

INTERNATIONALE

Spectator

Keerpunt in transatlantische betrekkingen

De tweede uitbreiding van de NAVO

Europa en de nieuwe Amerikaans-Russische verhouding

Bundestag over Duitse deelname Essential Harvest

Olympische Spelen als spiegel van het wereldgebeuren



Jaargang 55, nr 10, oktober 2001

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk,
E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 105,60/ € 48,00 per jaar
studenten (max. 5 jaar) f 85,80/ € 39,00
studenten-startersabonnement (1 jaar)
f 49,50/ € 22,50
instelling f 121,00/ € 55,00
buitenland f 151,80/ € 69,00/ \$ 76
studenten f 127,60/ € 58,00/ \$ 64
instellingen f 171,60/ € 78,00/ \$ 86
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij
voor 1 december schriftelijke opzegging heeft
plaatsgehad.

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud oktober 2001

<u>A. VAN STADEN</u> Bezinning na New York	473
<u>NICO SCHRIJVER</u> Laat dat maar aan Kofi over?	473
<u>JAN HOEKEMA</u> Nederland, Europa en de Verenigde Staten: trio of pas-de-deux?	475
<u>PETER VAN HAM</u> Veiligheid en cultuur, of waarom de NAVO telooft	480
<u>SIMON DUKE & ROBERTA HAAR</u> Groeien de transatlantische partners uit elkaar?	488
<u>CEES HOMAN</u> De tweede uitbreiding van de NAVO: op weg naar een OVSE met militaire tanden?	493
<u>P.J. TEUNISSEN</u> Europa en de nieuwe Amerikaans-Russische verhouding: oud en nieuw in Amerikaans veiligheidsbeleid	498
<u>JEROEN BULT</u> Het Duitse Macedonië-debat: een weinig verheffende vertoning	502
<u>HARM J. HAZEWINKEL</u> Sport, buitenlandse politiek en mensenrechten: Olympische Spelen als spiegel van het wereldgebeuren	509
RESPONS	
<u>TON DE KOK</u> Herbezinning op Koude Oorlog	516
<u>L.F. HAGEDOORN</u> Debat 'Zorreguieta' spiegel Nederlands buitenlands beleid	518
BOEKBESPREKINGEN	
<u>KAREL VAN HOESTENBERGHE OVER</u> Competitiegeest en humanitaire doelen	520
<u>JOS GOMMANS OVER</u> Identiteitspolitiek in Centraal- en Zuid-Azië	521
BOEKAANKONDIGINGEN	523
SUMMARIES	524

Bezinning na New York

In deze aflevering van de *Internationale Spectator* treft de lezer als hoofdbestanddeel een aantal beschouwingen aan over de transatlantische betrekkingen. Gezien de noodzakelijke voorbereidingstijd van het blad - redactioneel en vooral technisch - zijn de desbetreffende artikelen geschreven en gefinaliseerd vóór de dramatische gebeurtenissen in de Verenigde Staten op 11 september jl. Alleen één auteur, de heer drs J.Th. Hoekema, was nog ternauwernood in de gelegenheid zijn stuk in het licht van deze gebeurtenissen bij te stellen.

Wat op langere termijn het precieze oordeel ook moge zijn over de gevolgen van de terroristische aanslagen voor de internationale betrekkingen in het algemeen en de verhouding tussen de Verenigde Staten en Europa in het bijzonder, laatstgenoemde verhouding zal hoe dan ook de invloed van deze aanslagen ondergaan. De vraag laat zich stellen of de dreiging van het transnationaal opererende terrorisme het nieuwe cement zal blijken te zijn om de scheuren in het gebouw van het Atlantische Bondgenootschap dicht te maken en het een nieuw fundament te verschaffen. Maar ook is denkbaar dat zich tussen de bondgenoten nieuwe meningsverschillen zullen voordoen over de wijze waarop men dit terrorisme moet bestrijden. Heeft grootschalig militair optreden, met onvermijdelijke burgerslachtoffers, zin? Kan men meer heil verwachten van beperkte, commando-achtige operaties? Is het *überhaupt* mogelijk de wortels van het terrorisme uit te roeien? Wat is de relatie tussen de dreiging van het terrorisme en het voortbestaan van politieke conflicten als die in het Midden-Oosten? Is de tijd nu rijp voor een integraal veiligheidsbeleid, waarin de traditionele scheiding tussen binnenlandse en uitwendige veiligheid wordt overbrugd? Enz.

De redactie is graag bereid de kolommen van dit maandblad open te stellen voor interessante bijdragen over dit soort van vragen.

A. van Staden, hoofdredacteur

Laat dat maar aan Kofi over?

C O L U M N

NICO SCHRIJVER

LEAVE IT TO DAG, ZO KLONK HET WEL TEN TIJDE VAN DE Zweedse VN-secretaris-generaal Dag Hammarskjöld. Tijdens zijn ambtsperiode (1953-1961) woedde de Koude Oorlog in alle hevigheid. Ook in de Verenigde Naties stonden de Sovjetunie en de Verenigde Staten als kampen tegenover elkaar. Bovendien boterde het niet erg tussen de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk vanwege de Suez-crisis en de Amerikaanse steun aan het dekolonisatiestreven. De VN-Veiligheidsraad was vleugellam. Hammarskjöld was de architect van de 'stille diplomatie' en initieerde op eigen houtje de eerste grote VN-vredebewarende operaties: UNEF in de Sinai tussen Israël en Egypte, ONUC in de Congo. Het feit dat Hammarskjöld zich niet voor het karretje van grote mogendheden wilde laten spannen, gaf ontegenzeggelijk veel prestige aan het ambt van de secretaris-generaal. Maar zijn onafhankelijk optreden kwam hem uiteindelijk ook duur te staan. Chroesjtsjov eiste zijn vervanging door een *trojka*, een driekoppig leiderschap uit Oost, West en Zuid. De oorzaak van het vliegtuigongeluk waarbij Hammarskjöld in 1961 in de Congo omkwam, is nooit opgehelderd.

In 1997 werd de Ghanees Kofi Annan (1938) als zevende secretaris-generaal gekozen. Hij volgde de autoritaire en eigenzinnige Egyptische diplomaat en intel-

lectueel Boutros-Ghali op, wiens herbenoeming op een Amerikaans veto stuitte. Boutros-Ghali had zich herhaaldelijk de toorn van de Verenigde Staten op de hals weten te halen met zijn onafhankelijke en boude optreden, en hij had in hun ogen nagelaten binnen de VN eens goed de bezem erdoor te halen. Annan was de eerste secretaris-generaal die uit de VN-staf voortkwam. In velerlei functies heeft hij de VN vanaf 1962 gediend. Vroegtijdig en vrijwel geruisloos werd hij in juni jl. door de Algemene Vergadering op voordracht van de Veiligheidsraad herkozen voor een tweede ambtstermijn van vijf jaar (2002-2006). Dat is in een periode van opnieuw grote verdeeldheid tussen de grote mogendheden (Irak, Kosovo, VN-financiën) geen geringe prestatie. Annan staat dan ook alom bekend als een beminnelijke man met vele vrienden; critici tellen hij niet of nauwelijks. Hij is een heel goed luisteraar, hetgeen hij paart aan een natuurlijk gezag en een grote moraliteit. Annan is kennelijk het type VN-secretaris-generaal die in dit tijdsgewricht de naties kan verenigen. Maar heel veel grote wapenfeiten of inspirerende rapporten heeft Annan (nog) niet op zijn naam staan.

Alom wordt zijn reis in februari 1998 naar Bagdad geprezen, toen hij via een *Memorandum of Understanding* met de Irakese minister van buitenlandse zaken Tariq

Aziz te elfder ure bombardementen op Irak wist te voorkomen. Het compromis voorzag in hervatting van het werk van de VN-wapeninspectiecommissie UNSCOM, maar bij inspectie van de paleizen van Saddam Hussein op aanwezigheid van verboden materiaal voor massale vernietigingswapens zouden de wapeninspecteurs begeleid worden door diplomaten uit diverse VN-lidstaten; daarom werd deze afspraak ook wel het 'stropdassenakkoord' genoemd. Maar al spoedig traineerde Irak opnieuw in ernstige mate het werk van UNSCOM en de Amerikaans-Britse bommenregen viel alsnog in december van dat jaar. Sindsdien zijn de permanente leden van de Veiligheidsraad diep verdeeld over het beleid jegens Irak. In 1999 speelden Annan en zijn staf een belangrijke bemiddelende rol in het conflict met Libië over de zaak-Lockerbie, wat uiteindelijk resulteerde in de uitlevering van de twee Libische verdachten aan een Schotse rechtbank op het neutrale terrein van 'Kamp Zeist'. Zo ook wendde de secretaris-generaal zijn persoonlijk gezag aan bij het beteugelen van de talloze conflicten in zijn thuisregio West-Afrika (Liberia, Sierra Leone, Guinee, Centraal-Afrikaanse Republiek). Hij sprong daarbij ondubbelzinnig op de bres voor herstel van democratie (ook in Nigeria) en nam krachtig stelling tegen het fenomeen van kindsoldaten. Maar bij veel andere conflicten (Tsjetsjenië, Kosovo, het Midden-Oosten, de Westelijke Sahara, Congo) zat ook deze secretaris-generaal onvermijdelijk met de handen in het haar.

Vooral hervorming van de Verenigde Naties was de belofte waarop Kofi Annan in 1996 als opvolger van Boutros-Ghali gekozen werd. Op dit terrein heeft hij ook zeker wat bereikt. Hij benoemde meteen bij zijn aantreden VN-coryfee Maurice Strong als zijn speciale uitvoerend coördinator voor hervorming. In juli 1997 bracht de nieuwe secretaris-generaal al het rapport *Renewing the United Nations* uit, dat zijn – onder grote Amerikaanse druk tot stand gekomen – hervormingsagenda bevatte. De staf werd aanvankelijk met zo'n 15% ingekrompen, een resultaatgericht begrotingssysteem werd ingevoerd en hij stelde een plaatsvervanger aan (de Canadese Louise Fréchette). Tv-magnaat Ted Turner bood hem een helpende hand met een particuliere bijdrage van 1 miljard dollar voor nieuwe projecten, terwijl daarentegen de Amerikaanse regering tot op de dag van vandaag niet volledig aan haar contributieplichtingen heeft voldaan. Voorts initieerde Annan een kabinet-achtig overleg met zijn onder-secretarissen-generaal en ontwikkelde hij een veel beter contact met de hoofden van de gespecialiseerde organisaties, waaronder de instellingen van Bretton Woods, de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) en de Wereld Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO). Opvallend zijn Annans krachtige persoonlijke inzet in de strijd tegen verspreiding van HIV/AIDS in Afrika en zijn in 1999 op het Wereld Economisch Forum te Davos uitgestoken hand voor een *Global Compact* met de particuliere sector.

Op het terrein van 'peace-keeping' kwamen onder verantwoordelijkheid van Annan openhartige rapporten uit over het falen van de Verenigde Naties in Srebrenica en Rwanda. Door ruiterlijk de verantwoordelijkheid voor het falen van *Dutchbat* naar de VN toe te trekken, heeft Annan op hoffelijke wijze voor de Nederlandse regering wat kou uit de lucht genomen in het moeilijke Srebrenica-debat. In het rapport over de gebeurtenissen in Rwanda is ook, zoals Annan het zelf pleegt te noemen, een 'onversaagd oog' geworpen op zijn eigen falen als onder-secretaris-generaal *peace-keeping*. Het is eigenlijk opvallend dat de secretaris-generaal hiermee zonder kleerscheuren is weggekomen. Meer vooruitkijkend stelde hij de onafhankelijke commissie-Brahimi in, die in korte tijd een gedegen rapport uitbracht met aanbevelingen over realistische mandaten, robuuster uitgeruste vredesoperaties, gegarandeerde financiering en betere politieke ondersteuning en organisatie op het Secretariaat. Toch zijn al deze rapporten nogal pragmatisch van aard en weinig analytisch. Een gunstige uitzondering is Annans voortreffelijke rapport over de oorzaken van conflict en kansen op duurzame vrede en ontwikkeling in Afrika (1998). Maar zijn Millenniumrapport, hoe fraai ook uitgegeven, is een gemiste kans. De jaarrapporten, artikelen en speeches van de secretaris-generaal zijn, met uitzonderingen (bijv. zijn artikel in *The Economist* van 1999 over het dilemma van de soevereiniteit), tamelijk voorspelbaar. Dit terwijl de grote kracht van zijn voorganger Boutros-Ghali school in het uitbrengen van inspirerende en uitdagende rapporten, zoals zijn *Agenda voor de Vrede*, *Agenda voor Ontwikkeling* en *Agenda voor Democratisering*.

Het beeld is wel duidelijk. Kofi Annan is een populaire, minzame secretaris-generaal, die samenbindend werkt, een onbesmet blazoën heeft en pal staat voor de doelstellingen en het werk van de Verenigde Naties. Hij heeft zeker ruggegraat. Maar een nieuwe wegbereider, schepper van grote ideeën of initiator van risicovolle bemiddelingspogingen in conflictsituaties is hij niet. Het is ook zeer de vraag of de VN-lidstaten, in het bijzonder de grote mogendheden, hem een dergelijke rol wel zouden gunnen. Annan is wellicht nu de ideale man om voor de Verenigde Naties via samenwerking met de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering, lidstaten, andere internationale organisaties, maatschappelijke bewegingen en het bedrijfsleven op de ingeslagen weg voort te gaan en het maximale uit de Organisatie te halen, maar realistischerwijze kan dat weinig méér zijn dan wat er nu gebeurt. Annan zelf zal dan ook zeker de laatste zijn die ooit zal zeggen: *leave it to Kofi*. ■

Over de auteur

MR. DR. N.J. SCHRIJVER is hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en het Institute of Social Studies te Den Haag. Tevens is hij voorzitter van de *Academic Council on the United Nations System*.

Nederland, Europa en de Verenigde Staten: trio of pas-de-deux?

JAN HOEKEMA

HET LIJKT WEL OF DE VERENIGDE STATEN DE REST VAN DE WERELD, met inbegrip van Europa, onder president Bush jr. op afstand hebben gezet. In Europa 'slaat de verlatingsangst toe'.¹ Is dat waar? En, zo ja, wat zijn de gevolgen daarvan voor Europa, en voor Nederland in het bijzonder? Heeft Nederland nog een eigen gat in de markt van de betrekkingen van de (West-)Europese landen met de Verenigde Staten, of kan ons land gelijk worden geschakeld met de Europese Unie als zodanig of met het gemeenschappelijk buitenlands (en veiligheids-) beleid (GBVB)?

De beantwoording van deze vragen veronderstelt een scherp beeld van het buitenlands beleid van de Verenigde Staten, of zelfs de basis-oriëntatie van het land in internationale aangelegenheden. Gaat het hier om isolotisme, zoals vaak over Bush jr. wordt beweerd, of eerder om specifieke vormen van internationalisme of multilateralisme? Ik opteer ook na de gebeurtenissen van 11 september² voor de laatste variant, en ik zou mij willen aansluiten bij de definitie zoals deze sinds kort in de *Policy Planning*-afdeling van het *State Department*, het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken, wordt gehanteerd, nl. die van 'à la carte multilateralisme'.³ Met Marianne van Leeuwen ben ik van mening dat het klasieke unilateralisme zoals dat in het bijzonder in de negentiende eeuw (maar ook in golven in de twintigste eeuw) voorkwam, verdwenen is, al was het alleen maar omdat Amerikaanse belangen, economisch en politiek, strikte toepassing van dat beginsel onmogelijk maken.⁴ Men denke alleen maar aan Amerikaanse mensenlevens, van de bemanningsleden van het Amerikaanse spionagevliegtuig op het Chinese eiland Hainan, tot ambassadepersoneel buitenslands, waarvan de bescherming actief optreden buiten de grenzen noodzakelijk maakt. Het recente grootschalig terrorisme tegen het grondgebied en 'vital assets' van de Verenigde Staten zal deze zorg en betrokkenheid alleen maar verheven. Minder duidelijk is wat de gevolgen van die preoccupatie voor de beleidsoriëntaties unilateralisme en multilateralisme betekenen. Ik houd het erop dat ondanks of misschien wel dank zij

de verschrikkelijke gebeurtenissen in New York en Washington de keuze voor selectief multilateralisme geboden blijft. Daarvoor zijn vele goede redenen te bedenken: samenwerking met Europa op het terrein van verwerving van inlichtingen, maar ook contraproliëratie en contraterrorisme.

Er valt op het selectieve gebruik van multilaterale organisaties, de Verenigde Naties voorop, door de Verenigde Staten veel aan te merken. Men denke aan trefwoorden als Internationaal Strafhof, Kyoto, verbod op kernproeven, biologische wapens, abortus. Gemeenschappelijke noemer is de voorrang van het Amerikaanse nationaal belang boven internationale afspraken.⁵ Wij kunnen echter niet domweg stellen dat de Verenigde Staten niets met de VN en andere multilaterale organisaties, zoals de NAVO, de OVSE, de WTO enz., te maken willen hebben. Integendeel, de Verenigde Staten zien deze organisaties in de regel, betrekkelijk onafhankelijk van de kleur en de persoon van de president, juist als werktuig om de Amerikaanse belangen te bevorderen. In de loop der jaren hebben de Verenigde Staten zelfs initiatieven genomen in VN-kader die geënt waren op de Amerikaanse agenda: terrorisme, verspreiding van massavernietigingswapens, democratie.

Van belang zal zijn of de respons op de gebeurtenissen van 11 september louter een kwestie van politiek-militaire vergelding zal zijn, of dat ook het aspect van de ontoelaatbaarheid van terrorisme in de internationale rechtsorde daarin zal figureren. De inhoud van die respons zal mogelijk van beslissende invloed zijn op de vraag of er nog wel zoiets als een internationale rechtsorde zal (blijven) bestaan. Als de Verenigde Staten beseften dat juist hun grote macht hen kwetsbaar kan maken, en dat vermindering van die kwetsbaarheid een zaak is die alle (Westelijke) democratieën – maar ook Rusland – aangaat, dan is er een potentiële uitdaging voor 'de wereld' die vergelijkbaar is met die van het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen de stichters van de Verenigde Naties beloofden de aarde te verlossen van de 'scourge of war'. Kortom, zal de nu zo onverbiddelijk toe-

slaande 'gesel van het internationale terrorisme' een samenbindende factor worden voor Amerika en zijn vrienden en bondgenoten, ofwel zal er werkelijk een wereldomvattende schokgolf ontstaan die mondiale antwoorden naderbij brengt?

Voor de korte termijn en los van het drama van 11 september geldt dat de 'bottom line' voor elke Amerikaanse president is dat hij de Amerikaanse Grondwet dient te gehoorzamen. Deze staat simpelweg niet toe dat een hogere, internationale rechtsorde boven de Amerikaanse wet- en regelgeving gaat, de Grondwet voorop. Vandaar bijvoorbeeld – maar er zijn talrijke andere voorbeelden – de enorme preoccupatie met de bescherming van particulier eigendom, in dit geval van fabrieken en laboratoria waar buitenlandse inspecteurs bedrijfsgeheimen rond chemische en biologische wapens zouden kunnen schenden. In dit patroon past ook de recent uitgelekte berichtgeving over Amerikaanse proeven met bacteriën en virussen, tot en met het miltvuur, om te oefenen in bescherming tegen mogelijke aanvallen met biologische wapens. Te vrezen valt dat de nawerking van het terrorismedrama de Verenigde Staten niet erg zal stimuleren op dit gebied terughoudend te zijn. Integendeel, de dag na de ramp zingen de scenario's over een volgende terroristische golf, maar dan met chemische of biologische wapens, al rond.

Kijken we terug op het afgelopen decennium, dan is de conclusie dat Republikeinen unilateralistischer zouden zijn en Democraten meer multilateraal ingesteld, te simpel. Men denke terug aan de beroemde nieuwe internationale of wereldorde van Bush sr., waarvan hij, onder druk van de omstandigheden, enige afstand moest nemen, maar waarvan zijn opvolger Clinton aanvankelijk weinig moest hebben. Het debâcle met VN-vredesoperaties in Afrika, Somalië voorop, droeg daaraan bij, maar minstens zoveel het politieke besef dat de Amerikaanse kiezer vooral een binnenlandse agenda in het stemhokje voor ogen had (en heeft). De latere Clinton mag actief, interventivistisch en multilateraal georiënteerd zijn geweest,⁶ dezelfde Clinton volgde Europa lang niet altijd bij kwesties als klimaat- en wapenbeheersing, maar evenmin bij meer klassieke regionale, politieke onderwerpen; en anders liep het Congres hem (en Europa) wel hinderlijk voor de voeten. Voorbeelden van deze Amerikaanse terughoudendheid zich te binden aan multilaterale wapenbeheersing te over: denk bijvoorbeeld aan de landmijnen en het verbod van kernproeven.

We raken dus bij Bush jr. bepaald niet van de hemel in de hel, al zal hij zijn leiderschap bij uitstek nu moeten bewijzen, inclusief de notie of er nog iets van een internationale rechtsorde overblijft. De president zal ook wel niet vermoed hebben dat hij zo ruw zou worden geconfronteerd met de door Huntington voorspelde 'clash of civilizations'.⁷ De bijna existentiële vraag hoe om te gaan met de islam, het moslimfundamentalisme en het

Midden-Oostenvraagstuk zou wel eens het overheersend thema op het raakvlak van binnen- en buitenlands beleid van deze administratie kunnen zijn. Daaromtrent zou wel eens meer *bipartisanship* dan verdeeldheid kunnen bestaan.

Ook de beeldvorming over de 'radicale' Bush en 'gematigde' anderen verdient nuancering. In de regering, minister van buitenlandse zaken Powell voorop, zijn voldoende gematigde krachten met veel buitenlands-politieke ervaring. Hoewel de *fall-out* van de septembercrisis nog niet duidelijk is, en er ook zeer omstreden (ambassadeurs) benoemingen zijn geweest, blijkt ook nu weer het *foreign policy establishment* in een behoorlijke continuïteit te kunnen voorzien. Daarnaast oefent de voor de helft Democratische Senaat, met sinds kort Democratische voorzitters van belangrijke commissies als die van buitenlandse zaken, een matigende invloed uit. Dossiers als het raketschild, dat hoe dan ook nog sterker in discussie zal komen in termen van prioriteit binnen contraterrore, geven aan dat het Congres de Amerikaanse president nog wel verder op het pad van bondgenootschappelijk overleg houdt.

Tegelijkertijd is na negen maanden Republikeinse Administratie wel absoluut duidelijk dat de Amerikaanse belangen meer dan ooit centraal staan, en dat de gekozen methode van buitenlandse politiek sterk daarop is geënt. De praktijk laat een mengvorm zien van unilaterale beslissingen *pur sang* (Kyoto), unilaterale beslissingen met raadpleging van partners (het raketschild) en een meer multilaterale aanpak waar Amerikaanse belangen diffuser zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de toekomst van Europa.

Twee voorbeelden van dit laatste: het veel geciteerde en gevreesde artikel in *Foreign Affairs* van veiligheidsadviseur Condoleezza Rice stipuleert wel zeer sterk de bevordering van het Amerikaanse nationale belang als kernstuk van het buitenlands beleid, maar is op de keper beschouwd dubbelzinnig over de Balkan: is Amerikaanse aanwezigheid daar nu wel of niet een (strategisch) belang voor de Verenigde Staten?⁸ De praktijk van 2001 laat zien dat de betrokkenheid van de Verenigde Staten bij de Balkan in het algemeen en Macedonië in het bijzonder groot is gebleven, en dat de geruststelling richting Europa niet vrijblijvend is geweest.

Tweede voorbeeld: de grote mate van dubbelzinnigheid en twijfel over het nieuwe Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Geruststellend of angstaanjagend voor de Verenigde Staten? Juist omdat de Verenigde Staten kennelijk nog geen sluitende definitie hebben van het strategische belang voor Amerika van Europa en de afbakening van dat Europa (is Rusland nu toekomstig partner of juist tegenvoeter?), weet Washington nog niet goed raad met de nieuwe Europese assertiviteit op buitenlands en veiligheidsterrein. Samenwerking bij contraterrore zal nu wel, na 11 september, de lakmoesproef

worden. Wel is duidelijk dat ook voor deze regering de NAVO *core business* is en blijft, en dat de uitbreiding van deze organisatie, veel meer dan voor de Europeanen, een absoluut vitaal en strategisch vraagstuk is. Als terzijde mag hier gelden dat Europa zeer snel, gezien de naderende NAVO-top van Praag in de herfst van 2002, eigen opvattingen over de uitbreiding zal moeten ontwikkelen en in het overleg met de Verenigde Staten zal moeten inbrengen, op straffe van een nog duidelijker dictaat uit Washington volgend jaar dan dat van 1997, bij de eerste uitbreidingsgolf. Duidelijk is immers dat voor de Verenigde Staten binnenlandse belangen, bijvoorbeeld de sterke positie van de inwoners van Baltische afkomst, een rol spelen.

Nederlandse betrokkenheid

Wat doet Nederland, geconfronteerd met dit veranderend wereldtoneel, waar de voornaamste speler alles bijeen toch eerder minder dan meer zich met de gang van zaken buiten het eigen land zal willen bemoeien? Juist Nederland heeft sinds jaar en dag als 'trouwe bondgenoot' van de Verenigde Staten niet zozeer het oor van Washington, als wel het recht van spreken met een zekere kans gehoord te worden.⁹ Ik denk ook dat Nederland als constructief en creatief NAVO-lid met een behoorlijke staat van dienst op het gebied van 'strong on defence' wellicht net wat meer dan het gemiddeld EU-lid in de dialoog met de Verenigde Staten heeft in te brengen. Ik bedoel daarmee dat onze geloofsbrieven goed zijn, en dat Nederland ook niet snel als concurrent of spelbreker van Amerikaanse belangen zal worden gezien, zoals dat voor de grotere Europese landen, vooral Frankrijk, wel het geval zal zijn. We hoeven ons daarbij ook weer niet groter te maken dan wij zijn: tegen de drie grote Europese landen (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) of, zo men wil, vijf (Italië en Spanje) kunnen we toch niet op, juist waar Bush jr. een zekere hang naar de Zuidelijke lidstaten en vooral Spanje lijkt te hebben. Maar de traditionele afkeer van Washington van Frankrijk (zie het bekende grapje dat er maar een ding erger is dan de EU, nl. Frankrijk) en het meer dan vroeger met de opgeheven vinger optredende Duitsland (het eerste bezoek van Schröder in maart jl. en sommige uitspraken van Joschka Fischer) schept ook nog wel wat ruimte, al is buitenlands beleid natuurlijk in hoge mate gezamenlijk Europees beleid aan het worden.

Wat is nu in dit palet van kansen en uitdagingen de houding van Nederland? Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat die houding enigszins timide is. Natuurlijk zijn de dagen van John Adams eind 18de eeuw met de geprivilegieerde relatie tussen Nederland en de Verenigde Staten voorbij en is het blairiaanse Verenigd Koninkrijk voorwerp van speciale Amerikaanse aandacht, maar de stevige economische positie van Nederland als

derde grootste buitenlandse investeerder, van voedsel tot onroerend goed, en onze sterke steun voor het beginsel van vrijhandel en een krachtige Wereldhandelsorganisatie, geven Nederland een bijzondere positie. Ook qua taal en cultuur is er sprake van bijzonder grote beïnvloeding of zelfs verwantschap. Ik maak mij sterk dat er van die positie toch nog meer werk kan worden gemaakt, vooral in die dossiers waar Nederland veel te bieden heeft. Proliferatie en veiligheid horen daar uitdrukkelijk bij, terwijl in de Midden-Oostendiscussie Nederland als traditioneel vriend van Israël een zekere meerwaarde heeft.

Vanuit die uitgangspositie treft bijvoorbeeld de constatering van minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken in zijn eerste grote redevoering van maart 1999 dat – ik citeer letterlijk, maar in een iets andere zinsvolgorde – 'anders dan die van de Verenigde Staten, de Europese instituties tot op heden onvoldoende zijn toegesneden op een effectieve aanpak van dergelijke problemen'.¹⁰ Met die problemen doelde Van Aartsen, getuige een opsomming voorafgaand aan dit citaat, op etnische conflicten, migratiestromen, schendingen van mensenrechten, ecologische degradatie en proliferatie van massale-vernietigingswapens. Nu is de ontwikkeling van het EVDB, toegegeven, tot op heden, vooral institutioneel van karakter (en vond die ontwikkeling ook vooral na Van Aartsens toespraak plaats), maar het verbaast toch wat dat de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken de Verenigde Staten zo hoog en Europa zo laag te paard heeft. Bij het lijstje onderwerpen dat hij noemde zou ik, zeker nu, maar ook twee jaar terug, Europa in redelijke mate handelingsbekwaam willen noemen, al waren – en zijn – we nog steeds bezig het Joegoslavië-echec te verwerken. En migratie (en asielbeleid) stond als Europese politiek nog zelfs op papier niet in de steigers. Wat ook verbaast is dat Van Aartsen in het geheel de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OVSE) niet noemt, een organisatie die de aanpak van etnische en minderheidskwesties op geïntegreerde manier mogelijk maakt en die *nota bene* de Verenigde Staten (en Canada) en vrijwel geheel Europa bijeenbrengt. De recente bemoeienissen van de OVSE, naast de NAVO en de EU, in Macedonië, tonen aan dat bij dit soort gecompliceerde kwesties, waar Amerikaanse belangen niet in eerste instantie (maar wel in latere instantie) in het geding zijn, een gemeenschappelijke aanpak mogelijk is. Het is dat de Verenigde Staten al troepen in Kosovo hadden en hebben, en een logistiek steunpunt in Macedonië zelf, anders zou de fysieke bemoeienis van de Verenigde Staten met Macedonië zelfs geringer hebben kunnen zijn, en het accent nog meer dan nu op de Europese (NAVO-)landen hebben kunnen liggen.

De oproep van Van Aartsen, destijds, tot een zelfbewuster Europa, dat een gelijkwaardiger partner van de Verenigde Staten moet worden, is thans actueler dan ooit. Europa hoeft zich daarbij, wat mij betreft, niet te

beperken tot het Europa van de EU of het breed gedefinieerde Europa, inclusief de Balkan en de periferie van Rusland. Het Midden-Oosten is een ander terrein waar een sterker Europees profiel, inclusief een duidelijker diplomatiek optreden, denkbaar en wenselijk is. Zo ook Azië (Korea, Indonesië, China) en Afrika, waar de regering-Bush snel aan *goodwill* verliest. En, *last but not least*, is de nieuwe wereldhandelsronde en de WTO-top van Qatar in november bij uitstek een onderwerp voor een Europese bemiddelende rol, zoals die bij de klimaatonderhandelingen, onlangs in Bonn, goed heeft gewerkt. En ook hier, het zij herhaald, vormen contraterorisme en -proliferatie een helaas maar al te actueel onderwerp.

Vijf terreinen voor dialoog

Ik zou voor Nederland, ten slotte, een paar onderwerpen willen noemen waar ons land een bijzondere expertise dan wel traditie heeft, en waar dus een speciale dialoog met de Verenigde Staten vruchtbaar zou kunnen zijn, uiteraard zonder voorbij te gaan aan de procedures en posities van de EU (en de NAVO), maar wel dus met ruimte en aanleiding voor eigen accenten.

In de eerste plaats de *internationale rechtsorde*, terrein van bijzondere aandacht sinds Grotius, maar ook in de laatste decennia consequent door Nederland ingevuld. Het Internationale Strafhof is natuurlijk een onderwerp dat bij uitstek die rechtsorde symboliseert, maar evengoed de problemen van de Verenigde Staten die rechtsorde te accepteren. Er is zelfs wetgeving in de Verenigde Staten in de maak die het mogelijk maakt eventueel gearresteerde Amerikaanse militairen bij het Hof (waarvan de Verenigde Staten de rechtsmacht niet erkennen) te bevrijden. Dus Amerikaanse mariniers op de kust bij Scheveningen? We zouden dan wel in een volstrekt bizarre situatie belanden. Nederland zou de Verenigde Staten kunnen voorhouden dat concentratie op Joegoslavië en Rwanda een belangrijke, maar selectieve concentratie op twee conflictgebieden betekent, en dat strafbaarheid van oorlogsmisdaden breder moet worden getrokken. Strafbarestelling van internationaal terrorisme en de vraag hoe dat effectief bestreden en berecht kan worden vormen een vitale nieuwe dimensie van dit terrein.

In de tweede plaats de *wapenbeheersing*, met inbegrip van de niet-verspreiding van massale-vernietigingswapens, zoals kernwapens. Kwesties als het raket schild zouden in een constructieve sfeer besproken kunnen worden, waarbij de optiek zou kunnen zijn dat bescherming van het Amerikaanse grondgebied terecht niet meer het enige doel is, maar veel meer een strategie waarbij offensieve en defensieve wapens in een nieuwe mix tussen de NAVO en andere wapenbezitters worden gebracht. Ten opzichte van de *rogue states* of 'boevenstaten' zou een meer politieke, veelomvattende strategie kunnen worden bepleit, waarbij een simpel verdedi-

gingsschild niet het (enige) antwoord op de dreiging zou moeten zijn. Ook op andere terreinen van de wapenbeheersing, van kernproeven en de stopzetting van de productie van splijtbaar materiaal voor kernwapens tot chemische en biologische wapens, heeft een Nederlands-Amerikaanse dialoog nut, uiteraard ook hier zonder aan de NAVO (en de EU) voorbij te gaan.

Als derde terrein wil ik dat van *conflictpreventie en post-conflict-vredesopbouw* noemen. De Verenigde Staten zouden veel meer dan nu betrokken moeten worden bij meeromvattende strategieën, waarbij, afhankelijk van het conflict, soms multilaterale organisaties, soms landen met belangen en/of invloed, een vredesstrategie tot uitvoering kunnen brengen.

Een vierde gebied waar bij uitstek Amerikaanse waarden en Nederlandse expertise kunnen worden samengebracht, is dat van de *mensenrechten*, breed gedefinieerd. Nederland doet bijvoorbeeld veel aan het thema godsdienstvrijheid, op welk terrein de Verenigde Staten zelfs een aparte ambassadeur in het veld hebben. Zo zijn er op meer deelreinen nuttige samenwerkingsprojecten te bedenken. Ook de verhouding tot de Volksrepubliek China leent zich daar goed voor. Amerikaanse pre-occupaties met democratie kunnen trouwens goed worden gekoppeld aan Nederlandse (en Europese) expertise over anti-corruptie en *good governance*. De rol van multilaterale (ontwikkelings)organisaties zou voor Washington gerehabiliteerd kunnen worden.

Een vijfde en laatste terrein is dat van de *wereldhandel*. Nederland heeft vaak, meer dan vele Europese partners, oog gehad voor het belang van de vrijhandel en het vermijden van protectionisme. De beroemde bananenoorlog tussen de EU en de Verenigde Staten is daarvan een fraai voorbeeld. Nederland bleef daarbij, vanwege onze positie, gevrijwaard van handelssancties. Zonder het braafste jongetje van de Europese klas te willen zijn, heeft Nederland ook hier een goede en lange traditie hoog te houden. Uiteraard moeten we hier de competentie van de Europese Commissie bewaken: aan re-nationalisering van handel heeft niemand behoefte, integendeel. Maar is dit ook niet op een interessante manier breder te trekken, bijv. naar het terrein van globalisering? Nederland heeft in het IMF en de Wereldbank een invloedrijke positie, die ons land zou kwalificeren om als trekker op te treden in de discussie hoe internationale vrijhandel (en globalisering) te rijmen met andere internationaal gewenste ontwikkelingen, zoals meer rechtvaardige verhoudingen tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen, internationale milieu- en arbeidsnormen, enz. Nederland als aanhanger van de vrije (internationale) markt, met een gedoseerde hoeveelheid overheidsinterventie, is een belangwekkende gesprekspartner voor de Verenigde Staten, die op hun beurt ook belang hebben bij een voorspoediger ontwikkeling van wat tot voor kort de 'Derde Wereld' werd genoemd.

Tussen zelfoverschatting en zelfonderschatting

Nederland en de Verenigde Staten? Meer dan de muis en de olifant met een Europees bruggetje ertussen. Zelfoverschatting maakt ons niet meer serieus, maar de tendens van zelfonderschatting is moeilijk uit te roeien. Laten we van onze kant van het presidentschap van Bush jr. een uitdaging maken. Na 11 september is daar te meer aanleiding voor. Een unilateraal militair antwoord van de Verenigde Staten zou het risico opleveren twee, of misschien wel drie wereldordes te scheppen: die van de Verenigde Staten, die van het groter en belangrijker wordende Europa en die van het internationale fundamentalisme en terrorisme. Het Midden-Oostenconflict fungeert als spil in deze ontwikkelingen. Europa staat meer dan ooit op de kaart, en het gaat er nu om dat niet alleen retorisch waar te maken. Solidariteit met de Verenigde Staten is geboden, maar vooral ook constructief meedenken over en meewerken aan de herbouw van het internationaal systeem, waar nu stevige bressen in zijn geslagen. Daarbinnen is er voor Nederland als oudste en trouwste bondgenoot – wij voerden geen oorlog tegen de naar onafhankelijkheid strevende Verenigde Staten – een speciale plaats weggelegd op een aantal hierboven genoemde terreinen waar ons land veel te bieden heeft. Bij de oprichting van de VN en de NAVO speelde Nederland een actieve rol, wij zijn een *founding father* van de EU. Het ontwikkelen van een nieuw solidariteitspact met de Verenigde Staten is een veeleisende uitdaging, die een kabinet van welke kleur ook zich eigen mag maken.

