos in de Chinese gemeenschap in Nederland. De gemiddelde Nederlander hoort of ziet weinig van hen. Daarom is het zo bijzonder dat er nu een theaterstuk is gemaakt over en met Chinese immigranten. Nog specialer is het dat de acteurs in dit stuk alleen maar Mandarijn spreken. De titel zegt het al: *C'est du Chinois*; Frans voor ‘Het is Chinees voor me’, ofwel ‘Ik begrijp er niets van.’



Foto: Tom Croes

De hoofdpersonen van dit stuk, vijf Chinese burgers die recentelijk naar Nederland zijn gekomen, willen echter heel graag wél begrepen worden. Zij willen hun verhaal vertellen. Voordat ze dat kunnen vertellen, moeten zij echter de toeschouwers eerst een basiscursus Chinees geven. Met alle vormen van theatrale expressie en simpele attributen wordt

het publiek enkele tientallen Chinese woorden onderwezen. Dat gebeurt op schoolse wijze – met hardop nazeggen – en voor wie nooit eerder met het Chinees in aanraking is geweest, betekent het goed opletten. Met het leren van de eerste woorden, waaronder ‘blij’ en ‘goed’, maakt het publiek oppervlakkig kennis met de personages: een moeder



Foto: Tom Croes

met twee zonen, een schoondochter en de vader van de schoondochter; allen afkomstig uit Shanghai.

Het lijkt om een harmonieuze familie te gaan, die blijmoedig de uitdaging van het nieuwe leven in Nederland aangaat. Maar naarmate de lessen vorderen en woorden zoals ‘tranen’ en ‘schreeuwen’ aan het vocabulaire worden toegevoegd, krijgt de toeschouwer steeds meer inzicht in de problemen en onderlinge verhoudingen van het vijftal. De realiteit is toch niet zo rooskleurig en uiteindelijk kan de façade niet meer worden opgehouden. De verwijten worden steeds feller en tegen het einde vliegt men elkaar bijna in de haren. Het nieuwe leven blijkt net zo moeilijk als het leven dat werd achtergelaten. Er is nooit genoeg geld, men heeft heimwee naar Shanghai en het botert niet tussen de schoonfamilies.

Ook al begrijpt het publiek niet alles, het is inmiddels wel volledig betrokken geraakt bij de vijf karakters. Het gevoel niet alles helemaal

te begrijpen, is precies wat de maker en regisseuse van het stuk – de uit Hongarije afkomstige Edit Kaldor – op het publiek wilde overbrengen. Zij wil laten zien dat taal uiteindelijk géén barrière voor communicatie hoeft te vormen. Ze koos bij dit stuk voor het Chinees, omdat het een wereldtaal is, er overal Chinese immigranten zijn en ze het imago hebben een gesloten gemeenschap te zijn. Omdat niemand veel van hen weet, vergroot dat de afstand die overbrugd moet worden.

Het stuk verhaalt over universele immigranten- en familieproblemen, maar het is doordrenkt met Chinese cultuur. Als de schoonvader, die in China een carrière als acteur achter de rug heeft, zijn woede wil uitdrukken, kan hij dat het beste duidelijk maken door een scène uit een Chinese opera te spelen. En als de oudste zoon zich bedrinkt, doet hij dat niet met goedkope alcohol, maar met cognac XO, in China een statussymbool voor degenen die de armoede ontvlucht zijn.

Pas na afloop besef je hoe knap dit stuk in elkaar zit: de ogenschijnlijk knullige maar uiteindelijk effectieve lesmethode, de keuze van de beperkte Chinese woordenschat waarmee alles verteld moet worden, maar bovenal de ingenieuze wijze waarop het verhaal en de taallessen vervlochten zijn. De natuurlijke wijze van acteren, soms bewust amateuristisch, werkt betrokkenheid van de toeschouwer in de hand.

C'est du Chinois is geen gemakkelijke voorstelling, maar voor wie bereid is enige inspanning te leveren, valt er aan dit toneelstuk veel te beleven. Het maakt de toeschouwer deelgenoot van de verwarring en ontheemdheid van een nieuwkomer en geeft daarmee inzicht in het leven van immigranten in Nederland.

Drs Ingrid d'Hooghe is als China-deskundige verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP) en *Clingendael Asia Studies* (CAS).

Boekbesprekingen

Het succes van een deel van Azië

Roel van der Veen

Waarom Azië rijk en machtig wordt.

Amsterdam: KIT Publishers, 2010; 592 blz.; 35,- euro; ISBN: 978-94-6022042-5

Naar de titel past dit boek in een groeiende verzameling van boeken die zich bezighouden met de vraag die in de titel wordt gesteld (denk bijvoorbeeld aan *The Next Asia* van Stephen Roach, *Asia Rising* door Jim Rohwer of *The New Asian Hemisphere* van Kishore Mahbubani). Maar de inhoud van dit boek verschilt sterk van deze, soms wat hijgerige, literatuur. Hier hebben we een gedegen historisch verslag over hoe Azië is gekomen waar het vandaag is. Het is een dik boek, 560 bladzijden tekst met een grote bladspiegel, en het bevat een enorme hoeveelheid informatie.

De analyse begint in het premoderne Azië, om de culturele, filosofische en religieuze achtergronden van de Aziatische beschavingen te schetsen; het boek beschrijft dan stelselmatig hoe achtereenvolgens Japan, de Oost-Aziatische tijgers, de Zuidoost-Aziatische landen, China en ten slotte ook India tot succesvolle economische ontwikkeling kwamen. De titel van het boek is enigszins misleidend: het gaat er niet over hoe Azië rijk werd, maar hoe sommige landen in Azië rijk werden; er wordt maar weinig over Azië als regio geschreven en de Aziatische landen die minder succesvol zijn gebleven vallen buiten de aandacht. Ook Centraal-Azië valt buiten de beschouwing.

Aan het eind van het boek wordt de conclusie getrokken dat ontwikkeling en modernisering gedreven worden door *bedreiging* en door *concurrentiedrang* en hier hebben regionale factoren wellicht een rol gespeeld. Na de Tweede Wereldoorlog

en de onafhankelijkheid was er voor de kapitalistische landen in Azië een reële dreiging van het communisme, van binnen Azië (China, Vietnam), ofwel van opstandige bewegingen binnen eigen grenzen. Een op ontwikkeling gericht beleid, in het bijzonder een beleid gericht op plattelandsontwikkeling, diende om de communistische dreiging het hoofd te bieden. De concurrentiedrang, of voorbeeldwerking, doet zich voor wanneer landen om je heen vooruit schieten en je moet hollen om bij te blijven.

