

Spectator

Humaniteit boven soevereiniteit?

George W. Bush en het neoconservatisme

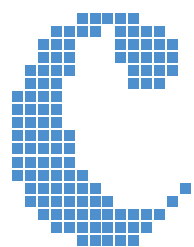
Mislukte militaire campagnes in Afghanistan en Irak

Beleid Bush holt rol NAVO uit

Cubaanse scenario's

Visies op mondialisering in China

Benelux-Verdrag: handhaven of opheffen?



Jaargang 58, nr 10, oktober 2004

Instituut Clingendael

EUROPA - RUIMTELIJKE SAMENHANG EN VERSCHIEDENHEID IN DE EUROPESE UNIE



B. de Pater, T. Béneker,
W. Buunk (red.)
2004. 272 p. € 23,50
ISBN 90 232 4005 7

Europa herbergt een bonte verscheidenheid aan landschappen en culturen. Drukke wereldsteden en ontvolkte randgebieden, welvarende regio's en verpauperde industriegebieden, imponerende hooggebergten en eindeloze laagvlakten, kleurrijke stranden en vervuilde zeeën: Europa bestaat slechts in meervoud. Landen, steden, regio's zien elkaar als concurrenten in de strijd om het bestaan. En slechts weinig bewoners voelen zich echte Europeanen: de nationale en regionale hartstochten zijn onverminderd groot. Maar er zijn ook samenbindende krachten. De Europese Unie is recentelijk uitgebreid naar 25 landen, de economische vervlechting is sterker dan ooit, en een ecologisch netwerk van natuurgebieden is in aanbouw. Hogesnelheidslijnen en luchtlijnen verbinden steden met elkaar en met toeristische gebieden. En ook het mondiale krachtenveld – de opkomst van Azië, de dominantie van de Verenigde Staten, de aankomst van (illegale) immigranten – dwingt tot eenheid.

Dit boek biedt in beknopt bestek een geografische en planologische inleiding tot het hedendaagse Europa, in het bijzonder tot de Europese Unie. Welke ruimtelijke ontwikkelingen, sociale problemen en milieuvraagstukken doen zich voor? Kunnen overheden deze ontwikkelingen sturen, deze problemen aanpakken? Of ligt het wel en wee van de Europese regio's en steden in handen van het mondiaal opererende bedrijfsleven?

Meer informatie: www.vangorcum.nl

Van Gorcum

Ook verkrijgbaar in de boekhandel

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[t] 0592 37 95 56
[f] 0592 37 95 52
[e] verkoop@vangorcum.nl

Op de hoogte blijven van nieuwe uitgaven?

Schrijf u in voor de e-mail nieuwsbrief op www.vangorcum.nl

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN EN ANALYSES

THEMA'S 2004

De toekomst van het multilateralisme; De publieke opinie in Japan inzake de oorlog in Irak; De NAVO-top in Istanboel; Grondwetsherziening in China; Het Afrikabeleid van de regering-Bush; De Amerikaanse presidentsverkiezingen; Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie; Draagvlak en draagkracht van de Europese Unie; Het Europees Constitutioneel Verdrag; Stand van zaken in de nieuwe lidstaten van de Europese Unie: Polen, Tsjechië en Slowakije.

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 44,50 (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

 **Bestelbon**

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2004 de kennismakingskorting

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 te Brussel.

Inhoud oktober 2004

FRED GRÜNFIELD

Voorrang van humaniteit boven soevereiniteit? 465

AMERIKA: BUITENLANDS BELEID BETWIST

DOEKO BOSSCHER

George W. Bush en het neoconservatisme 467

MAARTEN VAN ROSSEM

Een omvangrijk echec:
drie jaar mislukte interventies en operaties 475

ROB DE WIJK

Functie van de NAVO geërodeerd door beleid regering-Bush 478

BESPREKINGSARTIKELEN

J.H. SAMPIEMON

Amerika's scheve analyse op weg naar Irak 484

ANDRÉ W.M. GERRITS

Een nuttig maar discutabel woord van stal gehaald:
de Verenigde Staten als imperium 489

CHRISTWARD DIETERMAN

Geloven in Amerika 493

BERT VAN DER ZWAN & EDWIN BAKKER

Vooruitzichten en scenario's voor Cuba 495

LOUIS BAECK

Visies op mondialisering in China 501

JAN HENDRICKX

De toekomst van het Beneluxverdrag:
een Vlaamse bijdrage 506

BOEKBESPREKINGEN

ALI MOLENAAR OVER

Gerald R. Ford als Amerikaans president 510

JOEP BOERBOOM OVER

Brusselse lobbylessen: omkoping en karnemelk taboe 511

J.G. SICCAMA OVER

Nederlands militair beleid onderbouwd 512

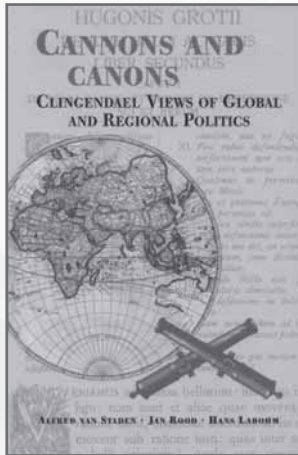
SIGNALEMENTEN

515

SUMMARIES

519

CANNONS AND CANONS - CLINGENDAEL VIEWS OF GLOBAL AND REGIONAL POLITICS



A. van Staden, J.Q.T. Rood,
H.H.J. Labohm (ed.)
2003. 376 p. € 39.50
ISBN 90 232 3962 8

An overview of international relations on the occasion of the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

The year 2003 marks the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael. The Institute was established in early 1983 as the result of a merger among four Dutch organizations dealing with foreign affairs. The aim of the fusion was to pool scarce resources, create critical mass and achieve synergy by promoting cooperation between the research staff and the teaching/training staff. In addition to research and training, the dissemination of public information was to be an essential part of Clingendael's mission.

Clingendael's anniversary was taken as a welcome opportunity to publish an overview of the Institute's current research activities. The book is intended to be a grand 'display card' of the various areas of expertise that have developed over recent years.

While the book is very much a collective effort, it also testifies to the fact that there is no single authoritative Clingendael opinion stated ex cathedra, but only personal views articulated by individual Clingendael staff.

Meer informatie: www.vangorcum.nl


Van Gorcum

Ook verkrijgbaar in de boekhandel

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[t] 0592 37 95 56
[f] 0592 37 95 52
[e] verkoop@vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de
nieuwste uitgaven

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut
voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

**IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN
EN ANALYSES**

THEMA'S 2004

De toekomst van het multilateralisme; De publieke
opinie in Japan inzake de oorlog in Irak; De NAVO-
top in Istanboel; Grondwetsherziening in China; Het
Afrikabeleid van de regering-Bush; De Amerikaanse
presidentsverkiezingen; Het Nederlandse voorzitterschap
van de Europese Unie; Draagvlak en draagkracht van de
Europese Unie; Het Europees Constitutioneel Verdrag;
Stand van zaken in de nieuwe lidstaten van de
Europese Unie: Polen, Tsjechië en Slowakije.

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE
KENNISMAKINGSKORTING!

€ 44,50 (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

 **Bestelbon**

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0692-379555 fax 0592-379552 e-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegetaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de **INTERNATIONALE Spectator** en ontvangt in 2004
de kennismakingskorting

RECENT VERSCHENEN



INTERNATIONALE ORGANISATIE **Samenwerking en regimevorming in de internationale betrekkingen**

Staten worden in toenemende mate geconfronteerd met grensoverschrijdende problemen en een daarmee gepaard gaande onderlinge afhankelijkheid en kwetsbaarheid. Deze interdependentie noopt ze tot het aangaan van duurzame, geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden of 'regimes'. In dit overzichtswerk wordt een deeltial van deze regimes geanalyseerd op hun functioneren en ontwikkeling.

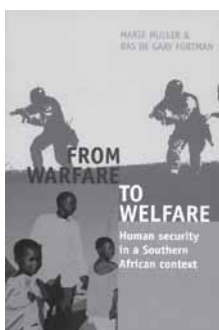
A.G. Harryvan, J. van der Harst, P.M.E. Volten (red.)
2e herziene druk 2004 | 328 p. | € 29,75 | ISBN 90 232 4019 7

EUROPA

Ruimtelijke samenhang en verscheidenheid in de Europese Unie

Dit boek biedt in beknopt bestek een geografische en planologische inleiding tot het hedendaagse Europa, in het bijzonder tot de Europese Unie. Welke ruimtelijke ontwikkelingen, sociale problemen en milieuvraagstukken doen zich voor? Kunnen overheden deze ontwikkelingen sturen, deze problemen aanpakken? Of ligt het wel en wee van de Europese regio's en steden in handen van het mondiaal opererende bedrijfsleven?

B. de Pater, T. Bénéker, W. Buunk (red.)
2004 | 272 p. | € 23,50 | ISBN 90 232 4005 7



FROM WARFARE TO WELFARE **Human security in a Southern African context**

Human security has never been more important than at the beginning of the 21st century, particularly when linked to human rights and development. Towards the end of the 1990s, the Dutch and South African chapters of Pugwash (international scholars for peace; Nobel Peace Prize 1995) initiated a process to bring people concerned with the issue together to exchange ideas and experiences. This book is the final result.

M. Muller, B. de Gaay Fortman
2004 | 124 p. | € 22,50 | ISBN 90 232 4043 X

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen

Van Gorcum

UITGEVERIJ
[t] 0592 37 95 56
[f] 0592 37 95 52
[e] info@vangorcum.nl
[i] www.vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

Voorrang van humaniteit boven soevereiniteit?

FRED GRÜNFELD

IN GEVALLEN VAN DREIGENDE GENOCIDE KOMT DE VRAAG naar militair ingrijpen door derden aan de orde, zoals nu vanwege de situatie in Darfur in Soedan. De Veiligheidsraad heeft in de gigantische mensenrechtenschendingen en de jarenlange burgeroorlog in Soedan nooit aanleiding gevonden resoluties onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest aan te nemen. Alleen in de periode 1996-2001 golden bindende VN-sancties op diplomatiek terrein en beperking van luchtverbindingen. Dit als reactie op Soedans weigering de vermoedelijke daders van een aanslag op de Egyptische president Mubarak uit te leveren.

Met de aanvaarding door de Veiligheidsraad van resolutie 1556 (30 juli 2004) kan wél mandatoir onder hoofdstuk VII worden opgetreden tegen de mensenrechtenschendingen. Het debat daarover in de Raad duurt voort,* waarbij vooralsnog een voorkeur bestaat voor het sturen van een *peacekeeping force*, met instemming van de regering van Soedan. De Europese Unie beraadt zich op voorstellen voor effectieve sancties. De belangrijke vraag daarbij is of de Soedanese machthebbers wel in staat of van zins zijn de Arabische milities *Janjaweed* in te tomen en te ontwapenen. Het regime kan daarbij worden *geholpen* met een VN-vredesmacht. Dan komt de Soedanese soevereiniteit niet in het geding. Indien het bewind echter niet *wil* optreden, is mandatoire actie gepast en mag die soevereiniteit worden geschonden ter bescherming van de zwarte Afrikaanse bevolking.

Na het falen van de VN en andere actoren bij de genocide in Rwanda wil men herhaling voorkomen. De gedachte is dat genocide of dreigende genocide tot ingrijpen verplicht. Op 9 december 1948, de dag vóór de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, werd het Genocideverdrag aanvaard. De verplichting voor de staat genocide te voorkómen, te bestrijden en te bestraffen behoort thans tot het dwingend recht. Het behelst een verplichting voor elke staat inzake de situatie in het *eigen land*; een verplichting tot ingrijpen in *derde landen* is er echter niet direct uit af te leiden.

Wél wordt het door de druk vanuit de publieke opinie moeilijker niet in te grijpen wanneer genocide aan

de orde is. Enigszins modieus wordt al over het 'G-woord' gesproken, naar analogie van de vrees voor supra-nationale besluitvorming of federalisme (het 'F-woord') in de EU. Het gaat dan om een woord met een schrikdraadfunctie, dat sommigen liever vermijden, want het weigeren deze term te gebruiken maakt het gemakkelijker niet te interveniëren. Zo werd in 1994, ten tijde van de genocide in Rwanda, de Amerikaanse woordvoerder van buitenlandse zaken verboden de term genocide te bezigen en sprak hij daarom over 'genocidale gebeurtenissen'. En in Nederland vroeg het kamerlid De Hoop Scheffer premier Kok of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk niet buiten zijn boekje was gegaan toen deze de gebeurtenissen direct na de val van Srebrenica (1995) als genocide bestempelde. Het wordt voor een regering wel lastiger niet in te grijpen in situaties van (dreigende) genocide, wanneer binnenlandse druk en publieke opinie ten gunste van handelen toeneemen. Dan ontstaat de *indruk van morele verplichting*, al is er *geen juridische verplichting*.

Mandatoir optreden door de Veiligheidsraad is mogelijk geworden nu in de *praktijk* – zo resolutie 1078 uit 1996 over Oost-Zaire: 'the magnitude of the humanitarian crisis constitutes a threat to Peace and Security' – grote menselijke verschrikkingen als een bedreiging van de vrede en veiligheid zijn beschouwd. Daarmee is voldaan aan de formulering van art. 39 van het VN-Handvest, dat dwingend diplomatiek, economisch en militair ingrijpen tegen de wil van de betrokken (doel-)staat onder hoofdstuk VII mogelijk maakt. 'Humaniteit gaat boven soevereiniteit' kreeg als beginsel meer aanhang. De vraag is of deze stroming uit het afgelopen decennium nu aan kracht inboet en er weer meer aandacht is voor de soevereiniteit van de staat en diens volkenrechtelijke verplichtingen.

* Intussen heeft de Veiligheidsraad gedreigd met 'slimme' sancties, o.a. 'acties die Soedans oliesector treffen' als Soedan niet meewerkt aan een oplossing. Deze in de tijd onbepaalde en zwakke resolutie 1564 werd aangenomen zonder de steun van Rusland en China (d.d. 18 september 2004).

Een dergelijke stap terug betekent overigens geen terugkeer naar een erkenning van de nagenoeg absolute soevereiniteit van de staat zoals die in de jaren vijftig in zwang kwam en verwoord werd in de *tien beginselen* van de conferentie van 29 Afro-Aziatische landen te Bandoeng. Die begonnen wel met de eerbiediging van de mensenrechten, maar zij vervolgden niet alleen met het respecteren van soevereiniteit, maar ook met het afzien van elke druk, elke interventie of inmenging in binnenlandse aangelegenheden door derden.

Velen voelen zich enigszins beetgenomen door regeringen die aan de vooravond van het ingrijpen in Irak te kort schoten met de informatie die zij verstrekten. Dat gevoel van misleiding kan resulteren in grotere terughoudendheid wanneer parlementen steun wordt gevraagd voor militair ingrijpen. Het ingrijpen in Irak, zijn voorgeschiedenis en nasleep hebben twijfel gezaaid omtrent de geloofwaardigheid en oprechte bedoelingen van de interveniërende staten. Wanneer daarentegen in een *vroegtijdig stadium* de signalen die verwijzen naar mogelijke grootschalige mensenrechtenschendingen en andere conflictorzaken, worden onderkend, kunnen derden bij de oplossing betrokken worden. Deze derde partij (een staat en/of een internationale organisatie) kan dan nog optreden met gebruikmaking van een ruim scala aan middelen waarbij de soevereiniteit van de staat *niet* geschonken hoeft te worden. Bovendien neemt de geloofwaardigheid van de interveniërende staat toe als deze in een eerder stadium al zijn bezorgdheid heeft betoond en blijkt gegeven betrokken te zijn bij de problemen in het desbetreffende land.

Ik volg hiermee de lijn van denken van een 'internationale commissie over interventie en staatssoevereiniteit' (ICISS). Deze commissie pleitte er in 2001 voor de aandacht te verschuiven van de vraag wat de interveniërende staat mag ondernemen, naar die hoe het leed van de slachtoffers in de doelstaat te verlichten; er wordt gesproken over de *verantwoordelijkheid tot bescherming* in plaats van humanitaire interventie. Deze verantwoordelijkheid kent dan drie stadia: 1 voorkómen; 2 interventie; en 3 wederopbouw. Internationale betrokkenheid wordt vergroot en niet langer beperkt tot het moment van militair ingrijpen (de tweede, reactiefase). Bovendien is *vroegtijdig optreden*, met minder zware middelen, veel effectiever. Een moeilijkheid is echter dat de noodzaak voor vroegtijdig optreden vaak niet wordt onderkend. De grote tragedie is immers nog niet zichtbaar; daarmee ontbreekt veelal de politieke steun in eigen land voor vroegtijdig optreden. Succesvolle preventie is bovendien niet goed aan te tonen.

Het verband tussen de ernst van de mensenrechtenschendingen en de mate van militair geweld is wel aangetoond, maar het is heel lastig bepaalde schendingen als *eerste signalen* te traceren. Zo ontbreekt een vast patroon in de tijd om een causaal verband vast te kun-

nen stellen tussen bijvoorbeeld sociaal-economische schendingen enerzijds en burger- en politieke mensenrechtenschendingen anderzijds. Wel valt een toename in ernst, omvang en frequentie van schendingen in de tijd te constateren. Het begint vaak met discriminatie, zoals bij het verlenen van bouwvergunningen, en het loopt uit op uitzetting en op vernietiging van woningen. Kortom, er zijn dus wel degelijk eerste signalen en er zijn ook steeds personen en instanties die die eerste signalen van dreigende rampspoed of genocide onder de aandacht brachten. Samantha Power van Harvard University onderzocht deze signalen in de richting van de Verenigde Staten en constateerde dat die niet zijn omgezet in handelen, laat staan ingrijpen. De politieke wil ontbrak daartoe, aldus de conclusie van zowel Power als VN-secretaris-generaal Kofi Annan.

Collectieve actie tegen bedreigingen van vrede en veiligheid, inclusief de kwestie van preventieve oorlog en aantasting van de staatssoevereiniteit, staat op de VN-agenda. Kofi Annan stelde een commissie van zestien deskundigen in. Dit 'High-Level Panel' zal nog dit najaar een advies uitbrengen, dat in de Algemene Vergadering zal worden besproken. Als voorschot heeft Annan op 12 juli jl. mensenrechtendeskundige Juan Mendez benoemd tot speciale adviseur voor de preventie van genocide. Zijn opdracht is niet alleen inventariseren van vroegtijdige waarschuwingen; hij is ook bevoegd aanbevelingen aan de Veiligheidsraad te doen hoe genocide te voorkomen.

Zo krijgt deze directe koppeling tussen de twee hoofddoelstellingen van de Verenigde Naties (de *bescherming van de rechten van de mens* en de *handhaving van vrede en veiligheid*) – hoe evident zij bij de oprichting in 1945 ook was – pas nu, zestig jaar later, meer invulling. Deze nieuwe ontwikkeling is vooral mogelijk geworden door het einde van de Koude Oorlog en de uit het collectieve falen bij de genocide in Rwanda getrokken lessen.

De test van Darfur is dat, wanneer de machthebbers in Soedan hun bevolking niet de benodigde bescherming kunnen of willen geven, aan de internationale *verantwoordelijkheid tot bescherming* voorrang moet worden verleend boven het beginsel van *niet-inmenging*. Bij voorkeur door het zenden van een vredesmacht die ter voorkoming van gezichtsverlies uit zogeheten 'waarnemers' zou kunnen bestaan en de instemming van de staat Soedan heeft, maar desnoods door inzet van een sterke troepenmacht die interventie ter bescherming van de mensen in Darfur metterdaad afdwingt. ■

Over de auteur

DR. FRED GRUNFELD is universitair hoofddocent in de leer der internationale betrekkingen aan de Universiteit Maastricht en bijzonder hoogleraar in de oorzaken van mensenrechtenschendingen aan de Universiteit Utrecht.

George W. Bush en het neoconservatisme

DOEKO BOSSCHER

DAT DE ZOGENAAMDE 'NEOCONSERVATIEVEN' invloed hebben op het Amerikaans buitenlands beleid, staat vast. Er wordt zelfs beweerd dat het beleid door de 'neocons' is 'gekaapt' of 'gegijzeld'. Uit welke personen bestaat deze geruchtmakende groep? Hoe zijn zij aan hun invloed gekomen? Waaruit bestaat hun visie op de wereld en op de rol die de Verenigde Staten moeten spelen?

Dit artikel probeert de achtergrond van het neoconservatisme te schetsen en de feitelijke reikwijdte van deze ideologie te peilen. Gezien de macht die eraan wordt toegedicht, is het van belang ook naar de toekomst te kijken. Is het neoconservatisme gebonden aan specifieke omstandigheden en individuen die even snel kunnen verdwijnen als verschijnen, of wortelt het in een opgaande ideologische conjunctuur-golf?

Oorsprong van het neoconservatisme

Neoconservatieven zijn, zoals niet de minste van hen zelf ooit heeft gezegd, 'liberals die onverhoeds zijn overvallen door de werkelijkheid'.¹ De wortels van het neoconservatisme liggen in teleurstelling. Degenen die gelden als de stichters van de beweging (want een beweging is het), waren zelf in meerderheid ooit links of zelfs uiterst links. In de loop der jaren schoven zij, gefrustreerd doordat hun maatschappijvisie in de praktijk geen successen boekte, op naar het *liberal* (democratische, progressieve) midden. Uiteindelijk keerden zij zich echter ook daarvan weer af. De jaren zestig vormden het keerpunt. Als ervaringsdeskundigen op het gebied van radicaal-progressief idealisme verfoeiden zij gaandeweg steeds meer – wat zij percipeerden als – de dwalingen die de radicalen onder de *liberals* aan dat politieke midden oplegden. 'Wensden-

Het neoconservatisme heeft een buitengewone invloed op het buitenlands beleid van de regering-Bush. Hoe is deze stroming ontstaan en zal haar overwicht bij een eventuele tweede termijn van Bush even groot zijn?

ken', 'het eigen land als probleem beschouwen in plaats van als oplossing' en 'gebrek aan inzicht in de betekenis van macht in de internationale verhoudingen': dergelijke verschijnselen wekten zoveel weerzin, dat de neoconservatieven meenden alarm te moeten slaan. De Verenigde Staten waren afgedwaald van de culturele en staatkundige uitgangspunten die het land groot en sterk hadden gemaakt. Het werd, meenden zij, tijd voor een contrarevolutie tegen de 'counterculture' of 'adversary culture' (een term van Lionel Trilling). Zoals de radicalen van links op zoek waren gegaan naar de oorzaken van het falen van de Amerikaanse samenleving om progressieve doelen te verwezenlijken en zich daarbij al experimenterend hadden bezondigd aan linkse 'excessen', zo trachtten de neoconservatieven bij wijze van reactie de weg terug te vinden naar de diepere betekenis van de Amerikaanse politieke traditie.²

Het is lastig aan de eerste golf van neoconservatisme namen van personen te verbinden, want elke persoonsnaam staat voor een nuance binnen het grotere geheel. Norman Podhoretz, Nathan Glazer en Irving Kristol waren de bekendste voorvechters van het nieuwe denken. Sommige mensen die in het eerste uur hun partijtje meebiezen, zoals Daniel Moynihan en Samuel Huntington, zijn later een eigen koers gaan varen of hebben zich tegen bepaalde aspecten van het neoconservatisme verzet. Diverse tijdschriften droegen de ideeën van de tot het conservatisme bekeerde

intellectuelen uit, zoals *Commentary* (een blad dat al langer bestond en werd uitgegeven door het *American Jewish Committee*) en *The Public Interest* (dat vanaf zijn oprichting in 1965 een duidelijke neoconservatieve inslag had).

De auteurs die zich keerden tegen de morele chaos die zij ontwaarden, woonden en werkten merendeels in het noordoosten van de Verenigde Staten en dan vooral in New York. Als groep hadden zij een nauwe intellectuele binding met – of kwamen zij zelfs rechtstreeks voort uit – de 'New York Intellectuals' rond *Partisan Review*. Dit gezelschap van gaandeweg steeds feller anticommunistische commentatoren had zich in de jaren veertig en vijftig al opgeworpen als verdediger van Amerikaanse waarden. Was bij de 'New York Intellectuals' soms nog enige speelsheid te bespeuren geweest, bij hun geestelijke erfgenamen, de neoconservatieven, verkeerde de lichte toets in grote ernst. Elk betoog kreeg een zware morele lading, vanwege de belangrijke missie die dit slag publicisten meende te moeten volbrengen. Er dreigde immers gevaar. Amerika diende beter te weten dan zich door 'Links' in slaap te laten sussen. Er moest strijd worden geleverd tegen intellectuele gemakzucht en lichtzinnigheid en vooral tegen het communisme.

De neoconservatieven ijverden voor een beduidend strengere buitenlandse politiek (d.w.z. meer gericht op het welbegrepen eigenbelang van de Verenigde Staten) en onvoorwaardelijke steun aan Amerika's betrouwbare bondgenoten, waarvan Israël voor de redacteuren van *Commentary* het meest sprekende voorbeeld was. In nogal wat beschouwingen over hun beweging wordt haar ontstaan dan ook verbonden aan de Zesdaagse Oorlog van 1967. Israël werd toen, zoals zij het zagen, het slachtoffer van Amerika's angst voor een 'tweede front': de Verenigde Staten hadden al zoveel te stellen met de Sovjetunie, dat zij ervoor terugschrokken de Arabische staten in de armen van de Russen te drijven door Israël onvoorwaardelijk te steunen. Het gevolg was de bijna-ondergang van de joodse staat.³

Wat daarvan zij, gespierde taal voor een gespierd beleid was vanaf het begin – en is nog steeds – de kern van het neoconservatisme. De westerse cultuur is superieur en mag dat laten weten ook. Het doel heiligt de middelen. In deze boze wereld leggen de zachte krachten het af tegen de harde. Tegenover een boosaardige macht je eigen macht aanwenden is daarom geen schande. Amerika moet niet aarzelen geweld te gebruiken, desnoods als eerste, als het aankomt op de verdediging van onze beschaving.

Bij het voorgaande past nog een kanttekening. Wie helemaal precies wil nagaan wanneer het neoconservatisme de kop opstak, doet er goed aan zich niet blind te staren op de bijna opportunistische overgang

van 'links' naar 'rechts' denken, die typerend heet te zijn voor deze ideologie. Ook het meer traditionele conservatisme heeft zijn invloed doen gelden. In de jaren vijftig waren politieke filosofen als Russell Kirk en Leo Strauss actief met pleidooien voor een meer objectieve en dus minder relativistische morele verankering van het Amerikaanse politieke leven. De latere ontwikkelingen in de jaren zestig waren hun een gruwel (Strauss overleed in 1973, Kirk in 1994).

Strauss werd ten eerste in beslag genomen door wat de joden in zijn eeuw was overkomen. Hij achtte de liberale staat minstens zo schuldig aan hun vernietiging als het nationaal-socialisme, omdat deze staat te weinig waakzaam was geweest als hoeder van welvaart, welzijn en veiligheid van zijn burgers. De totalitaire ideologieën golden voor Strauss slechts als een voortbrengsel van dit tekort. Vanwege het beroep dat een aantal neoconservatieven soms doet op Strauss' denkbeelden, worden zij door sommige tegenstanders laattunkend als 'Straussians' aangeduid.⁴

Naast de uitgesproken propagandisten van het conservatisme voelden in de jaren vijftig – een periode van vooruitstrevende consensus, waarin het niet in de mode was het conservatisme te bestempelen als één van de pijlers van de Amerikaanse samenleving – ook diverse meer neutrale politicologen, historici en journalisten onvrede over de eenzijdige interpretatie van het verleden. Wie hun werk herleest, stuit op voorzichtige pogingen tot herwaardering en herdefiniering van het conservatisme. Tientallen jaren lang was een monolithisch beeld van de geschiedenis gecultiveerd, waarin conservatisme stond voor de afkeurenswaardige 'special interests' van de economische elite. Mensen als Lionel Trilling (zelf één van de latere neoconservatieven) en Clinton Rossiter begonnen afstand te nemen van dat idee.⁵ Deze ontwikkeling zal echter in het bestek van dit artikel niet verder kunnen worden uitgewerkt.

Al met al ontstond er in de jaren zeventig het volgende tableau. Van Nieuw Links was bijna niets meer over en de gematigde progressieven (*liberals*) raakten ook steeds meer in de verdediging. De neoconservatieven trokken veel aandacht, zeker in de periode-Carter (1977-1981), toen hun rijen werden versterkt door allerlei mensen die zich ergerden aan de 'uitverkoop' van Amerikaanse belangen. Daarnaast was ook Nieuw Rechts in opkomst, een groep die het meer traditionele conservatisme te tam en te intellectueel vond en met luide stem haar ideeën verkondigde. Tot een politieke coalitie tussen de neoconservatieven en Nieuw Rechts is het nooit echt gekomen, al deelden de vertegenwoordigers van beide bewegingen in de praktijk vaak elkaars standpunten. Nieuw Rechts wantrouwde de bekeerlingen vanwege hun vroegere politieke overtuiging en vond hen te elitair, te intel-

lectueel en veel te internationaal gericht. Ook speelde antisemitisme een rol. Het feit dat de neoconservatieven deels zelf joods waren en in ieder geval Israël door dik en dun steunden, strekte niet tot aanbeveling. Verder werkte het in hun nadeel dat zij voor hun denkbeelden in toenemende mate gehoor vonden in Washington. De combinatie New York/Washington werkte bij zowel Oud als Nieuw Rechts als een rode lap op een stier. En waar al helemaal een luchtje aan hing, was het feit dat de neoconservatieven de verzorgingsstaat niet zonder meer verwierpen en niet *a priori* tegen een sterke overheid waren.⁶

De jaren tachtig en negentig

Vanaf het eind van de jaren zeventig heeft het neoconservatisme, al dan niet vermengd met het meer traditionele conservatisme, gestaag kunnen doordringen in allerlei lagen van de Amerikaanse samenleving. De periode-Nixon/Carter was vol pijnlijke affaires en leidde op grote schaal tot onzekerheid. Weinig personen of officiële instanties ontsnapten aan een gevoel van malaise. Het (neo)conservatieve gedachtengoed kwam geleidelijk beter in de markt te liggen, omdat het perspectief bood op het overwinnen van alle frustraties.

In de jaren 1981-1993 (de regeringsperiode van Reagan en Bush Sr., die door de 'neocons' gesteund werden) keerde Amerika de blamages in het recente verleden (Vietnam, de Watergate-affaire, de bezetting van de ambassade in Teheran) de rug toe en durfde het weer na te denken over een glorierijke toekomst, na moed te zijn ingesproken door 'the great communicator' Reagan en zijn strijdvriendige opvolger.

Het was in deze periode dat verscheidene stokpaardjes van de (neo)conservatieven, zoals het verval van de academische standaarden (men denke aan *The Closing of the American Mind* van Allan Bloom) en de vele risico's van een multiculturele samenleving, tot het openbare debat doordrongen. Zij bleken een sterke, positieve respons te krijgen in de maatschappij. De generatie die zelf de 'geest van zestig' had belichaamd, kon of wilde niet langer voorkómen dat de waardering voor dat tijdvak een diepe val maakte. Mede dank zij de Amerikaanse overwinning in de Koude Oorlog nam het vertrouwen in eigen kracht toe. Politieke correctheid raakte uit de mode, de dingen moesten weer bij hun naam genoemd worden, de burger mocht lucht geven aan zijn aversies en zijn belangen verdedigen.

Tegelijkertijd was het christelijk fundamentalisme in opmars. Grote delen van de samenleving in vooral het zuiden en het westen van de Verenigde Staten raakten, ook al reagerend op de frustraties van de jaren zestig en zeventig, in de ban van een radicaal-

evangelisch geloof. De al even radicale vermenging van politiek en religie die daarop volgde en die zich vanaf het midden van de jaren tachtig manifesteerde, werd ook in de nationale politiek een factor van belang. Deze ontwikkeling leverde een gecompliceerde tegenstrijdigheid op.

Terwijl de maatschappij de indruk wekte steeds rationeler en moderner te worden, gaf een deel van de bevolking meer en meer blijk van anti-rationele gevoelens en kregen politici die aan deze sentimenten gehoor gaven, steeds meer macht. Eerst reageerden velen smalend op de *claims* van de fanatiek gelovige *evangelicals* (die zichzelf veelal als 'Christians' aanduiden), maar al gauw verging hun het lachen. Het verschijnsel bleek niet als tijdelijk of als typisch voor achtergebleven delen van het land te kunnen worden afgedaan. Een groeiend aantal politici was, na een ogenschijnlijke wedergeboorte of op opportunistische gronden, bereid de conservatieve fundamentalisten op hun wenken te bedienen.⁷ Reagans grote politieke succes bestond vooral uit het feit dat hij alle verschillende behoudende stromingen in zijn 'moral majority' heeft weten te verenigen.

In de periode 1993-2001 zat er weer een Democratische president in het Witte Huis. Clinton had zijn relatief grote populariteit echter niet zozeer aan oppositie tegen (neo)conservatieve denkbeelden te danken. Belangrijker waren zijn successen op economisch terrein. Verder was er zijn persoonlijke uitstraling, die veel mensen voor hem innam. Rechts koesterde echter diepe afkeer – haat is misschien een beter woord – jegens Clinton, wat onder meer bleek uit de *impeachment*-procedure die tegen hem op gang werd gebracht. Vooral in Clintons tweede ambtsperiode (1997-2001) werd duidelijk dat er in 1993 geen echte omslag in de gunst van het electoraat had plaatsgevonden. De Democratische Partij was nog altijd in het defensief en het (neo)conservatieve en/of rechtse gedachtengoed deed zijn appèl op de Amerikaanse kiezer met onverminderd succes.

Neoconservatieven in Washington

De overwinning van Bush Sr. in de Golfoorlog van 1991, een reactie op de bezetting van Koeweit door Irak in 1990, was volgens de neoconservatieven half werk. Zij verheugden zich over het harde Amerikaanse ingrijpen – een voorbeeld voor de toekomst – maar achtten de strijd waar het werkelijk om draaide, voorlopig onbeslist. Saddam zat nog in het zadel. Hij smeedde nieuwe plannen. Nog steeds beschikkend over diverse massavernietigingswapens, dacht men, én over de middelen op korte termijn weer andere soorten wapens te bemachtigen, vormde hij met andere radicale leiders in onder andere het Midden-Oosten

een dodelijk gevaar voor het Westen. De multilaterale aanpak van de kwestie-Koeweit (optreden onder de vlag van de Verenigde Naties) was volgens de neoconservatieven de kern van het probleem. De Verenigde Staten moesten voortaan veel meer hun eigen gang gaan en zo het kwaad uitroeien.

Het bewijs voor hun gelijk leek geleverd te worden toen de door Bush Sr. afgekondigde nieuwe wereldorde niet goed van de grond kwam. De toekomst had dank zij de Amerikaanse macht gekenmerkt moeten worden door recht en vrijheid voor alle volkeren, maar deze belofte werd niet waargemaakt. Dat kwam doordat de Verenigde Staten zichzelf te veel beperkingen oplegden, zeiden de neoconservatieven. Dat het Witte Huis na de verkiezingen van 1992 in handen kwam van de Democraten maakte de zaak nog erger. Zij gingen slordig met de erfenis van de Republikeinen om en deden met een zwalkend beleid twijfel ontstaan over Amerika's intenties.

