

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.

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

J.W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53,-
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij
Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud Oktober 2005

COLUMN

Maurits Berger

Toekomst na Gaza? 497

ARTIKELEN

Atzo Nicolai

Een nieuwe weg naar Europa 499

CHINA

Ingrid d'Hooghe

Amerika en de opkomst
van China: kans of gevaar? 503

Kees Homan

Naar normalisering van Japans
veiligheids- en defensiebeleid:
zorgen over China en Korea 507

Jonathan Holslag

China in de olie 512

Meine Pieter van Dijk

Einde Multi-vezel-akkoord:
Chinese textielzondvloed 517

Marc Jansen

Ruslands demografische crisis:
tegenover de Chinese reus een
Russische dwerg? 520

HET MIDDEN-OOSTEN

Roel Meijer

De soennieten in Irak:
hoe verder na hun verwerping
van de concept-grondwet? 524

Olaf Merk

Federalisme in de Irakese
grondwet 530

Hans Schippers

Satelliet-tv en de Arabische
hervormingen 533

BESPREKINGARTIKEL

Jan Sampiemon

Amerika tussen Eerste en Vierde
Wereldoorlog 538

BOEKBESPREKINGEN

Roel van der Veen over

*Kijkje in de keuken van een
ontluikende supermogendheid* 545

Zoë Papaikonomou over

Libanees toekomstbeeld 546

Birgül Özmen over

*De toekomst van de islam
in Europa* 547

Anique van Ginneken over

*Een merkwaardig handboek
diplomatie* 548

SIGNALEMENTEN

550

SUMMARIES

552

Toekomst na Gaza?

Over de hele wereld klonk er voorzichtig applaus over de ontruiming van de nederzettingen en de terugtrekking van het Israëlische leger uit Gaza. Sedert de bezetting van dit gebied in 1967 door Israël heeft de internationale gemeenschap erop gehamerd dat Israël deze stap zou nemen. Een dergelijke terugtrekking is immers in overeenstemming met het internationale recht.

Maar onder de bevolking van de twee betrokken partijen, Israël en Palestina, zijn er velen die zich hier niet om bekommeren. Voor Israëli's is sprake van een beslissing die vooral een militair-strategisch doel dient. Voor moslimactivisten in Palestina, maar ook in de rest van de wereld, zal zij worden gevierd als de zoveelste overwinning van de islam op het westen. Beide perspectieven hebben niets te maken met het internationale recht, maar met eigen, soms verwrongen percepties van het conflict.

Voor Israëli's geldt in hun conflict met de Palestijnen maar één maatstaf, die van *nationale veiligheid*. Het lijkt in Israël inmiddels een wetmatigheid te worden dat alleen militairen bij het kiezersvolk nog het vertrouwen genieten dat ze deze veiligheid niet zullen verkwanselen. Met als gevolg dat de ijzervreters die ooit klappen hebben uitgedeeld, vervolgens ook de hand kunnen uitsteken om vrede te sluiten. De latere premier Rabin sloeg als hoofd van de strijdkrachten de *Intifada* neer, met als instructie dat de botten van de Palestijnen gebroken moesten worden. Tien jaar later sloot hij vrede met de Palestijnen en werd hij gelauwerd met de Nobelprijs voor de Vrede. Barak werd in de jaren '70 als commando ingezet voor de liquidatie van Palestijnse leiders in Beiroet. Dertig jaar later besloot hij als premier de terugtrekking van de Israëlische bezettingsmacht uit Zuid-Libanon. En Sharon, die het Israëlische leger Libanon had ingestuurd om de PLO definitief te verdrijven, en altijd een fel voorstander is geweest van het nederzettingenbeleid, heeft nu de nederzettingen in Gaza laten ontruimen.

De nederzettingen werden sinds 1967 gebouwd op de Westelijke Jordaanoever en in Gaza. Volgens de Geneefse Verdragen heeft Israël als 'bezetter' van deze gebieden allerlei rechten en plichten jegens de bevolking, waaronder het verbod eigen burgers in bezet gebied te laten wonen. Daar heeft Israël zich weinig van aangetrokken. Het bouwen van nederzet-

tingen, dat sedert 1967 onverdroten is doorgegaan, geeft inmiddels huisvesting aan meer dan 400 duizend Israëli's op de Westelijke Jordaanoever.

Het nederzettingenbeleid is bij de Israëlische generaals echter altijd zeer omstreden geweest. De aanwezigheid van nederzettingen in de Bezette Gebieden werd lange tijd politiek verkocht als het vestigen van een bufferzone tussen Israël en de Arabische buurlanden. Een rechtvaardiging die dus weer was gebaseerd op de nationale veiligheid. Militair gezien was dit echter een onzinnig argument. Hoe kan men zich nu afdoende teweer stellen tegen een Arabische aanval als er Israëlische burgers op het strijdtoneel woonachtig zijn?

Dit gold ook voor de circa achtduizend Israëlische kolonisten in de smalle Gazastrook. Hun aanwezigheid belemmerde het Israëlische leger effectief op te treden tegen de Palestijnen. Bovendien drukte de bescherming van deze kolonisten te zwaar op het Israëlische militaire apparaat. Terugtrekking van zowel de kolonisten als het leger betekent dan vooral dat de Israëlische militairen veel meer armslag hebben gekregen om op te treden als de Palestijnse militanten in Gaza zich zouden roeren tegen Israël.

Van de Palestijnen hoeft men geen applaus te verwachten voor de terugtrekking van Israël uit Gaza. Dat Israël zich na bijna veertig jaar alsnog conformeert aan het internationaal recht, is voor hen geen reden voor dankbaarheid of tevredenheid.

Bovendien is de vraag of de bezetting van Gaza wel is opgeheven. Het Israëlische leger en de kolonisten mogen vertrokken zijn, maar men kan niet spreken van enige mate van Palestijnse zelfstandigheid of autonomie in Gaza. De grenzen en het luchtruim van deze landstrook worden nog steeds door Israël gecontroleerd. Zolang Israël niet toestaat dat schepen en vliegtuigen vanuit Gaza vrije doorgang hebben, is de economie van Gaza volledig in Israëlische handen.

Voorts lijkt er geen sprake te zijn van een Israëlische wijziging in het nederzettingenbeleid. Integendeel. Ter compensatie van de 'afgang' van terugtrekking uit Gaza klinkt al de oproep in het kabinet-Sharon om snel nederzettingen bij te bouwen op de Westelijke Jordaanoever.

Vanuit dit – internationaalrechtelijk – perspectief is er dus weinig reden tot bijzonder optimisme bij

de Palestijnen. Onder militante islamitische groeperingen als Hamas wordt echter wel degelijk opgetogen gereageerd. In hun visie heeft het verzet tegen de bezetter vruchten afgeworpen, vooral omdat deze strijd is gevoerd in de naam van de islam. Zij scharen zich daarmee in de rangen van illustere en bewonderde voorgangers: de *mujahideen* hebben de Russen verdreven uit Afghanistan; Hizbollah heeft Israël verdreven uit Zuid-Libanon; en Irakese en internationale strijders zullen spoedig de Amerikanen verdrijven uit Irak. Aldus de opvatting van de hedendaagse moslimactivist. Dat de feiten en omstandigheden misschien anders zijn, doet er niet toe. De moslimactivisten zien voor zichzelf bevestigd dat een handjevol armoedige strijders, die in naam van de islam streden, de drie grootste militaire mogendheden ter wereld weten te weerstaan, en zelfs te verslaan.

Dit beeld stemt niet optimistisch. Hoeveel zin heeft het te blijven hameren op het internationale recht als de betrokken partijen daar niet om malen? Moeten we blij zijn om een beslissing van Israël die past in de internationale afspraken, terwijl de intenties van Israël daar helemaal niet mee overeenstemmen? Is er nu een vergroot risico dat Hamas zich gesterkt ziet in haar verzet en haar gewelddadigheden zal verdubbelen? We vallen dan weer terug in het vertrouwde cynisme dat ons steeds weer bekruipt als het om het Israëlisch-Palestijns conflict gaat.

Er is echter een *klein lichtpuntje*. Hamas heeft namelijk aangegeven mee te willen doen aan de verkiezingen voor het Palestijnse parlement in januari 2006. Er zou zich dan een ontwikkeling kunnen voordoen zoals die heeft plaatsgevonden met Hizbollah in Libanon. Na terugtrekking van Israël uit Zuid-Libanon in mei 2000 wachtte iedereen in spanning af wat Hizbollah met de energie zou doen die zij al meer dan vijftien jaar in de vorm van (zelfmoord)aanslagen had gericht tegen Israëlische militairen in Zuid-Libanon en burgerdoelwitten in het noorden van Israël. Maar hoewel Hizbollah na 2000 een paramilitaire macht bleef waarmee rekening gehouden moest worden, bleven gewelddadigheden richting Israël uit (behalve enkele schermutselingen op het piepkleine bergplateau Sheba Farms, dat door zowel Libanon als Israël worden geclaimd). Integendeel. Hizbollah heeft sindsdien het strijdtoneel verlegd naar de Libanese binnenlandse politiek, en lijkt zich te hebben neergelegd bij de democratische spelregels die daar gelden.

Een soortgelijk scenario is niet denkbeeldig als Hamas zou meedoen aan de Palestijnse verkiezingen. Net als Hizbollah is Hamas een *nationale* verzetsbeweging, zonder internationale aspiraties. En net als Hizbollah is Hamas niet alleen een paramilitaire organisatie, maar vooral een uitgebreide civiele organisatie, die zich inzet voor het lenigen van de noden van de Palestijnen. Het politieke speelveld is natuurlijk wel heel anders, al was het maar omdat de Palestijnen vanwege de Israëlische bezetting niet de vrijheden genieten die de Libanezen hebben. Maar als Hamas succesvol uit de verkiezingen zou komen, overtuigt zij tevens een plaats aan de onderhandelingstafel met de Israëli's.

En hoewel Israël niet geneigd zal zijn met Hamas aan één tafel te zitten ('wij praten niet met terroristen'), ligt in zo'n aanvaarding als onderhandelingspartner de enige oplossing, zoals al is uitgewezen door de ANC in Zuid-Afrika, de IRA/Sinn Féin in Noord-Ierland; Israël heeft deze exercitie zelf al eens doorgemaakt met de PLO.

De terugtrekking van Israël uit Gaza en de komende Palestijnse verkiezingen zouden dus de mogelijkheid kunnen scheppen dat Hamas haar energie gaat steken in de politiek in plaats van gewelddadigheden tegen Israël. Het is dan aan Israël om deze kans niet te verbruken.

Dr Maurits Berger is verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

Een nieuwe weg naar Europa

De Europese Unie bevindt zich in een crisis. Door de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag in twee van haar oudste lidstaten staat haar legitimiteit onder druk. De enige uitweg uit deze crisis is de weg vooruit, op weg naar een modern Europa.

De afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag in Frankrijk en Nederland heeft een crisis binnen de Europese Unie blootgelegd, waarvan de uitkomst voorsnog niet vaststaat. De Unie heeft in haar verleden wel vaker perioden van crises en stagnatie gehad, maar nooit één waarbij 'Europa' tegenover zijn burgers kwam te staan. De EU zal zich moeten herbezinnen op haar legitimiteit; de uitkomst van dat proces is nog ongewis. In de door de Europese Raad van juni jl. aangekondigde bezinningsperiode moeten lidstaten tot nieuwe inzichten komen hoe Europa zijn legitimiteit kan herwinnen. In Nederland zal dat gebeuren via een nationale Europadiscussie, die moet leiden tot een vernieuwde visie op Europa. Maar ook in Brussel moeten de bakens verzet worden.

In dit artikel ga ik in op de kansen die de huidige legitimiteitscrisis biedt. Enerzijds zal de burger structureel betrokken moeten worden bij het nationale Europeabeleid: de Unie moet worden gepolitiseerd. Anderzijds zal de EU zelf moeten moderniseren: wij hebben een Unie nodig die haar lidstaten helpt de uitdagingen van deze tijd collectief aan te pakken, zonder dat die Unie ten koste gaat van de natie-staat.

Voor ik kom met oplossingen voor de huidige problemen van de EU, zullen we eerst terug moeten blikken op de verworvenheden en de problemen van Europese integratie. In het vroegere waarom van de Unie schuilt ook het huidige waarom van het 'nee'. Met de kennis hierover kunnen we vaststellen wat het nieuwe bestaansrecht van Europa is en hoe Europa het beste gemoderniseerd kan worden.

Het vanzelfsprekende Europa...

Nederland heeft dit jaar zijn eerste volwaardige politieke Europeadebat beleefd. In de aanloop naar het referendum over het Grondwettelijk Verdrag van 1 juni ontstond een grote maatschappelijke discussie over Europa. Thuis, in het café en op het werk is uitgebreid gesproken over een ja of een nee tegen

de Europese grondwet. Die belangstelling mondde uit in een hoog opkomstpercentage, een goede zaak. Helaas is de grondwet door de kiezers verworpen. De stem tegen was niet een stem tegen de EU, de Nederlandse burgers waren en blijven pro-Europees.¹ Maar wel heeft de stemuitslag een structureel probleem blootgelegd, en fungeert de uitslag aldus als impuls voor broodnodige vernieuwing. 'Europa' is bij de burger niet alleen zijn vanzelfsprekendheid kwijt (getuige het zeer duidelijke 'nee'), maar het wordt door een deel van de bevolking zelfs gezien als een bedreiging voor onze natie-staat.²

Niet zo lang geleden was een legitimiteitsprobleem voor 'Europa' nog ondenkbaar. Europese samenwerking werd tot in de jaren negentig alom beschouwd als een goed en logisch proces. Ja, het was een Europa van de elites, maar voor een goede zaak: voorkomen van een nieuwe oorlog tussen Frankrijk en Duitsland, garanderen van voldoende voedselvoorziening, bevordering van onze nationale economieën door openstelling van grenzen. De geest van vooruitgang en optimisme was alomtegenwoordig: na het sluiten van het Verdrag van Maastricht in 1992 kregen scholen studiepakkettes vol kleurige posters en fris ogende folders, die vertrouwen in de toekomst uitstraalden.

De glans is er inmiddels af. Zestien jaar na de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog wordt de wereld gekenmerkt door toenemende interdependentie, exponentieel groeiende informatiedichtheid, onzekerheid en turbulentie. Overzichtelijke verhoudingen hebben plaatsgemaakt voor een voorsnog uitblijvende 'nieuwe wereldorde', terrorisme ligt op de loer, nieuwe supermachten komen op. De Europese Unie móet zich onder deze omstandigheden snel transformeren – en heeft dat deels gedaan. In een hoog tempo breidde de Unie zich uit tot een gemeenschap van 450 miljoen mensen, werd een gemeenschappelijke munt ingevoerd en kreeg zij op veel beleidsterreinen een grote, soms zelfs dominante invloed.

Gesteld kan worden dat 'Europa' op de vragen van de tijd steeds het juiste antwoord heeft gevonden. De Unie bedreef in haar eerste decennia, ten tijde van de Koude Oorlog, een soort veiligheidspolitiek door economische samenwerking te bevorderen. Op de val van de Muur reageerde de

EU met het besluit tot uitbreiding. Tegenwoordig kunnen we de activiteiten van de Unie bezien als het beheersen van de effecten van 'globalisering'. Ook de totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag past in dit straatje. Juist omdat de Europese Unie in zo korte tijd veel vérstrekender is geworden en nu dagelijks ingrijpt in het leven van de Europese burger, is een nieuw verdrag tot stand gekomen, dat beoogt helderheid te scheppen over wat de Unie wel en niet mag doen, en dat handreikingen biedt om de samenwerking te politiseren.

Dit verdrag zou het 'politieke' in de EU, zowel in directe als indirecte zin, versterken. Zo zouden onder meer Europese burgers een petitieright krijgen, nationale parlementen een grotere rol gaan spelen, zou besluitvorming vereenvoudigd worden en de wetgevende arbeid van de Raad van Ministers openbaar worden. Maar voor de burgers van de twee *founding fathers* Frankrijk en Nederland was het Grondwettelijk Verdrag een brug te ver. Het Europese huis waar zij in wonen is in vijftien jaar tijd vergroot, verbouwd en opnieuw ingericht. De

Nog niet zo lang geleden was een legitimiteits- probleem voor 'Europa' nog ondenkbaar

bewoners herkennen zich nauwelijks meer in dit bouwwerk, te minder daar de architecten (de politici) – onder het mom van 'deze verbouwingen zijn goed voor u' – veelal besloten over de hoofden van de bewoners. Nu na al deze aanpassingen een nieuw contract is aangeboden, zeggen de bewoners nee, het huis is ons vreemd.

... maar Europa is ook binnenland

Het is spijtig dat de Nederlanders in meerderheid het Grondwettelijk Verdrag hebben afgewezen. Invoering van deze grondwet zou hen – via nationale en Europese politieke instituties – in staat hebben gesteld meer greep te krijgen op het proces van Europese integratie. Een 'gele-kaartprocedure' – controle vooraf door nationale parlementen – méér macht voor het Europees Parlement en andere maatregelen moesten garanderen dat het Europese project een politieke karakter zou krijgen en het democratisch tekort verminderd zou worden. Politisering betekent immers meer mogelijkheden creëren voor betrokkenheid van

de burger, die nu meestal aan de zijlijn staat als het om Europa gaat.

Nu de grondwet in deze vorm niet ingevoerd zal worden, zullen we op zoek moeten naar andere manieren om de Europese Unie te politiseren. Maar dat is niet voldoende. Europa moet zich rekenschap geven van de wisselwerking tussen binnenlandse en Europese omstandigheden. Wat zich binnen lidstaten afspeelt, heeft invloed op de agenda van Brussel. Dat zagen we in versterkte vorm op 1 juni: de uitslag van het referendum kan niet los worden gezien van de tijdgeest in Nederland.

Zo ontstond in ons land, mede als gevolg van grote veranderingen op het wereldtoneel en de snelle verbreding en verdieping van de Europese integratie, een proces van toenemende zorg over de toekomst van de natie-staat en behoud van de Nederlandse identiteit. Globalisering, aanslagen in New York, Madrid en Londen en de oorlogen in Afghanistan en Irak leidden tot onrust over 'het buitenland'. Tegelijkertijd doken ook interne problemen op. In korte tijd werden politieke moorden gepleegd, op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, en namen etnische tegenstellingen toe, in het bijzonder in de Randstad. De overheid leek te falen op gebied van veiligheid door de rampen in Enschede en Volendam. Onze bloeiende economie haperde. Onder de bevolking groeide het ongenoegen, niet alleen over de daadkracht van de regering, maar ook over een doorgeschoten tolerantie, maatschappelijke verharding, forse bezuinigingen, een broze toekomst van de verzorgingsstaat, en gebrek aan leiderschap.

Mensen zoeken in deze turbulente tijden naar houvast. Maar het beeld van 'de' politiek is, door allerlei oorzaken, dat zij ook niet echt greep heeft op internationale, in het bijzonder Europese processen, en zelfs dat zij de nationale identiteit en de natie-staat in de uitverkoop heeft gedaan. Nederland dreigt in Europa te marginaliseren en nationale politici doen daar te weinig aan, komen zelfs met de boodschap dat dat goed is voor de burger, zo wil een populaire misvatting.