Noten

- 1 Marianne van Leeuwen, 'De Verenigde Staten in internationaal vaarwater', in: *Internationale Spectator*, mei 2001, blz. 231-236.
- 2 Dit artikel is afgesloten op de dag na de gebeurtenissen van 11 september.
- 3 Richard Haass, geciteerd door H.J.A. Hofland in: *NRC Handelsblad*, 1 augustus 2001.
- 4 Van Leeuwen, a.w. *noot 1*, blz. 232 en 233.
- 5 Ondergetekende heeft in *de Volkskrant* van 26 juli naar aanleiding van het verwerpen door Washington van het conceptverificatieprotocol bij het Biologische Wapens Verdrag enkele dwarsverbanden tussen deze onderwerpen proberen te leggen.
- 6 Zie Maarten van Rossem, 'Amerikaans imperialisme?', in: *de Volkskrant*, ... juli 2001.
- 7 Zie o.m. J.Th. Hoekema, 'Quo vadis, Huntington', in: *Internationale Spectator*, februari 1998, blz. 67-72.
- 8 'Promoting the National Interest', in: *Foreign Affairs*, jrg 79, 2000, no. 1, blz. 45-62.
- 9 Aldus de treffende titel van A. van Stadens proefschrift, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971*, Baarn: Anthos, 1974.
- 10 Toespraak voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ), Den Haag, 9 maart 1999.

Over de auteur

DRS J.TH. HOEKEMA is lid van de Tweede Kamer voor D66 en voorzitter van de Atlantische Commissie.

Clingendael Notitie (Study) 12

Crying Wolf? Assessing unconventional terrorism

by Marianne van Leeuwen

Price: f15,=

In March 1995, members of the Japanese Aum sect poisoned several trains on the Tokyo subway with the nerve agent sarin. Twelve people died and the number of injured ran into thousands. The world was shocked: at long last, terrorism had gone 'chemical'. Would the Tokyo attack prove to be a terrible precedent?

The infamous attack provided new impetus to a public debate on the possibilities for terrorist use of unconventional weapons that has been going on ever since the early 1970s and has been dominated by American views. *Crying Wolf?* focuses on the current debate. It is based on the hypothesis that opinion-leaders will influence the way in which democratic governments, politicians and security experts formulate and implement policy. The quality of the public debate on the terrorist use of biological, chemical, nuclear or radiological devices is, therefore, the leading theme of this Clingendael Study.

In order to substantiate the analysis of the current debate and the study's conclusions, the evolution of the arguments over the past twenty-five years is explored, with special attention to interpretations of technical capabilities and incentives.

The main conclusion is reached that, in the United States in particular, the debate has stimulated an atmosphere of ill-defined alarm rather than creating the right conditions for well-considered and effective counterterrorist policies. As counterterrorism is an issue on various transatlantic security agendas, Europeans have good reason to follow it closely, and to participate in it.

Dr Marianne van Leeuwen is plaatsvervangend hoofd onderzoek bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Study 12'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070 - 3245384, tst 340/360.

Veiligheid en cultuur, of waarom de NAVO teloorgaat

PETER VAN HAM

HET BEGRIJP CULTUUR HEEFT ZIJN HERINTREDE gedaan in de wetenschappelijke discussie over de internationale betrekkingen. Lange tijd werd cultuur afgedaan als een onmeetbaar en (wellicht daardoor) niet-wetenschappelijk bestanddeel. In het bijzonder het vakgebied van de strategische studies, dat zich concentreert op de militaire betrekkingen tussen staten, werd gedomineerd door de theorie van het Realisme, waarin culturele aspecten nauwelijks een rol speelden. Maar tegenwoordig leggen de beoefenaren van de strategische studies weer meer interesse aan de dag voor normen, waarden en cultuur, nu zij het er onderling over eens zijn geworden dat het concept 'veiligheid' in twijfel moet worden getrokken en als 'onveilig' moet worden beschouwd.¹

In dit essay staan twee analytische begrippen centraal. Allereerst neem ik als uitgangspunt Samuel Huntingtons concept van 'beschaving' als 'the biggest "we" within which we feel culturally at home as distinguished from all other "thems" out there'.² Door een verband te leggen tussen beschaving en conflict maakt Huntington duidelijk dat zonder het analyseren van de invloed van normen en waarden belangrijke facetten van de internationale politiek niet ten volle kunnen worden begrepen. Dit essay bekijkt of het culturele cement dat 'het Westen' ogenschijnlijk zijn cohesie verschaft, solide genoeg blijft om de transatlantische spanningen van de post-Koude-Oorlogperiode te weerstaan. Ik werp de vraag op of Europa en de Verenigde Staten nog wel dezelfde ethische en culturele waarden delen. Hierbij neem ik als tweede uitgangspunt Michel Foucaults gedachte van 'gouvernementaliteit' (hierna 'gouvernementaliteit'), die inhoudt dat structuren van binnenlands bestuur een integraal en essentieel element van de cultuur en de identiteit van een samenleving uitmaken, en dat de manier waarop de samenleving is georganiseerd en burgers worden bestuurd, visies van de staat weerspiegelt op thema's als wereldorde en rechtvaardigheid.³

Culturele verschillen tussen Europa en Amerika zullen de transatlantische betrekkingen blijvend belasten. Uiteindelijk zal dat tot de ondergang van de NAVO leiden.

Nu de NAVO en de transatlantische relatie veelvuldig worden geïnterpreteerd als een 'waardengemeenschap', kunnen verschillen tussen Europese en Amerikaanse opvattingen omtrent binnenlandse ordening en de 'good society' niet langer worden afgedaan als een onbeduidende en strategisch gezien irrelevante factor. Integendeel, ik stel dat culturele verschillen tussen de bondgenoten samenwerking op veiligheidsgebied gecompliceerder maken, de vriendschappelijke atmosfeer verzieken en uiteindelijk de gedachte van een verenigd Westen – gebaseerd op gedeelde belangen en waarden – ondermijnen. Aan de hand van het wetenschappelijk gezien zondere duo Huntington-Foucault concludeer ik dat de NAVO uiteindelijk *niet* kan blijven voortbestaan.

De NAVO als uitgeholde veiligheidsgemeenschap

Meer dan een halve eeuw hebben wetenschapslieden en beleidsmakers zich afgevraagd of de NAVO op een keerpunt is beland of dat het transatlantisch bondgenootschap zou moeten worden heroverwogen.⁴ Voorspellingen omtrent het op handen zijnde verval van de transatlantische veiligheidsgemeenschap bleken overdreven; de NAVO is nog actief na meer dan vijf decennia de befaamde *crossroads* te hebben getrotseerd.⁵ Het is dan ook met enige terughoudendheid dat ik stel dat Europa en Amerika zich van elkaar vervreemden.

Toch zijn er goede redenen voor om dit aan te nemen. De januari jl. aangetreden regering-Bush Jr. voert niet alleen een meer unilateralistisch en op macht gebaseerd

buitenlands beleid dan de regering-Clinton, zij wil ook in eigen huis de Amerikaanse waarden nieuw leven in blazen. De neoconservatieve beleidsagenda van president Bush combineert de terugkeer naar de beginselen van gezin, religie en loyaliteit in eigen land met vertrouwen op Amerikaanse (militaire) macht in het buitenland. En dit op een moment dat de Europese Unie weloverwogen haar eigen identiteit construeert, en het idee van een liberaal 'Europees sociaal model' als alternatief gebruikt voor de Amerikaanse hang naar individualisme. Aangezien buitenlandse politiek o.a. ten doel heeft vorm te geven aan een specifieke (binnenlandse) identiteit,⁶ en de binnenlandse sociale ordening op haar beurt invloed heeft op de wijze waarop de staat (en, in het geval van de EU, een verbond van staten) zich positioneert en gedraagt op het wereldtoneel, wijst de divergentie van Europese en Amerikaanse 'gouvernementaliteiten' erop dat het culturele fundament van de transatlantische 'veiligheidsgemeenschap' afbrokkelt. In samenhang met talrijke conflicten op economisch, buitenlands-politiek en veiligheidsgebied betekent dit dat de idee van 'het Westen' als een hechte, op beschaving berustende veiligheidsgemeenschap, aan geloofwaardigheid verliest.⁷ Het betekent tevens dat voor de NAVO de Koude Oorlog – die West-Europa en Amerika noopte tot wederzijdse loyaliteit – eindelijk is afgelopen.

De humanitaire interventie van de NAVO in Kosovo (1999) illustreert de steeds belangrijker rol die ethische kwesties spelen in de constructie van het bondgenootschap. De NAVO bombardeerde immers niet uit geostrategische overwegingen, maar om Westerse waarden te handhaven: mensenrechten, fatsoen en vrijheid. Althans, zo werd verklaard. Hoewel de rechtsgeldigheid en doeltreffendheid van de interventie moeten worden betwijfeld, illustreert het simpele gegeven dat de eerste echte NAVO-oorlog werd gevoerd over waarden en mensenrechten (in plaats van over grondgebied en olie), hoe belangrijk cultuur in de hedendaagse internationale politiek is geworden. Zoals de Britse premier Tony Blair in juni 1999 verklaarde: 'War is never civilised, but war can be necessary to uphold civilisation.'⁸

Door de Kosovo-oorlog kwam de NAVO als de centrale steunpilaar en beschermer van Westerse belangen en waarden naar voren. Zoals Huntington al eerder had gesteld: 'NATO is the security organization of western civilization.'⁹ En in april 1999, bij de viering van de vijftigste verjaardag van het bondgenootschap tijdens de NAVO-top in Washington, bevestigden de NAVO-lidstaten nog eens dat hun alliantie gebaseerd is op 'democratie, vrijheid van het individu en de rechtsstaat', een organisatie die 'de transatlantische banden tussen Noord-Amerika en Europa belichaamt in een uniek defensie- en veiligheidspartnerschap'.¹⁰ Door de 'barbaren' in Servië te bombarderen hebben de bondgenoten een unieke gelegenheid te baat genomen om hun gedeelde waarden te onderstrepen, terwijl het blijvend be-

lang van de NAVO werd gewaarborgd.

De relevantie van de NAVO zal ongetwijfeld ook worden afgemeten aan haar concrete bijdrage aan de oplossing van de veiligheidsproblemen waarmee het Westen zich geconfronteerd ziet. Daarom is zij zich ook gaan bemoeien met contraproliferaat (van massa-vernietingwapens) en heeft zij geleidelijk aan haar politieke agenda uitgebreid met een scala aan *out of area*-aangelegenheden. De toekomst van de NAVO is dan ook afhankelijk van twee nogal onvergelykbare vragen: in hoeverre (West-)Europa en Amerika zich nog steeds beschouwen als unieke partners die dezelfde ethische en culturele ruimte delen (een kwestie van identiteit); en of het bondgenootschap de organisator bij uitstek van de Westerse veiligheid zal blijven. Natuurlijk bestaat over deze vragen geenszins unanimititeit, maar er zijn steeds meer goede redenen het blijvend strategisch belang van de NAVO te betwijfelen. Daarbij vormen 'identiteit' en 'EU-defensie' het voornaamste bewijsmateriaal.

Uiteenlopende gouvernementaliteiten

Sinds het Verdrag van Maastricht van 1992 trachten de West-Europese staten te ontdekken op welke beginselen hun Europese-integratieproject is gebaseerd. Nu dit verdrag de Europese Unie heeft opgedragen een 'Europees' buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid te formuleren en uit te voeren, komt de traditionele vraag naar Europa's geestelijke dimensie weer op. Het construeren van identiteit door buitenlandse politiek en het versterken van de interne cohesie door zich af te zetten tegen de buitenwereld, vormen dagelijkse kost voor moderne staten. Supranationale eenheden zoals de EU lijken daar nu ook redelijk in te slagen. Buitenlandse politiek is een proces 'dat zich meer bezighoudt met de ethische grenzen van identiteit dan de territoriale grenzen van de staat.' (Of, zoals in het onderhavige geval, de buitengrenzen van de Unie.)¹¹ Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) nopen de lidstaten dan ook twee sleutelvragen te stellen, namelijk, 'Wat houdt Europese integratie nu precies in?'; en 'Wie zijn wij?'

De vroegere voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, verklaarde ooit dat 'Europeanen niet verliefd zullen worden op een Gemeenschappelijke Markt', daarmee aangevend dat de Europese Unie een nieuwe mystiek, een Europees 'wij-gevoel' en een of andere Europese identiteit nodig heeft. Sinds de jaren '80 tracht de Europese Commissie een gemeenschappelijke *Europese culturele ruimte* te ontwikkelen door activiteiten te stimuleren (en financieren) die Europa's diversiteit en uitzonderlijkheid benadrukken. Vele Europeanen zijn reeds Europees burger, en in het bezit van dezelfde wijnrode paspoorten. Zij kunnen stemmen in Europese par-

lementsverkiezingen (ook al gaat dat dan lang niet altijd van harte, gezien de opkomstcijfers), en betalen vanaf januari 2002 met dezelfde munt. Hoewel niemand precies weet waar 'Europa' nu werkelijk voor staat, wordt het langzaam duidelijk dat het hier gaat om een uniek experiment, gericht op het bedwingen van kortzichtig nationalisme, met als einddoel een open, kosmopolitische samenleving gebaseerd op samenwerking en solidariteit. Misschien zijn het niet meer dan mooie woorden, maar voor de *founding myth* – het kader van Europa's 'ideale samenleving'¹² – lijken ze uiterst geschikt.¹³

In een beschouwing over de rol van de Europese Unie op het wereldtoneel stelde de voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi, het volgende: 'Europa moet zijn samenlevingsmodel naar de rest van de wereld uitdragen. We zijn hier niet slechts om onze belangen te verdedigen, we hebben een unieke historische ervaring te bieden. De ervaring met de bevrijding van mensen uit armoede, oorlog, onderdrukking en intolerantie. We hebben een model van ontwikkeling en continentale integratie geschapen, gebaseerd op de beginselen van democratie, vrijheid en solidariteit, en het is een model dat werkt. Een model van *pooling* van soevereiniteit waarin ieder van ons aanvaardt tot een minderheid te behoren.'¹⁴

Europa's sociale model is dan ook gebaseerd op een zelfopgelegde beperking van soevereiniteit, gekoppeld aan gestructureerde samenwerking en solidariteit. Dit model heeft zich ontwikkeld tot de gouvernementaliteit van Europa, waarin het verschil tussen binnenlandse en buitenlandse politiek is vervaagd. Dit heeft de aard van Europa's rol als politieke en strategische speler op het wereldtoneel ingrijpend verandert.¹⁵

Maar de zoektocht naar identiteit is niet alleen een naar binnen gericht proces, nu de Europese Unie ook kijkt naar een geschikte 'Ander', die – behalve Rusland en de islamitische wereld – zich aandient in de figuur van Amerika, de oude wapenbroeder die zovele Europeanen 'love to hate'. Het is het 'narcissisme van de kleine verschillen', zoals Sigmund Freud het uitdrukte, dat verklaart waarom Europa's ontloken identiteit ernaar streeft zich te onderscheiden – en misschien wel te bevrijden – van Amerika. Freud observeerde in 1917 dat 'de kleine verschillen in mensen die verder hetzelfde zijn de basis vormen van gevoelens van vervreemding en onderlinge vijandigheid'.¹⁶ Het probleem is evenwel dat deze culturele verschillen tussen Europa en Amerika allesbehalve klein blijken te zijn, en de verschillen in gouvernementaliteit steeds meer op de voorgrond treden.

Juist in de context van EU-adolescentie moet men de felle kritiek in de West-Europese media zien over de 'barbaarsheid' van de doodstraf in Amerika (en de abjecte reputatie in dit opzicht van de nieuwe president in het bijzonder); het recht vuurwapens te dragen (en uiteindelijk ook te gebruiken); en de vrijheid van menings-

uiting die extreem-rechtse groeperingen toestaat hun haat over de wereld te spuien via het internet. Terwijl Amerika voortgaat met zijn *war on drugs* – zowel binnenslands als daarbuiten – zijn diverse Europese landen begonnen hun drugsbeleid te herzien, en geleidelijk aan het gebruik van narcotica uit de strafwet te halen. Voor veel Europeanen zegt het besluit van president Bush de aartsconservatieve senator John Ashcroft als *Attorney General* (minister van justitie) aan te stellen meer dan de keuze van Bush voor de Golfoorlogsveteranen Colin Powell en Donald Rumsfeld op de posten van buitenlandse zaken, resp. defensie. De opvattingen van Ashcroft inzake sociale kwesties weerspiegelen die van fanatiek religieus rechts. In 1999 nog aanvaardde Ashcroft een ereprofessoraat van de Bob Jones University in South Carolina, een universiteit die o.a. niet toestaat dat studenten van verschillend ras een relatie met elkaar aangaan. Voorts veroordeelde hij homoseksualiteit als een zonde – in zijn thuisstaat Missouri is orale seks nog steeds bij wet verboden – en heeft hij Amerika opgeroepen een 'Christian nation' te worden.¹⁷

Zijn dit nu typische karaktertrekken van de Amerikaanse samenleving die er in het bredere kader van strategische (NAVO-)zaken eigenlijk niet toe doen? Of tonen zij aan dat de huidige Verenigde Staten niet eens zouden worden toegelaten tot de Raad van Europa, waarvan de secretaris-generaal onlangs Washington opriep tot een moratorium op executies, omdat 'er in een beschaafde democratie geen plaats is voor de doodstraf'?¹⁸ De crux is dat deze 'Amerikaanse waarden' deel uitmaken van de positie van de Verenigde Staten in de wereld, juist nu de mondiale consument die Amerikaanse merken koopt zich ook de Amerikaanse cultuur eigen maakt.¹⁹ In deze zin blijft Amerika's invloed in Europa uitzonderlijk groot. De Verenigde Staten zijn zeer bedreven in het uitbuiten van hun zogenaamde *soft power*, m.a.w. zij gebruiken hun culturele en ideologische middelen om een zodanige situatie te creëren, dat andere staten voorkeuren ontwikkelen of belangen formuleren die consistent zijn met de Amerikaanse.²⁰

Maar Amerika's overvloedige *soft power* – een door Joseph Nye in de jaren '90 ontwikkeld begrip – wordt steeds meer een stoorzender in de transatlantische betrekkingen. Nu de 'globalisering' Amerika's notie van interne ordening over de wereld verspreidt, zien Europese staten zich genoopt te reageren, en soms zelfs een confronterende houding aan te nemen. Zo werd het recht van vrije meningsuiting in de Verenigde Staten, zoals vastgelegd in de *First Amendment*, door een Franse rechtbank aan de kaak gesteld. In deze zaak ging het om nazi-memorabilia die op een van de websites van de internet-provider *Yahoo!* (gevestigd in de Verenigde Staten) werden geveild. De Franse rechter instrueerde *Yahoo!* het voor websurfers in Frankrijk onmogelijk te maken deze websites te bezoeken, met als argument dat zulke veilin-

gen een misdrijf zijn tegen het Franse gedachtengoed.²¹

Terecht of onterecht, de voortschrijdende economische en culturele globalisering wordt vaak beschouwd als het ultieme *soft power*-instrument van de Verenigde Staten. Over het algemeen spreekt de globalisering immers Engels (hoewel meestal met een buitenlands accent), wil zij snel geld verdienen (en heeft zij zich nooit bekommerd om 'duurzame ontwikkeling'), en is zij zich niet bewust van haar bulldozer-effect (vgl. het welbekende *Jihad vs. McWorld*).²² Nu West-Europese staten hun soevereiniteit geleidelijk richting Brussel zien wegglippen, zijn zij spijter dan ooit op bewaking van hun nieuwe collectieve Europese macht. Europese staten gebruiken de EU niet zozeer om de golven van de globalisering te bevaren, maar juist als middel om die globalisering op afstand te houden en om die golven terug te brengen tot beter hanteerbare en humanere proporties.

Er is een duidelijke tendens waarneembaar de versterking van de EU – en de Europese economische en politieke samenwerking in het algemeen – te beschouwen als het enige plausibele alternatief voor de schaduwzijden van de globaliserende wereldeconomie. De Europese Unie mag dan wel geen 'Fort Europa' bouwen, haar lidstaten gebruiken de Unie wel als een toevluchts-oord om zich af te schermen tegen de globaliserings-druk. Daarom hebben de EU-lidstaten besloten hun afzonderlijke machtsmiddelen te *poolen*; de euro is geïntroduceerd (deels om de dominantie van de Amerikaanse dollar te weerstaan); de handel in genetisch gemanipuleerde organismen geremd; en in de WTO de vrije handel in culturele 'produkten' geblokkeerd. Hoewel deze ontwikkelingen niet noodzakelijkerwijs getuigen van een vloedgolf van anti-amerikanisme, dragen zij wel bij aan een transatlantische agenda die wordt gedomineerd door ruzies en meningsverschillen. Achter de retoriek van de 'Westerse waardengemeenschap' verschijnt er daarom langzaam maar zeker een flink vraagteken.

De verdediging van Europa

Het zijn echter niet alleen de culturele controverses die de vitaliteit en het strategisch gewicht van de NAVO ondermijnen. Het concept van gouvernementaliteit veronderstelt immers óók dat de interne ordening van een samenleving – men zou kunnen spreken van haar culturele genen – haar gedrag als speler in de internationale politiek beïnvloedt, zowel direct als indirect. Dit is uiteraard geen verrassende these, want in de geschiedenis zijn binnenlandse en internationale politiek nooit van elkaar afgeschermd geweest. Zo heeft de mythe 'God's chosen nation' te zijn de Verenigde Staten bezield met een mondiaal verantwoordelijkheidsgevoel, hetgeen deels verklaart waarom hun wereldomvattende armslag een integraal bestanddeel is van hun identiteit. In het geval van de EU is dit missiegevoel bescheiden, vooral

omdat het tijd en moeite kost een Europese identiteit op te bouwen die zou kunnen dienen als de kern van een dynamisch Europees buitenlands en veiligheidsbeleid met enige zendingkracht.

Eppur si muove! Meer dan wat ook heeft de Kosovo-oorlog de ontwikkeling van een eigen Europese defensie geactiveerd. Vliëgend over Kosovo zijn de West-Europese staten erachter gekomen dat zolang zij substantiële militaire middelen ontberen, zij door Amerika niet serieus worden genomen. Na een decennium van retoriek organiseren de EU-lidstaten eindelijk hun defensie zonder toevlucht te nemen tot Amerika's leiderschap en militaire middelen. In een opmerkelijk korte tijdsspanne (vanaf de EU-top in Helsinki in december 1999) is een rudimentair militair crisisbeheersingsmechanisme opgezet, met als doel buitenlands en veiligheidsbeleid in en rondom Europa te versterken. Een Europees leger-invoering (hoewel deze benaming nog taboe is) vormt mogelijk een volgende fase op weg naar een federatie (een 'Verenigde Staten van Europa'), die niet alleen de structuren bezit om met één stem te spreken, maar ook een politieke boodschap zal uitdragen die steeds meer zal verschillen van hetgeen wij vandaag de dag uit Washington vernemen. Kortom, de Europese Unie lijkt haar Amerikaanse bevrijder te zijn ontgroeid.

Wat betekent dit alles voor de NAVO en de toekomst van de transatlantische betrekkingen? De politieke orthodoxie suggereert dat een eigen EU-defensie en de NAVO hand in hand kunnen gaan, en er zelfs beide wel bij kunnen varen. NAVO-secretaris-generaal Lord Robertson stelt dat 'building a stronger European role in security matters has become necessary to a healthy transatlantic relationship'.²³ Daarbij aangevend dat een sterke Europese defensie de NAVO in politiek opzicht boven water kan houden. Er is beslist niets mis met dit klassiek argument van lastenverdeling. Het probleem is echter dat een robuuster en meer resoluut EU-defensiemechanisme de laatste steunpilaar van het bondgenootschap ondermijnt. Door een alternatief voor de NAVO te bieden zal een eigen EU-defensie niet alleen Europa's nog wankelende identiteit van een stevig fundament voorzien, maar tevens de formulering van een Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid dat afwijkt van dat van Washington, naderbij brengen. Alleen wanneer Europese en Amerikaanse dreigingpercepties en beleid parallel lopen, zal de NAVO als operatiekader de voorkeur krijgen. Maar nu de uiteenlopende gouvernementaliteiten tussen de bondgenoten verschillen in buitenlands en veiligheidsbeleid creëren, is het moeilijk in te zien hoe de NAVO haar overheersende rol in Europa's veiligheidsmanagement kan handhaven.

Een snelle blik op de huidige transatlantische veiligheidsagenda illustreert dit argument. Er gaapt een flinke kloof tussen de Europese en Amerikaanse dreigingpercepties. De Amerikaanse regering moet nog uitzoeken

waarom het zich bedreigd voelt en lijkt verstrikt in een proces dat men 'threat procurement' zou kunnen noemen. In januari vorig jaar zei president Bush aan het begin van zijn verkiezingsrace: '[T]ijdens de Koude Oorlog was de wereld gevaarlijk, en je wist precies wie "zij" waren [...] Het was "wij" tegen "zij", en het was duidelijk wie "zij" waren. Nu weten we dat niet meer zo zeker, maar we weten wel dat zij er zijn.'²⁴ Eerder suggereerde president Bush dat '[d]it nog steeds een wereld is van terreur, raketten en gekken. Wij hebben te kampen met verouderde wapens en onvolledige inlichtingen. Ik zal mijn militaire macht omvormen – want een gevaarlijke wereld heeft nog steeds een geslepen zwaard nodig. Ik zal snel handelen om ons volk en onze bondgenoten te beschermen tegen raketten en chantage. En, indien nodig, zal ik een buitenlandse politiek voeren met een ijzeren vuist – aangedreven door Amerikaanse waarden en Amerikaanse belangen.'²⁵

De *US Commission on National Security/21st Century*, onder het co-voorzitterschap van de vroegere senatoren Gary Hart en Warren Rudman, sprak zich in januari jl. in soortgelijke bewoordingen uit, namelijk dat Amerika wordt geconfronteerd met 'nieuwe uitzonderlijke gevaren, waarop we niet zijn voorbereid'.²⁶ Deze bedreigingen variëren van 'suitcase bombs, to cyberterrorists, to raw and random violence of outlaw regimes'.²⁷ Men moet zich dan wel afvragen waarom Europa zich *niet* bedreigd voelt, althans er niet zoveel urgentie aan geeft.

Hiervoor kunnen twee verklaringen worden gegeven. *Allereerst* het feit dat het Amerikaanse defensiebudget (295 miljard dollar voor het belastingjaar 2001) weer op het gemiddeld niveau van de jaren '80 is gekomen, toen de defensie-uitgaven door de Koude Oorlog hun hoogtepunt bereikten. In het bezit van zulke grote en dure hamers moet de hele wereld wel op een spijker lijken. Aangezien de West-Europeanen maar over zielige kleine hamertjes beschikken, moeten zij op zoek naar andere instrumenten ter waarborging van hun veiligheid. Een *tweede verklaring* luidt dat Amerika niet geneigd is ook maar het kleinste deel van zijn soevereiniteit af te staan aan internationale organisaties die naar meer gelijkheid op wereldschaal streven (zoals de Verenigde Naties), of trachten mondiale klimaatverandering tot stoppen te brengen (zoals het Protocol van Kyoto). Daartegenover zien de West-Europeanen een actieve en constructieve samenwerking op wereldschaal als een eerste vereiste.

In beide gevallen kan het Amerikaans en Europees gedrag worden verklaard door uiteenlopende overheersende mentaliteiten. Terwijl de overgrote meerderheid van de Amerikanen gelooft in individualisme en een 'beperkte overheid', gaat het 'Europees sociaal model' uit van een sterke centrale overheid binnen een naar consensus strevende samenleving. De uitkomst is zeker geen 'botsing der beschavingen', en de spreekwoordelijke waarnemer van Mars zal deze Euro-Amerikaanse culturele nuances

mogelijk niet eens opvallen. Maar wat we wel zien, is dat uiteenlopende interne ervaringen en voorkeuren de identiteit van een samenleving beïnvloeden, die, op haar beurt, het buitenlands en veiligheidsbeleid van de desbetreffende staat mede bepaalt. Dit betekent voor de NAVO dat de transatlantische betrekkingen worden bemoeilijkt.

Het aanhoudend transatlantisch debat over het Amerikaanse NMD-programma (National Missile Defense) moge dit argument verder illustreren. De regering-Bush is vastbesloten dit programma door te zetten. NMD zou Amerika afschermen tegen vijandige ballistische raketten, en de veiligheid van militaire en civiele satellieten waarborgen door de controle over het heelal. Amerikaanse militaire leiders stellen dat 'het feit dat wij voor onze nationale veiligheid afhankelijk zijn van ruimtesatellieten ertoe leidt dat die satellieten tot aantrekkelijke doelwitten worden voor terroristen en vijandige militaire operaties'. Zo verklaarde de stafchef van de Amerikaanse luchtmacht, generaal Michael E. Ryan, dan ook: '[I]n the next 25 years I see us moving into a substantial defensive requirement in space.'²⁸

Dit programma, met als oogmerk de ruimte te militariseren, wordt door de meeste Europeanen heftig bekritiseerd.²⁹ Zij beweren dat NMD bestaande regimes van wapenbeheersing en ontwapening ondergraaft (in het bijzonder het uit 1972 daterende ABM-verdrag), en zelfs een nieuwe bewapeningswedloop op gang kan brengen. Zij vrezen voorts dat het stationeren van NMD de traditionele wederzijdse verdedigingschakel tussen Amerika en Europa kan ontkoppelen, waarmee het de unilateralistische tendens in Washington versterkt om zich te verdedigen vanuit posities van (militaire) macht. Het spreekt overigens vanzelf dat voor Rusland en China de Amerikaanse plannen een nieuwe manifestatie zijn van de Amerikaanse hegemonistische instelling.

De kosten voor NMD, die tussen de 30 en 100 miljard dollar worden geschat, alsmede nog onopgeloste technische problemen, kunnen Washington er nog van afhouden met NMD te starten. Voorts heeft de regering-Bush beloofd het programma vergezeld te laten gaan van pogingen ter versterking van internationale controlemechanismen.³⁰ President Bush zou zelfs kunnen besluiten het anti-rakettenschield te internationaliseren, waardoor het tot een bondgenootschappelijk of zelfs mondiaal rakettenafweersysteem wordt omgevormd.³¹ Maar ondanks de verzachtende effecten van deze initiatieven trekken de Europeanen nu al twee conclusies uit deze episode. In de toekomst zal Amerika bovenal op zijn superieure militaire macht vertrouwen bij het zoeken naar veiligheid, en zal het de schending van internationale wapenbeheersingsafspraken en het resulterend bondgenootschappelijke onbehagen voor lief nemen.

Voor de meeste Europeanen is dit een verontrustende ontwikkeling. Ook vroegere grote mogelijkheden als

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben hun buitenlands en veiligheidsbeleid ingebed in het Europese GBVB en EVDB. Dit impliceert dat zij zichzelf hebben vastgelegd op een regionale aanpak van coöperatieve veiligheid, en hun manoeuvreerruimte in de internationale politiek goeddeels hebben prijsgegeven. Zelfs het verenigde Duitsland kleedt zijn 'nationale belangen' in Europese snit, terwijl de kleinere lidstaten van de EU geen andere optie rest dan aan te haken bij de Europese lijn, in het bijzonder op buitenlands- en veiligheidspolitiek gebied.³² De ontloken gemeenschappelijke aanpak op veiligheidsgebied is daarom door zijn aard gebaseerd op het compromis, een soms pijnlijk proces van geven en nemen, waarin alle lidstaten bereid moeten zijn concessies te doen. Dit wordt weerspiegeld in het buitenlands beleid van de EU, dat zich voornamelijk verlaat op economische en diplomatieke staatsmanskunst. Klaarblijkelijk ontbreekt het de EU aan *der Wille zur Macht* zich als een supermogendheid te presenteren.

Deze uiteenlopende Amerikaanse en Europese standpunten omtrent (militaire) macht en internationaal recht kunnen niet louter worden verklaard door de verschillen in machtsmiddelen. Geef Europese bestuurders een grotere hamer en ook zij zullen in de verleiding komen die uit te proberen, goedschiks of kwaadschiks, dat mag duidelijk zijn. Dit neemt niet weg dat de uit elkaar lopende Amerikaanse en Europese gouvernementaliteiten de contrasten in buitenlandse en veiligheidspolitiek aan beide zijden van de Atlantische Oceaan zullen blijven bepalen, met de Verenigde Staten neigend naar een op defensie georiënteerde unilateralistische weg, en de EU naar een multilateralistische civiele benadering, waarin het gebruik van militair geweld duidelijk als laatste hulpmiddel wordt beschouwd.

Cultuur van de NAVO: lijm, wig of paperclip

Wanneer men de NAVO in *Realpolitik* perspectief beziet, kan men natuurlijk stellen dat de vele gedeelde geostrategische belangen het bondgenootschap bij elkaar zullen houden en dat deze culturele verschillen geen wig kunnen drijven tussen Amerika en Europa. Wie zeurt er nog over de doodstraf of de wetten omtrent wapenbezit wanneer 'wij' worden geconfronteerd met een gemeenschappelijke, zij het naamloze, obscure, maar daarom misschien juist des te gevaarlijker vijand? Waarom zouden we ons druk maken over vage culturele verschillen wanneer 'we' ons juist zouden moeten concentreren op de *real issues*, wat die dan ook op enig moment mogen inhouden?

Deze oproep tot pragmatisme en *common sense* zou kunnen overtuigen, ware het niet dat Westerse politieke leiders zich zelf niet aan dit Realistische script houden, maar herhaaldelijk normen en waarden inroepen als het culturele weefsel dat het bondgenootschap bijeenhoudt

en haar blijvende kracht en robuustheid verschaft. In een wereld zonder een vijand die als gemeenschappelijke dreiging geloofwaardig kan worden gemaakt, wordt het steeds moeilijker overeenstemming te bereiken over een Westerse veiligheidspolitiek. China vormt voor Europa immers een minder grote bedreiging dan voor de Verenigde Staten; schurkenstaten die in Amerikaanse ogen kwaadaardig en/of geschild lijken, zijn dat in Europees perspectief nog niet.³³ Nu een specifiek gevaar ontbreekt, hebben Westerse beleidsmakers de 'Westerse beschaving' en gemeenschappelijke waarden ingeroepen in een poging de cohesie van het bondgenootschap te waarborgen. Maar zij lopen hierbij wel het risico dat de Westerse publieke opinie die vermeende gemeenschappelijke culturele basis zal betwisten.

Nu de Amerikaanse en Europese gouvernementaliteiten uit elkaar drijven (of na de Koude Oorlog meer in het oog zijn gelopen), is het moeilijk in te zien hoe het idee van een transatlantische 'waardengemeenschap' kan worden volgehouden. In Duitsland geldt als een van de meest gebruikte redenen voor echtscheiding: *Wir haben uns auseinander gelebt*. Het moge duidelijk zijn dat met het einde van het communisme het cement van de transatlantische solidariteit afbrokkelt ('De kinderen zijn het huis uit.'). Het zijn deze uiteenlopende gouvernementaliteiten die de culturele basis van het bondgenootschap ondermijnen.

Maar cultuur hoeft niet *per se* een wig te drijven in de transatlantische betrekkingen. Zij kan ook fungeren als een bescheiden, maar zeker nuttige paperclip, die Westerse landen op een *ad hoc*-basis bij elkaar brengt om bepaalde gedeelde veiligheidsproblemen aan te pakken. Er bestaat al een tendens naar meer flexibele strategische coalities van de 'able and willing', ver verwijderd van de klassieke, op verdragen berustende collectieve veiligheidsstructuren zoals de NAVO. Tijdens de Kosovo-oorlog heeft het begrip 'internationale gemeenschap' ingang gevonden, vooral omdat de zegen van de VN niet kon worden verkregen en de institutionele autoriteit van de NAVO ontoereikend werd geacht. Washington gebruikt thans het begrip internationale gemeenschap als een multifunctionele paperclip, die een breed scala aan staten samenbindt voor een specifiek – meestal nogal beperkt en praktisch – gemeenschappelijk doel.³⁴ Kosovo heeft aangetoond dat deze aanpak heel goed kan werken, waarbij staten zich achter de vlag van de Westerse beschaving scharen, zonder lastige verdragsverplichtingen en ingewikkelde besluitvormingsprocedures. Die internationale gemeenschap bestaat *de facto* uit de Verenigde Staten en al diegenen die hen op een bepaald moment en voor een bepaald doel willen vergezellen.