In de zomer van 1993 verscheen in *Foreign Affairs* het inmiddels beroemd geworden artikel 'The Clash of Civilizations?' van Samuel Huntington. Het was een voorproefje van het boek dat in 1996 uitkwam en dat in zijn titel het vraagteken weglief: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.⁸ Huntington stelde dat de breuklijnen tussen beschavingen van steeds grotere betekenis zouden worden en dat tegenstellingen tussen staten juist aan belang zouden inboeten. Impliciet en expliciet sprak hij de vrees uit dat de westerse beschaving zich uiteindelijk moeilijk zou kunnen verdedigen tegen de overmacht. Bovendien is het gebied waar deze beschaving thans heerst, kleiner dan westerlingen zelf denken: Rusland rekende hij er bijvoorbeeld niet toe. De rivaliteit met China zou toenemen en ook de vorm krijgen van een conflict tussen culturen. De afloop was onzeker.

Een oplossing had Huntington niet te bieden, maar zijn 'these' was koren op de molen van de neoconservatieven, die er met nogal selectief lezen een pleidooi voor agressieve verdediging van westerse waarden van maakten. Was dat niet precies wat zij zelf ook wilden?

In juni 1997 lanceerde een groep neoconservatieven, samen met een aantal personen die beter als traditionele conservatieven kunnen worden aangeduid (voormalig vice-president Dan Quayle en George W.'s broer Jeb Bush, om een paar namen te noemen) het *Project for the New American Century* (PNAC).⁹ Het idee was propaganda te maken voor een ander, krachtiger buitenlands beleid. Clinton had, zeiden de initiatiefnemers, met zijn 'inconstant leadership' en 'inattention to the tools of statecraft' Amerika's vermogen om bedreigingen af te wenden in de waagschaal gesteld. Onomwonden zongen de opstellers van het manifest de lof van het Reagan-tijdperk. De Verenigde Staten moesten met hun beleid terug in de tijd: terug naar

een situatie waarin de strijdkrachten nog sterk waren, terug naar 'a foreign policy that boldly and purposefully promotes American principles abroad'.¹⁰ Onder de ondertekenaars waren bijna allen die heden ten dage worden beschouwd als de 'neocons' die Washington 'in gijzeling houden': Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Stephen Rosen, Fred Ikle en Norman Podhoretz. Sommigen hadden onder Reagan of Bush Sr. al voor de overheid gewerkt, anderen hadden zich alleen als publicist nuttig gemaakt voor de neoconservatieve zaak. Het PNAC trad naar buiten onder de vlag van het *New Citizenship Project*, een organisatie onder voorzitterschap van William Kristol (de zoon van Irving Kristol, een van de neoconservatieven van het eerste uur), die gelieerd is aan het American Enterprise Institute, een conservatieve denktank.

Over de (neo)conservatieve oriëntatie van het PNAC kan geen enkele twijfel bestaan, noch over zijn financieringsbronnen. Alle stichtingen die geld fourneerden hadden al de reputatie uitsluitend conservatieve of rechtse initiatieven te steunen. In zoverre was er zeker sprake van een conglomeraat van rechtse organisaties. Er ging veel geld in om en er was een rijke politieke en publicitaire ervaring samengebaldd. Geen wonder dat het PNAC de nodige aandacht kreeg en zijn denkbeelden gemakkelijk over het voetlicht bracht. Toch is het overdreven van een sinistere conservatieve samenzwering te spreken – zoals wel gedaan wordt – of er een suspecte onderneming in te zien.¹¹ Clintons presidentschap had de (neo)conservatieven doen terugverlangen naar de periode waarin er een Republikein in het Witte Huis zat, dat staat vast. De middelen die zij hanteerden om hun zin door te drijven, waren echter wettig en legitiem. De neoconservatieven deden weinig in het geniep, integendeel. Hun kracht was juist voor een groot deel gelegen in de verbinding tussen politiek en propaganda, hun netwerk was wijdvertakt en in goede en minder goede tijden beproefd. Bij heimelijk optreden hadden zij weinig te winnen, bij openheid juist heel veel.

Al vóór de verkiezingen van november 2000 werd duidelijk dat de Republikeinse kandidaat George W. Bush zijn visie op het buitenlands beleid ontleende aan wat de neoconservatieven, van wie velen in de loop der jaren officieel tot zijn partij waren toegetroeden, hem voorhielden. Als gouverneur van Texas had Bush weinig buitenland-ervaring opgedaan. Anders dan zijn vader, die in de Tweede Wereldoorlog had gevochten, ambassadeursposten had bekleed en directeur van de CIA was geweest, kon hij daardoor niet op eigen kompas varen. Dat hij neoconservatieven als leidlieden koos was, gezien de voorgeschiedenis, logisch. Zij hadden zich al bewezen als loyale, zij het soms kritische medewerkers van Reagan en zijn eigen vader. George W. Bush zat qua temperament met hen

op één lijn: een man van de daad, die niet gauw met zichzelf of met zijn land zou laten sollen. Bovendien had hij, als het om adviseurs ging, weinig keus. Hij wilde een duidelijke breuk met het beleid van zijn voorganger forceren, in alle opzichten, en kon als conservatief alleen te rade gaan bij gelijkgezinden. Gegeven de armoede aan ideeën over buitenlandse politiek bij Nieuw Rechts en soortgelijke meer op het binnenland georiënteerde conservatieve stromingen, kwam hij als vanzelf bij de 'neocons' terecht.

Dick Cheney, minister van defensie onder zijn vader, werd Bush's *running mate* en voor zover bekend belangrijkste adviseur. Misschien is hij geen roestvrije 'neocon', maar meer, net als zijn chef, een traditionele conservatief, die 'big government' verafschuwt. In ieder geval is hij wat de omgang met het buitenland betreft een havik. Tussen zijn visie en die van de neoconservatieven zit geen streepje licht. Was zijn uitverkiezing tot beoogd vice-president al veelzeggend, de Republikeinse kandidaat omringde zich tijdens zijn campagne met nog veel meer neoconservatieven en betuigde nadrukkelijk adhesie aan de publikaties van het PNAC. Een daarvan was *Rebuilding America's Defenses* (september 2000), een document van 90 pagina's, waarin werd betoogd dat zowel het Congres als het Pentagon zelf wat de defensieplanning betrof op het verkeerde spoor zat. Alle bezuinigingen van de laatste jaren dreigden er volgens het rapport toe te leiden dat Amerika in de toekomst niet meer zou kunnen optreden als 'the essential defender of today's global security order'.¹² Dat een beleidswijziging nodig was, stond buiten kijf. Amerika diende te streven naar 'a globally preeminent military capability both today and in the future', om voorbereid te zijn op 'tomorrow's threats and tomorrow's battlefields'.¹³

Een voorbode van wat later in Irak zou gebeuren was de formulering van vier 'kerntaken' voor de Amerikaanse strijdkrachten. Een daarvan betrof de uitvoering van "'constabulary' duties associated with shaping the security environment in critical regions'.¹⁴ Het stuk riep op tot wijsheid en waakzaamheid, vanuit een soort goedkoop-is-duurkoop-gedachte: Clintons budgetkorting waren 'false economies', want later zouden de Verenigde Staten alleen maar dieper in de buidel moeten tasten om zich te handhaven. Voor een verantwoord beleid was stijging van het uitgavenpeil nodig tot meer dan 3,5% van het BNP. Ten minste twee leden van de groep die eerste auteur Thomas Donnelly had voorzien van materiaal, kwamen door de machtswisseling van januari 2001 op invloedrijke posities terecht. Paul Wolfowitz werd onderminister van defensie; Lewis Libby werd stafchef van vice-president Cheney.

Huidig beleid

Veel van hun geestverwanten kregen na het aantreden van Bush als president nog weer andere politieke functies of taken binnen het ambtelijk apparaat. Op zich zelf is het binnentrekken van zo'n nieuw leger in Washington weinig opmerkelijk. In de Verenigde Staten vindt er bij een regeringswisseling ook een groot-schalige aflossing van de wacht plaats in de ambtenarij. Wel was het door Bush binnengehaalde team eenzijdig samengesteld. De uitgesproken haviken onder de neoconservatieven bezetten strategische plekken. Gematigde krachten kregen weinig kans. Sommige carrièreambtenaren moesten verdwijnen of hielden de eer aan zichzelf.

De misschien wel bekendste havik, Richard Perle, een jeugdvriend van Wolfowitz die onder Reagan had gediend als *Assistant Secretary of Defense*, werd voorzitter van de *Policy Planning Board* van het ministerie van defensie.¹⁵ In naam is dit een onafhankelijk adviesorgaan bestaande uit deskundige 'burgers'. In de praktijk van de laatste jaren is het een commissie die de neoconservatieve ideeën een wetenschappelijk stempel geeft. Lang hield Perle het echter niet uit in deze functie. Al in 2003 moest hij als voorzitter terugtreden, nadat was gebleken dat zijn belangen als *consultant* van particuliere bedrijven verstrengeld raakten met zijn adviseursrol. Nog weer een jaar later stapte hij helemaal uit de commissie. De 'Prince of Darkness', zoals zijn vijanden hem noemen, was een net iets te luidruchtige aanhanger van de harde lijn geweest. Zelfs Rumsfeld wilde hem graag iets meer op de achtergrond hebben.

Sommige critici van Perle en de zijnen noemen de militante neoconservatieven overigens geen 'haviken', maar geven de voorkeur aan het denigrerende 'chickenhawk'.¹⁶ Een 'chickenhawk' is een roofvogel die het op kuikens en kleine vogels gemunt heeft. Verder kan het woord 'chicken' ook lafaard betekenen. Zo levert de woordspeling iemand op die wel strijdbaar uit de hoek komt, maar het alleen tegen veel minder machtige tegenstanders durft op te nemen en het vuile werk dan ook nog door anderen laat opknappen. Onder degenen die het neoconservatisme in alle toonaarden bestrijden – zij vormen een grote en welbespraakte groep – zijn mensen die erop plegen te wijzen dat de manier waarop president Bush aan dienst in Vietnam is ontkomen, ook onder de 'neocons' populair was. Goed betaald en comfortabel achter hun bureau gezeten sturen zij nu, tientallen jaren later, jonge soldaten uit kansarme milieus naar verre landen om daar het ideaal van een Amerikaans imperium in praktijk te brengen.

Dergelijke kritiek is nog netjes en gematigd vergeleken met de talloze documenten die onder meer op

het internet rondzwerfen en waarin wordt gerept van een joodse greep naar de wereldmacht. De joodse achtergrond van een deel van de neoconservatieven heeft veel antisemieten uit hun tent gelokt. Zij verwarren het (alleszins gerechtvaardigd) kritisch volgen van de conservatieve radicalen met het afsteken van anti-joodse tirades. Dit verschijnsel doet zich ook voor buiten de duisterste krochten van het wereldwijde web. Iemand als de ultra-rechtse Patrick Buchanan, een bekende televisiefiguur die hoopt ooit nog eens president te worden, fulmineert in alle openheid tegen het 'kabaal' van de 'Likudniks' ('gevangenen van de Likudpartij') met hun liefde voor alles wat joods is en Israël in het bijzonder. In zijn optredens en publikaties beweegt hij zich stevast op de grens tussen vrijheid van meningsuiting en strafbaarheid wegens racisme of smaad.

Elf september 2001 heeft de neoconservatieven eerst de wind in de zeilen gegeven. Verreweg de meeste Amerikanen voelden zich na de klap die Al-Qaeda het land toebrengt, aangesproken door een politieke leer die predikt dat de Verenigde Staten zich nooit de rol van slachtoffer moeten laten opdringen. Het is beter zelf als eerste toe te slaan dan af te wachten wat de tegenstander doet; dit adagium hadden de 'neocons' al jaren verkondigd en zij lieten niet na triomfantelijk hun gelijk te halen. In de door '9/11' geschapen sfeer wakte de Bush-doctrine van (zo nodig) 'preemptive war' – een oorlog die je begint om de vijand voor te zijn – weinig verzet. '[...] As a matter of common sense and self-defense, America will act against [...] emerging threats before they are fully formed,' verklaarde het regeringsdocument van september 2002 waarin deze doctrine uiteen werd gezet.¹⁷

Een half jaar later voegde Bush de daad bij het woord en viel 'de coalitie', een pover samenwerkingsverband in vergelijking met de internationale troepenmacht van 1991, Irak binnen. Niet alleen het idee om aan te vallen zonder bewijs dat alle ernstige beschuldigingen aan het adres van Irak hout sneden, maar ook het passeren van de VN en het bruuskeren van een aantal bondgenoten droeg duidelijk het stempel van de neoconservatieven. Hierbij moet worden aangetekend dat *regime change*, de vervanging van Saddams dictatuur door een democratisch bewind, ook al een doel van Clinton was geweest.¹⁸ In diens regeringsperiode gaven de Verenigde Staten vele miljoenen dollars uit om de Iraakse democratische oppositie op alle mogelijke manieren te steunen. Niet de wens Saddam ten val te brengen, maar de beslissing de machtswisseling met een oorlog te forceren onderscheidde Bush van Clinton.

Wat er daarna gebeurde is bekend, al is de afloop dat nog lang niet. De massavernietigingswapens zijn niet gevonden. Enig bewijs dat Saddam iets met '9/11'

te maken heeft gehad, is sinds maart 2003 evenmin geleverd.¹⁹ Een belangrijk deel van de Amerikaanse politici die de president aanvankelijk hebben gesteund, is gaan twifelen of heeft openlijk afstand genomen van de oorlog. Alom klinkt de roep om nadere verantwoording. Waarom precies is ten strijde getrokken en op grond van welke informatie over de aanwezigheid van massavernietigingswapens? Welke bedenkingen zijn binnen de regering wanneer en door wie naar voren gebracht? Met de verschijning van het *9/11 Commission Report* is de honger naar opheldering nog niet gestild.²⁰

Naarmate de oorlog meer slachtoffers eist, neemt ook de onrust in neoconservatieve kringen toe. De stemming daar is bedrukker dan bijvoorbeeld rond 1 mei 2003, toen Bush op het vliegdekschip *Abraham Lincoln* (zijn 'Top Gun-moment') met veel spektakel, maar prematuur afkondigde dat de 'missie voltooid' was. Het aantal publicisten dat zich gretig blootgeeft als aanhanger van het neoconservatisme, neemt af. Ineens valt ook vanuit het hart van hun beweging te beluisteren dat het neoconservatisme als ideologie eigenlijk niet bestaat. Leidende neoconservatieven spreken vandaag de dag in interviews liever van een 'swing of the pendulum': als het land in gevaar is, zijn 'we' nodig om tot waakzaamheid op te roepen, in gunstiger tijden gaan 'we' terug naar onze studeerkamers. De beweging, die zichzelf zo te horen meer en meer ontkent, lijkt een verdwyntruc in te studeren.

Intussen zijn de vooruitgeschoven posten nog steeds bezet. Cheney, Rumsfeld en de meest notoire neoconservatief binnen de regering, Wolfowitz, zijn naar verluidt nog ten volle overtuigd dat het plan Irak aan te vallen deugde, zowel in principe als qua strategie. De president zelf heeft evenmin van enige twijfel blijk gegeven en zegt door het rapport van de *9/11 Commission* in zijn gelijk te zijn bevestigd.

Toekomst

De neoconservatieve invloed op het beleid was/is van grote betekenis, maar het is nuttig er nog eens op te wijzen dat deze vinger in de pap er niet zou zijn geweest zonder toedoen van president Bush zelf. Hij was de man die om advies verlegen zat. Hij heeft zijn oren laten hangen naar de neoconservatieven, of naar mensen als Rumsfeld en Cheney, zijn paladijnen, die de neoconservatieve scherp-slijpers hebben aangetrokken als bureaucraten of adviseurs. Bush heeft de agenda van zijn vader willen afwerken en er in een aantal opzichten nog een schepje bovenop gedaan. Kennelijk vond hij de 'neocons', deels veteranen van de periode 1981-1993, het beste passen bij zijn plannen.

Hun intuïtie en de zijne spoorden goed vanaf het begin. Na '9/11' werd de eendracht alleen maar groter.

Het messianisme en optimisme van de (neo)conservatieven en zijn eigen 'can do'-mentaliteit gingen een volmaakte verbinding aan. Onder meer uit *Plan of Attack* van Bob Woodward blijkt vrij aardig, in weerwil van de tekortkomingen van dit boek, hoe het bij Bush werkte. Hij had zijn eigen ideeën en oordelen, luisterde goed naar anderen, gaf een voorlopige richting aan, vroeg opnieuw om advies en nam dan een beslissing. Als een besluit was gevallen, was de kous daarmee af. De president had dan geen morele of andere bedenkingen meer, maar aanvaardde de consequenties en verdedigde de gemaakte keuze.

Dat wil niet zeggen dat Bush zich voor altijd aan de neoconservatieven heeft overgeleverd. Het kan niet anders of de politicus Bush zal vroeg of laat de balans opmaken en conclusies trekken over de merites van hun wereldvisie. De zijne lijkt die van hen nu nog grotendeels te overlappen, maar dat kan nog veranderen. Misschien niet wat de hoofdzaken betreft, want 'soul mates' zullen de president en zijn huidige adviseurs tot op zekere hoogte wel altijd blijven. Als hem echter duidelijk zou worden dat neoconservatieven wel goed ten aanval kunnen trekken, maar van 'nation-building' in Azië weinig verstand hebben, zou hij weleens zijn toevlucht kunnen nemen tot adviseurs die hem inzake Afghanistan en Irak beter van dienst zullen zijn. Irak zal op korte termijn min of meer tot rust moeten worden gebracht; de verdere democratisering van het Midden-Oosten houdt prioriteit. Als de harde hand niet blijkt te werken, ontstaat er vanzelf ruimte voor een alternatieve aanpak.

Als Bush opnieuw verkozen wordt, wacht hem een immense taak. In de loop van zijn eigen presidentschap is de wereld niet veiliger geworden, maar minder berekenbaar en gevaarlijker. Ook al is hij overtuigd van zijn gelijk, de problemen zijn hem en de zijnen ongetwijfeld niet ontgaan. Of de neoconservatieven ook in een eventuele tweede termijn gehoor zullen vinden voor hun ideeën – en hoe hun ideeën zich zullen ontwikkelen – hangt van heel veel en heel uiteenlopende factoren af. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld of terroristische organisaties als Al-Qaeda in staat zullen zijn nieuwe grote klappen uit te delen. Belangrijk zal ook de invloed blijven van het conflict tussen Israël en de Palestijnen, vanwege zijn symbolische functie. Dat hier 'het westen' tegenover 'de islamitische wereld' staat, moge geen juiste weergave van de feiten zijn, het wordt door velen wel zo gezien. President Bush zal lessen trekken uit het verleden, zoals al zijn 42 voorgangers op hun manier hebben gedaan, en een uitweg zoeken. Lukt dat? Een kwestie van afwachten. Het heeft geen enkele zin een voor-spelling te doen of hij tijdig en adequaat zijn team zal wijzigen. Maar dat de 'neocons' het beleid zullen blijven bepalen, staat eveneens lang niet vast.

Hiermee is ook een antwoord gegeven op de vraag of het neoconservatisme voorlopig het getij mee heeft. De zeegetijden zijn afhankelijk van de stand van de maan ten opzichte van de aarde en zijn wiskundig voorspelbaar. Met ideologische conjuncturen zit dat heel anders. De laatste dertig, veertig jaar heeft het (neo)conservatisme terrein gewonnen als gevolg van het relatieve falen van concurrerende ideologieën. Het is een beetje paradoxaal dat juist na 1989, dus na de grote overwinning van het liberalisme en het wegval-len van de belangrijkste rivaal van de Verenigde Staten, het alarmisme van de neoconservatieven plotseling nog meer aansloeg dan vroeger.²¹ Komt dit door de manier waarop een misschien wel verkeerd begrepen Huntington school heeft gemaakt? Hoe dan ook, '9/11' heeft ons eraan herinnerd dat de loop der geschiedenis evenzeer door belangrijke gebeurtenissen als door de ontwikkeling van conjuncturen wordt bepaald, dat een morele of politieke conjunctuur plotseling kan afbreken en dat wereldbeelden abrupt kunnen veranderen.

Huntington heeft zich al positief uitgelaten over *The Choice* van Zbigniew Brzezinski, die, wijzend naar de recente geschiedenis, betoogt dat Amerika de wereld wel moet leiden, maar niet moet proberen te domineren.²² Dit soort geluiden is de 'neocons' niet welkom. Het zou een teken kunnen zijn – maar er is meer voor nodig – van een aanstaande paradigma-wisseling in de Amerikaanse buitenlandse politiek. ■

Noten

- 1 Richard Perle, in een interview met Ben Wattenberg, 14 november 2002, PBS (www.pbs.org/thinktank/transcript1017.html).
- 2 Peter Steinfels, *The Neoconservatives: The men who are changing America's politics*, New York, 1979, blz. 1-7.
- 3 Later was de door Nixon en Kissinger op gang gebrachte 'détente' hun een doorn in het oog. De herleving, met sterke neoconservatieve inbreng, van het Committee on the Present Danger (een conservatieve pressiegroep die al in de jaren vijftig was opgericht) had onder meer als doel grenzen te stellen aan de ontspanning.
- 4 Zie over Strauss en het Amerikaanse conservatisme onder meer: Shadia B. Drury, *Leo Strauss and the American Right*, New York, 1997.
- 5 Alan Brinkley, *Liberalism and its discontents*, Cambridge, 1998, blz. 278-279.
- 6 Alan Crawford, *Thunder on the Right: the 'New Right' and the politics of resentment*, New York, 1980, blz. 173-175.
- 7 Brinkley, a.w. noot 5, blz. 290-297.
- 8 Samuel P. Huntington, 'The Clash of Civilizations?', in: *Foreign Affairs*, vol. 72, nr. 3 (Summer 1993), blz. 22-28; *ibid.*, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, 1996.
- 9 Het is inderdaad het 'Project for the New American Century' en niet het 'Project for a New American Century' (zoals vaak wordt gesuggereerd). Of de opstellers van het manifest zelf aan het

woordje the (in plaats van a) inhoudelijke betekenis toekennen, is niet bekend, want zij lieten zich daar niet over uit.

- 10 *Statement of Principles. Project for the New American Century* (3 juni 1997).
- 11 Karel van Wolferen, *De ondergang van een wereldorde* (Amsterdam/Antwerpen, 2003) is een voorbeeld van een boek dat er een soort complot in ziet. Zie ook mijn bespreking in het juli-augustusnummer 2004 van dit blad (blz. 400-401).
- 12 *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources For a New Century*. A Report of The Project for the New American Century, Washington, D.C., 2000, blz. i.
- 13 *Ibid.*
- 14 *Ibid.*, blz. iv.
- 15 Hij was al gewoon lid van dit adviesorgaan sinds 1987.
- 16 Voor zover bekend was senator Frank Lautenberg van New Jersey de eerste die deze term in het openbaar heeft gebezigd.
- 17 *The National Security Strategy of the United States*, Washington, 2002, blz. 3.
- 18 Bob Woodward, *Plan of Attack*, New York, 2004, blz. 10-11. (Dit boek wordt besproken door J.H. Sampiemon, zie blz. 484-488 in deze aflevering van de *Internationale Spectator*; eindred.)
- 19 Laurie Mylroie heeft in twee boeken (*Study of Revenge: Saddam Hussein's Unfinished War Against America* [Washington, 2000] en *Bush vs. the Beltway. The Inside Battle Over War in Iraq* [New York,

2004]) het 'bewijs' verdedigd dat Saddam Hoessein zat achter beide aanslagen op het World Trade Center, die van 1993 en die van 2001. De meeste neoconservatieven steunen haar in die visie, maar de *communis opinio* van meer objectieve waarnemers is dat Saddam met 2001 zeker niets te maken heeft gehad en dat ook de bewijsvoering voor 1993 voorlopig niet overtuigt.

- 20 *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Official Government Edition; Washington, 2004.
- 21 Het feit dat Francis Fukuyama, de man van 'the end of history', zich ook heeft ontpopt als neoconservatief, is een verrassing van dezelfde orde.
- 22 Zbigniew Brzezinski, *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, New York, 2004. Een ver doorgevoerd streven naar hegemonie zal Amerika's ondergang betekenen, meent Brzezinski, die spreekt van 'hegemonic quicksand' (blz. 59-68).

Over de auteur

DR. DOEKO BOSSCHER is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nieuw Clingendael Essay

Bush versus Kerry
De transatlantische verhouding en de wisselvalligheden van de Amerikaanse binnenlandse politiek

door: G.W.F. Vigeveno
20 blz.
Prijs: 7,50 euro

Dit nieuwe Clingendael essay gaat in op de Amerikaanse verkiezingen en de verschillen tussen de kandidaten op buitenlands politiek gebied. Wordt een tweede termijn van president Bush een voortzetting van zijn eerste termijn? Blijven neo-conservatieven aan de touwtjes trekken, ondanks het feit dat hun 'pet project' Irak niet volgens plan verloopt? Wat zouden 'four more years' betekenen voor de transatlantische verhouding? Heeft Europa daar een antwoord op? Wordt Iran een nieuwe twistappel? Kan John Kerry zijn achterstand in de opiniepeilingen nog inlopen? Is er kans onder Kerry op een ander buitenlands beleid, dat dichter bij dat van Europa staat, of drijven de continenten onherroepelijk uit elkaar, ongeacht wie president wordt?

De auteur, drs G.W.F. Vigeveno, schreef deze studie in het kader van een parttime detachering bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

*Te bestellen bij het secretariaat van de afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael: 070 - 3746606/622
e-mail: research@clingendael.nl*

Een omvangrijk echech

MAARTEN VAN ROSSEM

Drie jaar mislukte interventies en operaties

DRIE JAAR GELEDEN KONDIGDE DE president van de Verenigde Staten een meedogenloze oorlog tegen het terrorisme af. Het is in dit bestek onmogelijk om alle onderdelen van die oorlog aan bod te laten komen. Ik zal me daarom beperken tot de twee onderdelen van de oorlog die het meeste rumoer hebben veroorzaakt: de militaire operaties tegen Afghanistan en Irak. Beide interventies moeten, zeker gezien hun aanvankelijke doelstellingen, als faliekante mislukking worden beschouwd. Het was de bedoeling van de interventie in Afghanistan de top van Al Qaida, en zeer in het bijzonder Osama bin Laden, gevangen te nemen. De aanval op Afghanistan verliep echter dermate traag, dat de boosdoeners alle gelegenheid kregen zich uit de voeten te maken. Eerst werd er langdurig gebombardeerd en vervolgens maakte de ruimhartig omgekochte Noordelijke Alliantie met behulp van Amerikaanse luchtsteun een einde aan het Taliban-regime. Het zou beter zijn geweest, maar zonder twijfel ook gevaarlijker, om direct met omvangrijke *Special Forces* achter Osama bin Laden en zijn medewerkers aan te gaan. Doordat het Taliban-regime is verjaagd door de Noordelijke Alliantie, is de positie van de traditionele krijgsheren versterkt. Dat maakt het voor de door de Amerikanen geïnstalleerde regering in Kaboel vrijwel onmogelijk het land effectief te besturen. Bovendien zijn de indrukwekkende financiële beloften die indertijd aan Afghanistan zijn gedaan, niet nagekomen. Al met al ziet het ernaar uit dat de toekomst van het land er nauwelijks beter uitziet dan het recente verleden en is Osama bin Laden nog steeds zoek.

Het tweede onderdeel van de militaire campagne tegen het terrorisme, de aanval op Irak, is een nog grotere mislukking geworden. Hoewel diverse prominente

De militaire campagnes in Afghanistan en Irak vormen hoofdbestanddeel van de Amerikaanse Oorlog tegen de Terreur. Deze operaties zijn op mislukkingen uitgedraaid. Daarmee hebben de Verenigde Staten veel van hun geloofwaardigheid verloren en geraken zij in een internationaal isolement. Aldus de balans van de laatste drie jaar Bush Jr.

medewerkers van president Bush al jaren van mening waren dat het regime in Bagdad opgeruimd moest worden, is het toch onwaarschijnlijk dat Irak zou zijn aangevallen zonder de aanslagen van de elfde september 2001. Zonder het drama van de instortende *Twin Towers* zou de Amerikaanse volksvertegenwoordiging geen toestemming hebben gegeven voor een dergelijke militaire operatie. Uit diverse bronnen weten we dat een aanval op Irak al op de twaalfde september aan de orde werd gesteld door Rumsfeld en Wolfowitz. Zij suggereerden dat Saddam Hoessein wel eens iets te maken zou kunnen hebben met de aanslagen, en de president bleek gevoelig voor die suggestie. Laat hier, wellicht ten overvloede, geconstateerd worden dat er voor de betrokkenheid van Saddam Hoessein geen enkel bewijs was. Eind november 2001 werd een begin gemaakt met de militaire planning voor een aanval op Irak. Drie jaar later is de volkomen overbodige oorlog tegen Irak nog steeds een enigszins raadselachtige onderneming. Waarom zijn de Amerikanen niet bij de les gebleven? Waarom hebben zij zich niet volledig geconcentreerd op de strijd tegen Al Qaida?

Richard Clarke, de toenmalige terrorisme-expert van de Amerikaanse regering, die zowel verbaasd als verontwaardigd was over de verschuiving van priori-

teiten in het najaar van 2001, geeft vijf redenen voor de aanval op Irak:

- 1 de voltooiing van wat in 1991 abusievelijk niet was afgemaakt;
- 2 de versterking van de strategische positie van Israël;
- 3 de wonderlijke illusie dat van Irak een modeldemocratie zou kunnen worden gemaakt, die het gehele Midden-Oosten op het rechte pad zou kunnen brengen;
- 4 de versterking van de Amerikaanse strategische positie in de Golfregio na het gedwongen vertrek uit Saoedi-Arabië; en
- 5 garantie en stabilisatie van de olieleveranties uit de Golfregio.

Clarke meent dat alle vijf overwegingen een rol hebben gespeeld. De redenen die de Amerikanen voor de aanval gaven, waren de veronderstelde contacten tussen Saddam Hoessein en Al Qaida en de massavernietigingswapens waarover Saddam zou beschikken en die hij óf zelf zou kunnen gebruiken óf aan de terroristen zou kunnen overhandigen. Richard Clarke meent dat er onder deskundigen een brede consensus bestond dat Irak op geen enkele wijze een direct gevaar vormde. Het onderhield geen contacten met Al Qaida en beschikte niet over massavernietigingswapens die direct en effectief ingezet konden worden. De algemene indruk was wél dat Irak nog steeds beschikte over grondstoffen waarmee biochemische wapens vervaardigd konden worden.

Teneinde de wereld duidelijk te maken dat Irak een onmiddellijke bedreiging voor de wereldvrede vormde, begon de Amerikaanse regering een omvangrijke propaganda-campagne. Vage vermoedens werden omgezet in keiharde zekerheden, inlichtingendiensten werden meedogenloos onder druk gezet om de gewenste conclusies te produceren, en als dat allemaal niet voldoende was, schrokken de voorstanders van een aanval op Irak niet terug voor omvangrijke leugens. Zo beweerde de vice-president eind augustus 2002 dat Saddam Hoessein spoedig zou kunnen beschikken over nucleaire wapens waarmee hij de gehele regio kon domineren.

Intussen was de aanval door de president retorisch voorbereid. In januari 2002 werd de wereld verrast met de 'As van het Kwaad', waarvan Irak deel uitmaakte. Vervolgens werd een verband gelegd tussen boevenstaten met grootschalige-vernietigingswapens en terroristen, en de laatste stap was dat de Amerikanen het recht claimden preventief op te treden tegen boevenstaten die de veiligheid van de Verenigde Staten bedreigden.

Het besluit Irak aan te vallen werd in het voorjaar van 2002 genomen. De langdurige schijnvertoning in de VN-Veiligheidsraad deed er niet werkelijk toe. Van alle kritiek en bezwaren die achteraf zo volkomen

terecht zijn gebleken, heeft de kleine kring rond de president zich nooit iets aangetrokken. Zij hoefde dat ook niet te doen, omdat de president vanwege '9/11' ongekend populair was. Het Amerikaanse Congres gaf hem met ruime meerderheid toestemming voor een gewapend optreden. Vele volksvertegenwoordigers waren wel tegen, maar stemden uit een lamelendige combinatie van angst en opportunisme toch maar voor.

De aanval op Irak was bovenal een ideologisch project: de Verenigde Staten gingen de wereld militair en politiek een lesje leren. Met lokale omstandigheden en problemen behoefde geen rekening te worden gehouden; hoogmoed en onwetendheid zetten de toon. Zo waren alle voorwaarden voor een omvangrijk echech gegeven.

Aanvankelijk leken de glorieuze verwachtingen van de neoconservatieve ideologen volledig bewaarheid te worden. Aan het regime van Saddam Hoessein werd in verrassend korte tijd een einde gemaakt. De president hield in gouden strijklicht aan boord van een vliegdekschip een redevoering waarin triomfantelijk het einde van de militaire operatie werd aangekondigd. In de Amerikaanse media weerklonk verbaal trompetgeschal over het *New American Empire*, dat machtiger was dan het Romeinse Rijk of het Britse imperium ooit waren geweest.

Daarna ging alles mis. De Amerikaanse bezettingsmacht bleek niet in staat de orde in Irak te handhaven. Na meer dan een jaar van omvangrijk verzet zijn diverse steden en een aanzienlijk deel van West-Irak *de facto* in handen van de opstandelingen. Kenmerkend is de Amerikaanse machteloosheid in de herhaaldelijke confrontaties met Muktada el-Sadr. Steeds verzekeren de Amerikanen ons dat ze nu definitief een eind gaan maken aan zijn gewelddadig optreden en steeds weer weet el-Sadr na langdurige gevechten goed weg te komen en blijkt hij zijn positie te hebben versterkt.

In de planning voor de bezetting heeft het Pentagon vrijwel alles fout gedaan. Aangezien er veel meer troepen voor een veel langere termijn noodzakelijk bleken, kampt het Amerikaanse leger nu met een geweldig tekort aan inzetbare troepen. Veertig procent van de Amerikaanse soldaten is reservist; die reservisten worden dan vaak ook nog eens gedwongen maanden langer te dienen dan hun beloofd was. De bezettingsmacht wordt bovendien geplaagd door een reeks van materiële tekorten. Ten gevolge van de bezetting van een middelgroot Derde-Wereldland is het machtigste leger ter wereld aan het eind van zijn Latijn.

Is er nog een nooduitgang?

Een antwoord op de vraag wat er nu verder moet gebeuren, is er in feite niet. Een *exit*-strategie is niet

voorhanden. In deze verkiezingsmaanden hebben Republikeinen noch Democraten zin een toekomstscenario te schetsen, omdat geen van die scenario's erg aantrekkelijk is. Dat de Amerikanen er op afzienbare termijn in zullen slagen een democratisch en stabiel Irak te construeren, gelooft geen mens. Wie zijn gezond verstand gebruikt, beseft dat zo iets ook op lange termijn geen reële optie is.

Betekent dat nu dat de Amerikanen beter op korte termijn kunnen vertrekken, bijvoorbeeld na de verkiezingen die in Irak begin 2005 worden gehouden? Een Amerikaanse aftocht zou ook vreselijke problemen kunnen veroorzaken: een burgeroorlog om de macht in Irak, die de hele regio kan destabiliseren. Blijven de Amerikanen, dan worden ze geconfronteerd met een eindeloze, kleinschalige slijtageslag, waarin minimaal enkele tientallen Amerikaanse soldaten per maand zullen sneuvelen.

Kortom, wat de Amerikanen ook doen, de gevolgen zijn niet aangenaam. Blijft de toestand in Irak zoals deze nu is, en dat is zeer waarschijnlijk, dan zullen de Amerikanen mogelijk besluiten tot een aanzienlijke vermindering van hun militaire aanwezigheid, waarbij zij zo lang mogelijk zullen proberen althans enige greep op de situatie te houden. De hierboven beschreven doelstellingen van de operatie in Irak zijn dan in ieder geval niet verwezenlijkt. Hun strategische greep op de regio is zwakker geworden; ze hebben zich in de regio nog gehater gemaakt dan ze al waren; en ze hebben het terrorisme niet bestreden, maar juist gestimuleerd.