Dit is geen unieke situatie, ook andere lidstaten hebben te maken met dergelijke ontwikkelingen. Toen ik kort na het referendum om tafel zat met mijn Europese collega's, ontmoette ik veel begrip voor mijn uitleg van het waarom van het 'nee'. Ook in hun landen roert de bevolking zich, neemt het vertrouwen in politici af, zijn er zorgen over de eigen identiteit en had het 'nee' kunnen vallen.

Onzekerheid over de toekomst van de wereld, ons continent en het eigen land heeft gevolgen voor de houding ten aanzien van Europese samenwerking. Het Grondwettelijk Verdrag heeft zeker in Nederland gefungeerd als bliksemafleider voor het maatschappelijk ongenoegen over de eigen samenleving en de zorgen over de plaats van Nederland in Europa en de wereld.

Naar een modern Europa

Hoe nu verder? De wereld en de Brusselse machine draaien door, ook al ligt de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag stil en verkeren de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven in een impasse. De regering zal blijven regeren en waken over de nationale belangen in Europa. Wij zullen lopende dossiers blijven behandelen. Intussen zal de afgekondigde bezinningsperiode van een jaar gebruikt worden om in debat te treden met de burger over ons Europebeleid.

Dat debat zal, denk, ik in veel lidstaten nodig zijn. Burgers – en politici – hebben in Europa moeite de dubbele ‘moderniseringsschok’ van eigen land en van de Europese Unie te verwerken. Zij willen niet langer dat die schok voortduurt, getuige de angst voor ‘meer Europa’, de toegenomen vrees voor mensen van buiten de landsgrenzen en de roep om nationaal politiek leiderschap. Verlies van identiteit en afbreuk van de natiestaat zijn zorgen die bepalend zijn voor het draagvlak van Europese samenwerking. Wat ons nu te doen staat, is niet louter Europa meer en beter uitleggen. We moeten een vérdere modernisering van de Unie nastreven en het bestaansrecht van Europa een nieuwe invulling geven. Tegelijkertijd zullen we de zorgen over Europa moeten verwerken in ons beleid en daarbij het behoud van onze natiestaat niet uit het oog verliezen.

De modernisering van Europa houdt allereerst formulering van een nieuw ‘waarom’ in. Europa moet een ‘wenkend perspectief’ inhouden. Het oude verhaal van oorlog en vrede gaat minder op. Een nieuwe zingeving is noodzakelijk; zij moet zijn gebaseerd op de grote uitdagingen van deze tijd: veiligheid, concurrentievermogen en de rol van Europa in de wereld. Daarbij past wel een houding van bescheidenheid: de Unie kan niet alles aan en zij zal zich tot de onderwerpen moeten beperken die een grensoverschrijdend karakter of aantoonbare schaalvoordelen hebben. In die gevallen moeten we overigens niet aarzelen juist voor méér Europa te kiezen.

Modernisering impliceert tevens afscheid nemen van oude prioriteiten. Dit betekent onder meer verdere hervorming van het regionaal beleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Tegelijkertijd zullen lidstaten de moed moeten opbrengen voorrang te geven aan nieuwe, modernere prioriteiten, waaronder in het bijzonder de verbetering van het sociaal-economische model van Europa, zoals de Britse premier Tony Blair betoogde in zijn opmerkelijke toespraak voor het Europees Parlement bij aanvang van het Britse Voorzitterschap. Naar analogie van het rapport-Kok van 2004 moeten investeringen in kennis en vaardigheden gedaan worden, moet actief werkgelegenheidsbeleid gevoerd worden en dient de Unie meer te investeren in innovatie, hoger onderwijs en verbetering van ondernemingszin. De Europese Raad heeft in een recente herziening van de Lissabon-agenda een flink aantal van deze elementen overgenomen, maar om deze te verwezenlijken zullen lidstaten zelf actie moeten ondernemen.

Verder zullen de lidstaten de Europese begroting moeten aanpassen aan nieuwe beleidsprioriteiten,

Een nieuwe prioriteitstelling is nodig, gebaseerd op de grote uitdagingen van deze tijd

zoals voorgesteld in het rapport-Sapir, gepubliceerd door de Commissie in 2003. Dit inmiddels beroemde rapport stelt onder meer dat de Unie in het belang van haar sociaal-economisch model economische groei moet kiezen als hoogste doel – en dat zij daarop haar begroting dient aan te passen.

Premier Blair is ervan beschuldigd de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven opgeblazen te hebben door zijn eigen belangen voorop te stellen en een compromisvoorstel van het toenmalige Luxemburgse Voorzitterschap te blokkeren. In feite heeft Blair de langdurige economische recessie in de Eurozone en het ‘nee’ in Frankrijk en Nederland gebruikt om de beleidsprioriteiten, waarvan de Perspectieven de neerslag zijn, ter discussie te stellen. Hij heeft daarmee de spagaat blootgelegd die de president van de Europese Conventie Giscard d’Estaing meende te hebben opgelost: de spanning tussen de globalisten en de etatisten. Ik ben het met de constatering van Blair eens. Er is maar één weg vooruit, en dat is de modernisering van de Unie.

Alleen zo zullen de EU-lidstaten de vruchten van globalisering kunnen plukken.

In dit kader moeten we niet langer de vraag uit de weg gaan wat het einddoel van de Unie is. Ik vind dat we van de mantra van een 'ever closer union', een immer voortgaand proces van verdere integratie tussen de lidstaten, definitief afscheid moeten nemen – in het grondwettelijk verdrag was dit begrip al afgeschaft. De grenzen van de EU komen op drie manieren langzaam maar zeker in beeld. Fysiek kan de Unie – behalve Noorwegen, Zwitserland en IJsland – alleen nog zuid-oostwaarts uitgebreid worden, voordat zij zo ongeveer het gehele Europese continent beslaat. Beleidsmatig zijn we misschien al te ver gegaan en heeft de EU op te veel terreinen invloed zonder veel waarde toe te voegen. Mentaal hebben burgers intussen een zekere weerstand opgebouwd tegen nog meer Europa: hun vertrouwde natie-staat mag niet verder afkalven en ten koste gaan van een Europese superstaat. Alle reden dus om een debat over het einddoel van de Unie aan te gaan.

Wat ook moet gebeuren is Europa beter te integreren in het nationale politieke proces. Te lang is het proces van Europese integratie buiten de politieke arena gebleven. En als Europese onderwerpen al op de politieke agenda verschenen, dan waren partijen het snel met elkaar eens en ontbrak een fundamenteel debat over soms belangrijke keuzen als uitbreiding van de Unie, invoering van de euro en afstaan van bevoegdheden aan Brussel.

Het is tijd dat de politiek Europese onderwerpen kritischer durft te toetsen aan het belang van Nederland en dat zij een debat daarover, zowel onderling als met de burger, niet uit de weg gaat. Tijdens de verkiezingscampagne van 2003 speelde Europa nauwelijks een rol. Dat moet echt anders, want de EU is voor Nederland te belangrijk om buiten de politiek te blijven. Partijen moeten daarom hun Europavisie beter over het voetlicht brengen. Het referendum leert immers dat Europa pas gaat leven, als politieke keuzen kunnen worden gemaakt.

Van doorslaggevend belang voor deze politisering is dat we de manier veranderen waarop we Europese besluiten nemen. Nu gebeurt dat niet altijd op de juiste manier. De mechanismen van de Brusselse besluitvormingsmachine zijn soms contra-productief, zoals we bijvoorbeeld inzake Turkije kunnen zien. Het grote besluit over Turkse toetreding wordt in relatief kleine stappen genomen, ver weg van de

burger. We moeten deze tekortkoming bestrijden door de politisering te institutionaliseren. Het vaker en consequenter toepassen van het subsidiariteitsbeginsel moet leiden tot minder 'bemoedering' vanuit Brussel. Bovendien moet de EU op nationaal en Europees niveau op een 21ste-eeuwse wijze besluiten nemen: niet buiten de openbaarheid en de burger om.

De modernisering en politisering van Europa zijn onderwerpen die zich uitstekend lenen voor een nationaal Europadebat. In de komende discussiemaanden zullen Kamer en regering in gesprekken treden met de bevolking over de koers van het Nederlandse Europebeleid. Deze gesprekken moeten inzicht geven in de wensen van burgers ten aanzien van Europese samenwerking. De regering zal tegelijk haar eigen visie actief uitdragen.

Of we het nu willen of niet, de wereld is in de afgelopen vijftien jaar in hoog tempo veranderd. We worden geconfronteerd met grote nieuwe uitdagingen, of we nu in Nederland, Estland of Italië wonen. Een modern Europa moet de Europese natie-staten helpen antwoorden te formuleren op gezamenlijke vraagstukken, zonder de zorgen van hun burgers uit het oog te verliezen en het bestaan van die natie-staten aan te tasten (en met de notie dat Europa niet alle problemen kan oplossen). Ziedaar de opdracht aan huidige en toekomstige politici.

Noten

- 1 *Europese Verkenning 2006*, bijlage bij de *Staat van de Europese Unie 2006*, blz. 38.
- 2 *Idem*. De laatste jaren vinden meer mensen in Nederland dat de EU de nationale identiteit bedreigt. Deze groep is statistisch vaker tegen een grondwet dan mensen die geen dreiging ervaren.

Atzo Nicolaï is staatssecretaris voor Europese Zaken.

Amerika en de opkomst van China: kans of gevaar?

China is aan de orde van de dag in Washington DC. Congresleden, zakenlieden, denktankers en militairen, iedereen heeft zo zijn eigen ideeën over de opkomst van China en de vraag of dit land wel zo vreedzaam zal zijn als de Chinese leiders willen doen geloven. Meninge over hoe Amerika op de Chinese uitdaging dient te reageren, zijn grofweg te verdelen in twee scholen.

De *eerste school* bestaat uit optimisten en handelsgesteden. Zij geloven in een 'globaliserende' wereld, waarin landen meer te winnen hebben bij samenwerking dan confrontatie; en zij zien vooral de mogelijkheden die een zich snel ontwikkelend China voor de Verenigde Staten biedt. In deze groep bevinden zich veel zaken- en wetenschapslieden.

De *tweede school* ziet China vooral als een bedreiging en maakt zich zorgen over Amerika's strategische veiligheid en de mogelijk kwade bedoelingen van Beijing. Deze school heeft veel aanhangers in het Congres en in militaire kringen. Het Witte Huis vaart een pragmatische koers, waarbij de analyse vooropstaat dat China's opkomst een gegeven is en niet een door de Verenigde Staten als zodanig te beïnvloeden factor. De Amerikaanse regering is bezorgd over mogelijke negatieve gevolgen voor Amerika, maar beseft dat het onverstandig zou zijn China van zich te vervreemden. Economisch en politiek hebben beide landen elkaar immers nodig en de Verenigde Staten willen China's ontwikkeling zoveel mogelijk in goede banen leiden.

China is thans één van de prioriteiten van het Amerikaans buitenlands beleid. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Rice heeft dit jaar al tweemaal een bezoek gebracht aan China, terwijl vice-minister van buitenlandse zaken Zoellick in augustus naar Beijing is gereisd voor een strategische dialoog met zijn Chinese evenknie. Daarnaast laat de Amerikaanse overheid door diverse ministeries, denktanks en wetenschappelijke instellingen onderzoek doen naar de gevolgen van China's opkomst voor Amerika.

Voor 7 september stond een bezoek van de Chinese president Hu Jintao aan het Witte Huis gepland. Het zou het eerste bezoek aan Washington van Hu Jintao in zijn functie als president zijn geweest. In verband met de rampzalige gevolgen van orkaan Katrina in het zuiden van de Verenigde Staten is het bezoek uitge-

steld. De geplande ontmoeting was vooral gericht op het aftasten van elkaars strategische opvattingen en ideeën over de wederzijdse verhoudingen. Concrete onderhandelingen over specifieke kwesties werden niet verwacht. Aan Chinese zijde wilde men tijdens het bezoek vooral de wederzijdse banden versterken en de Amerikaanse angst voor China's snelle ontwikkeling wegnemen. President Hu had daarbij uitgebreid aandacht willen besteden aan het sinds 2003 door Beijing gepropageerde concept van China's 'Vreedzame Opkomst' als grote mogelijkheid. President Bush had op zijn beurt China ervan willen overtuigen dat Amerika geen plannen heeft China te destabiliseren en in te perken.

Daarnaast was het bezoek ook bedoeld voor binnenlands gebruik: president Hu wilde zijn bevolking laten zien dat China als belangrijke wereldmogendheid werd ontvangen op het Witte Huis; overigens wilde president Bush juist het beeld van een groots onthaal vermijden en weigerde hij het bezoek als 'staatsbezoek' te bestempelen. In het programma was geen diner op het Witte Huis opgenomen, slechts een lunch. Het is dan ook mogelijk dat Beijing, ontevreden over de bescheiden ontvangst die gepland was, het eigenlijk niet zo erg vindt dat het bezoek niet doorgaat. Bush en Hu zouden elkaar nu ontmoeten op de top van wereldleiders tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York van 13 tot 16 september.

Het concept van China's 'Vreedzame Opkomst'

De term 'China's vreedzame opkomst tot de status van grote mogendheid' (*China's Peaceful Rise to Great-Power Status*), voor het eerst genoemd in 2003, staat voor China's nieuwe visie op zijn snelle ontwikkeling en grotere rol op het wereldtoneel. In deze visie zal China's opkomst, anders dan die van Duitsland of Japan aan het begin van de 20ste eeuw, niet tot een wereldoorlog leiden. Ook de polarisering en het streven naar overheersing van grote mogendheden, zoals ten tijde van de Koude Oorlog, hebben in deze visie afgedaan. China wil ideologische verschillen te boven komen om in samenwerking met alle andere landen op de wereld te streven naar vrede en ontwikkeling.

Velen binnen de Amerikaanse overheid en samenleving staan nogal sceptisch tegenover deze offici-

ele visie en vermoeden dat China minder vreedzame bedoelingen heeft. Los van China's al dan niet goede bedoelingen menen zij ook dat het nu eenmaal in de aard van grote mogendheden ligt elkaar de macht te betwisten en dat een aanvaring tussen China en Amerika niet te voorkomen is. Zij denken dat China alle mogelijke middelen zal gebruiken om de Verenigde Staten de status van supermogendheid af te nemen en, indien nodig, zelfs militair te verslaan. De Amerikaanse nachtmerrie over China, ofwel 'China-dreigingstheorie',¹ genoemd naar het in 2000 verschenen boek *The China Threat* van de rechtse journalist Bill Gertz, voorziet een bewuste Chinese tactiek om Amerika's invloed in de Aziatische regio en uiteindelijk ook in de rest van de wereld te ondermijnen. Deze visie vindt gretig aftrek in Amerika en er is inmiddels een hele reeks boeken verschenen met dezelfde boodschap.² De opmerking begin juli van een hoge Chinese militair dat China bij een eventueel militair treffen met de Verenigde Staten over Taiwan zijn toevlucht zou kunnen nemen tot het gebruik van nucleaire wapens, bevestigt het *doem-scenario* China alleen maar.³

De Chinese tegenhanger van de 'China-is-dreigingstheorie' is het *containment*-beleid dat de Verenigde Staten volgens bepaalde Chinese kringen ten aanzien van China zou volgen. Zij zien overal tekenen van een consistent anti-Chinabeleid: de Amerikaanse wapenleveranties aan Taiwan; de gezamenlijke Japans-Amerikaanse verklaring van februari jl., waarin Taiwan een 'gezamenlijk strategisch belang' werd genoemd; de Amerikaanse druk op de Europese Unie om het Europese wapenembargo tegen China niet op te heffen; de Amerikaanse omarming van India als strategische partner; de textieloorlog; de oproep om opwaardering van de Chinese munteenheid; en de Amerikaanse steun aan Chinese dissidenten en de Dalai Lama.

China's opkomst in perspectief

Informatie en cijfers over China's opkomst zijn niet ondubbelzinnig en bieden beide partijen, pro- en anti-China, voldoende argumenten om hun visie te onderbouwen. Het is maar welke statistieken je uitkiest en hoe je ze interpreteert. China's economie groeit sinds 1978 met gemiddeld 9,4% en in 2004 is China opgeklommen tot de derde plaats op de lijst van grootste handelsnaties, na de Verenigde Staten en Duitsland. Het is de grootste 'werkplaats' van de wereld, de grootste ontvanger van buitenlandse investeringen en de tweede importeur van olie. Ook is China inmiddels de Verenigde Staten voorbijgestreefd als Japans grootste handelspartner.

Het lijstje met economische indicatoren die het pre-

dikaat 'grootste' of 'snelst groeiende' dragen, wordt elk jaar langer, maar tegelijkertijd moeten deze cijfers in perspectief gezien worden. Ondanks de snelle groei is China's aandeel in de wereldeconomie slechts 4%, d.w.z. een zevende van dat van de Amerikaanse economie. China's inkomen per hoofd van de bevolking plaatst het land in de categorie van ontwikkelingslanden; zo'n 26 miljoen mensen in China leven onder de armoedegrens. China ontvangt nog steeds ontwikkelingshulp en het zal nog minstens tot halverwege deze eeuw duren voordat China een ontwikkeld land is, met een flink aandeel in de wereldeconomie. Voordien hebben de leiders in Beijing nog veel economische, politieke en sociale hindernissen te nemen.

Ook de gegevens over China's defensie kunnen op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd worden. China's investeringen in defensie en modernisering van het Volksbevrijdingsleger (PLA) bezorgen Amerikaanse militaire analisten nachtmerries, maar afgezet tegen de grote achterstand die China op militair vlak heeft in te halen, maken de cijfers weinig indruk. Het in juli uitgebrachte jaarlijkse rapport van het Pentagon aan het Congres over China's defensie is dit jaar relatief mild van toon en geeft de dubbelzinnigheid van ontwikkelingen op militair vlak in China eigenlijk goed weer. *Enerzijds* betoogt het rapport dat China's militaire uitbreiding en modernisering nu al een risico voor de regionale militaire verhoudingen betekenen en op termijn China in staat zouden stellen diverse militaire operaties in Azië uit te voeren. Vooral het feit dat China's modernisering en uitbreiding van het wapenarsenaal er in de eerste plaats op zijn gericht een Amerikaans ingrijpen ten aanzien van Taiwan te beletten, baart Washington zorgen. *Anderzijds* wordt aangegeven dat China op militair vlak nog decennia achter is en het thans nog niet zo'n vaart loopt met China als militaire dreiging. China heeft het rapport als 'ongegrond' en 'China-is-dreiging paranoia' van de hand gewezen.

Redenen tot zorg

Deze kanttekeningen bij China's opkomst betekenen niet dat de Amerikanen geen reden hebben tot zorg. Diepgaande meningsverschillen en gecompliceerde internationale kwesties nopen tot een voorzichtig beleid en zorgvuldige diplomatie ten aanzien van China.

Het afgelopen jaar hebben de Verenigde Staten en China onenigheid gehad over een aantal kwesties. In de *eerste plaats* is er het *Amerikaanse handelstekort met China*, dat in 2004 is opgelopen tot \$ 162 miljard. Naar verwachting zal het tekort dit jaar verder toenemen.