Er is in het boek veel analyse, en speculatie, over de voorwaarden voor de groei. Herhaaldelijk duiken de vier factoren die Bernstein naar voren bracht, op: 1 recht op eigendom; 2 wetenschappelijke benadering; 3 financiële markten; en 4 informatie. Zoals met alle institutionele factoren doet ook hier zich het probleem voor dat het allemaal nogal vaag is. De vier factoren zijn moeilijk meetbaar en staan daardoor open voor subjectieve interpretatie. Niet zelden wordt de argumentatie omgedraaid: niet: de factoren zijn aanwezig en hebben groei tot gevolg gehad, maar: er is groei, dus moeten de factoren wel aanwezig zijn geweest. De institutionele benadering laat zich ook niet gemakkelijk verenigen met de soms erg plotse veranderingen in economische prestaties, zoals in China, Vietnam en Pakistan. Op verscheidene plaatsen in het boek toetst de auteur de ervaringen van de landen die hij analyseert aan theorieën over de rol van factoren als cultuur, democratie, de rol van de staat, instituties, enz. Hij

doet dit evenwichtig en met inzicht en eerlijkheid, maar de conclusies zijn, onvermijdelijk, niet altijd even scherp.

Er zijn interessante bespiegelingen in het boek over de rol van de staat. De verschillende landen laten verschillende ervaringen zien: de *developmental state* van Korea, Taiwan en Singapore en de meer *laissez faire*-benadering in Hongkong en Thailand. Toch is, hoe dan ook, de rol van de staat van doorslaggevend belang. Een eerste taak is het creëren van macro-economische stabiliteit. Dit wordt in het boek als een vanzelfsprekende voorwaarde voor groei gezien en er wordt weinig aandacht aan besteed. Toch zou wat meer aandacht nuttig zijn geweest, want niet alle tijgers scoorden even goed op dit vlak. Daarnaast is politieke stabiliteit van belang om het vertrouwen te scheppen dat investeerders nodig hebben. Ik zou zelf wat meer aandacht aan deze investeerders hebben gegeven: het bedrijfsleven. Economische groei wordt gecreëerd door bedrijven die investeren, produceren, werkgelegenheid scheppen, exporteren. De staat moet de politieke, economische en sociale voorwaarden scheppen waaronder de bedrijven deze rol kunnen vervullen. In verschillende landen is die relatie tussen staat en bedrijfsleven op verschillende wijze ingevuld, maar een effectieve relatie tussen deze twee partijen geeft de doorslag voor succes.

De titel van het boek, *Waarom Azië rijk en machtig wordt*, lijkt te verwijzen naar de toekomst, terwijl het boek in feite een zorgvuldig

historisch beeld schept en weinig over de toekomst zegt. Het is een indrukwekkende studie, die ruim aandacht geeft aan de uiteenlopende dimensies waarbinnen de economische ontwikkeling zich afspeelt: de buitenlandse context, culturele achtergronden, sociale verhoudingen, beleidskeuzen – zij komen alle uitgebreid aan de

orde. De theorieën en discussies in de literatuur over de institutionele en culturele voorwaarden voor groei worden evenwichtig en overtuigend getoetst en toegepast. Kortom, een rijk boek met enorm veel informatie over wat er in Azië gebeurt en gaande is.

Karel Jansen

Dr Karel Jansen is macro-econoom met onderzoeks- en onderwijservaring in Thailand en China. Hij is verbonden aan het *Institute of Social Studies* te Den Haag.

Hervorming veiligheidssector in Centraal Azië

Merijn Hartog (red.)

Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities.

Groningen: Center for European Security Studies, 2010; Greenwood Paper 25; 122 blz.; € 19,-; ISBN: 978-90-76301-27-3

Deze publicatie over *Security Sector Reform* (SSR) in Centraal-Azië vindt haar oorsprong in een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierd project van het *Centre for European Security Studies* (CESS), met als doel een verkenning van de mogelijkheden voor hervorming van de veiligheidssector in Kazachstan. In bijdragen van diverse auteurs komen de binnenlandse aspecten van veiligheid en SSR binnen de vijf Centraal-Aziatische ex-sovjetrepublieken en Afghanistan aan de orde, alsmede de stand van zaken op het terrein van veiligheidssamenwerking buiten de grenzen, van de *Collectieve Veiligheidsverdragsorganisatie* (bijdrage Nikitin), de NAVO (Olcott) en de EU (Boonstra). Aparte bijdragen over de *Shanghai Cooperation Organisation* en de OVSE ontbreken, hoewel de OVSE terecht de nodige aandacht krijgt in de bijdrage over de EU.

Merijn Hartog stelt in zijn inleiding dat de uitdagingen voor stabiliteit en veiligheid in Centraal-Azië niet slechts een regionale, maar ook een internationale zorg zouden moeten zijn. Dat betekent niet dat hij thans de kansen voor een echt hervormingsprogramma van de veiligheidssector in de Centraal-

Aziatische landen hoog aanslaat. Dit heeft veel te maken met de perceptie van veiligheid in de landen in de regio: gaat het om de veiligheid van regimes, om de nationale veiligheid of om de menselijke veiligheid binnen een land? Op regionaal niveau onderscheidt Nargis Kassenova drie obstakels voor veiligheidssamenwerking in de regio, namelijk hinderpalen van externe, intra-regionale en binnenlandse aard, en dat laatste obstakel houdt weer verband met de perceptie van binnenlandse veiligheid door regeringen.

Niet geheel verrassend komt Kazachstan, dat ook de slotconferentie sponsoerde, er relatief het beste af, en Oezbekistan en Turkmenistan het slechtste als het gaat om aandacht voor SSR. Maar zelfs in Kazachstan was het een nieuwe ervaring dat veiligheidsfunctionarissen aan één tafel konden zitten met lokale NGO's.

Ten tijde van de totstandkoming van deze publicatie, begin 2010, hadden de etnische onlusten en instabiliteit in Kirgizstan in het voorjaar en de zomer zich nog niet voorgedaan. Met de kennis van nu leent het de moeite de gebeurtenissen in dat land naast de bevindingen van de diverse auteurs te leggen. Het partijdige optreden, of vaak

gewoon het gebrek aan optreden, van de Kirgizische politie en militairen tijdens de etnische rellen in Osj in Kirgizstan, en de achtergronden daarvan illustreren veel van de conclusies die diverse auteurs over de noodzaak van SSR trekken. Dat veiligheid in de regio meestal neerkomt op regimeveiligheid, is met dramatische gevolgen kleur gegeven door het regime van Bakijev in de Kirgizische republiek (zie ook bijdrage Marat).

Zelfs in het wat meer voor SSR openstaande Kazachstan verkilt de aandacht daarvoor wanneer SSR te dichtbij de interne veiligheidsorganen als de inlichtingendiensten KNB of KGB en ministeries van binnenlandse zaken komt (Peyrouse). Deze organen zijn vaak direct verbonden met het hart van de staat, zo niet de president en zijn omgeving zelf (Boonstra) en zijn zelfs voor de NAVO-samenwerking met deze landen een storend probleem (Olcott).

Zowel in Kirgizstan als Kazachstan hadden familieleden van de president hoge functies bij de inlichtingendienst KNB. Hervorming van de veiligheidssector is ten diepste verbonden met de noodzaak van grotere 'accountability' en transparantie van de (rechts-) staat (Faltas),

zaken die ook voor binnen- en buitenlandse investeerders van groot belang zijn. Het zelfs voor regionale begrippen extreem corrupte regime van Bakijev liet ook in dit opzicht juist een geheel tegengestelde ontwikkeling zien.