In feite is de schade nog veel groter. Door het arrogante unilateralisme waarmee de interventie in Irak is uitgevoerd, hebben de Verenigde Staten zich internationaal geïsoleerd. Zij hebben ook hun geloofwaardigheid verloren. Dat zal een belangrijke rol spelen bij een volgend – onverhoopt – preventief optreden. Wat voor geloof kunnen we hechten aan de beweringen van een regering die ons eerder zo heeft proberen te misleiden? We mogen aannemen dat ook het Amerikaanse Congres voorlopig zijn lesje heeft geleerd. Voor omvangrijke militaire acties zal het in de naaste toekomst niet zo gemakkelijk toestemming geven. Natuurlijk kunnen de Amerikanen wel overal in de wereld zeer nauwkeurig bombarderen, maar de effecten daarvan zijn inherent beperkt. De Verenigde Staten zijn nog steeds een supermogendheid, maar het dagelijkse drama in de Iraakse steden heeft ook overtuigend aangetoond dat de mogelijkheden van die supermogendheid beperkt zijn. Het *New American Empire* is loze retoriek gebleken. In een wereld vol met *kalasjnikovs* is geen ruimte voor een imperium. In hun grootschalige militaire aanpak van het terrorisme zijn de Amerikanen niet succesvol geweest. Het terrorisme dient anders en subtieler bestreden te worden. ■

Over de auteur

[DR M. VAN ROSSEM](#) is hoogleraar eigentijdse algemene en Amerikaanse geschiedenis aan de Universiteit Utrecht, met als leeropdracht Nederlandse cultuur van de 20ste eeuw in internationale context.

Functie van de NAVO geërodeerd door beleid regering-Bush

ROB DE WIJK

HET BELANGRIJKSTE SLACHTOFFER VAN vier jaar George W. Bush is zonder enige twijfel de transatlantische verhouding, en daarmee de NAVO. Direct na zijn aantreden zette Bush deze verhouding op scherp. Hij kondigde de ontwikkeling van een nationale raketverdediging aan en wilde af van het uit 1972 stammend akkoord betreffende *Anti Ballistic Missiles*, de Biologische-Wapenconventie en het Internationale Strafhof. Gedurende de periode tot 11 september 2001 was er daarom al duidelijk sprake van een transatlantische mineurstemming en twijfel over de toekomst van de NAVO. Hubert Védrine, de Franse minister van buitenlandse zaken, stelde dat de Amerikanen zich schuldig maakten aan neo-unilateralisme. Volgens hem was het in Amerikaanse ogen niet langer noodzakelijk te onderhandelen, of het nu om vrienden of vijanden ging.¹ Daarmee vertolkte hij een mening die door veel Europese leiders nog niet openlijk werd uitgesproken, maar wel werd gedeeld.

Toch zette Bush in grote lijnen het beleid van zijn voorganger voort. Want onder Clinton vond een belangrijke omslag plaats van een multilateraal naar een meer unilateraal buitenlands beleid. Het omslagpunt was 1998, toen de Amerikanen eenzijdig en zonder VN-mandaat in Afghanistan en Soedan Al Qaeda-doelen aanvielen ter vergelding van de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Dar-es-Salaam en Nairobi.² En dat jaar werd ook 'regime change' in Irak formeel beleid. Bush was echter assertiever en zelfbewuster dan zijn voorganger. Hij handelde met weinig gevoel en schoffeerde de buitenwereld.

Daarin scheen door de aanslagen van 11 september 2001 verandering te komen. Even leek de transatlantische solidariteit geen grenzen te kennen. De Franse krant *Le Monde* schreef op 12 september zelfs

Door het beleid van de regering-Bush zijn de belangrijkste functies van de NAVO drastisch ondermijnd. Daarbij gaat het om de waardengemeenschap, onderlinge solidariteit, collectieve verdediging en externe stabilisering. Die uitholling heeft ernstige gevolgen voor de transatlantische betrekkingen.

dat we nu allemaal Amerikanen zijn. De steun voor de inval in Afghanistan was groot, omdat er weinig twijfel bestond over de steun van de Taliban aan Al Qaeda. Het bood Bush een gouden kans het vertrouwen in de transatlantische verhouding te herstellen en de bondgenoten bij de strijd tegen het internationale terrorisme te betrekken. Maar de toon was van meet af aan verkeerd. Uitspraken als 'you are either with us or with the terrorists' en 'the mission defines the coalition' maakten snel duidelijk dat de Verenigde Staten hun eigen plan trokken.³ De steun voor het Amerikaanse beleid ebde in Europa vrijwel weg toen Bush op dubieuze gronden Irak aanviel en de VN buitenspel zette.

Deze interventie volgde na een historische wijziging van het Amerikaanse beleid. 'Historisch' omdat de grondslagen ervan voor het eerst sinds decennia zijn aangepast. Deze verschoven van afschrikking en indamming naar pre-emptie of preventieve actie tegen staten die tot de 'axis of evil' behoren.⁴ Dit beleid werd gecodificeerd in de *National Security Strategy* van 2002 en staat op gespannen voet met het internationale recht, waaraan de Europeanen zoveel waarde toekennen.

Opmerkelijk is dat alle partijen sinds de Irak-crisis weinig moeite hebben gedaan de verhoudingen sub-

stantieel te verbeteren. Dat leek overigens een onmogelijke opgave nadat op 30 januari 2003 acht regeringsleiders in een open brief hun steun aan Amerika hadden uitgesproken, waardoor de verhoudingen nu ook in Europa polariseerden.⁵

Tijdens een bezoek aan zijn Russische ambtgenoot op 31 mei 2003 sloeg Bush geen verzoenende toon aan. Hij stelde onomwonden vast dat Duitsland, Rusland en Frankrijk zich achter de Verenigde Staten zouden moeten scharen.⁶ De eerste gelegenheid om de betrekkingen uit het slop te trekken deed zich voor tijdens de bijeenkomst van de G-8 in het Franse Evian, begin juni 2003. Maar het feit dat Bush zijn rondreis in Polen begon, dit land uitbundig prees voor zijn opstelling en vervolgens voortijdig Evian verliet, droeg niet bij tot herstel van de verhoudingen.

Terwijl gedurende de eerste helft van 2004 de militaire positie in Irak snel verslechterde en mede daardoor de VN een steeds belangrijker rol in de kwestie-Irak gingen spelen, leken de transatlantische betrekkingen enigszins te ontdoeien. Onder druk van landen als Frankrijk, Rusland en China stemden de Amerikanen in met een VN-mandaat dat de formele soevereiniteitsoverdracht in Irak per 1 juli 2004 regelde. Maar in de aanloop naar de NAVO-top, eind juni 2004, bleken de transatlantische betrekkingen nog even verziekt. Al vóór de top ging het fout, toen Bush zijn gastheer, premier Erdogan, meldde dat Turkije klaar was om tot de EU te worden toegelaten.⁷ Bush ging daarmee voorbij aan het formele toetredingsproces en de hierbij geldende criteria en het feit dat de Verenigde Staten geen zeggenschap over deze kwestie kunnen hebben. Hij schoffeerde vooral de Franse president Jacques Chirac, met wie hij tijdens de Irak-crisis toch al op ramkoers was komen te liggen. Chirac meende dat Bush 'te ver' was gegaan, dat deze zich met andermans zaken bemoeide en dat hij zich als Frans president toch ook niet met de relatie tussen de Verenigde Staten en Mexico bemoeide.⁸

De top van Istanboel ging zelfs als het grootste fiasco van de NAVO-bijeenkomsten ooit de geschiedenis in; een van de deelnemende ministers bestempelde de sfeer als 'walgelijk'.⁹ Zelfs Amerika's belangrijkste bondgenoot, het Verenigd Koninkrijk, deed geen poging meer de moed erin te houden. Het had een 'feesttop' moeten worden om de nieuwe lidstaten te verwelkomen, maar het werd een 'potpourri: operaties, partnerschappen, en militair vermogen'.¹⁰ Interessant is dat de soevereiniteitsoverdracht in Irak niet op 1 juli, maar al op 28 juni plaatsvond – vlak vóór de top. De Amerikanen hoopten dat dit de flop van de top enigszins zou maskeren en zou leiden tot betrokkenheid van de NAVO bij Irak. Maar Chirac en Schröder bleven weigeren troepen naar Irak te sturen of anderszins de NAVO er een belangrijke rol te laten spelen.

Het mislukken van de top wordt nog eens onderstreept doordat geen enkel belangrijk initiatief is aanvaard. In de voorafgaande maanden was getracht een aantal vérstrekkende voorstellen op de agenda te zetten: de overname door de Europese Unie van de huidige NAVO-operatie in Bosnië onder gelijktijdige overname door de NAVO van de stabilisatiemacht in Irak; de inzet van de *NATO Response Force* in Afghanistan onder gelijktijdige fusering van de door Amerikanen geleide operatie-*Enduring Freedom*, gericht op bestrijding van Taliban en Al Qaeda, en de door de Europeanen geleide vredesmacht *ISAF* in en rond Kaboel; en een *Partnership for Cooperation East* onderdeel van een Amerikaans *Greater Middle East Initiative*.¹¹

In de weken voorafgaande aan de top sneuvelde of verwaterde ze tot vrijwel loze besluiten, omdat de partijen het nergens over eens konden worden. Sterker, vrijwel geen lidstaat van betekenis gunde president Bush een succes. Een aantal van de belangrijkste spelers bleek impliciet de afspraak gemaakt te hebben dat beleid tot de presidentsverkiezingen voort te zetten. En als al steun werd verleend, dan werd daar een steeds hogere prijs voor bedongen.¹²

Om de feitelijke schade voor de transatlantische betrekkingen te kunnen bepalen, is het noodzakelijk te bezien hoe onder Bush de belangrijkste functies van de NAVO zijn ondermijnd: de NAVO als waarden-gemeenschap; de transatlantische solidariteit; de collectieve verdedigingsfunctie; en de NAVO als instrument voor stabilisatieoperaties.

De NAVO als waarden-gemeenschap

De nieuwe secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, benadrukte geheel in de traditie van zijn voorgangers de NAVO als waarden-gemeenschap.¹³ Waarden vormen het cement tussen de lidstaten. Gedeelde waarden waren een belangrijke reden voor uitbreiding van de NAVO na het einde van de Koude Oorlog. Die gedeelde waarden zijn onder druk komen te staan. Daarvoor zijn enkele oorzaken aan te wijzen.

Ten eerste de demografische ontwikkelingen. Amerika wordt minder 'Europees'. De aanwas van Spaanstalige Amerikanen leidt ertoe dat het politieke zwaartepunt zich naar de conservatieve zuidelijke staten verplaatst.¹⁴ Het maakt van de Verenigde Staten een tweetalig land, met een heroriëntatie van het buitenlands beleid op Zuid-Amerika. Bovendien twijfelen Conservatieven meer dan Democraten (en Europeanen) aan het nut van internationaal recht, multilateralisme en internationale instituties. Bush, afkomstig uit Texas, is van deze ontwikkeling een duidelijke exponent. Het was geen toeval dat zijn eerste staatsbezoek Mexico gold. Daarnaast spelen de Aziaten een

steeds belangrijker rol. Zij zijn geconcentreerd in de Westelijke staten en richten zich meer op het Verre Oosten. Door demografische ontwikkelingen verandert de oriëntatie, met grote gevolgen voor de transatlantische verhoudingen.¹⁵

Ten tweede zijn na het einde van de Koude Oorlog de verschillen in politieke cultuur tussen de Verenigde Staten en het 'oude' Europa duidelijk zichtbaar geworden. De politieke cultuur van de belangrijkste West-Europese bondgenoten is gevormd door een halve eeuw integratie, belichaamd in de Europese Unie. De Amerikaanse politieke cultuur is van oudsher op het protestants-Engelse model geënt, hoewel dit model door de eerder gesignaleerde demografische trends aan erosie onderhevig is. Daardoor gaan de politieke culturen meer en meer uiteen wijken. En die verschillen zijn al groot. Ten eerste spelen, in tegenstelling tot Europa, in de Amerikaanse politieke cultuur religie en opvattingen over goed en kwaad een fundamentele rol. In de ogen van Europeanen leidt benadrukking van tegenstellingen als goed en kwaad tot versimpeling van de werkelijkheid en tot een avontuurlijke buitenlandse politiek. Voorts is Amerika moralistischer en worden schijnbaar gelijke waarden anders geïnterpreteerd. Europeanen en Amerikanen hechten bijvoorbeeld aan vrijheid, maar bij Europeanen gaat het om 'liberties' en bij Amerikanen om 'freedom'. 'Freedom' is individueler. Dit betekent dat de stelling dat waarden worden gedeeld, steeds minder waar wordt. Het gehamer van Bush op 'freedom', 'values' en 'God' is on-Europees en in Europese ogen ongeloofwaardig als in Guantánamo Bay op Cuba en in de Abu Ghraib-gevangenis in Bagdad het niet zo nauw met waarden wordt genomen. Het gevolg van deze structurele ontwikkelingen is dat het Amerikaans beleid steeds minder wordt gebaseerd op de gedeelde waarden, die ten grondslag liggen aan internationaal-rechtelijke beginselen.

De NAVO als belichaming van transatlantische solidariteit

De NAVO is van oudsher *het* forum voor transatlantische consultaties. Maar na '9/11' werd de alliantie daartoe niet gebruikt. Op 8 oktober 2001 werd de NAVO-Raad voor het eerst geïnformeerd over de Amerikaans-Britse acties in Afghanistan. Van consultaties was geen sprake. Er werd geïnformeerd, niet geconsulteerd.

De Amerikaanse boodschap was duidelijk: de NAVO moet nuttig voor de Amerikanen zijn. Zo niet, dan bestaat er geen behoefte meer aan; een visie die voortkomt uit de status van supermogendheid. De crux is dat Amerikaanse neoconservatieven een visie hebben op coalities, allianties en internationale insti-

tuties die zich het best als *instrumenteel* laat omschrijven. Samenwerkingsverbanden zijn nuttig als ze het Amerikaanse nationale belang dienen. Zo niet, dan zal zonodig unilateraal met militaire middelen worden opgetreden, zeker als vitale belangen in het geding zijn. Europeanen zien internationale instituties en multilateralisme, conform de integratietraditie, in de context van ordening en het creëren van stabiliteit.

President Chirac verwoordde de Europese visie het krachtigst door te stellen dat een aanval op Saddam Hoessein zonder nieuwe resolutie van de VN-Veiligheidsraad een recept voor chaos op wereldschaal zou zijn.¹⁶ Chirac vroeg zich af waartoe de weg zou leiden als deze metterdaad zou worden ingeslagen, te meer omdat geen enkele Veiligheidsraadresolutie een verandering van het regime in Bagdad eiste. Hij omschreef het nieuwe Amerikaanse beleid als 'buitengewoon gevaarlijk'. Als één land het recht op preventieve actie zou opeisen, zouden andere landen dat ook gaan doen.

De kwestie-Irak heeft de bondgenootschappelijke solidariteit geheel ondergraven. Allereerst leidde de kwestie tot een dieptepunt in de Amerikaans-Duitse betrekkingen, toen bondskanselier Schröder die zaak tot inzet van de Duitse verkiezingen maakte. Tijdens een tv-debat met uitdager Stoiber op 8 september 2002 sprak hij zich onvoorwaardelijk uit tegen een interventie in Irak; mede hierdoor won hij de verkiezingen.

Turkije, dat aan Irak grenst en een sleutelrol moest spelen bij een eventuele aanval op Irak, zat op de lijn van Schröder. Voor Ankara telde slechts het conflict met de Koerden. De jaren daarvoor waren de Amerikanen de Koerden in het noorden van Irak als belangrijke bondgenoot gaan zien in de strijd tegen het regime in Bagdad. Ankara vreesde dat dit een nieuwe stap in de richting van een Koerdische staat was, waardoor de stabiliteit van Turkije zelf gevaar zou kunnen lopen. Het resultaat was dat Turkije, de enige moslimstaat binnen de NAVO, zich ook openlijk distantieerde van het Amerikaanse plan Irak binnen te vallen.

De directe aanleiding voor een brede transatlantische crisis vormde Veiligheidsraad-resolutie 1441 van 8 november 2002. Zo was er onenigheid over de 'serious consequences' die Saddam Hoessein in het vooruitzicht werden gesteld als hij zich niet aan de eisen van de resolutie zou houden, c.q. niet actief zou meewerken aan de zoektocht naar massavernietigingswapens. Volgens de Amerikaans-Britse interpretatie waren de consequenties duidelijk: oorlog, Frankrijk, Duitsland en Rusland waren zover nog niet. Eerst moest blijken dat de diplomatie en het werk van de VN-inspecteurs onder leiding van missieleider Blix niets zouden opleveren.

De Britse premier Tony Blair had als enige Europee-

se leider voor actieve steun aan de Amerikanen gekozen. Door middel van 'bandwagoning' hoopte hij invloed op het Amerikaanse beleid te krijgen, maar hij werd het buitenbeentje van de Europese leiders. Dit ondergroef de bondgenootschappelijke solidariteit verder.

De meest opmerkelijke ontwikkeling is dat tijdens de crisis voor het eerst in de geschiedenis van de NAVO onder Franse leiding een anti-Amerikaanse coalitie ontstond. Het Franse beleid was ingegeven door de vrees dat een interventie in Irak het internationale terrorisme zou aanwakkeren in plaats van verminderen. Bovendien vreesden de Fransen dat de Amerikanen de situatie na de interventie niet onder controle zouden krijgen. Parijs verwachtte dat daarom spoedig na de oorlog een onmogelijke keuze moest worden gemaakt: snelle terugtrekking van de bezettingsmacht, met het risico van regionale destabilisatie, of langdurige bezetting van Irak, om destabilisatie juist te voorkómen. Daarnaast speelde onmiskenbaar een rol dat de Franse obstructie gericht was op het intomen van Amerikaanse macht.¹⁷

Op 10 februari 2003 werd een Frans-Duits-Russisch initiatief gepresenteerd om het aantal VN-waarnemers te verdrievoudigen en hen te ondersteunen met verkenningsvluchten. De Amerikanen reageerden opnieuw woedend. President Bush noemde het initiatief kortzichtig en voorspelde zelfs dat de NAVO eronder zou lijden.¹⁸ Hij meende zelfs dat Frankrijk, als leider van de anti-oorlogscoalitie, gestraft moest worden. Een van de ideeën die circuleerden, was Frankrijk verder te marginaliseren, door de belangrijkste besluiten voortaan door het *Defence Planning Committee* (waar Frankrijk niet in zit) te laten nemen. Het kwam er niet van, maar de verhoudingen waren vertroebeld.

Gelijktijdig waren de Amerikanen verwickeld in een hard diplomatiek gevecht met NAVO-bondgenoot Turkije. De Verenigde Staten wilden gebruik maken van Turkse bases nabij de Irakese grens. Deze bases waren nodig om met de 4de infanteriedivisie een noordelijk front te kunnen openen. De politieke situatie in Turkije hielp daarbij niet, omdat het parlement sinds kort werd gedomineerd door de meer op de islamitische wereld gerichte moslims van de Partij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling. Na veel diplomatiek touwtrekken verwierp het Turkse parlement uiteindelijk een motie die de Amerikanen het recht gaf zich over Turks grondgebied naar de bases te verplaatsen. Daarop zond Amerika zijn troepen naar de Golf, die er overigens te laat aankwamen. Het resultaat was dat ook Turkije in Amerikaanse ogen de NAVO ondermijnde.

En zo belandde de NAVO in een van de diepste crises ooit. Defensie-minister Rumsfeld stelde onom-

wonden vast dat de NAVO door de opstelling van Duitsland en Frankrijk in gevaar kwam en dat beide landen geïsoleerd moesten worden. Maar het hardste oordeel kwam van de Amerikaanse (Republikeinse) senator McCain. Hij hield beide landen verantwoordelijk voor de teloorgang van de NAVO.

De NAVO als collectieve-verdedigingsorganisatie

Van oudsher is collectieve verdediging dé taak van de NAVO. Deze berust volledig op onderlinge solidariteit en vertrouwen. Op initiatief van secretaris-generaal Lord Robertson activeerde het bondgenootschap op 12 september 2001 Artikel 5 van het Verdrag van Washington. Tegen wie de collectieve defensieclausule in werking was getreden, was onduidelijk. 'To whom it may concern,' meende senator Lugar begin 2002. Afgezien van enkele maatregelen ter beveiliging van het Amerikaanse grondgebied, zoals het zenden van AWACS-vliegtuigen, was niet duidelijk wat de consequenties waren van het invoeren van Artikel 5. Het is voorsnog onduidelijk wanneer en onder welke omstandigheden het invoeren ongedaan wordt gemaakt. Zeker is dat het invoeren van Artikel 5 er niet toe heeft geleid dat de NAVO een rol van betekenis in de strijd tegen het internationale terrorisme is gaan spelen. Op de vraag van een journalist of de NAVO een rol zou moeten spelen bij eventuele interventie in Irak, antwoordde minister Rumsfeld een jaar later: 'It hasn't crossed my mind; we've not proposed it.'¹⁹

De controverse rond Artikel 5 leidde tot een dieptepunt in de transatlantische betrekkingen. Op 9 februari 2003 stelde de Belgische regering dat zij een Amerikaans verzoek zou vetoën dat vroeg om steun van de NAVO voor Turkije om zich tegen de mogelijke aanval door Irak te verdedigen.²⁰ Deze kwestie werd op de spits gedreven toen vervolgens Turkije een beroep deed op het consultatierecht, zoals vastgelegd in Artikel 4 van het Verdrag van Washington. Frankrijk, België en Duitsland verwierpen dit verzoek, ingegeven door de gedachte dat aanvaarding de onvermijdelijkheid van en zelfs instemming met een Amerikaans-Britse inval zou betekenen. Daarmee werd wél de onderlinge solidariteit, de belangrijkste pijler onder het bondgenootschap, ondermijnd. Wederom reageerde de regering-Bush furieus. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Powell sprak zelfs over het 'opbreken' van de alliantie.²¹

Op 16 februari werd de impasse rond Turkije doorbroken na beraad in het *Defence Planning Committee* (DPC). Hierin hebben de defensie-ministers van de NAVO-landen zitting. Frankrijk zit niet in het DPC, omdat het geen onderdeel is van de geïntegreerde structuur van de NAVO. Zo kon Frankrijk buiten

de besluitvorming worden gehouden. In het DPC werden de Duitsers en de Belgen gedurende een 13 uur durende zitting zwaar onder druk gezet. België drong aanvankelijk aan op een formulering waarbij hulp van de NAVO aan Turkije gekoppeld werd aan een besluit van de VN-Veiligheidsraad over de oorlog in Irak. Uiteindelijk bracht een diplomatieke formulering uitkomst. Het besluit Turkije te steunen 'relates only to the defence of Turkey, and is without prejudice to any other military operations by NATO, and later decisions by NATO or the U.N. Security Council'.²²

De NAVO als instrument voor stabilisatieoperaties

De NAVO is niet goed geëquipeerd voor stabilisatieoperaties. Tijdens een besloten seminar nabij Brussel, georganiseerd door de Amerikaanse permanente vertegenwoordiging bij de NAVO, waarschuwde senator Richard G. Lugar begin 2002 dat de NAVO slechts relevant kan blijven als de Europese bondgenoten zich samen met de Verenigde Staten op terrorismebestrijding richten. Gebeurt dat niet, dan wordt het bondgenootschap overbodig. Lugar vond het noodzakelijk zijn boodschap na zijn presentatie aan de pers te geven, wat tot aanzienlijke commotie leidde. De senator, die stelde zijn inbreng met president Bush te hebben afgestemd, zette de toon voor het verdere debat.²³

Het probleem waarop Lugar doelde, is het *ontbreken van voldoende Europese militaire capaciteiten* om adequaat tegen het internationale terrorisme op te treden. Dit verklaart waarom de Verenigde Staten in de kwestie-Irak geen gebruik van de NAVO wensten te maken.

Tijdens de NAVO-top van Praag (2002) leek het de goede kant op te gaan en werd van capaciteiten het centrale thema gemaakt. Daarbij ging het om specifieke capaciteiten voor terrorismebestrijding en de algemene militaire capaciteiten ter bevordering van het expeditionaire karakter van NAVO-strijdkrachten. Het pakket van Praag omvatte vier, nauw met elkaar verweven elementen: de *NATO Response Force*, ofwel een snel inzetbare strijdkracht die tevens richting zou moeten geven aan het Europese militaire-herstructureringsproces; het *Prague Capabilities Commitment*, gericht op versterking van het Europese militaire vermogen; oprichting van een transformatiecommando om het herstructureringsproces in goede banen te leiden; en een modernere, kleinere NAVO-commandostructuur.

Deze ontwikkelingen zijn redelijk succesvol gebleken, hoewel de transformatie van Europese strijdkrachten door het gebrek aan fondsen uiterst moeizaam verloopt. Zeker is dat door de geweldige verschillen in defensiebudgetten de militaire kloof tussen Europa en Amerika niet gedicht zal worden. Ook na

herstructurering zal slechts een beperkt aantal capaciteiten geschikt zijn voor gezamenlijke operaties. Voorlopig ontwikkelt zich een taakverdeling, waarbij de Amerikanen – gesteund door de Britten – oorlogen kunnen voeren, en de Europeanen alleen stabilisatieoperaties en kleinschalige gevechtsoperaties. Van echte samenwerking en risicodeling is voorlopig géén sprake.

Ook zijn er nauwelijks concrete maatregelen genomen om *het probleem* van de NAVO op te lossen: de *geringe inzetbaarheid* van militairen. Slechts 10 tot 15% van de Europese militairen is inzetbaar; in de praktijk betekent dit dat op continue basis slechts 50.000 tot 60.000 militairen kunnen worden ingezet. Een belangrijke reden is dat de noodzakelijke logistiek en gevechtsondersteuning ontbreken en dat veel landen nog Koude-Oorlogslegers bezitten. Veel dienstplichtigen dus, die nauwelijks buiten de landsgrenzen kunnen worden ingezet. Daardoor zitten de landen die troepen willen en kunnen leveren, aan de grenzen van hun mogelijkheden. Deze blijvende ongelijkheid vormt een grote bedreiging voor de toekomst van de NAVO. Lugars probleem zal op afzienbare termijn niet kunnen worden opgelost, waardoor transatlantische samenwerking voor de Amerikanen aan relevantie verliest.

Daar staat tegenover dat na Bush's aankondiging in augustus jl. dat 70.000 Amerikaanse militairen uit Duitsland worden teruggetrokken en dat slechts enkele opslagplaatsen voor materieel in Oost-Europa zullen worden ingericht, veel Europeanen nu twijfelen aan zijn *commitment* ten aanzien van de NAVO. Om die reden meende Richard Holbrooke: 'It's not good policy'. Het besluit van Bush zal in zijn ogen de transatlantische betrekkingen schaden.²⁴

Slot

Onder de regering-Bush is de functie van de NAVO geërodeerd en zijn de transatlantische betrekkingen op een naoorlogs dieptepunt beland. De NAVO als waardengemeenschap en de transatlantische solidariteit zijn ondermijnd, terwijl de geloofwaardigheid van de NAVO als collectieve-verdedigingsorganisatie en als instrument voor stabilisatieoperaties is aangetast.

Achteraf bleek de 'anti-oorlogscoalitie' inzake de kwestie-Irak het gelijk aan haar kant te hebben. De Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer vreesde voor een jarenlange Amerikaanse bezetting van Irak en vroeg zich openlijk af of de Amerikanen daarvoor klaar waren. Zijn Franse defensiecollega Alliot-Marie viel hem bij en stelde dat de door Rumsfeld zo gewenste *ad hoc*-coalities de NAVO nimmer konden vervangen.²⁵

Objectief gezien hebben Amerikanen en Europeanen elkaar nodig. De strijd tegen het terrorisme gaat beide zijden van de oceaan aan en verdere instabiliteit in de regio rond de Perzische Golf is voor Europeanen én Amerikanen desastreus. De objectieve noodzaak tot samenwerking wordt voorlopig echter ondermijnd doordat belangrijke Europese politieke leiders president Bush geen successen gunnen. Maar ook al is er een hernieuwde bereidheid tot samenwerking, dan nog is het de vraag of dit militair-technisch mogelijk is. NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer heeft urenlang 'met ministers aan de telefoon gezeten om troepen en materieel bijeen te schrapen voor Afghanistan, de nummer-1 prioriteit van de NAVO'.²⁶ Veel resultaat heeft dit echter niet opgeleverd. Europeanen en Amerikanen hebben nauwelijks nog vrij beschikbare troepen.

Dit gegeven heeft nu al gevolgen voor het beleid ten aanzien van Noord-Korea en Iran. Een politiek gebaseerd op militaire confrontatie is 'technisch' onmogelijk. Ook al hebben de Amerikanen de NAVO hard nodig, dan nog is het de vraag of de NAVO een belangrijke rol zal kunnen gaan vervullen. Op langere termijn vermoedelijk niet. Dat heeft echter meer te maken met de structurele veranderingen die zich in de Amerikaanse binnenlandse politiek voltrekken, dan met de man of vrouw in het Witte Huis. Te voorstellen valt echter dat deze structurele ontwikkelingen, gecombineerd met het gebrek aan beschikbare militaire eenheden, een nieuwe impuls zullen geven aan het Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid. ■

Noten

- 1 'Frankrijk kritiseert de "hypermacht" VS', in: *NRC Handelsblad*, 30 augustus 2000.
- 2 R. de Wijk, '“Nieuw” Amerikaans multilateralisme en de transatlantische verhoudingen', in: *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2001*, Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict Analyse & Management, 2001, blz. 106–118.
- 3 De eerste uitspraak deed president Bush tijdens een rede voor het Amerikaanse Congres op 21 september 2001; de tweede deed minister van defensie Rumsfeld tijdens de *Wehrkunde Tagung* van 1–3 februari 2002 in München.
- 4 G.W. Bush, *State of the Union Address*, Washington DC, 29 januari 2002.
- 5 *United We Stand*, open brief van de regeringsleiders van Denemarken, Hongarije, Italië, Polen, Portugal, de Tsjechische Republiek, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, 30 januari 2003.
- 6 'Praising Alliance, Bush Asks Europe to Work with U.S.', in: *The New York Times*, 1 juni 2003.
- 7 'Bush courts Turks and presses NATO', in: *International Herald Tribune*, 28 juni 2004.
- 8 'Bush negeert Chirac', in: *NRC Handelsblad*, 30 juni 2004.
- 9 Deze conclusie heb ik getrokken op basis van gesprekken met een aantal deelnemers aan de Top, inclusief politici uit de grote landen.
- 10 Robert van de Roer, 'Groeïende druk op de NAVO en haar chef', in: *NRC Handelsblad*, 26 juni 2004.
- 11 In de Verenigde Staten vonden *brainstorm*-sessies plaats over de richting die de top op moest. Op basis van een paper van Hans Binnendijk en Richard Kugler, de intellectuele vader van initiatieven zoals de *NATO Response Force*, die tijdens de top van Praag (2002) werden gelanceerd, werd in de National Security Council gediscussieerd. Een versie van dit paper, getiteld, 'The Next Phase in Transformation', is te vinden in D.S. Hamilton (red.), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, 2004.
- 12 'For Allies of America, price of support is rising', in: *International Herald Tribune*, 28 juni 2004.
- 13 J. de Hoop Scheffer, *Istanbul Summit: The Transatlantic Alliance Shaping Stability*, rede voor het Centre for European Reform, Verenigd Koninkrijk, 2004.
- 14 Zie bijv. S.P. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon and Schuster, 2004; en C.A. Kupchan, *The End of the American Era*, New York: Knopf, 2002. [N.B. Voor een bespreking van het boek van Huntington, zie Christward Dieterman, 'Geloven in Amerika', in deze aflevering op blz. 493-494; eindred.].
- 15 Deze stelling wordt verdedigd in Huntington, a.w. noot 14.
- 16 E. Sciolino, 'Chirac offers Iraq Plan', in: *International Herald Tribune*, 10 september 2002.
- 17 'France, America and Iraq', in: *Strategic Comment*, Londen: IISS, vol. 9, maart 2003.
- 18 'U.S.–Europe Rifts Widen Over Iraq', in: *Washington Post*, 11 februari 2003.
- 19 'US sidelines NATO', in: *Washington Post*, 23 september 2002.
- 20 'Belgium to Block NATO Military Aid for Turkey', in: *Washington Post*, 10 februari 2003.
- 21 'France Offering Plan to Expand Iraq Arms Hunt', in: *The New York Times*, 12 februari 2003.
- 22 NATO, *Decision Sheet of the Defence Planning Committee*, 16 februari 2003.
- 23 Senator R.G. Lugar, *NATO's role in the war on terrorism*, Brussel, 18 januari 2002.
- 24 'President outlines overseas troop cut', in: *Washington Post*, 17 augustus 2004.
- 25 'NATO Allies Trade Barbs Over Iraq', in: *Washington Post*, 9 februari 2003.
- 26 Van de Roer, a.w. noot 10.

Over de auteur

DR. ROB DE WIJK is hoogleraar Internationale Betrekkingen (KMA) en Strategische Studies (Universiteit Leiden) en directeur van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies.

Amerika's scheve analyse op weg naar Irak

J.H. SAMPIEMON

naar aanleiding van:

Richard A. Clarke: *Against all Enemies, Inside America's War on Terror.*

New York: Free Press, 2004; xiii + 305 blz.; \$ 27,-; ISBN: 0-7432-6024-4

Bob Woodward: *Plan of Attack.*

New York: Simon & Schuster, 2004; xi + 468 blz.; \$ 28,-; ISBN: 0-7432-5547-X

TWEE BOEKEN. EÉN STAD.

Twee verhalen. Twee werkelijkheden. De auteur en hoofdpersoon van het ene boek, Richard A. Clarke, komt in het andere boek niet voor. Bob Woodward's *Plan of Attack*, een beschrijving van de aanloop naar de jongste Golfoorlog, kent geen Clarke. (Evenmin overigens als Woodward's vorige schepping, *Bush at War*, waarin de nasleep van 'Nine Eleven' centraal stond.) Toch zat Clarke vanaf 1992 als presidentieel adviseur de CSG voor, de *Counterterrorism Security Group*, gevormd door de leiders van elk van Amerika's federale antiterreur- en veiligheidsorganisaties. In die capaciteit nam Clarke deel aan de bijeenkomsten van de *Principals*, de leiders van departementen die met in- en externe veiligheid te maken hadden. De Nationale Veiligheidsadviseur van de president zit, bij afwezigheid van het staatshoofd zelf, die bijeenkomsten voor.

Clarke diende achtereenvolgens onder Brent Scowcroft (Bush Sr.), Tony Blake en Sandy Berger (Clinton) en, korte tijd, Condi Rice (Bush Jr.). Op 11 september 2001 gaf Clarke leiding aan de eerste reacties van de regering-Bush op de aanslagen in New York en Washington. Hij beschrijft in *Against all Enemies* zijn ervaringen van die dag,

wat eraan voorafging en wat onmiddellijk volgde.

Een verklaring voor Clarke's afwezigheid in Woodward's boek zou kunnen zijn dat Clarke pas dit jaar met zijn kritische publikatie in het licht van de schijnwerpers kwam te staan. Maar dat neemt niet weg dat de vermaarde redacteur van de *Washington Post* een belangrijk element in de ontwikkeling van de 'oorlog tegen het terrorisme' heeft gemist. Hoewel Woodward een goed oor blijkt te hebben voor de soms diepgaande meningsverschillen binnen de regering-Bush Jr., is hem Clarke's thema ontgaan: de desinteresse van het presidentiële team voor de gevaren van Osama Bin Ladens terreurorganisatie Al Qaeda, zijn blikvernuwende concentratie op Iraks potentiaat Saddam en de onheilspellende gevolgen daarvan.