China heeft daarnaast een buitenlandse reserve van zo'n \$ 700 miljard, waarvan een gedeelte weer wordt geïnvesteerd in Amerikaanse staatsobligaties. Daardoor kan de Amerikaanse rente laag gehouden worden, wat bijvoorbeeld weer bijdraagt aan het floreren van de Amerikaanse onroerend-goedmarkt. Als een van de hoofdoorzaken van het handelstekort wordt de lage waardering van de Chinese munt, de *yuan*, genoemd. Om enigszins tegemoet te komen aan de internationale kritiek, heeft China in juli jl. de waarde van de *yuan* tegenover de Amerikaanse dollar met 2,1% verhoogd. Deze actie was vooral een gebaar om China's goede wil te tonen; om zoden aan de dijk te zetten zou een drastische revaluatie nodig zijn. Chinese en Amerikaanse groeperingen die een nauwere samenwerking met China voorstaan, voeren daarentegen weer aan dat de goedkope Chinese produkten op de Amerikaanse markt de consumenten besparingen van \$ 20 miljard opleveren en inflatie tegengaan. Om het handelstekort te verminderen, dringt Beijing verder aan op opheffing van de Amerikaanse exportbeperkingen tegenover China waar het gaat om geavanceerde technologie.

Verder hopen beide zijden een overeenkomst over China's textielexport te bereiken. In mei jl. kondigden de Verenigde Staten importquota voor diverse categorieën Chinees textiel aan. Veel Amerikanen geloven dat met een harder optreden tegen China het verlies van banen in Amerika gestopt kan worden.

Een *tweede kwestie* en een vraagstuk dat steeds belangrijker wordt, is de Amerikaans-Chinese concurrentie bij de jacht op *energiebronnen*, vooral olie en gas. China's groeiende economie en snelle verstedelijking hebben de vraag naar olie en gas explosief doen groeien, en de vraag zal alleen maar verder toenemen. China is inmiddels de tweede grootste importeur van olie en haalt zijn energiebronnen uit vele landen verspreid over de wereld, van Azië tot Afrika en van het Midden-Oosten tot Zuid-Amerika. Het schroomt daarbij niet banden aan te halen met regimes waarmee de Verenigde Staten in onmin leven, zoals die van Iran, Soedan en Venezuela. Deze samenwerking met omstreden regimes, in combinatie met China's onverzadigbare vraag naar energiebronnen, wordt in Amerika veelal gezien als een bedreiging van de Amerikaanse strategische veiligheid met betrekking tot energie.

Die angst werd deze zomer geïllustreerd door het felle Amerikaanse verzet tegen het bod van de Chinese nationale oliemaatschappij CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation*) op het over te nemen Unocal, een kleine Amerikaanse oliemaatschappij. Hoewel specialisten aangaven dat de overname op geen enkele wijze een bedreiging voor de Amerikaanse veiligheid

zou vormen, nam het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden met overgrote meerderheid een resolutie aan waarin werd verklaard dat de overname 'de veiligheid van de Verenigde Staten dreigde te schaden'. De Chinezen hebben hun – gunstige – bod uiteindelijk vanwege deze Amerikaanse protesten teruggetrokken. Energiespecialisten aan beide zijden wijzen ook hier op de kansen voor samenwerking. Zowel Amerika als China is gebaat bij stabiele toevoer en prijzen van energie; zij kunnen gezamenlijk een goed tegenwicht vormen tegen de olieproducerende landen. Een ander gezamenlijk belang en mogelijk terrein voor samenwerking ten aanzien van energieveiligheid is de beveiliging van de zeeroutes, in het bijzonder in de Straat van Taiwan en de Straat van Malakka.

Daarnaast is er de toenemende concurrentie met betrekking tot *invloed in Zuidoost- en Centraal-Azië*. Zowel vanuit strategisch oogpunt als vanwege energiebronnen is de Centraal-Aziatische regio van groot belang voor China. De grote gezamenlijk Chinees-Russische militaire oefening, 'Vredesmissie 2005', die in augustus heeft plaatsgevonden, is zonder twijfel deels bedoeld als antwoord op de Amerikaanse invloed en militaire bases in de regio. Een andere illustratie van het streven naar uitbreiding van invloed in Zuidoost- en Centraal-Azië zijn China's inspanningen voor versterking en uitbreiding van de Shanghai Co-operation Organisation (SCO), een regionale groep gericht op samenwerking op economisch en veiligheidsterrein. Op de laatste bijeenkomst van de SCO in Astana in juli jl. waren, behalve de vaste leden China, Rusland, Kazachstan, Oezbekistan, Tadzjikistan en Kirgizië, voor de eerste keer ook Pakistan, India en Iran als waarnemers aanwezig. In de slotverklaring van de bijeenkomst werd 'buitenlandse [lees "Amerikaanse"] inmenging' in de regio veroordeeld en werd Washington opgeroepen een datum te noemen voor terugtrekking van troepen uit Oezbekistan en Kirgizië.

Ook in *Oost-Azië* zijn nu plannen voor een regionale organisatie waar Amerika geen deel van uitmaakt. Vanuit ASEAN is het initiatief genomen in december 2005 een 'East Asia Summit' (EAS) te houden, waarvoor behalve de ASEAN-leden ook China, Japan, Zuid-Korea, India, Australië en Nieuw-Zeeland worden uitgenodigd. De Verenigde Staten zijn een opvallende afwezige op dat lijstje en sommigen menen dat China hierin de hand heeft gehad. Sommige EAS-leden zien de top als een eerste stap op weg naar de oprichting van een Oost-Azië Gemeenschap, de oosterse variant van de Europese Unie, en China zou graag het onderwerp veiligheid in de EAS willen inbrengen. Dit is koren op de molen van Amerikaanse

sinofoben, maar in de praktijk is EAS voorlopig nog niet meer dan een informele regionale praatclub.

De vrij recente Chinese interesse in regionale organisaties is een duidelijke breuk met het verleden, waarin China niets moest hebben van regionale multilaterale samenwerking. Thans ziet China deze vormen van samenwerking als een goede manier om economische, politieke en militaire betrekkingen te versterken, Taiwan te isoleren en de Aziatische landen ervan te overtuigen dat ook zij zullen profiteren van China's snelle groei. Amerika kan met recht bezorgd zijn over zijn verslechterend imago in Azië, terwijl China met zijn diplomatieke charme-offensief in de regio veel succes boeken.

Samenwerking als zwaartepunt in het Amerikaans beleid

Thans beantwoordt Amerika China's opkomst op het wereldtoneel met een beleid waarin het zoeken naar samenwerking de boventoon voert. Dat wordt vooral duidelijk bij twee belangrijke internationaal-politieke kwesties: Noord-Korea en Taiwan. China speelt als gastheer en bemiddelaar een belangrijke rol in de onderhandelingen met Noord-Korea over het stopzetten van het Koreaans nucleaire programma. Washington heeft China hiervoor herhaaldelijk geprezen, maar er leeft ook het gevoel dat China veel meer druk op de Noord-Koreanen zou kunnen uitoefenen dan het nu doet. China op zijn beurt wil voorkomen dat een oplossing van de Noord-Korea-crisis de invloed van Amerika in Noordoost-Azië versterkt.

En dan is er natuurlijk de 'eeuwige' kwestie-Taiwan, een van de gevaarlijkste potentiële conflicten en het belangrijkste pijnpunt in de Chinees-Amerikaanse verhoudingen. Naarmate China sterker wordt, zal het de druk op Taiwan zich te herenigen met China verder opvoeren. De Verenigde Staten zijn het enige land dat, dank zij een militair overwicht in de regio, thans in staat is beide partijen tot terughoudendheid te manen. Hoewel Amerika Taiwan militair steunt, heeft het Witte Huis het afgelopen jaar de positie van bemiddelaar op zich genomen toen het Taiwan duidelijk maakte geen verdere stappen op het pad naar onafhankelijkheid te zetten. De Amerikaanse zorg is echter vooral wat er gebeurt als China, op een bepaald moment in de toekomst, militair sterker zal zijn dan de Verenigde Staten in de Aziatische regio.

Ook op veel andere terreinen wordt veelal de samenwerking in plaats van confrontatie gezocht, niet alleen door het pro-China-kamp, maar ook door beleids-

makers die bezorgd zijn over China's opkomst. Soms komt de tegenzin tegen 'samenwerking als noodzaak' bij diverse leden van de Amerikaanse regering naar buiten, zoals bij een speech van de Amerikaanse minister van defensie Rumsfeld afgelopen juni, waarin hij botweg China's militaire uitgaven een bedreiging voor de veiligheid in Azië noemde.⁴

Voorlopig overheerst in het Witte Huis de overtuiging dat samenwerking en het zorgvuldig omgaan met Amerikaans-Chinese meningsverschillen en probleemkwesties de beste manier zijn om Amerikaanse belangen te beschermen en de Aziatische regio te stabiliseren. In het Congres blijven echter veel stemmen opgaan voor een harder beleid ten aanzien van China. Het pad van de Amerikaans-Chinese betrekkingen zal ook in de toekomst moeilijk begaanbaar blijven. In de woorden van Wang Jisi, een invloedrijke Chinese wetenschappelijk onderzoeker, kunnen China en Amerika slechts werken aan een verbetering van de vriendschappelijke band op niet-gouvernementele en individuele niveaus, maar mogen zij geen hoop koesteren dat een werkelijk vriendschappelijke relatie op overheidsniveau kan worden aangegaan.⁵

Noten

- 1 Bill Gertz, *The China Threat*, Washington DC: Regnery Publishing Inc., 2000.
- 2 Een paar voorbeelden: Steven W. Mosher, *Hegemon: China's Plan to Dominate Asia and the World*, San Francisco, CA: Encounter Books, 2000; Qiao Liang, Wang Xishui, *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*, Pan American Publishing Company, 2002; Constantine C. Menges, *China: The Gathering Threat*, Nelson Current, 2005; en Ted C. Fishman, *China, Inc.: How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World*, New York: Scribner, 2005.
- 3 Deze opmerking werd gemaakt door generaal Zhu Chenghu in een vraaggesprek op 14 juli 2005. Zie Joseph Kahn, 'Chinese general sees U.S. as nuclear target', in: *International Herald Tribune*, 15 juli 2005.
- 4 Michael Vatikiotis, 'U.S. sights are back on China', in: *International Herald Tribune*, 7 juni 2005.
- 5 Wang Jisi, 'China's Search for Stability With America', in: *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 5, blz. 47.

Ingrid d'Hooghe is research associate bij het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSF).

Naar normalisering van Japans veiligheids- en defensiebeleid

Zorgen over China en Korea

Ook op de VN-top in New York van september 2005 heeft Japan het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties niet mogen verwerven. Japan vindt als tweede economische mogendheid ter wereld dat de 20 procent van de VN-begroting die het voor zijn rekening neemt, en de frequente deelname aan VN-vredesoperaties van de laatste jaren, een permanente zetel in de Veiligheidsraad alleszins rechtvaardigen. Om deelname aan vredesoperaties mogelijk te maken, heeft Japan zijn Grondwet de laatste jaren wel voortdurend moeten 'herinterpreteren'.

Moderne geschiedenis

Belangrijk keerpunt in de geschiedenis van Japan is het jaar 1868, toen keizer Mutsuhito een eind maakte aan de heerschappij van de Sjogoen. Dit hoofd van de erfelijke leenmannen oefende met de soldateske 'Samoerais' (ridders) tot dan toe het bestuur uit. Hiermee kwam ook een eind aan het isolement van het land. Sinds dat jaar kan de Japanse geschiedenis ruwweg in drie perioden worden verdeeld.¹ In de *eerste periode*, van 1868 tot het eind van de 19de eeuw, streefde Japan ernaar de achterstand op het technisch superieure Westen in te halen en de ambities van Westerse mogendheden om Azië te koloniseren zoveel mogelijk te temperen. Keizer Mutsuhito decreeteerde aan het begin van deze periode de instelling van een naar Pruisisch model ingericht parlementair bewind. Tevens voerde hij militaire en sociaal-economische hervormingen door. Japan groeide in deze periode uit tot een staat die beschikte over een modern handelssysteem, industrie, leger, vloot en bureaucratie.

In de *tweede periode*, vanaf het eind van de 19de eeuw tot 1945, werd Japan een imperiale mogendheid, die Azië wilde domineren. Dit leidde onder meer tot annexatie van Korea en een deel van China. In de Japans-Russische oorlog van 1905 wist Japan als eerste Aziatische mogendheid een Westerse mogendheid te verslaan. De nederlaag van Japan in de oorlog in

de Stille Oceaan in 1945 en de daaropvolgende Amerikaanse bezetting maakten een einde aan Japan als imperiale militaire mogendheid.

In de *derde periode*, die ongeveer in 1950 begint, kenmerkt het Japanse beleid zich door twee wedijverende visies. De ene visie is die van een overwonnen en getraumatiseerde mogendheid, die van oorlog afziet als instrument om geschillen te beslechten. De nadruk ligt op de wederopbouw van de Japanse economie. De zogenoemde Yoshida-doctrine vertolkt deze visie het best.² Deze doctrine, waarvan het in 1951 gesloten Amerikaans-Japans Veiligheidsverdrag een belangrijk deel uitmaakt, gaf de Verenigde Staten de mogelijkheid eigen bases op Japans grondgebied te vestigen. In ruil daarvoor kreeg Japan vervolgens in het herziene verdrag van 1960 een impliciete garantie van *militaire bescherming* door de Verenigde Staten, waaronder die van hun nucleaire paraplu.

De andere visie is die van de conservatieven en socialisten van de rechtervleugel, die het *herstel van Japan als een normaal land*, met een eigen onafhankelijk buitenlands beleid en militair vermogen, bepleiten.

Hoewel de eerste visie in de jaren '60 en '70 domineerde, heeft sindsdien de tweede visie aan belang gewonnen. De geleidelijke ontwikkeling in het Japanse veiligheidsbeleid sinds medio jaren '70 is voor een belangrijk deel te verklaren door de wisselwerking tussen beide visies.

Artikel 9 Grondwet

In het Japanse veiligheids- en defensiebeleid speelt artikel 9 van de Grondwet een sleutelrol. Na de Tweede Wereldoorlog was Japan aanvankelijk onderworpen aan een speciaal Amerikaans militair regime. Officieel mocht het land niet over een krijgsmacht beschikken. Een en ander werd vastgelegd in de Japanse Grondwet van 1947. Artikel 9 luidt: 'Het Japanse volk ziet voor eeuwig af van oorlog als soeverein recht van de natie en de dreiging of het gebruik van geweld als middel om internationale conflicten te beslechten.' Toch beschikt Japan over een leger, dat alleen niet zo

mag heten, maar wordt aangeduid met de term *Zelfverdedigingsmacht* (ZVM).

De Japanse regering heeft bij de interpretatie van artikel 9 steeds het element 'verdediging' als uitgangspunt genomen en een aantal beginselen uitgewerkt over de inzet van militaire macht.³ Het eerste beginsel luidt dat Japan zijn militair vermogen zal beperken tot wat minimaal noodzakelijk is voor zelfverdediging. Het tweede beginsel is dat Japan alleen zijn recht van zelfverdediging zal uitoefenen, indien sprake is van een onmiddellijke en illegitieme daad van agressie tegen Japan. Dit recht van zelfverdediging hoeft echter niet noodzakelijkerwijs tot Japans grondgebied beperkt te blijven. Ten slotte is er het grondwettelijk verbod op uitoefening van het recht van collectieve zelfverdediging. Dit recht zou de verplichting inhouden een bondgenoot die aangevallen wordt te hulp te snellen. De Japanse regering meent dat de uitoefening van dit recht het minimum geweld dat noodzakelijk is voor zelfverdediging, zou overschrijden en dus in strijd zou zijn met de Grondwet. Militaire steun aan strijdkrachten van andere landen wordt echter niet als strijdig met de Grondwet beschouwd indien de activiteiten géén gevechtsoperaties omvatten. In het bij-

De Japanse strijdkrachten complementeren als het ware het Amerikaanse offensieve zwaard

zonder dit verbod op collectieve zelfverdediging staat onder sterke internationale en nationale druk om de grondwettelijke interpretatie hiervan aan te passen.

Vredesoperaties

Na het einde van de Koude Oorlog zijn de mogelijkheden de Japanse strijdkrachten ook buiten Japan in te zetten geleidelijk aan verruimd. Tijdens de Golfoorlog van 1991 beperkte Japan zich nog tot een financiële bijdrage: een cheque van 13 miljard dollar. Internationaal werd echter veel kritiek geuit op deze 'cheque-boek'-diplomatie. Mede als gevolg hiervan nam het parlement in 1992 een wet aan, die het voor de *Zelfverdedigingsmacht* mogelijk maakt deel te nemen aan VN-operaties op het gebied van medische en vluchtelingen hulp, transport, wederopbouw van infrastructuur, toezicht op verkiezingen en politiebijstand.⁴ Op basis van deze wet namen 600 militairen en 75 politie-agenten uit Japan in 1992-1993 deel aan de VN-vredesoperatie in Cambodja met het uitvoeren

van geniewerkzaamheden en waarnemingsactiviteiten bij de verkiezingen. In 1993 zond Japan 53 militairen naar de vredesoperatie in Mozambique.

In 1999 werd het veiligheidsverdrag tussen de Verenigde Staten en Japan vernieuwd. De resultaten daarvan werden omgezet in nationale wetgeving. Die maakt het voor Japan mogelijk de militaire activiteiten van de Verenigde Staten te ondersteunen bij 'situaties in gebieden die Japan omringen en welke een belangrijke invloed hebben op de vrede en veiligheid van Japan'. Het moge duidelijk zijn dat dit een nogal rekbaar omschrijving is, die het voor de Japanse regering mogelijk maakt troepen in te zetten in een groot deel van Azië, zij het onder de vleugels van de Amerikaanse krijgsmacht.

Na de terreuraanslagen van 9/11 nam het Japanse parlement een anti-terroriswet aan. Deze snel ingevoerde speciale wetgeving zorgde ervoor dat Japan twee oorlogsschepen en een bevoorradingschip naar de Indische Oceaan kon sturen voor logistieke ondersteuning van de Verenigde Staten tijdens de oorlog met Afghanistan. Hiermee werd het begrip zelfverdediging opnieuw verder opgerekt. Premier Koizumi maakte van de gelegenheid gebruik noodwetgeving in te voeren voor crisissituaties en voor onderzoek naar een raket schild in samenwerking met de Verenigde Staten.⁵

De beperkingen op deelname aan vredesoperaties werden verder versoepeld en in februari 2002 stuurde Japan 600 genisten naar Oost-Timor. Koizumi was vervolgens een van de eerste buitenlandse politieke leiders die in 2003 hun volledige steun gaven aan de Amerikaanse invasie in Irak. Ondanks hevige publieke protest kreeg hij toestemming van het parlement landstrijdkrachten naar Irak te zenden voor humanitaire en wederopbouw-werkzaamheden.

'Onvoorspelbaar en onzeker'

Een studiegroep van de in Japan regerende liberale LDP bracht in maart 2004 een rapport uit waarin zij zes onderwerpen noemt die de veiligheidsomgeving van Japan 'onvoorspelbaar en onzeker' maken.⁶ Van de zes onderwerpen betreffen er drie Noord-Korea (Noord-Koreaanse raketten, nucleaire programma's en het binnendringen van Japanse wateren door spionage-boten); de overige drie betreffen China (Taiwan, China's marine-activiteiten in de Oost-Chinese Zee en geschillen over territoria). Beide landen worden in de nieuwe Japanse defensienota dan ook, zij het in voorzichtige bewoordingen, 'gebieden van zorg' genoemd. China en Noord-Korea hebben tegen

deze kwalificatie hevig geprotesteerd.