De gebeurtenissen rond Bakijev in Kirgizstan (en de situatie in Tadzjikistan, zie bijdrage Matveeva) zouden een waarschuwing moeten zijn voor Karzai in Afghanistan. Als er één land is waar corruptie, georganiseerde drugsmisdaad en (het gebrek aan) veiligheid gevaarlijk met elkaar verbonden zijn, is dat Afghanistan (Bowser). Uit Bowers bijdrage kan men slechts concluderen dat mogelijke Nederlandse steun aan ISAF voor training van politie en troepen alleen helpen kan, als deze activiteit in de bredere en langere termijncontext van de Afghaanse problematiek wordt gezien – anders is het ‘windowdressing’.

De fundamentele problematiek in de regio, die ook SSR treft, namelijk de dominantie van clientelisme, tribaal en/of clan-localisme, vaak gepaard aan corrupte banden met grote (staats)bedrijven en met de georganiseerde misdaad, komt niet uitdrukkelijk naar voren in de diverse bijdragen. Het jongleren van de autoritaire machthebbers om die boel bij elkaar te houden, gecombineerd met hun angst de controle te verliezen, zijn de drijvende krachten in het politieke machtsspel in Centraal-Azië. Het was misschien wel Bakijevs grootste fout om de balans tussen deze diverse belangen te verstoren door vooral eigen familieleden en de bijbehorende kliek te laten profiteren van zijn machtsmisbruik.

Ook wat betreft regionale vormen van veiligheidssamenwerking is er nog heel veel werk te verrichten. Kazachstan, bij monde van zijn autoritaire leider Nazarbajev, heeft het meeste inzicht in het belang van regionale samenwerking gedemonstreerd, met rivaal Oezbekistan onder dictator Karimov als de grootste

unilateralist in de regio. Dat geldt in het bijzonder de regionale waterproblematiek, die een sterk veiligheidsaspect heeft, dat zich in zijn meest acute vorm laat zien als frictie tussen ‘bully’ Oezbekistan en het straatarme Tadzjikistan. Dit is een politiek uitermate gevoelige problematiek waar Boonstra een goed-bestuursrol ziet weggelegd voor de EU.

Maar wanneer men de regionale samenwerking langs de lat van de gebeurtenissen in Kirgizstan legt, valt het op hoe inadequaat de bestaande regionale organisaties *Collectieve Veiligheidsverdragsorganisatie (CSTO)* en de *Shanghai Cooperation Organization (SCO)* hebben gereageerd op de instabiliteit in Kirgizstan. Een door Instituut Clingendael in juli georganiseerd seminar over Eurazië concludeerde dan ook via zijn voorzitter dat ‘none of the existing regional structures appear to be adequate for the tasks at hand’. De instabiele situatie in Kirgizstan werd veroorzaakt door binnenlandse problemen, waarmee Kassenova’s stelling wordt onderbouwd dat de ernstigste veiligheidsproblemen in de regio intern worden gegeneerd. Haar stelling rijmt ook met het eerder gememoreerde gebrek aan slagkracht van CSTO en SCO: deze organisaties ontberen een formeel mandaat om te interveniëren bij binnenlandse problemen van hun leden; sterker nog: onaantastbare soevereiniteit staat voorop.

Al met al, een interessante publicatie van CESS over de serieus te nemen uitdagingen voor veiligheid en SSR in Centraal-Azië, waarin terecht Afghanistan is opgenomen, want het deelt veel van de SSR-problemen met de meer westelijk en noordelijk gelegen *stans*. In het grote Euraziatische machtsspel zijn die *stans* minder ver weg van Europa dan men hier denkt.

Klaas van der Tempel

Klaas van der Tempel is senior wetenschappelijk medewerker bij *Clingendael Asia Studies (CAS)* en het *Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP)*. Zie ook zijn artikel in het januari-nummer 2010: ‘Turken van de Adriatische zee tot aan de Chinese muur’ (blz. 28-32).

Milieu als veiligheidskwes­tie – voor wie of wat?

Rita Floyd

Security and the Environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy.

Cambridge: Cambridge University Press, 2010; xiv + 215 blz. ; \$ 85,= (hardback)/ \$ 68,= (eBook);

ISBN: 978-0-521-19756-4

De lezer die smulde van de kritische analyse van het Amerikaanse veiligheidsbeleid die de *Washington Post* recentelijk publiceerde onder de titel 'Top Secret America' kan zijn hart ook ophalen in het door Cambridge University Press uitgebrachte boek *Veiligheid en het Milieu*. Waar de *Washington Post* de uitdijing van de Amerikaanse inlichtingendiensten sinds 9/11 aan de kaak stelde, verhaalt dit boek over het thema milieu in de Verenigde Staten, dat in de jaren '90 verwerd tot veiligheidsvraagstuk. In plaats van een staaltje onderzoeksjournalistiek betreft dit echter een academische analyse van een auteur met een missie op het gebied van theorie, ethiek én praktijk. Deze analyses mogen succesvol genoemd worden, hoewel het soms taaie theoriegedeelte niet iedere lezer evenzeer zal boeien.

Het betoog begint bij het einde van de Koude Oorlog, of eigenlijk bij de eerste regering-Clinton. Deze maakte in 1993 'milieuveiligheid' (*environmental security*) tot een zaak van nationale veiligheid. Het ministerie van defensie had hierin de leidende rol, terwijl de ministeries van buitenlandse zaken, energie, milieubescherming en internationale samenwerking, alsook de veiligheidsdienst CIA er nauwelijks bij betrokken waren (blz. 87). Analyse van (in)-formele speeches toont dat de taal van milieuveiligheid breed was, terwijl beleidsmakers in het Congres veel engere definities ontwikkelden (blz. 86); milieubeleid draaide voornamelijk om 'harde veiligheid'. Zo ging twee van de vijf miljard dollar die jaarlijks uitgegeven werd aan milieuveiligheid, naar schoonmaakmissies van militaire basissen in binnen- en buitenland. De rest was bestemd voor

(controle op) uitvoering van wetten, 'vervuilingspreventie', natuurbehoud, onderwijs en training, technologie en internationale samenwerking tussen krijgsmachten.

Na twee termijnen Bush was het thema milieuveiligheid echter geheel van de agenda verdwenen. Aan de hand van een analyse van lezingen en verklaringen, alsook interviews met (voormalige) beleidsmakers, toont de auteur hoe de nationale (veiligheids)-strategie vanaf 2001 ging draaien om de 'oorlog tegen het terrorisme' en milieu opeens *niet* langer beschouwd werd als veiligheidsvraagstuk.

Aan hoofdstukken over de regeringen-Clinton en -Bush gaat een uiteenzetting vooraf van de opkomst van milieuveiligheid in het Amerikaanse beleid sinds de jaren '70. Samen vormen deze het empirische deel van het boek, dat verder bestaat uit nog drie hoofdstukken, plus kop en staart. De lezer wordt aan de hand genomen door een heldere structuur en korte samenvattingen aan het einde van ieder hoofdstuk.