Ruim aandacht besteedt Woodward aan het eind van zijn verhaal weliswaar aan de aantoonbare afwezigheid van massavernietigingswapens in Irak en aan het uitblijven van enig bewijs van Saddams vermeende contacten met Al Qaeda of enige andere internationale terreurorganisatie. Maar dat de aanpak van het Bush-team van meet af aan op dwangvoorstellingen en onhaalbare premissen berustte, is hem niet opgevallen. Niet verwonderlijk ove-

rigens, gezien zijn belangrijkste informanten.

Clarke schrijft bewogen, van binnenuit; Woodward blijft veelal de afstandelijke verslaggever. Clarke verhaalt hoe hij kort na de machts-overdracht van januari 2001 zijn directe baas, Rice, confronteerde met zijn door de ervaring van jaren gevormde inzichten met betrekking tot de terreur van de politieke islam. 'Toen ik Rice inlichtte over Al Qaeda, wekte haar gelaatsuitdrukking bij mij de indruk dat zij nog nooit van die naam had gehoord.' Clarke vertelde dat het een netwerk van verbonden terreurorganisaties betrof met cellen in meer dan vijftig landen, de Verenigde Staten inbegrepen. Maar Rice toonde zich sceptisch. Haar boodschap was dat Clarke's CSG moest worden ingekrompen, dat de groep geen operationele taak meer had en dat Clarke zelf niet langer welkom was bij de *Principals*.

Rice denkt nog in termen van de Koude Oorlog, meende Clarke later, en heeft geen oog voor de nieuwe gevaren. Zij had zich, als staflid van de Nationale Veiligheidsraad onder Bush Sr., beziggehouden met het Warschaupact en de Sovjetunie.

Binnen een week schreef Clarke Rice een dringend verzoek een bijeenkomst van de *Principals* te beleg-

gen over de onmiddellijke dreiging die volgens hem van Al Qaeda uitging. Maar Rice wilde het thema eerst in de bijeenkomst van de plaatsvervangers van de *Principals* behandelen. In april kwam het er eindelijk van. Clarke kreeg als eerste het woord. Hij pleitte voor snelle bewapening van de Noordelijke Alliantie (de Afghaanse strijdmacht die de Amerikanen pas na '9/11' zouden inzetten als stoottroep tegen de regerende Taliban en het daarmee verbonden Al Qaeda). Verder vroeg Clarke om hervatting van de vluchten van de *Predator* over de Al Qaeda-kampen. De *Predator* is een onbemand vliegtuig geschikt voor verkenningen, maar ook voor onverhoedse aanvallen.

Een onmiddellijke tegenwerping kwam van Paul Wolfowitz, onderminister van defensie. 'Ik begrijp niet waarom we beginnen te praten over deze ene man bin Laden.' En vervolgens: 'Wel, er zijn anderen die hetzelfde [terreur/JHS] bedrijven, ten minste evenveel. Iraakes terrorisme bijvoorbeeld.' Waarop Clarke en de afgezet van de CIA als hun mening gaven zich niet bewust te zijn van door Irak gesteund terrorisme, tenminste niet sinds 1993 (het jaar van de verhinderde aanslag in Koeweit op ex-president Bush, waarvoor de Iraakse geheime dienst verantwoordelijk werd geacht). Wolfowitz hield echter vol dat bin Laden de aan hem toegeschreven aanslagen niet had kunnen uitvoeren zonder steun van een staat. Clarke was geschokt te ontdekken dat de tweede man van het Pentagon kennelijk geloof hechtte aan de herhaalde malen weerlegde fantasieverhalen over Saddams betrokkenheid bij de autobomaanslag op het World Trade Center in New York, eveneens in 1993.

Intussen hebben vooral de laatste twee hoofdstukken van *Against all Enemies* de algemene aandacht getrokken en de ergernis van het Bush-team uitgelokt. De afwijzende reacties van Rice en Wolfowitz op

wat Clarke voorstelde, vormden geen uitzondering. Al snel ontdekte Clarke dat de president zelf, vice-president Cheney en minister van defensie Rumsfeld 'regime change' in Bagdad bovenaan hun lijst van prioriteiten hadden staan. Saddam was in hun ogen het ultieme gevaar voor het Midden-Oosten en voor de rest van de wereld. Hij beschikte, zo stond voor het team vast, over massavernietigingswapens en hij zou die gebruiken of, als hem dat zo uitkwam, in handen van terroristen stellen. De tegenwerping dat de *Baath*, de regerende macht in Irak, en de politieke islam verklaarde vijanden waren, maakte geen enkele indruk.

Clarke had een medestander in George Tenet, hoofd van de CIA en presidentieel adviseur voor inlichtingen. Beiden hadden gediend onder Clinton en beiden waren ervan overtuigd dat de regering-Bush onvoldoende aandacht gaf aan het gevaar Al Qaeda. Eind juni 2001 stapelden de aanwijzingen zich op van een op handen zijnde grote terroristische aanval. De geheime diensten van Italië, Frankrijk en Duitsland slaagden erin een aantal terroristische cellen onschadelijk te maken. De G-7 top in Genua en de Amerikaanse marinebasis in Bahrein zouden doelwit zijn. Tenet meende dat 'the big one' aanstaande was, in Israël of Saoedi-Arabië. Maar Clarke dacht: ze zijn hier. In *e-mails* waarschuwde hij zijn collega's dat Al Qaeda het gemunt had op Amerikanen, met honderden doden in de straten van Amerika. Hij verzocht de diverse veiligheidsdiensten de verlopen in te trekken, ambassades te waarschuwen en de controle op vliegvelden en in zeehavens te verscherpen. De vloot verliet Bahrein, maar er bleef een probleem. Feiten ontbraken. Wat moest ik zeggen?, vroeg Clarke zich af. 'Een terroristengroep waarvan u nog nooit heeft gehoord, heeft mogelijk plannen in voorbereiding om ergens toe te slaan?' Dat ergens in Amerika jonge-

mannen van Arabische origine vlieg-simulaties op verkeersvliegtuigen van het type Boeing deden, maar tot verbazing van hun instructeurs niet geïnteresseerd waren in de manoeuvres voor opstijgen en landen, bleef Clarke onbekend. Inlichtingen daarover waren in de lagere regionen van de FBI blijven steken.

Op 11 september 2001 ramden gekaapte verkeersvliegtuigen de twee torens van het World Trade Center; een derde sloeg in het Pentagon in; een vierde stortte neer ergens in Pennsylvanië. Clarke spoedde zich naar het Witte Huis. Cheney toonde zich onverzoenlijk. 'Wat denk je,' vroeg hij. Clarke: 'Het is een Al Qaeda-aanval en zij zijn dol op gelijktijdige aanvallen. Dit is nog niet voorbij.' Later die ochtend sommeerde Cheney Clarke naar de 'bunker', de *Presidential Emergency Operations Center* (PEOC), de beveiligde plaats in de residentie voor noodgevallen. Daar fluisterde majoor Frenzel hem in het oor: 'Ik kan de crisiszitting [van de CSG, via een videoverbinding met alle betrokken instanties/JHS] niet volgen, omdat mevrouw Cheney steeds het geluid zachter zet. Zij wil CNN horen ... en de vice-president verbreekt steeds de open lijn met u.' Clarke had dat laatste al een paar keer gemerkt toen hij Cheney van de laatste ontwikkelingen op de hoogte wilde brengen.

De hoogste prioriteit hadden in die eerste uren de ontruiming van het Witte Huis, het laten landen van de circa 4.400 vliegtuigen die op dat moment door het Amerikaanse luchtruim kruisten, alsmede de veiligheid van de president, de vice-president en de volksvertegenwoordigers. Boven Washington had de luchtmacht een *Combat Air Patrol* ingesteld. Het Witte Huis en het Capitool, waar beide huizen van het Congres zetelen, werden geacht doelwit te zijn. Op Clarke's dringende voorstel had Bush, die in Florida verbleef, zijn terugkeer naar Washington uitgesteld. De president

hopte die dag, geëscorteerd door gevechtsvliegtuigen, van militaire basis naar militaire basis.

Clarke was ervan overtuigd dat nu de prioriteiten van de regering zouden veranderen. Zijn vrienden in het Pentagon hadden hem eerder verteld dat de invasie van Irak in 2002 zou plaatshebben. Maar nu, zo meende hij, was duidelijk geworden waar het echte gevaar schuilde. Tot zijn verbijstering bleek hij zich vergist te hebben. Wolfowitz meende de volgende dag al dat de aanval te gecompliceerd en te uitgekiend was voor een groep terroristen alleen. Irak moest hen hebben geholpen. Minister Rumsfeld zei dat 'de objecten van ons antwoord verbreed dienden te worden' en dat Irak moest worden aangegrepen. Minister Powell van buitenlandse zaken wilde daarentegen de aandacht op Al Qaeda gevestigd houden. Clarke op zijn beurt: 'Als we nu Irak gaan bombarderen, is het alsof we Mexico binnenvallen na de Japanse aanval op Pearl Harbor.' Maar Rumsfeld hield vol. Volgens hem bood Irak betere doelen dan Afghanistan – waar Al Qaeda-leider Osama bin Laden verondersteld werd zich schuil te houden. Clarke dacht dat de bewindsman een grap maakte, maar Rumsfeld meende het ernstig. Het viel Clarke bovendien op dat de president de gedachte aan bommen op Irak niet zonder meer verwierp. Bush meende zelfs dat nu de regering van Irak moest worden vervangen, en dat alleen maar wat meer kruisraketten op Bagdad en omstreken, zoals in 1998 na het vertrek van de VN-inspecteurs uit Irak was gebeurd, onvoldoende zou zijn. 'En zo', concludeert Clarke, 'trok Bush Irak binnen in 2003 omdat Saddam massavernietigingswapens had gebruikt in de jaren tachtig en Koeweit was binnengevallen in 1990.'

Over één ding blijken Clarke en Woodward het eens: het Bush-team begon kort na '9/11' de voorbereiding van de aanval op Irak. Woodward laat de plannenmakerij begin-

nen op 21 november 2001, 72 dagen na '9/11', in de elfde maand van de nieuwe regering. Aan het eind van een bijeenkomst van de Nationale Veiligheidsraad nam de president minister Rumsfeld apart. 'Wat voor oorlogsplan heb je voor Irak? Wat denk je van het oorlogsplan voor Irak?' Rumsfeld antwoordde dat het voorliggende plan niet voldeed, omdat het te veel een herhaling was van de slag om Koeweit in 1991. De massale inzet van manschappen en materieel van destijds voldeed niet langer aan de eisen van de tijd.

Bush, zoals hij zichzelf later tegenover de auteur citeerde: 'Laten we hiermee beginnen. En laat Tommy Franks [de generaal die verantwoordelijk was voor operaties in het Midden-Oosten/JHS] uitzoeken wat er nodig is om Amerika te beschermen door Saddam Hoessein te verwijderen als we dat noodzakelijk vinden.' Bush verzocht Rumsfeld vervolgens de onderneming zo *onopvallend* mogelijk te laten verlopen. De regering-Bush slaagde er inderdaad in, de wereld bijkans een jaar lang in het ongewisse te houden over haar vaste voornemen Saddam gewapenderhand uit Irak te verdrijven.

Franks begon met tegen te werpen dat hij al de handen vol had aan de oorlog in Afghanistan, maar toen hij ontdekte dat het de president menens was, toonde hij zich de loyale soldaat, die bevelen naar zijn beste kunnen uitvoert. Overigens was het onderonsje tussen Bush en Rumsfeld niet de eerste gelegenheid waarbij Irak ter sprake kwam. Nog vóór Bush's inauguratie had de beoogde vice-president, Cheney, Clintons defensie-minister Cohen verzocht om een op Irak geconcentreerde *briefing* van het Pentagon. Cheney was minister van defensie geweest in de regering-Bush Sr. en had een beslissende rol gespeeld bij het winnen van steun van het Saoedische koningshuis voor de bevrijding van Koeweit. Volgens Wood-

ward koesterde Amerika's aanstaande tweede man een intens gevoel dat het karwei in Irak onafgemaakt was gebleven.

Op 10 januari 2001, tien dagen voor de inauguratie, vervoegden Bush, Cheney, Rumsfeld, Rice en Powell zich bij Cohen voor de *briefing*. Vervolgens hielden twee generaals een uitvoerige uiteenzetting over de zg. 'no-fly zones', respectievelijk boven Noord- en boven Zuid-Irak. Die zones waren verboden gebied voor Iraakse vliegtuigen en helikopters. Het verbod werd gehandhaafd door de Amerikaanse en Britse luchtmachten. In de confrontatie met de Iraakse luchtverdediging waren bombardementen tot de dagelijkse routine gaan behoren. Het was niet waarin de bezoekers waren geïnteresseerd. De president verorberde alle pepermuntjes die op tafel lagen, Cheney sloot zijn ogen, Rumsfeld drong er bij herhaling op aan dat er luider gesproken zou worden. 'Het was een mooi begin,' vertelde een van de opperofficieren later aan een collega: 'De vice-president viel in slaap en de minister van defensie is doof.'

Ondanks zijn verzoek aan Rumsfeld om de voorbereidingen voor de aanval zoveel mogelijk te maskeren, was de president zelf in het openbaar vrij helder over zijn bedoelingen. Toen Bush op 20 april 2002, aan het eind van een bezoek van Blair en zijn gezin aan Bush' ranch in Crawford, Texas, door een Britse verslaggever over Irak werd gevraagd, antwoordde de president: 'Ik ben tot de slotsom gekomen dat Saddam moet gaan. Dat is alles wat ik erover wil zeggen.' Gevraagd hoe hij dat wilde bereiken, zei Bush: 'Wacht maar af.' Maar vervolgens wankelde de president op de grens van waarheid en misleiding toen hij aanvulde: 'En ik heb geen aanvalsplannen op mijn bureau.' Hij had er wel om gevraagd, hij ontving met regelmaat nieuwe versies, maar een afgerond plan lag inderdaad nog niet ter tafel.

Was de omweg via de Verenigde Naties in de herfst van 2002, uitmondend in de met algemene stemmen aanvaarde Veiligheidsraadresolutie 1441, de laatste voor de oorlogshandelingen begonnen, slechts een maskerade geweest? Woodward gaat een oordeel daarover uit de weg. Hij herhaalt in zijn jongste boek min of meer het verhaal uit zijn *Bush at War* over Powells augustusinterventie bij de president. Powell had zich zorgen gemaakt: over de langzamerhand praktische onontkoombaarheid van een oorlog tegen Irak en over zijn eigen, lauwe, relatie met Bush. Vietnam-veteraan Powell was de enige ervaren militair in het team, was voorzitter geweest van de Verenigde Chefs van Staven tijdens de bevrijding van Koeweit en was de stuwende kracht achter de zg. Powell-doctrine geweest: de eis dat Amerika alleen aan een oorlog moest beginnen als het bereid was een alles overweldigende krijgsmacht in te zetten. Bush Sr. had in 1991 aan die eis voldaan, maar nu gold de 'Rumsfeld-doctrine', een meer dan afgeslankte variant van wat Powell noodzakelijk achtte.

In dat augustusonderhoud met de president – in aanwezigheid van Rice, die in de ontmoeting bemiddeld had – somde Powell alle bezwaren op die tegen een inval in Irak waren in te brengen. Bush luisterde, maar reageerde nauwelijks. Wel raakte hij overtuigd van Powells argument dat een poging moest worden gedaan om, naar het voorbeeld van Bush Sr., een *internationale coalitie* te vormen. (Uit de directe omgeving van de oud-president was via de media zware kritiek geuit op de langzamerhand uitlekkende oorlogsplannen, kritiek die Powell had aangespoord de president en aanstaande oorlogsleider van zijn eigen bedenkingen op de hoogte te brengen.) Ook Bush's trouwste partner, de Britse premier Blair, drong herhaaldelijk bij de president aan op verbreding van de internationale steun. Blair verklaar-

de van de partij te willen zijn, maar alleen als een invasie door een specifieke VN-Veiligheidsraadresolutie werd gedekt.

Op 12 september las Bush in de Algemene Vergadering van de VN van de *teleprompter* de toespraak voor waarin hij de volkerenorganisatie sommeerde haar eigen vroegere veroordelingen van en waarschuwingen aan Saddam serieus te nemen. Of de VN zouden het probleem-Saddam oplossen, óf de Verenigde Staten zouden dat doen, zei Bush. Maar de president had de tekst van een eerdere versie van zijn rede voor zich. Daarin kwam een essentiële zin niet voor, waarover de *Principals* elkaar flink in de haren hadden gezeten. In die zin werd gesteld dat de Verenigde Staten met de VN zouden *samenwerken* om 'de noodzakelijke resoluties' goed te keuren. Bush bemerkte de omissie en voegde de beslissende woorden een paar zinnen later alsnog toe. Powells hart begon weer te slaan, meldt Woodward. Zeker zo onthullend was een uitspraak van de president in een later vraaggesprek met de auteur. 'Hadden we dat niet gedaan, hadden we geen plannen gemaakt, had ik niet die optie [voor een inval in Irak/JHS] ter beschikking gehad, dan zou ik die toespraak niet hebben kunnen houden.'

Vlak voor de oorlog zou beginnen, bereikte het Witte Huis via CIA-agenten binnen Irak het bericht dat Saddam en zijn beide zonen Qusay en Uday de nacht zouden doorbrengen in Dora Farm, een complex aan de oever van de Tigris ten zuidoosten van Bagdad. In Dora Farm zouden ook Saddams vrouw Sajida en zijn schoondochters zich ophouden. Het bericht leidde tot grote spanningen binnen de Amerikaanse regering. Moesten de vijandelijkheden worden vervroegd met een aanval rechtstreeks op Saddam zelf? Wat zou de 'collateral damage' dan wel zijn? Raakte het verrassingsmoment niet verloren? Na een temperamentvolle bijeenkomst van

de Nationale Veiligheidsraad gooide de president iedereen het *Oval Office* uit, behalve Cheney. De vice-president adviseerde Bush de gok te wagen. Woodward: Powell noteerde in stilte dat de zaken pas echt besloten waren als de president met Cheney alleen gesproken had.

De aanval vond plaats, maar niemand van de familie Saddam werd getroffen. De familie verbleef kennelijk ergens anders. De Irakese spion die de CIA had ingelicht, kwam om het leven. Bij later, nader onderzoek bleek de veronderstelde bunker niet aanwezig te zijn. De speciale missie van de met twee 2000 pond zware EGBU-27-bommen, 'bunker busters', uitgeruste *Stealth F-117* was vergeefse moeite geweest, evenals het meer dan een dozijn *Tomahawk*-kruisraketten dat de Amerikaanse marine op het complex had afgevuurd.

Hoewel Woodward met reeksen van op hoog niveau verzamelde en wetenswaardige details en anekdotes zijn verhaal weet te verrijken, blijven de verhoudingen tussen de hoofdrolspelers mistig en de personen zelf eendimensionaal. Uitzonderingen zijn waar hij vertelt dat de president zich met tranen in de ogen moest afwenden nadat hij zijn generaals in de Golf per videoverbinding opdracht had gegeven tot de aanval over te gaan. En waar hij Bush biddend een rondgang door de tuin van het Witte Huis laat maken nadat de president in een televisietoespraak het Amerikaanse volk en de wereld over het begin van de vijandelijkheden had ingelicht.

Ook die meer perspectief gevende wetenswaardigheden verleden de auteur overigens niet tot het uiten van een diepere gedachte omtrent zijn hoofdrolspelers en hun geschiedenis makende bezigheden. Hoe bijvoorbeeld een man met een reputatie als Powell, zelf eens gevraagd de kandidatuur voor het presidentschap te overwegen, beschikkend over een eigen reservoir van vertrouwen onder het Amerikaanse volk, zich zo

vast aan een onderneming had kunnen binden waarover hij op zijn minst ernstige twijfel had, heeft Woodward niet duidelijk kunnen maken, ondanks zijn urenlange gesprekken met de voornaamste leiders uit het team van Bush-II, Powell en zijn naaste medewerkers inbegrepen.

Powell verdedigde op 5 februari 2003 de zaak van de Amerikaanse regering in de VN-Veiligheidsraad. De bewijzen van Saddams massavernietigingswapens waren hem door de CIA geleverd. Dagenlang had hij ze bestudeerd, er vragen over gesteld, waarna er een aantal terzijde werd gelegd. Zijn toespraak moest even krachtig overtuigen als die van ambassadeur Stevenson in de maand oktober van het jaar 1962, toen deze op dezelfde plaats zijn sovjet-ambtgenoot confronteerde met satelliefoto's van de heimelijk op Cuba geïnstalleerde Russische atoomraketten. Stevenson beet bij die gelegenheid ambassadeur Valerian Zorin toe: 'Ja of nee, wacht niet op de vertaling [...] Ik ben bereid op een antwoord te wachten tot de hel bevroren is.' Maar Powell bleek al tijdens zijn optreden minder sterk in zijn schoenen te staan dan destijds Stevenson. Vele maanden later zou hij met zoveel woorden zijn excuses aanbieden voor de zwakte van de door hem gebruikte argumenten en aanwijzingen. Hij voelde zich door de CIA misleid.

De Amerikaanse aanpak ontsnapte niet aan een contradictie. Een CIA-man onder de schuilnaam Bob wees in december 2002 de president erop dat de regering twee tegengestelde boodschappen uitzond. Aan de ene kant, zo zei hij, wordt tegenover de medestanders oorlog als onvermijdelijk voorgesteld; anderzijds wordt critici voorgehouden dat het de president menens is met de diplomatie, de VN en de wapeninspecteurs. Die contradictie keerde terug toen Bush zich aan de vooravond van de oorlog beriep op de logica van resolutie

1441, met andere woorden: zich beriep op de VN nadat de volkerenorganisatie niet tot de door Blair noodzakelijk geachte nadere specificatie had kunnen komen van de 'serious consequences'. Deze waren Saddam in resolutie 1441 voorgehouden voor het geval hij zich niet, onder toezicht van VN-inspecteurs, zou ontdoen van de hem toegeschreven massavernietigingswapens.

Eéndimensionaal blijven ook de bondgenoten – dat geldt zelfs voor de complexe persoonlijkheid van premier Blair. In dit boek komt de eerste minister, Amerika's trouwste partner, nauwelijks uit boven de laatdunkende karakteristiek (overigens niet van de auteur) 'het schoothondje van Bush' te zijn. President Chirac en kanselier Schröder blijven de gebeten honden uit Amerika's officiële en door Amerikaanse en Europese media nageprate propaganda. Voor de ingewikkelde interne Europese politieke verhoudingen heeft de schrijver geen belangstelling, evenmin als voor de geschiedenis van het gebied dat in zijn verhaal het middelpunt is, het Midden-Oosten.

Woodward heeft zijn verslag over wat in werkelijkheid internationale politieke en strategische aardverschuivingen en historische momenten waren, beperkt tot de beschrijving van de zienswijzen en meningsverschillen binnen en het uiteindelijke optreden van de zittende Amerikaanse regering. Als verslaggeving zonder verdere pretenties is de onderneming geslaagd, als geschiedschrijving is het boek een gemiste kans. Maar die kans hebben schrijver en uitgever mogelijk bewust niet willen grijpen. ■

Over de auteur

J.H. SAMPIEMON is commentator van *NRC Handelsblad*.

Een nuttig maar discutabel woord van stal gehaald

naar aanleiding van:
 Niall Ferguson: *Colossus. The Price of America's Empire.*
 New York: The Penguin Press, 2004;
 240 blz.; \$ 25,95 (hardcover);
 ISBN: 1594200130

ANDRÉ W.M. GERRITS

de Verenigde Staten als imperium

IN DE DISCUSSIE OVER DE INTERNATIONALE politiek van de Verenigde Staten roepen weinig begrippen zoveel emoties op als *Empire* – Amerika als imperium. De reacties zijn doorgaans negatief, zowel in de Verenigde Staten als daarbuiten. Imperium is een rijk begrip, met een lange traditie, maar boordevol onaangename associaties met overheersing, uitbuiting en onderdrukking. In dit tijdsgezicht zonder eigenschappen, vooral gekenmerkt door wat het niet is (postkoloniaal, post-Koude Oorlog en postmodern), is hegemoniale machtspolitiek uit den boze. De internationale statenorde is bij uitstek egalitair – althans in theorie.

De Britse historicus Niall Ferguson, werkzaam in New York, ziet het anders. De Verenigde Staten waren een imperium, zijn een imperium en moeten een imperium blijven – een *liberal* imperium. Dit is de centrale stelling in zijn nieuwste boek *Colossus. The Price of America's Empire*. De Verenigde Staten zijn de hoeder van de wilsoniaanse drie-eenheid van vrede, democratie en de vrije markt. Alternatieven zijn er niet. Wat goed is voor Amerika, meent Ferguson, is

in dit geval ook goed voor de wereld.

Ferguson staat vrij geïsoleerd in zijn interpretatie van een liberaal Amerikaans imperium. Het E-word (*Empire*) komt in veel verhandelingen over de Amerikaanse buitenlandse politiek voor, maar de descriptieve kant (Amerika als imperium) noch de normatieve dimensie van het begrip (het pleidooi voor een liberaal imperium) kan op veel enthousiasme rekenen in de Verenigde Staten. Van Gore Vidal¹ tot en met Pat Buchanan² wordt de Amerikaanse 'republiek' verdedigd tegenover het Amerikaanse 'imperium'. In de discussie over het koloniale Europa werd op een gegeven moment de vraag gesteld of het kolonialisme de democratie zou overleven. Kan een democratie een koloniale mogendheid zijn? Het antwoord luidde doorgaans ontkennend. Tegenwoordig wordt de vraag omgedraaid: zal de Amerikaanse democratie het Amerikaanse imperialisme overleven? Hoeveel burgerrechten zullen er nog sneuvelen in de strijd van de 'Pentagon-junta' tegen de internationale drugshandel en het terrorisme, vraagt Vidal zich af – en hij is zeker niet de enige.

Amerikaanse politici mijden het begrip 'imperium', en de publieke opinie loopt er al evenmin warm voor. Kortom, stelt Ferguson: Amerika is een *Empire in denial*. En dat is het eigenlijk altijd geweest. Na het debacle van de Volkenbond en het afscheid van Woodrow Wilson hebben de Verenigde Staten drie decennia getracht een grote mogendheid te zijn, zonder zich als zodanig te gedragen. En tijdens de Koude Oorlog leek Amerika's mondiale bemoeienis alleen te kunnen worden gelegitimeerd met een verwijzing naar de agressie van de Sovjetunie: een anti-imperialistisch imperialisme, aldus Ferguson. De Amerikanen ontberen een gezonde imperiale mentaliteit. Ze zijn verlegen met hun ongeëvenaarde macht.

Ook in wetenschappelijke kringen heeft Fergusons liberaal imperium geen school gemaakt. Als het begrip 'imperium' al wordt gebruikt, dan toch vooral in negatieve zin. Chalmers Johnson ziet de Verenigde Staten onder George W. Bush als een gewapende 'Juggernaut', een moloch, uit op een 'militair imperium'. De ondergang van de Sovjetunie bood de

mogelijkheid voor de mondiale expansie van de Verenigde Staten; de terroristische aanvallen van 11 september boden het excuus, de legitimatie.³ Benjamin Barber en Michael Mann variëren op hetzelfde thema, zij het minder radicaal.⁴ Ook zij verwerpen het geforceerde unilateralisme en militarisme van de huidige Amerikaanse regering. De militaire kracht van de Verenigde Staten mag ongevenaard zijn, 's lands politiek en economisch potentieel is dat niet. Amerika overschat de eigen mogelijkheden. De wereld laat zich niet ordenen met militair machtsvertoon alléén. De Verenigde Staten zullen de bondgenoten die ze de laatste jaren ernstig van zich hebben vervreemd, nog hard nodig hebben. Een imperium dat louter op militaire macht is gebaseerd, zal niet lang stand houden, aldus Barber en Mann.

Hoewel er in de loop der tijd allerlei kwalificaties aan het vermeende Amerikaanse imperium zijn toegevoegd ('militair', 'liberaal', 'consensus', 'op uitnodiging'),⁵ reserveren de meeste deskundigen het begrip toch liever voor de koloniale rijken in Europa, met hun continentale en overzeese expansie. 'Imperium', zo schrijft Dominic Lieven in zijn studie naar het Russische Rijk en zijn rivalen, is een veelomvattende, dubbelzinnige maar ook specifieke notie, die in het huidige politieke debat maar beter kan worden vermeden.⁶

Het is inderdaad de vraag of inventieve terminologie, zoals in dit geval 'liberaal imperium', niet méér verwarring sticht dan dat zij duidelijkheid creëert. Robert Cooper, Brits diplomaat en hoogste adviseur van Europa's minister van buitenlandse zaken Javier Solana, is beslist: liberaal imperialisme is een *contradictio in terminis*. Democratie en imperium gaan niet samen.⁷ Coopers stelling, die diametraal staat tegenover Fergusons *Colossus*, overtuigt niet. Het primaat van de nationale soevereiniteit, waarop hij zijn analyse baseert, is betrekkelijk (hetgeen Cooper, als pleitbezorger van het postmoderne staten-

verband dat Europese Unie heet, toch moet beseffen). Er zijn allerlei omstandigheden denkbaar waaronder de nationale soevereiniteit moet wijken voor internationaal ingrijpen, al dan niet onder de noemer van het 'liberaal imperialisme'. De *trusteeships* (een politiek correct begrip van Cooper zelf) in Bosnië, Kosovo, Afghanistan en, straks wellicht, in Irak, zijn daar voorbeelden van.

De rol die Amerika thans op het wereldtoneel speelt, komt in een aantal opzichten toch dicht in de buurt van de historische 'imperia'. In een imperium worden macht en invloed uitgeoefend over een omvangrijk gebied met een heterogene bevolking. De Verenigde Staten – daarover bestaat geen twijfel – domineren de wereld zoals geen staat ooit eerder heeft gedaan. Imperiale mogelijkheden hebben lang niet altijd volledige soevereiniteit uitgeoefend over de aan hen onderworpen volkeren, staten en gebieden, maar ze slaagden er wel in het politieke gedrag (zeker naar buiten toe) van de koloniën en bondgenoten in belangrijke mate te bepalen. Dit gold voor Europa's overzeese gebiedsdelen, voor de *Pax Sovietica*, de Russische invloedssfeer in Europa, en dit gaat – ondanks alle verschillen – ook op voor de goeddeels informele en indirecte wijze waarop de Verenigde Staten vorm hebben gegeven aan mondiale macht.

Kortom, het liberaal imperium van de Verenigde Staten is niet uniek, meent Ferguson. Het is even 'bijzonder' als de 69 overige rijken uit de menselijke geschiedenis. Op één uitzondering na. Ferguson ziet een directe relatie tussen het Amerikaanse liberale imperium en het Britse koloniale rijk. Het Amerikaanse imperium is de logische, hoewel onvolkomen opvolger van het Britse rijk;⁸ ook dat was een lappendeken van bestuursvormen, waarbij de traditionele gezagsverhoudingen zoveel als mogelijk in stand werden gehouden – een liberaal imperium *avant la lettre*.

Maar anders dan vrijwel alle koloniale rijken vóór de *Pax Americana* is

de essentie van de Amerikaanse dominantie, van het Amerikaanse imperium, niet 'verovering', zoals in het geval van de Europese overzeese koloniale rijken, maar 'overeenkomst' of, zoals de Amerikaanse historicus Charles Maier het typeert, 'consensus'. Wellicht dekken 'hegemonie' of 'superioriteit' (*primacy*) de lading dan ook beter dan een herijkt klassiek begrip als 'imperium'. Per slot van rekening is de hele discussie over *Empire* vooral een poging duiding te geven aan de huidige internationale politieke orde en de uitzonderlijke machtspositie van de Verenigde Staten. Fergusons toevoeging 'liberaal' lijkt me vooral een kwestie van politieke overtuiging. In dit licht spreekt de nuchtere vaststelling van Maier me wel aan: 'Ik geloof dat het Amerikaanse imperium goede doelen heeft gediend, vooral het bieden van een tegenwicht tegen veel meer autoritaire en repressieve concurrenten in de strijd om mondiale overheersing...'⁹

Verantwoordelijkheid

Het liberaal imperium dat Ferguson voorstaat, kan dan ook het beste worden getypeerd als een hiërarchische internationale verhouding waarin de Verenigde Staten, en in hun kielzog de rest van de Westerse wereld, de verantwoordelijkheid op zich nemen volkeren en staten te redden van chaos en primitief geweld. Liberaal imperium heeft twee kanten: eigenbelang en altruïsme. 'Wat nodig is', aldus Ferguson, 'is een organisatie (*agency*) die in staat is te interveniëren in de interne aangelegenheden van landen om epidemieën in te dammen, tirannen af te zetten, lokale oorlogen te beëindigen en terroristische organisaties te elimineren.' Dit is in het belang van de Verenigde Staten; en – het altruïstisch argument – het dient bovendien de ontwikkeling van de landen in kwestie.

'Liberaal imperialisme is de politieke tegenhanger van economische mondialisering,' schrijft Ferguson.

Een liberaal imperium biedt niet alleen de mogelijkheid oorlog, chaos en onderdrukking in te dammen; het biedt ook de beste garantie op economische ontwikkeling. Het stimuleert een vrij economisch verkeer en het draagt bij aan een stevig institutioneel fundament voor de vrije markt. Protectionisme en corruptie zijn naar zijn overtuiging de belangrijkste redenen van onderontwikkeling.

Fergusons pleidooi voor een liberaal imperium lijkt mede geïnspireerd door de voorzichtige herwaardering die de koloniale geschiedenis de laatste tijd heeft ondergaan. In ieder geval reduceert hij de dekolonisatie voor de meeste arme landen, vooral in Afrika, tot een complete mislukking.

Fergusons analyse is net niet overtuigend genoeg. Een beoordeling van het Europese kolonialisme en zijn gevolgen vraagt meer dan de (terechte) vaststelling dat de eerste generatie(s) postkoloniale leiders in vrijwel alle opzichten (materieel eigenbelang uitgezonderd) jammerlijk heeft gefaald.

Colossus komt dicht in de buurt van de ideologische rechtvaardiging die neoconservatieve denkers aan het huidige Amerikaans buitenlands beleid geven: een herboren, gewapend wilsonianisme, een uitgesproken Amerikaans internationalisme, dat het beste van de realistische en idealistische tradities verenigt.¹⁰ De neoconservatieve boodschap is consistentere dan Fergusons pleidooi voor een liberaal imperium. Het messianisme dat de *neocons* delen met Ferguson, is gebaseerd op de overtuiging dat de Verenigde Staten het model voor de wereld bieden (al dan niet gebaseerd op de veronderstelling dat de Amerikanen *God's own nation* zijn). Zóver gaat Ferguson niet, hoewel zijn liberale politieke agenda vergelijkbare ambities vertoont. Interventie in de binnenlandse aangelegenheden van staten die een gevaar voor zichzelf en hun omgeving vormen, is in Fergusons optiek een vanzelfsprekendheid. Het is meer

dan een recht; het is een plicht – de plicht van de sterkste.

In theorie is er veel te zeggen voor Fergusons benadering. Het gaat wat ver het principe van de nationale soevereiniteit af te voeren als een vorm van 'georganiseerde hypocrisie',¹¹ maar dat deze pijler van onze internationale orde aan serieuze revisie toe is, is duidelijk. Er zijn meer redenen denkbaar dan waarin het Handvest van de Verenigde Naties voorziet (agressie, genocide) om het vermeende recht op nationale soevereiniteit ter discussie te stellen. Maar de weg naar de chaos is korter dan Ferguson lijkt in te zien. De werkelijkheid is een stuk weerbarstiger dan de theorie.