Noord-Korea. De onthullingen over het Noord-Koreaans nucleair programma in het begin van de jaren '90, het testen van de Taepo-Dong raket in augustus 1998 en de erkenning door Kim Jong-Il in 2003 dat Noord-Korea jaren geleden een aantal Japanners had gekidnapt, hebben de Japanse visie op dit land in negatieve zin doen veranderen. Vooral de lancering van de Taepo-Dong raket veroorzaakte een schok onder de Japanse bevolking, omdat zij aantoonde dat Noord-Korea het Japanse vasteland met raketten kan treffen, met misschien zelfs een kernkop. De Noord-Koreaanse raket en nucleaire programma's hebben de publieke steun voor samenwerking met de Verenigde Staten op het gebied van raketverdediging in ieder geval vergroot. Japan maakt deel uit van het Zes-landen-overleg, dat probeert te bemiddelen in de Noord-Koreaanse nucleaire problematiek.

China. Japan beschouwt China echter als een belangrijker potentiële dreiging. Zo verklaarde de Japanse minister van binnenlandse zaken in januari jl. tegen zijn Britse collega, Jack Straw, dat 'China een militaire dreiging vormt in onze regio'.⁷ Japan maakt zich vooral zorgen over de recente verhogingen van het Chinese defensiebudget, de aanschaf van geavanceerde Russische gevechtsvliegtuigen en marineschepen, de snelle modernisering van de krijgsmacht en de opbouw van het raketten-arsenaal. Bovendien kunnen de onlangs gekochte Kilo-klasse onderzeeboten belangrijke maritieme handelsroutes afsluiten. De spanningen zijn ook verder opgelopen door onopgeloste territoriale geschillen op zee, in het bijzonder over de Senkaku-eilanden.

De Japans-Chinese betrekkingen zijn sinds 2001 vooral verslechterd door bezoeken van premier Koizumi aan de *tempel in Yasukuni*.⁸ Deze tempel, die in 1869 is opgericht, eert de zielen van 2,5 miljoen Japanse gesneuvelden, waaronder die van veertien oorlogsmisdadigers uit de Tweede Wereldoorlog. Daarnaast leidde de herziening van Japanse geschiedenisboeken dit voorjaar tot felle anti-Japan-demonstraties in China. Historici schatten dat bij de verovering van de Chinese stad Nanjing in 1937 Japanse troepen 300.000 burgers hebben gedood en tienduizenden Chinese vrouwen hebben verkracht. Het Japanse geschiedenisboek spreekt echter eufemistisch over 'een groot aantal Chinezen' dat is gedood.

Een ander geschilpunt is *Taiwan*. De Amerikaans-Japanse Consultatieve Veiligheidscommissie gaf in februari jl. een verklaring uit waarin staat dat 'de Straat van Taiwan een gemeenschappelijke strategi-

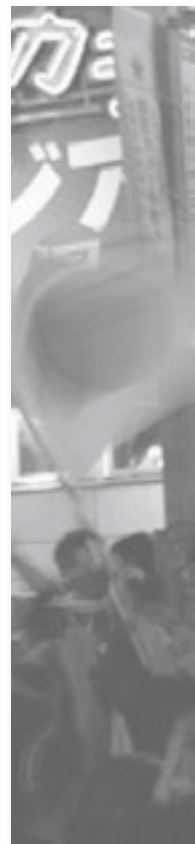
sche zorg is van de Verenigde Staten en Japan, waarvan het probleem op vreedzame wijze moet worden opgelost'.⁹ Chinese politici reageerden woedend, aangezien ze dit beschouwden als een regelrechte inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van China en als een aanmoediging voor de separatisten in Taiwan. Dit eiland (dat van 1895 tot 1945 een Japanse kolonie was) is strategisch belangrijk voor Japan, omdat het langs de Straat van Luzon ligt, waardoor het overgrote deel van het Japanse zeevervoer passeert.

Japan heeft zijn zorg over de snelle Chinese militaire modernisering onder meer laten blijken door de ontwikkelingshulp aan China te verlagen (en waarschijnlijk in 2008 te beëindigen). Terwijl China vroeger de belangrijkste ontvanger van Japanse ontwikkelingshulp was, prijkt het nu, na India en Indonesië, op de derde plaats. Ondanks de politieke geschillen werken China en Japan economisch intensief samen. De bilaterale handel bedroeg in 2004 zo'n 150 miljard dollar. Daarmee is China de Verenigde Staten gepasseerd als grootste handelspartner van Japan.

De Zelfverdedigingsmacht

De organisatie van de Japanse strijdkrachten is vrij bijzonder. Aan het hoofd van de Zelfverdedigingsmacht staat geen ministerie, maar het Defensie Agentschap, een onderdeel van de regeringsbureaucratie dat rechtstreeks onder de premier valt.¹⁰ De term Defensie Agentschap wordt gebruikt om een administratieve organisatie aan te duiden die verantwoordelijk is voor het management, de operaties enz. van de land-, zee- en luchtzelfverdedigingsstrijdkrachten. Het personeel wordt deels gedetacheerd vanuit andere ministeries. Zo worden de directeuren van belangrijke afdelingen, zoals die voor operaties, financiën en materieel-aanschaf, vaak vanuit andere ministeries benoemd. De bedoeling hiervan is dat de militaire sector niet, zoals voor de Tweede Wereldoorlog gebeurde, kan ontsnappen aan de controle door burgerambtenaren en politici. Met de term Zelfverdedigingsmacht worden de bewapende organisaties bedoeld. Het personeel bestaat in formele zin uit burgers. De geüniformeerde soldaten worden aangeduid als 'speciale ambtenaren'. Met bijna 240.000 militairen, 140 schepen, 480 vliegtuigen en een jaarlijkse begroting van bijna 43 miljard dollar (het vierde defensiebudget ter wereld) beschikt Japan in feite over een grotere krijgsmacht dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.

Sinds het begin van de jaren '80 geldt een wettelijk *plafond voor de militaire uitgaven* van één procent van het bruto nationaal product, waarvan soms marginaal



wordt afgeweken. Meer dan de helft daarvan gaat echter op aan personeelskosten, zodat het geld dat beschikbaar is voor materieel-investeringen minder is dan een dergelijk budget doet verwachten. Bovendien wordt veel geld besteed aan onderzoek en ontwikkeling van het raketschild. In het fiscale jaar 2004/2005 is hier één miljard dollar voor uitgetrokken. Naar schatting zal het raketschild dit decennium nog eens 10 miljard dollar gaan kosten.

Nieuwe defensienota

De nieuwe defensienota (*FY 2005 National Defense Program Outline – NDPO*), die in december 2004 het licht zag, luidt een belangrijke verandering in voor het Japanse defensiebeleid. De NDPO noemt internationale vredeshandhavende activiteiten en contra-terrorisme als belangrijkste componenten van het beleid. Het document beschouwt voor het eerst China en Noord-Korea als ‘gebieden van zorg’ en benadrukt de noodzaak van een effectief antwoord op aanvallen met ballistische raketten en aanvallen door guerrilla’s. Tevens moet de Zelfverdedigingsmacht in staat zijn invasies van Japanse eilanden en het binnendringen van het Japanse luchtruim en de territoriale wateren tegen te gaan. Teneinde deze taken uit te voeren zal de Zelfverdedigingsmacht in een ‘multi-functionele’ krijgsmacht veranderen.¹¹ De strijdkrachten zullen gestroomlijnd worden door het commando te centraliseren en de inlichtingen- en verbindingsmiddelen te moderniseren. Bovendien zal een snel inzetbare strijdmacht worden opgericht tegen nieuwe dreigingen, zoals het terrorisme.

De nieuwe NDPO is duidelijk de uitkomst van politiek onderhandelen tussen de LDP en de kleine coalitie-partner Nieuwe Komeito.¹² Hoewel Nieuwe Komeito akkoord ging met het opheffen van het verbod op export van rakettechnologie naar de Verenigde Staten, keerde het zich tegen de totale opheffing van het wapen-exportverbod, zoals de LDP had gewenst.

Het machtige ministerie van financiën heeft ook de voorstellen van het Defensie Agentschap voor modernisering van de krijgsmacht aangevochten. Het ministerie heeft geweigerd de voorgestelde budgetverhoging te accepteren. De bezuiniging van 3,7% die nu voor de komende vijf jaar is voorzien, wordt vooral bereikt door de landstrijdkrachten in te krimpen.¹³

Het Amerikaans-Japans bondgenootschap

Op het Japanse ministerie van buitenlandse zaken domineert de stroming die gelooft dat het Japans

nationaal belang het meest gediend is met verdieping van de veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten. De modernisering van de Zelfverdedigingsmacht vindt dan ook voornamelijk plaats in de context van het Amerikaans-Japans bondgenootschap. De militaire middelen waarover Japan beschikt of die het aan het verwerven is, zijn dan ook vooral geschikt voor het projecteren van defensieve militaire macht ter ondersteuning van Amerikaanse expeditionaire operaties.¹⁴ Zo beschikt Japan al over moderne Amerikaanse, met raketten uitgeruste *Aegis*-schepen en gaat het *Boeing* tanker-vliegtuigen en *CX*-transportvliegtuigen aanschaffen. In 2003 lanceerde Japan zijn eerste *dual-use surveillance*-satellieten. De Japanse strijdkrachten completeren als het ware het Amerikaanse offensieve zwaard en zijn minder gericht op een autonoom of op de Verenigde Naties gericht defensiebeleid.

Het bondgenootschap met de Verenigde Staten biedt Japan grote strategische voordelen. De Amerikaanse nucleaire paraplu biedt bescherming tegen een aanval van een kernwapenstaat. Naast China en Rusland is inmiddels niet uitgesloten dat ook Noord-Korea in staat is kernwapens tegen het Japanse grondgebied in te zetten. De Verenigde Staten vormen ook een belangrijk tegenwicht tegen de groeiende Chinese macht, gezien de demografische, militaire en economische factoren die in het voordeel van Beijing verschuiven. Zo was er vijftig jaar geleden één Japanner op iedere zes Chinezen. Tegen 2050 zal dit naar schatting één op zestien zijn.¹⁵

De militaire samenwerking met Japan is op haar beurt ook voor de Verenigde Staten in Oost-Azië van groot strategisch belang. Zij vormt niet alleen een tegenwicht tegen de groeiende Chinese militaire macht, maar Japan verschaft daarnaast ondersteuning op het gebied van logistiek en inlichtingen en het faciliteert Amerikaanse militaire inzet in potentiële crisishaarden.

Thans onderhandelen beide landen onder meer over het verplaatsen van het hoofdkwartier van het Amerikaanse 1ste Legerkorps van de staat Washington naar Tokio. Ook is er sprake van dat een nucleair voortgestuwd vliegkampschip het conventioneel voortgestuwd vliegkampschip *USS Kitty Hawk* in Yokosuka gaat vervangen. Dit ondanks de Japanse aversie tegen nucleair voortgestuwde schepen.

Tot slot

‘De kans is nog steeds gering dat een Japanner zich als politiek leider van mondiaal formaat ontpopt.’ Aldus besloot Radtke zijn artikel over Japan in dit tijdschrift

bijna vijf jaar geleden.¹⁶ Met de komst van premier Koizumi in 2001 en zijn klinkende verkiezingsoverwinning op 11 september 2005 lijkt Japan wel degelijk zo'n politiek leider te hebben gekregen. Sinds zijn aantreden streeft hij ernaar Japan weer als een 'normaal' land erkend te krijgen, dat naast zijn economische macht ook zijn militaire macht een rol in de internationale politiek wil laten spelen.

De kentering in de binnenlandse politiek en in de samenleving is Koizumi hierbij tot steun. Sinds het einde van de Koude Oorlog waren de politiek-ideologische tegenstellingen over het nationale veiligheidsbeleid in Japan al sterk verminderd. Hoewel er verschillen van meningen blijven bestaan, loopt het debat nu dwars door de partijen heen. Het taboe dat rust op wijzigingen in de Grondwet, heeft de laatste jaren aan kracht ingeboet. De generatie die de oorlog, de nederlaag en de bezetting heeft meegemaakt, is bijna volledig van het politieke toneel verdwenen.

De nieuwe generatie voelt zich veel minder door het verleden belast. Ze toont zich meer nationalistisch en vindt dat Japan een actievere internationale rol moet vervullen. In plaats van naar aanleiding van conflicten de Grondwet steeds ruimer te interpreteren, lijkt het dan ook tijd de Japanse Grondwet metterdaad te veranderen, inclusief de mogelijkheid van collectieve zelfverdediging. Er is inmiddels waarschijnlijk ook onvoldoende steun in het parlement om een Grondwetwijziging tegen te kunnen houden. Voor een Grondwetwijziging is een tweederde meerderheid in het parlement vereist, waarna in een referendum onder de bevolking een enkelvoudige meerderheid volstaat. Blijkens een dit voorjaar gehouden opiniepeiling is 61 procent van de Japanners voorstander van herziening van de Grondwet.¹⁷ Hoe dan ook, pas na wijziging van de onder de bezetting opgelegde Grondwet, kan Japan zich weer als een 'normaal' lid van de internationale gemeenschap beschouwen.

Noten

- 1 *Japan's Emerging Security Role and East Asia*, Fifth annual CNAPS Spring Conference, The Brookings Institution, Washington DC, 14 juni 2005, blz. 7-8.
- 2 Christopher W. Hughes, 'Japan's Re-emergence as a "Normal" Military Power', *Adelphi Paper* 368-9, november 2004, blz. 21-25.
- 3 *Ibid.*, blz. 31-36; en Rust Deming, 'Japan's Constitution and Defense Policy: Entering a New Era', in: *Strategic Forum*, no. 213, november 2004, blz. 1-8.
- 4 'Peacekeeping Operations', in: *Asia-Pacific Perspectives*, juli 2005, blz. 10-13.
- 5 Het ontbrak in Japan aan de noodzakelijke noodwetgeving. Zo klaagde een hoge defensie-ambtenaar er zelfs over dat bij een invasie van Japan de tanks de maximum-snelheid op de weg en de stoplichten moesten respecteren. Geciteerd in: Alan Dupont, 'The Schizophrenic Superpower', in: *The National Interest*, voorjaar 2005, blz. 44.
- 6 Denny Roy, 'The Sources and Limits of Sino-Japanese Tensions', in: *Survival*, vol. 47, nr 2, zomer 2005, blz. 192-193.
- 7 Geciteerd in: David Pilling, 'Increasing pressure to keep China arms ban', in: *Financial Times*, 23 december 2004.
- 8 'China and Japan, So hard to be friends', in: *The Economist*, 23 mei 2005.
- 9 Joint Statement U.S.-Japan Security Consultative Committee, Washington DC, 19 februari 2005, <http://www.jda.go.jp/e/pab/joint/20050219.htm>
- 10 Zie 'Japan Defense Agency, Japan Self-Defense Force', GlobalSecurity.org, <http://www.globalsecurity.org/military/world/japan/jda.htm> (4 augustus 2005)
- 11 Robert Karniol, 'Shifting gear: New Japanese policy opens the door to long-term change', in: *Jane's Defence Weekly*, 23 maart 2005, blz. 27-30.
- 12 David Fouse, 'Japan's FY 2005 National Defense Program Outline: New Concepts, Old Compromises', in: *Asia-Pacific Center for Security Studies*, vol. 4, nr 3, maart 2005. blz. 3.
- 13 Zie voor stevige kritiek op de verlaging van het defensiebudget, Yuki Tatsumi, 'National Defense Program Outline: A New Security Policy Guideline or a Mere Wish List?', in: *Japan Watch*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 20 december 2004.
- 14 Karniol, *a.v. noot 11*; zie tevens 'Japan's new defence posture, Towards power-projection', in: *Strategic Comments*, vol. 10, issue 8, oktober 2004, blz. 1-2.
- 15 Roy, *a.v. noot 6*, blz. 47; en 'The incredible shrinking country', in: *The Economist*, 11 november 2004.
- 16 Kurt Radtke, 'Beperkte speelruimte voor zelfstandig Japans buitenlandse beleid', in: *Internationale Spectator*, november 2000, blz. 541.
- 17 Vermeld in: Arnout Brouwers, 'Japan heeft het recht zichzelf te verdedigen', in: *de Volkskrant*, 25 april 2005.

Kees Homan is als adviseur verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

China in de olie

'Aardolie vormt de sleutel tot economische ontwikkeling,' had Deng Xiaoping in 1980 al begrepen. Aangezien China meer olie en aardgas verbruikt dan het zelf produceert, moet het op zoek naar energievoorzieningen in het buitenland. Daardoor bestaat de vrees dat China in aanvaring zal komen met andere staten die eveneens afhankelijk zijn van de invoer van deze brandstoffen. 'Realisten' beschouwen de internationale energiemarkt immers als een 'nulsom-spel'. Zo stelt J. Fallows dat economische concurrentie een vorm van oorlog is, waarbij de een wint en de ander verliest.¹ Volgens Matthew Evengelista zullen staten dan ook alles in het werk stellen 'hun eigen olieaanvoer en productiecapaciteit te verzekeren'.² Er bestaat echter een tweede invalshoek: 'liberalisten' poneeren de stelling dat samenwerking op termijn meer lonend is dan conflict.

In dit artikel zullen we aantonen dat in het geval van China de waarheid ergens in het midden ligt. Enerzijds voert Beijing inderdaad een nogal agressieve *oliediplomat*. Anderzijds tracht de Volksrepubliek de aanvoer van olie en aardgas te waarborgen door samen te werken met andere Aziatische staten. Sterker nog: het lijkt erop dat China bereid is met andere Aziatische staten één blok te vormen en op deze wijze streeft naar een sterke positie op de internationale energiemarkt. Tot slot wordt er dan ook stilgestaan bij de mogelijke *impact* van een Aziatisch 'energieblok' op de energievoorziening van het Westen.

De afgelopen twee decennia steeg het olie- en gasverbruik in China met respectievelijk 285 en 225%. Vooral de *industriële productie*, die sinds 1984 jaarlijks met gemiddeld 11% toeneemt, stuwt de vraag omhoog. Bovendien is de Chinese secundaire sector weinig efficiënt: zo heeft het voor iedere ton geproduceerd staal of aluminium 70% meer energie nodig dan elders in de wereld gangbaar is.³ Hoewel de Volksrepubliek zich inspant om zijn fabrieken zuiniger te maken, blijft het energieverbruik door de industrie jaarlijks met 5% stijgen. Waar aanvankelijk steenkool de belangrijkste energieleverancier vormde voor China's fabrieken, is deze rol nu overgenomen door aardolie. Daarenboven is de aanvoer van petroleumderivaten essentieel voor de productie van kunststoffen, een tak van de secundaire sector die een snelle expansie vertoont. Naast de industrie zijn

ook de elektriciteitsopwekkingscentrales een grote verbruiker van aardolie en gas. Slechts 21% van de elektriciteit wordt thans opgewekt door nucleaire en hernieuwbare energiebronnen: meer dan 36% door de verbranding van aardgas en olie. (De rest voornamelijk door steenkool.)