De mediarevolutie maakt het onmogelijk oorlog te verkopen aan een steeds gevoeliger Westers publiek zonder duidelijke ethische redenen. Het is dan ook noodzakelijk geworden personen als Saddam Hussein of

Slobodan Milošević eerst als kleine Hitlertjes af te schilderen, vooraleer de internationale gemeenschap kan reageren. Maar door veiligheid en cultuur op een dergelijke wijze te mêlen maakt het Westen zich vatbaar voor kritiek. Kan de NAVO op geloofwaardige wijze de etnische zuivering in Kosovo bestrijden als het daarbij Turkse gevechtsvliegtuigen gebruikt die nog maar enige jaren daarvóór bombardementsvluchten hebben uitgevoerd boven Koerdische dorpen? Waarom vechten om Kosovo, terwijl we de andere kant opkijken bij Russische gruweldaden in Tsjetsjenië? Waarom wordt er zo'n traagheid bij de NAVO-uitbreiding aan de dag gelegd, terwijl toch Westerse landen als de Baltische staten, Slovenië en Slowakije aan de deur kloppen? En hoe kan duidelijk worden gemaakt dat de NAVO de Westerse veiligheids-gemeenschap bij uitstek is als de culturele transatlantische kloof juist groter wordt?

Er zijn maar weinig Europeanen en Amerikanen die de NAVO zouden willen opheffen of het belang van uitstekende transatlantische betrekkingen zouden willen bagatelliseren. Waarom zouden zij ook? Het punt is echter dat de bekende fietstheorie ook van toepassing is op de NAVO: zodra de culturele basis van de NAVO wordt ondermijnd (door het in twijfel trekken van haar gedeelde normen en waarden), en haar praktisch belang verminderd (voornamelijk door de zich ontwikkelende Europese veiligheidsarchitectuur), komt het bondgenootschap onvermijdelijk tot stilstand en schiet het over de kop. Uiteraard is een grote bureaucratie als de NAVO niet van vandaag op morgen verdwenen. Maar zij kan wel desintegreren, en, juist na verdere uitbreiding, haar spilfunctie verliezen en tot niet meer dan een nuttig gespreksforum à la de OVSE verworden. In enkele uitzonderlijke situaties kunnen kleine irritaties de spreekwoordelijke parel creëren. Maar in het geval van de zich openende cultuurkloof binnen de NAVO is dit onwaarschijnlijk. Daarmee is het lot van de NAVO bezegeld. ■

Noten

- 1 Ronnie D. Lipschutz, 'The Insecurity Dilemma', in: Lipschutz, *After Authority: War, Peace, and Global Politics in the 21st Century*, Albany NY: State University of New York Press, 2000, blz. 33-62; Steve Smith, 'The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years', in: *Contemporary Security Studies*, jrg 20, no 3, december 1999, blz. 72-101; en Bill McSweeney, 'The Meaning of Security', in: McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, blz. 3-22.
- 2 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Londen: Touchstone Books, 1998, blz. 43.
- 3 Michel Foucault, 'Governmentality', in: Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, blz. 87-104.
- 4 Zie bijv. Matthias Dembinski & Kinka Gerka (red.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, New York: St. Martin's Press, 1999; Max Kaase & Andrew Kohut (red.), *Estranged Friends?: The Transatlantic Consequences of Societal Change*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1996; en Gary L. Geipel & Robert A. Manning (red.), *Rethinking the Transatlantic Partnership: Security and Economics in a New Era*, Washington DC: Hudson Institute, 1996.
- 5 Voor deze paragraaf is gebruikt gemaakt van mijn artikel, 'Mind the Gap! Transatlantic Security and NATO's Future', in: Ustina Markus & Daniel N. Nelson (red.), *Eurasian and East European Security Yearbook: 2001*, Dulles VA: Brassey's, nog te publiceren.
- 6 David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester: Manchester University Press, 1998 (herziene druk), blz. 138-139.
- 7 Karl Deutsch definieert een 'veiligheidsgemeenschap' als een 'ruimte waarbinnen er absolute zekerheid bestaat dat de leden elkaar niet fysiek bevechten, maar hun conflicten op een andere wijze zullen oplossen'. Zie Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1957, blz. 5. Voor een andere visie zij verwezen naar Antony J. Blinken, 'The False Crisis Over the Atlantic', in: *Foreign Affairs*, jrg 80, no 3, mei/juni 2001, blz. 35-48.
- 8 Tony Blair, *Prime Minister's Speech on a New Beginning for Kosovo*, 10 juni 1999.
- 9 Huntington, a.w. noot 2, blz. 161.
- 10 *NATO's Washington Summit Communiqué* (23-25 april 1999).
- 11 Campbell, a.w. noot 6, blz. 156.
- 12 Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londen: Verso, 1995.
- 13 Reinhold Viehof & Rien T. Segers (red.), *Kultur, Identität, Europa: Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion*, Frankfurt a/M: Suhrkamp, 1999; en Peter van Ham, 'Europe's Postmodern Identity: A Critical Appraisal', in: *International Politics*, jrg 38, no 2, juni 2001, blz. 229-251.
- 14 Romano Prodi, voorzitter van de Europese Commissie, '2000-2005: Shaping the New Europe', Straatsburg: Europees Parlement, 15 februari 2000.
- 15 Over 'gouvernementaliteit' zie Foucault, a.w. noot 3; Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Londen: Sage, 1999; en Michael Dillon, 'Sovereignty and Governmentality: From the Problematics of the "New World Order" to the Ethical Problematic of the World Order', in: *Alternatives*, jrg 20, no 3, juli-september 1995, blz. 323-368.
- 16 Geciteerd in Michael Ignatieff, 'Nationalism and Toleration', in: Richard Caplan & John Feffer (red.), *Europe's New Nationalism: States and Minorities in Conflict*, New York: Oxford University Press, 1996, blz. 213.
- 17 Barry W. Lynn, 'Wrong Man for Justice', *msnbc.com*, 15 januari 2001.
- 18 Walter Schwimmer, secretaris-generaal van de Raad van Europa, 'Death Penalty in U.S. Must be Rethought', in: *International Herald Tribune*, 25 januari 2001.
- 19 Naomi Klein, *No Logo: Taking on the Brand Bullies*, New York: Picador, 1999; en Peter van Ham, 'The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation', in: *Foreign Affairs*, jrg 80, no 5, september/oktober 2001, blz. 2-6.
- 20 Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, blz. 191.

- 21 Zie op internet: www.wired.com/news/politics/0,1283,36504,00.html.
- 22 Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld*, New York: Times Books, 1995; en *ibid.*, 'Democracy at Risk: American Culture in a Global Culture', in: *World Policy Journal*, jrg 15, no 2, zomer 1998, blz. 29-41.
- 23 'Turkey and a European Security and Defence Identity', Rede van Lord Robertson in Istanbul, 23 november 2000.
- 24 Rede van George W. Bush, Iowa Western Community College, 21 januari 2000.
- 25 Rede van George W. Bush, Cedar Rapids, Iowa, 12 juni 1999.
- 26 Geciteerd in 'US National Security Concerns', in: *The Financial Times*, 31 januari 2001.
- 27 Minister van defensie Rumsfeld, geciteerd in 'Bush, Rumsfeld Pledge Support to Military', *American Forces Information Service*, 26 januari 2001.
- 28 Beide citaten zijn te vinden in 'From Missile Defense to a Space Arms Race? Rumsfeld's Support of Satellite Attack and Defense Could Fuel Global Debate on Military's Reach', in: *The Washington Post*, 30 december 2000.
- 29 Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, waar bases voor huidige en toekomstige NMD-systemen worden ingericht.
- 30 Zoals het Non-Proliferatieverdrag, het *Missile Technology Control Regime* (MTCR), het arrangement van Wassenaar (over de controle op export van *dual-use technologie*), de Chemische-Wapensconventie en de Biologische Wapensconventie.
- 31 Zie 'Target Practice', in: *The Guardian*, 22 januari 2001.
- 32 Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*, Londen: Routledge, 2001.
- 33 Philip H. Gordon, "'Rogue States" and Transatlantic Relations', in: Frances G. Burwell & Ivo Daalder (red.), *The United States and Europe in the Global Arena*, New York: St. Martin's Press, 1999, blz. 109-127.
- 34 President Clinton stelde aan het eind van de Kosovo-oorlog: 'De eisen van een woedende en verenigde internationale gemeenschap zijn ingewilligd' (geciteerd in *The Washington Post*, 11 juni 1999).

Over de auteur

DR PETER VAN HAM is *Senior Research Fellow* aan het Instituut Clingendael.

The complete text of this article is to be published for the first time, in English, in *Security Dialogue*, published by Sage Publications Ltd [www.sagepub.co.uk] from Peter van Ham, 'Security and Culture, Or, Why NATO Won't Last'.
Copyright © Security Dialogue, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, 2001 [www.prio.no]

**Zojuist versch-
enen
het verslag van**

Kansen voor meer marktwerking in de landbouw

Eindredactie Hans H.J. Labohm

Georganiseerd door:

het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij en het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
29 mei 2001, Instituut Clingendael

Thema's:

- Multifunctionaliteit in de landbouw
- Voedselveiligheid en vrijhandel
- Verzekeringen als gedeeltelijke vervanger van het GLB
- Mogelijkheden voor marktwerking

Sprekers: Prof. dr. Alfred van Staden, Directeur van het Instituut 'Clingendael', Mr. drs. Dick Bruinsma, Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken, Gerard Doornbos, Voorzitter LTO-Nederland, Ir. August Sjauw- Koen-Fa, Hoofd Cluster Agrarisch van Stafgroep Economisch Onderzoek, Rabobank, Drs. Wouter van der Weijden, Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Winny de Jong, Hoofd Consumenten en Kwaliteit, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Drs. Otto Genee, Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland, bij de VN en WTO te Genève, Prof. dr. Ir. Wim de Wit, Projectdirecteur van de Nederlandse Voedselautoriteit, Prof. dr. ir. Ruud Huirne, Hoogleraar, Wageningen UR. Institute for Risk Management in Agriculture (IRMA), Farm Management Group, Toon Bullens, Directeur, Interpolis Re, Dr. Huib Silvis, Landbouw Economisch Instituut (LEI), Prof. dr. Michiel Keyzer, Hoogleraar Wiskundige Economie, Directeur Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit, Drs. Chris Kalden, Lid Bestuursraad MinLNV.

Bestelling kan plaatsvinden door storting van f 10,- op giro 924999 van Instituut Clingendael te 's-Gravenhage onder vermelding van: marktwerking landbouw.

Groeien de transatlantische partners uit elkaar?

SIMON DUKE & ROBERTA HAAR

RECENTE ARTIKELEN IN BELANGRIJKE

internationale tijdschriften weerspiegelen speculaties over de stand van de transatlantische betrekkingen.¹ Het debat schetst een beeld van groeiende verdeeldheid tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten na de Koude Oorlog, wat zou kunnen leiden tot een ernstige breuk in hun betrekkingen. Deze noties worden aangewakkerd door een schijnbaar harder wordend unilateralisme in Washington en allerlei concrete conflicten, bijvoorbeeld over hormonen in vlees, genetisch gemanipuleerde landbouwproducten, subsidies voor de burgerluchtvaart, het broeikas-effect, protectionisme in de staalsector en het plan voor een anti-rakettenschield. Is het overdreven te spreken van een 'crisis' in de transatlantische betrekkingen?

Waarom vindt dit debat juist nu plaats? Zijn de argumenten die naar voren worden geschoven gegrond en in welke mate zijn ze voortekenen van een mogelijke crisis? In ieder geval vergen de realiteiten van de wereld van na de Koude Oorlog een aangepaste visie van zowel de Europese als de Amerikaanse leiders en dus ook een herdefiniëring van de transatlantische betrekkingen.

Het vermeend verval van de Verenigde Staten

Net als veel andere facetten van de internationale betrekkingen zijn de transatlantische betrekkingen onderwerp van intellectuele stokpaardjes. Het kan nuttig zijn ons te herinneren dat zo'n tien jaar geleden het academisch en in zekere mate ook het beleidsdebat beheerst werden door een handvol erudiete onderzoekers die het verval van de Verenigde Staten bespraken.² Het is interessant te zien dat deze literatuur, die het debat van na de Koude Oorlog zozeer heeft bepaald, zelden vermeld wordt in publicaties over de stand van zaken van het huidige transatlantisch discours. De huidige literatuur gaat eerder in op gebeurtenissen van de laatste tien jaar (dus na de Koude Oorlog) en komt van daaruit tot veralgemeningen. Er schuilt echter gevaar in deze benadering. Afhankelijk van

Overwegingen in het huidig debat over transatlantische betrekkingen wijzen op een dreigende crisis. Maar hoe gegrond zijn die argumenten?

de gebeurtenissen en de sleutelfiguren die voor analyse geselecteerd worden, kan uitgaan van zo'n korte periode tot ernstige vertekeningen leiden. Zo houdt het onderzoek het risico in voorbij te gaan aan de kritische debatten van de jaren '80 (over SDI, kruisraketten, wapenbeheersing, internationale economie en regionale veiligheid), met thema's die nog steeds de huidige transatlantische betrekkingen bepalen.

Door louter en alleen de periode van na de Koude Oorlog in beschouwing te nemen, ziet men dus over het hoofd dat deze geschillen nog steeds van wezenlijk belang zijn voor de mate van consensus en conflict in de transatlantische relaties. De dialoog van de jaren '80 was bijvoorbeeld van belang voor het vastleggen van de Europese perspectieven op betrekkingen met Rusland, wapenbeheersing, het beleid ten aanzien van het Midden-Oosten en veiligheidskwesties in het algemeen. Korte-termijnperspectieven kunnen de waarnemer ook de mogelijkheid ontnemen van een vergelijkende beoordeling van bijvoorbeeld Reagans Strategic Defense Initiative (SDI) en het huidige debat over het plan voor een anti-rakettenschield (NMD).

De regering-Bush als tweedeling

Wat heeft juist nu geleid tot het debat over de stand van zaken in de transatlantische betrekkingen? Ongetwijfeld ligt de aflossing van de regering-Clinton door de regering-Bush ten grondslag aan nogal wat gevoelens van onbehagen. Het lijkt er inderdaad op dat de komst van een nieuwe regering in het Witte Huis – zeker een regering die er waarden op na lijkt te houden die soms grondig verschillen van die van een aantal bondgenoten – een regering die unilaterale neigingen vertoont, een niet te versmaden

kans biedt te speculeren over de stand van zaken in de onderlinge betrekkingen. Belangrijke meningsverschillen over het broeikas-effect, het plan voor een anti-raketten-schild, wapenbeheersing en, wat minder specifiek, uiteenlopende 'waarden', geven immers een beeld van spanning of zelfs crisis in die betrekkingen te zien.

Vele van deze verschillen zijn echter niet nieuw; hun wortels gaan verder, soms veel verder terug dan de laatste tien jaar. Het verband dat bijvoorbeeld vaak gelegd wordt tussen de Verenigde Staten en het verschijnsel van de zogeheten globalisering (met het mikpunt McDonald's als symbool bij uitstek van deze globalisering) was ook al enkele decennia geleden een kenmerk van sommige visies op de internationale economie, terwijl ernstige verschillen tussen Europa en de Verenigde Staten op het terrein van de internationale handel teruggaan tot de Uruguay Ronde of nog eerder. Het belichten van verschillen in transatlantische waarden, zoals over de doodstraf, is een legitiem onderzoeksgebied, maar ook hier gaat het toch nauwelijks om een nieuw twistpunt tussen Amerikanen en Europeanen.

Een historisch perspectief op lange termijn kan een wezenlijke tweedeling illustreren in de respons op het eind van de Koude Oorlog. In het geval van de regering-Clinton en ook ten tijde van de regering-Bush Sr werd het Amerikaans antwoord duidelijk bepaald door nationale prioriteiten. Het is misschien wat overdreven gesteld, maar het had er de schijn van dat de Verenigde Staten het gevoel hadden het recht te hebben verdiend zich na jaren van Koude Oorlog te concentreren op eigen, binnenlandse prioriteiten.

Het Europa van na de Koude Oorlog stond daarentegen voor twee uitdagingen die zijn agenda grondig op de buitenwereld richtten. De eerste uitdaging was het uiteenvallen van het federale Joegoslavië en de crisis in de Balkan. Dit dwong de Europese Unie prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een externe politieke en veiligheidsdimensie. Ten tweede leidden de ineenstorting van het Oostblok en de aanmelding van kandidaten voor toetreding tot de EU, de NAVO en andere westerse clubs tot herdefiniëring van Europa zelf.

Welk Europa en welk Amerika?

Behalve het korte-termijnperspectief van het huidige debat is er de ernstiger kwestie van een duidelijke vaststelling wie er precies betrokken zijn in de transatlantische betrekkingen. Het debat wordt geformuleerd in termen van de Verenigde Staten en Europa. Vooral de term Europa verdient meer aandacht. Wat is immers het Europa waar naar wordt verwezen? Het huidige debat gaat onvoldoende in op deze belangrijke vraag. Soms verwijst de aanduiding Europa naar afzonderlijke lidstaten van EU of NAVO, soms naar de EU of Brussel, of soms naar Europese waarden (wat deze ook mogen zijn). Op het niveau van

de samenlevingen spreekt men ook wel eens van Europese mentaliteit. We mogen nog van geluk spreken dat het debat niet wordt vertroebeld door verwijzing naar het Europa van de regio's. Ook wordt het debat – en dat is eigenlijk jammer – niet gecompliceerd door de verschillen tussen het Europa dat gewoonlijk verwijst naar de EU-lidstaten of West-Europa, en Midden- of Oost-Europa.³

Washington heeft over het algemeen geen relaties met een entiteit genaamd Europa (al zetelt er wel een Permanent Vertegenwoordiger van de EU in de hoofdstad van de Verenigde Staten) en bijgevolg geen meningsverschillen met 'Europa' als zodanig. Misschien is de realiteit veel complexer en ontwaart Washington niet zoiets als Europa wanneer het naar de overzijde van de Atlantische Oceaan blikst, maar een reeks van min of meer gekoppelde gemeenschappelijke belangen tussen een variërend aantal regionale actoren. De moeite die het zich getroost om de verschillende perspectieven te begrijpen met betrekking tot het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) of de uitbreiding van de EU moet niet onderschat worden, vooral gezien het feit dat een gemeenschappelijk standpunt over deze zaken van de medespelers van de EU zelf niet altijd transparant is. Het Europa waar Washington mee te maken heeft, omvat de EU+15 (de EU plus de Europese NAVO-leden die geen deel uitmaken van de EU en de kandidaat-landen voor EU-lidmaatschap) of kleinere groeperingen, zoals de Europese leden van de G8 of de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. De Verenigde Staten hebben natuurlijk ook hun geprivilegieerde of speciale betrekkingen met bepaalde landen op specifieke gebieden, zoals met het Verenigd Koninkrijk via akkoorden op het vlak van inlichtingen.

Het debat wordt heel wat onduidelijker wanneer het verschuift van specifieke transatlantische domeinen en belangen, zoals handel en veiligheid, naar een discussie over normen en waarden. Ondanks de recente aanvaarding van het Europees Handvest van Grondrechten blijft het moeilijk te omschrijven wat Europese waarden nu precies zijn. Het probleem wordt nog complexer wanneer het concept Europa ook de voormalige Sovjetunie omvat. Ten slotte moet men bedenken dat in feite ook Turkije deel uitmaakt van Europa. Zou het misschien nuttiger zijn de belangrijke transatlantische en binnen-Europese spanningen met betrekking tot Turkije te exploreren dan door te borduren op verschillen met betrekking tot de doodstraf als symbool van tegengestelde waarden?

Ook vanuit de EU-lidstaten is het maar al te gemakkelijk tot veralgemeningen te komen over vermeende Amerikaanse waarden of belangen. Klachten over het vreemdend effect van de Texaanse cowboycultuur die het Witte Huis verovert, kunnen juist of onjuist zijn. Werkelijk tweespalt scheppende zaken, zoals meningsverschillen over het broeikas-effect, kunnen echter leiden tot het overdrijven van de verschillen in andere, meer subtiele sectoren van het Amerikaans *discours*, zoals over de doodstraf.

Vervreemding aan beide zijden

Enerzijds zijn er de sterk betrokken actoren (de beleids-elites en activisten van allerlei aard) die de transatlantische betrekkingen vorm geven. Anderzijds is er aan beide zijden van de Atlantische Oceaan een publiek dat zich niet zozeer in positieve of negatieve zin betrokken voelt, maar eerder vervreemd is van de debatten over zowel Atlantische als Europese zaken. Als er al sprake is van een crisis, is dit de ware crisis, die voortspuit uit desinteresse van de grote meerderheid. De groeiende desillusie en vervreemding onder EU-burgers van discussies in Brussel over uitbreiding of het EVDB, blijken uit opiniepeilingen en uit de lage opkomst bij de Europese verkiezingen. Het probleem is niet zozeer apathie, maar een gevoel van onbehagen dat de burger weinig invloed kan uitoefenen op een als ver en soms arrogant ervaren Brussel. Wanneer bij het Deens en Frans referendum over het Verdrag van Maastricht en het meer recente referendum over het Verdrag van Nice ontevredenheid aan Brussel kenbaar wordt gemaakt, schijnt dit niet echt door te dringen. De Brusselse elite lijkt eerder des te meer een vastberaden houding aan te nemen om snel de vage doelen van de Europese integratie te bereiken.

Een soortgelijke vervreemding doet zich ook duidelijk in de Verenigde Staten voor, waar het publiek begrijpelijkerwijze in verwarring is over de onbeantwoorde vraag waarom de Europese Unie, die immers de belangrijkste handelsconcurrent is geworden, nog steeds zo zwaar op Amerikaanse veiligheidsgaranties steunt. Die afhankelijkheid blijft, ondanks pogingen een meer autonome Europese capaciteit tot militaire actie te creëren. Vanuit Europees standpunt is het daarentegen moeilijk te begrijpen hoe de Amerikanen een weinig samenhangende verzameling van niet geëngageerde waarnemers aan het worden zijn veeleer dan betrokken deelnemers.⁴ Het lijkt erop dat de Amerikanen het spel alléén spelen; dit geldt zowel binnen hun eigen samenleving als steeds meer ook op het gebied van de internationale betrekkingen.⁵

Het zogenaamde unilateralisme van de regering-Bush

Unilateralisme is een woord dat in de huidige discussies over transatlantische verhoudingen is binnengeslopen. Ondanks de allerwegen opgemerkte verschijning van president Bush op de Europese top in Göteborg, waar het belang van de transatlantische betrekkingen werd benadrukt, blijven Amerikaans-Europese geschillen onopgelost. De vastberadenheid door te gaan met het plan voor een anti-raketterschild, wat ook de ernstige bezwaren mogen zijn van de andere strategische partners, en de verwerping van een ontwerpprotocol (op 25 juli) voor de Conventie over chemische en giftige wapens (1972) werden afgeschilderd als de zoveelste in een reeks unilaterale zetten: zo ook de beslissing van 2 januari om het verdrag

ter oprichting van een Internationaal Strafhof niet voor ratificatie naar de Senaat te sturen, het besluit van 8 maart het Protocol van Kyoto te laten varen, en de beslissing van 1 mei het ABM-Verdrag (1972) in te trekken.

Het is moeilijk de verwerping van niet minder dan vijf internationale verdragen, net als het uitblijven van de achterstallige betalingen aan de Verenigde Naties, en de vermindering in de begrotingsbedragen ter verlichting van de schuldenlast van arme landen, *niet* te zien als vormen van unilateralisme. Volgens twee Europese waarnemers staat 'deze recente, jaarlijk negatieve Amerikaanse houding ten aanzien van multilateralisme in scherp contrast tot de doelstellingen van de EU en haar lidstaten, en is men daarom bezorgd over de geloofwaardigheid van de Verenigde Staten als partner bij de ondersteuning van internationale en multilaterale instrumenten'.⁶

Deze beschuldigingen zijn echter slechts gedeeltelijk gegrond. Sinds opeenvolgende regeringen hebben geworsteld om Amerika's rol in het internationale systeem na de Koude Oorlog te definiëren, heeft een sluimerend unilateralisme het Amerikaans buitenlands beleid gekenmerkt. De Verenigde Staten hebben geschommeld tussen sterke multilaterale (de Golfoorlog van 1990-91 en *Operation Allied Force* in 1999) en grondige unilaterale standpunten (vooral na de slecht afgelopen Amerikaanse betrokkenheid in Somalië). De reserves van de regering-Bush inzake Kyoto werden ook al door de vorige regering gekoesterd. Ze werden in november 2000 in Den Haag besproken zonder dat een akkoord werd bereikt. Andere zaken, zoals het plan voor een anti-raketterschild, werden – zij het voorzichtig – al gesteund door de regering-Clinton. De regering-Bush heeft slechts een tendens versterkt die al duidelijk was sinds ten minste 1989 en waarbij Washington ervoor kiest zich terug te trekken of niet deel te nemen aan multinationale organisaties of verplichtingen en verdragen, in het kader van een nieuwe omschrijving van eigen belangen.

Het is begrijpelijk dat de regering-Bush bezwaar maakt tegen beschuldigingen van unilateralisme. Wat transatlantische betrekkingen betreft is Bush in een tijds-panne van twee maanden twee keer naar Europa gereisd en zijn de Verenigde Staten actief betrokken in de Balkan, inclusief de zoektocht naar een oplossing voor de sluimerende crisis in Macedonië. Condoleezza Rice, Nationaal Veiligheidsadviseur in de regering-Bush, werd in juli naar Moskou gestuurd om te overleggen over het plan voor een anti-raketterschild en de toekomst van het ABM-Verdrag, terwijl meer in het algemeen Washington actief aandringt op een nieuwe Wereldhandelsronde. De regering-Bush wijst er ook op dat zij in veel aspecten van buitenlands beleid gesteund wordt door diverse Europese bondgenoten (Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). Notities van unilateralisme worden van de hand gewezen; in plaats daarvan geeft Richard Haass, directeur beleidsplanning van het *State Department*, de voorkeur aan een omschrijving als multilateralisme *à la carte*.⁷ Tegelijkertijd

worden noties van isolationisme verworpen op basis van het feit dat de Verenigde Staten de wereld nu eenmaal op een andere manier bezien dan de Europese staten.⁸

Evenals de vorige wordt de huidige Amerikaanse regering geconfronteerd met een Congres dat erom bekend staat een sceptische houding te cultiveren ten aanzien van multilateralisme. Bezorgdheid over de gezondheid van de Amerikaanse economie (die kampt met een neergang die trouwens onder de regering-Clinton is begonnen) zal ongetwijfeld de komende maanden de aandacht van het Congres opeisen. Het zou niettemin onjuist zijn het Congres te beschouwen als isolationistisch in hart en nieren, zeker niet nu Tom Daschle, de Democratische meerderheidsleider in de Senaat, openlijk het buitenlands beleid van Bush heeft omschreven als isolationistisch en hem ervan beschuldigt de rol van Amerika te minimaliseren.⁹

Gevaren van een *à la carte*-multilateralisme

In de politiek gaat het zowel om inhoud als om stijl. Bush zou het gevaar kunnen lopen raadpleging en engagement (stijl) te verwarren met inhoud (werkelijke uitkomst). Nergens komt dit beter tot uiting dan in de discussies over de toekomst van het ABM-verdrag, waarbij de regering-Bush vastbesloten lijkt verder te gaan met de plannen voor een anti-rakettenschild. Het nastreven van nationale belangen is natuurlijk één van de traditionele doelstellingen van de diplomatie. In dat opzicht wijken de Verenigde Staten niet af van welke andere staat dan ook, behalve dan dat de Verenigde Staten nu eenmaal niet zomaar een willekeurige staat zijn. Een overheersend unilateralisme of terugvallen op een *à la carte*-multilateralisme zou belangrijke internationale gevolgen hebben, omdat de Verenigde Staten beschikken over een niet te evenaren potentieel om internationale veranderingen te weeg te brengen. Het doorzetten van Amerikaans unilateralisme zou een internationale terugslag hebben waarvoor de Verenigde Staten dan een zware medeverantwoordelijkheid zouden dragen. Onbehagen over een dergelijk perspectief is de belangrijkste bron van frustratie voor Europese en andere hoofdsteden.

Er zijn drie implicaties van het *à la carte*-multilateralisme voor de transatlantische betrekkingen. Ten eerste kan het gevolgen hebben voor de internationale rol van de EU. De regering-Bush heeft wellicht meer dan haar voorgangers te maken met een Europese Unie die niet alleen dynamisch maar in het algemeen ook meer supranationaal is in haar aanpak. Het zou overdreven zijn te beweren dat er een rivaliteit bestaat met de Verenigde Staten als het gaat om een rol op het wereldtoneel; niettemin zou de implicatie van de Amerikaanse dubbelzinnige houding ten aanzien van de aard en de omvang van de eigen internationale rol wel eens een meer actieve en zelfbewuste EU kunnen zijn. In die zin speelt de paradox van de volwassenheid of rijpheid wellicht een belangrijke rol in de aanpassing van de transatlantische betrekkingen.

De paradox bestaat erin dat de Verenigde Staten een partner wensen 'die meer verantwoordelijkheid draagt voor internationale vrede, stabiliteit en welvaart in de periode na de Koude Oorlog, en dat de Verenigde Staten inderdaad vaak optreden als katalysator voor verdere Europese integratie door Europa te confronteren met beleidsinitiatieven die een gemeenschappelijke Europese standpuntbepaling vergen'. *Anderzijds* neigen de conflicten tussen de Verenigde Staten en Europa het hoogst op te laaien in domeinen waar 'Europese integratie het meest succesvol is, namelijk op het vlak van handelsbeleid'. Hoewel het hier gaat om samenwerking op bescheiden schaal, die nog niet de hoge ambities van het *New Transatlantic Agreement* vervult, schijnt samenwerking beter te lopen op gebieden waar de Europese integratie juist nog *niet* haar volle potentieel heeft bereikt.¹⁰

Ten tweede schept het *à la carte*-multilateralisme dubbelzinnigheid met betrekking tot de vraag wanneer, waar en óf de Verenigde Staten betrokken zullen zijn bij crises die de internationale vrede en veiligheid bedreigen. Ook dit is, wederom, geen nieuw verschijnsel, omdat het teruggaat op het Presidentieel Besluit van 25 mei 1994, of zelfs verder. De noodzaak alle opties open te houden heeft geresulteerd in een reeks akkoorden tussen 1994 en 1996 die geleid hebben tot het concept van de *Combined Joint Task Force*, waardoor de Europese bondgenoten in staat gesteld zouden worden gebruik te maken van NAVO-middelen (in veel gevallen Amerikaanse middelen) voor operaties waarbij Europa autonoom handelt. Hoe het concept precies werkt was nooit echt duidelijk en tegenwoordig wordt het nog zelden vermeld. Een van de redenen hiervoor is dat elk gebruik van NAVO-middelen een unaniem akkoord vereist van alle NAVO-lidstaten. De bezwaren van Turkije ten aanzien van zijn uitsluiting van het besluitvormingsproces van het EVDB en de neiging van dit land een gegarandeerde toegang tot belangrijke NAVO-middelen te blokkeren, vormen een ernstig struikelblok. Tot nog toe zijn pogingen dit probleem aan te pakken mislukt. Het is van belang dat de EU serieus gaat nadenken over het opzetten van meer autonome opties voor haar Petersbergtaken¹¹ (en tegelijkertijd ook de economische implicaties van een dergelijke aanpak op zich neemt). Dit zou onvermijdelijk leiden tot vragen over de relevantie en de noodzaak van de NAVO, voor Amerika een van de belangrijkste bronnen van invloed op de Europese bondgenoten.

Ten derde waren opeenvolgende Amerikaanse regeringen wel degelijk doordrongen van de onderlinge verschillen in benadering van de zijde van de Europeanen ten aanzien van een aantal problemen. Ze hebben er zich ook voor ingespannen deze verschillen handig uit te spelen ten gunste van de Amerikaanse belangen. Dit hield vooral de ontwikkeling in van bijzonder nauwe betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk en met Duitsland onder Kohl, ten tijde van George Bush Sr. Het is daarentegen heel goed mogelijk dat percepties van Ame-

rikaans unilateralisme het de Amerikaanse diplomatie in Europa heel wat moeilijker zullen maken.

Conclusie

De argumenten die thans met betrekking tot de transatlantische betrekkingen worden gehanteerd, wijzen op een dreigende crisis. In het huidige debat klinkt echter een echo van wat al in het begin van de jaren '90 te horen was. De twee debatten zijn met elkaar verbonden in de zin dat ze een gemeenschappelijk thema behandelen: de toekomst van de transatlantische betrekkingen. Beide suggereren dat er een herschikking van de transatlantische betrekkingen plaatsvindt. Waarschijnlijk zullen de huidige ontwikkelingen inderdaad tot gevolg hebben dat de Verenigde Staten minder invloed zullen kunnen uitoefenen op hun Europese partners. Dit hoeft op zich zelf geen negatieve ontwikkeling te zijn.

Het is moeilijk de uitkomst van om het even welke herdefiniëring van de transatlantische betrekkingen te voorspellen. Effecten zullen pas duidelijk zijn na het vertrek van de huidige regering uit Washington. Toch is het van belang dat tijdens dit proces van herdefiniëring drie factoren in gedachten worden gehouden.

Ten eerste, 'Europa' en 'Amerika' (onder welke vorm dan ook) zullen voor elkaar belangrijk blijven. Geen van beide verkeert in een positie om de ander of elkaars gemeenschappelijke belangen over het hoofd te zien.

Ten tweede moet meer nadruk gelegd worden op inhoud dan op stijl. Dit betekent meer dialoog, en in het bijzonder een dialoog die ook het Amerikaanse Congres en de EU erbij betreft. Het betekent ook dat er niet over de hoofden van het publiek aan beide zijden van de Atlantische Oceaan heen gesproken wordt over hun bezorgdheden met betrekking tot de transatlantische betrekkingen.

Ten derde moet de EU haar standpunt in Washington op een efficiënter manier naar voren brengen; bijvoorbeeld door zich te richten tot degenen die van huis uit meer multilateraal zijn ingesteld, zoals de minister van buitenlandse zaken Colin Powell. De bestaande fora die specifiek aan transatlantische betrekkingen zijn gewijd, zouden doelmatiger gebruikt kunnen worden.¹² Men moet er echter ook rekening mee houden dat de meeste van deze fora hun bestaan te danken hebben aan EU-initiatieven. Het is aan de regering-Bush de bereidheid te tonen ze te gebruiken als instrumenten om werkelijk begrip en partnerschap te bereiken. Herschikking van de transatlantische betrekkingen kan een gezonde ontwikkeling zijn voor alle betrokkenen, indien zij de behoefte versterkt aan een actief en geëngageerd Amerika, samen met een Europa dat de verantwoordelijkheid draagt die gepaard gaat met rijpheid en volwassenheid. ■

Noten

- 1 Zie bijv. William Pfaff, 'The Coming Clash of Europe with America', in: *World Policy Journal*, Winter 1998/99, blz. 1-9; Stephen M. Walt, 'The Ties that fray: why Europe and America are drifting apart', in: *The National Interest*, Winter 1998/9, blz. 3-11; William Wallace, 'Europe, the Necessary Partner', in: *Foreign Affairs*, vol. 80(3), mei/juni 2001, blz. 16-34; en Antony Blinken, 'The False Crisis Over the Atlantic', in: *Foreign Affairs*, vol. 80(3), mei/juni 2001, blz. 35-49.
- 2 Hoewel het debat over de neergang van de Verenigde Staten al eerder van start was gegaan onder economen, specialisten in de internationale economie, en economische historici, was het toch Paul Kennedy's boek *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987), dat de discussie onder een breed publiek op gang heeft gebracht. In dezelfde tijd verscheen David Calleo's *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance* (New York: Basic Books, 1987). Een verdere belangrijke bijdrage tot het debat was Joseph Nye Jr.'s *Bound to Lead: The Change in the Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990) en Henry Nau's *The Myth of America's Decline* (New York: Oxford University Press, 1990).
- 3 Dit punt wordt vermeld maar niet verder uitgewerkt door Dominique Moïsi, 'The Real Crisis over the Atlantic', in: *Foreign Affairs*, vol. 80(4), juli/augustus 2001, blz. 149-154.
- 4 Robert D. Putnam, 'Civic Disengagement in Contemporary America', in: *Government and Opposition*, vol. 36(2), 2001, blz. 135.
- 5 Voor een onderzoek hierover, zie Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Londen: Simon and Schuster, 2001).
- 6 Horst G. Krenzler & Gunnar Wiegand, 'EU-US Relations: More than Trade Disputes', in: *European Foreign Affairs Review*, vol. 4(2), Summer 1999, blz. 173.
- 7 Judy Dempsey & Richard Wolffe, 'Comment and analysis', in: *Financial Times*, 27 juli 2001, blz. 13.
- 8 Timothy Garton Ash, 'Through American Eyes', in: *The World Today*, vol. 57(2), februari 2001, blz. 8.
- 9 Johanna McGeray, 'A Salesman on the Road', in: *Time*, vol. 158 (5), 30 juli 2001, blz. 18.
- 10 Krenzler & Wiegand, a.w. noot 6, blz. 179.
- 11 Deze worden opgesomd in het Verdrag van de Europese Unie onder artikel 17 Para. 2 als 'humanitaire opdrachten en reddingsopdrachten, vredeshandhaving en strijdkrachten in crisisbeheersing met inbegrip van *peacemaking*'.
- 12 Deze omvatten de jaarlijkse topbijeenkomsten tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie, het zogenaamde *New Transatlantic Market-place*-akkoord, het *Transatlantic Economic Partnership*, de Millennium Ronde en het wereldhandelsakkoord wat betreft financiële diensten.