Toch lezen niet alle delen van dit boek – in oorsprong een dissertatie – gemakkelijk weg. Dit komt doordat de auteur ook doelstellingen op theoretisch en ethisch vlak heeft, die op zich zelf waardevol zijn, maar een beperkter lezerspubliek zullen aanspreken. De heldere structuur van het boek maakt selectief lezen echter mogelijk. Zo behandelen de eerste twee hoofdstukken de 'securitisatietheorie' van de zogenoemde Kopenhagen School, en de door de auteur voorgestelde herziening hiervan. De *securitisatietheorie* stelt dat in de internationale betrekkingen een kwestie verwordt tot een veiligheidsvraagstuk, *niet* omdat iets een objectieve dreiging vormt, maar omdat een

bepaalde speler (instituut of individu) beargumenteert dat iets een dreiging vormt. De theorie verschaft echter geen inzicht in de *bedoelingen* van de belangrijkste spelers en biedt geen mogelijkheid voor morele evaluatie van veiligheid. Deze twee tekortkomingen stelt Rita Floyd aan de kaak in de casus milieuveiligheid.

Het voorlaatste hoofdstuk, dat leest als de kern van het betoog, legt het verband tussen veiligheidsstudie, milieustudie en filosofie. Op basis van een goed onderbouwde ethische benadering van milieu en veiligheid wordt stevige kritiek geleverd op het Amerikaanse milieu- en klimaatbeleid onder Clinton, maar vooral onder Bush. Terwijl Clinton veiligheid 'securitiseerde', heeft Bush het juist 'gedesecuritiseerd' en zodoende 'gedepolitiseerd'. Depolitiseren wordt door de Kopenhagen School als 'moreel juist' gezien, en ook hier heeft de auteur steekhoudende bezwaren tegen. Met een blik op *consequenties* van beleid wordt een morele evaluatie gegeven, waarbij beleid dat uiteindelijk vooral de 'handelende actor' dient, onderscheiden wordt van beleid dat werkelijk het algemeen goed dient (zoals het op papier beoogt). Nu blijkt dat 'milieuveiligheid' die wordt geïnterpreteerd als *nationale veiligheid* – zoals in de Verenigde Staten – vooral de handelende actor dient. Als 'moreel betere' alternatieven worden begrippen als 'mensveiligheid' (*human security*) en *ecologische veiligheid* geïntroduceerd, waarbij het laatste verworpen wordt omdat dit begrip het ecologische systeem boven, in plaats van naast, de mens plaatst.

Een internationale vergelijking is hier gewettigd. De oplettende lezer heeft zich namelijk al langer afge-

vraagde of het thema milieu onder Clinton en Bush werkelijk alléén om veiligheid draaide. Hoewel het boek meldt dat het verband tussen milieu, welvaart en technologie een enkele keer gelegd werd, komt het ministerie van economische zaken geen enkele keer ter sprake. Dat de menselijke en economische dimensies van milieu geheel ontkend werden, zal de Europese lezer vreemd voorkomen, aangezien milieu en klimaat in Europa juist in die termen worden geïnterpreteerd.

In Japan en, meer recentelijk, China wordt het milieu nog méér beschouwd als economische kans (in plaats van belemmering, zoals in Amerika). Zo staat schone energie centraal in China's concept van economische modernisering, en heeft dat land een brede visie op milieu – bestaande uit het creëren van markten, het financieren van onderzoek en ontwikkeling, en de aanleg van infrastructuur. De ironie wil dat dit onlangs nog gezegd werd in een hoorzitting in het Amerikaanse

Congres over 'de uitdaging van China's groene technologiebeleid', waar tevens werd betoogd dat de concurrentiepositie van de Verenigde Staten op het gebied van milieu en economie achterblijft. Dit zal de lezer van Floyds boek niet verbazen, al weet deze óók niet dat de Verenigde Staten tot vorig jaar wel degelijk 's werelds grootste investeerder waren in duurzame energie en energie-efficiëntie (waarbij de Europese landen, die gezamenlijk meer investeren dan de Verenigde Staten, afzonderlijk worden geteld).

Voor degene die hoop koestert dat de interpretatie van milieu onder president Obama zal veranderen, heeft Rita Floyd geen goede boodschap. In haar conclusie spreekt zij de verwachting uit dat 'milieuveiligheid' zal terugkeren als nationaal veiligheidsbeleid. Deze keer, onder het label van 'klimaatbeleid', zal het nog steeds vooral gaan over militaire paraatheid. Ook hier was iets meer aandacht voor de economische dimensie van milieu echter op zijn plaats geweest. Te den-

ken valt aan Obama's zogenoemde 'New Green Deal', die – op papier althans – een *gelijktijdige oplossing* voor klimaatvraagstukken en economische problemen moet zijn, alsook aan de (overigens onlangs vastgelopen) poging van de Democraten tot een klimaatwet, die een limiet zou stellen aan de uitstoot van broeikasgassen.

De kracht van het boek *Veiligheid en het Milieu* is dat het aan deze (aanstaande) discussie een context biedt. Daarmee levert Rita Floyd een originele bijdrage aan milieu(veiligheids)-studies en veiligheidsstudies in het algemeen, en geeft zij beleidsmakers in allerlei delen van de wereld waardevolle stof tot nadenken.

Maaïke Okano-Heijmans

Maaïke Okano-Heijmans is werkzaam als *Research Fellow for Asia Studies* bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Er zit een luchtje aan

Herman Roozenbeek & Jeffrey van Woensel

De geest in de fles: de omgang van de Nederlandse defensieorganisatie met chemische strijdmiddelen 1915-1997.

Amsterdam: Boom, 2010; 437 blz.; €24,50; ISBN: 978-94-610-5102-8

Op 22 februari 2008 publiceerde *HP/De Tijd* een artikel van Mark Traa waarin de Nederlandse betrokkenheid bij chemische proeven in de voormalige Franse Sahara werd gemeld. Het ministerie van Defensie vroeg het *Nederlands Instituut voor Militaire Historie* (NIMH) om achtergronden door middel van een bronnenonderzoek te verklaren, dit in het kader van transparantie in het defensiedenken. Dit is dermate geslaagd, dat het wellicht mogelijk zou kunnen zijn een omvangrijker deel van de studie internationaal toegankelijk te maken dan de 10

bladzijden tellende samenvatting.

In april 1915 begon het keizerlijke Duitse leger met chemische oorlogvoering rond het Belgische Ieper. Het neutrale Nederland vreesde voor de inzet van chemische wapens en vroegen de Artillerie-inrichtingen bij de Hembrug (Al) de chemische industrie om strijdgassen. Ter bescherming van militairen werden gasmaskers ontwikkeld, maar de eigen gasproductiecapaciteit kwam moeizaam tot stand. Er werd een gascompagnie, voor logistieke taken, gecreëerd, met dienstplichtige scheikundigen als kader. Aanvoer van strijdgassen

naar het front vond met een gehuurd schip plaats. Het plan fosgeengraten te ontwikkelen werd door allerlei organisatorische problemen vertraagd. Pas drie dagen voor de wapenstilstand van 11 november 1918 werd een opdracht tot productie gegeven. Deze moeizame gang van zaken leerde dat Nederland in vredes-tijd kennis moest opbouwen: in geval van oorlog kon van een inhaalslag geen sprake meer zijn.