Een andere oorzaak van het toenemende energieverbruik is de *groeïende groep kapitaalkrachtige burgers*. Waar slechts één op 1500 Chinese burgers thans over een auto beschikt, verwacht de Chinese overheid dat dit tegen 2020 één op 150 burgers zal zijn. Op basis van diverse prognoses hebben we berekend dat de Chinese vraag naar aardolie en aardgas tegen 2020 met respectievelijk 150 en 500% zal toenemen. Nu al verbruikt de Volksrepubliek echter tweemaal zoveel aardolie als zij zelf produceert; voor aardgas blijft dit tekort vooralsnog beperkt. Aangezien de bewezen olie- en aardgasreserves in eigen bodem slechts 1,3% van het wereldtotaal bedragen, zal China op zoek moeten naar meer buitenlandse brandstoffenleveranciers.

Het Chinees oliemercantilisme

Om aan de groeiende energiebehoefte te voldoen, wil de Chinese overheid een centrale rol blijven spelen. Dit betekent in de praktijk dat, afgezien van versoepeling van een aantal importrestricties voor *internationale* bedrijven, Beijing zoveel mogelijk zelf de controle over buitenlandse bronnen wenst te verwerven. Door buitenlandse olie- en gasvelden in eigen beheer te krijgen, wil het de afhankelijkheid van Westerse concerns inperken, invloed behouden op de prijsbepaling en een lange-termijnplanning mogelijk maken. Samen met drie grote staatsbedrijven voert de Chinese regering dan ook een actieve oliediplomat. Hierbij trachten regeringsfunctionarissen en diplomaten politieke concessies los te weken in het buitenland, waarna de Chinese energiereuzen, zoals CNOOC, CNPC en Sinopec, verantwoordelijk zijn voor de winning en het transport van de grondstoffen. Het Chinese charmeoffensief in olieproducerende landen is indrukwekkend. President Hu Jintao slaagde er sinds zijn aantreden in lucratieve contracten in de wacht te slepen tijdens staatsbezoeken aan Algerije, Gabon, Egypte, Ghana, Nigeria, Iran, Brazilië en Argentinië.

Tijdens onderhandelingen is 'economische com-

plementariteit' een veelvuldig gehanteerd argument: China heeft als beloftevolle industrieland behoefte aan geweldige hoeveelheden grondstoffen en wil deze van ontwikkelingslanden betrekken in ruil voor investeringen en technologische samenwerking. In het geval van Iran, bijvoorbeeld, stelde China in het vooruitzicht te investeren in raffinaderijen, autowegen, metrostations en in de automobiellindustrie. In ruil daarvoor zou Teheran het omvangrijke olieveld van Yadavaran openstellen.⁴ In Brazilië pleitte Hu Jintao voor verdubbeling van de bilaterale handel na overeenkomsten tussen Braziliaanse en Chinese energiebedrijven.⁵ China is ook een belangrijke toeleverancier van goedkope arbeidskrachten in de olie-rijke Golfregio.⁶

Ontwikkelingslanden worden daarenboven gepaaid met allerhande dotaties of leningen tegen minimale rentevoet. Voor een krediet van 3,5 miljard was de Nigeriaanse president Obasanjo bereid een aantal *offshore*-olievelden voor Chinese investeerders open te stellen. Vorig jaar haalde China's vice-president Zeng Peiyang in Angola een belangrijk contract binnen door over de brug te komen met een renteloze lening van 6,3 miljard dollar. Dit jaar beloofde Hu Jintao president Chavez een renteloze lening van 700 miljoen als wederdienst voor het openstellen van 15 olievelden in het oosten van Venezuela.⁷ Sinds kort is China, met een jaarlijks budget van 730 miljoen dollar, een netto-donor van ontwikkelingshulp.⁸ Hoewel de Chinese regering de ongebondenheid van deze hulp beklemtoont, zal dit uiteraard een bruikbare hefboom blijken bij onderhandelingen.

Nog een ander instrument betreft *militaire samenwerking en wapenleveranties*. China past het principe van 'olie voor wapens' frequent toe. CNPC kreeg in Soedan voet aan de grond dank zij zijn steun aan Khartoem in de strijd tegen de zuidelijke opstandelingen. China heeft Soedan geholpen bij de bouw van drie munitiefabrieken; het houdt er naar verluidt 7000 soldaten op de been en leverde tanks, vliegtuigen, helikopters en lichte wapens.⁹ In en nabij Darfur worden *sites* en helikopters van Chinese oliebedrijven gebruikt door het Soedanese leger. Andere olierijke staten waarmee China militaire betrekkingen onderhoudt, zijn Algerije, Egypte, Iran en Koeweit.¹⁰ Beijing heeft zich tot in de VN-Veiligheidsraad bereid getoond deze landen de hand boven het hoofd te houden. Zo maakte de voormalige ambassadeur in Soedan, Deng Shao Zin, zeer duidelijk dat andere staten zich niet moesten bemoeien met de proble-

men van dat land. In november 2004 garandeerde de Chinese minister van buitenlandse zaken de Iraanse president dat China Amerikaanse pogingen de kwestie van het Iraanse nucleaire programma naar de VN-Veiligheidsraad te verwijzen, zal dwarsbomen.

Dikwijls is dit modern Chinees mercantilisme in strijd met de belangen van andere staten. In het verleden slaagde China erin Indiase oliebedrijven uit de markt te concurreren in landen als Angola, Jemen en Kazachstan. Het Chinese oliebedrijf CNPC wekte in Washington wrevel toen het een overnamebod uitbracht op de Amerikaanse firma Uncoal, die aanzienlijke gasreserves beheert in Zuidoost-Azië. Door zware politieke druk vanuit het Congres moest CNPC zijn bod echter intrekken.

Beijing en Tokio betwisten elkaar de controle over een aantal sectoren in de Oost-Chinese Zee. Die zou naar schatting 11 miljard vaten olie en een beperkte hoeveelheid aardgas herbergen.¹¹ Volgens de VN-Zeerechtconventie van 1982 kan een staat aanspraak maken op de exploratie en exploitatie van natuurlijke rijkdommen tot aan 200 nautische mijl (nm) buiten zijn kustlijn.¹² Een groot deel van de energievoorraden bevindt zich echter in het grensgebied tussen de twee Exclusieve Economische Zones (EEZ). Japan en China hanteren daarom juridische spitstechnologie om hun territorium te vergroten. Beijing introduceerde in 1998 een wet die de EEZ afbakent op basis van het einde van het onderzeese continentaal plateau in plaats van de kustlijn. Japan tracht op zijn beurt terrein te winnen door de EEZ te demarqueren vanuit de eilandengroep rond Okinawa en eist dat de grens in het midden van de Oost-Chinese Zee wordt gelegd. In 1996 trachtte een groep Japanse burgers de grens nog meer westwaarts op te schuiven door één van de rotsachtige Senkaku/Diaoyu-eilanden te gaan 'bewonen'. Deze eilandengroep bevindt zich op een afstand van 200 nm van het vasteland en wordt om historische redenen eveneens opgeëist door China en Taiwan.

Deze kunstgrepen leiden ertoe dat de twee interpretaties van de EEZ elkaar met enkele tientallen kilometers overlappen: in het midden van de betwiste zone ligt het 1,6 tcf omvangrijke Chunxiao-gasveld. Japan verwijt China de voorbereiding van aardgasontginning in deze zone te hebben opgestart zonder dit op voorhand te hebben aangekondigd, hetgeen in strijd is met de regeling die beide staten in 2001 waren overeengekomen. Ook beweert Tokio dat het gasveld onder de middellijn doorloopt in



zijn EEZ en dat China deze voorraad zou uitputten nog voordat Japan de kans krijgt zelf zijn deel op te boren. Ten derde wordt de Chinese zeemacht ervan verdacht onderzeeboten clandestien in te zetten om nieuwe grondstoffenaders op te sporen. In november 2004 werd dit bevestigd toen een onderzeeër van het Volksleger in de territoriale wateren rondom Okinawa werd onderschept.

De ambitie in eigen energiebehoeften te voorzien, vormt een duidelijk *Leitmotiv* in de Chinese buitenlandse politiek: Beijing trekt alle registers open om op lange termijn de aanvoer van minerale brandstoffen te waarborgen. Tot nog toe heeft het hierbij de confrontatie met andere staten niet geschuwd. Het is bovendien zonneklaar dat China handig inspeelt op de afwezigheid van Westerse energieconcerns in landen die het niet te nauw nemen met mensenrechten en behoorlijk bestuur. Dit moderne mercantilisme lijkt het discours van de realisten vooralsnog te bevestigen.

Olie op de golven: samenwerking in Azië

Sinds kort is er in de Chinese oliediplomatie echter een *ommezwaai* merkbaar. Het lijkt er meer en meer op dat de Volksrepubliek de voorkeur geeft aan samenwerking met Aziatische landen, zelfs met de belangrijke concurrenten India en Japan. Zo bood China Japan al aan de energievoorraden in de Oost-Chinese Zee gezamenlijk te ontginnen. Zowel premier Junichiro Koizumi als president Hu Jintao

China en Japan hanteren juridische spitstechnologie om hun Exclusieve Economische Zones te vergroten

pleitte ervoor te komen tot een 'zee van samenwerking, in plaats van een zee van conflicten'.¹³ Hoewel concrete initiatieven voorlopig uitblijven, zijn dit niet te onderschatten politieke signalen. Verwacht wordt dat Chinese en Indische energiebedrijven op korte termijn akkoorden zullen afsluiten die voorzien in collectieve buffervoorraden en uitwisseling van technologische expertise. Er ligt ook een plan op tafel voor een nieuwe aardgaspijpleiding die India en China met Iran moet verbinden.

Sinds enkele jaren werkt Beijing ook nauw samen met de landen in Zuidoost-Azië. Waar China tot voor kort het monopolie eiste op de energievoorraden in de Zuid-Chinese Zee, pleit het nu voor een

partnerschap met de andere aan de Zuid-Chinese Zee grenzende landen. Beijing nam het initiatief om samen met de Filipijnen en Vietnam olie-exploratieprojecten op touw te zetten en het wenst dergelijke samenwerking ook toe te passen op ontginning en transport van aardgas in de Zuid-Chinese Zee. In dit opzicht kwamen Indonesië, de Filipijnen, Maleisië en Thailand al overeen hun infrastructuur gezamenlijk uit te breiden door middel van een trans-Aziatisch pijpleidingennetwerk; China heeft zich intussen bereid verklaard daaraan mee te werken.¹⁴ Met de landen van de Mekong Regio werd een haalbaarheidsstudie uitgevoerd over de verscheping van olie via het lokale rivierenetwerk. China financiert de aanleg van nieuwe spoorwegen die Myanmar moeten doorsnijden: op termijn zou dit het transport van een beperkte hoeveelheid aardolie vanuit havens aan de Andamanzee ook over land mogelijk moeten maken.

Een ander project betreft de rechtstreekse verbinding van de Andamanzee met de Golf van Thailand door middel van een nieuw zeekanaal of een pijpleiding ter hoogte van de Kra-landengte: Thailand en Japan hebben inmiddels hun interesse getoond voor dit voorstel en zijn naar verluidt bereid in de kosten te delen. Door deze concrete infrastructuurwerken zou er geleidelijk aan een nieuwe transportroute moeten ontstaan, die parallel loopt aan de Straat van Malakka. Ruim 60% van het olietransport naar Oost-Azië passeert deze zee-engte. Het risico dat de Straat van Malakka wordt geblokkeerd als gevolg van een scheepsramp, piraterij of door een militaire blokkade maakt een alternatieve route van strategisch belang.

Deze concrete plannen ontspringen zich simultaan aan een aanzienlijke verbetering van de politieke dialoog tussen China en de landen van de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). Beijing, dat zich aanvankelijk weinig bekommerde om de naleving van de *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, die in 2002 ondertekend werd, trekt nu alle diplomatieke registers aangaande energiekwesties open. De gouverneur van het Chinese Hainan bespeurt thans een 'onweerstaanbare tendens om samen te werken'. In november 2004 riep de Chinese eerste minister Wen Jiabao de ASEAN-landen op om samen met India en Japan op ministerieel niveau een permanente dialoog aan te gaan inzake de aanvoer van brandstoffen en beveiliging van transportroutes.

Energie staat ook centraal in China's samenwerking met de Centraal-Aziatische regio. Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizië en Tadzjikistan herbergen gezamen-

lijk 4% van 's werelds olie- en gasreserves. Weldra zal een uitgebreid pijpleidingennetwerk China toegang verschaffen tot zowel de Centraal-Aziatische energievoorraden als die van Iran en Rusland. China, Rusland en de vier Centraal-Aziatische landen hebben in 2001 de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) opgericht. Sinds 2005 wonen ook India, Iran en Pakistan de vergaderingen van de SCO als waarnemer bij. Dit intergouvernementele forum heeft als prioriteit de regionale veiligheid en samenwerking te bevorderen: energie maakt hiervan een essentieel deel uit en vormt vooral in de marge van de officiële bijeenkomsten een voornaam gesprekstema. Bovendien is de SCO van bijzonder belang voor China om infiltratie van moslimextremisten in zijn autonome provincie Xinjiang te voorkomen. Die grensprovincie wordt bewoond door 35 miljoen islamitische Oeigoeren en vormt een strategisch belangrijke corridor naar het westen.

In tegenstelling tot de vernietigende concurrentiestrijd begint de wedloop om de toegang tot energievoorraden in Azië dus veeleer de gestalte aan te nemen van een *estafetteloop*: China reikt zijn buurlanden de hand, om gedeelde belangen collectief te behartigen. Een eerste aspect van deze synergie bestaat erin regionale transportnetwerken uit te breiden en te beveiligen. Daarnaast gaat men geleidelijk over tot collectieve ontginningsprojecten, waarbij bedrijven uit meerdere staten kapitaal en expertise delen. Samenwerking grijpt veelal plaats op basis van bilaterale afspraken, hoewel ook multilaterale initiatieven, zoals die in het kader van de SCO en ASEAN, aan belang winnen. De actieradius beperkt zich echter niet tot Azië: de belangrijkste importeurs van aardgas en petroleum lijken ook vast van plan een blok te vormen op de gehele internationale energiemarkt.

Van een Chinees naar een Aziatisch oliemercantilisme?

Zal de intra-Aziatische samenwerking resulteren in een grotere invloed op de wereldmarkt? De Indiase en Chinese regeringen kwamen in april dit jaar overeen om waar mogelijk samen te investeren in buitenlandse projecten. China, Japan en recent ook India hebben hun inspanningen reeds gebundeld bij het opboren van gas rondom de Russische Sakhalin-eilanden. De vier grote olie-importerende Aziatische landen knoopten gesprekken aan om te komen tot *gezamenlijke prijsonderhandelingen met exportlanden*. Dit initiatief vormt een reactie op de zg. 'Asian premium', een belasting van 1 tot 2 dollar per vat die

Arabische landen systematisch heffen op hun uitvoer naar Azië. Deze heffing kost China, India, Japan en Zuid-Korea gezamenlijk tien miljoen dollar extra per dag.¹⁵ Het pragmatisme dat de Aziatische spelers aan de dag leggen, maakt het mogelijk dat zij snel terrein winnen. De invloed van China groeit sterk in Saoedi-Arabië. Iran en Centraal-Azië richten zich zowel politiek als economisch steeds meer op het oosten. Hetzelfde geldt voor Venezuela en tal van Afrikaanse landen. De gunstige toekomstverwachtingen ten aanzien van de groeiende Aziatische markt spelen hierbij een belangrijke rol. Bovendien stellen Aziatische investeerders zoals China zich ook niet te veel vragen bij de interne problemen van deze landen: dat maakt onderhandelen over concessies een stuk comfortabeler.

Tot slot kan men zich afvragen hoe deze ontwikkeling het Westen parten zal spelen.¹⁶ Zowel in Europa als in de Verenigde Staten neemt het jaarlijks verbruik van olie en aardgas gemiddeld met 3% toe en blijft de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers groeien. Tot nog toe hechten de Westerse *energieconcerns* weinig belang aan het verwerven van de controle

De rivaliteit om toegang tot energievoorraden in Azië krijgt de gestalte van een estafetteloop

over energievoorraden. Bovendien signaleren diverse deskundigen dat er het afgelopen decennium hoegenaamd te weinig geïnvesteerd werd in vergroting van de eigen productiecapaciteit. In plaats daarvan worden brandstoffen aangekocht bij andere leveranciers. Aangezien die doorgaans staatsbedrijven betreffen, zijn ook gunstige politieke relaties essentieel. Een vrije internationale energiemarkt is dus een mythe: politieke *goodwill* is daarentegen essentieel om gunstige handelsvoorwaarden te bedingen. Juist in dit opzicht slaagt het Chinees-Aziatische *energiemercantilisme* erin het verschil te maken. Terwijl het Westen, vooral de Verenigde Staten, zijn diplomatieke betrekkingen met een aantal belangrijke olieproducerende landen laat bekoelen, lanceren China en andere Aziatische staten een indrukwekkend charmeoffensief, dat stilaan zijn vruchten begint af te werpen. Westerse bedrijven zullen het dan ook weleens moeilijk kunnen krijgen om gunstige concessies in de wacht te slepen.

Conclusie

De Chinese oliediplomatatie laat zich niet verklaren

vanuit een strak realistisch perspectief, noch vanuit een liberalistische benadering: beide bieden slechts uitleg voor een deel van de werkelijkheid. Het realisme, dat de staat centraal plaatst en samenwerking weinig krediet geeft, wijst terecht op het conflictueus karakter van de internationale olie- en gasmarkt. Het toenemend verbruik maakt fossiele brandstoffen schaars en dwingt staten hun nationale belangen te verdedigen, dikwijls ten koste van andere landen. China wenst bovendien niet afhankelijk te worden van internationale olieconcerns voor de invoer van gas en petroleum: de Chinese regering en haar staatsbedrijven blijven centraal staan in de nationale importstrategie. De realistische benadering heeft echter géén uitleg voor het feit dat China er thans voor kiest op regionaal niveau wél samen te werken, daar waar het vroeger bijvoorbeeld zijn claims op olierijke maritieme zones *manu militare* kracht bijzette.

Hier houdt de liberalistische kijk meer steek. Zo schrijft Richard Rosecrance dat het voor industrialiserende staten aantrekkelijker is hun ontwikkeling te verwezenlijken via wederzijdse economische samenwerking dan door middel van geweld: *trading, not invading*.¹⁷ De keuze voor samenwerking is gegroeid uit een complexe onderlinge afhankelijkheid tussen China en andere Aziatische staten. Ten eerste is geheel oostelijk Azië voor zijn gas en olieaanvoer grotendeels afhankelijk van een veilige doorvaart door de Indische Oceaan en enkele kwetsbare zee-engten, zoals de zeestraten van Hormuz, Malakka en Lombok. Aangezien géén van de regionale spelers beschikt over een militair overwicht op zee, zou een blokkade hun alle ernstige schade berokkenen: een verstoring van het verkeer door de Straat van Malakka kost een vrachtschip al gauw vier extra dagen, om het obstakel te omzeilen.

Naast veiligheidsoverwegingen zijn ook economische argumenten van belang. Gemeenschappelijke transportinfrastructuur is efficiënter en goedkoper. Door uitwisseling van kennis kan het gebrek aan technologische expertise, bijvoorbeeld wat ontginning op zee betreft, worden weggewerkt. Het is bovendien belangrijk de regionale samenwerking op energiegebied in een ruimere context van economische integratie te plaatsen: de omvang van de intra-regionale handel in Azië neemt immers snel toe. China, Japan en India profiteren van wederzijdse investeringen en de kleinere landen trekken zich op aan de economische groei van China en India.