Over de auteurs

SIMON DUKE is associate professor aan het European Institute for Public Administration (EIPA) te Maastricht en is gespecialiseerd in het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid.

ROBERTA HAAR doceert aan het Centre for European Studies in Maastricht. Dit jaar publiceerde zij bij Praeger een studie over het buitenlands beleid van Duitsland en Japan na de Koude Oorlog. Vertaling uit het Engels van dit speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven artikel door Sophie Vanhoonacker (EIPA).

De tweede uitbreiding van de NAVO

CEES HOMAN

Op weg naar een OVSE met militaire tanden?

DE AMERIKAANSE PRESIDENT BUSH HEEFT BIJ zijn eerste bezoek aan Europa in een toespraak in Warschau op 15 juni jl. het 'startschoot' gelost voor de discussie over de tweede uitbreiding van de NAVO. De NAVO-top in Praag in november 2002 moet over deze uitbreiding een beslissing nemen. Met zijn uitspraak in Warschau dat 'alle Europese nieuwe democratieën, van de Baltische Zee tot aan de Zwarte Zee en alle die er tussen liggen, dezelfde kans moeten hebben op veiligheid en vrijheid [...]', loste Bush ook een 'waarschuwingsschoot' in de richting van de Russen.¹

De nieuwe uitbreidingsronde van de NAVO is onderdeel van het tweesporenbeleid dat de alliantie in de jaren '90 is gaan volgen. Naast uitbreiding van het lidmaatschap is het bondgenootschap ook zijn taken gaan uitbreiden met conflictpreventie en conflictbeheersing in geheel Europa, tot over de grenzen van het NAVO-verdragsgebied. Dit is vastgelegd in het nieuwe Strategisch Concept, dat op de top in Washington in april 1999 werd goedgekeurd.

De alliantie voert hiermee in feite een beleid van *carrot and stick*.² Enerzijds biedt de NAVO het lidmaatschap aan (*carrot*) om de vreedzame transformatie en integratie aan te moedigen in een grotere Europese *veiligheidsgemeenschap*. Anderzijds biedt de transformatie van de NAVO naar een *conflictpreventie- en -beheersingsorganisatie (stick)* de mogelijkheid vrede af te dwingen en agressie af te schrikken in en rond Europa.

Zowel de uitbreiding als de nieuwe taken van de NAVO berusten voornamelijk op politieke overwegingen; d.w.z. niet op grond van de perceptie van een directe dreiging, maar op basis van een agenda van democratisering en integratie. Het Strategisch Concept van de NAVO spreekt dan ook over de bevordering van een 'zone van stabiliteit en veiligheid' in en rond Europa.

Amerikaans initiatief

Het initiatief om de NAVO uit te breiden is in het midden van de jaren '90 voornamelijk van de Verenigde Staten uit-

Er heersen forse meningsverschillen tussen de lidstaten van de NAVO over de tweede grote uitbreiding van het bondgenootschap. Het oordeel van de Verenigde Staten zal opnieuw de doorslag geven.

gegaan.³ De Amerikaanse administratie vond dat uitbreiding noodzakelijk was om de NAVO aan te passen aan de nieuwe veiligheidssituatie in Europa. Bovendien zouden hiermee nieuwe 'Bosnië's' kunnen worden voorkomen. Maar ook Duitsland had bij monde van minister van defensie, Volker Rühle, laten blijken het bondgenootschap te willen uitbreiden. Met het lidmaatschap van Polen en de Tsjechische Republiek zou Duitsland immers niet langer frontstaat zijn in de NAVO. Duitsland speelde dan ook een dominante rol in het debat over de eerste uitbreiding.

Een belangrijke stap van de NAVO op weg naar uitbreiding was het instellen van het Partnerschap voor Vrede (*Partnership for Peace* – PFP)-programma op de top in Brussel in 1994. PFP was vooral bedoeld de Partner-schaplanden behulpzaam te zijn bij de transformatie naar een professionele krijgsmacht. Daarbij diende PFP min of meer ook als voorloper van en ter voorbereiding op het eventuele lidmaatschap van het bondgenootschap voor PFP-landen die daarvoor belangstelling hadden. De NAVO gaf dan ook tegelijkertijd de opdracht voor een studie over uitbreiding, die in 1995 verscheen. Deze studie stelde politieke en militaire criteria vast voor staten die belangstelling hadden voor het lidmaatschap. Na intensieve onderhandelingen binnen de alliantie gingen er op de NAVO-top in Madrid in 1997 formele invitaties voor toelatingsonderhandelingen uit naar Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek. Na ratificatie door de parlementen van de NAVO-lidstaten werden deze 'Visegrad'-bondgenoten op 12 maart 1999 officieel in het bondgenootschap opgenomen.

Voor het lidmaatschap van deze landen was uitgebreid gelobbyd door goed georganiseerde etnisch-Europese politieke organisaties in Washington, waaronder het Pools-Amerikaans Congres. Een andere belangengroep, het 'Comité voor uitbreiding van de NAVO', voornamelijk bestaande uit vertegenwoordigers van de defensie-industrie, had zich ook regelmatig op het *Capitool* laten horen.

Frankrijk had aanvankelijk enige bedenkingen tegen uitbreiding. Het beschouwde die strijdig met zijn streven naar een Europese defensie. Toen bleek dat deze bezwaren niet door andere Europese lidstaten werden gedeeld, ging ook Frankrijk akkoord. Bij de onderhandelingen binnen de NAVO toonde Frankrijk zich tevens voorstander van het lidmaatschap van Roemenië en van Slovenië. Andere voorstanders van het lidmaatschap van deze landen waren Duitsland, België, Canada, Griekenland, Italië, Luxemburg, Portugal, Spanje en Turkije. De Amerikanen spraken op grond van binnenlandse politieke redenen echter hun veto hierover uit, onder de belofte dat ze het 'open deur'-beleid van de NAVO zouden blijven steunen.

Het 'Actieplan voor Aspirantleden'

Negen landen hebben voor de tweede uitbreidingsronde het lidmaatschap aangevraagd: Albanië, Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Macedonië, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Ter voorbereiding hierop nemen deze landen deel aan het 'Actieplan voor Aspirantleden' (*Military Action Program* [MAP]).⁴ Tot dit Actieplan werd besloten tijdens de NAVO-top van Washington op 24 april 1999. Het Actieplan omvat een uitnodiging aan ieder aspirantlid jaarlijks een nationaal programma in te dienen dat de voorbereidingen omschrijft om zich te kwalificeren voor lidmaatschap. Het programma bestaat uit vijf hoofdstukken met doelstellingen die voor het lidmaatschap relevant zijn: 1 Politiek en economie; 2 Defensie en militaire onderwerpen; 3 Budgettaire zaken; 4 Veiligheid (classificatie informatie e.d.); en 5 Juridische onderwerpen. De NAVO koppelt met zowel politieke als technische adviezen terug over de voortgang die ieder aspirant-lid met zijn programma boekt. Het 'Actieplan voor Aspirantleden' is in feite een NAVO-versie van de *acquis communautaire* van de EU. Succesvol afronden van het programma biedt echter géén garantie voor toelating. Dit blijft uiteindelijk een politieke beslissing. Toch schept het Actieplan zekere – in ieder geval morele – verplichtingen ten aanzien van een aspirant-lid dat zijn programma heeft voltooid.

Kroatië heeft zich inmiddels op een bijeenkomst van de MAP-landen in Bratislava in mei jl. ook aangemeld voor het kandidaat-lidmaatschap van de NAVO.

Opties

Inmiddels zijn er verscheidene opties voor een nieuwe uitbreiding onderwerp van publieke discussie:⁵

1 *De deur blijft open, maar geen invitaties.* Deze optie,

om ingevolge artikel 10 van het NAVO-verdrag wel de deur open te houden maar geen landen uit te nodigen, lijkt weinig realistisch.⁶ In het licht van de toespraak die president Bush in Warschau hield, is dit ook zeer onwaarschijnlijk. De MAP-landen zullen deze optie waarschijnlijk als een Jalta-2 uitleggen en de NAVO zal bij deze landen ernstig aan geloofwaardigheid inboeten. Sommige kandidaat-lidstaten zullen waarschijnlijk hun hervormingen en deelname aan het MAP vertragen of zelfs stopzetten. Bovendien is er het risico van 'renationalisatie' van het veiligheids- en defensiebeleid in deze landen. Ten slotte zou deze optie de indruk kunnen wekken dat de NAVO voor de Russische bezwaren is gezwicht.

2 *Big Bang.* Een tweede optie staat bekend als *Big Bang*. Deze houdt in dat de NAVO *alle* MAP-landen uitnodigt, onder voorwaarde dat feitelijke toetreding pas mogelijk is indien een land alle vijf MAP-hoofdstukken heeft voltooid. Het voordeel van deze optie is dat een *beauty contest*, met de nodige naijver tussen de kandidaten, wordt voorkomen. Een ander voordeel is dat zij de lont uit het Baltisch kruisvat haalt. Deze optie verhindert ook het ontstaan van nieuwe scheidslijnen in Midden-Europa en voorkomt waarschijnlijk een ommekeer in de democratiseringsprocessen die zich voltrekken in de landen die voor de tweede maal nul op het rekest zouden krijgen. De *Big Bang*-optie verschaft de Russen ook zekerheid over het ambitieniveau van de NAVO op het gebied van uitbreiding. Een stapsgewijze benadering zou iedere keer weer een nieuwe reactie van de Russen uitlokken.

Sommige bondgenoten zullen deze optie waarschijnlijk afwijzen vanwege de Russische bezwaren. Bovendien zou deze optie erg lang gaan duren en negatieve gevolgen kunnen hebben voor de vooruitzichten voor landen die géén deel uitmaken van de tweede ronde, maar wel belangstelling tonen voor het lidmaatschap, zoals Oekraïne en Kroatië.

3 *Eén land uitnodigen.* Een derde optie is dat slechts één land uitgenodigd wordt. Binnen de NAVO bestaat min of meer consensus over de toetreding van Slovenië, dat in 1997 net de boot miste. Het land voldoet aan de toelatingscriteria en heeft als voordeel dat het Hongarije met het NAVO-verdragsgebied verbindt. Slovenië levert ook voor de artikel 5-garantie geen problemen op. Het grote bezwaar van deze optie is dat deze keus grote afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van het 'open deur'-beleid van de NAVO. Deze optie zal uiteraard op weinig bezwaren van de Russen stuiten.

4 *Een beperkt aantal landen uitnodigen.* De vierde optie, meer dan één aspirant uitnodigen voor toelatingsonderhandelingen, houdt de politieke vaart erin en doet geen afbreuk aan de geloofwaardigheid van artikel 10 van het NAVO-verdrag. Wel ontstaat het probleem welke *sweeteners* moeten worden bedacht voor de niet uitgenodigde MAP-partners. Op de NAVO rust dan de bewijslast aan te tonen dat de uitgenodigde landen wél hun hervormingen hebben doorgevoerd.

Naast Slovenië is Slowakije een goede tweede kandidaat om volgend jaar voor toetredingsonderhandelingen uitgenodigd te worden. Slowakije liep in 1997 het lidmaatschap voornamelijk mis vanwege het beleid van premier Vladimir Mečiar. Ook dit land heeft een geografisch voordeel, omdat het aan Polen en Hongarije grenst. Indien ook Litouwen wordt uitgenodigd, maakt dat de Russen duidelijk dat er geen 'rode lijn' bestaat. Met deze drie landen breidt de NAVO zich tegelijkertijd in drie geografische richtingen uit: Zuidoost-Europa, Midden-Europa en Noord-Europa. Bovendien gaat er een politiek signaal van uit aan de Baltische staten en Zuidoost-Europa dat hun regio niet ontkoppeld wordt van integratie in de Euro-Atlantische instituties.

5 *Eerst de EU uitbreiden.* Een vijfde optie is eerst de EU uit te breiden, voordat de NAVO hiertoe overgaat. Dit zou de NAVO de tijd geven haar prioriteiten te heroverwegen en met Rusland de betrekkingen aan te halen. In dit geval zou de EU de prioriteiten en het beleid van de NAVO gaan bepalen, en dat zou voor vele Amerikaanse Senatoren onaanvaardbaar zijn.

Een gestage uitbreiding van de NAVO roept in ieder geval vragen op over de verhouding tussen de meer op conflictpreventie en -beheersing gerichte NAVO en het zich langs dezelfde lijnen ontwikkelende Europese veiligheids- en defensiebeleid. Het verdient dan ook aanbeveling bij NAVO en EU zoveel mogelijk naar overlapping te streven. Anders krijgt Europa straks te maken met een veiligheidsorganisatie die driekwart van de lidstaten van de EU omvat, terwijl de resterende EU-leden door de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten buiten de deur worden gehouden.⁷

Rusland

Hoewel de NAVO Rusland meermalen duidelijk heeft gemaakt dat het geen vetorecht heeft in de uitbreidingsplannen van de NAVO, spelen Russische bezwaren ongetwijfeld een rol in de discussie binnen de NAVO over de tweede uitbreiding.⁸ President Jeltsin schreeuwde moord en brand toen in het midden van de jaren '90 de NAVO voor het eerst wilde uitbreiden. Hij dreigde toen met een nieuwe Koude Oorlog en waarschuwde zelfs zijn nucleaire raketten op Warschau te richten. Rusland heeft zich inmiddels neergelegd bij het lidmaatschap van de 'Vise-grad'-landen, waarschijnlijk omdat het bondgenootschap bereid was concessies te doen in de vorm van een aanpassing van het CFE-verdrag over conventionele strijdkrachten in Europa en de belofte geen buitenlandse troepen en geen nucleaire wapens op het grondgebied van de nieuwe leden te stationeren. Curieus genoeg zijn sinds 1997 de betrekkingen tussen Rusland en Polen aanmerkelijk verbeterd.

De NAVO krijgt in de ogen van de Russen nu echter steeds omvangrijker profiel, omdat de alliantie nieuwe militaire en politieke taken heeft gekregen, terwijl de

oude taken gehandhaafd blijven. In feite is er volgens de Russen sprake van een drievoudige uitbreiding: naast uitbreiding van het *ledental*, is er ook sprake van uitbreiding van de *taken* en van het *gebied* waar de NAVO wil opereren (Euro-Atlantische regio).

Rusland beschouwt de NAVO vooral als een door de Verenigde Staten gedomineerd militair-politiek bondgenootschap dat gericht is tegen Rusland, waardoor de Verenigde Staten hun 'heerschappij' over Europa kunnen handhaven en zelfs uitbreiden. De Russen willen voorkomen dat de centrale veiligheidsrol in Europa vervuld wordt door een organisatie waarvan ze geen deel uitmaken en waartoe ze ook geen directe toegang hebben. De vraag is dan ook niet of de Russen zullen reageren op een nieuwe uitbreiding, maar op welke wijze. In feite kan Rusland echter weinig doen, behalve te protesteren, diplomatieke relaties te bevriezen en te kletteren met zijn 'nucleaire sabel'. Bovendien is het economisch afhankelijk van het Westen. Dit niet alleen voor de export van olie en gas, maar ook voor investeringen die Poetin nodig heeft voor de renovatie van de industrie.

De Baltische staten

Het Russische politieke en militaire leiderschap heeft in ieder geval duidelijk gemaakt dat zij het Baltische lidmaatschap van de NAVO als een 'rode lijn' beschouwen die niet overschreden mag worden.⁹ Zij ziet in een Baltisch lidmaatschap een directe bedreiging van vitale nationale belangen, aangezien het hier gaat om een uitbreiding die zich op voormalig sovjetterritorium uitstrekt. Het belangrijkste onderwerp in de uitbreidingsdiscussie vormt dan ook ongetwijfeld het lidmaatschap van de Baltische staten. In de Verenigde Staten is de steun voor het lidmaatschap van deze landen de laatste tijd bijzonder gegroeid. Twee jaar geleden was dit nog grotendeels een taboe.¹⁰

Aangezien de NAVO steeds verkondigt dat Rusland géén veto heeft over de vraag welke landen lid mogen worden, pleiten velen in Amerika voor het lidmaatschap van ten minste één Baltische staat. Zo is de vroegere nationale veiligheidsadviseur van president Carter, Zbigniew Brzezinski, van het laatste een voorstander, terwijl senator Jesse Helms alle drie Baltische staten wil toelaten.¹¹ Duitsland staat echter gereserveerd tegenover toelating van de Baltische staten. Het vreest dat dit tot een ernstige verslechtering van de relaties tussen de NAVO en Rusland zal leiden. Voormalig minister van buitenlandse zaken Kinkel betwijfelt dan ook of, gezien de Russische bezwaren, een tweede uitbreidingsronde volgend jaar wel aan de stabiliteit en veiligheid in Europa zal bijdragen.¹² De defensiespecialist van de SPD-fractie, Markus Merckel, heeft zich daarentegen wél voor het lidmaatschap van de Baltische landen uitgesproken.¹³

Voorstanders van zo'n lidmaatschap hanteren het morele argument dat deze landen niet weer gediscrimineerd

mogen worden, omdat ze in 1941 geannexeerd werden door de toenmalige Sovjetunie. Voor de Amerikanen mag de lijn die Hitler en Stalin in 1939 trokken en die ze nooit erkend hebben, geen enkele rol spelen in hun beleid. Een ander argument van voorstanders is dat ingevolge de Slotakte van Helsinki landen zelf mogen uitmaken welk veiligheidsarrangement ze treffen. Aangezien alle OVSE-landen erkennen dat de veiligheid in Europa ondeelbaar is, mogen de Russen geen veto hebben over het lidmaatschap van de Baltische staten.

Hoewel de NAVO heeft verklaard dat geen enkel Europees democratisch land uitgesloten zal worden op grond van zijn geografische ligging, rijst bij toetreding van de Baltische staten toch de vraag in hoeverre artikel 5 van het NAVO-verdrag uit militair oogpunt voor deze landen geloofwaardig is. Gezien de geografische ligging van deze landen, hun geringe militaire potentieel en de nabijheid van Russische strijdkrachten is het de vraag of de NAVO in staat is met conventionele strijdkrachten deze regio te verdedigen. Artikel 5 van het NAVO-verdrag berust uiteindelijk op de geloofwaardigheid van de Amerikaanse nucleaire garantie.¹⁴ Het is echter onwaarschijnlijk dat het Amerikaanse Congres akkoord zou gaan met de inzet van nucleaire wapens om deze kleine landen te beschermen, aangezien hier geen Amerikaans nationaal belang in het geding is. Een vooraanstaande Amerikaanse senator heeft desgevraagd verklaard dat artikel 5 in de toekomst alles kan betekenen: 'Van een nucleair antwoord tot een protest in de vorm van een prentbriefkaart.'

Indien volgend jaar geen Baltische staten worden toegelaten, kan dat echter bij Rusland de indruk wekken dat het Westen stilzwijgend accepteert dat de Baltische staten tot de invloedssfeer van Rusland behoren.

Russisch lidmaatschap van de NAVO

De laatste maanden is de mogelijkheid geopperd de Russen op de langere termijn het perspectief te bieden van NAVO-lidmaatschap. Dit vooral om aan de Russische bezwaren tegen uitbreiding tegemoet te komen.¹⁵ De veiligheidsadviseur van president Bush, Condoleeza Rice, verklaarde onlangs dat, nu de Verenigde Staten en Rusland geen 'strategische tegenstanders' meer zijn, zelfs Ruslands lidmaatschap van de NAVO niet meer is uitgesloten. Ook president Poetin heeft op een persconferentie laten weten dat Rusland voor het NAVO-lidmaatschap wil opteren. Hij vindt dat de NAVO óf moet ophouden Rusland als een vijand te beschouwen, óf de alliantie als een geopolitiek anachronisme moet opheffen.

De Amerikaanse senator Gephardt verklaarde zich na een bezoek aan Rusland ook voorstander van een Russisch lidmaatschap. Volgens Gephardt is er geen betere manier om een nieuwe Koude Oorlog – of zelfs erger – te voorkomen dan door ook Rusland het vooruitzicht van lidmaatschap te bieden. Bondskanselier Schröder heeft

gezegd dat wanneer men de dingen in een historische context plaatst, het Russisch lidmaatschap van de NAVO op de lange termijn niet uitgesloten kan worden.

Wanneer Rusland tot de NAVO zou toetreden, houdt de NAVO echter op te bestaan in haar oorspronkelijke vorm. De vraag is dan hoe de nieuwe NAVO eruit zal zien. Een optie zou zijn de NAVO op de lange termijn op te laten gaan in de OVSE, om als militair instrument van deze organisatie te dienen. De OVSE zou dan een veiligheidsorganisatie worden die conflicten binnen en tussen lidstaten voorkomt (collectieve veiligheid) en die bedreigingen van buiten afweert (collectieve defensie). Daarmee zouden de Verenigde Staten wel hun dominante rol in de Europese veiligheid verliezen. Vooralsnog is de discussie over een Russisch lidmaatschap echter vooral academisch van aard, want het land voldoet volstrekt niet aan de toelatingscriteria voor het lidmaatschap.

Ervaringen met de nieuwe lidstaten

Een andere factor van invloed op de besluitvorming over uitbreiding zijn de ervaringen die zijn opgedaan met de drie nieuwe lidstaten.¹⁶ Die zijn niet onverdeeld gunstig. Vooralsnog blijven deze landen meer consument dan producent van veiligheid. De integratie van Polen, de Tsjechische Republiek en Hongarije toont aan dat dit een langdurig en moeilijk proces is. De vooruitzichten op militair gebied zijn weinig rooskleurig. De politieke winst van het lidmaatschap weegt voor deze landen klaarblijkelijk zwaarder dan het op orde brengen van hun strijdkrachten.¹⁷

Alleen Polen heeft duidelijk laten blijken vastbesloten te zijn een zo groot mogelijke bijdrage aan de NAVO te leveren. De Hongaarse minister van defensie heeft al aangekondigd dat het nog zo'n vijf tot acht jaar duurt alvorens Hongarije aan de NAVO-normen voldoet. De Tsjechische krijgsmacht besteedt een groot deel van het defensiebudget aan aanschaf en modernisering van materieel dat vanuit het NAVO-gezichtspunt van compatibiliteit onnodig is. De aanpassingen op het gebied van interoperabiliteit, onderhoud en logistieke ondersteuning ondervinden vooral vanwege geldgebrek de nodige vertraging.

Ook politiek zijn de ervaringen met de nieuwe lidstaten gemengd. Bij de NAVO-interventie in Kosovo betitelde de Tsjechische premier de NAVO als 'oorlogshitsers' en 'primitieve holbewoners'. Ook de Tsjechische bevolking keerde zich tegen het NAVO-ingrijpen en demonstreerde op straat.

Tot slot

Voor zover lidstaten van de NAVO hun standpunt over de komende uitbreiding publiekelijk hebben geuit, heerst grote diversiteit. Zo steunt Italië de kandidatuur van Roemenië en Denemarken die van de Baltische staten. Het

oordeel van de Verenigde Staten zal ook dit keer weer doorslaggevend zijn. Duitsland, dat zich thans omringd ziet door NAVO-bondgenoten, speelt nu een minder assertieve rol.

Waarschijnlijk zal de mate waarin een aspirant-lidstaat politieke hervormingen heeft doorgevoerd, het grootste gewicht in de schaal gaan leggen. Gezien de geringe omvang van de strijdkrachten van de MAP-landen en hun over het algemeen weinig geavanceerde technologie en training en geringe inzetbaarheid, zullen deze landen de komende tien à vijftien jaar slechts een bescheiden militaire bijdrage aan de NAVO kunnen leveren wat betreft collectieve verdediging en vredesmissies. In de nabije toekomst zullen hun defensie-budgetten (met uitzondering van Slovenië) ook veel kleiner blijven dan die van huidige NAVO-lidstaten van vergelijkbare grootte. Waarschijnlijk is de grootste militair relevante bijdrage die deze landen kunnen leveren, de toegang tot hun luchtruim en infrastructuur voor de ondersteuning van NAVO-operaties.

Het lidmaatschap lijkt thans alleen voor Slovenië een gelopen race. Uit een recente studie van de RAND-corporation blijkt dat Slovenië zich het meest heeft gekwalificeerd voor het lidmaatschap.¹⁸ De Amerikaanse Senaat heeft vorig jaar al een 'resolution of support' aangenomen voor de toetreding van Slovenië. Daarentegen zijn de kansen van Macedonië en Albanië vrijwel nihil. Deze landen voldoen het minst aan de NAVO-criteria.

Hoe dan ook, naast het Amerikaanse anti-raketschild en de Europese plannen voor een autonoom in te zetten militaire capaciteit zal de nieuwe uitbreiding van de NAVO de komende tijd hoog op de transatlantische agenda prijken. ■

Noten

- 1 Frank Bruni, 'President Urges Expansion of NATO to Russia's Border', in: *The New York Times*, 16 juni 2001.
- 2 Thomas S. Szayna, *NATO Enlargement, 2000-2015, Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, RAND Corporation, blz. 9-10. Zie verder voor het transformatieproces in de NAVO de diverse bijdragen in: Rob de Wijk, Bram Boxhoorn, Niklaas Hoekstra (red.), *NATO after Kosovo*, Royal Netherlands Military Academy, Netherlands Atlantic Association, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Breda, 2000.
- 3 Gerald B. Solomon, 'The NATO Enlargement Debate, 1990-1997', Center for Strategic and International Studies, *The Washington Papers*/174, Washington, D.C. 1998.
- 4 Klaus-Peter Klaiber, 'Het Actieplan voor Aspirant-leden: de deur van de NAVO blijft open', in: *NAVO Kroniek*, zomer 1999, blz. 23-26; en Stephen Blank, 'MAP Reading: NATO's and Russia's Pathways to European Military Integration. A Synopsis', in: *East European Studies*, februari 2001, blz. 28-31.
- 5 Zie Jeffrey Simon, 'The Next Round of NATO Enlargement', in: *Strategic Forum*, No. 176, oktober 2000, blz. 4-7; Robert E. Hunter, 'NATO Enlargement: Decisions for the New President', in: Frank Carlucci, Robert

Hunter, Zalmay Khalilzad (red.), *Taking Charge, A Bipartisan Report to the President-Elect on Foreign Policy and National Security*, RAND Corporation, blz. 40-44.

- 6 Artikel 10 luidt: 'De partijen kunnen, bij eenstemmigheid, elke andere Europese staat die de verwezenlijking van de beginselen van dit Verdrag kan bevorderen en die kan bijdragen tot de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied, uitnodigen tot dit Verdrag toe te treden.' Een lidmaatschap van Georgië, dat diverse malen hiervoor belangstelling heeft getoond, vereist dus formeel een wijziging van het NAVO-verdrag.
- 7 Zbigniew Brzezinski, 'NATO and EU Need To Grow Together', in: *The International Herald Tribune*, 17 mei 2001.
- 8 Zie voor een overzicht van de Russische bezwaren, Vladimir Baranovsky, *NATO enlargement: Russia's attitudes*, IISS/CEPS European Security Forum, Brussel, 9 juli 2001.
- 9 Kent R. Meyer, 'US Support for Baltic Membership in NATO: What Ends, What Risks?', in: *Parameters*, winter 2000-01, blz. 67-82.
- 10 Stephen F. Larrabee, *Nato Enlargement: Prague and Beyond*, IISS/CEPS European Security Forum, Brussel, 9 juli 2001, blz. 2-3.
- 11 Zbigniew Brzezinski, 'It's Time to End Uncertainty', Address to the Conference of the Central European Prime Ministers on "Europe's New Democracies: Leadership and Responsibility", Bratislava, 11 mei 2001.
- 12 Klaus Kinkel, 'NATO-Erweiterung nicht uebereilen', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 juli 2001.
- 13 Karl-Heinz Kamp, *Die nächste Runde der NATO-Erweiterung, Kriterien und Optionen*, Broschürenreihe herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr 32, blz. 16.
- 14 Lawrence S. Kaplan, 'NATO Enlargement: The Article 5 Angle', in: *Bulletin of The Atlantic Council of the United States*, Vol. XII, No. 2, februari 2001.
- 15 Zie o.a. Peter Baker, 'Russia in NATO? For Now, Just Talk', in: *Washington Post Foreign Service*, 12 augustus 2001, blz. A17; Timothy Garton Ash, 'Tell Russians They Could Be Welcome in NATO', in: *The International Herald Tribune*, 23 juli 2001; James Chace and Charles A. Kupchan, 'Bring Mother Russia into the Fold', in: *Los Angeles Times*, 1 juli 2001; Quentin Peel, 'A fresh look at enlarging Nato', in: *Financial Times*, 27 juni 2001; Henry Kissinger, 'What to Do with the New Russia', in: *Washington Post*, 14 augustus 2001; J.L. Heldring, 'Reverse-ment des alliances', in: *NRC Handelsblad*, 9 augustus 2001; en Bart Rijs, 'NAVO van Vancouver tot Vladivostok?', in: *Volkskrant*, 15 augustus 2001.
- 16 Jeffrey Simon, 'Transforming the Armed Forces of Central and East Europe', in: *Strategic Forum*, No 172, juni 2000; en Andrew A. Mitcha, 'Poland, Hungary and the Czech Republic in NATO: Producers or Consumers of Security?', in: *East European Studies*, februari 2001, blz. 16-20.
- 17 *Ibid.*, blz. 17.
- 18 Curieus genoeg zouden de huidige lidstaten Turkije en Griekenland ook niet aan alle criteria voldoen. Dit vanwege het feit dat ze hun geschillen met nabuurlanden niet hebben opgelost. Turkije voldoet bovendien niet aan de eis van democratie en democratische controle op de strijdkrachten.

Over de auteur

GENERAAL-MAJOR DER MARINIERS B.D. MR DRs C. HOMAN is verbonden aan het Instituut 'Clingendael' te Den Haag.

Europa en de nieuwe Amerikaans-Russische verhouding

P.J. TEUNISSEN

Oud en nieuw in Amerikaans veiligheidsbeleid

NA EEN KORTE PERIODE VAN OVERLEG, afgelopen zomer, tussen de Amerikaanse en de Russische regering, liggen de posities inzake *Ballistic Missile Defence* (BMD) praktisch vast. Bush heeft 23 augustus verklaard dat de Verenigde Staten zich, volgens een eigen tijdschema, zullen terugtrekken uit het *Anti-Ballistic Missile* (ABM)-verdrag. Rusland houdt ten principale aan het verdrag vast en is alleen bereid tot 'bepaalde amendementen', die ten dele tegemoet komen aan de Amerikaanse bezwaren.¹ Bush is haast gaan maken. Eveneens in augustus verklaarde onderminister van defensie Bolton dat de Verenigde Staten tegen november een definitief Russisch antwoord wilden, alvorens in Texas de ontmoeting Bush-Poetin zal plaatsvinden.

Eind augustus benoemde Bush generaal Richard Myers tot voorzitter van de Chefs van Staven. Myers staat bekend als voorstander van BMD, waarbij hij ook opstellingen in de ruimte nodig acht. Dit zowel ter bescherming van Amerikaanse satellieten die essentieel zijn voor de krijgsmacht, als ten behoeve van een meer effectieve BMD.

De Amerikaanse regering wil de vrijheid hebben diverse varianten te testen en opstellingen voor te bereiden. Alleen het Congres kan de regering nu nog stoppen of afremmen. De vraag is eerst welke verklaringen generaal Myers voor de Senaat zal afleggen en of deze zijn benoeming zal aanvaarden. Daarna komt de problematiek terug bij de behandeling van de defensiebegroting en het veiligheidsbeleid.

Algehele stopzetting van BMD is praktisch uitgesloten, mede gezien de voorgeschiedenis. De kwestie van BMD, tot op zekere hoogte een opvolger van het *Strategic Defence Initiative* (SDI) van Reagan, is al begin jaren '90 ter sprake gebracht, in het kader van de 'revolution in military affairs'. Van meet af aan werd gedacht aan een 'national defence'. De voorstanders van technologische vernieuwing van de Amerikaanse strijdkrachten wezen in het bijzonder op de toenemende militaire kracht van de landen van het Zuidelijk Halfrond.

Het Amerikaans programma van Ballistic Missile Defense zal er vrijwel zeker komen. Wat betekent datvoor de betrekkingen tussen Amerika, Europa en Rusland?

Rusland wees BMD aanvankelijk af, maar rond 1994 werd een compromis bereikt, dat alleen raketten toestond voor de bescherming van regionaal optredende Amerikaanse strijdkrachten. Dit zou nog verenigbaar zijn met het ABM-verdrag; een 'national defence' niet. Gezien de tegenstellingen rond de 'missile defence', ook in de Verenigde Staten, is tijdens het bewind van Clinton de gedachte van een *beperkte* nationale verdediging tegen 'piratenlanden' teruggekeerd.²

De Russische reactie was opnieuw afwijzend. Een beperkte opzet zou slechts de aanzet zijn tot een volledige *national missile defence*. Toch liet de Russische regering enige ruimte voor overleg, terwijl president Clinton de inspanningen op dit terrein vooral tot onderzoek beperkte. Maar ook onder zijn bewind zijn er nieuwe impulsen geweest: als antwoord op Noord-Koreaanse raketlanceringen richting Japan en ten tijde van de Chinese beschietingen rond Taiwan in 1996, zond Clinton er een vlooteneheid naartoe. Deze beslissing was hem naar eigen zeggen niet gemakkelijk gevallen. Clinton wilde echter geen verdragen opzeggen voordat de uitvoerbaarheid van BMD bewezen was. Bush jr. draait het om: het ABM-verdrag moet worden opgezegd ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling van BMD.

In de presidentiële verkiezingscampagne bleek dat de gedachte van een 'national defence' wel degelijk leefde. De strateeg Elliot Cohen schreef dat de regering eenvoudig de waarheid moest zeggen: de 'missile defence' moest een volledige 'national defence' worden, vooral bedoeld tegen China, de grote rivaal van de toekomst.³ Deze redenering

werd officieel niet aanvaard. Bush verklaarde dat er 'onder zijn bewind' geen volledige *National Missile Defence* zou komen. Aansluitend volgde een naamswijziging van NMD in BMD en een aanbod aan de NAVO-bondgenoten ook hen te beschermen in samenhang met hun medewerking aan BMD. Vooral de medewerking van Groenland (Denemarken) en het Verenigd Koninkrijk aan het waarnemingsstelsel is van belang.

Bush beklemtoonde dat het de Verenigde Staten wél ging om een heroriëntering van de defensie, maar niet tegen Rusland: 'the Cold War is over', met als omstreden conclusie dat de wederzijdse afschrikking en het ABM-verdrag verouderd waren.

Gezien de weerstand in vooral de Democratische Partij werd een taakgroep van het East-West Institute ingesteld, waarin naast Republikeinen ook vooraanstaande Democraten zitting hadden. Deze bracht op 16 juli jl. een rapport uit, dat in essentie door de regering is overgenomen.⁴ Het stelt dat de Verenigde Staten en Rusland de mogelijkheid hebben 'een dramatisch keerpunt' in hun betrekkingen tot stand te brengen. Zo maakt zelfbescherming door afschrikking plaats voor zelfbescherming door defensie. Het ABM-verdrag moet dus op de helling. Tegelijk zullen de offensieve kernwapens worden beperkt. Dit alles moet gebeuren in samenwerking met Rusland, maar ook andere landen kunnen deelnemen aan het overleg, in het bijzonder Japan, India, China en de Europese Unie. Voorts zal Rusland uitzicht krijgen op het lidmaatschap van NAVO en EU.