Tekortkomingen

Fergusons pleidooi voor een vérgaande vorm van liberale interventie heeft twee belangrijke tekortkomingen. Ten eerste: hoe ziet het liberaal imperium er eigenlijk uit? Wie regeert over wie, en hoe, en met welke legitimiteit? En ten tweede: hoe belangrijk zullen de tegenkrachten zijn die zelfs het 'welwillend' Amerikaans liberaal imperium oproept? Amerikanen hebben geen grote staat van dienst als het gaat om democratiebevordering, *nation building* en al die andere facetten van het liberaal imperium, erkent Ferguson. In dit licht is het opmerkelijk hoe weinig plaats hij in zijn liberaal imperium inruimt voor de allianties, bondgenootschappen en internationale afspraken die de huidige Amerikaanse regering zo ernstig verwaarloost, maar die veel auteurs juist als één van de pijlers van de Amerikaanse mondiale machtspositie zien. Als het liberaal imperium inderdaad het antwoord is op de gevaren die van chaos, anarchie en oorlog uitgaan, dan moet het imperium wereldomvattend zijn. Iedere *failed state*, iedere *rogue nation* is immers een potentiële bedreiging. Met andere woorden: de *Pax Americana* is mondiaal, of ze is niet. Een wereldomvattend imperium gaat echter

zelfs de mogelijkheden van de Verenigde Staten te boven. 'Vrede, economische ontwikkeling en de overige uitdagingen die Ferguson ziet, worden het beste gediend als de ontwikkelde democratieën samenwerken,' schrijft zijn Amerikaanse collega John Ikenberry in een kritische beschouwing van *Illusions of Empire*. 'En uiteindelijk vereist een dergelijke samenwerking dat Washington zijn atavistische imperiale neigingen opgeeft...'¹² Internationale samenwerking versterkt de legitimiteit en bevordert de effectiviteit van het Amerikaanse optreden, menen zelfs de ideologen van het neoconservatisme.¹³

In dit 'unipolaire' tijdsgewricht¹⁴ zijn de serieuze analyses van de eindigheid van de Amerikaanse suprematie nog vrij zeldzaam.¹⁵ Paul Kennedy's *The Rise and Fall of the Great Powers* ligt een tijdperk achter ons.¹⁶ Ferguson is niet ongevoelig voor de zwakheden van het Amerikaanse imperium, maar hij zoekt de grenzen van het liberale imperialisme vrijwel uitsluitend bij de Verenigde Staten zelf. Amerika lijdt onder drie ernstige gebreken: een gebrek aan geld, aan mankracht en aan uithoudingsvermogen. Een gierend overheidstekort, een instinctieve afkeer van overzeese avonturen en een korte *attention span* zullen Amerika uiteindelijk ernstig opbreken. In Fergusons inschatting van de duurzaamheid van het Amerikaanse imperium spelen de tegenkrachten buiten de Verenigde Staten slechts een bescheiden rol. Hoe de Amerikaanse hegemonie ook wordt getypeerd, uiteindelijk stuit ze op dezelfde uitdagingen en problemen waarop eerder andere imperia zijn gestoten. Die problemen zullen in dit geval echter veel scherper, acuter en gevaarlijker zijn. De ideologische dimensie is helder. We leven in het tijdperk van nationalisme en nationale soevereiniteit. Hoe verlicht het Amerikaanse imperium ook mag zijn, zelfs een liberale vorm van imperialisme wordt door velen als vernederend beschouwd. Dit is een

pijnlijke paradox, want ik ben er met Ferguson van overtuigd dat liberaal imperialisme (of beter: democratische interventie) in veel gevallen óók voorwaarde is voor de ontwikkeling van democratie.

De praktische problemen liggen evenzeer voor de hand. Het Amerikaanse imperium zal, net als koloniale rijken eerder, zuchten onder de last van de onvermijdelijke expansie. In een instabiele regio heeft 'nation building in één land' weinig zin. Er zal een voortdurende neiging zijn de grenzen van het liberale bereik te verleggen. Bovendien, hoe belangrijk is Amerika's conventionele militaire superioriteit, één van de belangrijkste pijlers onder zijn mondiale dominantie, in een tijdperk van massavernietigingswapens? In het licht van het grote risico van proliferatie van dergelijke wapens en technologie (de fatale relatie tussen massavernietigingswapens, falend staatsgezag en internationaal terrorisme), dwingt imperiale logica ook hier tot een steeds verdergaande vorm van controle, voor een steeds langere duur. De dreiging van *imperial over-stretch* ligt om de hoek, en dan is uiteindelijk de bij veel Amerikanen bestaande (klassieke) neiging tot isolatisme niet langer denkbeeldig. Dit zou een ongewenst scenario zijn – nog minder aantrekkelijk dan Bush's unilateralisme. Per slot van rekening gaat het erom de internationale allianties en instituties te creëren die dezelfde resultaten beogen als het liberaal imperium van Niall Ferguson, maar die daar vanwege een grotere mate van legitimiteit en effectiviteit beter toe in staat zullen zijn. En dat kan zeker niet zonder de Verenigde Staten.

Noten

- 1 Gore Vidal, *The Decline and Fall of the American Empire*, Berkeley, Cal.: Oodonian Press, 2002.
- 2 Patrick J. Buchanan, *A Republic Not an Empire. Reclaiming America's Destiny*,

Washington DC: Rechner Publishing, 1999.

- 3 Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books, 2004.
- 4 Benjamin Barber, *Fear's Empire. War, Terrorism, and Democracy*, New York: Norton, 2003; Michael Mann, *Incoherent Empire*, New York: Verso, 2003.
- 5 Zie Charles S. Maier, 'An American Empire? The problems of frontiers and peace in twenty-first century world politics', in: *Harvard Magazine*, november-december 2002, blz. 28-31.
- 6 Dominic Lieven, *Empire. The Russian Empire and its Rivals*, Londen: John Murray, 2000, blz. xi-xii.
- 7 Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York: Atlantic Monthly Press, 2003, blz. 70-71.
- 8 Hierover ging Fergusons vorige boek: *Empire. How Britain Made the Modern World*, Londen: Allen Lane, 2003.
- 9 Maier, a.w. noot 5, blz. 31.
- 10 Zie Lawrence F. Kaplan & William Kristol, *The War Over Iraq. Saddam's Tyranny and America's Mission*, San Francisco: Encounter Books, 2003, blz. 63.
- 11 Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- 12 G. John Ikenberry, 'Illusions of Empire. Defining the New American Order', in: *Foreign Affairs*, 83 (maart-april 2004), 2, blz. 150.
- 13 Kaplan & Kristol, a.w. noot 10, blz. 90. Dit wordt door vrijwel niemand bestreden. Zie ook Walter Russel Mead, *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*, New York: Alfred A. Knopf, 2004, blz. 84.
- 14 Charles Krauthammer, 'The uni-polar moment', in: *Foreign Affairs*, 70 (1990-1991), 1, blz. 23-33.
- 15 Eén van de interessantste uitzonderingen is Charles Kupchan. Kupchan is een witte raaf onder de Amerikaanse politieke denkers, één van de weinigen die menen dat Europa op overzienbare termijn een 'bedreiging' voor de Amerikaanse machtspositie zou kunnen vormen. (Zie: *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of*

the Twenty-First Century, New York: Alfred A. Knopf, 2002.)

- 16 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987. ■

Over de auteur

DR. A.W.M. GERRITS is als universitair hoofddocent Oost-Europese studies verbonden aan de Leerstoelgroep Nieuwste Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam.

Geloven in Amerika

CHRISTWARD DIETERMAN

Naar aanleiding van:
Samuel P. Huntington:
Who Are We? The Challenges
to America's National Identity.
New York: Simon & Schuster;
2004; 428 blz.; US\$ 27,-;
ISBN: 0-684-87053-3

HUNTINGTON IS TERUG. WIST DE Albert J. Weatherhead III University Professor van Harvard negen jaar geleden de wereld op zijn kop te zetten met zijn grensverleggend boek *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, nu ziet hij zijn gelijk bevestigd en richt hij zich tot het thuisfront. In zijn nieuwste boek, waarin hij op zoek is naar Amerika's nationale identiteit, schroomt de inmiddels 76-jarige Samuel P. Huntington niet wederom stevig stelling te nemen. Amerika moet terug naar zijn culturele en religieuze grondslagen. Doet Amerika dat niet, dan ziet de toekomst er somber uit.

In het voorwoord bekent Huntington welke motieven hem leiden. Enerzijds heeft hij het boek geschreven als wetenschapsman die de Amerikaanse identiteit wil analyseren, anderzijds als patriot die de geanalyseerde delen weer tot één geheel probeert te smeden. Huntington geeft zelf toe dat beide motieven met elkaar kunnen botsen. Teneinde te kunnen vaststellen in hoeverre dit ook werkelijk zo is, volgt nu eerst een samenvatting.

Huntington behandelt in essentie drie vraagpunten. *Allereerst* staat hij stil bij het relatieve belang dat Amerikanen in de geschiedenis van hun land hebben gehecht aan hun *nationale identiteit*, vergeleken met andere (sub-nationale, dubbel-nationale en transnationale) identiteiten. Hij gaat

ervan uit dat economische globalisering en de uitbreiding van transport en communicatie ertoe hebben geleid dat mensen juist meer de behoefte voelen op zoek te gaan naar identiteit, steun en bevestiging in sub-nationale groepen. Als algemene stelling poneert Huntington dat naarmate Amerikanen zich meer bedreigd voelen als *natie*, zij des te meer belang hechten aan hun *nationale identiteit*.

Ten tweede onderzoekt Huntington welke *inhoud* Amerikanen aan hun nationale identiteit hebben gegeven. Hij stelt vast dat Amerikanen in de loop der eeuwen hun nationale identiteit afwisselend hebben beschouwd in termen van ras, etniciteit, ideologie en cultuur. Terwijl verreweg de meeste Amerikanen hun land nu zien als multiraciaal en multi-etnisch en de eerste twee componenten dus kunnen worden weggestreept, beschouwen zij nu hun nationale identiteit overwegend in termen van hun politieke ideologie, de jeffersonian *American Creed*. Dit credo bestaat uit de idealen van de menselijke waardigheid, de fundamentele gelijkheid van alle mensen en van zekere onvervreemdbare rechten op vrijheid, rechtvaardigheid en eerlijke kansen. Mooi als deze idealen zijn, Amerika heeft geen patent op ze. Wat maakt dat credo Amerikaans?

Huntington zegt dat de Amerikaanse identiteit uiteindelijk gelegen is in de *anglo-protestantse cultuur*,

waarvan het credo slechts een product is. Kernelementen van die cultuur zijn de Engelse taal, christendom, religieus *commitment*, Engelse concepten van *rule of law*, de verantwoordelijkheid van de regering, rechten van individuen, *dissenting* protestantse waarden van individualisme, het werkethos en de overtuiging dat mensen de mogelijkheid en de plicht hebben te proberen een hemel op aarde te vestigen, een 'stad op een heuvel'.

Ten derde stelt Huntington dat de anglo-protestantse cultuur drie eeuwen lang de kern heeft uitgemaakt van de Amerikaanse identiteit. Deze cultuur wordt echter sinds het einde van de twintigste eeuw bedreigd door diverse ontwikkelingen, in het bijzonder door de hispanisering van de Amerikaanse samenleving. Als reactie op deze ontwikkelingen, zo houdt Huntington zijn lezers voor, kan Amerika drie dingen doen.

Amerika kan zich openstellen voor de wereld, zoals vóór '9/11'. Een ander scenario is dat Amerika zijn credo oplegt aan de wereld. In het ene geval hervormt de wereld Amerika, in het andere Amerika de wereld. In zowel het kosmopolitische als het imperiale scenario wordt echter geprobeerd verschillen te reduceren of zelfs op te heffen. Probleem daarbij is dat Amerika niet de wereld kan worden en toch Amerika kan blijven; en andersom dat mensen niet Amerikaans kunnen worden en toch zich-

zelf kunnen blijven. Om zichzelf te definiëren, heeft men de 'ander' nodig. Het derde scenario benadrukt dat Amerika anders is door zijn anglo-protestantse cultuur en religiositeit. Als Amerika voor dit nationale scenario kiest, dan moet de staat de banden met religie aanhalen en de reeds bestaande civiele religie een impuls geven.

Na deze samenvatting volgt nu een bespreking van de drie vraagpunten, over respectievelijk het relatieve belang, de inhoud en de toekomst van de Amerikaanse identiteit. Ten aanzien van het eerste punt doet zich de vraag voor wat belangrijker is voor Huntington: dat Amerikanen zich minder bedreigd voelen of dat Amerikanen meer belang hechten aan hun nationale identiteit. Het lijkt er namelijk op dat Huntington zó gebrand is op een opleving van het laatste, dat hij zich niet bekreunt om het eerste. Voor Huntington is het echter een oneigenlijke keuze en dat hangt samen met het mensbeeld dat hij hanteert.

Huntington stelt dat verscheidenheidstheorie, sociale identiteitstheorie, sociobiologie en attributietheorie allemaal de conclusie ondersteunen dat de wortels van haat, rivaliteit, de behoefte aan vijanden, geweld en oorlog zijn gelegen in de menselijke psychologie en conditie. *Mensen hebben vijanden nodig en als ze die op een gegeven moment niet hebben, dan gaan ze op zoek naar nieuwe vijanden.* Mensen hebben namelijk twee soorten instincten – te behouden en verenigen; en te vernietigen en doden. Beide zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom heeft het geen zin te proberen van menselijke agressie en vijandelikheden af te komen. Noem het realisme, noem het Freud: dit is Huntington ten voeten uit.

Het is één ding te zeggen dat het kwaad onuitroeibaar is; te zeggen dat het daarom bevorderd dient te worden, is weer iets anders. Huntington zegt dat laatste niet met zoveel woorden, maar als de bewustwording van het goede in jezelf – en daarmee de nationale identiteit en eenheid –

rechtevenredig verband houdt met het vermeende kwaad van een benoemde vijand, dan is het dus belangrijk dat je *a* een vijand aanwijst; en *b* die zo slecht mogelijk neerzet. Hoe je dit doet, laat Huntington in het midden. Dat is jammer, want dat is nu precies waar de hele wereld het over heeft. De wijze waarop de regering-Bush haar nieuwe vijand sinds '9/11' bestrijdt, bepaalt hoe de rest van de wereld Amerika ziet. Hoe Amerikanen hun identiteit definiëren, bepaalt hun rol in de wereld, maar hoe de wereld die rol ziet, geeft immers óók gestalte aan de Amerikaanse identiteit. Huntington onderkent deze wederkerigheid wel, maar hij doet er niets mee.

Ten aanzien van Huntingtons tweede vraagpunt, over de inhoud van de Amerikaanse identiteit, is ook weer de vraag wat belangrijker is: dat Amerikanen zich sterk met iets *identificeren* of dat die vereenzelviging hen metterdaad *onderscheidt* van niet-Amerikanen. Dit is het dilemma dat is gelegen in de door Huntington gehanteerde definitie van identiteit. *Sense of self*, zoals zijn definitie luidt, bestaat enerzijds uit een directe gewaarwording. Anderzijds gaat het over het eigene, dat slechts kan bestaan bij de gratie van het andere. Dat laatste is voor Huntington de kern van zijn definitie: teneinde zichzelf te definiëren, heeft men 'de ander' nodig.

Wederom gaat Huntington hier uit van een tegenstelling en niet van een mogelijke wisselwerking. De door hem genoemde beginselen lijken te zijn gefixeerd. Wat niet op de lijst staat, kan er ook niet opkomen. Overigens, waaraan ontleent Huntington eigenlijk zijn lijst met Amerikaanse beginselen? Aan herinnering? Is dan slechts Amerikaans wat bestaat en bestond? Is elke vernieuwing of verandering anti-Amerikaans?

Ten aanzien van het derde vraagpunt, over hoe nu verder, kan men zich afvragen of Huntington niet wat doorschiet in zijn voorkeur voor de grote lijn. Als hij zijn kosmopolitische en imperiale scenario's schetst, dan heeft hij het in beide gevallen over een

wereldcultuur. Maar hoe zou, volgens Huntingtons definitie, identiteit op wereldschaal mogelijk zijn, als we bedenken dat er dan géén 'ander' meer is om zich mee te vergelijken of tegen af te zetten? In Huntingtons denkkader zijn die twee scenario's ondenkbaar en onbestaanbaar en zou hij zich dus geen enkele zorg behoeven te maken over het uitkomen van zijn favoriete, derde scenario. Het feit dat hij dat wel doet, betekent dat Huntington twijfelt aan zijn eigen definitie.

Amerika dient Amerika te blijven, maar dat gaat kennelijk toch niet helemaal vanzelf. De boodschap die Huntington zijn landgenoten meegeeft, is dat zij religie meer politiek moeten inzetten. Op de laatste pagina van het boek is een regressiemodel opgenomen, dat zou moeten aantonen dat er een correlatie bestaat tussen gelovigheid en patriotisme. Als dat model al enige betekenis toekomt, waarom moet hier de gelovigheid dan ineens het patriotisme gaan opwekken en niet andersom? Ging het Huntington niet uiteindelijk om de identiteit, die strikt cultureel en religieus begrepen moest worden? De wetenschapsman en de patriot in Huntington komen hier in botsing.

Als de verdere vermenging van staat en kerk Amerika Amerikaans zou maken, dan gaat het tegelijkertijd in ieder geval ook meer lijken op zijn vijanden, die hun motieven religieus uitleggen of inkleden. De vraag is dan welke vijand Amerika het best kan bestrijden: de ander of zichzelf (d.w.z. de eigen zwakheden). Realistisch als Huntington is bij zijn externe focus, zo idealistisch is hij wanneer hij de blik intern richt. Deze spagaat tussen ideaal en werkelijkheid wordt wel het Amerikaanse dilemma genoemd. Misschien is dat dilemma nog wel het meest Amerikaans van alles. ■

Over de auteur

CHRISTWARD DIETERMAN MPA MJur studeerde in 2002/2003 als *Fulbright Fellow* aan Harvard University en nam deel aan Huntingtons seminar over de Amerikaanse identiteit.

Vooruitzichten en scenario's voor Cuba

BERT VAN DER ZWAN & EDWIN BAKKER

CUBA BEHOORT AAN HET BEGIN VAN DE 21ste eeuw nog tot een klein groepje landen (Noord-Korea, Irak, Libië e.d.) dat betrekkelijk geïsoleerd opereert van het mondiale politieke en economische systeem. Oorzaak van en verklaring voor Cuba's huidige positie in de wereld wortelen in de geschiedenis van het land: een aaneenschakeling van extreme vormen van koloniale onderdrukking, buitenlandse inmenging, sociale ongelijkheid en politiek geweld. Dat vormde het decor van een belangrijke wending in de Cubaanse geschiedenis: de machtsovername door Fidel Castro, bijna een halve eeuw geleden. De Cubaanse Revolutie bracht binnen de context van de in die tijd bestaande mondiale tegenstellingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie het land in een betrekkelijk internationaal isolement. Tijdens de Koude Oorlog was dat isolement, gezien de innige relaties met de Sovjetunie, politiek en economisch nog relatief; na het ineensinken van de Sovjetunie, in 1991, kreeg het op het eerste gezicht existentiële proporties.

Terwijl vrijwel overal ter wereld in communistisch geregeerde landen zich diepgaande maatschappelijke veranderingen voltrokken, hield Castro's Cuba angstvallig vast aan de bestaande orde. Dat betekende niet dat de geïnstitutionaliseerde Cubaanse revolutie van Castro na de val van de communistische regimes in Oost-Europa geen cosmetische veranderingen onderging. In de praktijk lijken op het eerste gezicht de scherpste kantjes aan dat internationale isolement te zijn afgesleten; vooral in economisch opzicht, omdat steeds meer ruimte is ontstaan voor buitenlandse investeringen; en zelfs in politiek opzicht, omdat Castro zich in de westerse beeldvorming ontwikkelde van paria tot icoon van een vervlogen tijdperk. Daar staat tegenover dat de verpersoonlijking van de revo-

Cuba overleefde het einde van de Koude Oorlog en de tijd erna, mede dank zij contraproductief Amerikaans beleid. Fundamentele veranderingen liggen wel in het verschiet, maar niet op korte termijn en niet bij leven en welzijn van Fidel Castro.

lutie nog met grote regelmaat regeringen tegen zich in het harnas weet te jagen en dat de Cubaanse maatschappelijke organisatie officieel gebaseerd blijft op de principes van traditioneel communistische aard. Dit laatste is mede mogelijk juist dank zij het internationale isolement. Dat wordt door het regime verkocht als het gevolg van een buitenlandse politiek, aangevoerd door Washington, tegen de volksrevolutie. Tevens wordt het isolement, in het bijzonder het Amerikaanse embargo, gebruikt als de belangrijkste verklaring voor de economische malaise. De geïnstitutionaliseerde Cubaanse revolutie treft volgens Castro c.s. géén blaam.

Het vasthouden aan dit produkt van de jaren vijftig heeft nog steeds meer dan alleen economische consequenties voor de Cubaanse burgers. Deze zijn in veel opzichten nog steeds niet vrij. Hoewel er een beperkt burgerlijk verzet is – denk aan de 25.000 handtekeningen die verzameld zijn in het kader van het zogeheten Varela-project, waarbij burgers vragen om een officieel referendum over fundamentele vrijheden – is van democratie, openheid en respect voor fundamentele politieke en economische mensenrechten nog steeds in een te geringe mate sprake. Repressie, de controle van veiligheidsdiensten en de infiltratie binnen de dissidentenbeweging vormen belangrijke hindernissen voor ontwikkeling van een democratiseringsproces van onderaf. Bovendien kampt het

burgerlijk verzet met onenigheid tussen christendemocraten, liberalen, sociaal-democraten en niet-politieke organisaties, alsmede met het ontbreken van communicatiemogelijkheden en een gebrek aan organisatorische vaardigheden en kennis over politieke transitie.

Een regelrechte stap terug op het smalle pad richting democratie, openheid en respect voor fundamentele mensenrechten was de arrestatie van 75 dissidenten in maart 2003. Deze activisten, met relatief veel jonge Cubanen, werden in de maand daarop zonder behoorlijke procesgang tot lange gevangenisstraffen veroordeeld en opgesloten.¹ Na protesten van de Europese Unie volgde het EU-besluit dissidenten uit te nodigen op nationale feestdagen (de zg. '5 juni-maatregelen').² Cuba heeft vervolgens de politieke contacten met een aantal EU-ambassades, waaronder die van Nederland, tot het minimum teruggebracht. Cuba probeert met zijn boycot van bepaalde EU-vertegenwoordigingen deze te 'straffen' en de EU-lidstaten uit elkaar te spelen.

Veronderstellingen

Het is onvermijdelijk dat zich vroeg of laat meer of minder ingrijpende maatschappelijke veranderingen zullen voordoen. Maar wat is gezien de huidige stand van zaken in dat opzicht de meest waarschijnlijke richting? Dat lijkt voornamelijk afhankelijk van de opstelling van een aantal direct bij zo'n proces betrokken partijen, deels intern-Cubaanse (Castro, het leger, de bevolking en de dissidenten) en deels externe (de Verenigde Staten, de Cubaanse ballingen in Miami, de EU en andere landen in de regio). In nauwe samenhang daarmee zal de richting van willekeurig welk maatschappelijk veranderingsproces worden bepaald door de dan bestaande politieke en economische situatie, zowel mondiaal als specifiek geldend voor Cuba.

Dat zijn onzekere factoren, maar voor verloop, richting en uitkomst van een veranderingsproces zijn ze van groot belang. Met andere woorden: wanneer zich veranderingen in Cuba zullen voordoen, valt niet te voorspellen, maar of veranderingen op korte, dan wel middellange of lange termijn zullen plaatsvinden, is op zich zelf wel van doorslaggevende betekenis voor de gevolgen van zo'n proces. Hoe langer het duurt voordat er essentieel iets verandert, hoe lastiger het wordt die consequenties goed te duiden. Op basis van de huidige situatie in Cuba ligt de veronderstelling dat vérgaande veranderingen in ieder geval niet op korte en waarschijnlijk ook niet op middellange termijn (drie à vijf jaar) te verwachten zijn, het meest voor de hand.

Dat is een *eerste veronderstelling*: de conclusie daarvan is dat de kans groot is dat het isolement van

Cuba voorlopig gehandhaafd blijft. Deze gevolgtrekking wordt gevoed door de huidige wisselwerking tussen de twee belangrijkste betrokken partijen, Fidel Castro en de Verenigde Staten. *Het verdwijnen van Castro is daarom een absolute voorwaarde voor verandering in Cuba.* Zolang dat niet heeft plaatsgevonden, houden de Verenigde Staten in grote lijnen vast aan het *bestaande Cuba-embargo*, wat weer *leidt tot besteding van een patstelling*.

Het inschatten van de kansen op veranderingen op langere termijn leidt tot een *volgende hypothese*. Gezien de huidige centrale positie van het Cubaanse leger komen de strijdkrachten – veel meer dan de partij – na Castro's overlijden als eerste in aanmerking om zijn centrale rol over te nemen. Er ontstaat dan mogelijk bereidheid beperkte (economische) hervormingen in een langzaam tempo toe te staan. Daarmee zal dat leger de *orde, veiligheid en stabiliteit* tijdens een overgangsfase ongetwijfeld garanderen, maar dat geldt niet, of in veel mindere mate, voor de *mensenrechten*. De belangen van het leger lijken eenvoudig te zeer verstrengeld met de onderdrukkende aspecten van het huidige systeem. Welke richting zo'n overgangsfase uitgaat en waar die uiteindelijk op uitkomt, zijn hoogst onzeker. *Vergelijkbare modellen uit het verleden zullen Cuba amper houvast bieden.* Bepalend zal zijn in hoeverre het leger zal toestaan dat het economische systeem fundamenteel wordt hervormd en in hoeverre de Cubaanse revolutie zo'n proces overleeft.

De *laatste veronderstelling* heeft betrekking op de positie van de EU. In vergelijking tot de Verenigde Staten is de EU politiek gezien een kleine Cuba-speler. Niettemin bood de door de EU gekozen lijn, dialoog in plaats van isolement, meer mogelijkheden positief bij te dragen aan succesvolle Cubaanse hervormingen, vooral op kortere termijn. *De EU zou het effect van het eigen Cuba-beleid kunnen vergroten* door de Verenigde Staten hier actiever op te wijzen en nadrukkelijk van het bankroet van het embargo – als middel om ontwikkelingen positief te beïnvloeden – te overtuigen. Begin dit jaar leek de lijn van dialoog te worden beperkt door de reactie van de Cubaanse autoriteiten op de 5 juni-maatregelen van de EU. In feite is voornamelijk ook tussen de EU en Cuba sprake van een patstelling.

Overlijden Castro voorwaarde voor verandering in Cuba

Castro's machtspositie in Cuba is onbetwist. Van hem valt in ideologische zin geen enkele koerswijziging te verwachten. Hij begrijpt als geen ander welke lessen hij moet onthouden van de ervaringen rond het ineensstorten van de communistische regimes in Oost-Europa. Hij beseft dat zijn persoonlijke positie onhoudbaar zou worden als hij op soortgelijke wijze

de teugels zou laten vieren; hij werd in die opvatting bevestigd door wat er in Nicaragua gebeurde. Het rigide volgehouden Amerikaanse embargo vergemakkelijkt hem tot op de dag van vandaag te volharden in zijn opvattingen; deze sanctie is daarom wel eens zijn grootste bondgenoot genoemd. Het is onmiskenbaar zo dat de Amerikaanse Cuba-politiek een sterk op Castro gericht personalistisch aspect bevat. In wezen lijkt de 'gedroomde' wurggreep waarin het land als gevolg van de Amerikaanse politiek al jaren lang wordt gehouden, de persoon Castro het perfecte masker te bieden waarachter hij zich kan verschuilen. De Amerikaanse houding is voor Castro het excuus bij uitstek om het isolement van Cuba te bestendigen teneinde zijn levenswerk, zijn eigen Cubaanse Revolutie, voor invloeden van buiten af te scherm. Castro versterkt er in ideologische zin alleen zijn eigen positie mee.

Het lijkt er derhalve op dat zich slechts ter zake doende maatschappelijke veranderingen binnen Cuba zullen kunnen voltrekken op het moment dat de macht zich niet langer concentreert rond en in de persoon Castro. Een 'onvermijdelijk' Cubaans maatschappelijk veranderingsproces dat aan het isolement een einde zal maken, zal zich dus pas echt in beweging kunnen zetten als Castro van het Cubaanse politieke toneel verdwijnt. Over de manier waarop dat zal plaatsvinden, valt slechts te speculeren. Een vrijwillige stap terug van Castro lijkt, gezien zijn persoonlijkheid, hoogst onwaarschijnlijk. Resteren mogelijkheden als een staatsgreep, een volksoptstand, een buitenlandse interventie of, misschien de meest voor de hand liggende, de weg van Moeder Natuur. Beoordelingen van zijn gezondheidstoestand geven echter weinig aanleiding voor een bijzonder spoedig verscheiden. Hoewel Castro niet zo vaak de deur meer uit komt – zo was hij niet aanwezig bij de topconferentie tussen de EU en Latijns-Amerika in het Mexicaanse Guadalajara – kan hij mogelijk nog jaren mee. Bovendien is alleen al zijn fysieke aanwezigheid een garantie voor het uitblijven van veranderingen.

Cuba-embargo van Verenigde Staten bestendigt patstelling

Onafhankelijk van welke analyse op Cuba wordt losgelaten, is de constatering dat de sleutels met betrekking tot ontwikkeling, tempo, richting en uitkomst van een toekomstig veranderingsproces voor een belangrijk deel in handen van de Verenigde Staten liggen. Nog meer dan bij andere Latijns-Amerikaanse staten is de neiging van de Verenigde Staten zich met de interne politiek van Cuba te bemoeien een soort tweede natuur. Cuba is een bijna fysiek zichtbaar aanwezig Amerikaans belang; het zal daar nooit aan kun-

nen ontsnappen. Wanneer we terugkijken op de afgelopen vier decennia, wordt duidelijk dat het officiële Amerikaanse beleid amper ruimte heeft geboden voor stappen naar een evenwichtiger relatie. Samen met de Cubaanse ideologische onverzettelijkheid heeft dat geleid tot een patstelling.

Niets wijst erop dat de huidige Amerikaanse regering bereid is die patstelling te doorbreken. De Republikeinse regering van George W. Bush is niet van plan het Cuba-beleid te wijzigen zolang democratische hervormingen in Cuba uitblijven; en zij kan zich dat uit electorale overwegingen ook niet permitteren. Dat houdt uiteraard nauw verband met de aanwezigheid van de grote groep Cubaanse ballingen, de zogeheten 'Miami-factor'. Nog afgezien van de grote rol die juist de staat Florida tijdens de afgelopen presidentsverkiezingen speelde, was ook de herverkiezing van de broer van de president, Jeb Bush, tot gouverneur van Florida aan de orde. De Republikeinen willen de Cubaanse ballingen dus niet voor het hoofd stoten. Ook bestaat er binnen de Amerikaanse regering weinig overeenstemming over een eventuele alternatieve beleidslijn ten aanzien van Cuba en wordt bij gebrek aan beter al snel teruggevallen op oude vertrouwde reflexen en de bekende retoriek. De toegenomen Amerikaanse aandacht voor het internationaal terrorisme sinds '9/11' heeft al evenmin tot een mildere houding tegenover Cuba geleid. Het uitgangspunt dat Cuba een essentieel Amerikaans belang is, wordt er eerder door versterkt dan verzwakt, al was het alleen maar vanwege de rol van de militaire basis in Guantánamo Bay als gevangenis voor de Al Qaeda- en Taliban-geïnterneerden.

Lichtpuntjes zijn schaars, maar ze zijn er wel

Onwillekeurig moet bij het idee van lichtpuntjes dan toch worden gedacht dat Castro ooit zal verdwijnen, maar uiteraard kan ook de uitslag van de Amerikaanse presidentsverkiezingen in november enig perspectief bieden. Belangrijker en hoopgevender is echter dat er achter of onder de officiële beleidslijnen al langere tijd contacten bestaan tussen Havana en Washington. Amerikaanse missies vanuit de politiek en het bedrijfsleven doen geregeld het eiland aan. Die zullen in de huidige situatie niet op korte termijn tot wijziging van het officiële Amerikaanse beleid leiden, maar ze dragen wel bij aan het verkapt leggen van een basis voor een toekomstige opening.

Een ander lichtpuntje kan worden ontwaard in ontwikkelingen die zich voordoen ten aanzien van de Cubaanse ballingen. De 'Miami-factor' heeft van oudsher grote invloed uitgeoefend op het Amerikaanse Cuba-beleid. De ballingen vormen een factor die in geen enkel Cubaans toekomstscenario over het hoofd

kan worden gezien. Het is echter een bijzonder moeilijk grijpbare factor, omdat de groep groot, divers en niet onbelangrijk, buitengewoon kapitaalkrchtig is. Bij ieder mogelijk scenario kan de groep als een soort 'wild card' gelden, op zich zelf voldoende onberekenbaar en invloedrijk om een beginnend veranderingsproces geheel in een nieuwe onverwachte of onzekere richting te beïnvloeden. De traditioneel agressieve en driftige lobby die deze groep ten aanzien van het Amerikaanse Cuba-beleid ontplooide, lijkt echter vooral in de meest recente periode deels te zijn gematigd. Een nieuwe generatie lobbyisten lijkt te zijn aangetroten, een nieuwe generatie die zich, vooral om pragmatische en strategische redenen, los wenst te maken van de oude retoriek.

Bovendien is het denkbaar dat de invloed van de 'Miami-factor' op termijn zal afnemen. Niet alleen is het prestige van de ballingen beschadigd door hun houding in de Elian Gonzalez-zaak (rond het vluchtelingetje dat zijn moeder op zee verloor en na een gevoelige rechtszaak in de Verenigde Staten terugkeerde naar zijn vader op Cuba), maar de verdeeldheid binnen hun gelederen neemt toe. In het meer conservatieve kamp is de traditionele Castro-haat nog steeds levend. De verwikkelingen rond het internationaal terrorisme zijn voor hen aanleiding ook nu weer Castro's potentiële rol in die sfeer aan de kaak te stellen. Maar zelfs voor de minder conservatieve richting in het 'Miami-kamp' geldt: als Castro er niet meer is, hoe reëel is het dan te verwachten dat men met een schone lei zou kunnen beginnen? Zullen Castro's opvolgers zijn erfenis zonder slag of stoot verkwanselelen aan de 'Miami-factor'? Zal die dan niet geconfronteerd worden met een bevolking die de ballingen zal beschouwen als 'luxe paarden', die de kastanjes uit het vuur lieten halen door de achterblijvers? Met andere woorden, hoe beklijft de nalatenschap van Castro in nationaal-ideologische zin?

Cubaans leger garandeert stabiliteit maar geen mensenrechten

Wanneer Castro overlijdt, ontstaat in Cuba een nieuwe situatie. Of er op dat moment een veranderingsproces op gang zal komen en hoe dat eruit zal zien, is onder meer afhankelijk van wie hem zal opvolgen. In de huidige omstandigheden moet dan het eerst gekeken worden naar de positie van het Cubaanse leger. Dit speelt op basis van de Cubaanse constitutie een doorslaggevende maatschappelijke rol. Tevens heeft het een belangrijke rol in het functionerende deel van de witte economie. Het leger is vooral in de toeristische sector goed vertegenwoordigd; deze positie is begin dit jaar nog versterkt met de benoeming van twee functionarissen van legerbedrijven als respectie-

velijk hoofd van het grote staatsbedrijf Cubanacan en als minister van toerisme. Ook de minister van suiker, die de sociaal gevoelige sanering van die sector (waarvan twee miljoen Cubanen afhankelijk waren) moet uitvoeren, is een generaal. Dat betekent dat het leger zich goed gepositioneerd heeft voor de periode onmiddellijk na Castro. Het heeft geld, invloed, mensen op strategische posities, met inbegrip van de aangewezen troonopvolger, en niet te vergeten wapens. Bovendien is het als instituut niet bijzonder besmet: het wordt door de bevolking eerder geassocieerd met Cubaans nationalisme dan met Fidels socialisme. Tegen deze achtergrond lijken hervormingen zonder betrokkenheid van militairen onmogelijk.