China integreert zijn nationale energiebeleid dus in een collectieve Aziatische strategie, die geleide-

lijk maar vastberaden gestalte krijgt. Het Chinese oliemercantilisme is een drijvende kracht achter de ontwikkeling van een 'Aziatisch energieblok' dat erin slaagt snel terrein te winnen op de internationale markt.

Noten

- 1 J. Fallows, *Looking at the sun*, New York: Pantheon, 1994, blz. 231.
- 2 M. Evangelista, 'Domestic structure and change', in: M.W. Doyle & G.J. Ikenberry, *New thinking in international relations theory*, Oxford/Colorado: Westview Press, 1997, blz. 207.
- 3 M. Chen, *Energy conservation of China's building materials industry*, Beijing: China Energy Conservation Association, 1999.
- 4 B. Daragahi, 'China goes beyond oil in forging ties to Persian Gulf', in: *The New York Times*, 13 januari 2005.
- 5 Z. Huanxin, 'Hu: trade with Brazil will double in three years', in: *China Daily*, 15 november 2004.
- 6 J. Liangxiang, 'Energy first', in: *Middle East Quarterly*, vol. 12, voorjaar 2005.
- 7 J. Forero, 'China's oil diplomacy in Latin America', in: *The New York Times*, 1 maart 2005.
- 8 R. McGregor, 'China becomes a net donor of aid', in: *The Financial Times*, 4 april 2005.
- 9 P.S. Goodman, 'China invests heavily in Sudan's oil industry', in: *The Washington Post*, 22 december 2004. Zie eveneens: D. Zweig & B. Jianhai, *Foreign policy of a resource-hungry state*, Hong Kong University, 2005, blz. 10.
- 10 SIPRI, *Yearbook 2004*, Oslo: SIPRI, 2004.
- 11 M.J. Valencia, 'Pouring oil on the East China Sea', in: *The International Herald Tribune*, 24 februari 2005.
- 12 *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, 1982, artt. 55-77.
- 13 R. Bonner & O. Norimitsu, 'China and Japan leaders pledge to improve relations', in: *The New York Times*, 24 april 2005.
- 14 T. Suzuki & T. Morikawa, blz. 5.
- 15 K. Teo, 'Big three to fight Asian premium on Saudi sales', in: *The Asia Times*, 24 november 2004.
- 16 Voor het Europese en Amerikaanse energiebeleid verwijs ik naar: Coby van der Linde & Femke Hoogeveen, 'Verenigde Staten en Europese Unie: trouwe bondgenoten? Nieuwe episode in energiediplomatie', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2005, blz. 381-385.
- 17 Zie: R. Rosecrance, *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*, New York: Basic Books, 1986.

Jonathan Holslag verricht onderzoek voor het European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC).

Einde van Multi-vezel-akkoord: *Chinese textielzondvloed*

Per 1 januari 2005 liep het Multi-vezelakkoord, dat de export van textiel en kleding uit de Derde Wereld beperkte, ten einde.¹ Dat dat zou gebeuren, wisten we echter al 12 jaar. China is een van de weinige landen die op het einde van dit akkoord hebben ingespeeld. De meeste rijke landen hebben geen voorzorgsmaatregelen genomen. Het gevolg was dat in de eerste drie maanden van 2005 de export van katoenen T-shirts uit China naar de Verenigde Staten met een factor zestien groeide.² Maar het publiek weet niet dat voorheen al veel van die Chinese T-shirts uit Chinese fabrieken in Afrikaanse landen kwamen. Dat was een van de bizarre consequenties van het Multi-vezelakkoord. In deze bijdrage zal het huidige debat over het beperken van de Chinese textiel invoer in de Europese Unie in een historische context worden geplaatst.

Textiel is traditioneel een belangrijke sector om tot industrialisatie te komen. De eerste stakingen na de industriële revolutie waren gericht tegen de machines die de handweefgetouwen vervingen en de economische basis van menig koloniaal rijk was de afzet van eigen industriële producten, vooral textiel, in ruil voor lokale kruiden en andere kostbaarheden. Na de Tweede Wereldoorlog vond de verhuizing van de textielsector uit het rijke noorden naar de Derde Wereld plaats en nu vindt er een soort *shake-out* plaats tussen ontwikkelingslanden, om te bepalen wie de meest efficiënte producent van textiel en kleding is.

Onderzoekers hebben getracht de economische effecten van het Multi-vezelakkoord voor ontwikkelingslanden en landen in Oost-Europa vast te stellen. Het Multi-vezelakkoord werd wel de meest omvattende en discriminerende verstoring van het internationale handelssysteem genoemd. De ironie wil dat de overeenkomst onder de General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) viel, de voorganger van de huidige Wereldhandelsorganisatie (WTO). Beide organisaties zijn juist in het leven geroepen voor het bevorderen van de wereldhandel. Ze deden en doen dat door onderhandelingen te voeren over het slech-

ten van handelsbarrières, de zg. vrijhandelsronden.

Het Multi-vezelakkoord werd in 1974 afgesloten en is na onderhandelingen driemaal verlengd tot 1991. Vanaf dat jaar werd er gekozen voor jaarlijkse verlengingen, omdat men hoopte er gedurende de vorige handelsronde (de Uruguay Round) een eind aan te kunnen maken. Het akkoord werd afgesloten om de enorme concurrentie vanuit het zuiden voor de industrie in de Verenigde Staten, Japan en Europa in te perken. Door de toegestane te exporteren hoeveelheid per produkt en per land te specificeren, werd de export van opkomende ontwikkelingslanden beperkt.

Artikel 1 van het Multi-vezelakkoord stelt dat het belangrijkste doel is de wereldhandel uit te breiden en handelsbarrières te slechten. Zo kennen we de GATT. Het venijn zit echter in de staart. Gestreefd wordt naar 'a progressive liberalization of world trade in textile products, while at the same time ensuring the orderly and equitable development of this trade and avoidance of disruptive effects in individual markets and lines of production in both importing and exporting countries'. De basisgedachte is dat landen die goederen invoeren beperkingen kunnen opleggen aan uitvoerende landen om serieuze schade aan de eigen productie te voorkomen. Verder werd geregeld dat nieuwe invoerquota's nooit lager mogen zijn dan de oude (dit om ontwikkelingslanden een kans te geven hun export te vergroten) en dat de quota's niet minder dan 6% per jaar moeten stijgen. Het Multi-vezelakkoord hanteert wel regels met betrekking tot de oorsprong van de grondstoffen, die bepalen dat de voordelen alleen gelden indien de producten *grotendeels* van lokale grondstoffen zijn gemaakt. Deze regels leidden in het verleden vaak tot problemen, zoals in het geval van Bangladesh, dat ervan verdacht werd de certificaten van oorsprong van grondstoffen voor kleding en textiel vervalst te hebben, om zo van het Multi-vezelakkoord te kunnen profiteren.

Het quotasysteem van het Multi-vezelakkoord heeft tot verstoringen in de wereldhandel geleid, omdat de onder de quota vallende export vrij was

van invoerbelasting, terwijl alles wat extra aangeboden werd onder een hoog invoertarief viel, of het desbetreffende rijke land helemaal niet in mocht. Handelaren konden dus hoge prijzen vragen voor goederen die deels heel goedkoop beschikbaar waren. Verder zijn sommige ontwikkelingslanden op het quotasysteem in gaan spelen door hun productiecapaciteit te verplaatsen naar landen die de quota's nog niet bereikt hadden. Zo bouwden Indiase textielbedrijven fabrieken in Nepal; Chinese bedrijven in diverse Afrikaanse landen; en Vietnam en Thailand in Cambodja en Laos. Toen per 1 januari 2005 er een definitief einde kwam aan het Akkoord, waren deze faciliteiten niet langer belangrijk en ging China zoveel mogelijk textiel en kleding in China *zelf* produceren.

Deze verstoringen waren de reden om bij het afsluiten van de Uruguay Ronde in 1993 inderdaad te besluiten het Multi-vezelakkoord in fasen op te heffen. Daarvoor werd een periode van 10 jaar afgesproken, waarin geleidelijk de handelsbeperkingen afgeschaft zouden worden; 2005 leek toen nog veilig ver weg, maar dat dit besluit problemen zou geven,

Het quotasysteem van het Multi-vezelakkoord heeft tot verstoringen in de wereldhandel geleid

werd toen al voorzien. Daarom werd besloten er bij de volgende vergaderingen van ministers van handel in het kader van de WTO steeds aandacht aan te besteden.

Gebrek aan anticipatie

De vraag is waarom andere ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen op het aflopen van het akkoord niet beter geanticipeerd hebben. Bangladesh is een van de weinige ontwikkelingslanden die sinds de beëindiging van het Multi-vezelakkoord er ook in is geslaagd de export van textiel en kleding enigszins te vergroten. Toen in 2001 over de volgende handelsronde gesproken werd (de Millennium of Doha Ronde) stonden de gevolgen van afschaffing van het Akkoord ook op de agenda. In een verslag van de bijeenkomst van de ministers van handel van de WTO-landen in Doha werd het volgende geconstateerd: "The discussion on textile export liberalisation [the phasing out of the Multi-fibre agreement] has not moved."³ De meeste invoertarieven en quota's

voor textiel moesten na 1995 geleidelijk afgeschaft worden en in 2005 compleet zijn afgeschaft. In de praktijk hebben de meeste landen ervoor gekozen de barrières niet geleidelijk over die tien-jaarperiode te slechten, maar om vooral in de laatste jaren, of het allerlaatste jaar, de quota's af te schaffen.

De Chinezen hebben met het oog op 1 januari 2005 geweldig geïnvesteerd in de uitbreiding van hun productiecapaciteit en hebben het nu moeilijk die textiel en kledingproducten elders af te zetten. De Verenigde Staten en Europa lieten al in april 2005 weten dat het zo niet verder kon. Interessant is dat de Verenigde Staten en de EU niet zozeer benadrukten dat hun *eigen* textielindustrie er onder leed,⁴ als wel dat allerlei ontwikkelingslanden (respectievelijk in Latijns-Amerika en Afrika of in Oost-Europa en het Middellandse-Zeegebied) zeer te lijden hadden onder de gestegen Chinese uitvoer. Zo gaf ook *NRC Handelsblad* een overzicht van het aantal banen dat in landen als Kenia, Lesotho, Swaziland, Zuid-Afrika en Mauritius is verdwenen ten gevolge van de vloedgolf aan Chinees textiel.⁵ De krant meldt wel dat de *consumenten* hier wel degelijk *profiteren* van vrije import van textiel. Nederlandse importeurs hebben er sindsdien op gewezen dat er in hun branche banen verloren dreigen te gaan, omdat de invoer aan banden is gelegd.

Nieuwe invoerbeperkingen?

De EU heeft er net als de Verenigde Staten in het voorjaar van 2005 voor gekozen de invoer van textielproducten uit China wederom te beperken. Men mag volgens de WTO-regels zg. 'safeguards' toepassen indien de invoer jaarlijks met meer dan 6,5% stijgt. De Verenigde Staten willen niet méér toelaten dan de officiële door de WTO toegestane jaarlijkse stijging en hebben quota voor zeven Chinese textielproducten ingesteld. De EU deed hetzelfde; zo mag de export van beddengoed en katoenen stoffen naar Europa 12,5% stijgen in 2005, 2006 en 2007. Voor T-shirts en *flax yarn* is dat 10%; voor blouses, pull-overs en herenbroeken slechts 10% over de gehele periode 2005-2007.

Deze *deal* leidde tot problemen. Waarschijnlijk hebben veel exporteurs geprobeerd nog zoveel mogelijk te verkopen vóór de invoerbeperking zou worden ingevoerd, terwijl allerlei importeurs probeerden nog zoveel mogelijk te kopen. Al die bestellingen kwamen vervolgens in douaneloosden terecht en toen konden de importeurs niet bij hun najaarscollec-

tie. Interessant was dat het vooral Noord-Europese importeurs betrof die een aanpassing van de overeenkomst wensten. De beperkingen zouden overhaast ingevoerd zijn en onze importeurs schaden.

Bij dit soort handelconflicten zijn ten minste vier partijen betrokken. De consumenten en handelaren in de Verenigde Staten en de EU hebben baat bij goedkope textielproducten als gevolg van liberalisering van de wereldhandel. Hetzelfde geldt voor efficiënte producenten in het zuiden, die echter niet noodzakelijkerwijs in de armste landen zitten. Dan zijn er de minder efficiënte producenten in Afrika en Latijns-Amerika, die nu roepen om protectie. In dit verband is er een parallel met het conflict over liberalisering van de handel in landbouwproducten. Ook daar zijn het niet noodzakelijkerwijs de armste landen die er het meest van zullen profiteren.

Uiteindelijk is er begin september 2005 een overeenkomst tussen de EU en China bereikt.⁶ Zo'n overeenkomst kan China opgelegd worden. In de eerste tien jaar van het WTO-lidmaatschap mogen andere lidstaten het nieuwe lid immers importbeperkende maatregelen opleggen. De vraag is natuurlijk wie er nu van profiteren? Is de vrijhandel nu bevorderd, of moeten consumenten weer meer betalen voor producten, die nu vooral uit minder efficiënte ontwikkelingslanden komen?

China is lid geworden van de WTO opdat een nieuwe generatie leiders de na de dood van Mao ingezette hervormingen in de richting van een markteconomie niet terug zou draaien. Aanvankelijk werd zeer sceptisch over de WTO gedaan. Bepaalde sectoren (staal, auto's, enz.) zouden op de wereldmarkt niet concurrerend zijn en veel te vrezen hebben van de liberalisering van de handel door het WTO-lidmaatschap. Intussen is gebleken dat China al auto's exporteert en zeer concurrerend is in de textielsector. Het conflict over de textiel is ook niet het enige handelsconflict met China dat ons te wachten staat. De kranten hebben vergelijkbare conflicten met betrekking tot leerproducten (schoenen en tassen) aangekondigd. Nederland heeft ook verklaard in de toekomst kritischer te worden met betrekking tot ingevoerde fietsen. Hier worden kwaliteits- en veiligheidseisen gehanteerd om concurrerende producten van onze markten te weren.

De kernvraag is of Europa wel echt liberalisering wil om zodoende ontwikkelingslanden een kans te geven de armoede te bestrijden. Dat geldt voor textiel, maar ook voor de invoer van landbouwproduk-

ten uit de Derde Wereld. Tegenstanders gebruiken diverse argumenten; China zou geen markteconomie zijn, de arbeidsomstandigheden zijn er niet goed en wij moeten Oost-Europa of Afrika helpen. De Chinezen vinden, terecht, dat we *met twee maten meten*: liberalisering als het ons uitkomt, bijvoorbeeld als het om de Chinese markt van financiële dienstverlening gaat, maar protectionisme als hun export onze belangen schaadt.

We moeten vooral niet terug naar de tijd van de 'managed trade'. Van quota worden alleen exporteurs en importeurs beter, maar niet de producenten en consumenten. In de mondiale economie neemt de handel toe, omdat investeringen zijn gedaan dáár waar de productie het goedkoopst is, terwijl 'global value chains' er via *outsourcing*, *global sourcing* en *cross-border supply chains* voor zorgen dat de consumenten hier goedkoop uit zijn en de arbeiders daar werk hebben. Daar zouden we blij mee moeten zijn.

Intussen moeten andere landen zoeken naar activiteiten waarin zij goed in zijn. Dat is het globaliseringsproces, een proces waarvan Nederland altijd geprofiteerd heeft, zij het dat we wel altijd geprobeerd hebben er ook een sociaal gezicht aan te geven. Dat lijkt in dit conflict niet het probleem, tenzij we *zonodig* liever een arme Noord-Afrikaanse en Oost-Europese textielarbeider willen helpen dan een arme Chinees en daarbij bereid zijn te accepteren dat vooral de handel profiteert van dit soort invoerbeperkende en dus vrijhandelsverstorende maatregelen.

Noten

- 1 Zie voor de problematiek rond het Multi-vezelakkoord ook: A. Brugnoli & L. Resmini, 'The restrictiveness of the MFA: Evidence on Eastern European exports to the EU', in: M.P. van Dijk & S. Sideri (red.), *Multilateralism versus regionalism, Trade issues after the Uruguay Round*, Londen: F. Cass, 1996.
- 2 Om precies te zijn met 1573%; zie *The Economist*, 28 mei 2005.
- 3 *Financial Times*, 15 november 2001.
- 4 In de Verenigde Staten zijn na de oorlog een miljoen banen in deze sector verdwenen; zie *The Economist*, 25 mei 2005.
- 5 *NRC Handelsblad*, 4 juni 2005.
- 6 *NRC Handelsblad*, 6 september 2005.

Meine Pieter van Dijk is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan het UNESCO-IHE Institute for Water Education in Delft.

Ruslands demografische crisis

Tegenover de Chinese reus een Russische dwerg?

‘Terwijl West-Europa een demografisch probleem heeft, staat Rusland voor een catastrofe’, zo schreef een internationaal toonaangevend weekblad een jaar geleden.¹ In West-Europa stagneert de bevolkingsgroei; in Rusland, en in een aantal andere post-communistische landen als Oekraïne, Bulgarije, Letland en Wit-Rusland, is sprake van een zeker in het ontwikkelde deel van de wereld unieke *ontvolking*. Sedert begin jaren ’90 heeft Rusland te kampen met een bevolkingsafname van dramatische proporties, in de orde van 750.000 mensen per jaar.

Onmiddellijk na het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 telde Rusland 148,7 miljoen inwoners. In de jaren daarna trokken ruim vijf miljoen mensen uit andere voormalige sovjetrepublieken naar Rusland; niettemin was het inwoneraantal in 2004 teruggelopen tot 143,7 miljoen. De immigratie uit de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) is de laatste jaren sterk afgenomen, en men kan zich voorstellen wat daarvan het effect is.

Lokale verschillen maken het probleem nog ernstiger. De ontvolking van het noorden en oosten van het land gaat nog harder, doordat er van daaruit ook nog een grootschalige migratie richting het westen van Rusland gaande is. Het zwaarst te lijden heeft het *Russische Verre Oosten*, een gigantisch gebied met minder dan zeven miljoen inwoners. De Amerikaanse demograaf Nicholas Eberstadt heeft berekend dat dit gebied tussen de volkstellingen van 1989 en 2002 te maken heeft gehad met een afname van ongeveer 15%, tegenover een bevolkingsafname van minder dan 1,5% voor Rusland als geheel. Het zwaarst getroffen zijn de provincies *Sachalin* (23%), *Kamtsjatka* (24%) en *Magadan* (meer dan 50%).² Tsjoejkotka in het uiterste noordoosten van Siberië zou in dezelfde periode zelfs twee-derde van zijn bevolking zijn kwijtgeraakt.

De daling van het inwonertal betreft vooral de Russen; onder moslims en andere nationale en religieuze minderheden is de trend juist omgekeerd. Het gevolg is dat ook het percentage Russen in de Russische Federatie afneemt: maakten de etnische Russen in 1989 nog 81,5% van de bevolking uit, in 2002 was

dat gedaald tot 79,8%. Daar staat een sterke groei van de Kaukasische volken tegenover.