De vrede van Versailles (1919) verbodde de verliezers chemische wapens te bezitten. Het *Protocol van Genève* (1925), dat niet door alle landen

ondertekend werd, bande wel het gebruik, maar niet de ontwikkeling en het bezit van chemische wapens uit. Toch waren er landen die chemische wapens inzetten: Spanje in Spaans-Marokko (1922-1927) en Italië in Abessinië (1935-1936). Omdat de waarschijnlijkheid van een alomvattend verbod klein was, gaf de Nederlandse Generale Staf de opdracht kennis te verwerven die snelle vervaardiging van gifgas in tijden van oorlog verzekerde. Voormalige oorlogvoerenden wilden die kennis niet delen en een eigen ontwikkelingsprogramma kwam niet van de grond. Zelfs de aankoop van Britse gasmaskers werd door bezuinigingen onmogelijk gemaakt. In 1927 kreeg de Nederlandse onderhandelingsdelegatie in Genève te horen dat een alomvattend verbod dat voor alle landen gold, vanuit Nederlandse ogen zeer voordelig zou kunnen uitpakken. Een dergelijk verbod was de Nederlandse inzet bij deze onderhandelingen; pas dan zou het zijn recht op chemische wapens als vergelding opgeven.

Het scheikundig laboratorium van de Artillerie-inrichtingen (AI) inventariseerde vanaf 1928 *stoffen voor gebruik in oorlogstijd* en procedés die grootschalige bereiding mogelijk maakten. Maar eind jaren dertig was deze voorbereiding nog zeer beperkt. In Nederlands-Indië besloot het KNIL in 1935 tot de aanmaak van gifgas. Hiertoe contracteerde de AI een Duits chemicus, die vanaf 1938 adviseerde bij de bouw van een mosterdgasproef-fabriek. Na bij de Hembrug beproefd te zijn, werd deze in bedrijf genomen in Batujajar bij Bandoeng, vermomd als 'kaneelolie-installatie'. Vanaf 1939 is daar mosterdgas geproduceerd en opgeslagen. Een squadron verkenningsvliegtuigen te Cikambar op West-Java kreeg als neventaak het sproeien van dit gas. Vlak voor de capitulatie van het KNIL werd tot gereedmaking bevolen. Daarna werd bijna de helft van de mosterdgasvoorraad vernietigd en viel de overige zestig ton in Japanse handen. In 1949 werd de productie-installatie ontmanteld door Nederlandse deskundigen. Maar het Indonesische leger

verzuimde de restanten van het gifgas te vernietigen.

In 1977 werd er op initiatief van de Nederlandse deskundige die de restanten had overgedragen, een onderzoek gestart. TNO heeft in 1979 op Indonesisch verzoek ter plaatse de restanten verbrand. Dit is georganiseerd als een bilateraal project onder de naam *Obong* (Soendanees voor verbranden). Hierover rapporteerden de Permanente Vertegenwoordigers van Indonesië en Nederland in 1982 gezamenlijk aan het *Committee on Disarmament* van de VN. Deze samenwerking stond model voor de regeling in het verdrag van 1993 voor de omgang met achtergelaten chemische wapens van het Japanse leger in China.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog is het in Nederland niet gekomen tot inzet van strijdgassen. In mei 1940 kreeg de directeur van het Nederlands Centraal Laboratorium het bevel uit te wijken naar Londen. Daar zijn via de geallieerde *Chemical Board* nuttige banden opgebouwd. Na de oorlog werd in 1946 de TNO-Rijksverdedigingsorganisatie opgericht, waaronder de laboratoria vielen voor onderzoek naar nieuwe strijdgassen en bescherming hiertegen. Ook werd gepoogd met bondgenoten kennis uit te wisselen. Omdat de toegang tot Amerikaanse en Britse kennis afnam, richtte men zich tot Frankrijk en België, wat eind 1949 tot samenwerking leidde, die onder meer de Nederlandse deelname aan proeven op Frans militair terrein in de Algerijnse Sahara in de jaren '50 en '60 bracht.

In 1975 schetste de directeur van het Chemisch laboratorium van TNO, ir. Koos Ooms, zijn visie op de chemische dreiging: afschrikking kan door afdoende beschermingsmaatregelen, maar ontwapening bleef de beste koers. Eind jaren '60 ontstond ten gevolge van de inzet van chemische wapens door Egypte tijdens de Jemenitische burgeroorlog internationale druk om te komen tot een alomvattend chemisch ontwapeningsverdrag. De Nederlandse regering werd geadviseerd door het in 1978 tot Prins Maurits laboratorium

omgedoopte TNO-filiaal. Ooms was een onvermoeibaar pleitbezorger van een dergelijk verdrag en kreeg hiervoor ook internationaal erkenning. (Ter ere van de inspanningen van de oud-directeur van het Prins Maurits laboratorium om het chemisch wapen verifieerbaar uit te bannen, is in 2007 een zaal in het Haagse OPCW Secretariaat naar hem vernoemd.)

In de studie wordt ook aandacht geschonken aan de Tweede Golfoorlog in 1991 en de Nederlandse bijdrage hieraan door stationering van Patriot- en Hawk-afweerbatterijen in Turkije en Israël. Van de chemische ontwapening van Irak door UNSCOM wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven en ook wordt de context geschetst waarin het Verdrag tot Verbod van Chemische Wapens in 1993 tot stand kwam. Toen het verdrag in 1997 in werking trad, werd dit gehandhaafd door de *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW). Tot besluit is er aandacht voor de risico's van (terroristisch) gebruik van chemische wapens.

Bij deze waardevolle studie heb ik twee opmerkingen: De reputatie van de chemische industrie heeft overal ter wereld te lijden gehad door leveranties van grondstoffen, zoals door de inmiddels veroordeelde Nederlandse handelaar Frans van Anraat. Toch is de ratificatie van het verdrag van 1993 door het Amerikaanse Congres mede mogelijk geworden doordat de georganiseerde chemische industrie haar blazen wilde zuiveren. Zij heeft zich verbonden aan een wereldomvattend en verifieerbaar verdrag en aan de loyale uitvoering ervan.

Maarten Lak

Mr. M.W.J. Lak is voormalig Permanent Vertegenwoordiger bij de *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW).

Signalementen

Roel Meijer (red.)

Global Salafism. Islam's New Religious Movement.