Deze voorstellen weerklinken in de uitspraak van de Amerikaanse veiligheidsadviseur Condoleezza Rice in Moskou dat de Verenigde Staten bij de herziening van hun defensiebeleid streven naar een breed raamwerk voor samenwerking met Rusland, waarin samenwerking bij de opbouw van BMD wordt aangeboden en ook een NAVO-lidmaatschap niet wordt uitgesloten.⁵

De gedachtengang van het rapport van het East-West Institute lijkt niet onredelijk, maar gaat wel vër. Het komt erop neer dat Rusland eigenlijk niet mag weigeren en dat de belangrijke landen en regio's van Eurazië met Amerika om de tafel moeten gaan zitten. Maar Rusland en de wereldpolitiek laten zich niet zo snel hervormen. Bovendien zijn er ook kwetsbare punten aan Amerikaanse zijde, in het bijzonder de doelstelling van het nieuwe beleid, door Rice uiteengezet.⁶ De Verenigde Staten moeten de wereld duidelijker beheersen dan onder Clinton is gebeurd en de diverse landen en regio's op hun plaats houden, aldus Rice, die vervolgt met: 'If it is worth fighting for, you had better be prepared to win,' want het gaat om het Amerikaanse belang. De Verenigde Staten willen krachtig kunnen optreden, ook tegen 'piratenlanden'. Dat staat op gespannen voet met aangeboden samenwerking.

De Amerikaanse wijze van onderhandelen inzake ABM is bovendien kwetsbaar omdat de Verenigde Staten in eerste instantie niet hebben gestreefd naar – tijdroven-

de – precieze afspraken, maar naar het aanvaard krijgen van het 'nieuwe raamwerk'. De concrete invulling was voor later zorg. Rusland zou eerst moeten toegeven op het hoofdpunt en vervolgens moeten zien wat het terugkrijgt. Een dergelijke aanpak verdraagt zich moeilijk met de situatie in Rusland.

Het aanbod van samenwerking bij de opbouw van BMD lijkt niet onredelijk, maar het plaatst Rusland in een positie van afhankelijkheid van de Verenigde Staten en brengt nieuwe defensie-uitgaven voor Moskou mee. Ook voltrekt nieuwe wapenopbouw zich in een wereld die zich anders kan gedragen dan de Amerikanen beogen. Andere landen kunnen tegenmaatregelen nemen door uitbreiding van hun kernrakettenarsenaal en er kan meer proliferatie optreden. Het Amerikaanse argument dat BMD een vorm van 'counter-proliferation' is, doordat het de productie van kleinere kernwapenarsenalen zinloos maakt, gaat niet *per se* op. Als dergelijke arsenalen de Amerikanen zo irriteren, kan het aantrekkelijk zijn ze te hebben. Ook de defensieve rakettechnologie zal zich verspreiden. Het resultaat is een moeilijk te voorspellen wapeningswedloop.

Dit gevaar is des te groter naarmate de Verenigde Staten zelf sceptischer staan tegenover verdragen inzake wapenbeheersing en de daarmee verbonden verificatie. Het valt op dat Amerikaanse woordvoerders onlangs het Amerikaanse belang bij wapenbeheersing hebben onderstreept en zich vooral beroepen op verdragschending door andere landen.⁷ Maar de lijst van Amerikaanse absenties is een onmiskenbaar gegeven.⁸ Tegelijk zijn de Verenigde Staten onafgebroken koploper in de internationale wapenuitvoer, juist ook naar het Zuidelijk Halfrond.

Een volgende kwestie betreft de internationale conflictbemiddeling. Clinton heeft getracht Israël en de PLO tot elkaar te brengen, ook inzake Oost-Jeruzalem, daarbij in feite toewerkend naar uitvoering van resolutie 242 van de Veiligheidsraad, die de terugtrekking van Israëlische troepen uit bezette gebieden eist. Bush nam direct afstand van dat beleid. Ook een VN-vredesoperatie om het gewapend geweld tussen partijen te stoppen, of althans te beperken, past niet meer in het Amerikaanse beleid.

Met een mogelijke Russische toetreding tot de NAVO zou overigens veel méér aan de hand zijn dan 'samenwerking' tussen Oost en West. Het zou ook gaan om beïnvloeding van de wereldpolitieke verhoudingen naar Amerikaans inzicht. In de praktijk zou een en ander ook leiden tot terugkeer van de Chinees-Russische wedijver om betrekkingen met het Westen, zoals in de jaren '70 door Kissinger is geïntroduceerd.

Per saldo blijft er dus veel ruimte voor debat. Maar BMD is een continue ontwikkeling, die versterkt kan worden door de gedachte dat in de *global village* zelfmoordacties ook door regeerders, met massale-vernietigingswapens, kunnen worden uitgevoerd en dat de Verenigde Staten zich daartegen willen verweren. Bovendien willen de

Verenigde Staten hun ruimtesatellieten, onmisbaar voor moderne strijdkrachten, effectief beschermen. En naarmate de proliferatie voortschrijdt, zal de BMD omvangrijker worden.

De Russische zijde

Anderzijds is het de vraag hoeveel compassie men met Rusland moet hebben. Er is aan Russische zijde waarschijnlijk geen eenstemmigheid geweest. In ieder geval is in verscheidene richtingen afgetast. Er is overleg geweest met Iran en Noord-Korea om hun strategische wapenprogramma's te stoppen. Noord-Korea heeft op Russische aandrang beloofd tot 2003 af te zien van lancering van raketten en geen landen te bedreigen die de Noord-Koreaanse soevereiniteit respecteren.⁹ Daartegenover staat dat de Russische regering in juli jl. een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad voor verbeterde sancties tegen Irak heeft geblokkeerd. Ook hebben Russische autoriteiten bedreigd met versterking van de Russische ICBM's (Inter-Continental Ballistic Missiles) en een hervatting van het ontwikkelen van MIRVen (Multiple Independently Targeted Reentry Vehicles), zodat een Amerikaanse 'missile defence' zou worden verzadigd en doorbroken. 'Hoe sterker het schild, des te langer het zwaard.'¹⁰ Eind augustus is Rusland met de productie van een supersonische kruisraket voor de korte afstand gestart, daarmee van zijn kant de wapeningswedloop hervattend.

Wel heeft de Russische regering uitnodigingen voor militair overleg met de Verenigde Staten aanvaard. En de taakgroep van het East-West Institute heeft in Rusland uitvoerige gesprekken gevoerd met politieke en militaire leiders, inclusief Poetin zelf.

Tegelijk is de regering afhoudend gebleven wat betreft lidmaatschap van NAVO en EU. Zij liet zich op dit punt niet uit de tent lokken. *Last but not least* heeft de Russische regering vorig jaar zelf officiële voorstellen gedaan voor een Europees BMD-systeem, waarin West-Europa en Rusland zouden samenwerken. Dit alles doet vermoeden dat de Russische opstelling inzake BMD duidelijk ook politiek bepaald is: het gaat erom de Verenigde Staten onder druk te houden met de kwetsbaarheid van de afschrikking en om internationale rivaliteit.

Europa

Uit de vele consultaties binnen de NAVO is gebleken dat een aantal West-Europese bondgenoten de Amerikanen wil steunen, zij het na de nodige overredingskracht. Waarschijnlijk zal het Verenigd Koninkrijk meewerken, gevolgd door Denemarken. Nederland werkt mee in zoverre Nederlandse technologie voor uitschakeling van raketten aan de Verenigde Staten wordt geleverd. Over de vraag of de West-Europese landen een actieve bescherming door BMD gaan zoeken, moeten de politieke debat-

ten nog worden gevoerd. Haastige spoed is dan zeker niet goed. Het is niet duidelijk of de Europese landen een keuze uit varianten hebben, wél dat de kostenfactor gewicht in de schaal zal leggen.

Europa zal er goed aan doen meer met één stem te spreken, maar voor het overige is zijn speelruimte beperkt. Naar de mening van diverse Ruslanddeskundigen is het aan te bevelen een uitbreiding van de NAVO naar alle democratische landen van Midden-Europa te vermijden en vooralsnog te vervangen door versnelde uitbreiding van de Europese Unie. Dat is immers ook een versterking van de veiligheid van de betrokken landen, alleen minder openlijk. Een dergelijk beleid is echter niet haalbaar, gezien de moeilijkheden die zich bij de uitbreiding voordoen. Deze liggen voor minstens de helft aan de zijde van de EU zelf. Het betreft vooral de institutionele problemen, de landbouw en de structuurfondsen.

De steun voor een zelfstandige Europese defensie, ter vergroting van de Europese invloed in de wereld, zal waarschijnlijk toenemen. Maar ook hier zijn forse problemen. Er zou op zijn minst een sterke politieke unie moeten zijn, bij voorkeur een federaal Europa. Dat botst met de opstelling van in het bijzonder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de belangrijkste militaire mogendheden in de Unie. Vervolgens is er wederom de kostenfactor, vooral voor voldoende militair personeel, een geheel eigen commandostructuur en de bijbehorende middelen van C4I.¹¹ De lidstaten hebben nu al grote moeite de middelen bijeen te brengen die zij ten behoeve van de Europese snelle interventiemacht hebben toegezegd. Een Europese defensie zal op den duur ook over middelen willen beschikken die, althans in kwaliteit, gelijkwaardig zijn aan die van de Verenigde Staten en Rusland. Dan krijgt de strategische wapeningswedloop weer nieuwe impulsen die wapenbeheersing bemoeilijken.

Van Europese zijde wordt vaak kritiek op de Amerikanen uitgeoefend, maar in dit geval zijn de mogelijkheden beperkt. Juist de West-Europese industrie heeft, samen met die van Rusland, in de jaren '80 het Irak van Saddam Hussein tot een militaire mogendheid van betekenis gemaakt en heeft het land voorzien van technologie voor massale vernietigingswapens. De Amerikaanse regering heeft er herhaaldelijk, tevergeefs, tegen gewaarschuwd en moest tijdens de Golfoorlog het hoofdaandeel in de VN-operatie op zich nemen.

Een tweede factor die het gesprek belemmert vormt de gesignaleerde ontoereikendheid van de Europese strijdkrachten voor de taken die men op zich heeft genomen, waardoor de Verenigde Staten steeds weer moeten bijspringen.

Onbereikbare veiligheid

Leven in een wereld van wederzijdse kwetsbaarheid staat op gespannen voet met de Amerikaanse mentaliteit. Dit

speelt des te meer nu de Verenigde Staten per saldo het belangrijkste aandeel hebben in handhaving van internationale veiligheid en dus ook de meeste risico's lopen. Toch betekent dit niet dat BMD een duurzame uitweg biedt; daartoe zou aan tal van voorwaarden moeten worden voldaan.

Het is een groot probleem voor de Amerikanen dat zij als supermogendheid aan de top van de wereld staan, gemeten naar militaire macht, welvaart, economische kracht en technologisch vermogen. En zij verwijderen zich steeds verder van de meeste andere landen. Dat wekt weerstand op, ook al zijn de Verenigde Staten in vele delen van de wereld welkom en wordt hun steun gezocht. Een belangrijke factor is daarbij het huidige Amerikaanse beleid ten aanzien van het Midden-Oosten, dat onvoldoende aanstuurt op uitvoering van resolutie 242 van de Veiligheidsraad. De weerstand tegen de Verenigde Staten uit zich niet alleen op politiek niveau, maar ook door asymmetrisch verzet. Het feit dat de Amerikanen zich distantiëren van het internationale recht, in het bijzonder op het gebied van wapenbeheersing, zal slechts bevorderen dat andere landen dat ook doen. Zo werken de Verenigde Staten de door hen ervaren dreigingen ten dele zelf in de hand. In een wereld vol tegenstellingen is geen absolute veiligheid mogelijk.

Als minister van defensie Rumsfeld ervan overtuigd is dat de gedachte van de strategische defensie op den duur meer ingang zal vinden, ook in Rusland, waarom volgen de Verenigde Staten dan niet een minder haastig beleid, om misverstanden en rivaliteit te vermijden? Naar Amerikaanse opvatting is Rusland een veiligheidsprobleem door zijn zwakte. Waarom dan op deze manier nog meer zout in de wonden strooien?

Een nieuwe Europees-Amerikaanse dialoog is nodig. Deze zal zich niet zozeer moeten voltrekken op het niveau van de regeringen, maar op dat van de politieke partijen, de publieke opinie en de onderzoeksinstituten. Onlangs wees Henry Kissinger op één van de zwakten van de Amerikaanse politiek: de Amerikaanse bevolking is niet in de buitenlandse politiek geïnteresseerd.¹² In meerderheid verwacht zij slechts dat de Amerikaanse belangen in de wereld beschermd worden en dat dat naar Amerikaanse begrippen efficiënt gebeurt.

Ook voor Europa is een nieuwe agenda aan de orde. In de kern zal het er vooral om gaan gehoor te geven aan de waarschuwing van Jack Matlock jr, van 1987 tot 1991 Amerikaans ambassadeur in Moskou. In een bespreking van de memoires van Gorbatsjov vat hij diens boodschap aldus samen: 'Mijn Westerse collega's en ik [...] schiepen de mogelijkheid van een betere, vreedzamer wereld. Zij die na ons kwamen zijn bezig de deuren die wij openden een voor een te sluiten.' Matlock besluit: 'Als dat inderdaad de boodschap van Gorbatsjov is, kan men het slechts met hem eens zijn.'¹³ ■

Noten

- 1 *The Washington Post*, 23 augustus 2001.
- 2 Een dergelijke defensie was eerder voorgesteld door de regering-Bush sr in de vorm van *Global Protection Against Limited Strikes*, maar door de Sovjetunie afgewezen.
- 3 Elliot A. Cohen, 'Defending America in the Twenty-first Century', in: *Foreign Affairs*, november/december 2000, blz. 40-57, in het bijzonder op blz. 45.
- 4 *Toward the Common Good: Building a New Relationship with Putin's Russia*, The EastWest Institute's Bipartisan Task Force Report, 16 juli 2001.
- 5 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 augustus 2001, blz. 1, 2.
- 6 Condoleezza Rice, 'Promoting the National Interest', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2000, blz. 45-62.
- 7 Interview Under Secretary John Bolton on US Arms Control.
- 8 Zij betreft o.m. het volledig verbod van kernproeven, de Chemische- en Biologische-Wapensconventie, het Verdrag tegen Landmijnen, het ontwerp-verdrag tot beperking van de handel in kleine wapens. Het ABM-verdrag staat nu op de nominatie voor afschaffing en de toekomst van het Verdrag tot Vreedzaam Gebruik van de Kosmische Ruimte is nu ook onduidelijk. Daarnaast zijn er de Amerikaanse reserves ten aanzien van het Internationale Strafhof tegen Oorlogsmisdrijven.
- 9 *International Herald Tribune*, 3 augustus 2001, blz. 1.
- 10 'Raketschild biedt slechts denkbeeldige veiligheid', door: Dmitri Rogozin, voorzitter van de commissie internationale betrekkingen van de Russische staatsdoema, in: *NRC Handelsblad*, 16 augustus 2001, blz. 7.
- 11 *Command, control, communication, computers, intelligence*. De capaciteiten van de NAVO op dit terrein zouden moeten worden vervangen door Europese.
- 12 Henry Kissinger, 'America at the Apex - Empire or Leader?', in: *The National Interest*, zomer 2001, blz. 9-17.
- 13 Jack F. Matlock Jr, 'The Dreamer - The World According to Gorbachev', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2000, blz. 168-172 (citaten op blz. 172).

Over de auteur

MR P.J. TEUNISSEN was bijzonder hoogleraar Sociologie van de Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

TER OVERNAME AANGEBODEN

Internationale Spectator

jaargangen 1954 t/m 1960; 1964 t/m 1967
(in linnen gebonden);
jaargangen 1968 t/m 1973
(losse nummers)

Tegen elk aannemelijk bod.

J. Freeke
Michelangelostraat 112-I
1077 CH Amsterdam
tel. 020-6734190

Het Duitse Macedonië-debat

JEROEN BULT

Een weinig verheffende vertoning

AL SINDE FEBRUARI ROMMELT HET IN Macedonië. Hoewel de EU-bemiddelaars Solana en Léotard, hun speciale adviseurs Badinter en Van der Stoep, de Amerikaanse gezant Pardew reeds maanden in touw zijn om de rust en stabiliteit in het kleine Balkanland te herstellen, zit het wantrouwen tussen de Macedonische regering en de Albanese rebellen van het UÇK nog altijd diep. De NAVO kondigde op 21 juni jl. aan bereid te zijn voor de duur van dertig dagen een troepenmacht naar Macedonië te sturen, maar verbond hieraan drie strikte voorwaarden: er moet een wapenstilstand zijn gesloten, die ook metterdaad wordt nageleefd; de 'Slavische' Macedoniërs en de Albanese moeten een wijziging van de grondwet overeenkomen, die laatstgenoemden gelijke (taal)rechten toekent; en de Albanese strijders moeten bereid zijn hun wapens in te leveren.

Aan deze voorwaarden werd aanvankelijk niet voldaan. Op 22 juli laiden de gevechten tussen de regeringstroepen en de rebellen in het noorden van het land zelfs weer op, waardoor een zeventien dagen eerder gesloten bestand op losse schroeven kwam te staan. De Macedonische premier Georgievski klaagde dat een compromissvoorstel van Léotard en Pardew de Albanese een te grote constitutionele machtspositie zou toekennen, maar zag zich onder zware druk van NAVO, EU en OVSE genoodzaakt opnieuw met het UÇK te gaan onderhandelen. De op 28 juli in de zuidwestelijke stad Ohrid gestarte gesprekken resulteerden dank zij de nauwe betrokkenheid van Solana en Robertson op 8 augustus in een akkoord, dat vijf dagen later werd ondertekend. Dit akkoord van Ohrid bepaalt dat Macedonië voortaan een gemeenschap van etnische groepen zal zijn en dat de grondwet dienovereenkomstig moet worden gewijzigd. Het voorziet verder o.a. in beëindiging van de ondervertegenwoordiging van de Albanese in het politie-apparaat en een gelijkwaardige status voor hun taal in gebieden waar zij minimaal 20% van de bevolking uitmaken.¹

De NAVO bereidde zich intussen voor op het zenden

De Bundestag heeft uiteindelijk toch toegestemd in Duitse deelname aan operatie-Essential Harvest in Macedonië. Er ging een weinig verheffend partijpolitiek steekspel aan vooraf.

van troepen om de implementatie van het akkoord kracht bij te zetten – deze onderneming werd Operatie *Essential Harvest* gedoopt – en maakte op 14 augustus afspraken met het UÇK over de ontwapening van de rebellen. Vierhonderd Britse en Tsjechische militairen werden bij wijze van verkenning alvast vooruitgestuurd. Na een bezoek ter plaatse adviseerde NAVO-opperbevelhebber Ralston de Permanente Raad van de alliantie de missie in Macedonië goed te keuren, wat op 22 augustus gebeurde. Direct werd een begin gemaakt met de opbouw van de troepenmacht van 3.500 man, afkomstig uit 12 lidstaten, om naar schatting 3.000 wapens in te zamelen.

Een nieuw Duits debat is geboren

De deelname van één land was nochtans verre van zeker: Duitsland. De vraag of de Bondsrepubliek een bijdrage zou moeten leveren aan *Essential Harvest* leidde tot felle twisten tussen regering en oppositie, verdeeldheid binnen de politieke partijen zelf en een langdurige patstelling in de *Bundestag*. Het contrast met de Nederlandse Tweede Kamer kon niet groter zijn.

Op 28 juni verklaarde kanselier Gerhard Schröder in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* dat zijn land niet aan de zijlijn zou mogen toekijken en zich niet aan zijn internationale verplichtingen zou kunnen onttrekken. De kanselier had zich tot dat moment op de vlakte gehouden over het zenden van een vredesmacht naar Macedonië en van het NAVO-mandaat koesterde twijfel over de beperking tot dertig dagen. Maar de Duitse regering ging geleidelijk beseffen dat passiviteit de geloofwaardigheid van de Duitse

buitenlandse politiek zou ondergraven en mogelijkwijze zou leiden tot schadelijke speculaties door de bondgenoten over een Duitse *Sonderweg*. Het diplomatieke engagement van minister van buitenlandse zaken Fischer, die al maanden intensief met zijn Britse, Franse en Amerikaanse collega's overleg voerde om een oplossing voor de heikele kwestie te vinden, viel moeilijk te rijmen met militaire afzijdigheid. 'Es geht um die außenpolitische Handlungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bundesregierung und der sie tragenden Koalitionsfraktionen. Verantwortungslosigkeit in der Außenpolitik ist nicht zu akzeptieren,' aldus de kanselier.²

Wel liet hij weten dat Macedoniërs en Albanen door de NAVO gestelde eisen nauwkeurig dienden na te leven, voordat de Bondsrepubliek tot het leveren van militairen kon overgaan en dat de Bondsdag bij de uitzendingsprocedure moest worden betrokken.³ Naar verluidt heeft de Franse president Chirac Schröder tijdens hun bilaterale treffen in Freiburg op 12 juni definitief kunnen overtuigen van de noodzaak van deelname van de *Bundeswehr* aan een operatie in Macedonië. Frankrijk en Duitsland zouden een gezamenlijk contingent naar de Balkanrepubliek moeten sturen, aldus Chirac (zijn voorstel is op 5 juli door de ministers van buitenlandse zaken en defensie van beide landen verder uitgewerkt). Ook was de *rot-grüne Koalition* bevreesd dat de Duitse invloed op (de uitwerking van) het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid zal afnemen; het EVDB zou al steeds meer een Frans-Britse aangelegenheid worden.⁴

Maar de Duitse politieke praktijk bleek veel weerbarstiger dan de kanselier dacht. De Bondsdag toonde bitter weinig enthousiasme over *Essential Harvest*. Schröders eigen SPD nam een voorzichtige en afwachtende houding aan en sommige sociaal-democraten ventileerden ernstige twijfel over het aan de interventie ten grondslag liggende mandaat. Zij betwijfelden of de situatie in Macedonië zich dusdanig zou stabiliseren, dat de troepenmacht weer binnen dertig dagen zou kunnen vertrekken en vreesde dat het bondgenootschap metterdaad bij gevechten betrokken zou raken. Een aantal parlementariërs, dat in oktober 1998 nog voor deelname aan de onontkoombare actie tegen Joegoslavië en in februari 1999 voor de inzet van de *Bundeswehr* voor een vredesmacht in Kosovo stemde, uitte nu twijfel over optreden in Macedonië. De invloedrijke SPD-voorzitter van de buitenland-commissie van de Bondsdag, Hans-Ulrich Klose, zou zelfs 'buikpijn' krijgen van het idee. De nog altijd gezaghebbende oud-kanselier Helmut Schmidt schreef al eerder dat hij weinig heil verwacht van vredesoperaties c.q. crisisbeheersing. Schmidt beklagt zich over de schending van het VN-Handvest tijdens de NAVO-inmenging in het Kosovo-conflict en suggereert dat het inrichten van NAVO-'protectoraten' de wortels van de conflicten op de Balkan niet zal wegnemen. Een Duitse militaire rol wijst hij categorisch van de hand, als in strijd met het *Zwei-plus-Vier-Vertrag* uit 1990, dat Duitsland slechts toestaat militairen in te zetten in het

kader van VN-missies.⁵ Kennelijk raakte hij bij veel SPD-ers een gevoelige snaar.

De andere coalitiepartij, *die Grünen*, voelt zich altijd enigszins ongemakkelijk zodra de mogelijkheid van een militaire interventie zich aandient. De partij werd nerveus met tussentijdse deelstaatverkiezingen in Berlijn en Hamburg, *Kommunalwahlen* en de nationale verkiezingen van september 2002 in het vooruitzicht (zij heeft al vele deelstaatverkiezingen op rij verloren). Zij wilde derhalve haar vertrouwde pacifistische gezicht laten zien en prefereerde 'een politieke oplossing voor de hele Balkan'. De conservatieve krant *Die Welt* schetste het dilemma voor de Groenen op treffende wijze: 'Verweigert man dem Kanzler die Gefolgschaft, dürfte sich nach der nächsten Wahl auf der Oppositionsbank wiederfinden. Folgt man ihm, könnte es selbst hierfür nicht mehr reichen.'⁶ De Groenen vreesden dat de meer behoudende aanhang (de zg. *Fundis*) massaal zou overlopen naar de ex-communistische PDS. Bovendien was men de hevige en emotionele discussies over de bombardementen op Joegoslavië en de inzet van grondtroepen in Kosovo, die bijna tot een schisma leidden, nog lang niet vergeten. Verdeeldheid, zoals die tot uiting kwam tijdens het roemruchte partijcongres van 13 mei 1999 in Bielefeld, waar de eigen minister Fischer een verbod naar het hoofd geslingerd kreeg, wilde men vermijden. Anderzijds kon de partij het zich ook niet permitteren zich al te zeer van de coalitie te distantiëren.

De PDS was mordicus tegen deelname aan een vredesoperatie en afgevaardigde Heidi Lippmann opperde zelfs het absurde idee Schröder en de ministers Fischer en Scharping in Den Haag aan te klagen wegens steun aan het militaire optreden tegen Joegoslavië in 1999.⁷ Ook de andere oppositiepartijen, CDU en FDP, verzetten zich tot grote ergernis van Schröder tegen deelname aan een interventiemacht. De CDU was nog altijd wanhopig op zoek naar thema's, waarmee zij zich kon profileren in de hoop weer in de gunst te komen bij de kiezer. De partij, aangevoerd door vice-fractievoorzitter Volker Rühle, oud-minister van defensie, verklaarde zich tegen uitzending van militairen. Zij is geen tegenstander van vredesoperaties *an sich*, maar meende dat de regering-Schröder de *Bundeswehr* heeft verwaarloosd en deze eerst maar eens een flinke financiële injectie moest geven. De partij herbergde echter enige dissidenten. Een kleine groep rond Wolfgang Schäuble en Karl Lamers sloot namelijk niet uit de kanselier uit loyaliteit jegens de NAVO te steunen en was vooral ontvankelijk voor de zorgelijke geluiden uit Parijs over de weinig impulsieve Duitse houding.

Ook de FDP wilde zich doen gelden als beschermheer van het leger, maar toonde zich iets gematigder. De liberalen bekritiseerden weliswaar de dertig-dagentermijn en de onduidelijke volkenrechtelijke status van een mogelijke interventie, maar ze willen volgend jaar maar weer al te graag meeregeren – partijleider Westerwelle wordt de laatste maanden opmerkelijk vaak in het *Kanzleramt* ge-

signaleerd – en ze wensten zich derhalve niet al te nadrukkelijk van de SPD te vervreemden.

De onvrede in de Bondsdag was geen verrassing en bleek eigenlijk al in het debat over verlenging van het parlementaire mandaat voor de inzet van Duitse KFOR-militairen op 1 juni. Toen al verweet CDU-fractievoorzitter Friedrich Merz de regering de *Bundeswehr* in de zwaarste crisis van haar bestaan te hebben gestort. Merz dreigde volgend jaar de verdere verlenging van het mandaat te verwerpen, indien de regering het defensie-budget niet fors zou verhogen. Uiteindelijk stemden de CDU/CSU-afgevaardigden voor, maar onder vermelding dat dit wel eens de laatste keer zou kunnen zijn. De FDP stemde tegen, hoewel partijleider Westerwelle opvallend genoeg direct mededeelde dat zijn partij wel voorstander van deelname aan KFOR is, maar ontevreden was over de uitkomst van een eerder debat met minister van defensie Scharping, die zou hebben toegegeven dat het in theorie mogelijk is dat Duitse KFOR-soldaten in actie zullen moeten komen om gijzelaars te bevrijden, terwijl hij eerder de Groene coalitie-partner had toegezegd de aanwending van geweld uit te sluiten.⁹ Het nieuwe mandaat werd met 491 stemmen voor, 92 tegen en 15 onthoudingen geratificeerd.

Problemen bij de *Bundeswehr*

CDU en FDP hebben inderdaad een sterk punt als zij stellen dat het in financieel, materieel en personeel opzicht niet goed gesteld is met de *Bundeswehr*. De tekortkomingen zijn niet nieuw. Het leger is de afgelopen tien jaar geconfronteerd met aanzienlijke bezuinigingen en is in organisatorisch opzicht nauwelijks hervormd. Ook in de jaren '90 bleven de taken nog altijd gebaseerd op een grote dreiging uit het oosten. De andere NAVO-landen legden zich inmiddels toe op de vorming van kleine, flexibele, op interventie in crisisgebieden gerichte eenheden. Duitsland spendeerde in 1998 slechts 1,5% van zijn BNP aan de strijdkrachten, tot grote onvrede van de Verenigde Staten.¹⁰ Een commissie onder leiding van oud-president Richard von Weizsäcker kreeg in mei 1999 van minister Scharping opdracht een concept voor het Duitse leger te ontwerpen. In haar in mei 2000 gepresenteerd rapport adviseerde de commissie het leger tot 240.000 man in te krimpen. De *Bundeswehr* zou vooral moeten worden ingezet bij vredesoperaties en moest 140.000 man paraat houden als *Einsatzkräfte* voor crisisbeheersing en -preventie binnen en buiten het NAVO-territorium.¹¹ Deze operatie zal zes jaar in beslag nemen. De regering nam het merendeel der voorstellen over, maar besloot in januari de reductie van het aantal manschappen te beperken tot 280.000.

Met de herstructurering van de strijdkrachten is dan wel een voorzichtig begin gemaakt, de financiële problemen zijn nog altijd immens. Minister Scharping vernam van zijn collega van financiën, Eichel, dat hij in vier jaar tijd DM 18 miljard zal moeten bezuinigen. Hij heeft een

verre van kostendekkend budget van DM 5,2 miljard voor vernieuwing van het legermaterieel. Zo is onduidelijk hoe hij de vorig jaar juni tijdens de Frans-Duitse top te Mainz aangekondigde defensieprojecten (o.a. een eigen Europees satellietstelsel) wil financieren, maar ook hoe hij de personele gevolgen van de legerhervormingen wil opvangen en zijn voornemen een loopbaan in het leger weer aantrekkelijk te maken, wil bekostigen. Tijdens de jongste top te Freiburg zegde de Bondsrepubliek de aanschaf van 73 Airbus A400M-transportvliegtuigen toe ter vervanging van de dertig jaar oude *Transall*-toestellen. Ook zouden Parijs en Berlijn (en Madrid) studeren op een gezamenlijk gevechtshelikopter-programma.¹² Waar de miljarden voor deze projecten moeten worden gevonden, is onduidelijk. De voor *Essential Harvest* noodzakelijke vernieuwing van de pantservoertuigen van het leger staat niet op het prioriteitenlijstje (de beschikbare *Dingo*-, *Marder*- en *Leopard 2*-voertuigen zijn niet afdoende tegen mijnen uitgerust), terwijl de marine voor DM 1,7 miljard aan korvetten mag aanschaffen. Ook heeft Scharping veel geld gereserveerd voor een nieuw raketafweersysteem, een radiosysteem voor de *Eurofighter*, *Mids*, en een radar-herkenningssysteem, *SAR-Lupe*.

De oppositiepartijen kregen onverwachte steun uit het leger zelf. Eén der hoogste Duitse militairen, *Generalinspekteur* Harald Kujat, verklaarde dat het leger participatie aan een derde grote operatie (er zijn al 7.000 Duitse troepen in Bosnië en Kosovo gestationeerd) niet zou aankunnen: 'Entscheidend ist, daß die Bundeswehr weder personell noch materiell durchhaltefähig ist, einen weiteren Einsatz in dieser Großordnung auf Dauer zu fahren.'¹³ Bovendien, zo merkte hij op, heeft de NAVO de *Bundeswehr* officieel niet eens geïnviteerd om mee te doen aan een operatie in Macedonië; deelname van Britse, Franse, Italiaanse en Griekse contingents zal waarschijnlijk volstaan. Een andere topmilitair, Helmut Meyer, lid van het *Bundeswehrverband* (een onafhankelijke en invloedrijke belangenorganisatie van Duitse militairen), achtte een troepenmacht ter plekke zelfs volstrekt overbodig. KFOR-militairen zouden aan de grens met Kosovo de wapens van Albanese rebellen kunnen inzamelen. NAVO en EU kunnen volgens Meyer geen overtuigend antwoord geven op de vraag, wat zij *überhaupt* wensen te bereiken in Macedonië en moeten eerst met alle betrokken partijen een helder en concreet concept uitwerken over de toekomst van de Balkan. Zonder een dergelijk raamwerk zou het ronduit onverantwoord zijn troepen uit te zenden.¹⁴

Chaos in Macedonië, discussie in Duitsland

Hun collega's Bernard Gertz en Klaus Reinhardt toonden daarentegen meer begrip voor Schröders pleidooi. Gertz, chef van het *Bundeswehrverband*, stelde dat de *Bundeswehr* voor de korte termijn één of twee compagnieën (200 à 300 man) beschikbaar kan stellen. Reinhardt, voormalig

opperbevelhebber van KFOR, schreef op 6 juli in *Die Welt* dat er in het kader van de vredesoperatie in Kosovo al Duitse troepen met logistiek-ondersteunende taken in Macedonië zijn gelegerd. Voor hen zou een burgeroorlog in Macedonië een immens gevaar zijn. Duitsland heeft een prominent aandeel in het bestuur en de financiering van de wederopbouw van Kosovo. Het is als Europese grote mogendheid gebaat bij stabiliteit op de Balkan en het moet zijn solidariteit met de NAVO duidelijk laten blijken. Afzijdigheid zou slechts tot een geschaad imago en wantrouwen van de bondgenoten leiden.

Het contrast met 1999 is opmerkelijk: toen speelde het land tijdens de Kosovo-crisis als voorzitter van de EU en de G8 een vooraanstaande rol in de internationale diplomatie en stuurde het na het zwichten van Milošević direct troepen (en geld) naar dit ontheemde gebied. Tevens gold de Bondsrepubliek als de drijvende kracht achter de oprichting van een zelfstandige Europese interventiemacht, waarvoor tijdens de EU-top in Keulen in juni 1999 de basis werd gelegd, en als een der belangrijkste initiatiefnemers van het in juli 1999 te Sarajevo gelanceerde Balkan-Stabiliteitspact.

Van een dergelijke dynamiek viel deze zomer weinig te bespeuren. De politieke partijen en regering discussieerden heftig over de inzet van Duitse militairen. 'Frieden in Mazedonien, heißt Krieg in Berlin,' schreef *Die Zeit* niet ten onrechte.¹⁵ Schröder en Fischer voerden de druk op de recalcitrante fracties in de Bondsdag op om uitzending van Duitse militairen te fiatteren. Maar de CDU beet zich alleen maar meer vast in haar standpunt dat eerst de defensiebegroting met enkele miljarden omhoog moest en dat een inzet gedurende dertig dagen te kort is om alle Albanese rebellen te ontwapenen. De Beierse premier Stoiber benadrukte op een bijeenkomst van zusterpartij CSU in Bad Kissingen dat de *Bundeswehr* onvoldoende is uitgerust voor een inzet en dat de levens van Duitse soldaten niet in gevaar mogen worden gebracht.¹⁶ De FDP nam begin juli een iets gematigder houding aan. In een gesprek met Schröder liet Westerwelle doorschemeren de regering mogelijk te zullen steunen, als deze zich zou inspannen voor een breder mandaat en een geconcretiseerd strategisch-militair plan zou presenteren.

De Groenen bleven een moeilijk te voorspellen factor. Landelijk voorzitter Claudia Roth verklaarde weliswaar het NAVO-beleid inzake Macedonië te ondersteunen, maar in het in juli gepresenteerde nieuwe beginselprogramma *Grün 2020 – Wir denken bis übermorgen* staat uitdrukkelijk vermeld dat Duitsland zich te allen tijde moet beijveren voor een *politieke* oplossing van internationale crises; militair optreden moet zo veel mogelijk worden vermeden en moet altijd in overeenstemming zijn met de VN-richtlijnen. Tot woede van minister Fischer werd op aandrang van de Noordrijn-Westfaalse partijleider Frithjof Schmidt en Roth zelfs een bepaling in het programma opgenomen dat de Bondsdag deelname van militairen aan

out of area-operaties zou moeten goedkeuren met een tweederde in plaats van een normale meerderheid.¹⁷

Om de critici uit zijn eigen SPD tegemoet te komen en de FDP over de streep te trekken, zegde de kanselier toe zich in te spannen voor *ein robusteres Mandat*, zodat de interventiemacht beter zal zijn voorbereid op onverwachte gebeurtenissen en desnoods ook langer dan 30 dagen operationeel kan blijven om een vredesregeling af te dwingen. SPD-fractievoorzitter Peter Struck verklaarde dat het NAVO-mandaat de aanwezige militairen de mogelijkheid moest bieden te reageren op gewelddadige ontwikkelingen en dat hij het onwaarschijnlijk achtte dat de NAVO na de wapens te hebben ingezameld weer even snel vertrekken zou als zij is gekomen.¹⁸ De andere partijen toonden zich kritisch over het idee van Schröder en Struck. De Groenen vreesden dat een langdurige interventie in Macedonië latente anti-militaristische gevoelens zal voeden: 'All das, was in der Kosovo-Auseinandersetzung hochgekommen ist, kann jetzt wieder virulent werden,' aldus Bondsdaglid Hans-Christian Ströbele.¹⁹ CDU-woordvoerder Rühle merkte op dat hij het gelijk van zijn partij bevestigd zag, daar een langer verblijf meer geld zal kosten.