Sinds de middeleeuwse pest heeft Europa in vreedstijd niet zulke grote bevolkingsverliezen gezien. Komt er geen ommekeer – en daarop is voorlopig geen uitzicht – dan zal de bevolking van Rusland tegen 2050 met ten minste een derde zijn afgenomen tot 100 miljoen of minder. Met als gevolg een sterke vermindering van het arbeidspotentieel; vanaf 2007 wordt er een arbeidstekort van c. 1 miljoen verwacht. Immigratie is de meest voor de hand liggende oplossing, maar allerlei belemmeringen, niet in de laatste plaats van culturele aard, staan in de weg. President Poetin heeft wel als streefgetal een netto-immigratie van 500.000 mensen per jaar genoemd, dat overigens in geen enkel opzicht wordt ondersteund door bijbehorend beleid; maar ook dát zou niet voorzien in zelfs maar een loutere stabilisering van de bevolking.

Waarom wordt de terugloop van de bevolking veroorzaakt? Op de achtergrond speelt de verstoorde bevolkingsopbouw mee na de enorme bevolkingsverliezen gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw als gevolg van twee wereldoorlogen, een burgeroorlog en de communistische terreur. Directere oorzaken zijn een *laag geboortecijfer*, overeenkomstig de Europese trend, maar met daarnaast een *on-Europees hoog sterftecijfer*; dit vanwege ziekte, gekoppeld aan een slechte gezondheidszorg, alcoholisme, drugsgebruik, hoge zelfmoordcijfers, armoede, slechte voeding, ecologisch problemen, onzekere toekomstperspectieven, een zittende levensstijl, enz.

Geboorten

Het aantal sterfgevallen in Rusland is sedert begin jaren ’90 bijna twee maal hoger dan het aantal geboorten. Volgens Eberstadt waren er tussen 1992 en 2004 tien miljoen meer begrafenissen dan geboorten, en zijn er op elke 100 geboorten thans 160 doden. Het aantal geboorten per jaar is ruim gehalveerd: van 2,5 miljoen in 1987 tot 1,2 miljoen in 2000, hoewel er sedert 2001 weer sprake is van een lichte stijging (het geboortecijfer voor 2003 bedroeg 1,4 miljoen). Het komt neer op ruim negen geboorten op de dui-

zend mensen per jaar, terwijl voor enkel reproductie het dubbele nodig is; dat betekent gemiddeld 2,33 kinderen per vrouw, terwijl het feitelijk cijfer in 1999 1,17 was, en in 2002 iets hoger, 1,32. De daling van het aantal geboorten is mede het gevolg van het gebruik van abortus als anti-conceptiemiddel, terwijl deze kan leiden tot onvruchtbaarheid; abortus komt nu overigens al veel minder voor dan in de sovjetijd. Een negatief effect gaat ook uit van de slechte kindzorg en van de verstoorde gezinsrelaties in Rusland, waar de klassieke twee-oudersgezinsstructuur is ineengestort. Er zijn veel scheidingen en onwettige kinderen, en het aantal weeskinderen groeit; met 700.000 zouden er nu zelfs meer zijn dan aan het eind van de Tweede Wereldoorlog.³ Onder de circa 1,5 miljoen daklozen in Rusland (een getal uit 1997) zouden zich 300.000 tot 600.000 kinderen bevinden.

Sterfte

De Russische demograaf Olga Samarina drukt het zo uit: 'Qua geboorteniveau zijn wij een Europees land, qua sterftheniveau een Afrikaans land.'⁴ Een relatief laag geboortecijfer is een algemene trend in ontwikkelde landen, maar dan wel gelijk opgaand met een afname van de sterfte. Met goed vijftien sterfgevallen op de duizend mensen per jaar is het *Russische sterftecijfer het hoogst van Europa*. De levensverwachting voor mannen ligt in Rusland nog lager dan in landen als Zuid-Afrika of Egypte; voor vrouwen ligt zij ongeveer dertien jaar hoger, maar ook dat is lager dan in veel landen. De gemiddelde levensverwachting was in 1994 64,2 jaar (oftewel 57,3 jaar voor mannen en 71,1 voor vrouwen); recent is er sprake van een lichte stijging, en in 2003 waren de gemiddelden respectievelijk 58,6 en 72 jaar.

Men is het er niet helemaal over eens wanneer de trend is ingezet. Volgens Andrejev en Visjnevski van de Russische Academie van Wetenschappen daalde de levensverwachting voor Russische mannen tussen 1965 en 1984 al met 3%, gevolgd door nog eens een afname met 3,5% tussen 1984 en 2003.⁵ Maar Eberstadt constateert sedert 1987 een scherpe daling van het geboortecijfer en een dito stijging van het sterftecijfer.

Gezondheidsproblemen

De afname van de levensverwachting wordt veroorzaakt door een toename van de sterfte als gevolg van onder meer stress, alcoholisme, roken, milieu-gerelateerde omstandigheden en ziekten, waaronder nieuw

om zich heen grijpende ziekten als aids, tuberculose e.d.. 'Exogene' doodsoorzaken als alcoholvergiftiging, (zelf)moord, verdrinking, verkeers- en industriële ongelukken (vaak alcohol-gerelateerd) laten eveneens een toename zien.

Hartziekten eisen in Rusland een steeds hogere tol, tweemaal zo hoog als in West-Europa en de Verenigde Staten. Er is ook een toename van het aantal gevallen van kanker, onder meer als gevolg van de relatief hoge radioactieve straling. Vooral zorgwekkend is de ontwikkeling met betrekking tot aids, tuberculose en hepatitis. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie WHO is de toename van het aantal nieuwe aidsgevallen in Rusland (evenals Oekraïne) het hoogst ter wereld. In 2004 waren er in Rusland officieel 282.000 met HIV besmette personen, maar volgens de Verenigde Naties was het aantal 860.000, en volgens andere schattingen zelfs 1 tot 1,5 miljoen. Hierbij gaat het voor 80% om mensen tussen de 15 en 29 jaar.

Maar het ergste moet nog komen, want Rusland staat *op de drempel van een aids-epidemie*. De Wereldbank verwacht tussen de 5,4 en 14,5 miljoen aidsge-

Rusland is qua geboorteniveau een Europees land, maar qua sterftheniveau een Afrikaans land

vallen in Rusland in 2020, en er zullen in dit verband vanaf 2010 gemiddeld 200.000 sterfgevallen per jaar zijn. Weer andere schattingen komen uit op vijf tot tien miljoen doden na 2010, voornamelijk mannen tussen de 25 en 34 jaar; de negatieve gevolgen voor in het bijzonder het arbeidspotentieel, de strijdkrachten en het reproductievermogen laten zich denken. Als oorzaken worden genoemd drugsmisbruik (vooral spuiten), onveilig vrijen, toename van geslachtsziekten, prostitutie, onveilig bloeddonorschap, overdracht van moeder op kind en tbc. De overheid is geneigd de ogen te sluiten, heeft geen serieus beleid ter bestrijding van aids, en steekt er weinig geld in. Pas zeer recent begint de Russische overheid de ernst van de situatie onder ogen te zien, al is het voornamelijk vooral met woorden. Ter vergelijking: Brazilië besteedt bijna een miljard dollar per jaar aan aidsbestrijding, Rusland nog niet een-tiende daarvan.⁶ Ook onder het grote publiek is het géén *issue*.

Het aantal tbc-gevallen neemt eveneens toe, vooral onder mannen; de sterfte als gevolg hiervan ligt in

Rusland dertig maal hoger dan in de Verenigde Staten. Tbc komt er vaak voor in combinatie met aids. En net als bij aids onderneemt de overheid ook hier weinig. Voorts is er een scherpe toename van het aantal hepatitis-gevallen, evenals van geslachtsziekten, waaronder syfilis.

Levensstijl

Drugsverslaving is in Rusland wijdverbreid en brengt grote gevaren voor de gezondheid met zich. Daarbij gaat het om miljoenen, vaak jonge mensen. De Russische drankzucht is een vanouds bekend verschijnsel, maar het alcoholisme heeft nu epidemische trekken aangenomen; volgens schattingen zijn er tegen de tien miljoen alcoholisten, zo niet meer, onder wie ook een toenemend aantal vrouwen. 'De Russische consumptie van pure alcohol is hoger dan in enig ander land ter wereld,' schrijft Ruslandkenner Vladimir Shlapentokh. Na de val van het communisme is het gebruik als gevolg van prijsverlaging en een toename van illegale stook nog verder gestegen. De vaak slechte kwaliteit van deze wodka (of surrogaat)

De angst voor een Chinese overname van het

Russische 'Verre Oosten' is verre van denkbeeldig

vergroot de kans op vergiftiging. Men heeft gemeend het wodka-gebruik omlaag te kunnen brengen door het stimuleren van de bierconsumptie, maar dit heeft geen verbetering gebracht. Volgens een recente studie kan niet minder dan een derde van alle sterfgevallen in het land, drie kwart van alle moorden en bijna de helft van alle externe doodsoorzaken worden toegeschreven aan alcohol. Van staatswege wordt er, alweer, weinig ondernomen.⁷ Behalve van drinkers is Rusland ook een land van rokers; 70% van de mannen en een derde van de vrouwen. Dit heeft naar schatting per jaar 300.000 doden tot gevolg; resultaat is onder meer een sterke toename van het aantal gevallen van longkanker, dat circa een derde hoger ligt dan in West-Europa.

Van de 38 miljoen vrouwen in de reproductieve leeftijd zijn er 6,5 miljoen steriel, dat wil zeggen een op de zeven. De onvruchtbaarheid wordt versterkt door de veelvuldig gepleegde abortussen. Zwangere vrouwen, evenals aanstaande vaders dragen de ziekten die zij zelf onder de leden hebben over op hun

kinderen; daarnaast zijn kinderen in Rusland sowieso ziekelijk.

Er zijn ook veel milieu-gerelateerde ziekten die voortkomen uit industriële, radio-actieve en chemische vervuiling, (drink)water-, lucht- en bodemvervuiling.

Migratie

In theorie zou Ruslands bevolkingsverlies te compenseren zijn door immigratie, maar daaraan zitten allerlei haken en ogen, zoals de angst voor verlies van de Russische nationale identiteit. Begin jaren '90 leek het nog een reële oplossing te zijn, toen er sprake was van een netto-immigratie van zo'n 800.000 mensen per jaar, voornamelijk uit GOS-landen. Maar tegen het eind van de jaren '90 raakte deze bron grotendeels opgedroogd. Zo was het getal voor 1999 nog slechts 140.000. Immigratie wordt ook niet erg attractief gemaakt: migranten krijgen weinig overheidssteun, en ze zijn niet erg welkom bij de lokale bevolking; zo worden ze getraakteerd op racisme en geweld door *skinheads*. Nieuwe wetten op immigratie maken het zelfs voor etnische Russen uit vroegere sovjetrepublieken moeilijk het Russisch staatsburgerschap te verwerven.⁸

Des te groter is de illegale dan wel semi-legale immigratie. In 2001 werd een getal genoemd van 1,5 miljoen illegalen, maar andere schattingen lopen uiteen van 3 tot 6 miljoen (waarbij het deels overigens gaat om mensen op doortocht). Daarbij zien Russen een 'geel gevaar' opdoemen, een al dan niet vreedzame invasie van Chinezen en andere Aziaten. Er bestaat *angst voor een Chinese overname van in het bijzonder het Russische Verre Oosten*. Men moet bedenken dat het wijdse Siberië alles bij elkaar niet meer dan zo'n 18 miljoen inwoners telt, van wie minder dan *zeven miljoen* in het *Russische Verre Oosten* wonen; dit terwijl aan de overzijde van de grens dicht opeen honderden miljoenen Chinezen wonen. Inderdaad immigreren er – veelal illegaal – Chinezen naar aan China grenzende gebieden van Rusland; de schattingen van het aantal legale immigranten lopen van 700.000 tot 1,5 miljoen, plus 500.000 tot 4 à 5 miljoen illegaal. Maar die schattingen lijken te hoog; rond 2001 was er sprake van circa 250.000 legale plus 750.000 illegale Chinese migranten. In het qua inwonertal uitdunnende Russische Verre Oosten, vooral de provincies Chabarovsk en Vladivostok, doen spookverhalen de ronde over drie miljoen Chinezen, Koreanen en andere Aziaten die zich

hier zouden hebben gevestigd, op een bevolking van onder de zeven miljoen; volgens betrouwbaarder cijfers echter gaat het hier om niet meer dan 100.000 tot 300.000 Chinezen. Wat natuurlijk niet wegneemt dat de regio de potentie van ingrijpende veranderingen, ook van geopolitieke aard, in zich draagt.

Rusland heeft ook te maken met een grote, veelal illegale, arbeidsimmigratie uit vooral de GOS-landen: officieel 4 tot 5 miljoen, maar volgens onofficiële schattingen zou het om zeker het dubbele gaan: 3 tot 4 miljoen uit Oekraïne, 2 tot 3 miljoen uit Azerbeidzjan, honderdduizenden uit Tadzjikistan, Oezbekistan, Moldavië en Wit-Rusland; maar liefst een op de drie Georgiërs en Armeniërs van arbeidzame leeftijd zou in Rusland werken. Deze arbeiders worden vaak slecht betaald en sommigen verkeren in een positie grenzend aan slavernij. De criminaliteitscijfers onder hen zijn hoog; zo zouden veel Tadzjiken actief zijn als drugskoeriers tussen Afghanistan en Rusland. Ook vormen zij doelwit van racistisch geweld van de kant van in het bijzonder *skinheads*.⁹

Er gaan wel stemmen op om meer legale immigranten Rusland binnen te laten, maar onder de autoriteiten staan velen daar nog erg huiverig tegenover. Regulering van vooral de *Chinese immigratie* is een beladen kwestie, waar men nog lang niet uit is.

Gevolgen

Van de bevolkingsafname en de verslechtering van de volksgezondheid zijn ingrijpende gevolgen te verwachten voor het *arbeidspotentieel* en de staat van de *strijdkrachten*, voor gezinsvorming, vruchtbaarheid en arbeidsproductiviteit, alsmede voor de economische ontwikkeling. Tegen 2015 zal het aantal mensen dat de economisch actieve leeftijd van achttien jaar bereikt, naar schatting zijn gehalveerd in vergelijking tot 2000. In de strijdkrachten is er elk jaar een geringer aantal rekruten beschikbaar, zeker waar het gaat om gezonde rekruten; aids en vooral drugsgebruik (door 'narkomany') zijn er ver opgerukt. Er zijn wel plannen voor een volledig beroepsleger, maar de financiering daarvan is een probleem; *überhaupt* is er weinig geld beschikbaar om iets aan de demografische crisis te doen. Bij onvoldoende rekruten bestaat de kans dat men meer zal terugvallen op kernwapens. Rusland kampt ook met het probleem van vergrijzing, en er treedt een vrouwenoverschot op.

Internationaal kan het resultaat een *geopolitieke marginalisering van Rusland* zijn. De Amerikaanse demograaf Murray Feshbach, een pionier op het

gebied van onderzoek naar Ruslands demografische crisis, voorziet een 'ingrijpende herschikking (*epochal reshaping*) van dat deel van de wereld'.¹⁰ Maar ook de rest van de wereld kan met ernstige gevolgen geconfronteerd worden: ziekten kunnen zich verspreiden, instabiliteit kan de grenzen overschrijden, en wat kan er niet gebeuren met de grote hoeveelheden massavernietigingswapens die Rusland nog heeft?

Conclusie

Zoals Shlapentokh zegt: 'Rusland staat zonder twijfel voor een reusachtige menselijke crisis, zonder precedent onder ontwikkelde naties. Maar de meeste Russen (elites en gewone mensen) hebben de neiging het probleem te veronachtzamen.'¹¹ Al staat de *nationale veiligheid* op het spel, Moskou heeft vooralsnog zo goed als niets gedaan om de demografische catastrofe te keren waarmee het in het afgelopen decennium te kampen heeft gekregen. Niet alleen voor de overheid, maar ook voor de politieke partijen of het grote publiek blijkt het in Rusland géén *issue* te zijn.¹² En dat terwijl meer dan ooit actie geboden is.

Noten

- 1 *The Economist*, 2-8 oktober 2004. Veel informatie voor dit artikel is ontleend aan: M. Feshbach, *Russia's health and demographic crises: Policy implications and consequences*, Washington D.C., 2003.
- 2 N. Eberstadt, 'The Russian Federation at the dawn of the twenty-first century: Trapped in a demographic straitjacket', in: *NBR Analysis* (Seattle), vol. 15, no. 2, september 2004, blz. 28.
- 3 V. Shlapentokh, 'The Russians' reaction to the country's demographic decline', in: *Johnson's Russia List*, No. 8357, 8 september 2004.
- 4 *Izvestia*, 17 juli 2001.
- 5 P. Goble, UPI, 9 oktober 2004.
- 6 M. Specter, 'The devastation', in: *The New Yorker*, 11 oktober 2004.
- 7 Shlapentokh, a.w. noot 3.
- 8 *Ibid.*
- 9 *The Hindu*, 8 november 2004.
- 10 Specter, a.w. noot 6.
- 11 Shlapentokh, a.w. noot 3.
- 12 Eberstadt, a.w. noot 2.

Dr M.C. Jansen is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

De soennieten in Irak

Hoe verder na hun verwerping van de concept-grondwet?

De soennieten in Irak worden vaak gezien als de Serviërs van voormalig Joegoslavië. Zij krijgen de schuld van het geweld in Irak, terwijl de Koerden en de shi'ieten worden gezien als diegenen die zich coöperatief opstellen in het conflict en de democratie ondersteunen. Het negatieve beeld van de soennieten wordt bepaald door de bloedige aanslagen van al-Zarqawi, de boycot van de algemene verkiezingen in januari en de recente afwijzing van de conceptgrondwet in augustus. Is dit beeld van de soennieten als spelbrekers wel juist? Een nadere kijk op een van de belangrijkste soennitische politieke vertegenwoordigers, de *Vereeniging van Islamitische Ulema*, in het Westen een tamelijk onbekende organisatie, geeft inzicht in de redenen en argumenten waarom de soennieten op 26 augustus de grondwet hebben verworpen, welke interne soennitische tegenstellingen er bestaan en hoe het hierna verder zou kunnen gaan.

Afwijzing van de conceptgrondwet

Sinds op een congres eind maart alle belangrijke soennitische tribale, geestelijke en politieke leiders zich uitspraken voor deelname aan de politieke besluitvorming in Irak, hebben zij er alles aan gedaan in de commissie die belast is met het opstellen van een conceptgrondwet, opgenomen te worden. Zij waren daarin sterk ondervertegenwoordigd, omdat ze de verkiezingen van januari hadden geboycot. De commissie moest op 15 augustus een conceptgrondwet voorleggen aan het parlement, waarover half oktober een landelijk referendum zal worden gehouden. Onder Amerikaanse druk werden de oorspronkelijke twee soennieten van de commissie uitgebreid tot vijftien. Maar tegen de tijd dat zij aan de onderhandelingstafel bijstonden, op 12 juni, waren de belangrijkste kwesties al geregeld tussen de andere twee belangrijke bevolkingsgroepen in Irak, de Koerden en shi'ieten. Ondanks de afspraak dat men op basis van consensus tot een ontwerpgrondwet zou komen, hebben de shi'ieten en de Koerden bewust aangestuurd op een breuk, door veel van de zaken tijdens de onderhandelingen na 12 juni onderling te regelen.