*Londen: Hurst & Company Ltd., 2009; xviii + 463 blz.; \$ 35,=
ISBN 978-1-85065-980-8*

Deze bundel van 28 artikelen, gerangschikt in vijf delen, is gebaseerd op een driedaagse conferentie die in september 2007 onder de titel 'Salafism as a Transnational Movement' in Nijmegen plaatsvond. De belangstelling voor het salafisme nam na '9/11' toe – niet alleen in de hoek van de veiligheidsstudies, maar ook in bredere academische kringen. De artikelen hopen een bijdrage te leveren aan het debat over wat het salafisme inhoudt. Enkele vragen die worden behandeld: wat zijn de belangrijkste leerstellingen van deze moslimbeweging; waarom blijkt het salafisme zo aantrekkelijk – speciaal onder jongeren; en wat is het verband tussen salafisme, politiek en geweld? Hoewel het salafisme duidelijk omschreven kenmerken heeft, valt het – aldus Meijer in zijn inleidend artikel – moeilijk te definiëren vanwege zijn dubbelzinnig

karakter en de 'fragmentering' die heeft plaatsgevonden. Het salafisme is niet langer een homogene stroming, maar is in deze moderne tijd een beweging geworden 'with mixed, and recently even contradictory tendencies which have sprung up in different regions'. In deel 1 worden de belangrijkste thema's van het salafisme behandeld, alsmede de recente veranderingen die het heeft ondergaan. Hoewel in verschillende delen van de wereld zich reformistische tendensen hebben voorgedaan, richten de artikelen zich vooral op de vorm die het in Saoedi-Arabië onder de naam 'wahhabisme' heeft aangenomen, en op de manier waarop dit de verspreiding van het salafisme elders in de wereld heeft beïnvloed. Deel 2 gaat over de verhouding tussen het salafisme en de politiek: is het een apolitieke dan wel een 'quiëtistische' (mystieke)

stroming, of is het juist activistisch van aard en, in dat laatste geval, in welk opzicht dan? Wat was bijvoorbeeld de invloed op het salafisme van een beweging als de Moslim Broederschap? De artikelen in deel 3 behandelen het 'Jihadi-Salafisme', de relatie tot de hoofdstroom van het salafisme en zijn modern en zelfs modernistisch karakter. Deel 4 concentreert zich op het transnationale karakter van het salafisme, de verhouding tussen lokale en internationale uitingen en de diversiteit van zijn organisaties en netwerken. De artikelen in deel 5 onderzoeken de aantrekkingskracht en het grote vermogen tot 'identity building' die het salafisme vooral voor jongeren blijken te hebben. De bundel sluit af met de biografieën van een aantal 'Salafi Thinkers and Leaders'. De eerste daarvan leefde van 1703 tot 1792, terwijl de volgende 15 (steeds later) in de twintigste eeuw zijn geboren. Redacteur Roel Meijer is verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen en is als 'senior research fellow' verbonden aan het Instituut Clingendael. (F.v.d.B.)

J. Alexander Thier (red.)

The Future of Afghanistan.

*Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2009; 109 blz.;
(te downloaden van: www.usip.org)*

Deze bundel bevat negen essays over mogelijke ontwikkelingen op een aantal terreinen in Afghanistan de komende tien jaar. Aan bod komen onderwerpen als de ontwikkeling van de Afghaanse staat in de richting van een zelfstandig lid van de internationale gemeenschap; de toekomst van de veiligheidsinstellingen, zoals politie en leger; de strijd tegen de groeiende invloed van de

Taliban; en de lange weg naar meer democratie. In dit laatste essay vergelijkt de auteur de stand van de democratische ontwikkeling in Afghanistan met de toestand waarin Groot-Britannië aan het begin van de Tweede Wereldoorlog verkeerde, een situatie die Churchill als volgt typeerde: 'Now, this is not the end. It is not even the beginning of the end. But it is, perhaps, the end of

the beginning.' (blz. 44) In een ander opstel wordt de invloed van de massamedia nagegaan. De auteur ervan is van mening dat de media het forum vormen waarin Afghanistan, dat 'de pijn ondergaat van een ontluikende democratie', zichzelf kan spiegelen. Verder is er een essay over de mensenrechten, terwijl in een andere bijdrage de omstandigheden worden opgesomd die debet zijn aan 'de tot stilstand gekomen ontwikkeling van de Afghaanse vrouwen', zoals de heersende armoede en het ontbreken (en het onvermogen) van 'statelijke' instellingen om vrouwen

te beschermen tegen geweld, speciaal 'waar het de overgang van de private naar de publieke sector' betreft. In een essay over de culturele aspecten van Afghanistan worden de gevolgen van het 'enorme verlies aan cultureel geheugen en materiaal' en de 'ernstige, langdurige ontwijking van het formele en informele educatieproces' behandeld. In twee essays ten slotte (blz. 81-104, waar helaas de bladzijde 81/82 in deze

overigens zorgvuldig samengestelde bundel ontbreekt) worden twee heikle punten besproken. Het eerste is de mogelijke ontwikkeling van de verhouding van Afghanistan tot de regio (een ontwikkeling die overigens sterk afhankelijk is van internationale factoren, zoals de betrekkingen tussen de Verenigde Staten, Iran en Irak en die tussen India en Pakistan). Het tweede punt betreft de 'verstregelde toekomst'

van Afghanistan en Pakistan, met hun nog steeds niet opgeloste, langlopende grensgeschillen en met de andere ernstige bilaterale spanningen in het Pakistaanse grensgebied over de positie van de Taliban en de bestrijding van het terrorisme. De conclusie die uit alle essays kan worden getrokken, is dat, ondanks mogelijke positieve ontwikkelingen, de toekomst onzeker en de situatie precair blijft. (F.v.d.B.)

Nicolaas Biegman

Oilwrestlers.

Amsterdam: KIT Publishers, 2008; 136 blz.; € 29,50

ISBN: 978-90-6832-741-0

De gave van de Nederlandse voormalige diplomaat Niek Biegman om het bijzondere in deze wereld te fotograferen, en zijn band met de Balkan, heeft hij bij elkaar gebracht in een stevig fotoboek van de zogenaamde olieworstelaars of *pehlivans* uit Macedonië. Deze volkssport, waarbij worstelaars met olijf- of zonnebloemolie ingesmeerd het gevecht aangaan, is afkomstig uit Iran (*pahlawan*: Iraans voor worstelaar) en is door de Turken in de Balkan verspreid. Buitenlanders

zijn slechts zelden aanwezig bij deze dorpsevenementen, die een dag duren, en soms plaatsvinden ter gelegenheid van een huwelijk. Roma-muzikanten begeleiden de worstelwedstrijden de hele dag met fluiten en een trommel. De paarden, en in de Tito-tijd de *Zastava's* die het publiek vroeger naar de *mejdán* of het grasveld brachten, zijn inmiddels grotendeels vervangen door nieuwere Europese en Japanse auto's. Maar voor het overige waart de geest van het Joegoslavië van

Den Doolaard rond op deze intense zwart-witfoto's. De sport wordt beoefend in Macedonië en aangrenzende gebieden in Albanië, Kosovo, Bulgarije en ook Noord-Griekenland, d.w.z. daar waar Turken zich metterwoon vestigden in de Balkan. Het is misschien wel een voorbeeld van de eeuwenlange wederzijdse beïnvloeding van Turks-sprekende en Slavisch-sprekende volken, in het immense Euraziatische gebied tussen Europa en Azië, dat volgens sommigen al bij de Adriatische Zee begint. Liever deze volkssport, en nu ook basketbal-wedstrijden tussen Serven en Turken, dan Balkanoorlogen. (K.v.d.T.)

Anjo G. Harryvan & Jan van der Harst

Max Kohnstamm: Leven en werken van een Europeaan.