Overleg tussen Schröder, Fischer, Scharping en de fractievoorzitters op 5 juli leverde niets op. Een dag later deed Fischer in de Bondsdag een dringende oproep aan de CDU- en FDP-fracties in te stemmen met deelname aan een operatie in Macedonië. 'Wir haben nicht gegen den großserbischen Nationalismus gekämpft, um nun einem extremen Nationalismus [van het UÇK, J.B.] nachzugeben,' sprak Fischer tegen het parlement²⁰ en voegde daaraan toe dat de regering voornemens was ongeveer 300 man ter beschikking te stellen (Scharping suggereerde 500). Hij herhaalde dat de geloofwaardigheid van de Bondsrepubliek in het geding is. Rühle wees hem er fijntjes op dat het in vroegere debatten over de inzet van militairen voor *out of area*-operaties toch vooral de SPD en de Groenen waren die dwarslagen. De regering liet na het debat merken toch redelijk optimistisch te zijn over de haalbaarheid van een meerderheid.

Dit optimisme bleek rijkelijk voorbarig. De CDU verklaarde vast te houden aan koppeling tussen een hogere defensiebegroting en deelname aan *Essential Harvest*. Binnen de SPD bleken veel grotere ressentimenten tegen (deelname aan) een militaire interventie te leven dan Schröder veronderstelde. Op 1 juni hadden zes SPD-ers (en acht Groenen) al tegen een nieuw KFOR-mandaat gestemd en ditmaal zouden verscheidene sociaal-democraten overwegen een Macedonië-motie hun steun te ontfangen. De SPD-ers Roos, Rennebach en Gilges en de Groenen Ströbele en Buntgen verklaarden dit hoe dan ook te zullen doen. Ook overschatte Schröder de kneedbaarheid van de FDP. De liberalen hielden vast aan eerdere eisen en benadrukten de noodzaak van VN-legitimering. Defensie-woordvoerder Nolting vroeg zich af of het inzamelen van wapens wel een taak voor militairen is en of

OVSE-vertegenwoordigers dit niet voor hun rekening zouden kunnen nemen. Oud-minister van buitenlandse zaken Klaus Kinkel meende dat het NAVO-mandaat schromelijk tekortschiet ('Die NATO muss da voll rein oder gar nicht').²¹ CDU-er Rühle op zijn beurt noemde dit mandaat 'ongeloofwaardig' en 'schadelijk voor de NAVO' en eiste wederom een structureel hoger budget, omdat Duitsland anders binnen het bondgenootschap de reputatie van 'Risikofaktor und Trittbrettfahrer' zou verwerven.²² De beschieting van een Duits KFOR-konvooi in Macedonië, berichten over een tekort van DM 23 miljard waarmee de *Bundeswehr* de komende vijf jaar te kampen zal hebben en over de gebrekkige staat van de te gebruiken *Mander-* en *Leopard 2*-pantservoertuigen²³ – spoorden Rühle c.s. niet bepaald aan tot inschikkelijkheid.

Door de verslechtering van de situatie ter plekke sedert 22 juli – in Skopje vielen woedende Macedoniërs onder meer de Duitse ambassade aan – kon volgens Scharping van uitzending voorlopig geen sprake zijn. In eigen land leek een parlementaire meerderheid voor de missie verder weg dan ooit; twintig leden van de SPD-fractie (het zouden er zelfs 28 worden) kondigden in een brief aan Duitse deelname aan een troepenmacht te verwerpen. 'Das Schreiben ist ein Appell an die SPD-Fraktion, mit anderen Mitteln als mit Waffengewalt in Mazedonien zu helfen', lichtte het Bondsdaglid Roos toe.²⁴ De NAVO zou niet onpartijdig zijn, het UÇK steunen en het gezag van de VN ondermijnen en zou met een militaire interventie de stabiliteit op de Balkan verder in gevaar brengen. Vice-fractievoorzitter Erler stelde alles in het werk de SPD-ers weer op één lijn te krijgen, te meer daar *Rot-grün* slechts over een parlementaire meerderheid van 16 zetels beschikt. Maar het kwaad was geschied: de verdeeldheid onder de sociaal-democraten was op penibele wijze blootgelegd en zij stak de sceptici bij (de achterban van) de Groenen een hart onder de riem.

De Bundestag door de bocht

Begin augustus leek er sprake van een hopeloze situatie. De SPD-dissidenten gaven te kennen geen duimbreed te willen wijken (hun 'voorman' Harald Friese stelde zijn geweten belangrijker te vinden dan een meerderheid voor de kanselier) en ook de CDU herhaalde haar bekende bezwaren. Maar stilaan werd duidelijk dat de christen-democraten een veel minder hecht blok vormden dan Rühle en andere *hardliners* de buitenwereld wilden doen geloven. Zo liet CDU-parlementariër (en gewezen secretaris-generaal) Ruprecht Polenz blijken weinig gelukkig te zijn met de hoge inzet van zijn fractie.²⁵ Partijvoorzitter Angela Merkel nuanceerde het standpunt van haar partij en zei dat indien de regering een *begin* zou maken met verbetering van de financiële positie van het leger, zij een 'ja' van de CDU niet langer zou uitsluiten. Ook zei Merkel dat de partij de traditionele parlementaire consensus over uitzending van militairen niet zou moeten doorbreken.²⁶

Schäuble en Lamers gingen nog een stap verder. Zij bekleemtoonden opnieuw de loyaliteit aan de NAVO en ontvouwdens zelfs een plan waarin zij voorstelden het medebeslissingsrecht van het parlement bij uitzending van militairen voor vredesoperaties aan banden te leggen; net als in de meeste andere landen zou in eerste instantie de regering daarover moeten beslissen.²⁷ Rühle, fractievoorzitter Merz en de CSU hielden daarentegen aan hun verzet vast, zodat het bestaan van interne verdeeldheid niet langer kon worden verdoezeld. Schröder haakte gretig in op de bij sommige CDU-ers te bespeuren gewetensnood.

Het akkoord van Ohrid werd door zowel de regering als de oppositie vrij lauw ontvangen, maar het drong nu wel tot de Duitse politiek door dat de gebeurtenissen in een stroomversnelling konden geraken en er spoedig knopen doorgemaakt moesten worden. Scharping kwam op 15 augustus met zijn collega van financiën Eichel overeen DM 120 miljoen vrij te maken voor deelname aan een missie in Macedonië en daar in geval van een langer verblijf dan dertig dagen maandelijks DM 15 miljoen bij te leggen. Twee dagen later presenteerde de regering haar definitieve standpunt over *Essential Harvest*. De aan de operatie inherente risico's ontkende zij niet, maar het alternatief – niets doen en de situatie laten escaleren – zou veel rampzaliger zijn. Ook benadrukte zij dat dit geen onderneming *à la* Kosovo zou zijn; de inzet van militairen viel samen met politieke en economische activiteiten van diverse internationale samenwerkingsverbanden.

Verheugend nieuws voor de regering was dat de FDP liet weten toch met deelname akkoord te gaan. Westervelle stelde nog slechts een duurzame vrede in Macedonië, legitimering door de VN en adequate uitrusting van de Duitse soldaten als voorwaarde. Daar de VN-veiligheidsraad *Essential Harvest* al had toegejuicht (ook voor de Groenen niet onbelangrijk) en Schröder toezeggingen met betrekking tot het laatste punt had gedaan, zagen liberalen weinig reden meer voor obstructiepolitiek. Ook druk door de nog immer invloedrijke oud-minister van buitenlandse zaken Genscher, de heimelijke wens in 2002 weer te kunnen regeren en de waarschuwing van NAVO-topmilitair Klaus Naumann dat Duitsland bij afwijzing groot gezichtsverlies zou lijden, waren van doorslaggevend belang. Door deze koerswijziging belandde de CDU in een isolement, maar Rühle en Merz hielden voet bij stuk en verweten de regering zich in Brusselse kringen niet te hebben ingespannen voor verbetering van het NAVO-mandaat.²⁸ SPD-fractievoorzitter Struck deed in de tussentijd zijn uiterste best de dissidenten binnen zijn partij over de streep te trekken, maar gaf deze poging voor een aantal van hen al snel op.

Het NAVO-besluit van 22 augustus, de uitspraak van Lord Robertson dat hij een spoedige instemming van het Duitse parlement verwachtte en de goedkeuring door het Nederlandse parlement werden door Schröder als een ondersteuning ervaren. De kanselier onderbrak zijn reis door Oost-Duitsland en annuleerde een bezoek aan Zuid-

Amerika om in de Bondsdag een zo breed mogelijke ondersteuning voor Duitse deelname te bereiken. Hij loofde Westerwelle voor diens ommezwaai en deed een dringend beroep op de CDU ook haar toestemming te geven. Op 23 augustus besloot de regering officieel 500 militairen ter beschikking te stellen en hiervoor DM 135 miljoen te zullen uittrekken. Ook na te zijn ingelicht door de kanselier bleef CDU-fractievoorzitter Merz bij zijn afwijzing ('Wir müssen zu unseren eigenen Grundsätzen stehen'), maar sloot een compromis niet langer uit. Merkel toonde zich na een ontmoeting met de kanselier verzoeningsgezinder (en liet uitlekken de CDU-fractieleden vrij te laten in hun keuze). Schröder kwam in een aantal opzichten aan de oppositie tegemoet: de inzet zou niet uit het defensiebudget, maar uit de algehele begroting worden gefinancierd en desnoods zal hij opnieuw extra geld ter beschikking stellen. Mocht de NAVO besluiten langer dan dertig dagen in Macedonië te blijven, dan zal de Bondsdag wederom om toestemming worden gevraagd. Fischer wreef de CDU nog eens in dat zij de realisering van de ook door haar zo bepleite Europese defensie-identiteit op het spel dreigde te zetten.²⁹ Hierop schroomden de CDU-buitenland-experts niet openlijk bij de partijtop te pleiten voor meer inschikkelijkheid – de CDU-eensgezindheid was definitief verdwenen.

Met de stemming van woensdag 29 augustus in zicht leken alle fracties, behalve de PDS, intern te zijn verdeeld. CDU-er Lamers, daarbij gesteund door Schäuble en Pöhl, raadde zijn collega's aan vóór te stemmen en het merendeel van de door Harald Friese aangevoerde SPD-dissidenten weigerde concessies te doen omwille van de officiële partijlijn. Ook de Groenen en – zij het in mindere mate – de FDP moesten rekening houden met afwijkend stemgedrag. De partijtop van de SPD (de houding van Friese c.s. nam zij op de koop toe) en die van de Groenen gingen akkoord met deelname, zodat iedereen op de uitkomst van het beraad van de terugkrabbellende en sterk verdeelde CDU wachtte. Deze bijeenkomst leverde niets op. Wel bleek dat steeds meer CDU-ers overstag gingen en voornemens waren de regering te steunen. Rühle en Schäuble verklaarden tijdens overleg met Scharping genoeg te nemen met meer geld voor een deugdelijke uitrusting van de troepen, onderhoud van het mee te zenden materieel en afdoende bescherming van de *Marder*-voertuigen tegen mijnen – de zelfverzekerde geluiden van weleer waren verstomd. Merz en Merkel overlegden daarna telefonisch met de kanselier. Rond één uur 's nachts hakte de fractieleiding de knoop door: zij zou de CDU-parlementariërs adviseren later die dag voor Duitse deelname aan *Essential Harvest* te stemmen, hoewel ze nog immer twijfel had over het mandaat. Als belangrijkste argument voor deze omslag voerde de CDU aan dat de regering had toegezegd DM 15 miljoen extra (in totaal dus 148,1 miljoen) te reserveren voor de operatie. 'Wir tun das guten Gewissens, aber schweren Herzens,' lichte Merz toe.

Tijdens de langverwachte speciale zitting van de

Bondsdag stemden 497 parlementsleden voor, 130 tegen het regeringsvoorstel en onthielden acht zich van stemming. Een meerderheid van de CDU/CSU-ers gaf gehoor aan de oproep van de fractietop, maar 61 negeerden deze en stemden tegen (vijf onthielden zich). Schröder, Struck en Erler waren er evenmin in geslaagd eenheid in hun partij te bewerkstelligen: 19 SPD-ers wezen inzet van Duitse militairen af. Ook stemden vijf Groenen tegen (twee onthielden zich). In totaal stemden dus 305 SDP-ers en Groenen voor, zodat de regering moest concluderen dat zij op eigen houtje geen meerderheid had kunnen behalen (SPD-*Generalsekretär* Franz Müntefering reageerde furieus en wil de dissidenten sancties opleggen). Daar ook tien FDP-ers het regeringsvoorstel verwierpen, was de PDS de enige partij die niet verdeeld stemde (haar 37 afgevaardigden stemden uiteraard tegen). Onmiddellijk na de *Abstimmung* werden vanaf het militaire vliegveld Penzing de eerste 47 soldaten naar Macedonië gevlogen.

Tot slot

Kanselier Schröder klaagde terecht dat het instrumentalisieren van het Macedonië-vraagstuk voor binnenlandspolitieke vetes, *Außenpolitik als innenpolitisches Taktikgeplänkel*, de reputatie van Duitsland ernstig dreigde te schaden. Hij had dan ook gelijk dat het leveren van een bijdrage aan een NAVO-vredesmacht, mede met het oog op het moreel van de soldaten ter plekke, een zo breed mogelijke parlementaire en maatschappelijke ondersteuning behoeft. Deze is des te noodzakelijker, aangezien de kans groot is dat een vredesmacht langer dan dertig dagen in Macedonië zal blijven. In dit geval zal Brussel de *Bundeswehr* zeker om een omvangrijke bijdrage vragen.

De kanselier zat in een lastig parket. Enerzijds kon hij de bondgenoten niet afvallen, anderzijds kon hij het zich niet veroorloven zich al te zeer te vervreemden van de Bondsdag. Het schofferen van de parlementariërs zou hen slechts hebben doen volharden in hun verzet. Gelukkig onderkendende CDU en FDP bij nader inzien hun zware verantwoordelijkheid. De CDU heeft zichzelf daarmee verder gezichtverlies bespaard in binnen- en (vooral) buitenland. Het was immers de regering-Kohl die het pad voor de inzet van de *Bundeswehr* voor vredesoperaties heeft geëffend en de CDU stemde in december 1995 en februari 1999 wel voor deelname aan resp. IFOR in Bosnië en KFOR in Kosovo. 'Wir stimmen zu, weil wir uns der Verantwortung bewusst sind, die wir gemeinsam tragen,' verklaarde Merz nog tijdens het KFOR-debat in juni.³⁰ De CDU heeft beseft, zij het veel te laat, dat zij te hoog had ingezet (en als gevolg daarvan in een vernederend isolement dreigde te geraken) en dat haar recalcitrante houding door de ontwikkelingen in Skopje en Brussel een hopeloos achterhaalde indruk maakte. Schröder had het stemgedrag van de CDU handig kunnen uitbuiten door de SPD te presenteren als de enige ware betrouwbare middenpartij, die internationale verantwoorde-

lijkheid tenminste niet schuwt. Angela Merkel kan het lijsttrekkerschap voor haar partij in 2002 in ieder geval wel vergeten.

Schröder op zijn beurt valt evenzeer het nodige te verwijten. Allereerst heeft hij tactisch-strategische fouten gemaakt. Zo had hij direct zijn adhesie aan de vorming van een vredesmacht in Macedonië moeten betuigen, toen deze mogelijkheid voor het eerst in NAVO- en EU-kringen werd geopperd. Hij had ook direct participatie van een Duitse troepenmacht moeten aanbieden. Door zijn aanvankelijk geaarzel heeft de Bondsrepubliek aan invloed op het vredesproces in Macedonië en het beleidsproces in Brussel verloren en een verre van overtuigende indruk op de bondgenoten gemaakt (Groot-Britannië en Frankrijk stelden eind juni direct troepen beschikbaar). Deze vragen zich nu serieus af of Duitsland er in de jaren '90 werkelijk in is geslaagd zijn buitenlands en veiligheidsbeleid in overeenstemming te brengen met zijn status als meest prominente Europese grote mogendheid. De *Kultur der Bescheidenheit* en de *Antihegemonialinstinkten*, die de buitenlandse politiek der Bondsrepubliek tijdens de Koude Oorlog zo karakteriseerden, zijn kennelijk nog steeds niet van het toneel verdwenen, alle retoriek van de kanselier over het centraal stellen van het nationaal belang ten spijt.³¹ Voorts verzuimde Schröder de NAVO-partners in te lichten, toen hij onder druk van Struck verklaarde zich te zullen beijveren voor een 'robuuster' mandaat – secretaris-generaal Robertson liet weten niet van het oorspronkelijk mandaat te willen afwijken. Eigenlijk had de NAVO geen Duitse militairen meer nodig voor *Essential Harvest*. De aanbieding van president Chirac heeft Schröder dan ook een groot gezichtsverlies bespaard.

Bovenal heeft Schröder de laatste jaren te weinig actie ondernomen om de *Bundeswehr* tot een krachtig interventieleger, voorzien van de modernste technieken, om te vormen. Door deze Duitse achterstand heeft ook de in 2003 te voltooien vorming van een Europese interventie-macht vertraging opgelopen, wat de relatie met Frankrijk, die toch al te wensen over laat, mogelijk verder onder druk zal zetten. Ook de Verenigde Staten blijven aandringen op een hogere defensiebegroting; senator Dan Coats, de nieuwe ambassadeur in Berlijn, liet zich eind juli ontvallen dat Duitsland, wil het een centrale rol binnen de NAVO blijven vervullen, meer geld voor zijn defensie-apparaat zal moeten vrijmaken. Het valt derhalve te hopen dat de *Bundeswehr* verdere bezuinigingen bespaard zullen blijven en dat men voortaan op een ruimer budget mag rekenen. Dit is niet alleen van eminent belang voor de vredeshandhaving op de Balkan en voor de veiligheid van ons continent. Het betreft hier bovenal een investering in de geloofwaardigheid van de Bondsrepubliek. ■

Noten

- 1 Zie voor verdere details: *NRC Handelsblad*, 14 augustus 2001.
- 2 *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 28 juni 2001.

- 3 Op 12 juli 1994 bepaalde de Tweede Senaat van het *Bundesverfassungsgericht* dat de *Bundeswehr* ook voor missies buiten NAVO-grondgebied mag worden ingezet, mits de Bondsdag daarin heeft toegestemd. Zie *FAZ*, 13 juli 1994.
- 4 *Frankfurter Rundschau*, 29 juni 2001.
- 5 H. Schmidt, *Die Selbstbehauptung Europas. Perspektiven für das 21. Jahrhundert*, Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2000, blz. 36-37; 101-105.
- 6 *Die Welt*, 29 juni 2001.
- 7 *Berliner Tageszeitung*, 30 juni 2001.
- 8 Zo werden de recente, door de CDU aangezwengelde *Einwanderung-, Leitkultur-* en *Nationalstolz-*debatten geen groot succes. Zie: J. Bult, 'Leitkultur oder Multikultur? De Duitse nationale identiteit ter discussie', in: *Liberaal Reveil*, no 2, april 2001, blz. 70-77.
- 9 *FAZ*, 2 juni 2001.
- 10 Zie B. Kreemers, 'Een nieuwe Duitse *Alleingang*', in: *Internationale Spectator*, december 1999, blz. 640-644; *Volkskrant*, 31 juli 1999; en *NRC Handelsblad*, 9 augustus 1999. In december 1998 riep de Amerikaanse minister van defensie Cohen de Duitse regering al op de defensie-uitgaven te verhogen in verband met de crisisbeheersingsactiviteiten van de NAVO (*The Economist*, 13 mei 2000).
- 11 *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Bericht der Kommission an die Bundesregierung*, Berlijn, 23. Mai 2000, in het bijzonder blz. 61-81.
- 12 *Le Monde*, 25 juli 2001.
- 13 *Die Welt*, 1 juli 2001. Kujat heeft zijn standpunt na een 'constructief gesprek' met Scharping aanzienlijk afgezwakt.
- 14 *Nordwest Zeitung*, 28 juli 2001.
- 15 *Die Zeit*, no 27, 28 juni 2001.
- 16 *Die Welt*, 1 juli 2001; *Frankfurter Rundschau*, 3 juli 2001.
- 17 *Süddeutsche Zeitung*, 24 juli 2001; en *Berliner Tagesspiegel*, 12 juli 2001.
- 18 *Berliner Tagesspiegel*, 3 juli 2001.
- 19 *Die Welt*, 5 juli 2001.
- 20 *Berliner Tageszeitung*, 7 juli 2001.
- 21 *Die Welt*, 18 juli 2001; *Berliner Zeitung*, 1 augustus 2001.
- 22 *Berliner Zeitung*, 24 en 25 juli 2001; *Berliner Morgenpost*, 25 juli 2001.
- 23 Zie *FAZ*, 31 juli 2001. Modernisering van deze voertuigen is gepland in 2002, maar contacten met de industrie zijn er nog niet geweest.
- 24 *Die Welt*, 27 juli 2001; *Berliner Tagesspiegel*, 26 juli 2001. Roos is de opvolger van Oskar Lafontaine, die in maart 1999 vetrok als minister en parlementariër.
- 25 *Berliner Zeitung*, 8 augustus 2001.
- 26 *Berliner Tageszeitung*, 18 augustus 2001; *Süddeutsche Zeitung*, 20 augustus 2001.
- 27 *Süddeutsche Zeitung*, 20 augustus 2001. De reacties op hun voorstel liepen uiteen. FDP en Groenen wezen het rigoureuus van de hand, Schröder noemde het 'interessant'.
- 28 *Die Welt*, 22 augustus 2001; *FAZ*, 23 augustus 2001.
- 29 *Berliner Zeitung* en *Süddeutsche Zeitung*, 25 augustus 2001.
- 30 *FAZ*, 2 juni 2001.
- 31 *Die Zeit*, no 32, 2 augustus 2001.

Over de auteur

DRS J. BULT is historicus en publicist. Hij is o.m. correspondent van de Oostenrijkse krant *Der Standard*. Hij wil dit artikel opdragen aan dr K. Groeneweld, directeur van de Teldersstichting, die op 3 september jl. overleed.

Sport, buitenlandse politiek en mensenrechten

HARM J. HAZEWINKEL

Olympische Spelen als spiegel van het wereldgebeuren

DE VRAAG OF CHINA DE OLYMPISCHE SPELEN zou mogen organiseren, werd niet alleen in sportkringen met meer dan gewone belangstelling gevolgd. De discussie ging niet alleen over sport, maar ook over mensenrechten, buitenlandse politiek en niet te vergeten de commercie. Niet voor de eerste keer, overigens – de geschiedenis van de Olympische Spelen is ervan doortrokken.

Toen op vrijdag 13 juli jl. bekend werd dat de Spelen in 2008 inderdaad in Beijing zullen plaatsvinden, waren de reacties even wijd verbreid als uiteenlopend. Tegenstanders wezen op de mensenrechtensituatie in China, de onderdrukking van Tibet en de vervolging van de Falun Gong. Optimisten meenden weer dat juist deze keuze de Chinese leiders zou bewegen tot verdergaande concessies op het gebied van dezelfde mensenrechten en voor China een opening naar liberaler tijden zou kunnen betekenen. Over de commerciële belangen, die nu eenmaal sinds enkele decennia nauw met de Olympische Spelen zijn verbonden, hoeft verder niet te worden gesproken.

Veel gemaakt werd de vergelijking met de Olympische Spelen van Berlijn in 1936. Juist die vergelijking zou echter de indruk kunnen doen postvatten dat buitenlandse politiek, mensenrechten en Olympische Spelen slechts bij uitzondering met elkaar verbonden waren. Niets is minder waar. Buitenlandse politiek deed al vroeg zijn intrede in de Olympische Spelen en is sindsdien ook nooit echt weg geweest. De geschiedenis van de Olympische Spelen is niet alleen een sportieve kroniek, maar ook een reflectie van het wereldgebeuren.

Nationalisme

Toen aan het eind van de 19de eeuw de Franse edelman Pierre de Coubertin zich inzette voor de herleving van de Olympische Spelen, lag de nadruk op het pacifistisch en internationalistisch karakter van deze spelen, waarbij het

De keuze ten gunste van China voor de Olympische Spelen van 2008 brengt de verhouding sport, buitenlandse politiek en mensenrechten weer in de schijnwerpers. Uit de geschiedenis van de Olympische Spelen blijkt hoe zij het wereldpolitieke landschap weerspiegelen.

sportveld het beste slagveld voor de jeugd van de wereld was. Dit paste in de geest van die tijd. Sport – en daarmee vooral bedoeld de destijds nog elitaire amateursport die De Coubertin voor ogen stond – was in die tijd veelal vrij van iedere politieke of religieuze activiteit. Inderdaad, bij de eerste Spelen, nog beperkt van opzet, bleef de politiek nog wel buiten de deur, maar als men op langere termijn de Olympische Spelen afzet tegen De Coubertins idealen van vrede, internationaal begrip, amateurisme en een aristocratie van de geest, dan zouden ze een twijfelachtig succes blijken.¹

Al bij de IVe Olympische Spelen (Londen, 1908) deed het nationalisme definitief zijn intrede. Voor de eerste keer waren de deelnemers zonder uitzondering door hun landen ingeschreven en niet meer door instellingen, verenigingen of op individuele basis. Dit leidde meteen tot de nodige problemen. De Amerikanen waren diep verontwaardigd toen bij de vlaggen die het stadion omzoomden hun vlag bij vergissing ontbrak (evenals trouwens de Zweedse). Bij het openingsdefilé weigerden zij aan de andere kant de *Stars and Stripes* te nijgen voor koning Edward VII, aangezien de Amerikaanse vlag niet neerging voor gekroonde hoofden. De ploeg van Finland wenste niet achter de vlag van tsaristisch Rusland (waarvan het land toen nog deel uitmaakte) te marcheren en nam aan het defilé deel zonder vlag.² Vergelijkbare problemen met Finland, en met Bohemen, toen nog onder de Habsburgse monarchie, herhaalden zich in 1912 –

twee jaar voor het nationalisme de Europese politiek in de Eerste Wereldoorlog zou doen storten.

'Een bijdrage aan de wereldvrede'

Met het universele karakter van de Spelen was het na die oorlog gedaan: de 'oorlogsaanstichters' Duitsland, Oostenrijk, Hongarije en Turkije werden niet uitgenodigd. De Spelen van 1916, toegewezen aan Berlijn, waren om voor de hand liggende redenen niet doorgegaan en de eerstvolgende Spelen werden zo in 1920 gehouden: in Antwerpen, en ook dat was een politiek symbool van de toegejuichte Duitse nederlaag. Amsterdam, dat al in 1912 had aangeboden de Spelen van 1920 te organiseren, trok zich terug toen in 1919 Antwerpen zich kandidaat stelde. Een gebaar jegens het door de oorlog getroffen België, maar waarschijnlijk ook omdat men inzag tegen die kandidatuur politiek geen kans te maken.³ Niet alleen de verslagen tegenstanders ontbraken, het bolsjewistische Rusland kwam al helemaal niet in aanmerking, nog daargelaten dat het weinig voor dit soort 'kapitalistische' manifestaties voelde – pas in 1951 zou de Sovjet-unie toetreden tot het Internationaal Olympisch Comité.

Met de rechten van de mens had dat allemaal nog zo veel niet te maken – die speelden in die tijd geen of nauwelijks een rol, in het buitenlands beleid noch in de Olympische Spelen. Toen enkele spelers van het Nederlandse voetbalteam in 1920 protesteerden tegen het verschil in behandeling tussen de officials, de later zo bekend geworden *bobo's*, en de spelers, werden ze door *De Telegraaf* voor 'obstinate, bolsjewistische voetballers...' uitgemaakt.⁴

Voor politieke discussies was bij de volgende Spelen (Parijs 1924; Amsterdam 1928; Los Angeles 1932) geen aanleiding. Behalve dan in Nederland, waar de Tweede Kamer na een lang debat het regeringsvoorstel om de Spelen van 1928 subsidie te verlenen verwierp, onder meer omdat deze de Dag des Heren zouden ontheiligen. Het argument van de regering dat de Spelen een 'bijdrage aan de wereldvrede' waren, vermocht de tegenstanders, die zowel aan de rechter- als de linkerkant te vinden waren, niet te overtuigen – het geld kon hoe dan ook beter worden gebruikt. Toen ze dan toch plaatsvonden, kwam in protestants-christelijke hoek nog de verontruste vraag op of de (anti-revolutionaire) burgemeester van Amsterdam, De Vlugt, op zondag aanwezig was geweest bij de voetbalwedstrijd Uruguay-Argentinië. Waarbij de vraag of in deze beide landen de mensenrechten werden geëerbiedigd – het zij voor de duidelijkheid maar vermeld – geen rol speelde. De Spelen zelf – waaraan nu ook Duitsland weer deelnam – verliepen probleemloos.⁵

Het debat over Berlijn

De Spelen van 1936 in Berlijn zijn de geschiedenis inge-

gaan als *het* voorbeeld van hoe sport en politiek verweven werden. Toen in 1931 Berlijn werd aangewezen, was van een nazistaat nog geen sprake. Men kan zich afvragen of de keuze van de hoofdstad van de op zijn laatste benen lopende Weimar-republiek nu zo voor de hand lag, maar de enig overgebleven tegenkandidaat was Barcelona – gelegen in een land dat op dat moment toch ook geen toonbeeld van politieke stabiliteit vormde. Wat gebeurd zou zijn als de Spelen waren toegewezen aan het land waar op 18 juli 1936 de burgeroorlog uitbrak, laat zich slechts raden.⁶

In 1936 kon echter niemand meer pretenderen onbekend te zijn met de zwarte kanten van het bruine bewind. In diverse landen ontspon zich dan ook een uitvoerig debat over de vraag of men wel aan de Spelen kon deelnemen. In de kolommen van *The Times* en in het Britse parlement woedden hevige polemieken en ook in Frankrijk aarzelde de zojuist gekozen Volksfront-regering van Leon Blum lange tijd of deelname wel gewenst was. Honderden sporters bedankten individueel voor de eer, de Tsjechische voetbalbond schreef vanwege de jodenvervolgving geen team in, terwijl in Joegoslavië honderd Olympische kandidaten een manifest uitvaardigden waarin ze meedeelden van deelname af te zien. Het felst was de discussie in de Verenigde Staten, waar een complete boycot in zicht leek. De *New York Times* schreef dat als de nazi's 'deliberately and arrogantly offend against our common humanity, sport does not "transcend all political and racial considerations"'. Maar het was de voorzitter van het Amerikaans Olympisch Comité – en latere IOC-president – Avery Brundage, die het pleit won. In 1933 gevraagd naar antisemitisme in Duitsland, was zijn antwoord: 'Frankly, I don't think we have any business to meddle in this question. We are a sports group, organized and pledged to promote clean competition and sportsmanship. When we let politics, racial questions, religious or social disputes creep into our actions, we're in for trouble.'⁷

In Nederland bleef de discussie overigens beperkt. De Nederlandse sportleiders reageerden uiterst geprikkeld op de suggestie van een boycot. Toen de voorzitter van de 'rode' voetbalclub De Volewijckers uit Amsterdam-Noord, Douwe Wagenaar, een dergelijke oproep deed, dreigde de Nederlandse *chef de mission* en voetbalofficial Karel Lotsy die club open en bloot met een roeyement; de voorzitter van de Wielren-Unie, J.L. van den Berch van Heemstede oordeelde over de 'joodse kwestie': 'Wat de Duitse staat doet met zijn onderdanen, moet het zelf weten.' Een 'comité tot bescherming van de Olympische gedachte' bracht op 20 november 1935 wel veel tegenstanders van deelname bijeen, maar werd door het NOC nauwelijks serieus genomen.⁸

De rest van de geschiedenis hoeft niet verteld te worden.⁹ De Spelen in Berlijn zijn de geschiedenis ingegaan als een voorbeeld van misbruik van sport voor politieke

doeleinden en ze worden daarom nog steeds aangehaald wanneer de discussie over wel of niet deelnemen aan de Spelen opstaat. Dat zou al spoedig weer het geval zijn.

1940: Tokio en Helsinki

'Das Fest der XII. Olympiade Helsinki 1940 ist dem stürmischen Drang der Entwicklung der Menschheit zum Opfer gefallen,' aldus de toenmalige Duitse IOC-secretaris Werner Klingeberg in 1940, toen definitief was besloten de Spelen niet te laten doorgaan. Daaraan was heel wat voorafgegaan.

Tokio, in 1936 aangewezen om de volgende Spelen te organiseren, was al even omstreden als Berlijn daarvoor. Vanaf 7 juli 1937 was Japan in open oorlog met China, ook al sprak het IOC, in dat jaar bijeen op de Nijlstomer *Victoria*, van 'vijandelijkheden', die het vooral als een organisatorisch probleem leek te beschouwen. De gruwelijke wijze waarop Japan in China tegen de burgerbevolking optrad (de 'verkrachting' van Nanking, december 1937), maakte echter dat vooral in Groot-Britannië en de Verenigde Staten stemmen opgingen niet aan de Spelen deel te nemen. De Empire Games Federation en het bestuur van de Britse Amateur Athletic Association besloten in 1938 zich van de Spelen te distantiëren. Brundage echter bleef trouw aan zijn opvattingen: 'Waarom bemoeien atleten zich met politiek – hebben ze dan geen ministerie van Buitenlandse Zaken?' Andere Amerikanen meenden dat het internationale communisme, dat zich in Berlijn in een joods kleed had gehuld, nu een 'Chinese pyjama' had aangetrokken.

In juli 1938 besloot Japan zelf van de organisatie van de Spelen af te zien, niet omdat het ongepast zou zijn deze in een oorlogvoerend land te houden, maar uit pragmatische overwegingen die direct met de oorlog samenhangen. Het Japanse leger voelde niets voor het Olympisch feest, de financiële situatie maakte dat bij de bouw van het Olympisch Stadion een 'bijna uitzichtloze achterstand' was opgelopen en het gebrek aan grondstoffen had geleid tot een produktieverbod op sportartikelen uit staal en rubber, waaronder de golfbal. Het besluit werd genomen door de Japanse regering; het Japans Olympisch Comité werd daarbij zelfs niet geconsulteerd. Dit deed overigens wel nog haar best aan het IOC de indruk te wekken dat het uit vrije wil 'wegens de zich voortslepende oorlog' hiertoe besloten had.

De organisatie van de Spelen ging hierop aan Finland over en ook al raakte dat land zelf in 1939 in oorlog met de Sovjetunie, toch werd tot 23 april 1940 nog getracht de Spelen te redden. Ten slotte moest in een brief, mede ondertekend door de latere Finse president Kekkonen, worden geconstateerd dat het 'wegens de internationale situatie' onmogelijk was de Spelen te organiseren. Polen en Denemarken waren toen al bezet; in Noorwegen werd gevochten.¹⁰

Melbourne en de Hongaarse opstand

Nog in juni 1939 had het IOC, ondanks de dreigende oorlogswolken, Londen als plaats voor de Spelen van 1944 aangewezen. Dat werd uiteindelijk 1948, en ook nu mochten de verslagen tegenstanders, Duitsland en Japan, niet meedoen (Italië, dat bijtijds was omgezwaaid, wél). In en rond Londen en Helsinki, dat de Spelen in 1952 organiseerde, deden zich geen noemenswaardige politieke discussies voor, ook niet over de toetreding, in 1951, tot het IOC van de Sovjetunie, die op de Winterspelen van 1952 voor het eerst *acte de présence* gaf. Geheel anders werd dat vier jaar later.

Aangezien de Spelen – voor het eerst – waren toegevoegd aan een stad op het Zuidelijk Halfrond, vonden deze, te Melbourne, eerst laat in het jaar plaats, van 22 november tot 8 december 1956. Begin november echter rolden sovjet tanks de straten van Boedapest binnen om de Hongaarse vrijheidsbeweging neer te slaan. In Nederland ontstond meteen een algemene stemming dat uit protest tegen dit sovjetoptreden niet aan de Spelen kon worden deelgenomen. Aan de andere kant kwam het NOC onder druk te staan van het IOC. De Spelen 'diene[n] tot toenadering der volkeren en [...] deelneming van alle landen [is] gewenst voor de vervulling van de taak voor de mensheid en de vrede. Laten wij, de ongelukkige wanorde ten spijt, de wereld tonen dat de sport en het Olympisch ideaal moeten prevaleren boven politieke verschillen.' Op 5 november werd in het Olympisch dorp nog de Nederlandse vlag gehesen in aanwezigheid van aldaar reeds aanwezige Nederlandse atleten. Maar de volgende dag besloot het NOC dat géén Nederlandse ploeg naar Melbourne zou gaan en dat de daar aanwezigen zouden worden teruggeroepen en besloot het tevens een bedrag van f 100.000 ter beschikking te stellen ter leniging van de nood van de Hongaarse bevolking.