De ideologische oriëntatie van het leger maakt het echter als politiek werktuig ongeschikt voor de ontwikkeling naar een open en democratisch regime. Dat heeft mede te maken met het feit dat het leger onder directe controle van Fidels vier jaar jongere broer Raul Castro valt. Als meest waarschijnlijke opvolger van zijn broer zal Raul geneigd zijn in eerste instantie zijn machtspositie te consolideren. Hij zal met zijn militaire medestanders echter tevens genoodzaakt zijn coalities te sluiten met andere machtsgroeperingen, bijvoorbeeld de heersende bureaucraten en technocraten. In die situatie zullen de repressieve aspecten van het regime zoals we die nu kennen, met behoud van politieke controle als eerste doelstelling, zeker worden gehandhaafd. De anti-Amerikaanse retoriek als officiële toonzetting zal voortduren. Misschien zullen de nieuwe machthebbers oogluikend toestaan dat economische hervormingen van start zullen gaan, maar die zullen bescheiden zijn. Cuba zal op basis daarvan niet kunnen toetreden tot het politieke en economische wereldsysteem.

Deze gang van zaken zal wél voorkomen dat er chaos en instabiliteit in Cuba zal ontstaan. Dat lijkt niet onbelangrijk. Washington zal niet graag zien, en waarschijnlijk ook niet accepteren, dat Cuba, ooit een belangrijk centrum van de Noord-Amerikaanse maffia, zich ontwikkelt tot uitvalsbasis voor bijvoorbeeld internationale drugskartels. Dat is de reden voor een bescheiden, nu al bestaande anti-drugssamenwerking tussen de Verenigde Staten en Cuba. Paradoxaal genoeg zou het Cubaanse leger zich dus op termijn kunnen ontwikkelen tot een bondgenoot van de Verenigde Staten. Dat zal de stabiliteit in de regio zeker dienen, maar biedt niet bijzonder hoopvolle perspectieven voor de dissidentenbeweging in Cuba.

Als de Verenigde Staten op grond van die stabiliteitsoverweging zich er stilzwijgend bij neerleggen dat de militairen hun maatschappelijke positie handhaven, zal er voor Cubaanse dissidenten net zo min als in de huidige situatie een uitgesproken rol zijn weggelegd. De dissidentenbeweging is niet erg sterk. In

tegenstelling tot voormalige communistische landen als de DDR, Tsjechoslowakije en Polen is de worteling van de dissidenten in de bevolking gering. Dat komt in de eerste plaats door het gebrek aan politieke vrijheid. Als de militairen wel bereid zouden zijn de teugels te laten vieren, zouden de ideeën van de dissidenten en van de kerkelijke voorvechters van een meer open samenleving wellicht na verloop van tijd maatschappelijk wortel kunnen schieten. Voorwaarde is dat de vrijheid van meningsuiting wordt gerespecteerd, zodat alternatieve politieke ideeën over de Cubaanse samenleving de gelegenheid krijgen ingang te vinden bij de Cubaanse bevolking. Rond deze en andere denkbeelden, waaronder waarschijnlijk ook die samenhangend met het oude bewind, zou zich dan een pluriform stelsel kunnen formeren. Het is niet waarschijnlijk dat de militairen snel bereid zullen zijn tot dergelijke concessies, zeker niet wanneer zij zullen merken dat Amerikaanse druk in die richting zou uitblijven.

Opnieuw speelt hierbij de onberekenbaarheid van de 'Miami-factor' een rol. Zijn Castro's opvolgers voor de conservatieve Cubaanse ballingen wel acceptabel als gesprekspartners? Op het eerste gezicht lijkt dat nu nog niet het geval, maar bij wederzijdse concessies is veel mogelijk. Het is maar de vraag of dissidenten daar dan wel van zouden kunnen profiteren.

Overgangsmoedellen uit verleden bieden Cuba amper houvast

In 1989 en de jaren daarna gingen de communistische regimes in Oost-Europa roemloos ten onder. Dat proces verliep volgens verschillende patronen. Die kunnen grofweg worden onderverdeeld in een model met sturing door de heersende orde, een verzoeningsmodel en een conflictmodel. Toegepast op de Cubaanse situatie lijken een overlegmodel of het conflictmodel minder waarschijnlijk. De georganiseerde oppositie is te zwak en de bereidheid binnen de heersende orde om te overleggen of onderhandelen is niet alleen gering, maar zij wordt door die heersende orde eenvoudig niet nodig geacht. Ook lijken de voorwaarden voor een patroon waarbij de situatie zou kunnen worden gedictieerd door onverwachte gebeurtenissen niet of nauwelijks aanwezig. Een deel van de 'Miami-factor' droomt daar misschien nog wel van en beschikt in potentie wel over de middelen om het daarop aan te laten komen, maar de echte brandstof daarvoor lijkt te ontbreken. Dus de scenario's van de meeste Oost-Europese staten, bijvoorbeeld het Poolse of Hongaarse verzoeningsmodel of het schokmodel van de DDR, Tsjechoslowakije of Roemenië, gaan voor Cuba niet op.

Het hervormingsmodel waar Cuba gezien de hui-

dige situatie, met het leger met de touwtjes in handen als bepalende factor, meer voor in aanmerking komt, lijkt de weg via een langzaam van bovenaf gestuurd proces, bepaald door consensus tussen facties en belangengroepen binnen de bestaande orde, waarbij de oppositie zoveel mogelijk buiten de deur wordt gehouden. Gerelateerd aan de gebeurtenissen van 1989 doet dat nog het meest denken aan de voormalige Sovjetunie zelf. De door Gorbatsjov centraal aangestuurde hervormingen resulteerden uiteindelijk in het uiteenvallen van de supermogendheid in een groot aantal staten, waarvan tot heden, met uitzondering van de Baltische staten, uiteindelijk geen enkele zich wist te ontwikkelen tot een open, vrije en stabiele samenleving. Dit is geen aantrekkelijk vooruitzicht voor Cuba, zeker wanneer dat wordt afgezet tegen de meer succesvolle scenario's van andere ex-communistische staten.

Er zijn ook andere voorbeelden van landen die erin geslaagd zijn op redelijk stabiele wijze een hervormingsproces te doorstaan. Portugal en Spanje ontwikkelden zich in de jaren zeventig en tachtig van rechts-autoritair staten tot volwaardige deelnemers aan de EU. Hoewel op weg daarheen beide staten meer verschillen dan overeenkomsten vertoonden, slaagden beide landen erin binnen kaders van bestaande wetten en instituties een reeks legale hervormingen op gang te brengen. Het grote voordeel van zo'n werkwijze was dat zij garanties bood voor de positie van de heersende orde, in het bijzonder met betrekking tot het voorkomen van 'bijltesdag-maatregelen'. Geruisloos kon de heersende orde zonder gezichtsverlies op de achtergrond verdwijnen en het roer overgeven aan een jongere 'tweede-rangs-generatie'.

Hoe aantrekkelijk ook, de vergelijking gaat niet helemaal op. Het verschil betreft de economie. Spanje en Portugal kenden in tegenstelling tot het huidige Cuba vrij ondernemerschap en grensden aan de Europese Gemeenschap. Het startpunt is dus geheel anders, en gezien de sleutelrol van de economie bij een hervormingsproces kan dat niet over het hoofd worden gezien. Zijn huidig centralistisch economisch systeem zet Cuba op een structurele achterstand.

Om die achterstand te doorbreken kan Cuba wellicht beginnen met het volgen van de 'Chinese weg', met sturing door de heersende orde. China voerde al ver vóór 1989 economische hervormingen door. Die hebben weliswaar niet geleid tot democratie en vrijheid (in 1989 dreigde het geheel te ontsporen), maar uiteindelijk is toch een levensvatbare economie met hoge groeicijfers ontstaan. Dat gebeurde niet door het simpelweg op gang brengen van 'perestrojka' zonder 'glasnost', maar door het bewust selectief toepassen van economische hervormingen. China slaagde erin

het particulier ondernemerschap te introduceren zonder al te grote afbreuk te doen aan de collectieve sector en wist die onrendabele sector zelfs te financieren door de particuliere sector af te romen. China werd een lage-lonenland met een hoge agrarische en industriële productie, aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders, met een grote bevolking overzee die voor kapitaalaanvoer zorgde, en met een politiek bewind dat stabiliteit garandeerde.

Misschien biedt het geleidelijk en centraal gestuurd toewerken naar het Chinese model goede mogelijkheden voor stabiele economische groei in Cuba. Maar dat zou gepaard dienen te gaan met een bewuste Cubaanse keuze. In tegenstelling tot China tot nu toe zou Cuba, mede onder druk van de Verenigde Staten en de EU, een volgende politieke stap moeten zetten. Naast en op basis van de vruchten van economische vrijheid zou het op den duur een pluriforme politieke structuur moeten invoeren, waarin ruimte is voor eerbiediging van de mensenrechten.

EU kan gang van zaken in Cuba op korte termijn positief beïnvloeden

Het Cuba-beleid van de EU is in 1996 vastgelegd in de *Common Position*.³ Het doel van dit beleid is de integratie van Cuba in het wereldsysteem van de vrije-markteconomie. Het behelst het voeren van een dialoog met de Cubaanse overheid over een vreedzame overgang naar een pluriforme democratie, waarbij verbetering van de mensenrechtensituatie als voorwaarde geldt voor intensivering van de economische betrekkingen. Dat gaat met vallen en opstaan. Met het in januari 2002 afgelaste bezoek van de Nederlandse minister van Landbouw aan Cuba werd duidelijk dat, zolang niet wordt voldaan aan bepaalde mensenrechtencriteria, de EU volledige samenwerking met Cuba blijft weigeren. Hierdoor blijft de door Cuba gewenste aansluiting bij het Verdrag van Cotonou – die vóór de arrestatie van de '75' bijzonder nabij leek – voorsnog toekomstmuur. Ook de reactie van de Cubaanse autoriteiten op de 5 juni-maatregelen van de EU, die volgden op de arrestatie en veroordeling van de dissidenten in maart/april 2003, geeft aan dat de dialoog met Cuba allesbehalve probleemloos verloopt. Elke kritiek op het Cubaanse politieke model beschouwt Havana als inmenging. Dit geldt in het bijzonder voor de kritiek op het eenpartijstelsel. De nadruk van de EU op democratische transitie, zoals geformuleerd in de *Common Position*, belemmert tegen deze achtergrond het succesvol aan de orde stellen van de mensenrechten, waar het de EU primair om te doen is.

Nederland stelt zich in het kader van de *Common Position* ten doel zich in de contacten met Cuba te richten op bevordering van de mensenrechten, ontwik-

keling van democratische instituties en verhoging van de levensstandaard van de bevolking. Op lange termijn zou dit moeten leiden tot een 'zachte landing'. Daartoe wordt op verscheidene niveaus naar aansluitingspunten gezocht in de Cubaanse samenleving. Dat houdt in dat, ondanks alle voorbehoud ten aanzien van de huidige situatie in Cuba, er vanuit Europees perspectief wel wordt gewerkt aan het leggen en versterken van een fundament op basis waarvan verder kan worden gebouwd aan meer diepgaande hervormingen wanneer de tijd daar rijp voor is. Dergelijke steun is weliswaar vooral van morele aard, maar desondanks belangrijk; de oppositie ontleent hier zichtbaarheid aan, in de wetenschap dat zij niet alleen staat.

De Verenigde Staten hanteren al meer dan veertig jaar een ander middel; het isolement en de *Verelendung* van Cuba. Dat is een lijn die amper iets heeft opgeleverd. Een bijkomend gevolg daarvan is dat het belang van de positie van de EU, ondanks de patstelling over de 5 juni-maatregelen, met een halsstarrig afwachende Verenigde Staten toeneemt. De EU, veruit de belangrijkste handelspartner van Cuba, kan het vacuüm vullen dat de Verenigde Staten achterlaten. Die kennis zou mogelijk bewuster kunnen worden aangewend, al was het alleen maar door de Amerikanen erop te wijzen dat een andere invulling van verantwoordelijkheid voor de regio meer kans maakt dan een *status quo*-beleid. Hiertoe dient de EU echter eerst zelf een oplossing te vinden voor de verslechterde relatie met Cuba na de arrestatie en veroordeling van de 75 dissidenten, nu meer dan een jaar geleden. ■

Noten

- 1 Inmiddels is een aantal van de 75 gevangenen om gezondheidsproblemen naar huis gestuurd. Van volledige vrijlating is echter geen sprake.
- 2 Voor een overzicht van de '5 juni-maatregelen' zie *Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on Cuba*, Brussel, 5 juni 2003, 9961/03 (Presse 157), P 65/03.
<http://ue.eu.int/pressData/en/cfsp/76075.pdf>
- 3 Voor de *EU Common Position* zie, 96/697/CFSP: *Common Position of 2 December 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Cuba*. L 322, 12/12/1996.
<http://www.eurunion.org/legislat/extrel/cuba/cuba3.htm>

Over de auteurs

DRS B. VAN DER ZWAN, historicus, is verbonden aan de afdeling strategische beleidsplanning van het ministerie van Buitenlandse Zaken;

DR E. BAKKER, politiek geograaf, is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Visies op mondialisering in China

LOUIS BAECK

Eigengereide ontwikkeling

Na de geopolitieke omwentelingen in Oost-Europa en de opening van China naar de wereldeconomie werd het nieuwe modewoord 'globalisering' mantra bij vele beleids- en wetenschapslieden en spraakmakers van de media. Het neologisme verwijst naar een complexe dynamiek, waarbij alle landen en volkeren van onze planeet op een ingrijpende maar ongelijke manier worden beïnvloed in hun ontwikkeling. Etiketten van deze aard hebben het nadeel dat ze veelvoudige en vaak tegenstrijdige beeldvorming oproepen. De betekenis van de term 'globalisering' verschilt naargelang maatschappelijke positie en ideologische voorkeur van de woordgebruikers. Hun positieve of negatieve kleur is afhankelijk van cultuurzone, van materiële context en van historische ontwikkelingsfase.

De mondialisering is een 'globaal' project, niet alleen gericht op wereldomvattende spreiding van produktiestructuren door transnationale ondernemingen (TNO's), maar ook van westerse waarden, denk-systemen, culturele normen en levensstijl. Deze hegemonale voortplanting heeft in de veerkrachtige culturen van de groeielanden een schok verwekt, gevolgd door op eigen identiteit steunend weerwerk. Als reactie op onze mondialiserende pletmolen kwamen daar vormen van niet-westerse moderniteit in actie. Heropleving en assertiviteit van de islam lijken thans de meest opvallende reflexen tegen die verwestering te zijn. Maar ook in China, India en in de Zuidoost-Aziatische tijgerlanden kwam een tegenstroom, van 'aziatisering', op gang. En in Latijns-Amerika wordt met veel fanfare de opkomst van een 'modernidad periférica' gevierd, een alternatieve moderniteit in de schoot van het Westelijk halfrond. De hoofdstroom van globalisering ontlokte dus een tegenstroom gericht op eigenheid en diversiteit.

Meesurfend op de golven van de globalisering heeft China het kapitalisme omarmd, in geheel eigen stijl. Hoe beoordelen de Chinese intellectuelen het verschijnsel mondialisering?

In de pluriculturele wereld waarin wij leven, zijn meer ontvankelijkheid en aandacht vereist voor het anders-zijn van anderen. Ook die anderen kunnen vanuit hun standpunt gelijk hebben. Hun normen, doelstellingen en hun aanpak van problemen liggen immers ingebed in een ander institutioneel stramien dan het onze. Een opener en meer onbevangen inzicht in deze diverse inbeddingen zou veel westers falen in conceptie en beleid kunnen vermijden. De militaire machtsontplooiing van de huidige Amerikaanse regering lijkt de daad van een ontredderde hegemoon, die geen idee heeft hoe positief in te spelen op vormen van niet-westerse modernisering. In de *Volksrepubliek China* heeft het regime een spectaculaire 'rechtsomkeer' gemaakt met een sprong naar de hoogste economische groeicijfers ter wereld. Maar de omhelzing van de liberale globalisering veroorzaakte interne spanningen en maatschappelijk protest.

Het is boeiend te zien hoe het internet er de intensiteit van het debat zelf beïnvloedt. De communicatie via het web is immers minder te controleren door politieke en religieuze censuur dan drukwerk. De 55 miljoen Chinezen in de diaspora van de nabuurlanden zijn op hun discrete manier partij in het intellectuele debat. Maar de duizenden Chinese intellectuelen die de voorbije jaren uitweken naar de Verenigde Staten, Canada en Australië en daar leidende posities verwierven in het universitaire korps, denken en publiceren actief mee.

China was tot in de 19de eeuw de gans andere beschaving, maar experimenteerde intensief met het marxisme. Het regime is nu fervent gangmaker van internationalisering op Chinese wijze. Chinese intellectuelen vechten de universalistische aanspraak aan van de westerse cultuur en relativeren onze denksystemen en concepten. Deze worden 'gedemystificeerd' en herleid tot produkten van een bijzonder verloop van de westerse evolutie.

Omhelzing van het kapitalisme op Chinese wijze

Na de revolutionaire gloed van de Mao-periode snakten de Chinezen naar materiële lotsverbetering. Met zijn rechtsomkeer naar 'hervorming en opening' haakte Deng Xiaoping hierop in. De stapsgewijze privatisering van de landbouwcommunes activeerde de ondernemingsgeest van een massa boeren, ambachtslieden en lokale partijbonzen, die er een winstgevende zaak van maakten. Halverwege de jaren '80 voelde Deng zich sterk genoeg voor een opening naar de buitenwereld om mee te spelen met de inhaalstrategie van de Zuidoost-Aziatische groeitijgers. Hiertoe ontwierp de andere sterke vernieuwer van de Chinese communistische partij, Zhao Ziyang, een open-deurbeleid voor transnationale ondernemingen van Hongkong, Taiwan, Singapore, Japan en de nabuurlanden met vermogende diaspora-Chinezen. Dit om in combinatie met een reeks ontwikkelingspolen aan de oostkust een op export gerichte industrialisering te ontwikkelen. Aanvankelijk kwamen Guandong, Zhegiang, Shanghai, Jiangsu, Shandong en Lianung in aanmerking voor administratieve ontgrendeling. Later volgden er meer. De instroom van buitenlandse kapitaal, technologie en management was onstuimig: ongeveer 75% uit Azië, 10% uit de Verenigde Staten en 9% uit Europa. Thans maken de buitenlandse investeringen niet minder dan 31% van het Chinese BNP uit. De in Mao's tijd verketterde transnationale ondernemingen zijn in het huidige regime heel welkom. De geleidelijke uitbreiding van ontwikkelingspolen werkt vanwege de comparatieve voordelen (lage lonen voor gedisciplineerde arbeidskrachten) als een magneet op de arbeidsintensieve assemblage-nijverheden van het buitenland. In het begin van de jaren '90 werd een reeks overheidsbedrijven geprivatiseerd: hun aandelen staan nu op de beurs genoteerd. China telt nu 25 miljoen beursgangers.

De derde generatie leiders, president Jiang Zemin en vooral premier Zhu Rongjii, stelde economische groei door integratie in de wereldeconomie voorop. Dit streven werd in 2001 met toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) bekroond. Zij zagen de economische globalisering als hefboom van hun inhaalstrategie. Een vlotte instroom van kapitaal en technologie activeert de omschakeling naar produktie-

structuren en -methoden met een hogere 'meerwaarde'. Deze open-deurpolitiek staat in schril contrast met de inhaalstrategie van Japan, dat de westerse technologie wel overnam maar weinig instroom van buitenlandse investeringen toeliet. Ook buurland India ontwikkelt zich meer op eigen kracht. De buitenlandse investeringen blijven er relatief gering, hetgeen niet belet dat India 's werelds koploper is op het gebied van informaticatechniek en trekpleister is voor Amerikaanse en Britse 'outsourcing' van diensten.

De macro-economische resultaten zijn spectaculair. Sinds twee decennia vertoont China een jaarlijkse groei van 8 à 9%. Na 1990 vermenigvuldigde de instroom van buitenlands kapitaal met een factor 18, terwijl de kapitalisatiewaarde van de nationale beurs met een factor 16 daar niet ver bij achterbleef. Ook de exportwaarde vermenigvuldigde met een factor 16. Het Chinese mercantilisme streefde naar een uitvoeroverschot met het westen, en is daarin geslaagd. Zo bedroeg in 2003 het surplus met de Verenigde Staten al 123 miljard dollar. Deze opbrengst in harde deviezen verschaft China de middelen om zelf transnationale ondernemingen in het buitenland te lanceren. In 2003 steeg de totale kapitaalwaarde van de Chinese buitenlandse investeringen tot 32 miljard dollar, de grootste internationale vestiging van transnationale ondernemingen door een groeieland. De ideologie van groei tot elke prijs, met prioriteit voor groeipolen, leidde tot toenemende geografische ongelijkheid en het steeds wijder opengaan van de maatschappelijke klassenwaaier. De TNO's van de groeipolen nemen nu 30% van de Chinese industriële productie en 52% van de uitvoer voor hun rekening. Zuidoostelijke provincies genereren 57% van het nationale inkomen, tegenover slechts 26% voor de centrale en 17% voor de westelijke provincies van het immens binnenland. De provincies Guandong, Jiangsu en Shanghai herbergen reusachtige industriezones in expansie.

De autoritaire éénpartijstaat houdt de spanning die voortvloeit uit ongelijke ontwikkeling, onder strakke controle. Sinds het bloedbad van Tiananmen heerst een opmerkelijke politieke apathie, ook bij de elite. De partij heeft haar egalitaire ideologie ingeruild voor prioriteit voor materiële belangen. Het groeibeleid dient als legitimering van haar politiek monopolie. Zij nam de ondernemers, de opkomende klasse van technocraten en zelfs een groep van maffiose nieuwe rijken in haar schoot op en evolueert dus naar een corporatistische machtselite. Aan enkele essentiële punten, zoals internationale kapitaalexport, houdt de overheid de ijzeren hand. China belichaamt een autoritair staatskapitalisme, dat zich tegenover de massa profileert als modern, dus marktgeoriënteerd socialisme.

De overheidsbedrijven hebben het moeilijk in concurrentie tegen de TNO's, die geen sociale lasten dra-

gen. De ontslagen leiden tot toenemende werkloosheid en bij gebrek aan sociale vangnetten tot verkomering. De bourgeoisie telt nu 130 miljoen welgestelden (een tiende van de bevolking), met vele nieuwe rijken, zoals zaken doende partijbonzen en ondernemers die groot materieel en moreel risico aandurven. De verkoop van auto's steeg in 2003 met 74%, terwijl die van GSMs verdubbelde. Bij de jonge generatie is veel van wat uit het westen komt, vooral uit de Verenigde Staten, postmodern en *hype*.

Tot voor kort leken de intellectuelen op de vroegere mandarijnen. Met de internationalisering en de instroom van buitenlandse concepten en theorieën grijpt professionalisering plaats, met specialisering in vakdomeinen. De academisering van de intellectuelen en hun debatcultuur spelen de machtselite in de kaart. En in de ivoren toren van academia wordt kritiek meer getolereerd dan in massapublikaties. Er voltrok zich ook een opmerkelijke verschuiving binnen de intellectuele hiërarchie. In de jaren '80 stonden de culturalisten met hun stellingen over Aziatische waarden en neo-confuciaanse modernisering vooraan. Nu dringen sociologen, politicologen en vooral economen naar de frontlijn. China organiseerde zijn vaarwel aan de revolutie en ontsnapping aan het communisme anders en economisch succesvoller dan de planeconomieën van Centraal-Europa en Rusland. Tegenover de methode van gelijktijdige overstap naar markteconomie en democratisering, maar ook spectaculair afwijkend van de liberale ideologie van de Washington Consensus, stelt Peking zijn eigen formule van autoritair staatskapitalisme.

Mozaïek van het debat

Bij de Chinese intellectuelen is de regimekritiek vinnig; dit zowel bij de liberalen als bij nationalist en theoretici van 'nieuw links'. Hun mikpunt verschilt, maar hun ethische positionering voor meer sociale rechtvaardigheid is een gemeenschappelijk *Leitmotiv*. De meerderheid van bevolking en opiniemakers, voornamelijk de economisch geschoolde, voelt zich behaaglijk in de door de partij gevolgde beleidslijn van prioriteit voor het economisch project met uitsluiting van politieke democratisering. Maar een aanzienlijke groep politiek en cultureel bewuste intellectuelen formuleert scherpe kritiek.

1 Het offensief van nieuw links. De aanzet tot linkse kritiek op de inhaalstrategie kwam van jonge Chinezen die aan prestigieuze universiteiten in de Verenigde Staten doceerden, zoals Cui Zhiyuan (Chicago en MIT), Wang Shaoguang (Yale), Liu Kang (Pennsylvania en Duke), Hu Angang (Yale), Gan Yang (Princeton) en anderen. In China zelf kwam het tot polemiek aan de universiteiten van Peking en Shanghai met

Wang Xiaoming, Qian Liqin en Qin Hui. Vanaf 1997 ontpopte Wang Hui zich tot boegbeeld, met essays waarin hij de Chinese wijze van hervorming en globalisering ongenadig hekelde. Bij de taalkundige duiding van het neologisme *quanqiu* gaf hij al de culturele en nationalistische toon aan van zijn betoog. Het is een samenstelling van drie karakters: *quan* (geheel), *qiu* (wereldbol) en *hua* of 'ering' als achtervoegsel, zoals in globalisering. Hiertegenover stelt hij het confucianistisch taalsymbool voor China *quanzhonguo*, d.w.z. middenrijk (van de wereld).

Wang is er niet op uit de utopische buitensporigheden van de Culturele Revolutie te verhelten, maar hij bestempelt het samenspel van de TNO's met het leninistisch kapitalisme als minstens even grote misleuning voor het volk. Geen van beide beoogt de vrije-markteconomie; men stuurt veeleer af op oligopolie, alliantievorming tussen dominante belangengroepen en commercialisering van de macht. De overstap van de ene dictatuur (de revolutionaire utopie) naar een andere (het dictaat van onheilge allianties voor materiële belangen) is niet van aard het goede leven te brengen, waarbij ieder zijn rechtmatig deel krijgt. Integendeel, de nieuwe ideologie van economische groei als absolute prioriteit, met machtsmisbruik van politieke bewindvoerders, lokale ondernemers en internationale managers, resulteert in grote ongelijkheden, alsook in losrafeling van sociale weefsels en vershraling van nationale cohesie.

Globalisering veroorzaakt overal uitholling van nationale identiteit, maar de Chinese omhelzing brengt een overrompeling. De invloedrijke rol van vermogende Chinezen en hun cultuurindustrie uit Hongkong en Taipeh kan tot 'taiwanisering' of indirecte verwestering van China leiden. Popcultuur en de *hype* van *McWorld* stromen binnen langs deze veramerikaniseerde netwerken. In de waardenschaal van Wang Hui heeft economische en culturele democratie voorrang op de liberale, westerse formule. Medezeggenschap van de basis (in raden van dorpen en steden) en op het werk kan misgroei ombuigen naar billijkheid, maatschappelijke ontplooiing en humanistische waarden.

Cui Zhiyuan en Liu Kang stellen dat het welzijn van bevolkingen in andere culturen zal toenemen na een heilzame ontmanteling van de westerse mythe. Elke grote beschaving heeft haar eigen potentieel, wat impliceert dat er uiteenlopende trajecten van modernisering en projecten van globalisering mogelijk zijn. Ook gedragswetenschappen, zoals sociologie en economie, zijn te sterk gemarkeerd door de wordingsgeschiedenis van het westen. De Chinese thematisering moet leiden tot relativering (Gan Yang gebruikt de term 'onttroning') van de hegemoniale denksystemen en universaliserende normcultuur van het westen.

Huntingtons these over botsing van culturen is een verdoezeling van Amerikaanse machtsontplooiing ter beheersing van oliebronnen. Met anderen, zoals Yong-sin Lu en vooral Zheng Yongnian, betogen zij dat het lidmaatschap van de WTO wellicht de export zal stimuleren, maar de autonomie van China's economische ontwikkeling zal inperken door opgelegde regelgeving die geconcipeerd is in het belang van de dominante centrumlanden. Zo is het niet denkbeeldig dat de gesubsidieerde landbouw van de EU en de Verenigde Staten de Chinese boeren concurrentie zullen aandoen. Trouwens, het begrip autonome ontwikkeling is sinds de triomf van de globalisering verdwenen uit het discours van Wereldbank, IMF en WTO. Hun accent ligt op *structurele aanpassing* en de ex-communistische landen worden *transitielanden* genoemd. Dit woordgebruik is richtinggevend: zij moeten zo vlug mogelijk overschakelen naar het westers model. Ten slotte wordt de fraude aan de kaak gesteld bij de privatisering van staatsbedrijven: de corruptie gepleegd door partijbonzen en bureaucraten bij de verdeling van het collectieve vermogen had meer van een plundering dan van efficiënte en correcte beursgang.

De globalisering geconcentreerd op ontwikkelingspolen heeft volgens Hu Angang en Wang Shaoguang de staatsfinanciën en de verdelingsfunctie van het socialisme uit het lood getrokken: de rijkere wordende zones werden steeds rijker, het achterland verkommerde, want hun belastingopbrengsten schoten steeds meer te kort voor herverdeling van overheidswege. De verkommering van het binnenland kwam met een schok in het nieuws toen in autoritair China iets ongehoords gebeurde. Een lokaal kaderlid van de partij, Li Changping, stuurde vanuit het binnenland een klachtendossier over partij-fraude naar de eerste minister in Peking, die – al even uitzonderlijk – een commissie voor onderzoek ter plaatse stuurde. De hierop volgende touwtrekkerij tussen hogere instanties en de halsstarrige Li verwekte veel deining. De beeldenstormer publiceerde prompt een boek, getiteld *Ik vertelde Zhu Rongji de keiharde waarheid*, dat in 2002 een bestseller werd. Het succes promoveerde de lokale dissident tot nationale figuur, die doordrong tot internet en wereldpers.

2 De liberale thematisering. De intellectuelen die zich liberaal profileren, zijn talrijker dan hun links gerichte tegenstrevers en zij worden ook meer gewantwoord en gecontroleerd door het regime. De meest strijdlustigen, met markante publikaties, zijn Zhu Xueqin, Qin Hui, Liu Junning, Xu Jilin en He Qinglian, met Li Shenzhi als boegbeeld. Li verdedigde globalisering, maar dan wel als volledige formule: met een rechtsstaat en politiek pluralisme. In China, zonder culturele ervaring met een van beide, moet de verwezenlijking geleidelijk verlopen. In

tegenstelling tot nieuw links was hij voorstander van democratisering via de bovenlagen: eerst de bourgeoisie en middenstand, daarna het volk, zoals het ging in Europa en Amerika. De democratisering van staat en maatschappij zal de onevenwichtige globalisering bijsturen naar meer billijkheid en menselijkheid. Tegenover Huntington stelde Li dat alle grote beschavingen elkaar vroeg of laat beïnvloeden en dus ten dele mengvormen zijn. Opname van externe invloeden was vaak een leerproces voor vernieuwing. Nu beschouwt het westen zich origineel en universeel; zoals ook China zich in de confucianistische traditie als 'het centrum van de wereld' zag. De opmars van het Amerikaans leger naar Eurazië is neokolonialistisch, met gewelddadig contact voor materiële belangen. Deze globalisering 'op Amerikaanse wijze' vergt evenzeer bijsturing als de misgroei van de Chinese. Volgens Li moeten democratisering en de erkenning van de rechtmatige rechten van andere beschavingen ook in de internationale instellingen en hun politiek van kracht worden. Aldus de doelstelling van authenticiteit en humanitair ingestelde liberalen.

De jongere groep publiceert scherpe pleidooien voor meer marktmechanisme, alsook meer democratie, ethiek en humanisme. Met de econome en talentvolle publiciste He Qinglian hebben de liberalen een vrouwelijke iconoclaste met faam. In 1997 kwam haar boek *De hinderlaag van China's modernisering* van de pers in Hongkong. Hierin trok ze hard van leer tegen de misgroei van de Chinese globalisering: sociale polarisering; geografische onevenwichtigheden met politieke spanning; financiële fraude en plundering van collectief kapitaal bij privatisering (verkoop op de beurs) van overheidsbedrijven; perversering van het marktmechanisme door machtsmisbruik van de éenpartijstaat; overweldiging door TNO's, enz. Het was de tijd van de Aziatische crisis en de censuur liet de publikatie toe in Peking en Shanghai; op voorwaarde van titelwijziging. Zo kwam *De hinderlagen van modernisering* tot stand, met twee inleidende commentaren van Zhu Xueqin en Qin Hui, en werd het boek een verkoopsucces. De auteur kreeg van een stoutmoedige jury de jaarprijs voor literatuur. Maar toen zij daarna haar onderzoeksresultaten over sociale polarisering publiceerde, vond het regime haar aanklacht een politieke brug te ver en moest ze de wijk nemen naar het buitenland. Volgens He zijn 'meer markt' en democratische controle van de overheid zowel als van de monopoliserende TNO's de oplossing. Zij zwaait met de publikaties van Friedrich Hayek, maar de staatskapitalisten vinden haar formule anathema voor China. Deze gang van zaken toont aan dat de grenzen van ideologische etiketten in China door elkaar lopen: ook jonge liberalen doen aan maatschappijkritiek; zij noemen zich links-liberalen in de

traditie van John Stuart Mill en zijn volgelingen.

3 De officiële versie. Voor de volledigheid dienen we ook pleitbezorgers van de officiële inhaalstrategie op Chinese wijze, zoals Song Shichang, Li Ronghai en anderen, aan het woord te laten. Het vaarwel aan het egalitarisme met opening naar de wereldeconomie op basis van ontwikkelingspolen wordt voorgesteld als rationele strategie voor een moderniserende laatkomer met een onmetelijk binnenland. De Verenigde Staten in de 19de en Brazilië in de 20ste eeuw volgden hetzelfde traject. Het samenspel van autoritair bewind met TNO's is vruchtbaarder gebleken dan de schoktherapie van overhaaste democratiserders in postcommunistisch Europa en Rusland. Onder meer de strakke controle op de internationale mobiliteit van kapitaal voorkwam kapitaalvlucht en heeft China gevrijwaard van de Aziatische crisis. De Jonge Tijgers in Zuidoost-Azië die de prediking van Wereldbank en IMF volgden, liepen in de val. Zoals Deng Xiaoping proclameren de huidige leiders dat China het best gediend is met globalisering in drie fasen: de eerste van economische groei is in volle gang; daarna volgt de fase van de sociale en ruimtelijke bijsturing. Als derde fase en voltooiing komen de politieke pluralisering en democratisering. De concentratie op groei laat geen politieke fragmentering toe. Strakke en technologische beleidsvoering is sneller en superieur in groeiresultaat.