Utrecht: Spectrum, 2008; 268 blz.; € 26,99; ISBN: 978-90-274-4123-2

Veel mensen in de huidige tijd associëren Europa met bemoeienis en regeltjes uit Brussel. Europa prikkelt niet meer. In het debat wordt strijdlustig getracht pro-Europese geluiden te smoren. Als er überhaupt al over Europese integratie gedebatteerd wordt. Dit staat in schril contrast met tientallen jaren geleden, toen er nog duizenden mensen de straat opgingen om te demonstreren vóór Europa. Alleen

bij D66 en GroenLinks kon hier nog een vleugje van bespeurd worden tijdens de meest recente Europese verkiezingen. Een van de belangrijkste argumenten ter verdediging van Europa, 'Nooit meer oorlog', heeft echter zijn kracht verloren. Waarom? Dit boek schetst het leven van de pionier van de Europese integratie, Max Kohnstamm, beginnend met zijn 'beschermde jeugd in een ernstig en geleerd milieu' als zoon

van een hoogleraar. De biografie eindigt met Kohnstamms terugtrekking als secretaris-generaal van het Tweede Actiecomité voor Europa. Het schrijversduo Harryvan en Van der Harst is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen; zij zijn samen verantwoordelijk voor vele publicaties op het gebied van Europese integratie. Het streven van de schrijvers was 'een leesboek zonder wetenschappelijke annotatie'. De biografie volgt Kohnstamms jeugd in Ermelo en tijdens zijn studietijd in Amsterdam. We zien hoe Kohnstamm zich ontwikkelt als

student geschiedenis en later rector van het Amsterdams studentencorps – in emotioneel opzicht de meest bewogen periode, die als basis dient voor zijn verdere loopbaan. Dit geldt ook voor zijn bijna drie jaar durende gevangenschap tijdens de oorlog in de kampen Amersfoort, Haaren en St. Michielsgestel. Zijn studietijd en zijn gevangenschap omvatten elementen die later van doorslaggevend belang zijn geweest voor Kohnstamm's gedrevenheid en visie. Thema's zoals 'het Duitse probleem' komen terug in de rest van het boek. Na de oorlog begint Kohnstamm zijn carrière als particulier secreta-

ris van koningin Wilhelmina, om vervolgens toe te treden tot het Regeringscommissariaat onder leiding van Hans Max Hirschfeld. Als Hoofd Bureau-Duitsland van het ministerie van Buitenlandse Zaken raakt Kohnstamm geïntrigeerd door Jean Monnet en volgt hij hem richting de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. En in 1956 volgt hij Monnet wederom, nu naar het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa. Na de opheffing van dit Comité vervolgt hij zijn loopbaan als president van het Europees Universitair Instituut te Florence;

dat zou hij tot aan zijn pensioen, op 67-jarige leeftijd, blijven. Dan maakt Kohnstamm 'zich ernstige zorgen over de Europese stagnatie' en ziet hij de noodzaak van een Tweede Actiecomité voor Europa. Het boek is een aanrader ter aanvulling van de meer theoretische studieboeken over Europese integratie. Het is ook prettig meegenomen te worden door het aanstekelijke enthousiasme en pionierschap van een Nederlandse Europeaan. Biografieën blijven trouwens altijd actueel, ook twee jaar na dato. (A.M.)

Max Kohnstamm overleed op 20 oktober 2010; eindred.

Daniel Naurin & Helen Wallace (red.)

Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels.

Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008; xiv + 320 blz.; £ 20,= ISBN 978-0-230-25038-3

De Europese Raad is, met zijn vertegenwoordigers van de 27 lidstaten, het machtigste orgaan van de Europese Unie. Hier vinden, aldus de redacteuren, onderhandelingen tussen de regeringen plaats op grond waarvan belangrijke beslissingen worden genomen. Lange tijd was de Raad een soort 'Black Box' en werden veel zaken achter gesloten deuren behandeld. En hoewel er nog veel materiaal over de activiteiten van de Raad ontbreekt, is de situatie, mede als gevolg van 'transparant arrangements' van de kant van de Raad zelf, aanzienlijk verbeterd. (Zie 'the state of the data' in de inleiding.) Het doel van deze bundel is de werkzaamheden van de Europese Raad verder te

'ontsluieren'. Men richt zich vooral op de rol van de Raad in de laatste tien jaar. Het zijn de bezigheden van de Raad als zodanig die onderwerp van analyse zijn. De institutionele relaties met andere EU-instellingen of met de thuisregeringen, die eveneens van grote invloed kunnen zijn op het beleid van de lidstaten, komen niet aan bod. De veertien artikelen zijn verdeeld in vijf secties. Uit de eerste twee secties, getiteld 'Coalition Building' en 'Consensus', blijkt dat het stemgedrag in de Europese Raad tamelijk vredelievend is. Hoewel lang niet alle activiteiten van de Raad in de notulen terechtkomen en de Raad vaak schaars is met gegevens over wat er aan besluit-

vorming is voorafgegaan, is duidelijk dat men naar consensus streeft, dat 'consensual decisionmaking' de voorkeur heeft. Dat blijkt ook uit de artikelen van de derde sectie, getiteld 'Deliberation'. Men beschouwt de Raad eerder als een 'beraadslagend lichaam' dan als een marktplaats waar harde onderhandelingen plaatsvinden, die resulteren in 'deals'. De artikelen in de vierde sectie, getiteld 'Leadership', behandelen het probleem hoe men tot beslissingen komt tegen de achtergrond van de grote heterogeniteit en culturele pluraliteit van de 27 leden van de Europese Raad. In dit deel komen het vermogen van het formele leiderschap van de president, de invloed van het secretariaat en de relatieve macht van de diverse lidstaten – groot en klein, oud en nieuw – aan bod. De laatste sectie bevat twee artikelen over de vraag hoe de Europese Raad het beste zou kunnen worden bestudeerd. Het wordt een 'methodologisch debat', waar de kwalitatieve empirische benadering: beschrijving, gevalstudies, interpretatie van data; en de kwantitatieve, formele en systeembenadering: met bijvoorbeeld gebruik van speltheoretische modellen, tegenover elkaar staan. (F.v.d.B.)

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Klaas van der Tempel (K.v.d.T.), oud-ambassadeur in Kazachstan en thans als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan *Clingendael Asia Studies* (CAS) en het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP); Arnout Mijs (A.M.), projectassistent bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Summaries

Jan Rood & Marieke Doolaard

provide a critical analysis of the Netherlands' foreign policy under the Balkenende cabinets I-IV. During this period (2002-2010), prime minister Balkenende was faced with domestic and international threats directly affecting Dutch foreign policy. The emergence of right-wing populism can be traced back to the rise of Pim Fortuyn, who was murdered on the eve of Jan Peter Balkenende's debut as prime minister in 2002. International turbulence began at 9/11 and the following 'war on terror' by the United States. Nevertheless, these substantial changes did not change the main pillars of Dutch foreign policy. This continuity is still relevant, based as it is on a preference for the European Union, the Transatlantic relationship and the multilateral order based on international law. Yet, the Dutch rejection of the European constitution in 2005 has altered the Dutch attitude towards the EU; the Transatlantic relationship and its emphasis on NATO and the United States have been criticized, not in the least because of the Dutch involvement in Iraq and Afghanistan; while the Dutch position in the multilateral order is being threatened by upcoming countries. How will Dutch foreign policy develop in light of these changes? These tensions will not fade away soon, but will in stead intensify. The Netherlands needs to adjust its self-image for, despite its ambitions and relative prosperity, it remains a small country heavily depended on international cooperation.