Het besluit niet aan de Spelen in Melbourne deel te nemen is tot op heden omstreden gebleven, vooral onder de sporters die zich op de Spelen hadden voorbereid, maar ook onder diegenen die niet begrepen waarom nu opeens niet meer met Russen gesport kon worden, terwijl men allang wist wat de Sovjetunie sinds jaar en dag deed. Nederland vond ook verder vrijwel geen steun in zijn opstelling – alleen het Spanje van Franco en (tijdelijk) Zwitserland namen een soortgelijk besluit. Dat Egypte, Irak en Libanon Melbourne meden uit protest tegen het Israëlië/Brits/Frans optreden in de Suez-crisis bleef daarbij in Nederland vrijwel onopgemerkt.¹¹ In latere tijden heeft het Nederlandse besluit uit 1956 wel de Nederlandse houding beïnvloed.

Rassenstrijd en rellen – Mexico 1968

Sport en politiek raakten in de jaren die volgden steeds meer verstrengeld. Daarvoor is een aantal redenen aan te

geven. In Europa en de Verenigde Staten werden sportorganisaties over het algemeen door particulieren opgericht en bestuurd. Ondanks steeds verdergaande financiële overheidssteun, streefden zij er – meestal met succes – naar hun onafhankelijkheid tegenover de regering te bewaren. Dat was geheel anders in de landen van het Oostblok en de Derde Wereld. Daar was de overheidsbetrokkenheid bij de sport groot. Successen op de sintelbaan en het grasveld vormden bovendien een bewijs van de superioriteit van het systeem. Zoals de Indonesische president Soekarno in 1963 zei: 'Let us declare frankly that sport has something to do with politics. And Indonesia now proposes to mix sport with politics.' In de volgende jaren wordt deze vermenging van buitenlandse politiek en sport dan ook steeds duidelijker.¹²

De dekolonisatiegolf van de jaren '60 betekende niet alleen een toename van het aantal landen uit de Derde Wereld, maar ook de intrede van daarmee verbonden kwesties. Dit bleek nog niet zo bij de Spelen van Rome (1960), maar aan de Spelen van 1964 in Tokio mocht Zuid-Afrika vanwege het Apartheidsbeleid niet meer deelnemen, op basis van artikel 1 van het Olympisch Handvest, dat rassendiscriminatie in welke vorm dan ook uitsluit.¹³ Maar nadat in 1967 een commissie van het IOC Zuid-Afrika had bezocht en toen dat land bereid bleek belangrijke concessies te doen als het ging om de samenstelling van de ploeg uit blanken en niet-blanken te garanderen, besloot het IOC op 15 februari 1968 Zuid-Afrika weer toe te laten tot de Spelen van dat jaar in Mexico.

Nu bleek echter de nauwe verwevenheid van sport en politiek. Het bestuur van de Opperste Afrikaanse Sportraad, waarin 32 Afrikaanse landen zitting hadden, dreigde op 26 februari met een boycot, nadat de ministerraad van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid hiertoe al eerder had opgeroepen. Ook het Olympisch Comité van de Sovjetunie drong aan op intrekking van dit besluit. In de Verenigde Staten kreeg een oproep van zwarte Amerikanen de Spelen te boycotten uit protest tegen de rassendiscriminatie in eigen land opeens grote aanhang. Op 24 april maakte IOC-president Brundage bekend dat Zuid-Afrika van de Spelen bleef uitgesloten.¹⁴

Daarmee waren de problemen voor de Spelen in Mexico nog niet uit de wereld. In augustus en september vonden in Mexico-Stad en daarbuiten grote studentendemonstraties plaats, waartegen door de regering met veel geweld werd opgetreden. Aanvankelijk had dit met de Olympische Spelen niets te maken – al werden die onder de arme Mexicaanse bevolking eerder als een verspilling gezien – maar op 1 oktober verklaarden de studenten dat de Spelen 'alleen voor buitenlanders en die bevoorrechte Mexicanen werden gehouden die het volk bestelen'. Tijdens bloedige gevechten op 2 oktober, toen leger en politie de demonstranten beschooten, vielen volgens officiële gegevens 37 doden. Die zelfde avond verklaarde een re-

geringswoordvoerder dat een 'schoonmaakcampagne' de voorwaarden kon scheppen voor een rustig verloop van de Spelen. Het IOC kwam nog wel in spoedzitting bijeen, maar sprak het volste vertrouwen uit in de Mexicaanse bevolking om de Spelen, in de woorden van Brundage, te vieren 'als een ware oase in een vertroebelde wereld'.¹⁵

De Spelen, die op 12 oktober werden geopend, verliepen verder rustig. De boycot door zwarte sportlieden uit Amerika was uiteindelijk afgeblazen, maar de zwarte Amerikaanse atleten Tommie Smith en John Carlos uitte hun gevoelens door op het erepodium tijdens het spelen van het Amerikaanse volkslied hun gebalde vuist te heffen in de *Black Power*-groet. Deze manier om op te komen voor de rechten van de gekleurde Amerikanen kwam hun prompt op uitsluiting door het Amerikaanse Olympisch Comité te staan.¹⁶

Dat de troepen van het Warschaupact in augustus 1968 Tsjechoslowakije waren binnengetrokken, leidde – anders dan in 1956 – zelfs niet tot serieuze discussie over de vraag of aan de Spelen moest worden deelgenomen.

Het bloedbad van München

In 1972 was niet alleen Zuid-Afrika, maar, onder druk van Afrikaanse landen, een week voor de opening van de Spelen ook Rhodesië van deelname uitgesloten. Maar de Spelen van 1972 zullen voor altijd de geschiedenis ingaan als de Spelen van de terroristische aanslag door Palestijnse leden van de beweging *Zwarte September* op de Israëliëse verblijven op 5-6 september, waarbij elf Israëliëse sporters en officials om het leven kwamen. De Spelen werden een dag stilgelegd, maar uiteindelijk besloot het IOC toch door te gaan. De inmiddels 85-jarige Brundage bleef trouw aan zijn beginselen, ook in zijn herdenkingsrede op 6 september: 'De Spelen van de XXe Olympiade zijn het doelwit geweest van twee gruwelijke aanvallen. Want wij hebben in het geval Rhodesië de strijd tegen politieke afpersing verloren. (...) Wij kunnen niet toestaan dat een handvol terroristen deze kern van internationale samenwerking en goede wil verstoren, die de Olympische Spelen vormen.' Na protesten van de Afrikaanse sportraad maakte hij de volgende dag excuses voor deze vergelijking.¹⁷

De vraag bleef natuurlijk of onder die omstandigheden doorgaan een wijs besluit was. Het NOC bleef, uit solidariteit met het IOC, maar zeven leden van de Nederlandse Olympische ploeg gaven er de voorkeur aan naar huis te gaan. Premier Biesheuvel gaf in antwoord op vragen van alle fractievoorzitters in de Tweede Kamer te kennen dat de regering in principe van mening was dat de Spelen beter hadden kunnen worden gestaakt, maar dat de regering niet in de eigen verantwoordelijkheid van het NOC wilde treden. Zo bleef de schijn opgehouden dat sport en politiek te scheiden zouden zijn.

In die sfeer paste de uitsluiting voor het leven van deelname aan de Olympische Spelen van de zwarte Amerikaanse atleten Vince Matthews en Wayne Collett, die tijdens de huldiging nonchalant met hun rug naar de Amerikaanse vlag stonden. NOC-lid ir. Ad Paulen was daar blij mee: 'Ze moeten goed weten hoe ze zich te gedragen hebben. Ik ben blij dat het IOC eindelijk toeslaat op deze "Schweinelei"'.¹⁸

De zwarte boycot van Montreal

Alle volgende drie Olympische Spelen werden door een boycot getroffen, en dit keer niet van slechts enkele landen. In 1976 zouden de Spelen plaatsvinden in Montreal. Het begon er al mee dat Canada verbood dat de afvaardiging van Taiwan onder de naam Republiek China aan de Spelen deel zou nemen – Canada stond op het punt een lucratief graancontract met Beijing af te sluiten. Voor de Canadese regering was het gemakkelijk voet bij stuk te houden. Zij had weinig belang bij de Spelen in een provincie die naar afscheiding streefde en waar kort daarna de separatisten een klinkende verkiezingsoverwinning zouden behalen. Dus ging dit keer het IOC door de knieën en Taiwan trok zich terug.

Deze affaire was nog nauwelijks bezonken, toen een nieuw probleem zich aandeed. Een Nieuw-Zeelandse rugbyploeg had eerder in 1976 een tournee gemaakt in Zuid-Afrika. Onder aanvoering van Tanzania eisten de Afrikaanse landen nu dat Nieuw-Zeeland van de Spelen zou worden uitgesloten. Maar rugby was geen Olympische sport, zodat het IOC daarover ook niets te zeggen had, en het IOC legde de Afrikaanse eis naast zich neer. 'Indien het IOC deze menselijke roep negeert, zullen de Nationale Olympische Comités zich het recht voorbehouden hun deelneming aan de Spelen opnieuw te bezien', schreven de Afrikaanse landen (Tanzania had zich al teruggetrokken) nu; inderdaad trok een groot aantal Afrikaanse landen zich, voor een deel na het begin van de Spelen, terug. De eerste grotere boycot was een feit.¹⁹ Meer zouden volgen.

De geboycotte beer: Moskou 1980

Toen Moskou in 1974 zonder enige weerstand was aangewezen om de Spelen van 1980 te organiseren, bevond de Oost-Westtegenstelling zich in die periode van *détente* die in 1975 met de ondertekening van de Slotakte van Helsinki een hoogtepunt zou bereiken. Bovendien had de Sovjetunie op sportgebied in de afgelopen decennia slechts Amerika als concurrent gehad in de jacht op de meeste medailles. Het vriendelijke beertje *Misja*, de mascotte van de Spelen van 1980, kon vrolijk de wereld inkijken.

Op 26 december 1979 echter vielen sovjettroepen Afghanistan binnen en zette opnieuw een verslechtering

van de verhouding tussen beide machtsblokken in. Wat in 1956 slechts mondjesmaat en in 1968 helemaal niet was gebeurd, vond thans wel plaats: het sovjetoptreden leidde tot een boycot van de Olympische Spelen – maar niet compleet en niet zonder discussie.

In een televisie-uitzending van het NBC-programma *Meet the Press* deelde president Carter op 20 januari 1980 mede dat hij het Amerikaanse Olympisch Comité (USOC) had verzocht de Spelen te boycotten als de sovjettroepen niet binnen een maand uit Afghanistan weg waren. 'In deze situatie', aldus Carter, 'kan ik er niet achter staan dat een Amerikaans team naar de Spelen in Moskou gaat.' Tijdens de opening van de Olympische winterspelen, in het Amerikaanse Lake Placid, herhaalde minister van buitenlandse zaken Cyrus Vance deze opvatting: 'geen Spelen in een land dat in oorlog is.' Waarop IOC-president Lord Killanin niet kon nalaten erop te wijzen dat toen in 1973 Lake Placid werd aangewezen, Amerikaanse militairen in actie waren in Vietnam en Kamboedja.

Carter spande zich in de Westerse regeringen zijn voorbeeld te doen volgen, maar hoewel op politiek niveau en in diverse parlementen de boycot steun kreeg, voelden veel Olympische Comités niets voor een boycot. Op het USOC kon Washington nog wel druk uitoefenen; zelfs werd bedreigd de paspoorten in te nemen van degenen die wilden deelnemen. Bovendien was de sfeer onder de Amerikaanse bevolking dusdanig, dat wie zich maar voorzichtig uitsprak voor deelneming, als communist werd gebrandmerkt. Onder die omstandigheden was het niet verwonderlijk dat het USOC op 12 april besloot de Spelen te boycotten.²⁰

Een aanzienlijk aantal landen volgde het Amerikaanse voorbeeld en uiteindelijk namen van de 144 bij het IOC aangesloten leden slechts 81 landen aan de Spelen deel. Daaronder was ook Nederland, ondanks het feit dat de Tweede Kamer op 30 januari in grote meerderheid het regeringsstandpunt ten gunste van een boycot had gesteund. Dat overigens niet zozeer vanwege de sovjetinval in Afghanistan – op 11 januari had premier Van Agt nog verklaard geen druk te willen uitoefenen om de Spelen te boycotten en de meerderheid in het parlement dacht er net zo over. De omslag kwam in Nederland na de verbanning van Andrej Sacharov. Op 25 januari kondigde de regering een reeks maatregelen tegen de Sovjetunie aan, waaronder een boycot van de Spelen.

De meerderheid van de bij het NOC aangesloten bonden besloot echter geen gevolg te geven aan de oproep tot de boycot. Slechts een klein aantal disciplines, zoals de hockeyploeg, zag van deelname af. De overige gingen wel naar Moskou, al meed de Nederlandse equipe, met nog twaalf West-Europese landen, de openingsceremonie.²¹

De Amerikanen hadden gehoopt dat met een grote boycot het IOC de Spelen van Moskou zou afgelasten.

Dit geschiedde echter niet en zo waren de Spelen, door de afwezigheid van een groot aantal topsporters, wel mislukt – maar de boycot ook.

Een Sovjet-boycot – Los Angeles 1984

De sfeer in de Oost-Westbetrekkingen was tot een dieptepunt gedaald toen in 1984 de Olympische Spelen uitgerekend in het Amerikaanse Los Angeles zouden plaatsvinden. Op 10 april beschuldigde het Olympisch Comité van de Sovjetunie de Verenigde Staten van grove schendingen van het Olympisch Handvest en stelde dat de regering-Reagan de Spelen trachtte te gebruiken voor 'zelfzuchtige politieke doeleinden'. Een van die schendingen was in sovjetogen de visumweigering aan een Olympisch attaché, Oleg Jermisjkin – volgens de Amerikanen een geheim agent. Ook verweet men de Amerikanen de veiligheid van de sovjet-sporters niet te kunnen waarborgen. In Los Angeles zouden al bedreigingen jegens hen zijn geuit, vooral door een groep *Ban the Soviets*.

Zeker destijds dachten velen dat de sovjetactie een revanche was voor de Amerikaanse boycot van 1980. Daar zal zonder twijfel iets van waar zijn, maar de Amerikanen waren ook niet wars van enig getreiter aan het adres van de Russen, die de dit keer wel erg kapitalistische sfeer van de Spelen bovendien een doorn in het oog was. Dat anders dan voorheen de afvaardiging niet collectief zou worden ondergebracht, maar verspreid over de stad, konden de Sovjets – die niet ophielden te wijzen op de onveiligheid in Los Angeles – niet los zien van de suggestie dat getracht zou worden zoveel mogelijk sovjet-sporters tot overlopen te bewegen.

Op 8 mei deelde Moskou mee van deelname aan de Spelen af te zien. Dit voorbeeld werd gevolgd door de meeste communistische landen, met uitzondering van Roemenië en de Chinese Volksrepubliek – ook al weer een weerslag van de politieke situatie van het moment. De atleten uit die landen mochten zich in Los Angeles dan ook in grote populariteit verheugen. Dat het hier ook geen landen betrof waar de mensenrechten op voorbeeldige wijze geëerbiedigd werden, deed er daarbij minder toe.²²

Seoul 1988 – 'Harmonie en vooruitgang'

'Harmonie en vooruitgang' was het motto van de Spelen in 1988, wat betekende dat krottenwijken van Seoul werden opgeruimd (en de bewoners naar de periferie van de stad verdreven) en rebellerende studenten steeds verre van de Spelen werden gehouden: '[w]e moesten niet het idee krijgen dat in Zuid-Korea misstanden waren.'²³ Sinds Mexico schijnen 'schoonmaakoperaties' een onderdeel van de Olympische Spelen te vormen.

De keuze van Zuid-Korea zal degenen die een band tussen de Spelen en democratie voorstonden, ook be-

vreemd hebben. Op 18 april 1987 had de Zuidkoreaanse president Chon Doo Whan bekend gemaakt dat hij had besloten de discussie over een hervorming van de grondwet uit te stellen tot na de Olympische Spelen. In de rest van het jaar zouden regelmatig protestdemonstraties plaatsvinden, waarbij het tot vaak felle gevechten kwam tussen studenten en oproerpolitie. Maar op 16 december 1987 werden toch de eerste vrije en directe presidentsverkiezingen sinds 1971 gehouden, die door de regeringskandidaat Roh Tae Woo werden gewonnen. Op het moment echter dat op 24 februari 1988 Chon Doo Hwan op een afscheidsbanket kon zeggen dat hij de eerste Zuidkoreaanse leider was die zijn ambt vrijwillig opgaf, vonden in het centrum van Seoul felle botsingen plaats tussen de oproerpolitie en duizenden studenten. Hoewel Zuid-Korea toen Seoul werd aangewezen tot plaats van de Spelen voor 1988 bepaald geen toonbeeld was van democratie, bleven protestacties in de rest van de wereld uit, ook al zetten de studentenacties zich ook in de loop van het jaar met vaak grote felheid voort.

In Zuid-Korea is sindsdien politiek wel het nodige veranderd en verbeterd, maar dat zulks nu op het conto van de Olympische Spelen moet worden geschreven, lijkt onwaarschijnlijk.

De commerciële periode

Het einde van de Oost-Westtegenstelling bracht weliswaar niet het 'einde der geschiedenis', maar de tijd van verhitte debatten over de Olympische Spelen in het licht van buitenlandse politiek en mensenrechten was althans voorlopig voorbij. De overwinning van de vrije-markteconomie was al eerder tot de Spelen doorgedrongen: sinds Los Angeles waren de Spelen *big business* geworden.

De Spelen van 1992 in Barcelona gaven nog op een andere wijze uitdrukking aan de ontwikkelingen in de wereld. Het waren de enige Spelen waaraan een delegatie van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) deelnam – de Sovjetunie was zó recent uiteengevallen, dat het organiseren van afzonderlijke teams niet goed uitvoerbaar was. Die waren er wél uit de Baltische Staten en de nieuwe staten op de Balkan, zodat medailles werden gewonnen door vertegenwoordigers van Estland, Letland, Slovenië en Kroatië.

Naast andere redenen was de commercie zeker van invloed op het besluit de Spelen van 1996 niet, ter herinnering aan de eerste Spelen van honderd jaar tevoren, in Athene maar in Atlanta te laten plaatsvinden. Deze werden weliswaar opgeschrikt door een bomexplosie – waarvan de achtergrond nooit is achterhaald – maar gingen vervolgens ongestoord door, tot opluchting van allen die veel voor de rechten hadden betaald. Voor 2000 stond reeds Beijing kandidaat en ook toen was die keuze omstreden. Bij de wijze waarop uiteindelijk Sydney werd uitverkoren, speelde de mammon, zoals trouwens wel

vaker bij de keuze van de Olympische stad voor Winter- of Zomerspelen, een niet geringe rol. Een discussie over China en de mensenrechten kon nu verder achterwege blijven.

Dat China niet zou opgeven was echter te verwachten en nu het dan zo ver is, zal de vraag of Olympische Spelen in China wel te verenigen zijn met de Olympische gedachte, met mensenrechten en buitenlandse politiek in de komende jaren nog wel meer dan eens worden opgeworpen.

Daarmee is Beijing 2008 echter niets bijzonders: zoals wij zagen hebben vrijwel gedurende de gehele geschiedenis van de Olympische Spelen sportieve idealen, nationale gevoelens, buitenlandse politiek en de strijd voor de mensenrechten met elkaar gewedijverd, waarbij dan sinds de laatste decennia ook de commercie is gekomen. Daarom kan nu al voorspeld worden dat in 2008 de Spelen in Beijing geopend zullen worden, dat ze perfect zullen worden georganiseerd – laat dat maar aan de Chinezen over – en dat uiteindelijk (vrijwel) geen land zal wegblijven. Slechts wanneer zich werkelijk grote incidenten zouden voordoen in de directe aanloop tot de Spelen, zoals op het Plein van de Hemelse Vrede in 1989, bestaat een mogelijkheid dat het algemeen gevoel zich tegen Beijing zal keren, maar die kans is klein. Van de sportorganisaties hoeft men een boycot, in het licht van de geschiedenis, al helemaal niet te verwachten. Voor regeringen is een boycot slechts denkbaar in een zich ernstig verslechterende buitenlandse-politieke situatie en zelfs dan is, zoals gebleken, het moeilijk anders dan met grove middelen een boycot op te leggen. Actiegroepen zullen zich tegen de Spelen in Beijing keren, maar hun kans op succes is op zijn zachtst gezegd gering. Voor de commercie geldt dan nog het adagium: 'one billion customers can't be wrong.'

Zo weerspiegelt de geschiedenis van de Olympische Spelen ook die van de tijd waarin ze zich afspeelden. Nationalisme, racisme, Koude Oorlog, mensenrechten – alle komen ze in de Olympische Spelen en het debat daarover voor. Een enkele keer (Moskou 1980; Los Angeles 1984) is de buitenwereld te sterk voor de sport, maar meestal blijft toch het woord van Avery Brundage overeind: 'Waarom bemoeien atleten zich met buitenlandse politiek?' ■

Noten

- 1 Eugen Weber, 'Pierre de Coubertin and the introduction of organised sport in France', in: *Journal of Contemporary History*, vol. 5, 1966, blz. 3-26; Bob van den Bos, *Olé, We are the Champions - Sport en Internationale Betrekkingen*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1988, blz. 49-54.
- 2 Stan Greenberg, *Guinness Olympische Spelen 1996*, Utrecht, 1996, blz. 22-23.

- 3 Paul Arnoldussen, *Amsterdam 1928 – Het verhaal van de IXde Olympiade*, Amsterdam, 1994, blz. 11-12.
- 4 Henk Nieuwenkamp (eindred.), *Kroniek Olympische Spelen*, Amsterdam, 1987, blz. 57.
- 5 *Ibid.*, blz. 19-34; Koos van Weringh, 'De Houten Pomp', in: *De Engelse bewaarder*, jrg 2, no 7, april 1977, blz. 98-100.
- 6 Uit protest tegen de Spelen in Berlijn was in Barcelona van 19 t/m 26 juli 1936 de 'Volksolympiade' voorzien. Deze werd nog wel op 19 juli geopend, maar gesport is in Barcelona niet. Zie Judith Holmes, *Olympiade 1936*, Antwerpen/Amsterdam, 1979, blz. 45-46.
- 7 Dick Schaap, *An illustrated history of the Olympics*, New York, derde ed., 1975, blz. 213-214.
- 8 Nieuwenkamp, a.w. noot 4, blz. 126-127.
- 9 Zie voor een uitvoerig overzicht, ook van de politieke kant, Holmes, a.w. noot 6.
- 10 Hajo Bernett, 'Das Scheitern der Olympischen Spiele 1940', in: *Zeitschrift für Geschichte des Sports und der Körperkultur 'Stadion'*, Band VI.
- 11 Nieuwenkamp, a.w. noot 4, blz. 186-189; *Algemeen Handelsblad*, 7 november 1956. Voor de latere Nederlandse houding in boycotts zie Van den Bos, a.w. noot 1, blz. 37-39.
- 12 R. Stokvis, *Strijd over sport*, Deventer, 1979, blz. 136-139.
- 13 Een andere afwezige was Indonesië, geroyeerd omdat het bij de Aziatische Spelen in Jakarta in 1962 deelnemers uit Taiwan en Israël visa had geweigerd. Indonesië organiseerde vervolgens in 1963 de GANEFO (Games of the New Emerging Forces), waaraan vele landen echter niet deelnamen uit vrees van de Olympische Spelen te worden uitgesloten.
- 14 *Keesings Historisch Archief* (KHA), 1968, blz. 525; Schaap, a.w. noot 7, blz. 331-332.
- 15 *KHA 1968*, blz. 705-708.
- 16 Schaap, a.w. noot 7, blz. 334-335.
- 17 *KHA 1972*, blz. 587.
- 18 Joris van den Berg, 'Politiek en de Olympische illusie', in: *Onze Jaren 45-70*, afl. 57, Amsterdam, 3-9 maart 1973, blz. 1807-1810; *KHA 1972*, blz. 585-590.
- 19 *KHA 1976*, blz. 613; Nieuwenkamp, a.w. noot 4, blz. 294. Alleen Senegal en Ivoorkust bleven in Montreal vertegenwoordigd.
- 20 Nieuwenkamp, a.w. noot 4, blz. 316-317; *KHA 1980*, blz. 70.
- 21 *KHA 1980*, blz. 118-119; Nieuwenkamp, a.w. noot 4, blz. 317-318.
- 22 *KHA 1984*, blz. 497-502; Nieuwenkamp, a.w. noot 4, blz. 331.
- 23 Ad van Dongen en Han de Graaf, *Olympische Spelen Seoul '88*, Zie Martin van den Heuvel, 'De Sovjetunie en de Olympische Spelen van Los Angeles', in: *Internationale Spectator*, oktober 1984, blz. 565 e.v. Utrecht, 1988, blz. 12; *KHA 1987*, blz. 424; *KHA 1990*, blz. 101-109.

Over de auteur

DRS H.J. HAZEWINDEL is werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Herbezinning op Koude Oorlog

TON DE KOK

Een open brief aan prof.dr. P.M.E. Volten

'DE BIECHT VAN EEN KOUDE OORLOGSHITSER.' DAT WAS DE [ongeloofelijk domme] kop boven een korte beschouwing in het dagblad *Trouw* op 2 juni jl. in de rubriek *Kiosk*. Zij betrof jouw artikel *Een terugblik op de dreiging van het Rode Gevaar*, gepubliceerd in de aflevering van dit blad van mei jl.¹ Aangezien ik als parlementariër tussen 1983 en 1994 meermalen publiekelijk uiting heb gegeven aan mijn twijfels over die communistische dreiging, heb ik jouw stuk natuurlijk met bijzondere interesse gelezen. Ik bied je graag deze persoonlijke reactie.

Nu, 'tien jaar na de opheffing van het Warschaupact', lees ik in je artikel: 'Wanneer we terugkijken op de Koude Oorlog, blijkt dat de ernst van het Rode gevaar in het westen schromelijk is overdreven. In feite hebben sinds Chroesjtsjov de leiders in het Kremlin noodgedwongen een beleid gevoerd dat berustte op "vreedzame coëxistentie".' Je geeft vervolgens een aantal redenen waarom we de Russische dreiging hadden kunnen relativeren en nuanceren: de structurele economische en technologische problemen van het sovjetsysteem, de rigide bevelsstructuren, de onbetrouwbaarheid van de satellietlanden in een eventuele oorlog en het besef bij politieke en militaire leiders dat de *imponderabilia* in grootschalige oorlogen een massale aanval op West-Europa een uiterst hachelijke onderneming zouden maken.

Maar, Peter, dat wisten we al in de jaren '70. Iedere kritische waarnemer, en die waren er genoeg buiten het politieke en wetenschappelijke *establishment* van die tijd, wist dat het Kremlin grote moeite had de samenleving economisch overeind te houden, dat het zelfs grote moeite had het eigen volk te voeden. Lees er *Het verdriet van Rusland*, van Marius Broekmeyer, maar eens op na. Aan dit economisch, maatschappelijk en mentaal zwakke systeem waren de technologische achterstanden natuurlijk inherent. Een enkele Spoetnik maakte nog geen grote mogendheid met voldoende economisch potentieel voor een [mogelijk langdurige] oorlog. Als slavist en eenvoudig lid van onze kleine marine-inlichtingendienst en lezer van openbare Russische bronnen wist ik heel behoorlijk hoe Rusland er voorstond; dat gold natuurlijk te meer voor de leden van de grote inlichtingendiensten. Maar op de NAVO-bijeenkomsten kregen de Westerse politici te horen dat er sprake was van een *missile gap*, een *throw weight gap*, een *bomber gap*,

en zelfs van een *civil defense gap*. Dit laatste was helemaal een gotspe: de Russen hadden niet eens voldoende beton om zichzelf fatsoenlijk onderdak te bieden! Maar goed, de Amerikaanse bewapeningsindustrie en 'haar' senatoren hadden er alle belang bij dat beeld in stand te houden. Daarom kan de voormalige medewerker van het Pentagon, Enthoven, enige moed niet worden ontzegd toen hij in maart 1974 de Amerikaanse senaat op een hoorzitting meldde: 'For twenty years, the Warsaw Pact forces have been persistently exaggerated by our military, by our media, and therefore in the popular mind.' En *insiders* wisten dat Enthoven lang niet de enige was die bij de voorgespiegelde krachtsverhoudingen kanttekeningen plaatste.

Onder die *insiders* bevonden zich ook leden van de Buitenland- en Defensiecommissies van ons parlement. Maar waarom werden er dan geen 'klokken geluid', zou je zeggen, het ging immers om veel gemeenschapsgeld en gevaarlijk foute politieke percepties. Tsjja, wat zal ik je daarop zeggen? Globaal zag het plaatje er als volgt uit: sommige leden vertoonden op het punt van de Rode Dreiging gewoon autistisch gedrag. Elke nuance of relativering ketste af op het pantser van gekoesterde onwetendheid. De communisten waren uit op wereldoverheersing; Tsjechoslowakije, Afghanistan en het aantal tanks en vliegtuigen bewezen dat. Einde discussie. Sommige leden zwegen omdat ze bang waren dat een waarheidsgetrouw beeld van de krachtsverhoudingen het regeerakkoord zou ondermijnen, waarin verhoging van het defensiebudget was opgenomen. Dus een puur binnenlands-politiek machtsargument. En anderen verroerden geen vin omdat ze hun gevestigde posities in de politieke hiërarchie niet in gevaar wilden brengen. Eigenbelang dus. Woordvoerders waren, op straffe van verlies van hun woordvoerderschap, uiteraard niet geneigd met nuances aan te komen als het collectief van fractiegenoten niet van plan was het heersende en gekoesterde vijandbeeld aan de feiten te toetsen. In de grote fracties overheerste de dictatuur van de collectieve mening en waren emoties veel machtiger dan feiten. Wie over de Russische dreiging anders dacht en daar op basis van zijn mandaat van de kiezer publiekelijk lucht aan wilde geven, werd in zijn fractie niet zelden geconfronteerd met hetzelfde 'democratisch centralisme' dat we nu juist in het sovjetsysteem zo laakten.

Maar, Peter, wat ik heb ervaren in het parlement, maak jij toch mee als ambtenaar van Defensie. Je minister was

deel van het politieke *establishment*. Hij had het heersende vijandbeeld meestal kritiekloos het zijne gemaakt, liet dat op de NAVO-bijeenkomsten nog eens door de Amerikanen bevestigen en gaf jou op basis daarvan de opdracht defensienota's te schrijven die sjablonen waren van de vorige nota's. Die ploften vervolgens bij mij op het bureau. Een blik in de *Inleiding* was vaak al voldoende: het Rode Gevaar was onverminderd daar en bleef van Russische snit. Zelfs toen Gorbatsjov al was aangetreden, werd het Defensiebudget met 2% verhoogd. 'Je kon immers niet weten of hij niet snel zou worden afgezet door een nieuwe Stalin...' [Stalin was geheel niet expansief, maar verkocht dat maar eens aan de collega's.] De feiten over de Russische dreiging die ook jij goed kende, kreeg je uiteraard niet in de tekst van die nota's. Ook jij had te maken met een vorm van 'democratisch centralisme'. Je schrijft immers dat je achteraf graag je oorspronkelijke, veel negatievere conclusies over de toekomst van het sovjetsysteem en het Warschaupact zou hebben opgeschreven. Je hebt dat toen maar niet gedaan; men zou je 'voor goedgelovig of naïef' gehouden hebben, schrijf je. Dat is zacht geformuleerd. Je bedoelt natuurlijk: dan zou ik mij op Defensie onmogelijk hebben gemaakt. Dat denk ik wel, ja: je had met je creatieve denken binnen de gevestigde defensie-orde toch al een 'tikkie

de aandacht'. Maar goed, zo werkt(e) dat allemaal in Den Haag.

Maar de vraag is nu natuurlijk: had het allemaal anders gekund? Ik denk het niet, en wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat de Russen vanuit hun historische minderwaardigheids- en omsingelingscomplex hun uiterste best hebben gedaan westerse politici te doen *geloven* dat zij een supermogendheid waren, en in de tweede plaats omdat ons democratisch bestel alle ruimte geeft aan die zelfde politici om niet de feiten maar de emoties te laten spreken.

Laten we maar de schouders ophalen. In dergelijke situaties van berusting grijp ik graag naar de filosoof Leibnitz, die ooit schreef dat als God een absoluut volmaakt Zijnde is, daaruit volgt dat onze wereld, uit dat Zijnde voortkomende, dus de best mogelijke moet zijn. Het had dus allemaal niet anders gekund. ■

Noot

- 1 Peter M.E. Volten, 'Een terugblik op de dreiging van het Rode Gevaar', in: *Internationale Spectator*, mei 2001, blz. 237-242.

Dr A.C.H.M. de Kok was beroepsofficier der mariniers, lid van de marine-inlichtingendienst en in de periode 1983-1994 lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

NGIZ Lezingenprogramma oktober 2001

Onderwerp: Britain in the World

Spreker: Prof. Dr. Roger Tooze, professor International Political Economy and International Relations, City University College London

Taal: Engels

Plaats: Universiteit van Amsterdam, Oudemanhuispoort 4, Amsterdam

Datum: woensdag 10 oktober, aanvang 20.00 uur, vrij toegankelijk, zonder aanmelden

Onderwerp: Enhancing EU's Partnerships with Asia

Spreker: Rt. Hon. Chris Patten, Commissioner for External Relations of the European Commission and former Governor of Hong Kong.

Taal: Engels

Plaats: Groot Auditorium Universiteit Leiden, Rapenburg 73, Leiden

Datum: maandag 15 oktober, aanvang 16.00 uur (Asia-Europe Forum, aanvang 13.00 uur)

Aanmelden: HYPERLINK <mailto:ngiz@clingendael.nl> ngiz@clingendael.nl of HYPERLINK <mailto:iias@let.leidenuniv.nl> iias@let.leidenuniv.nl

Onderwerp: Horror in New York; terreur in de wereld

Spreker: Prof. Dr. Maarten van Rossem, Universiteit Utrecht

Plaats: Huize Molenaar (benedenzaal) Korte Nieuwstraat 3, Utrecht (bij de Dom)

Datum: vrijdag 19 oktober, tijd 12.15 – 14.00 uur

Kosten: f 30,= (studenten f 7,50) contant aan de zaal

Aanmelden: Secretaris NGIZ Afdeling Utrecht, Dr H.A.H. Audretsch tel/fax 030 228 74 08

Ons actuele programma vindt u op HYPERLINK <http://www.clingendael.nl/ngiz.htm> www.clingendael.nl/ngiz.htm

Lidmaatschap

Het NGIZ-lidmaatschap biedt u een interessant lezingenprogramma en gratis toegang tot de bibliotheek van Instituut Clingendael
Jaarcontributie f 60,= / € 27,= (studenten: f 30,= / € 15,=)

Debat 'Zorreguieta' spiegel Nederlands buitenlands beleid

L.F. HAGEDOORN

DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* VAN JULI-AUGUSTUS BEVAT EEN behartigenswaardige bespreking door prof.dr A.C.G.M. Robben van het onderzoeksrapport 'Militair geweld, burgerlijke verantwoordelijkheid. Argentijnse en Nederlandse perspectieven op het militair bewind in Argentinië (1976-1983)', geschreven door prof.dr. M. Baud. Ik zou aan de bespreking van Robben graag een belangrijk punt willen toevoegen. Naast waardering heb ook ik kritiek. Die kritiek heeft betrekking op de hoofdstukken over economie en landbouw.

Eerst woorden van waardering. De huidige directeur van het CEDLA vult namelijk een aantal lacunes in de kennis over Argentinië op, in het bijzonder over het handelen en de publieke uitspraken van Zorreguieta. Rekening houdend met de beperkingen (korte tijdsduur en geen publieke interviews) waaronder Baud moest werken, is het rapport een goede prestatie.

Het rapport lijkt echter aan hetzelfde euvel als het debat over 'Zorreguieta' in de media: Argentinië wordt onvoldoende geplaatst in een internationale economische context. De enige deelnemer aan dat debat die hierop een uitzondering vormt, is Roel Janssen, in het bijzonder met zijn uitstekende artikel in *NRC Handelsblad* van 6 april jl. Door de geringe aandacht voor het internationale economische kader blijft de rol van Europa (en daarmee Nederland) in de periode voorafgaande aan de militaire dictatuur van Videla buiten beschouwing. Het debat over 'Zorreguieta' werd daardoor noodzakelijkerwijze moralistisch.