Spraakmakers van het regime wezen op de onevenwichtigheden van de Verenigde Staten: buitenlandse investeerders belegden voor 2.500 miljard dollar meer in de Verenigde Staten dan Amerikaanse beleggers in het buitenland. Het Amerikaanse handelsbalansdeficit van 500 miljard wordt voor 65% gefinancierd door het buitenland, zoals ook 24% van de bedrijfsobligaties. De Verenigde Staten importeren 22% van de Chinese export en met het handelssurplus van 123 miljard werd in 2003 voor 80 miljard Amerikaanse *treasury bonds* aangekocht. Zowel voor Washington als Peking is deze afhankelijkheid (voor China de exportmarkt en voor de Verenigde Staten financiering van extern tekort) onverkwikkelijk: wie wordt de dupe van wie? Het feit dat de Amerikaanse industrie in eigen land niet kan concurreren tegen invoer uit het buitenland, wordt in Peking gezien als de economische Achilleshiel van de militaire hegemoon. Tarzan is economisch en financieel kwetsbaar.

Besluit

De Chinese discussie over het thema globalisering richt zich in eerste instantie vooral met felle kritiek op de sociaal-economische onevenwichtigheid en marktverstoring die gevolg zijn van het hervormingsbeleid van de éénpartijstaat en zijn machtselite. Enke-

le opinieleiders van links zowel als van rechts spreken zich uit voor een Chinese variant van 'de derde weg', met meer sociaal en geografisch evenwicht. Zij pleiten voor een eigen traject van modernisering en vechten de universalistische pretenties van het Westen aan. Vooral het Westers waarden- en normenimperialisme moet het ontgelden. De eenzijdige regelgeving en strategie van Wereldbank, IMF en WTO moeten plaatsmaken voor een ordening in het algemeen belang. ■

Bibliografie

- Louis Baeck, *Onze vierkante wereldbol*, Leuven: Uitgeverij Davidsfonds, 2003.
- Feng Chongyi, 'The third way', in: *Contemporary Chinese Thought*, n° 4, 2003.
- Gan Yang & Cui Zhiyuan, *The political economy of China's reform*, Hongkong: Oxford University Press, 1997.
- He Qinglian, 'China's listing social structure', in: *New Left Review*, n° 5, 2000.
- Marie Holzman & Chen Yan, *Ecrits édifiants et curieux sur la Chine du XXIe siècle*, Parijs: L'Aube, 2003.
- Li Shaonong, 'The road to capitalism, competition and institutional change in China', in: *Journal of Comparative Economics*, n° 2, 2000.
- Li Shenzhi, 'In defense of liberty', in: *Contemporary Chinese Thought*, n° 2, 2002.
- Liu Kang, *Globalization and cultural trends in China*, Honolulu: University of Hawaii Press, 2004.
- Lu Ding, *China's economic globalization through the WTO*, Aldershot: Ashgate, 2003.
- Qin Hui, 'Dividing the family assets', in: *New Left Review*, maart 2003.
- Song Sichang & Li Ronghai, 'Globalization and the formation of socialism with Chinese characteristics', in: *Sciences in China*, september 2002.
- Wang Chaohua, *One China, many paths*, New York: Verso, 2003.
- Wang Hui, *China's new order*, Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- Wang Shaoguang & Hu Angang, *The political economy of uneven development: the case of China*, Armonk: M.E.Sharpe, 2000.
- Yongsin Youwei, 'Reconsidering the economic internationalization of China', in: *Journal of Contemporary China*, november 2003.
- Zhang Yongjin, *China's emerging global businesses*, New York: Palgrave, 2003.
- Zheng Yongnian, *Globalization and state transformation in China*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- David Zweig, *Internationalizing China: domestic interests and global linkages*, Ithaca: Cornell University Press, 2002.

Over de auteur

DR. LOUIS BAECK is emeritus hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven op het gebied van internationale ontwikkeling en globalisatie.

De toekomst van het Beneluxverdrag

JAN HENDRICKX

Een Vlaamse bijdrage

HET BENELUXVERDRAG ('VERDRAG TOT instelling van de Benelux Economische Unie') werd op 3 februari 1958 te 's Gravenhage ondertekend door België, Luxemburg en Nederland.¹ Het omvat 100 artikelen, een overgangs-overeenkomst met 37 artikelen, alsmede lange lijsten over goederen- en tariefposten. Artikel 99 van het verdrag luidt als volgt: 'Dit verdrag wordt gesloten voor een tijdvak van vijftig jaren. Het blijft vervolgens voor achtereenvolgende tijdvakken van tien jaren van kracht, tenzij één der Hoge Verdragsluitende Partijen één jaar voor de afloop van het lopende tijdvak de andere Verdragsluitende Partijen in kennis stelt van haar voornemen dit Verdrag te beëindigen.'

De drie staten staan bijgevolg voor een essentiële vraag. Willen zij bij de vijftigste verjaardag van het Beneluxverdrag de tekst ervan 'ne varietur' laten doorlopen, of hem opzeggen, of hem door een geamendeerde samenwerking vervangen? Bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag komen de drie regeringen enerzijds oog in oog met een vaststelling die voor elk van de drie gelijkmatig kan gelden; en anderzijds worden ze ook geconfronteerd met ontwikkelingen die tussen de verdragsluitende partijen verschillen accentueren waarvan men de weerslag op het Beneluxconcept niet uit de weg kan gaan.

Voor elk der drie landen, en in gelijke mate, geldt immers de vaststelling dat de door het Beneluxverdrag nagestreefde doelstellingen sedert 1958 in grote mate door de Europese Unie zijn verwezenlijkt. Waar Nederland en de BLEU (Belgisch Luxemburgse Economische Unie) het nooit tot een monetaire unie hebben gebracht, zijn beider munten nu door de euro vervangen. De dynamiek van de eenheidsmarkt; de coördinatie van het economisch en financieel beleid; het vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal;

Op middellange termijn zal een beslissing moeten worden genomen over continuering van het Benelux Verdrag van 1958. Het is de hoogste tijd nu al standpunten te bepalen. Als voorschot een bijdrage vanuit het perspectief van Vlaanderen.

de mededingingsvoorwaarden – al deze zaken zijn als doelstellingen in het Beneluxverdrag opgenomen, maar voor het overgrote deel door de EU (en vooral door de eurozone) ingehaald. Hetzelfde geldt voor art. 10 van het Beneluxverdrag (de gemeenschappelijke handelspolitiek, het gemeenschappelijk beleid inzake buitenlandse handel, incl. de toltarieven) en art. 12 (de wisselkoersen). Kortom, de financieel-economische samenwerkingsintenties van België, Nederland en Luxemburg werden voor het grootste deel in het veel breder kader van de EU opgenomen en zijn daar vérgaand verwezenlijkt.

Anderzijds heeft zich sinds 1958 een zodanig fundamenteel verschil in de institutionele ontwikkeling der drie staten voorgedaan, dat het voor één der drie partners (België) vrijwel onmogelijk is geworden het Verdrag van 1958 'ne varietur' voort te zetten. Art. 1 van de Belgische grondwet van 1993 bepaalt immers: 'België is een federale staat samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.' Voorts verschaft art. 167 van de grondwet aan deze gewesten en gemeenschappen de mogelijkheid hun buitenlandse betrekkingen te organiseren (incl. het verdragsrecht) in alle aangelegenheden waarvoor ze binnen België bevoegd zijn; volgens het beginsel *in foro externo, in foro interno*. In het licht van die beginselen is het Beneluxverdrag een zg. gemengd verdrag, nl. een

overeenkomst waarin het zowel over federale als over gewestelijke bevoegdheden gaat, en waarvoor zowel de Belgische federatie als haar gewesten en gemeenschappen partners zijn.

Als men in ogenschouw neemt dat er aan het Beneluxverdrag over de *douane-unie* (Londen, 5 september 1944) nagenoeg drie jaren van onderhandeling zijn voorafgegaan en dat de voorbereiding van het verdrag van 1958 over de economische unie praktisch evenveel tijd heeft gekost, dan kan met recht geconcludeerd worden dat men *nu dringend* met de voorbereiding van de vervalddag van 2008 moet beginnen. Voor Vlaanderen houdt dit in dat het zijn posities tegenover het Verdrag en tegenover de partners (Nederland, Luxemburg, het federale België, alsmede de andere Belgische gewesten en gemeenschappen) moet bestuderen en aanscherpen. Dit artikel vormt een bijdrage hiertoe.

Vlaams perspectief

Voor onze analyse omtrent de Vlaamse positie ten opzichte van de toekomst van het Beneluxverdrag gaan we uit van twee officiële documenten die een eerste aanduiding voor die positie kunnen zijn.

- 1 *Het regeerakkoord 2004* van de Vlaamse Regering (2004-2009), die in juli 2004 beëdigd werd. Op blz. 81 van dat akkoord wordt vermeld: 'Naar aanleiding van het aflopen van het Beneluxverdrag in 2010 [sic] streeft Vlaanderen naar een grotere regionale betrokkenheid bij de verderzetting van deze samenwerking.'
- 2 Bij de bespreking van het regeringsprogramma van het aantredende Vlaamse kabinet lag ook nog ter tafel het belangrijke document *Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma. Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking*. Over de Benelux staat daarin op blz. 16 het volgende: 'Ook de samenwerking in Benelux verband zal, naar aanleiding van het aflopen van het Beneluxverdrag in 2010 [sic], tijdens de komende legislatuur onder de aandacht komen. Elk van de verschillende verdragspartners dient zich te beraden over het al dan niet van kracht blijven van het verdrag en – zo ja – onder welke modaliteiten. Dit is ook van belang voor de Belgische deelstaten. Het werkerrein van de Benelux Economische Unie situeert zich immers voor een groot deel op de domeinen waarvoor de deelstaten bevoegd zijn: economie, ruimtelijke ordening, grensoverschrijdende samenwerking, milieu-beheer, enz.'

Verdragsnetwerk

Wanneer men zijn oor bij Vlaamse kringen (politici

en samenleving) te luisteren legt, valt het op hoe de relatie Vlaanderen-Nederland, haar verbetering en verdere ontwikkeling, bijna steeds als prioriteiten worden ervaren. Maar zij wordt meteen getemperd door de vraag of Nederland wel in die zelfde richting marcheert, of door de vaststelling dat de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen toch vaak gekenmerkt werd door 'eigen direct belang eerst' (vgl. Schelde, IJzeren Rijn, enz.).

In die Vlaamse optiek wordt het thans bestaande verdragsnetwerk als nogal onoverzichtelijk ervaren. De betrekkingen tussen Nederland en Vlaanderen zitten thans ingekapseld in een geheel van Belgische verdragen enerzijds en van Vlaamse verdragsteksten anderzijds. Als verdragen die België afsloot met Nederland en die mede bepalend zijn voor de Vlaamse betrekkingen met Nederland, kunnen worden vermeld:

- het reeds genoemde Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (1958);
- het 'Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de Nederlandse Taalunie';² en
- de Beneluxovereenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Territoriale Samenwerkingsverbanden of Autoriteiten, met een 'Protocol tot aanvulling van die overeenkomst'.³

Dan zijn er thans ook verdragen waarin Vlaanderen partner is en die mede de Nederlands-Vlaamse betrekkingen bepalen. Hier gaat het over drie verdragen, alle gesloten op 17 januari 1995 te Antwerpen, waarin Nederland en Vlaanderen de enige contractanten zijn:

- Verruiming vaarweg Westerschelde;
- Afvoer Maaswater; en
- Verdrag op het gebied van cultuur, onderwijs, wetenschappen en welzijn.

Bovendien zijn op 17 januari 1995 nog twee verdragen gesloten tussen Vlaanderen en Nederland en nog andere partners, te weten Frankrijk, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, over de bescherming van de waterkwaliteit van de Maas, respectievelijk de Schelde.

Ten slotte werden er tussen Vlaanderen en Nederland op 3 december 2002 te Gent nog twee verdragen op milieugebied gesloten: het Scheldeverdrag en het Maasverdrag.

Aanzetten tot een standpuntbepaling

De constitutionele ontwikkeling binnen België – steeds meer bevoegdheden voor de deelgebieden, steeds minder voor de centrale staat – heeft tot gevolg gehad dat er binnen Vlaanderen (regering, administratie, parlement, samenleving, e.a.) een groeiend draag-

vlak bestaat voor eigen standpunten inzake buitenlandse politiek, in het bijzonder wat betreft de Benelux en de Vlaams-Nederlandse betrekkingen. Ter voorbereiding van dit artikel zijn systematisch personen uit politieke kringen en uit de samenleving geïnterviewd, incl. Vlamingen die in de top der Belgische diplomatie werkzaam zijn. Uit deze gesprekken werd gaandeweg duidelijk dat in België de federale diplomatie en de regionale buitenlandse betrekkingen tot nu toe met elkaar weinig of geen overleg hebben gehad over de toekomst van de Benelux. Wat hieronder volgt is een objectief resumé van de ideeën die leven.

Opvallend is dat in autonome Vlaamse kringen, meer dan in de Belgische federale gedachtengang, wordt beklemtoond dat de Benelux een gepasseerd station zou zijn en dat het tijd wordt een *algemeen samenwerkingsverdrag Nederland-Vlaanderen* te ontwikkelen, dat het hierboven geschetste verdragsnetwerk voor het grootste deel zou kunnen vervangen. Een operatie die gelijkenis vertoont met het Europees grondwettelijk verdrag dat, indien het geratificeerd wordt, de vorige EU-verdragen overbodig zou moeten maken.

Wat blijft er na vijftig jaar nog beschikbaar als eigen Beneluxwerkerterrein? Dat is een vraag die door alle geïnterviewden herhaaldelijk aan de orde werd gesteld. Blijkbaar niet langer datgene waarmee de EU intussen steeds intensiever bezig blijkt: de economische en monetaire unie; bewegingsvrijheid van personen, goederen en kapitaal; financieel, fiscaal en mededingingsbeleid e.d. Wel naar voren gebracht worden nog mogelijkheden op werkerterreinen die ook wel door de EU worden bestreken, maar waarin de Benelux in het eigen gebied nog veel verder zou kunnen gaan, zoals verdieping van de binnenmarkt, grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven en éénmaking van het recht. Ook wordt er herinnerd aan initiatieven waarvoor de Raadgevende Interparlementaire Raad van de Benelux in 2002 heeft gepleit, zoals het openen van gemeenschappelijke ambassades. Hieraan is tot nu toe echter nog geen enkel gevolg gegeven. Ten slotte vestigen de voorstanders van een (dan wel gewijzigd) Beneluxverdrag de aandacht op het feit dat art. 15 van het Verdrag gemeenschappelijke instellingen heeft gecreëerd, waardoor er nu binnen het Beneluxgebied een netwerk van contacten bestaat waarvan de verdwijning een flinke aderlating zou betekenen. En wanneer werd opgebracht dat het secretariaat-generaal van de Benelux nu niet bepaald getuigt van grote bewogenheid, was de reactie onder veel geïnterviewden dat dit instrument nauwelijks wordt aangestuurd vanuit het driedelige politieke niveau (de drie regeringen).

Toen wij de vragen aan de geïnterviewden aan-

scherpten, en wij hen daarmee dwongen tot meer duidelijkheid, viel op dat velen de vraag over de toekomst van het Verdrag van 1958 in feite transformeerden tot een ander debat, namelijk *de vraag over de politieke samenwerking op Benelux-niveau*. Nu de Europese Unie 25 lidstaten telt – en op termijn wellicht nog meer – groeit het besef dat de drie Beneluxstaten binnen de Unie steeds aan invloed verloren naarmate het ledental steeg: van 6 naar 9, van 9 naar 15, van 15 naar 25. Nu de economische doelstellingen van het Beneluxverdrag in grote mate door de EU zijn (en verder worden) verwezenlijkt, is dan het ogenblik niet gekomen de Benelux om te vormen van een economisch tot een politiek samenwerkingsverband? Politiek gaat immers om macht en invloed; en de vraag is dan of de drie staten *gezamenlijk* niet meer gewicht binnen de EU in de schaal zouden kunnen leggen.

Wie die vraag opbrengt, is ook verplicht na te gaan hoe het gesteld is met de *politieke realiteit van dit moment*. Indien er politieke wil aanwezig is, kan er immers al veel zonder, en nog meer met, een verdrag verwezenlijkt worden. Laten we allereerst de politieke realiteit van de *tandem België-Nederland* onder de loep nemen.

Hier komt men willens nillens tot de vaststelling dat het buitenlands beleid van beide landen de afgelopen vijf jaar flink uit elkaar is gaan lopen. Een reeks dossiers moge hiervan getuigen, zoals de Irak-crisis; de NAVO en de Europese defensiepoet; het aanleunen bij de Angelsaksen dan wel bij het Quai d'Orsay; het al dan niet strak verdedigen van het Stabiliteitspact binnen de euro-zone, enz. Op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken is men ook beslist nog niet vergeten dat Nederland in Nice (2000) voor zich zelf *per se* meer stemgewicht binnen de EU wilde dan voor België-Luxemburg, net zoals sommige Nederlandse politici nog niet vergeten zijn dat België in 1919 Nederlands Limburg en Zeeland wilde annexeren.

Maar ook *binnen België zelf* is er allerminst duidelijkheid over de vraag naar de toekomst van de Benelux. Vele Belgische Franstaligen bezitten een minderheidscomplex: 22 miljoen Nederlandstaligen tegenover 4,5 miljoen Franstaligen. Het was dat complex dat destijds de aanzet tot samenwerking tussen KLM en SABENA in de kiem heeft gesmoord.

Ook *in Vlaanderen* is niet alles eenduidig. Waar in alle beleidsdocumenten Vlaams-Nederlandse samenwerking prioriteit wordt toegekend, bestaat er niettemin oud zeer wanneer het gaat over bijvoorbeeld de Schelde of over de IJzeren Rijn. Het heet dan dat ecologie als voorwendsel wordt gehanteerd om sommige beslissingen niet tot stand te laten komen. Voorts wordt gesteld dat de Taalunie meer aan taalpolitiek zou moeten doen dan sommige Nederlanders lief is.

Sommigen bepleiten bovendien een fusie tussen de verdragen over de taalunie en over de culturele samenwerking. Daar komt bij dat in Vlaanderen ook nogal wat kritiek te beluisteren valt over het feit dat binnen het Beneluxverdrag het Comité van Ministers een te dominante positie zou innemen ten opzichte van de ministers van de Belgische deelstaten.

Conclusies

Biedt de hierboven uitgevoerde analyse nu ruimte tot conclusies wat betreft de toekomst van het Beneluxverdrag? Het gaat ons te ver om van 'conclusies' te spreken; daarvoor zouden immers nog veel meer analyse en evaluatie zijn vereist. Wel lijkt het ons mogelijk enkele *trends en richtingen* aan te duiden waarop verder onderzoek zal moeten inspelen:

- Het verdrag van 1958 lijkt voor het grootste deel door de ontwikkelingen binnen de EU te zijn achterhaald.
- Niettemin lijkt er nog een eigen ruimte voor verdere Beneluxsamenwerking te bestaan. Inzake de verdieping van de binnenlandse markt zouden de drie Beneluxlanden gidsland kunnen zijn en verder kunnen gaan dan nu binnen de EU mogelijk is. Ook kunnen alle instrumenten van grensoverschrijdende samenwerking nog worden verrijkt. Men zou voorts kunnen aanvangen met de eenmaking van het recht. Ten slotte blijft de fundamentele vraag of de drie Beneluxlanden binnen NAVO en EU politieke bundeling verkiezen boven versnippering en gekrakeel.

Deze denkoefening omtrent de toekomst van het Beneluxverdrag van 1958 biedt ook een uitgelezen gelegenheid de samenwerking tussen *Vlaanderen* en *Nederland* op een nieuwe leest te schoeien. De vraag zou moeten luiden: *Is er ruimte voor een algemeen samenwerkingsverdrag tussen Vlaanderen en Nederland?* Een dergelijk verdrag zou alle elementen omvatten van het verdrag van 1958 waarvoor *Vlaanderen* intussen bevoegd is geworden en die nog niet door de EU verwezelijkt zouden zijn; maar ook zou het de taalunie; het cultureel verdrag van 1995; en de samenwerking inzake infrastructuur en ecologie moeten vervangen.

Tot besluit

Alleen al de opsomming van alles wat hierboven werd aangeduid, is als argument voldoende om zonder uitstel een aanvang te maken met het voorbereidende werk dat moet leiden tot meer inzicht en een duidelijke strategie. Zo zouden België, Nederland en Luxemburg de balans moeten opmaken van alle verworvenheden en minpunten die sedert 1958 konden worden

opgetekend, inclusief de min- of meerwaarde binnen de EU. Ten slotte gaat het om de relevantie van de Benelux. Tegelijkertijd is het moment erg opportuun voor een inventarisatie van de wederzijdse belangen van *Vlaanderen* en *Nederland*: een inventarisatie van datgene wat men als strategische doelstelling voor de toekomst wil. De tijd dringt. ■

Noten

- 1 Voor België ondertekenden premier A. van Acker en minister van buitenlandse zaken V. Larock; voor Luxemburg premier en minister van buitenlandse zaken J. Bech; en voor Nederland premier W. Drees en minister van buitenlandse zaken J. Luns. [Zie over de Benelux en de EU ook: J.W. Brouwer, 'Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa: van innige partners naar gewone burens', in: *Internationale Spectator*, oktober 2003, blz. 466-471; en H. Gysels, 'Benelux en Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 329; toegevoegd eindred.]
- 2 Ondertekend te Brussel op 9 september 1980, voor België door Ch. F. Nothomb, voor Nederland door D.F. van der Mei.
- 3 Ondertekend te Brussel op 12 september 1986 door L. Tindemans (België), W.D. van den Berg (Nederland) en R. Goebbels (Luxemburg).

Over de auteur

JAN E. HENDRICKX is oud-ambassadeur van België en voorzitter van de 'Rubens Stichting: Instituut voor internationale betrekkingen'.

Gerald R. Ford als Amerikaans president

ALI MOLENAAR

ALFONS LAMMERS, EMERITUS-HOOGLE-
raar amerikanistiek te Leiden pu-
bliceerde onder andere al over de
presidenten Clinton en Roosevelt.
Zijn nieuwste boek handelt over
Gerald R. Ford, president van de
Verenigde Staten van 1974 tot 1977,
een president die het meest wordt
gezien als tussenpaus. Een president
die te beminnelijk, te aardig was en
niet in staat tot het uitdelen van
steken onder de gordel; hij was niet
'tricky' zoals Richard Nixon. Het was
vanwege deze 'braafheid', dat de uit-
gever van Lammers Gerald Ford als
president eigenlijk te weinig opzien-
barend achtte om een biografie aan
te wijden.

Ford is het meest bekend gewor-
den als 'the man who pardoned
Nixon'. Het was één van zijn eerste
beslissingen als president en meteen
zijn meest omstreden besluit. Vooral
de geheimzinnigheid waarmee de
beslissing gepaard was gegaan,
speelde hem parten. Zijn enige
intentie was de natie te laten
genezen van de periode-Nixon.
Achteraf heeft Ford ook gelijk gekre-
gen van de historici: Amerika moest
zich uit deze periode bevrijden,
omdat het leven doorging en andere
(nationale en internationale) proble-
men zich aandienen. Het directe
gevolg voor Ford was dat de Con-
gresverkiezingen van november
1974 uitdraaiden op een groot ver-
lies voor de Republikeinse partij.

Het meest opzienbarende ele-
ment in Fords buitenlandse politiek

was het *Maya-
guez*-incident in
mei 1975. Twee
weken na de
capitulatie van
Saigon beschoten

kanonneerboten van de Rode Khmer
in de Golf van Thailand het
Amerikaanse vrachtschip de
Mayaguez. Het Witte Huis besloot
tot harde actie; de bemanning van
het schip moest worden gered. Drie
dagen lang draaide alles om de
herovering van het schip. Volgens de
bepalingen van de in 1973 aanvaarde
War Powers Act was de president ver-
plicht overleg te plegen met Huis en
Senaat alvorens waar dan ook ter
wereld Amerikaanse strijdkrachten
in te zetten. Ford liet dat na en be-
zwoer het Congres dat de ernst van
de situatie geen uitstel had geduld.
Overigens had Ford wel politiek suc-
ces met dit incident, al was dat
slechts van korte duur. Achteraf
heerste de mening dat de ernst van
de *Mayaguez*-affaire schromelijk was
overdreven. In het hele proces was
nogal wat fout gegaan. Thans wordt
de affaire als niet meer dan een voet-
noot in de Amerikaanse geschiedenis
beschouwd. Het komt niet voor in
handboeken over de Amerikaanse
buitenlandse politiek. Fords eigen
memoires vermelden het overigens
wel.

Dit boek geeft wel een beeld van
een tussenpaus, een middelmatige
president, die nooit door het volk tot
deze positie was gekozen. Wat het

Alfons Lammers: *De Hallelujah Republiek.
Van Ford tot Bush.*

Amsterdam: Uitgeverij Balans, maart 2004;
220 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-5018-716-1

boek uitermate lezenswaardig maakt,
zijn de diverse uitstapjes naar andere
personen, zoals zijn vrouw Betty,
president Richard Nixon en Sinclair
Lewis, de Nobelprijswinnaar die de
figuur Babbitt creëerde. Babbitt 'real-
ly liked people', waarmee de sprong
naar Ford weer wordt gemaakt, want
Ford leek op Babbitt. Ford was een
even degelijke, betrokken Repu-
blikein als Babbitt, ook afkomstig uit
the *Midwest*, ook lid van zoveel
mogelijk verenigingen. Babbitt was
stellig in zijn houding ten opzichte
van Europa, Amerika was superieur.
Zo'n houding versterkte de anti-
Amerikaanse stemming in Europa.
Ook Johnny Cash en Bob Hope
behoren tot de ogenschijnlijk niet
direct voor de hand liggende onder-
werpen.

Verdere uitstapjes geven een
kleurrijk beeld van het Amerikaanse
politieke leven. Karl Rove, het zoge-
heten 'brein' achter president Bush,
krijgt veel aandacht. Via Rove wordt
de overstap gemaakt naar Hillary
Clinton, Democratisch senator van
New York. Haar politieke verleden
plaatst haar – letterlijk – naast
Gerald Ford. In haar jeugd is ze lid
geweest van de Republikeinse partij
en haar boek *Living History* bevat
een foto waarop de jeugdige Hillary

tussen Gerald Ford en twee andere vooraanstaande Republikeinen staat. Van Hillary gaan we naar het Hoog-gerechtshof en naar opperrechter William Rehnquist, een aarts-conservatief die door Nixon in het Hof is benoemd.

Zo op het eerste gezicht lijkt het boek een rommeltje, maar uitein-

delijk komt Lammers weer bij zijn onderwerp, Gerald R. Ford, terug. De *Hallelujah Republiek* is, zoals alle boeken van Lammers, zeer goed te lezen. Hoewel Ford geen onderwerp mocht zijn van zijn boek, is Lammers er toch in geslaagd een meesterlijk boek aan hem te wijden. Dat het zetduiveltje hem parten

speelt en op blz. 64 Nixon in 1975 laat overlijden in plaats van op 22 april 1994, zoals op blz. 75 correct staat vermeld, is hem dan ook gaarne vergeven. ■

ALI MOLENAAR, historicus, is als informatiespecialist verbonden aan het Instituut Clingendael.

Brusselse lobbylessen: omkoping en karnemelk taboe

JOEP BOERBOOM

Anne Doedens, Peter 't Lam, Liek Mulder:
Succesvol lobbyen in Brussel - Gids voor de
publieke sector.

Amsterdam: De Prom, 2004; 143 blz.; 12,95 euro;
ISBN: 90-6801-593-1

IN DE AFGELOPEN JAREN ZIJN VAN DE hand van Nederlandse auteurs diverse beschouwingen verschenen over lobbyen in Brussel, variërend van kloekke theoretische werken als Van Schendelens *Machiavelli in Brussels* tot toegankelijke impressies van ervaringsdeskundigen uit de publieke en lobbysector, zoals de eerder dit jaar verschenen bundel *Het Brussels Labyrint*.

Succesvol lobbyen in Brussel behoort tot het genre van de gidsen en handboeken. De bundel helpt vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten hun weg te vinden binnen de Europese instellingen. De term 'lobby' wordt ruim opgevat; de bundel beperkt zich niet tot *beleidsbeïnvloeding*, maar geeft bijvoorbeeld ook tips over het *inschrijven op aanbestedingen* en het *aanvragen van subsidie*.

De gids geeft een helder overzicht van de belangrijkste Europese instellingen, verdragen, procedures en begrippen. Het centrale hoofdstuk brengt de lezer vervolgens in vier stappen (oriëntatie, voorbereiding, uitvoering, evaluatie) de basisbeginselen van het lobbyvak bij.

Hierbij komen weinig verrassende maar niet onbelangrijke stelregels naar voren: begin tijdig, ken de procedures en zoek bondgenoten. Ook wordt stilgestaan bij culturele verschillen in Europa. Zo wordt de lobbyist sterk ontraden karnemelk te serveren bij de lunch. Zeker Zuid-Europeaan zullen dit volgens de auteurs als een belediging opvatten.

Het stappenplan wordt geïllustreerd aan de hand van vijf voorbeeldlobby's. Dit hoofdstuk stelt nogal teleur. Wie concrete casussen verwacht waaruit lering getrokken kan worden, komt bedrogen uit. Er wordt slechts in algemene termen herhaald welke stappen je moet zetten bij subsidieaanvragen. Ten slotte volgt nog een uitgebreide lijst van subsidieregelingen, nuttige adressen en websites.

De bundel is rijkelijk gelardeerd met uitspraken van ervaringsdeskundigen. Soms is dit verhelderend, maar vaak doet het afbreuk aan de 'gidswerking'. Bovendien krijg je als lezer de indruk dat de opmerkingen van de ervaringsdeskundigen wel erg klakkeloos zijn overgenomen of verkeerd zijn geciteerd. Wat te den-

ken van deze: 'Een Engelsman en een Fransman kunnen in het Engels worden aangesproken. Zoekt u echter contact met een Spanjaard, Duitser, Griek of Italiaan, neem dan iemand mee die hun taal spreekt.' Bij mijn weten staan de Fransen niet bekend om hun goede beheersing van de Engelse taal en hoeft evenmin voor iedere Spanjaard een tolk te worden meegenomen.

Wie enigszins bekend is met de werking van de Europese instellingen en met Brusselse belangenbehartiging, zal in deze gids weinig nieuws vinden. Maar voor (te) veel functionarissen van hogere en lagere overheden is Brussel nog onontgonnen terrein. De auteurs wijzen erop dat Nederlandse overheden aantoonbaar zijn ondervertegenwoordigd in de Brusselse lobby. Op grond van bevolkingsomvang en economie zou ongeveer 6% van de lobbyisten voor de publieke sector Nederlandse belangen moeten behartigen; in de praktijk is dat slechts 3%. Doordat verhalen over ingewikkelde procedures en fraude overheden en instellingen afschrikken, laat Nederland bovendien veel subsidiegeld in Brus-

sel liggen. Voor veel beginnende 'lobbyisten' zal deze laagdrempelige kennismaking dus wel degelijk in een behoefte voorzien.

Betekent dit dat de auteurs in hun opzet zijn geslaagd? Helaas niet helemaal en dat is vooral te wijten aan de slordige redactie van het boek. Om het werkelijk als gids te laten fungeren, is een heldere structuur essentieel. En juist hier ontbreekt het aan. Vooral in het centra-

le hoofdstuk raakt de lezer het spoor bijster door de gebrekkige samenhang en door het woud aan tussenkopjes, onderlinge verwijzingen en onnodige herhalingen. Ook worden termen door elkaar gehaald, wat tot verwarring leidt, zeker bij een doelgroep waarvoor Europa geen dagelijkse kost is.

Een laagdrempelige gids voor beginnende lobbyisten kan bijdragen aan de broodnodige professio-

nalisering van de Nederlandse lobby in Brussel. In dat opzicht verdient een gids als deze een tweede druk, maar dan wel aangepast aan de actualiteit (het boek verscheen vóór de uitbreiding en vóór de Europese verkiezingen) en na een grondige redactie. ■

DRS J. BOERBOOM is werkzaam bij het Europees Parlement in Brussel.

Nederlands militair beleid onderbouwd

J.G. SICCAMA

E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch en I.M. de Jong (red.): *Krijgsmacht: Studies over de organisatie en het optreden.*

Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2004; xvi + 768 blz.; 52,50 euro; ISBN: 90-13-01130-6

DIT IS EEN VOLUMINEUZE BUNDEL, waarin een beschrijving wordt gegeven van de Nederlandse krijgsmacht op dit moment. Het boek maakt deel uit van een reeks overzichtswerken onder de titel 'Orde en Veiligheid'. Deze reeks verschijnt onder eindredactie van E.R. Muller, als hoogleeraar conflictbeslechting verbonden aan de Universiteit Leiden. Muller is daarnaast onder meer directeur van het COT (Crisis Onderzoeks Team), Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. In die hoedanigheid trad hij eerder op als mederedacteur van een soortgelijke bundel over de Nederlandse politie. Een bundel over 'Veiligheid' verschijnt eveneens dit jaar, terwijl nog op zijn minst zeven andere werken op stapel staan.

Muller maakt bij de samenstelling van de boeken gebruik van auteurs die zelf deel uitmaken van de desbetreffende overheidsorganisatie (in dit geval: de krijgsmacht) of die onderwijsposities bekleden die nauw verwant zijn aan de defensieorganisatie. Dit levert doorgaans deskundige beschrijvingen van deelas-

pecten van het krijgsbedrijf op. Het nadeel is uiteraard dat de auteurs over hun eigen bedrijf, hun eigen vak en over hun eigen werk schrijven, wat de wetenschappelijke onafhankelijkheid niet ten goede komt, hoe hoog daar in de inleiding ook van wordt opgegeven. Een objectieve kijk van boven ('helicopter view'), waarin ook plaats is voor kritische invalshoeken, ontbreekt dientengevolge veelal. Sommige beschouwingen, zoals die over de krijgsmacht-delen, maken zelfs een nogal reclamachtige indruk.

De bundel is verdeeld in drie afdelingen: I Bestel; II Organisatie; en III Inzet en optreden. In deel I ('Bestel') wordt de geschiedenis van de Nederlandse krijgsmacht geschetst door Hoffenaar; de internationale context waarin de Nederlandse defensie is ingebed door Teunissen en Emmens; en het defensiebeleid na de Koude Oorlog door De Wijk. Verder komen het juridisch kader (Coolen en Walgemoed); de politiek-militaire betrekkingen (Rosenthal, voorzitter van het COT);

de relaties tussen krijgsmacht en maatschappij (Van der Meulen en Soeters); de rol van de Rekenkamer (Stuiveling en Van Westing) en die van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (De Keizer) aan bod.

In deel II ('Organisatie') passeren achtereenvolgens de krijgsmacht-delen (Meulman en Ruitenbergh); de besturing (Van Baal); en de planning (De Jong) de revue. Vervolgens wordt ingegaan op deelaspecten: internationale vredesoperaties (Klep en Van Gils); opleiding en training (Roos, Hylkema, Leijtens en Satijn); het personeelsbeleid (Ten Anscher, Leijh, Schoeman); materieel en logistiek (in een naar verhouding kort hoofdstuk van de hand van Roos en Starink); de relatie met technologie (Van Hoek, Pasmaan en Spee); infrastructuur en ruimtelijke ordening (Van de Rovaart); financiering (Onincx en Thuis); de organisatiestructuur (Vroom en Soeters); tradities (Hekman en Plink); en ethische dilemma's (Van Baarda, Verweij en Homan).