Louise van Schaik, Marcel Kok & Maarten Hajer

argue that the EU can play an important role in promoting sustainable

development, countering global warming, protecting biodiversity and reducing poverty. They do this by analysing the strategic orientation and the EU's administrative capabilities on these topics. The European goals for 2050 are ambitious and the way leading to them is not without difficulties. First of all, as a non-state actor, the EU has limited legislative powers. European policy has to share its place with national policy and there is no clear indicator what the combined effect of both is. Furthermore, the lack of European legitimacy makes it unlikely for the EU to take drastic measures which have an impact on the personal life of the average European. Apart from these drawbacks decision making in the EU is done on the basis of consensus and with a limited number of instruments within a divided governance structure. Although difficult, the authors conclude that action has to be taken quickly for the EU to reach its sustainable development goals.

Pepijn Terra

uses the case of SWIFT and the 'Terrorist Finance Tracking Program' for a first evaluation of the use by the European Parliament of its new legislative powers. In 2006, American newspapers revealed the monitoring of worldwide financial transactions by the US government through a secret deal with Belgian-based SWIFT, causing a public uproar in Europe and the United States. In 2009, on the eve of the entry into force of the Lisbon Treaty that grants the European Parliament comprehensive legislative powers, the Council of the European Union concluded an agreement with Washington on far-reaching access to banking data of European citizens. In February 2010, the European

Parliament, using its new powers, terminated the agreement. In June, following negotiations between the United States, the EU Council and the EP, a new agreement was concluded. It was not without controversy, but was adopted by the European Parliament nonetheless. The legislative story of the 'SWIFT agreement' is one of high-level political deal making, of criticism by privacy watchdogs, and of attempts by the EP to have its say. It holds lessons for the Council as well as for Parliament: As the Parliament is not afraid to use its new powers, the Council's previous comfortable position on counterterrorism is a thing of the past. However, for Parliament sharing power inevitably means getting ones hands dirty. With SWIFT this indeed seems to have been the case.

Marcel de Haas

asserts that although the Russian-Georgian conflict of August 2008 resulted in a victory for Moscow, it also demonstrated the decay of the Russian Armed Forces. Realizing that these shortcomings prevent military power from being a useful tool in Russia's security policy, soon after this conflict President Medvedev announced huge military reforms. The reforms to be implemented in 2020 consist of two parts: rearmament and restructuring of the military units and of the number of personnel. The author expects that the implementation of the reforms will be hampered by aspects such as the consequences of the global financial crisis, corruption, deficiencies in military industry and lack of personnel. The modernised Russian army might become a nuisance for neighbouring countries and regions but will certainly not mean a return to the days of Soviet military superiority over the West.

Cedric Ryngaert

argues that the progressive development of the rule of law in China is not only a logical next step in the light of historical materialism, but also that it follows the sequence of the East Asian governance model. According to this – successful – development model, which was also followed by Taiwan and South Korea, political reforms and rule of law reforms are adopted in the aftermath of a phase of economic overtures and growth supervised by an autocratic regime. This implies that human rights are insufficiently realized during the process of development, at least if seen from a Western liberal-democratic point of view. Furthermore, the author ascertains how the West could and should address the prevailing human rights problems in China, and how Western human rights perspectives can influence legal reform in contemporary China. It is argued that the West should not swallow its criticism, but that in formulating it, it should always take into account China's level of socio-economic development. It should furthermore realize that uncritically transplanting Western concepts to a Chinese context could

have adverse effects on the very enjoyment of human rights by Chinese citizens.

Anna Kiebert

takes the verdict of the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC) in the case of Kaing Guek Eav (case 001) on 26 July 2010 as an introduction to reassess the problems within the ECCC, such as the political interference with the court. She illustrates that liberal democracy in Cambodia has not yet taken root. Rather, the hybrid form of democracy is a combination of the old patronage-clientele system and liberal democratic institutions. These institutions and democratic elections serve as a legitimization of the regime, under which the government can continue its corrupt practices without the need to reform the political system. This situation is sustained by the financial aid Cambodia receives from the international community. Organizations that donate millions of dollars every year to the government of Cambodia have in the past refrained from putting any conditions on their loans and, worse so, have discouraged the Cambodian government from taking responsibilities and

reforming the political system. Recent developments have shown that these organizations have taken steps to tie their aid to good governance. As a result, the Cambodian government has strengthened bonds with donors that are willing to loan money without any restrictions. Without any political reform, poverty, corruption within the government and the judiciary and political violence will continue to exist within Cambodia.

Bart Woord

describes the fast-growing global network of oceanic fibre-optic cables, which is indispensable for the smooth flow of, e.g., digital data. He argues that the dominance of submarine fibre-optic cables in international telecommunications exposes new vulnerabilities to states. With cable failures potentially leading to enormous damage, states should consider putting in place mechanisms to mitigate these risks. If this is not done in a cooperative, multilateral fashion, geopolitical considerations in relation to cable routes may become a new strategic element of states' security politics.

Verantwoording van de foto's

Blz. 584

Marcherende Russische militairen in de overwinningparade op 9 mei 2009

Foto: Vitaly Repin

Bron: http://farm4.static.flickr.com/3608/3570236928_d49f2511f2_o_d.jpg

Blz. 595

Duch in een rechtszaal van de ECCC

Foto: Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC)

Bron: http://farm4.static.flickr.com/3455/3737853255_ea413ae977_o_d.jpg

Foto van Liu Xiaobo, verwerkt in het omslag:

Foto: Laihiuyeung Ryanne

Bron: http://farm5.static.flickr.com/4057/4269213028_5704f797d2_b_d.jpg

F-35

LIGHTNING II

NETHERLANDS

TOEGEWIJDD

PARTNERSCHAP



DOEN WAT IS BELOOFD.

Met elke testvlucht toont de F-35 Lightning II zijn ongeëvenaarde kwaliteiten als 's wereld enige internationale 5de generatie tactische gevechtsvliegtuig. Terwijl elk type is ontwikkeld om vanaf verschillende bases te kunnen opereren, genereren ze alle drie – de standaardversie, de versie voor vliegdekschepen en de versie om verticaal op te stijgen- nieuwe hoogtepunten voor geavanceerde operationele netwerksystemen, toegepaste geïntegreerde sensortechnologieën en geavanceerde onderhoudsconcepten.

Daarnaast brengen ze 9 internationale partnerlanden bij elkaar, die zich gezamenlijk inspannen om het meest slagvaardige, effectieve en kostenefficiënte gevechtsvliegtuig te bouwen dat in de komende decennia een bijdrage levert aan de internationale veiligheid. Een nieuwe dimensie voor tactische gevechtsvliegtuigen: de F-35 Lightning II.



NORTHROP GRUMMAN BAE SYSTEMS PRATT & WHITNEY GE ROLLS-ROYCE FIGHTER ENGINE TEAM

LOCKHEED MARTIN