Door het plaatsen van Argentinië in een context van internationale economische betrekkingen komt de verantwoordelijkheid van Europa, en daarmee Nederland, in het vizier. Europa was (en is) een belangrijke handelspartner van Argentinië en vormt daarmee een belangrijke externe factor in de Argentijnse economie. In de periode direct voorafgaande aan de militaire staatsgreep van 1976 was er sprake van een ernstige ontredning van de economie en daarmee van de maatschappij in Argentinië. Ik heb die ontredning persoonlijk ervaren: in 1974, toen ik in een armenwijk (de *barrio San Martín*) van de Argentijnse stad Mendoza werkte en in 1975, toen ik opnieuw Argentinië bezocht (Buenos Aires, Tucumán). Ik durf de stelling aan dat Europa, door een vermindering van de invoer van landbouwproducten uit Argentinië in de periode voorafgaande aan de staatsgreep, de spanningen van opvolgende Argentijnse regeringen te komen tot een evenwichtig economisch beleid, heeft bemoeilijkt. Ik zal in het navolgende deze stelling proberen te onderbouwen.¹

Waar gaat het om in de handel tussen Argentinië en Nederland? Argentinië heeft een (comparatief) voordeel met de export van landbouwproducten. Het land is namelijk een efficiënte agrarische producent, die dank zij lage produktiekosten effectief op de wereldmarkt kan concurreren. Traditioneel verdiende Argentinië met de uitvoer van zijn landbouwproducten buitenlandse deviezen, waarmee het kapitaal- en consumptiegoederen importeerde. Wat Nederland betreft kan analyse van de invoer van landbouwproducten in ons land zich niet beperken tot het nationale beleid. Al sinds het begin van de jaren '60 geldt er binnen de Europese Gemeenschap een gemeenschappelijke landbouwmarkt en is het landbouwbeleid van de lidstaten geharmoniseerd tot een Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Een analyse van de handel in landbouwproducten tussen Argentinië en Nederland leidt noodzakelijkerwijze tot een analyse van de handel in die producten tussen Argentinië en Europa (EG). Die handel is voor Argentinië steeds belangrijk geweest. Al sinds de laatste decennia van de negentiende eeuw was Europa voor Argentinië afzetmarkt voor voedsel en leverancier van industrieproducten. Ook voordien werden tussen Europa en Argentinië landbouwproducten voor industriële verwerking, zoals huiden en wol, uitgewisseld tegen industrieproducten. In de handel tussen Europa en Argentinië vormde de uitwisseling van landbouw- tegen industrieproducten dus een constante factor.

De eerste twintig jaar van het bestaan van de EG (1958-1977), en derhalve gedurende de twee decennia min of meer voorafgaande aan de militaire dictatuur van Videla, is de invoer in de EG van landbouwproducten uit Argentinië echter drastisch afgenomen. Die teruggang was ernstig, gezien de belangrijke rol die Europa tot dan toe als afzetgebied en leverancier van Argentinië had vervuld. Bij de uitvoer uit Argentinië van landbouwproducten gaat het vooral om granen en rundvlees.

Wat verklaart nu de teruggang van de invoer in de EG van granen en rundvlees afkomstig uit Argentinië in de periode 1958-1977? De oorzaken zijn voornamelijk gelegen aan Europese kant. Europa heeft gekozen voor het regionale boven het mondiale belang. Daarvoor had het twee redenen.

De eerste reden heeft te maken met het proces van Europese eenwording. Een politiek motief was het voorkomen van gewapende conflicten tussen staten door middel van overdracht van soevereiniteit aan supranationale in-

stellingen. Een economisch motief was het voorkomen van een *beggar your neighbour-policy*, zoals tijdens de economische crisis van de jaren '30 is gevoerd, eveneens door overdracht van soevereiniteit aan genoemde instellingen. Het ging dus om het oplossen van regionale, in dit geval Europese problemen. In deze context dient het verloop van de handel tussen Europa en Argentinië te worden begrepen.

De tweede reden is de rol van het GLB. Aan het begin van de Europese eenwording was de EG niet zelfvoorzienend in landbouwprodukten. Zo werden er nog grote hoeveelheden granen en rundvlees ingevoerd. In de loop van de periode 1958-1977 is de landbouwproductie sterk gegroeid, terwijl de consumptie slechts langzaam is toegenomen. Het resultaat was dat aan het einde van deze periode de EG inzake de meeste landbouwprodukten zelfvoorzienend was geworden. In het GLB is de buitenlandse handel de functie gegeven van rest-leverancier. Buitenlandse agrarische goederen konden slechts worden afgezet voor zover er op de binnenlandse markt een productietekort was. In die constellatie moest volledige zelfvoorziening in landbouwprodukten in de Gemeenschap wel leiden tot vermindering van invoer van die goederen uit derde landen, zoals Argentinië. De economische ontwikkeling van Argentinië kenmerkte zich in de periode na Peron door een gebrek aan evenwicht. Terwijl de industriële productie zich (nog) positief ontwikkelde, stagneerde de agrarische productie. De regeringen van Argentinië zijn zich die kwestie in deze periode bewust geworden. Om tot een evenwichtige economische ontwikkeling te komen hebben die overheden zowel op algemeen-economisch terrein als per sector tal van initiatieven genomen ter stimulering van de landbouwproductie. En het was juist in die situatie dat de EG haar invoer van landbouwprodukten uit derde landen, waaronder Argentinië, verminderde. Op grond van deze analyse zou ik willen stellen dat de vermindering van de invoer van granen en rundvlees in de EG uit Argentinië de inspanningen van de Argentijnse regeringen om te komen tot een evenwichtige

economische ontwikkeling hebben bemoeilijkt.

Ten slotte nog een opmerking over het debat in de Nederlandse media over de kwestie-'Zorreguieta'. Door het moralistisch karakter daarvan lijkt met het besluit van het kabinet-Kok dat Zorreguieta ongewenst is bij het huwelijk van zijn dochter met de Nederlandse kroonprins, dit debat afgesloten; de vader was fout, hij blijft weg bij het huwelijk en Nederland gaat over tot de orde van de dag. Door het plaatsen van de kwestie-'Zorreguieta' in een internationale economische context komt echter de verantwoordelijkheid van Europa, en daarmee van Nederland, in het vizier. Door die aanpak is het genoemde debat niet afgesloten, maar vormt het een spiegel van het maatschappelijk debat in Nederland over het Nederlands buitenlands beleid, in het bijzonder over de gevolgen van het beleid van de Europese Unie voor derde landen. Ik zou een pleidooi willen houden voor een kritische houding van de Nederlandse samenleving ten opzichte van het Nederlands buitenlands beleid, in het bijzonder ten opzichte van de gevolgen van EU-beleid voor derde landen.

Opnieuw dreigt thans in Argentinië een economische en daarmee een maatschappelijke ontsporing. Natuurlijk moet Nederland, mocht het Argentijnse leger zich genoodzaakt zien opnieuw in te grijpen, aandacht geven aan de situatie van de mensenrechten in dat land. Belangrijker is echter wat Nederland, binnen de Europese Unie, nu kan doen om een herhaling van de geschiedenis in Argentinië te voorkomen.

Noot

- 1 L.F. Hagedoorn, *De Europese Gemeenschap en de Río de la Plata, een historische analyse van de handel in landbouwprodukten (1958-1977)*, Leiden, 1993.

Over de auteur

DR. L.F. HAGEDOORN, (voor zijn proefschrift zie noot 1) was tot vorig jaar werkzaam bij de Europese Commissie in Brussel. Hij is thans verbonden aan het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te Den Haag. Deze bijdrage publiceert hij geheel op persoonlijke titel.

Clingendael

De militaire Staat van de Europese Unie

door Kees Homan, Bert Kreemers en Frans Osinga

In 2003 moet de Europese Unie beschikken over een militaire capaciteit. De verwezenlijking van deze ambitie staat hoog op de agenda van de Europese Raad van Laken, eind dit jaar. Wat is tot dusverre bereikt? Beschikt de Europese Unie over een structuur om tijdig beslissingen te nemen over en leiding te geven aan de zogeheten Petersbergtaken? Lopen de hervormingen in de krijgsmachten van de Europese Unie in de pas met de ambitieuze doelstellingen in Europees verband? En slagen de lidstaten van de Europese Unie erin om ook over de benodigde gemeenschappelijke middelen voor transport, commandovoering, inlichtingen en logistiek te beschikken?

Naast de behandeling van deze vragen behelst dit paper aanbevelingen voor de verwezenlijking van de Europese ambities op veiligheids- en defensiegebied en voor de Nederlandse bijdrage hieraan.

Deze Clingendael-publikatie is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van f 20,- op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Militaire Staat. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/606. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Competitiegeest en humanitaire doelen

KAREL VAN HOESTENBERGHE

Het wel en wee van de operaties van de Verenigde Naties (VN) wordt over het algemeen breed uitgemeten in pers en media. Daarbij overheerst de indruk dat het functioneren van het VN-apparaat, om het zacht te zeggen, niet perfect is. Maar hoe zit het VN-management eigenlijk in elkaar? Misschien moet dit minder fraaie beeld bijgesteld worden? Om dit soort vragen goed te benaderen is wetenschappelijk verantwoorde managementliteratuur vereist. Maar onafhankelijke analyses over wat er zich metterdaad binnen dat grote huis van de Verenigde Naties afspeelt, zijn niet talrijk.

Een uitzondering op deze regel is het werk van de Nederlandse auteur Dennis Dijkzeul. Zijn vroegere boek over managementprocessen binnen de Verenigde Naties (*The Management of Multilateral Organizations*, Kluwer, 1997) en artikelen in vaktijdschriften zijn nu aangevuld met een nieuw wetenschappelijk boek over de strategie en organisatie van een specifieke kamer binnen het grote huis van de Verenigde Naties, de *United Nations Office for Project Services*, kortweg: UNOPS.

Het boek geeft goed de geschiedenis van UNOPS weer, met de *ups and downs* eigen aan een groeiende organisatie binnen een groot wereldomvattend geheel. OPE of *Office for Projects Execution* werd begin jaren '80 opgericht als onderdeel van UNDP (United Nations Development Programme), de gespecialiseerde organisatie van de VN die alle multilaterale initiatieven van

ontwikkelingshulp coördineert. OPE werd in 1988 herdoopt tot OPS (*Office for Project Services*), maar bleef als bureau voor projectdiensten een onderdeel van UNDP.

In 1994 bleek OPS 'een lekke boot' te zijn, een schip dat dringend aan herstel toe was, met een zeezieke bemanning die onzeker was onder welke vlag eigenlijk gevaren wordt. Uiteindelijk viel het besluit tot verzelfstandiging; sinds 1 januari 1995 is UNOPS een aparte organisatie binnen de VN-familie, naast andere leden van de familie, zoals UNDP, UNCTAD, UNIDO of UNICEF. UNOPS verwierf een eigen strategie en structuur en begon te groeien en te bloeien.

UNOPS levert concrete diensten op zowat alle gebieden waarin de VN actief zijn, zoekt gespecialiseerd personeel, verzorgt de aankoop van materiaal, doet aan *project-management*, kortom, UNOPS is een doe-organisatie en zorgt voor de concrete uitvoering van wat andere VN-organisaties hebben besloten. In 2000 kocht UNOPS voor \$156 miljoen materiaal aan en leverde voor \$143 miljoen diensten, steeds in opdracht en voor rekening van leden van de VN-familie. Of het nu de zoektocht is naar toppers voor een organisatie tegen landmijnen of de aankoop van uitrustingen voor het interimbestuur in Kosovo: UNOPS kan het doen.

Maar UNOPS heeft daartoe geen

Dennis Dijkzeul: *Reforming for results in the UN System. A Study of UNOPS.*

Londen: Macmillan, 2000; 260 blz; £ 47,50
ISBN: 0-333-91249-7

automatische opdracht, neen, UNOPS moet zijn werk verdienen door opdrachten te winnen via akkoorden en aanbestedingen of andere procedures. De aankoopmachine van UNOPS werkt dus slechts op bestelling. Vroeger, toen UNOPS niet onafhankelijk opereerde, was er een permanente discussie over de dubbele rol van UNDP als coördinerend orgaan en als uitvoerder van projecten via OPS. Dat is nu voltooid verleden tijd.

Met enige trots verklaart UNOPS de competitiegeest van een particuliere organisatie te combineren met de humanitaire doelen van de VN. Terwijl UNOPS een echt onderdeel is van het VN-systeem, is het ook in zekere zin uniek, omdat zijn inkomen uitsluitend verdiend wordt via de levering van diensten en niet, zoals gewoonlijk, via dotaties van lidstaten enz.

Het hele complexe gebeuren van *management* en *business planning* binnen UNOPS wordt volgens moderne managementtechnieken bestuurd. Dijkzeul licht dit toe en vermeldt interessante toepassingen van strategie-technieken, zoals SWOT (sterktezwakte-onderzoek) en S7, de zeven essentiële factoren voor het succesvol functioneren van een organisatie die allemaal met een *s* beginnen zoals 'structuur' en 'systemen'. Ook de ver-

zelfstandigingsproblematiek en decentralisatie worden door Dijkzeul toege-licht, want UNOPS heeft kantoren verspreid over de hele wereld voor een totaal personeelsbestand van ongeveer 1000 mensen.

Dijkzeul plaatst de UNOPS-organisatie-analyse in het bredere kader van 'New Public Management' (NPM) en meteen ook in de thans erg populaire *good governance*-benaderingen, zo dierbaar voor de instellingen van Bretton Woods. De opname van elementen van bestuur uit de particuliere sector in het overheidsbestuur wordt daarbij sterk onderstreept.

Een interessant boek biedt niet alleen antwoorden op bestaande vragen, maar roept ook nieuwe vragen op, en dat is hier alleszins het geval. Waarom besteden de VN het aantrekken van gespecialiseerd personeel of de aankoop van bepaald materiaal niet uit aan de particuliere sector? Hoe sterk is de druk van het personeel geweest om UNOPS te bestendigen en hun job te vrijwaren?

Dijkzeul geeft toe dat de structuur misschien in grote mate de strategie heeft bepaald in plaats van andersom. Ook ontwijkt hij het debat over de mogelijke privatisering van dit soort diensten. Alle aandacht gaat naar de vraag hoe en waarom UNOPS dit soort aankoopdiensten goed kan doen, zodat andere gespecialiseerde diensten van de VN zich op hun kerntaak kunnen toeleppen. Maar de vraag of deze diensten ook gewoon uitbesteed kunnen worden aan een particulier bedrijf, komt niet aan de orde. Het trefwoord 'privatisation' komt niet voor in de index van dit boek. En dat is wel jammer, want uitbesteden van aankoop- en aanwervingsdiensten door de overheid aan de particuliere sector mag misschien niet evident zijn, maar zou toch wel het voorwerp kunnen zijn van een vergelijkende kosten-baten-analyse?

De verdienste van dit boek is gelegen in het voeren van de management-discussie over het functioneren van een onderdeel van de Verenigde Naties op

een wetenschappelijk verantwoorde manier. Het laatste woord in deze materie is bij lange na nog niet gezegd. De auteur staat, met andere woorden, voor de uitdaging in een volgend boek nog dieper te graven in dit soort onderzoek en analyses. Het zou UNIDO en andere broers en zusters van UNOPS goed doen als ook over hen zulk onafhankelijk onderzoekswerk verricht en gepubliceerd zou worden.

Bovendien zou een globale managementdoorlichting van de VN, waarvan Dijkzeuls werk een aanzet is, zeer welkom zijn. Het voornaamste doel hiervan is de functionering van de VN te verbeteren. Een belangrijk nevenproduct kan evenwel zijn dat de weinig fraaie beeldvorming in de publieke opinie over de werking van de Verenigde Naties bijgesteld wordt in de zin van een nauwkeuriger op feiten en analyses gebaseerd concreet beeld.

KAREL VAN HOESTENBERGHE is onafhankelijk consultant in ontwikkelings-economie.

Identiteitspolitiek in Centraal- en Zuid-Azië

JOS GOMMANS

In deze mooi uitgegeven bundel, die voortkomt uit een in 1997 gehouden conferentie in het Turkse Antalya, staat het thema nationalisme centraal. Hoewel in de titel de nadruk ligt of Centraal-Azië, komen ook Zuid-Azië (vooral Bangladesh) en het Midden-Oosten (Turkije en Iran) ruimschoots aan bod. Hier en daar klinkt in de bundel door dat, mede als gevolg van de toenemende globalisering, het nationalisme reeds op zijn retour zou zijn. Maar gelukkig vinden alle auteurs het fenomeen toch nog belangrijk genoeg om er interessante en soms zeer verhelderende analyses aan te wijden. De in totaal acht bijdragen zijn dan ook van hoge kwaliteit, al

doet niet elke auteur de moeite zijn of haar regio uit te leggen aan een meer algemeen publiek. Voor een boek met een dergelijke geografische spreiding mag je niet verwachten dat iedere lezer bekend is met de historische en politieke achtergronden van elke behandelde regio.

Ondanks het gezamenlijke thema staat elke bijdrage toch vooral op zich zelf. Het eerste hoofdstuk, van *Bert Fagner*, behandelt de schijnbare tegenstelling tussen de marxistische,

Willem van Schendel and Erik J. Zürcher (red.): Identity Politics in Central Asia and the Muslim World: Nationalism, Ethnicity and Labour in the Twentieth Century.

Londen/New York: I.B. Tauris Publishers, 2001; vi + 235 blz.; £ 39,50 ISBN: 1-86064-261-6

lees internationale en universalistische ideologie van de voormalige Sovjet-unie en het zogenaamde, vooral door Stalin vormgegeven, sovjetnationalisme. Fagner wijst erop dat de Sovjet-unie het regionale nationalisme niet zozeer heeft onderdrukt, als wel bewust opnieuw heeft geconstrueerd. Vooral in de Centraal-Aziatische repu-

bliken is er daarom ook geen sprake van een scherpe nationalistische breuk, maar vooral van continuïteit met het sovjetverleden. Deze 'top-down'-benadering wordt min of meer bevestigd in het (tweede) hoofdstuk van *Suha Bölükbaçi* over Azerbajdzjan. Daarnaast wijst de auteur echter op een aantal specifieke omstandigheden die hebben geleid tot verbreding en verdieping van het aanvankelijk wat elitaire nationalisme onder de Sovjets. Een grote rol is hier weggelegd voor de hervormingen van Gorbatsjov en, natuurlijk, voor het oplopende conflict over de Armeense enclave Nagorno-Karabach. De derde bijdrage, van *Touraj Atabaki*, legt de nadruk op een vroeger stadium van Azeri-identiteitsvorming. Interessant in zijn analyse is de sterke Iraanse identiteit onder de toch ook 'Turkse' Azeris in het Azerbajdzjan van de vroege twintigste eeuw, die zich daarbij tevens afzetten tegen het door het pan-slavisme geïnspireerde en door de Osmanen gepropageerde pan-turkisme.

In de volgende twee bijdragen verschuift de aandacht naar Zuid-Azië en vooral naar Bangladesh. De auteurs leggen beiden de nadruk op de flexibiliteit en manipuleerbaarheid van de nationale identiteit. *Tazeen M. Murshid* geeft in een historisch overzicht aan hoe de bevolking van Bangladesh achtereenvolgens werd geconfronteerd met drie verschillende 'nationale' identiteiten: een regionale, Bengaalse identiteit in de nadagen van de Britse Raj; een moslim-, Pakistaanse identiteit na de onafhankelijkheidsstrijd in 1947; en, ten slotte, wederom een regionale, Bangladeshi-identiteit na de Pakistaanse deling in 1971. In het verlengde van Murshid nuanceert *Willem van Schendel* het overheersende karakter dat vaak wordt toebedeeld aan de dichotomie tussen nationale en islamitische identiteit. Hij breekt daarbij een lans voor een vaak vergeten, derde benadering, namelijk die van het culturele pluralisme, vooral voorgestaan door de van de kant de nationale regering onderdrukte, vooral niet-Bengaalse, boeddhistische be-

volking van de Chittagong Hill Tracts.

De studie van *Gabriele Rasuly-Palczek* over de Oezbeekse minderheid in Afghanistan sluit aan bij de vorige twee bijdragen in de zin dat ook in Afghanistan identiteit een uiterst flexibel en onderhandelbaar verschijnsel is. Het is vooral de gebrekkige politieke en economische structuur van het land die daaraan heeft bijgedragen. Oezbeeks identiteitsbesef is van relatief recente datum en terug te voeren op de universitaire scholing van Oezbeekse studenten in het relatief verlichte Kaboel van de jaren zestig, alsmede op de meer recente, door generaal Dostum geleide, strijd tegen de sovjetbezetting. Zeer origineel is vervolgens de bijdrage van *Asef Bayat* over Iran. We lezen nu eens niet over het fundamentalisme van de ayatolla's, maar over de rol en de klasse-identiteit van de Iraanse fabrieksarbeiders. Zoals reeds bleek uit de studie van Fragner, toont ook Bayat aan dat nationalisme in het geheel niet in strijd hoeft te zijn met (marxistisch) klassebesef. Vooral in de oorlog tegen Irak werd de arbeidersidentiteit ondergeschikt gemaakt aan, en gebruikt voor, de nationale mobilisatie. In de laatste bijdrage, van *Erik J. Zürcher*, lezen we hoe in het kemalistische Turkije het nationalisme vooral is gericht op modernisering en verwesterlijking. Dit streven is echter moeilijk te implementeren zolang de officiële definitie van de Turkse cultuur weinig ruimte laat voor afwijkende geluiden. Om die reden worden moslingroepen die zich niet aan dit Turks 'secularisme' willen aanpassen, als zogenaamde fundamentalisten uitgesloten.

De hoge kwaliteit van de afzonderlijke bijdragen kan niet verbloemen dat de bundel een theoretische en comparatieve benadering ontbeert. Hoewel de door de redacteuren Van Schendel en Zürcher verzorgde inleiding en de door *Feroz Ahmad* en *Jacob M. Landau* geschreven conclusie handzame samenvattingen bevatten, waagt zich niemand aan een synthese waarin wordt getracht theoretische helderheid te scheppen over het ver-

schijnsel nationalisme of waarin de verschillende ontwikkelingen nader worden geduid op basis van de uiteenlopende historische omstandigheden in de diverse gebieden. Het laatste wordt wellicht te snel overbodig geacht wanneer, in zowel de in- als uitleiding, sterk de nadruk wordt gelegd op een rigide breuk tussen traditie ('patriarchy') en (westerse) moderniteit. Maar dit is misschien ook wat veel gevraagd voor een bundel waarin zo vele en zo sterk uiteenlopende gebieden worden behandeld. Desondanks, voor elk van die gebieden apart kan de lezer zich zonder uitzondering te goed doen aan degelijke en soms zeer originele analyses. Een index en een korte biografische auteurslijst zouden overigens welkom zijn geweest.

DR. JOS GOMMANS is verbonden aan de vakgroep Zuid-Aziatische talen en culturen van de Universiteit Leiden.

J.L. Black: Russia Faces NATO Expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?
Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000; xi + 263 blz.; f 96,40
ISBN 0-8476-9866-1

Sinds de inval van Napoleon in Rusland (1812) heeft aldaar de mening postgevat dat de Europese landen, tenzij grotere belangen anders dicteren, samenspannen om Rusland zwak en geïsoleerd te houden. Tegen deze achtergrond zijn de motieven van de NAVO om de Oosteuropese landen als lid op te nemen in Russische ogen verdacht. Black gaat in deze studie na hoe diep de weerstand onder Russische politici en militairen is tegen de uitbreiding van de NAVO en hoe die antipathie tot uiting komt in de media. De discussie over de NAVO-expansie kreeg een extra stimulans toen in 1997 de deplorabele situatie van de Russische strijdkrachten duidelijk werd. De auteur bestudeert voorts hoe de onlustgevoelens over het NAVO-beleid de Russische buitenlandse politiek jegens China, Iran, Irak, (ex-)Joegoslavië, de Baltische staten en de onafhankelijk geworden ex-sovjetgebieden beïnvloedt. Wat het Baltische gebied betreft komt hij tot de conclusie dat voor Moskou de grenzen van de Baltische staten 'de rode lijn' vormen die niet mag worden overschreden. Dit kwam vooral tot uiting na de snelle Baltische steun aan de NAVO-bombardementen tegen Joegoslavië, waar de Russische media, politici en het publiek woedend en cynisch op reageerden. De hoop op een constructieve associatie van Rusland met de NAVO was toen al min of meer de bodem ingeslagen. De NAVO zal het risico van overschrijding van deze 'rode lijn' nauwkeurig moeten incalculeren, aldus Black. In het algemeen is hij van mening dat, nu de toelating van Polen, de Tsjechische Republiek en Hongarije formeel is geregeld, 'een weloverwogen uitstel' van een tweede ronde van toelatingen in het voordeel van alle partijen is. De VN-Veiligheidsraad (waarvan de geloofwaardigheid als forum waarbinnen

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die ook bijdragen voor haar rekening nam.

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

conflicten worden opgelost is aangetast als gevolg van de versterking van de macht van de NAVO) heeft belang bij een dergelijke discussie. Ook de toekomst van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa is ermee gemoeid. Een alternatief voor verdere NAVO-expansie zou regeneratie van het 'Partnership for Peace' kunnen zijn. Dit zou een basis kunnen vormen voor een nieuw, geheel Europa en Noord-Amerika omvattend veiligheidssysteem. In ieder geval is het voor de NAVO van het grootste belang dat zij zich een juist begrip vormt van de Russische kijk op verdere expansie. Black was directeur van het Centre for Research on Canadian-Russian Relations. Hij gebruikte voor deze studie voornamelijk Russische bronnen. (F.v.d.B.)

Dietmar Braun (red.): Public Policy and Federalism.

Aldershot: Ashgate, 2000; 258 blz.; f 140,=
ISBN 0-7546-1181-7

In deze bundel komen, naast enkele algemene overzichtsartikelen over territoriale machtsverdeling, zoals een artikel over 'territorial division of power in comparative public policy research', zes case studies aan de orde. Zo zijn er artikelen over aard en werking van het federalisme in Canada, over het regionale beleid met betrekking tot de energieplicht in Zwitserland en over het regionale beleid in Duitsland. In andere artikelen wordt aandacht geschonken aan de intergouvernementele samenwerking in België waar het milieu en economie betreft, aan federale aspecten van de Britse machtsstructuur ('Ambiguous centralism and occasional

"federalism by stealth") en aan de Nederlandse ervaringen met de verdeling van macht: 'The policy-making capabilities of a decentralised unitary state' (van de hand van H. Keman en J. Woldendorp). Ook is er een essay over de ontwikkelingen binnen de EU, onder de titel 'The European Union as the "great healer"'. De redacteur Dietmar Braun is verbonden aan de Universiteit van Lausanne. (F.v.d.B.)

Adam Bronstone: European Security into the Twenty-first Century. Beyond traditional theories of international relations.

Aldershot: Ashgate, 2000; 266 blz.; f 140,=
ISBN 1-84014-752-0

Deze studie concentreert zich zowel theoretisch als aan de hand van de praktijk op de voorgenomen uitbreiding van de NAVO en de EU met de ex-communistische landen, uitbreidingsprocessen die voorbij lijken te gaan aan de belangen en zorgen van Rusland en Turkije. De auteur vraagt zich af of bijvoorbeeld het leiderschap van de NAVO bezig is de grootste en kostbaarste blunder uit haar bestaan te maken en of de NAVO en de EU bij hun beleid niet uitgaan van een foutieve theoretische benadering, die de Europese veiligheid in de meest minimalistische termen definieert. Hij is van mening dat er een andere benadering nodig is in de leer der internationale betrekkingen en beveelt niet-traditionele en alternatieve standpuntbepalingen aan die kunnen bijdragen tot een betere benadering en begrip van de huidige uitbreidingsprocessen. Bronstone is verbonden aan de Universiteit van Edinburgh. (F.v.d.B.)

Dzermal Sokolovic & Florian Bieber (red.): Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina.

Aldershot: Ashgate, 2001; 234 blz.; f 140,= ISBN 0-7546-1485-9

In deze bundel treft men dertien essays aan waarin de reconstructie van Bosnië-Herzegovina vanuit uiteenlopende gezichtspunten (juridisch, politiek, sociaal, psychologisch) benaderd wordt. Theoretische analyse wordt daarbij gecombineerd met situaties zoals die zich in de praktijk voordoen. Daarbij komen kwesties aan de orde als zelfbeschikking in een multi-etnische staat, hoe het de overeenkomst van Dayton is vergaan, en de uitdagingen waaraan een democratische ontwikkeling in een verdeelde samenleving is blootgesteld. Tevens treft men een verhandeling aan over de vraag welke betekenis de Belgische constitutie kan hebben voor multi-etnische samenlevingen en wordt aandacht geschonken aan de journalistiek in het post-Dayton-Bosnië onder de titel 'How to make the media more responsible?'. Sokolović is verbonden aan de Universiteit van Bergen in Noorwegen en Bieber aan het European Centre for Minority Issues in Duitsland. (F.v.d.B.)

Maria H. Brons: Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia. From Statelessness to Statelessness?

Utrecht: International Books, 2001; 312 blz.; f 69,95 ISBN 90-5727-038-2

Somalië is sinds 1991 een gebied 'zonder staat' en is in vele delen uiteengevallen. Toen de schrijfster in 1998 haar onderzoek afsloot, was er sprake van verscheidene politieke identiteiten, inclusief 'the self-proclaimed Republic of Somaliland in the Northwest and the autonomous regional state of Puntland in the Northeast'. Er bestaan tevens vele lokale politieke identiteiten die onder gezag staan van politiek-militaire leiders van verscheidene facties en *clans*, en waarvan de grenzen nog niet vastliggen. Brons analyseert (na een theoretische benadering van de begrippen soevereiniteit en veiligheid) de ontwikkeling in de Somalische regio vanaf het statenloze pre-koloniale tijdperk via de koloniale periode (waarin Egypte, Ethiopië, Engeland, Frankrijk en Italië een rol speelden) tot en met de jaren 1960-1991 (waarin Somalië onafhankelijk werd, er een dictatoriaal bewind tot stand kwam, pogingen tot staatsvorming mislukten, burgeroorlogen uitbraken en er opnieuw een periode van statenloosheid haar intrede deed). In het laatste hoofdstuk wordt de periode 1991-1998 geanalyseerd. De auteur geeft tevens inzicht in de geografisch-economische situatie van Somalië

(landbouw, visserij, handel en zoutwinning), de leefwijze van de Somaliërs (religie, nomadenbestaan, clansysteem) en de diverse vormen van buitenlandse interventie. Ook behandelt zij de 'security and conflict resolution mechanisms' van de Somalische samenleving in heden en verleden, die weinig van elkaar blijken af te wijken. Een andere conclusie is dat het Somalische experiment – tegen de achtergrond van het idee van 'de onvermijdelijkheid van de nationale staat' – aantoont dat een samenleving juist niet altijd een staat behoeft te zijn 'in order to keep law and order, exercise a certain degree of control over the use of violence, achieve social security and economic recovery' (blz. 283). Sommige delen van de Somalische samenleving bleken heel wel te kunnen functioneren zonder een staat te zijn, terwijl ze er in de periode dat ze onder het gezag van een staatsautoriteit stonden, slechter aan toe waren. Naar buiten toe, als lid van de wereldgemeenschap, lijkt de staat echter onvermijdelijk, terwijl bovendien het behoren tot een staat deel is van het moderne identiteitsgevoel. In dit opzicht zijn de Somaliërs erop belust hun trots te hernemen, hetgeen niet noodzakelijkerwijs betekent dat ze gebrand zijn op herstel van Somalië als een centrale staat. Brons werkt voor de International Organization for Migration. Haar studie kwam tot stand met medewerking van de Faculteit Rechten van de Rijksuniversiteit Groningen. (F.v.d.B.)

S U M M A R I E S

NOTE OF THE EDITORIAL OFFICE

Most contributions in this October 2001 issue of *Internationale Spectator* deal with the transatlantic relationship, community and divergence between the United States of America and Europe, and opinion within NATO on enlargement of the Alliance in Eastern Europe and the former Soviet Union. With the exception of Jan Hoekema's essay, all articles were finalized before the terrorist attacks on New York and Washington D.C. on 11 September 2001.

Jan Hoekema

discusses the alleged transatlantic misunderstanding and the consequences for Europe and the Netherlands. He raises the question whether the Netherlands have a special relationship with the United States, or if the connection is merely a component of the European Union's common foreign and security policy. The dreaded American isolationism should be put in perspective - especially after the terroristic attacks of September 11th. The United States do have an interest in international

cooperation, and in NATO in particular. The European Union, as a counterbalance, should take on a more self-confident position in world politics. As a traditionally loyal United States ally, the Netherlands do enjoy a special alliance with Washington. Dutch foreign policy should take more advantage of this. The author points out five possibilities for a specific Dutch-American dialogue: international law, arms control, the prevention of conflict, human rights and international trade.

Peter van Ham

argues that Europe and the United States are drifting apart, not only because the geostrategic glue of the Cold War has lost its grip, but also because the so-called transatlantic 'community of values' is wearing thin. Europe and the United States have different ideas of both domestic and global order and justice. Taking concepts such as culture and values as some of NATO's new pillars (*viz.* the Kosovo intervention), therefore comes at a serious risk. Now that the European Union is developing its own autonomous defence structures, NATO's *raison d'être* will disappear. Without a common threat and with diverging notions of what 'the West' should stand for, it is clear that NATO won't last.

Simon Duke & Roberta Haar

discuss the state of transatlantic relations in the Summer of 2001. The differences over global warming, Missile Defense, arms control and, somewhat less specifically, differing 'values' have painted a picture of strain, or even crisis, in transatlantic relations. This article argues that in order to understand the current debate it is necessary to take a long-term perspective. Many of the differences are not new, their roots can be found beyond the last decade. Secondly, the authors defend the view that the charges of American unilateralism are only partially justified. Creeping unilateralism has been a feature of American foreign policy since the end of the Cold War as successive administrations have struggled to define America's role in the post Cold War international system. During this period the United States have vacillated between firmly multilateral and profoundly unilateral stances. The authors conclude by suggesting that the emerging realities of the post Cold War world will require adjustments and vision on the part of both the European leaders and those in the United States and, as part of this, a redefinition of transatlantic relations.

Cees Homan

deals with the prospects for the next Eastern enlargement of NATO and gives attention to diverging opinions within the Atlantic Alliance, in particular between the United States and European member states. The NATO Summit which will be held in Prague in November 2002 will decide on a second round of invitations to NATO membership after the first wave of new members in the 1990s. Nine countries that have applied for membership take part in the Military Action Plan. Enlargement decisions will be based on progress in defence and success with democratic and market reforms, but they will also be influenced by domestic politics in member states, intra-Alliance politics and international developments. Five options are under public discussion: 1 The NATO Article 10 commit-

ment remains open, but there will be no invitations to new members; 2 The 'Big Bang'; 3 An invitation to only one aspirant; 4 Invitations to a limited number of aspirants; and 5 Priority for enlargement of the European Union. It seems that the United States, similar to the first enlargement round in 1997, will have the decisive vote. At the moment Slovenia seems to be the only aspirant on which there exists consensus with a view to offering NATO membership. The most contentious issue is likely to be the question of the admission of the Baltic states. The membership of one or more Baltic countries is considered by Russia as crossing a 'red line'. But NATO has made clear that Russia has no veto right.

P.J. Teunissen

surveys the *Ballistic Missile Defense* (BMD) programme the establishment of which seems as good as assured under the new government of Bush Jr. The author deals with the implications the deployment of BMD will have on US relations with Russia and the European Union. Obviously, Moscow is not happy with current developments and sticks to the ABM Treaty, from which Washington plans to withdraw. As her room for manoeuvre is limited, the European Union is well advised to speak with one voice, but the fact is the Member States are to a large extent divided on this issue.

Jeroen Bult

takes a detailed and critical look at the discussions in the German *Bundestag* regarding the participation of the *Bundeswehr* in operation *Essential Harvest* in Macedonia. The German parliament finally agreed on participation, but the discussions brought to the fore many differences of opinion in this regard between the government and the opposition parties and also within the Red-Green coalition. Chancellor Schröder, and his Foreign and Defence Ministers Fischer and Scharping had to make a lot of concessions, in particular a commitment to improve the *Bundeswehr*, before a majority of the *Bundestag* was prepared to give its blessing to the participation. It remains to be seen whether the lack of enthusiasm for this special case of peacekeeping in Macedonia has damaged Germany's reputation as a reliable ally.

Harm J. Hazewinkel

argues that the history of the Olympic Games is a reflection of world politics. Awarding the 2008 Olympics to Beijing has given rise to discussions about the relation between sport, foreign policy and human rights. This is no novelty. Since the (re)start of the Games at the end of the 19th century they have been closely connected with political events throughout the world. Nationalism, e.g., entered the Games as early as 1908, and the initiators of World War I were left out of the 1920 Games. More famous examples are the 1936 Games in Berlin and the bloodbath in Munich in 1972. While the IOC and the national Olympic committees have constantly tried to keep politics *out* of the Games, the recurring discussions on whether or not to boycott the Olympics because of racial issues, the Cold War disputes, or human rights, continue to show the interaction between sport and world politics.