Relatief wordt aan de *output* van

de krijgsmacht (deel III: 'Inzet en optreden') de minste aandacht besteed. Merkwaaardig genoeg zijn de vredesoperaties niet in dit deel, maar in deel II opgenomen. Na een algemene inleiding over strategie, van de hand van Bosch en Teitler, worden in dit deel het optreden ter zee (Van der Knaap en Casparie), te land (De Munnik) en in de lucht (Van Angeren) behandeld. Hierna volgt een prikkelend hoofdstuk over gezamenlijk (*joint*) en in combinatie met andere landen (*combined*) optreden, dat is geschreven door de huidige sous-chef operatiën van de Defensiestaf Cobelens en de commandant van de luchtmobiele brigade Gijsbers. Ten slotte wordt door Van Reijn en Metselaar ingegaan op de organisatie van de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD), op 'lessons learnt' door Sandee en Wijninga en op de derde hoofdtaak van Defensie (d.w.z. dienstverlening aan civiele autoriteiten) door Ruitenbergh en Duine.

Het geheel wordt voorafgegaan, respectievelijk afgesloten door een inleiding (geschreven door Muller en Van Eekelen) en een uitleiding (geschreven door de vier redacteuren gezamenlijk), waarin een aantal soms tamelijk uitdagende stellingen over de krijgsmacht wordt geponeerd. Deze hoofdstukken geven louter de overtuiging van de desbetreffende auteurs weer en pretenderen derhalve minder objectief beschrijvend van karakter te zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat sommige auteurs van de andere hoofdstukken hun eigen opvattingen altijd onder stoelen of banken steken. Zo constateren Emmens en Teunissen op blz. 130 met nauwelijks verholen tevredenheid dat Nederland zijn traditie van trouwe NAVO-bondgenoot heeft voortgezet. In zijn kritiek op de in de Prinsjesdagbrief (2003) aangekondigde plannen behoort volgens De Wijk een investeringspercentage van 25 procent als 'gezond' te worden beschouwd (blz. 172), terwijl hij

hier op blz. 175 zelfs 30 procent van maakt. De Wijk blijkt ook aanhanger van de hypothese dat er constanten in de Nederlandse politiek bestaan (blz. 150 e.v.). Hieraan zou slechts worden getwijfeld omdat er te weinig empirisch onderzoek naar zou zijn verricht. In feite is de constantenhypothese echter bekritiseerd omdat het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid sterke wisselingen vertoont en omdat degenen die zich desondanks van deze hypothese bedienen, voornamelijk politiek-propagandistische doelstellingen voor ogen hebben. In dit geval gebruikt De Wijk de vermeende moralistische benadering van het Nederlandse beleid ter verklaring van 'Srebrenica' en het 'niet goed raad' weten van de Nederlandse politiek met Kosovo (blz. 176).

Een derde voorbeeld van vermenging van het normatieve en het feitelijke is de conclusie (op blz. 274) dat 'het in de rede ligt' te veronderstellen dat de componenttoezicht, althans de algemene inspectiefunctie, zal worden belegd bij de 'Inspecteur-generaal der Krijgsmacht' (IGK). Tot dusverre heeft de IGK nog voornamelijk de functie van ombudsman.

De beschouwing over het personeelsbeleid spreekt zich onomwonden uit ten gunste van de voorgenomen invoering van het 'up-or-out'-systeem, maar eindigt met de waarschuwing dat, zolang er geen concrete consequenties worden verbonden aan de prioriteitswijziging (in de richting van crisisbeheersing), 'de richting voor de krijgsmacht onduidelijk is' (blz. 477). Opmerkelijk is ook het pleidooi van Cobelens en Gijsbers over te gaan tot invoering van een 'paars management development'-systeem (blz. 675), tot meer strategische visie in de krijgsmachtbrede planning en tot oprichting van een 'Permanent Joint Headquarters' (PJHQ), die naar de mening van de auteurs 'niet al te veel jaren' op zich zal laten wachten (blz. 676). Dit pleidooi voor een gezamenlijke

benadering staat in schril contrast met de verschotte (d.w.z. per afzonderlijk krijgsmachtdeel georganiseerde) benadering die in dit boek is gevolgd ten aanzien van onder meer de opleidingen, het wetenschappelijk onderzoek en de krijgsmachtdelen zelf.

Een tweede kanttekening bij de bundel betreft het optreden van tegenstrijdigheden. Zo bepleiten Muller en Van Eekelen in hun inleiding vurig dat topmilitairen in het vervolg actiever deelnemen aan het politieke en publieke debat. Rosenthal maant daarentegen tot grotere voorzichtigheid: 'Maar pogingen tot beïnvloeding van het politieke gezag moeten binnen bepaalde grenzen blijven' (blz. 208). Hoffenaar schetst op blz. 41-42 hoe de Koninklijke Marine erin slaagde de aanvankelijke ideeën binnen de NAVO om haar taak te beperken tot kustverdediging, te verijdelen. Dit deel der geschiedenis ontbreekt echter nageen in de geschiedschrijving van het krijgsmachtdeel zelve (blz. 282-283). Op blz. 332 wordt gesteld dat voor de opvolging van de F-16 'in principe' is gekozen voor de Joint Strike Fighter (JSF). Daarentegen wordt op blz. 488 gesteld dat al besloten zou zijn de JSF voor de luchtmacht te bouwen. In feite is de beslissing tot de koop van de JSF nog niet genomen. Voor dit soort gevallen hadden kruisverwijzingen een oplossing kunnen bieden. Nu komen sommige onderwerpen (de drie hoofdtaken van Defensie; het Toetsingskader voor de uitzending van Nederlandse militaire eenheden; de Prinsjesdagbrief) in licht afwijkende bewoordingen een groot aantal malen aan de orde. Overigens kan dit juist de opzet zijn geweest van de samenstellers van het boek, aangezien zij beogen dat dit 'zowel als één geheel als naslagwerk (kan) worden gelezen' (blz. 3).

In het algemeen voldoet dit boek zeer goed aan de doelstellingen. Het doet een beetje denken aan de bundel die ten behoeve van nieuw aan-

trekende bewindslieden op Defensie wordt samengesteld, zij het dat lezing van deze veel langere bundel de nieuwkomers aanzienlijk meer tijd zou kosten. Dit doet ook de vraag rijzen naar de houdbaarheidsdatum van dit werk. Zo valt op dat in het zeer gedetailleerde internationale hoofdstuk al een *update* is opgenomen over de meest recente ontwikkelingen in en tussen de NAVO en de EU. Op andere plaatsen is de bundel bij verschijning al ingehaald door de werkelijkheid.

Zo is op blz. 728 nog sprake van drie brigades van de Koninklijke Landmacht en op blz. 287 en 291 van het in oprichting zijn van het derde mariniersbataljon. Hoofdstuk 12 over defensieplanning is in belangrijke mate verouderd. Bij een zo omvangrijk werk zou het te ver voeren alle bijdragen afzonderlijk te bespreken en op alle onjuistheden de aandacht te vestigen. Een aantal fouten dient echter *per se* te worden gesignaleerd.

Bezuinigingen leiden juist wél tot personele reducties (blz. 8); niet 'failed' maar 'rogue' states vormen de 'As van het Kwaad' (blz. 14); de 'politiek gevoelige' nucleaire taak van de F-16 wordt nog steeds voortgezet (blz. 52); het is wat erg eufemistisch de Tweede Golfoorlog (1990-1991) als 'vredesoperatie' te kenschetsen (blz. 75); het Toetsingskader behelst wél een 'checklist' van aandachtspunten (blz. 83); Polen is niet opgetreden als bezettingsmacht in Irak (blz. 106); SHIRBRIG opereert op grond van hoofdstuk VI van het VN-Handvest in plaats van hoofdstuk VII (blz. 123); de eerste hoofdtak is toch niet een gevolg van de tweede? (blz. 157); ondanks het poldermodel is het ambitieniveau voor vredesoperaties onder Balkenende-I wél van vier naar drie verminderd (blz. 158); de discussie over interne en externe veiligheid speelde ook al onder minister Voorhoeve (blz. 170); de kennisgeving gaat in de Toetsingskader-procedure vooraf aan de artikel 100-brief, waarin het besluit tot uitzending

wordt beargumenteerd (blz. 184); volgens het Nederlands beleid leveren militairen geen directe bijdrage aan de wederopbouw na een gewapend conflict, maar scheppen zij daar slechts de voorwaarden voor (blz. 368); hoezo wordt de 'algemene verdedigingstaak' derde prioriteit? (blz. 451); aan de reeks verdedigingslijnen dient de IJsselinie te worden toegevoegd (blz. 518); er is eerder sprake van een *ruime* markt voor overtollig defensiematerieel (blz. 547); kloot-schieten wordt niet in Friesland beoefend (blz. 577); 'humanitaire interventie' was al ruim voor de Kosovo-oorlog onderwerp van debat (blz. 594); bij Clausewitz wordt het politieke doel (*Zweck*) in onderscheid met het militaire doel (*Ziel*) gedefinieerd als het resultaat dat men in onderhandelingen na de oorlog wil bereiken (blz. 654); en de periodieke informatieverstrekking aan het parlement vindt plaats in Stand van zaken-brieven en niet in artikel 100-brieven (blz. 707).

Al deze kritiekpunten nemen niet weg dat met deze bundel over de krijgsmacht de derde steen is gelegd van een fundament onder beschouwingen over het Nederlands militair beleid. Eerdere elementen van dit fundament waren de bundel over militaire strategie en de bundel *Met man en macht* over de militaire geschiedenis van Nederland.¹ Dat is een verdienste waarmee de Faculteit Militaire Wetenschappen haar voordeel kan doen. ■

Noot

- 1 Door mij besproken in de *Internationale Spectator*, oktober 2002 (blz. 519-520) respectievelijk oktober 2003 (blz. 499-501).

DR J.G. SICCAMA is plaatsvervangend directeur algemene beleidszaken op het Ministerie van Defensie en bijzonder hoogleraar in de geschiedenis van de veiligheidsproblematiek aan de Universiteit Utrecht.

Michael Byers, Georg Nolte (red.):
**United States Hegemony and the
Foundations of International Law.**
Cambridge: Cambridge University
Press, 2003; xvii + 531 blz.;
£ 65,= (hardback)
ISBN 0-521-81949-0

De centrale vraag in deze bundel is of de huidige dominantie van de Verenigde Staten tot fundamentele verandering kan leiden in het internationale rechtstelsel ('the international legal system'). De auteurs analyseren zes 'fundamentele terreinen' van het internationale recht die onderhevig kunnen zijn aan verandering, te weten: 'International community, Sovereign equality, Use of force, Customary international law, Law of Treaties, Compliance'. Meer dan dertig specialisten uit Frankrijk, Duitsland, de Verenigde Staten, Groot-Britannië, België, Zwitserland, Ghana, Canada, Australië en Griekenland werkten aan de twintig artikelen mee. In een slothoofdstuk gaat Georg Nolte (Universiteit van Göttingen) na wat de analyses hebben opgeleverd. Er is veel materiaal verzameld en wellicht is men er in deze bundel in geslaagd bepaalde 'foundational areas of international law' te identificeren, die meer dan andere beïnvloed worden door de huidige positie van de Verenigde Staten. Er is nu bijvoorbeeld meer reden nauwgezet de ontwikkeling te volgen met betrekking tot de regels van 'soevereine gelijkheid' en het 'gebruik van geweld' dan om dat te doen met betrekking tot het 'verdragenrecht'. Maar verder dan dat kan men eigenlijk (nog) niet gaan. Het is, aldus Nolte, nog te vroeg om tot duidelijke conclusies te kunnen komen. Ook in de inleiding trof men deze opvatting al aan. Daarin wordt tevens herinnerd aan de krachten die tegen de invloed van de Amerikaanse hegemoniale positie ingaan. Hoezeer *macht* ook belangrijk is in het internationale recht, ze wordt getemperd door bestaande fundamentele concepten en princi-

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Ali Molenaar (A.C.M.), informatiespecialiste bij Instituut Clingendael; drs Niel Walpot (N.W.), als stagiair verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael; drs Simon van Vulpen (S.v.V.), politicoloog, werkzaam in het verzekeringswezen; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website [www.clingendael.nl>library>publications](http://www.clingendael.nl/library>publications)

pes. Die ondersteunen de macht en invloed van hen die zich *wel* aan de regels houden. Het is mede daardoor onwaarschijnlijk dat – althans op de korte termijn – 'the stridently unilateralist, avowedly consensualist Bush administration' grote invloed zal hebben op 'the core aspects of the international legal order'. Wat de lange termijn betreft, is het nog te vroeg iets te zeggen over de vraag of en hoe de fundamenten van het internationale rechtssysteem zullen reageren op de gecombineerde en soms tegenstrijdige krachten die uitgaan van een unieke supermogendheid en een nieuwe, steeds gedifferentieerder internationale gemeenschap. De bundel kan dan ook nooit het laatste woord zijn over de effecten van de Amerikaanse 'predominance on the foundations of international law' (blz. 21 en 22). (F.v.d.B.)

Hillary Rodham Clinton: Living history.

New York: Simon and Schuster, 2003;
562 blz.; \$ 28,=
ISBN 0-7432-2224-5

Hillary Rodham Clinton, echtgenote van voormalig president Bill Clinton, heeft in 2003 haar memoires gepubliceerd. Soms worden er in memoires nog wel eens staatsgeheimen openbaar gemaakt of worden belangwekkende zaken besproken, niet in deze. Eerst gaat zij in sneltreinvaart door jeugd en jonge jaren. Opzienbarend is wel de mededeling

dat ze in haar studententijd Republikeins is geweest. Al op de middelbare school was ze betrokken bij de Republikeinse partij. Pas op Wellesley College kwam ze tot de overtuiging dat haar politieke ideeën meer Democratisch georiënteerd waren. Ze kwam tijdens haar rechtenstudie Bill Clinton tegen; in 1975 trouwden zij. Hun beider leven werd beheerst door politiek; 'hun' eerste verkiezingsoverwinning was in 1976, Bill werd minister van justitie van de staat Arkansas. Het grootste deel van het boek beslaat Hillary's leven als partner in het Witte Huis, maar er is daarnaast ook nog een leven, en dat wordt zeer summier beschreven. Zij werd belast met hervorming van de gezondheidszorg, één van de weinige keren dat een 'First Lady' een taak kreeg binnen de regering van haar man. Het werd een mislukking en het is jammer dat ze niet van de gelegenheid gebruik maakt uit te leggen waardoor het misging. Het ging om een samenloop van omstandigheden, maar welke wordt niet duidelijk gemaakt. Hillary heeft zich ook beziggehouden met rechten van vrouwen en kinderen. Daarbij geeft ze wel haar eigen – vaak wat emotionele – invalshoek. Ze komt natuurlijk zelf uit een tijd waar de emancipatie van de vrouw in volle gang was. Het meest smeuge van Bill Clintons tijd als president was natuurlijk zijn vermeende affaire met Monica Lewinsky, een affaire waarvan Hillary in

feite het slachtoffer was. Volgens haar eigen verhaal geloofde ze Bill toen hij zei dat er niets aan de hand was. Later kon ze niets anders doen dan hem nogmaals geloven toen hij uiteindelijk de waarheid sprak. Haar dilemma was dat Bill niet alleen haar man was, maar ook haar president. Haar echtgenoot kon ze wel vermoorden, maar ze stond nog steeds achter haar president. Bloederige verhalen missen we dus in haar memoires. Op pagina 495 begint het relaas van haar eigen campagne voor senator van de staat New York, het laatste en aardigste hoofdstuk, ook het eind van haar relaas als *First Lady*. Dat omschrijft ook meteen het 'spouse problem'. Wat zou de rol moeten worden van de partner van de kandidaat, die ook zittend president was? Zou hij bijvoorbeeld ook campagne voor haar kunnen voeren? Centrale punten in haar campagne en ook van de periode als *First Lady* zijn: vrouwenrechten, mensenrechten, godsdienstige verdraagzaamheid en democratie. Ze beschrijft ook hoe ze haar man in die zaken in zijn beleid heeft gesteund. Haar motivatie maakt een sterk geïdealiseerde indruk. Over het algemeen is het een prettig te lezen boek, waarbij vooral het laatste gedeelte opvalt; maar haar memoires zijn wel wat onevenwichtig opgebouwd. Het grootste deel wordt ingenomen door de zittingsperiode van haar man, waarbij vooral de affaires opvallen, of juist het ontbreken daarvan. De Whitewater-affaire wordt wel degelijk besproken, maar aan het eind van het relaas is deze nog even onduidelijk als aan het begin. Monica Lewinsky wordt in feite doodgewe- gen. (A.C.M.)

Ruud Janssens: Of Mice and Men, American Imperialism and American Studies.

Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam, 2004; inaugurele rede, 24 oktober 2003; 31 blz.; 7,60 euro ISBN 90-5629-331-1

Janssens behandelt in zijn inaugurele rede het begrip 'Empire' en brengt dit in verband met Amerika en zijn cultuur. Een Amerikaans comité heeft in opdracht van minister van defensie Rumsfeld onderzocht wat de oorzaken van de ondergang van oude grote rijken waren. Hieruit is naar voren gekomen dat alle rijken militair machtig waren, maar op ten minste één ander gebied te kort schoten. Volgens Janssens zal het culturele aspect voor de Verenigde Staten bepalend worden. De rede omvat drie subonderwerpen. In het eerste deel wordt de politieke en militaire macht van de Verenigde Staten uiteengezet. De wereld is na de Koude Oorlog in machtstermen unipolair geworden. De Amerikaanse troepen zijn echter opgeleid om te vechten en niet om politietaken uit te oefenen. In Irak blijkt dit de Amerikanen op te breken. Zelfs op militair gebied kennen de Verenigde Staten dus hun beperkingen. Janssens geeft vervolgens de grenzen van de Amerikaanse economische en culturele macht aan. Dat 'globalisering' nog geen amerikanisering is, wordt ondersteund door het voorbeeld van Euro-Disney, dat laat zien hoe een Amerikaans bedrijf 'globaal' wordt door zich te vestigen in Europa. Om EuroDisney tot een succes te maken, heeft het bedrijf echter compromissen moeten sluiten, om tegemoet te komen aan Europese bezwaren, eisen en verwachtingen. Het derde deel van de rede handelt over de ontwikkeling van de amerikanistiek. Janssens wil de sociologische trend in de amerikanistiek in Amsterdam voortzetten en zich richten op Amerikaanse cultuur. Vooral het beeld dat Amerikanen van zichzelf en hun rol in de wereld hebben, mag zich in zijn belangstelling verheugen. (N.W.)

Antoine Jacobs: Sociale rechten in Amerika.

Utrecht: Uitgeverij LEMMA, 2003; 332 blz.; 40,- euro ISBN 90-5931-153-1

In dit boek geeft prof. dr. A.T.J.M. Jacobs, hoogleraar Sociaal Recht en Sociale Politiek aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg, een schets van de sociale wetgeving in Amerika. Deze wetgeving kent aspecten waar wij in Nederland allerminst afgunstig op kunnen zijn: geen gelijke rechten voor deeltijdwerkers; geen wettelijke vakantierechten; nauwelijks ontslagbescherming; geen medezeggenschap; en belangrijke gaten in de ziektekosten- en werkloosheidsregelingen. Het sociale recht in de Verenigde Staten heeft echter ook meer sympathieke kanten, zoals het anti-discriminatie recht, het recht op *privacy* en de bescherming van klokkenluiders. De Amerikaanse benaderingswijze ruikt op, en zij heeft ook invloed gehad op het Nederlandse sociale recht. Zo zijn in Nederland de Algemene Ouderdomswet AOW, de Algemene Nabestaandenwet ANW, het anti-discriminatie recht en de *privacy*-rechtspraak ingericht naar Amerikaans model. Ook onze bijstandswetgeving en WAO is, respectievelijk wordt nog aangescherpt naar Amerikaans voorbeeld. In de inleiding bespreekt Jacobs de geschiedenis van het moderne sociale recht in Amerika, de politieke patstelling tussen Republikeinen en Democraten en de enorme verscheidenheid van het Amerikaans sociaal recht. Het is een opstapeling van federale wetgeving, wetgeving van de staten en regels vervat in collectieve arbeidsovereenkomsten en personeelsgidsen. Daarna volgt een bespreking van het Amerikaanse systeem van arbeidsverhoudingen, met de strijd tussen vakbonden en werkgeversorganisaties als belangrijk thema. Vervolgens komt het individueel arbeidsrecht aan de orde, waarbij wordt ingegaan op de anti-discriminatie wetgeving, de betekenis van arbeidscontracten en CAO's, de rege-

ling van arbeidsgeschillen en de ont-
slagbescherming. De doctrine van
'employment at will' is bij de helft
van de ontslagen nog een belangrijk
uitgangspunt. Ten slotte wordt het
Amerikaanse sociale-zekerheidsstel-
sel besproken. Hieronder vallen
regelingen voor ouderdom en over-
lijden, arbeidsongeschiktheid, werk-
loosheid en bijstand. Terwijl in
Nederland in de jaren zestig een
Algemene Bijstandswet tot stand
kwam, zijn de Verenigde Staten 'blij-
ven steken in een diversiteit van
onsamenhangende bijstandsregelin-
gen, die verre van universeel zijn en
absoluut geen garantie bieden dat
geen Amerikaan onder de armoede-
grens zakt'. Het boek eindigt met
een globale vergelijking van het
Amerikaanse en Europese sociale
stelsel. Het Amerikaanse sociale sys-
teem brengt het gros van de Ameri-
kanen meer welvaart dan in Europa,
maar het is killer voor de zwaksten
in de samenleving en minder goed
voor het milieu. De Europese sociale
stelsels zijn over het algemeen meer
solidair en egalitair, maar dat gaat
wel ten koste van een stukje extra
welvaart. (S.v.V)

**Rachel Brett & Irma Specht: Young
Soldiers. Why They Choose to
Fight.**

*Genève: International Labour Organi-
zation, 2004; xvi + 191 blz.; 20,= euro
ISBN 92-2-113718-X*

Driehonderdduizend kinderen in
verscheidene delen van de wereld
blijken actief deel te nemen aan
gewelddadige conflicten: sommigen
daartoe gedwongen, maar het
merendeel uit eigen vrije keuze. In
deze studie gaan de auteurs na welke
motieven bij deze deelname van ado-
lescenten aan (semi-)militaire groe-
pen een rol spelen en in welke mate
er inderdaad sprake is van 'vrijwillig-
heid'. Daartoe zijn 53 jongens en
meisjes geïnterviewd die vóór hun
18de jaar participeerden in gewapen-
de groepen in Afghanistan, Colom-
bia, Congo-Brazzaville, Congo-ex-

Zaire, Pakistan, Sierra Leone, Zuid-
Afrika en Sri Lanka. (Van deze lan-
den treft men in een appendix een
'conflictprofiel' aan.) Er zijn tevens
interviews verricht bij onder-18-jari-
gen die geassocieerd waren met
paramilitaire groepen in Noord-Ier-
land en die deel uitmaakten van de
Britse strijdkrachten. De weergave
van delen van deze interviews neemt
een belangrijk deel van de tekst van
de studie in beslag. De auteurs geven
toe dat het om een te kleine groep
ondervraagden gaat om tot vérei-
kende conclusies te komen, maar zij
stellen dat de interviews toch veel
materiaal opleveren. Zowel algemene
als persoonlijke factoren spelen een
rol bij de overwegingen en besluit-
vorming van adolescenten. In con-
frontatie met de realiteit van een
oorlog blijkt er vaak geen weg meer
terug, ook al zou men dit willen.
Sleutelfactoren die kinderen ontvan-
kelijk maken voor deelname, zijn
onder meer: de aanwezigheid van
oorlog; gezinssituatie (aan-/afwezig-
heid van familie-entourage); (afwe-
zigheid van) opleidingsmogelijkhe-
den; werkloosheid; armoede; invloed
van een 'peer group'; en hang naar
status. Wat de vrijwilligheid van de
participatie betreft, draagt deze veel
kenmerken van dwangarbeid: 'in
many cases, the real circumstances
clearly amount to forced labor' (blz.
117). Rachel Brett is 'representative
for human rights at the Quaker Uni-
ted Nations Office' in Genève en is
verbonden aan de Universiteit van
Essex; Irma Specht is antropoloog en
was lange tijd verantwoordelijk voor
het ILO-programma inzake ontwik-
keling, onderzoek en de problema-
tiek verbonden aan de reïntegratie
van oud-strijders. (F.v.d.B.)

**Frederik Grünfeld: Vroegtijdig
optreden van omstanders ter voor-
koming van oorlogen en schendingen
van de rechten van de mens.**
*Utrecht: Universiteit Utrecht (Projec-
ten voor Interdisciplinair Onderzoek
naar de Oorzaken van Mensenrechten-
schendingen (PIOOM); Studie- en
Informatiecentrum Mensenrechten
(SIM) en Onderzoeksschool Rechten
van de Mens), 2003; 51 blz. (+ cd-
rom) (inaugurele rede, 10 december
2003, Universiteit Utrecht)*

In deze inaugurele rede spreekt bij-
zonder hoogleraar op het vakgebied
van Oorzaken van Mensenrechten-
schendingen Frederik Grünfeld over
het onderzoek dat hij heeft gedaan,
en zal voortzetten, naar de oorzaken
van mensenrechtenschendingen.
Het belangrijkste streven van dit
onderzoek is het vinden van indica-
toren die betrouwbare aanwijzingen
vormen voor de waarschijnlijkheid
van het plaatsvinden van mensen-
rechtenschendingen. Deze waar-
schuwingen geven de 'omstanders',
als derde actor naast dader en
slachtoffer, de mogelijkheid tot
vroegtijdig ingrijpen. Beschikbare
gegevens (bijgeleverd op cd-rom)
van de veiligheids- en mensenrech-
tensituatie van 11 landen zijn
gekwantificeerd, om de overzichte-
lijkheid en vergelijkbaarheid te ver-
beten. Volgens het onderzoek
bestaat er samenhang tussen de
mate van geweld en de mate van
mensenrechtenschendingen. Verder
onderzoek moet uitwijzen of de
indicatoren voor militair geweld en
mensenrechtenschendingen aan
elkaar gelijk zijn, verschillen, of
gerelateerd zijn. Het is voor Grün-
feld in ieder geval duidelijk dat
vroegtijdig ingrijpen in situaties
waar rechten worden geschonden,
militair geweld voorkomt en verdere
mensenrechtenschendingen beperkt.
In het Nederlands strafrecht is een
omstanders verplicht in te grijpen
wanneer iemand in levensgevaar
verkeert. De VN zijn als belangrijkste
'omstanders' op internationaal niveau

volgens Grünfeld te terughoudend wanneer het gaat om vroegtijdig ingrijpen om mensenrechtenschendingen te beperken. (N.W)

Matthias Verhelst (red.): Over buitenland gesproken, 10 bijdragen van Wouter Bos.

Amsterdam: Alfred Mozer Stichting van de Partij van de Arbeid, 2004; 95 blz.; (gratis te verkrijgen bij de AMS)

Deze bundel omvat de tekst van een tiental gesproken en geschreven bijdragen van de fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer, Wouter Bos, van 2001 tot heden over internationale onderwerpen. De bundel bestaat uit drie delen: *Nederland en Europa in de wereld: globalisering* (met aandacht voor Afrika en internationale solidariteit); *Europa quo vadis?* (waarin vooral financiële en bestuurlijke aspecten voor Europa centraal staan); en *Nederland en Europa in de wereld: veiligheid* (met bijdragen over Irak en een gezamenlijk Europees buitenlandsbeleid). Het voorwoord komt van PvdA-Europarlementariër Max van den Berg. De reden voor het uitgeven van de bundel die hierin naar voren komt, is de onherkenbare verandering van de internationale situatie van de afgelopen 15 jaar. De politiek moet duidelijk leiderschap tonen door op deze veranderingen te reageren met creativiteit, flexibiliteit en pragmatisme. Van den Berg is van mening dat deze elementen naar voren komen in de geselecteerde bijdragen van Wouter Bos. Bos is niet bang voor complexe problemen, zoekt hier geen simpele ontoreikende antwoorden op en gaat ook de discussie over gevoelige onderwerpen binnen de PvdA, zoals migratiebeleid en EU-lidmaatschap van Turkije, niet uit de weg. De bundel kan een bijdrage leveren aan het denken over de lijn die de PvdA met Nederlands en internationaal beleid moet volgen. (N.W)

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) & Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV): Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid.

Advies No. 35, mei 2004; 96 blz. (zie: www.aiv-advies.nl)

In mei 2003 hebben de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingssamenwerking de AIV & CAVV advies gevraagd inzake de problemen rond 'falende staten'. Sinds 11 september 2001 is duidelijk geworden dat falende staten, naast een gevaar voor de eigen bevolking (mensenrechtenschendingen), ook een gevaar voor omliggende staten en zelfs de wereldgemeenschap als geheel zijn gaan vormen (bijv. terrorisme, criminaliteit en economische schade). Het eerste aspect van het advies is een werkbare definitie. Het belangrijkste deel van de definitie zegt dat een falende staat niet langer bij machte is om (grote delen van) zijn grondgebied te beheersen en de veiligheid van zijn burgers te garanderen, aangezien hij zijn geweldsmopolie verloren heeft. Hoewel de falende staat blijft bestaan als juridische entiteit, met het recht om vrij te blijven van interventies, onderscheidt het rapport de eerder genoemde gevaren als gronden voor bemoeienis. Bemoeienis kan het herstellen van gefaalde staten zijn, maar ook het voorkomen van falen. Het proces van falen bestaat uit drie fasen: *groeïende tegenstellingen*, *verval* en *het falen zelf*. Het bestrijden van de eerste fase moet bestaan uit het beïnvloeden van omstandigheden (bijv. corruptie en werkloosheid). Het *verval* kan vooral worden bestreden door beïnvloeding van de belangrijkste politieke actoren. Wanneer *het falen zelf* begint, moet de internationale gemeenschap verantwoordelijkheid tonen en (eventueel militair) ingrijpen. Vooral voor de VN is bij ingrijpen, maar ook bij herstel van falende staten, een grote

rol weggelegd. Hiervoor zullen de VN echter een flinke vergroting van de financiële middelen nodig hebben. (N.W)

K. Bais & D. Serro: Verslag van 'Je Maintiendrai?' Symposium over nationaal belang en buitenlands beleid.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004; 76 blz. ISBN 90-5328-340-4

Deze bundel vormt de neerslag van het jaarlijkse symposium van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de toekomst van de Nederlandse diplomatie. Verscheidene sprekers (o.a. Heldring en Knapen) zien de toekomst van Nederland primair in Europa en de Europese integratie. Uit de besproken nationale belangen blijkt echter nog altijd een duidelijk Nederlandse visie. Spreker van het welkomstwoord Frank Majoor, secretaris-generaal van het ministerie, ziet dit symposium als bijdrage aan het ontdekken van de Nederlandse belangen en aan het vaststellen van een strategie om deze belangen in het buitenland zo goed mogelijk te dienen. In het post-Fortuyn-tijdperk is er duidelijke kritiek op het Nederlandse internationalisme ontstaan en is het thema eigenbelang meer in de aandacht gekomen. Majoor waarschuwt er echter voor om het eigen belang al te eng te definiëren, omdat internationale samenwerking nu eenmaal onontbeerlijk en veelal ook zeer lonend is. Het perspectief van deze bundel is breed te noemen, met bijdragen op het gebied van de historie (Mak), cultuur (Benali), economie (Roobeek), politiek (Schrijver) en militaire strategie (Colijn). (N.W)

Doeko Bosscher

gives a survey of the history of neoconservatism in the United States, with special emphasis on the influence of the 'neocons' on the foreign policy of president George W. Bush. Neoconservatism originated in the late 1950s and in the 1960s as a reaction to liberal 'excesses'. Neo-conservatives were concerned about the way liberals perceived America as a problem instead of a solution. In addition they favoured the application of America's power to world problems, much more forcefully than for instance the Democrats in 1967, whose lack of vigour in their support for Israel almost resulted in the demise of the Jewish state. In the 1980s and 1990s the neoconservatives thrived during the presidencies of Reagan and Bush Sr. Under Bush Jr. they reached their zenith as government members and advisors, but this does not mean their position of power will be solid for a long time to come.

Maarten van Rossem

focuses on president George W. Bush's 'war on terrorism', in particular the military operations in Afghanistan and Iraq. Given their initial objectives, both these interventions should be considered complete failures, the author argues. Although in Afghanistan the Taliban were successfully removed from power, the co-operation in this endeavour with the traditional warlords united in the Northern Alliance has enhanced their position, rendering effective control by the Kabul government extremely difficult. Furthermore, many of the terrorists managed to escape, including 'top target' Osama bin Laden. The second part of Bush's military campaign against terror, the war in Iraq, has proved an even bigger disaster. The American clarion calls following the swift military occupation were premature. The American forces have proved unable to restore law and order in the country. What should be done next? The Americans do not have an exit strategy. But the real damage for the Americans is that by their arrogant unilateralism as shown during the Iraq intervention they have lost credibility and are now on their way towards international isolation.

Rob de Wijk

argues that the most important victim of the Bush administration's foreign policy has been the transatlantic relationship, in particular NATO. The NATO summit of Istanbul this summer turned out to be the biggest disappointment in the Alliance's history. In order to assess the actual damage done to the transatlantic relations, the author attempts to demonstrate how the Bush government has undermined the main functions of NATO, *i.e.* 1 NATO as a community of values; 2 transatlantic solidarity; 3 the Alliance as a collective-defence organisation; and 4 NATO as an instrument for stabilisation operations. Although Americans and Europeans need each

other, in particular in the struggle against international terrorism, this objective need for co-operation is undermined by the fact that several European political leaders are not prepared to grant president Bush any success. But even if a renewed willingness to co-operate in security matters would emerge, it is highly unlikely to materialise since the military relationship is very unbalanced and neither America nor Europe have sufficient troops available.

Bert van der Zwan and Edwin Bakker

argue that although Cuba did survive the end of the Cold War, fundamental changes will take place. They analyse possible future developments based on the following three assumptions: fundamental changes are not to be expected in the short term and neither in the medium term (three to five years); the current strong position of the armed forces suggests this institution to play a central role in future developments; and the EU is a small player in Cuba. However, the European line of dialogue instead of isolation may contribute positively to minor changes in Cuba before fundamental changes will occur. The authors deal with the current and likely future roles of the present leadership, the armed forces, the 'Miami factor', the United States and the EU. They also doubt whether political and economic transition models of Central and Eastern Europe or the ones of the communist systems in Asia may be of any help to predict which road Cuba will follow.

Louis Baeck

surveys views on globalisation as they have emerged both within China and among Chinese scholars working abroad. The embrace of international capitalism by an authoritarian state makes China a unique case of economic success in the art of globalisation performed by a post-communist regime. However, high growth rates also entail more social polarisation, uneven regional development and urban squalor. In the intellectual landscape two rival groups of dissidents – the liberals and the new leftists – are at odds with the Chinese way of globalisation. Moreover, they challenge the universality claims of the West in the domain of knowledge production and norms; more specifically the Western-oriented rules of the World Bank, IMF and WTO. In their opinion, in a multi-cultural world multi-polarity is the rule and Asian values have a right to be.

Jan Hendrickx

addresses the question whether the Treaty on the Benelux Economic Union (in short: the Benelux Treaty), which

was concluded in 1958 between The Netherlands, Belgium and Luxembourg should be retained or be abolished following its fiftieth birthday in 2008. Since most of the objectives as formulated by the three signatories in 1958 have meanwhile been realised by the European Community and the European Union respectively, there is much to be said for abolishment. On the other hand, there still appears to be room for further co-operation within the Benelux framework. As regards further strengthening of the Internal Market the three countries could constitute a core group. Furthermore, enhanced co-operation between the Netherlands and Flanders (which was assigned considerable autonomy following the federal reforms in Belgium) seems called for, on the basis of the numerous bilateral treaties, in particular on environmental and ecological matters regarding the rivers Scheldt and Meuse and on the protection and promotion of the Dutch language, as concluded in the past decade. Last but not least, the Benelux states could start a process of unification of their respective laws.