Drie kwesties in de conceptgrondwet stuiten bij de

soennieten op onoverkomelijke bezwaren. Alle drie de kwesties zullen tot verdere verslechtering van hun positie leiden, die sinds de val van Saddam Hoessein toch al dramatisch was afgenomen. In de *eerste* plaats verzetten zij zich tegen de *ontmanteling van de centrale staat*, die volgens de conceptgrondwet vervangen wordt door een losse federatie van drie regio's: het noorden voor de Koerden; het zuiden en midden voor de shi'ieten; het westen voor de soennieten. De soennitische onderhandelaars hadden zich al bij voorbaat neergelegd bij een autonoom Koerdistan, die *de facto* al bestaat sinds de Koerdische opstand tegen Saddam in 1991. De Koerden zijn weliswaar grotendeels soennitisch, maar zij behoren tot een aparte etnische gemeenschap met een eigen taal. Specifieke gebieden en steden met een gemengde bevolking, zoals Kirkuk – waar bovendien veel olie onder de grond ligt – zouden later geregeld worden.

Ook waren de soennitische onderhandelaars bereid een zekere mate van autonomie toe te kennen aan de provincies waar shi'ieten de meerderheid vormen, maar ze verzetten zich fel tegen het voorstel dat de pro-Iraanse shi'ietische organisatie, de Hoge Raad voor de Islamitische Revolutie (SCIRI), tijdens de laatste fase van de onderhandelingen indiende. Dit plan behelst samenvoeging van negen provincies waar shi'ieten de meerderheid vormen tot één regio die dezelfde mate van autonomie zou krijgen als Iraaks Koerdistan. De soennieten beschouwen dit voorstel als een logisch uitvloeisel van het Amerikaanse beleid het principe van proportionele vertegenwoordiging in te voeren, dat bijzonder in hun nadeel uitpakt.

Verdeling van de politieke macht op basis van bevolkingsgrootte van religieuze en etnische groepen werd voor het eerst toegepast bij de samenstelling van de Interim Raad onder Paul Bremer III. Ze vond opnieuw uitdrukking tijdens de algemene verkiezingen van 30 januari, toen kiezers gedwongen waren te stemmen op kieslijsten in plaats van op personen die volgens een districtenstelsel werden gekozen. Hun bezwaar tegen het principe van proportionaliteit is dat het de middelpuntvliedende krachten in Irak een geweldige impuls geeft en de bestaande etnische

en religieuze tegenstellingen verscherpt. Bovendien werkt het in hun nadeel, aangezien de soennieten slechts 20% van de bevolking uitmaken (evenals de Koerden), tegenover de 60% shi'ieten. Daarnaast hebben de soennieten ook nog eens economische bezwaren tegen het grondwetsvoorstel dat hierop voortborduurt. De grote regionale zeggenschap over besteding van inkomsten uit de natuurlijke hulpbronnen, waarin het grondwetsvoorstel voorziet, zou verarming van de soennieten betekenen, aangezien de belangrijkste oliebronnen zich elders bevinden.

De tweede kwestie, die direct met de eerdere kwestie te maken heeft, betreft de *identiteit van Irak*. Irak wordt door Arabieren vanouds gezien als onderdeel van het Arabisch hartland en in de moderne geschiedenis hebben Irakese politieke leiders – die allemaal Arabische soennieten waren – zich opgeworpen als de grootste voorvechters van het pan-arabisme. Ook de Arabisch sprekende shi'ieten zijn Arabieren, maar aangezien het pan-arabisme zich door sterke soennitische trekken kenmerkt, zijn zij altijd verdeeld geweest in hun loyaliteit tussen hun soennitische Arabische 'broeders' en hun Perzisch sprekende geloofsgenoten in Iran. In het nieuwe voorstel wordt aan de Arabische identiteit van Irak, op aandringen van de Koerden, grotendeels voorbijgegaan. Irak wordt daarin getypeerd als 'een land van meerdere etniciteiten, religies en sekten; het is deel van de islamitische wereld en de Arabische bevolking is onderdeel van de Arabische natie'. Gevoegd bij de vérgaande bestuurlijke decentralisatie en de huidige machtspositie binnen de shi'ieten van de pro-Iraanse SCIRI en Daawa Partij, zijn de soennieten niet ten onrechte bang dat de invloed van Iran hiermee aanzienlijk wordt versterkt. Of, zoals een van de soennitische onderhandelaars, Hazim al-Shaalan, het verwoordde: 'Dit zou een erkenning van een vierde identiteit in Irak betekenen, die van de Iraniërs.¹ De omringende Arabische landen hebben inmiddels geschokt gereageerd op deze stap. De secretaris-generaal van de Arabische Liga, Amr Musa, heeft deze zelfs uitdrukkelijk afgekeurd.²

Wat uiteindelijk bij de soennieten de doorslag gaf de conceptgrondwet af te wijzen, was het *verbod op de Baath partij* dat de shi'ieten en de Koerden in de grondwet wilden opnemen. Het proces van de-Baathificering, dat zoveel kwaad bloed heeft gezet bij de soennieten omdat het geleid heeft tot hun massale ontslag uit leger en bureaucratie, zou hiermee verankerd worden in de grondwet. In de praktijk is dit een manier om alle belangrijke soennieten, die onder

het totalitaire regime van Saddam geen andere keuze hadden dan lid te worden van deze partij, monddood te maken. Hoewel uiteindelijk de term 'Baath partij' werd vervangen door 'Saddams Baath en zijn symbolen', waarmee de mogelijkheid van heroprichting niet werd uitgesloten, konden soennieten uit opmerkingen van shi'ietische leiders opmaken dat hun marginalisering werd nagestreefd. Zo verklaarde premier Ibrahim al-Jaafari in een interview dat 'er geen plaats is in het nieuwe Irak voor de Baath', daaraan toevoegend dat 'de geschiedenis vooruitgaat, niet achteruit'.³

De kwestie van de rol van de islam in de grondwet als 'de bron' of 'een van de bronnen' van de wetgeving, wat in het bijzonder bij vrouwenorganisaties op verzet stuit, speelde een minder belangrijke rol in de onderhandelingen tussen soennieten en shi'ieten over de grondwet. Weliswaar zijn veel Baathisten tegen een religieuze staat en al helemaal tegen een Islamitische Republiek, waar SCIRI zich voor inzet, maar veel religieuze organisaties, zoals de Vereniging van Islamitische Ulema, zijn voorstander van een islamitische staat.

De afwijzing van de conceptgrondwet door 'gematigde' soennieten heeft de positie van meer radicale organisaties, zoals de Vereniging van Islamitische Ulema (VIU), versterkt. Na een sterke opkomst dreigde ze de afgelopen maanden haar leidende positie te moeten afstaan aan meer gematigde soennitische vertegenwoordigers, die pleitten voor deelname aan de landelijke Irakese politiek. De VIU lijkt echter méér dan haar rivalen de soennitische kernwaarden te verwoorden door zich als vertegenwoordiger van het verzet te profileren. Haar principe is dat de soennieten alleen aan de politiek zullen deelnemen als de Amerikanen Irak verlaten.

Vertegenwoordiger van het verzet

Wat voor soort organisatie is de Vereniging van Islamitische Ulema en hoe heeft ze in zo'n korte tijd zoveel invloed kunnen verwerven? De VIU werd vijf dagen na de val van het Baath-regime opgericht als een religieuze organisatie. Haar hoofdkwartier bevindt zich in de gigantische, door Saddam Hoessein gebouwde Umm al-Qura moskee in Bagdad, die vooral bekend staat om zijn minaretten in de vorm van kalashnikovs. Haar leider, sheikh Harith al-Dari, ontvluchtte het vorige regime, maar keerde vlak na de Amerikaanse invasie terug. Hoewel de VIU zegt alle soennieten in Irak te vertegenwoordigen en zelfs shi'ieten niet afwijst als leden, vertegenwoordigt ze in



feite alleen de Arabische soennitische geestelijken.

Opvallend voor een organisatie die in zo'n korte tijd zoveel macht heeft verworven is, dat ze ontkent politieke ambities te hebben. Volgens een van haar woordvoerders, Abd al-Salam al-Kubaysi, 'zijn we geen politieke partij, noch een politieke beweging'. Eerder 'sluiten politieke partijen zich aan bij onze organisatie'. Het doel van de Vereniging is 'de soennieten een dak boven het hoofd te geven', zo zegt hij.⁴ In feite streeft de VIU ernaar de soennitische tegenhanger te worden van de *marja'iyya*, de shi'ietische religieuze hiërarchie, waar grootayatollah Ali al-Sistani aan het hoofd staat. Net als deze shi'ietische organisatie probeert de VIU achter de schermen aan de touwtjes te trekken, de algemene politieke lijnen uit te zetten, om alleen in het uiterste geval direct in te grijpen.

De opkomst van de Vereniging van Islamitische Ulema dateert van de eerste crisis in Falluja in april 2004, toen de Interim Raad onder druk van de Amerikanen toestemde in de aanval op Falluja. Zij dankte haar populariteit aan het feit dat ze als enige soennitische organisatie zich verzette tegen de aanval en het opnam voor de opstandelingen. Niet alleen mobiliseerde de VIU haar moskeeëtnetwerk om voedsel en

Wat bij de soennieten uiteindelijk de doorslag gaf de conceptgrondwet af te wijzen, was het daarin vervatte verbod op de Baath-partij

medicijnen voor de Fallujanen in te zamelen, ze wist ook een politiek programma voor de opstandelingen op te stellen. Aanvankelijk was dit programma niet gebaseerd op de islam maar op het internationaal recht van een volk zich te verdedigen tegen een agressor. Een voorbeeld van een niet-islamitisch volk dat de Vereniging vaak aanhaalde, was dat van de Vietnamezen en de Viet Cong. Ook werden er parallellen met het Palestijns verzet tegen de Israëlische bezetting getrokken. *Muqawama* (verzet) in plaats van *jihad* was de term waaraan de Vereniging de voorkeur gaf. De belangrijkste ideoloog, Muhammad Ayyash al-Kubaysi, besteedde een serie van twintig artikelen aan de onderbouwing van het soennitische verzet onder de titel *Jurisprudentie van het verzet*.⁵ Op deze manier slaagde de Vereniging van Islamitische Ulema erin

het ideologische niveau van het verzet – dat voorheen vooral gebaseerd was op het tribale concept van eer – aanzienlijk te verhogen, terwijl ze de beschuldiging van de Amerikaanse minister van defensie Rumsfeld dat de opstandelingen in Falluja alleen bestonden uit 'thugs, gangs en terrorists' van repliek kon dienen.⁶

Ongetwijfeld de belangrijkste bijdrage van de Vereniging van Islamitische Ulema aan het programma van opstandelingen was het verzet te karakteriseren als een nationale aangelegenheid van alle Irakezen, ongeacht hun religieuze of etnische achtergrond. De leiders van de Vereniging waren slim genoeg te beseffen dat een brede alliantie, dwars door etnische en religieuze scheidslijnen, de enige manier was om de minderhedenstatus van de soennieten in het nieuwe Irak te doorbreken. De belangen van de soennieten zouden alleen behartigd kunnen worden als een multi-etnisch en multireligieus verzet kon worden georganiseerd. Door dit verzet te leiden zouden de soennieten hun vroegere macht kunnen heroveren of in ieder geval de schade kunnen beperken.

Haar brede, inclusieve pan-arabische ideologische bijdrage aan het verzet was ook bedoeld om het argument dat alleen Amerikaanse aanwezigheid een burgeroorlog tussen soennieten, shi'ieten en Koerden voorkwam, te bestrijden. In de ogen van de Vereniging van Islamitische Ulema waren juist de Amerikanen de bron van al het kwaad. In plaats van Irak te bevrijden en democratie te brengen, beschuldigde de Vereniging de Amerikanen ervan het land te verdelven en de 'sektarische strijd' aan te wakkeren. Dit alles had tot doel het land beter te kunnen uitbuiten. Op basis van de politieke structuren die de Amerikanen opzetten en het extreme geweld dat ze gebruikten bij het neerslaan van de opstand in Falluja, stelde de Vereniging als principe dat 'democratie onmogelijk is onder de Amerikaanse bezetting'.⁷

In de opstand in de steden Kerbala, Najaf en Basra van het Mahdi Leger van Muqtada al-Sadr, met wie zij goede banden onderhield, zag de Vereniging van Islamitische Ulema een bevestiging van haar these dat de opstand niet een etnisch of religieus karakter draagt, maar uitsluitend een politiek conflict is. Voor een deel klopt dit ook. Muqtada al-Sadr, die nooit in Iran is geweest en niets van Iran wil weten en de rivaal is van de leider van SCIRI, Abd al-Aziz al-Hakim, draagt het pan-arabisme – of in ieder geval een Irakees nationalisme – uit, dat de eenheid van Irak benadrukt. Ter ondersteuning van haar multireligieuze politieke programma organiseerde de Vereni-

ging van Islamitische Ulema in april 2004 een massale demonstratie van soennieten en shi'ieten bij de Umm al-Qura moskee, terwijl zij gezamenlijke soennitische en shi'ietische organisaties hielp opzetten om 'de eenheid tussen de sekten te versterken en de verdeeldheid te beëindigen'.⁸

Als gevolg van haar slimme optreden was de Vereniging eind 2004 de belangrijkste woordvoerder geworden van het soennitisch verzet en daarmee de belangrijkste soennitische politieke organisatie. In de strijd om de macht streefde ze tot dan toe bekende politici als Adnan Pachachi, en zelfs de Islamitische Irakese Partij, de Irakese Moslim Broederschap, voorbij. Als 'politici' collaboreerden zij per definitie met de Amerikanen, die niets anders voor ogen hadden dan het land te overheersen. Met haar verdediging van 'eenheid', 'religie' en 'eer', de heilige drie-eenheid van de opstandelingen, had de Vereniging een programma opgesteld dat het soennitisch verzet leek te verwoeden.

Onbedoeld versterkten de Amerikanen de positie van de Vereniging van Islamitische Ulema verder door tijdens hun definitieve verovering van Falluja in november 2004 deze stad tot spookstad te reduceren. In plaats van de soennieten te dwingen deel te nemen aan het 'democratisch proces', gebeurde precies het omgekeerde. De positie van de Vereniging was onaantastbaar geworden. Geen enkele soennitische politicus kon zich kritiek op de Vereniging veroorloven zonder het risico te worden vermoord. Eind december hadden alle rivalen van de Vereniging zich aangesloten bij haar boycot van de algemene verkiezingen, ondanks hun ernstige bedenkingen tegen deze radicale politieke lijn, die de belangen van de soennieten juist zou kunnen schaden.

Confrontatie

Inofficiële woordvoerder worden van het soennitische verzet had echter wel belangrijke nadelen. Weliswaar had de Vereniging van Islamitische Ulema het vertrouwen gewonnen van veel soennieten, maar tegelijkertijd vervreemde zij zich daarmee van de shi'ietische *marja'iyya* en de Amerikanen. Ook andere ontwikkelingen droegen ertoe bij dat het doel een breed verzet te organiseren en daar woordvoerder van te worden, niet lukte. Een daarvan was de geweldige uitbreiding van het aantal opstandelingen na Falluja van 5.000 tot 20.000. Hierdoor werd het moeilijk uit naam van de opstand te spreken, laat staan in naam van de opstandelingen te onderhandelen. De ander

had te maken met haar shi'ietische politiek. In augustus 2004 was de belangrijkste shi'ietische bondgenoot van de Vereniging gedwongen zijn verzet tegen de Amerikanen op te geven. Uiteindelijk gaf Muqtada al-Sadr toe aan de druk van grootayatollah Ali al-Sistani en moest hij zelfs de verkiezingen ondersteunen. In de tussentijd werd de politiek van de Vereniging van Islamitische Ulema om een brede opstand van de grond te krijgen, ondermijnd door de toenemende anti-shi'ietische retoriek van sommige soennieten, in het bijzonder aanhangers van het salafisme, dat het shi'isme als ketterij beschouwt.

De ondersteuning door grootayatollah Ali al-Sistani van de verkiezingen in oktober 2004 gaf echter de doodsteek aan het streven een soennitisch-shi'ietisch anti-Amerikaans front op te bouwen. Hij verklaarde het stemmen tot een 'individuele plicht'. Shi'ieten die zich aan de verkiezingen onttrokken, 'pleegden verraad aan hun nationale plicht' en zouden 'naar de hel gaan'.⁹ Na een zomer van (radicale) soennitisch-shi'ietische solidariteit en op de valreep van de tweede Amerikaanse aanval op Falluja, werd deze verklaring door veel soennieten als een dolkstoot in hun rug beschouwd. Zij toonde het ware gezicht van de shi'ieten als 'collaborateurs' van de Amerikanen. In

Grootayatollah Al-Sistani's steun aan de verkiezingen vormde de doodsteek voor de opbouw van een soennitisch-shi'ietisch front tegen de Amerikanen

ruil voor het omzetten van hun numerieke superioriteit in politieke macht waren ze bereid hun 'Arabische broeders' te verraden en de Arabische eer te grabbel te gooien. Met het einde van de opstand van Muqtada al-Sadr was een politieke strijd veranderd in een religieus conflict, een situatie die de Vereniging juist had willen vermijden, ook omdat dit precies de lijn was van Zarqawi's anti-shi'ietische, salafistische versie van de soennitische islam.

Tijdens deze botsing waren de shi'ietische leiders van hun kant erop gebrand hun eigen radicale pan-Arabische vleugel binnenboord te houden. Tegelijkertijd probeerden ze de soennieten verder te verdeelen door de 'gematigde' soennitische politici aan het politieke proces te binden. De Vereniging van Islamitische Ulema werd ervan beschuldigd dit 'democra-

tische proces' te saboteren. Doordat ze geen onderscheid maakten tussen de opstandelingen en de terreurgroep van al-Zarqawi, die steeds heftiger bomaanslagen pleegde tegen shi'ietische doelen, beschouwden de twee grote shi'ietische organisaties, SCIRI en de Daawa Partij, de Vereniging niet alleen als de woordvoerder van de soennitische opstand, maar als verantwoordelijk voor alle terreur. Al snel werden leden van de Vereniging het doelwit van moordaanslagen van shi'ietische milities, terwijl Amerikaanse troepen ze voortdurend lastig vielen en arresteerden.

Soennitische verdeeldheid

Onder de verslechterende interne sektarische spanningen, die steeds meer op een burgeroorlog begonnen te lijken, bleek het moeilijker de boycot te handhaven dan die te initiëren. De boycot van de verkiezingen van januari 2005 leidde uiteindelijk tot een heftige verdeeldheid onder de soennieten, hoewel hij een groot succes was van de Vereniging Islamitische Ulema. Uiteindelijk werden maar 17 soennieten gekozen in een parlement van 275 leden, tegen 140 leden van de gemeenschappelijke shi'ietische lijst van grootayatollah Ali al-Sistani, de Verenigde Irakese Alliantie, alsmede 75 leden van de Koerdische lijst en 40 leden van ex-premier Iyad Allawi. Meteen na de verkiezingen gaf de Vereniging van Islamitische Ulema een verklaring uit waarin ze stelde dat ze die niet erkende, 'omdat een groot deel van de bevolking de verkiezingen geboycot had'. Volgens de Vereniging betekende dit dat 'het parlement niet de volmacht heeft om een grondwet op te stellen en internationale verdragen te sluiten'.¹⁰

Deze negatieve verklaring was een teken voor de rivalen van de Vereniging om in opstand te komen. Ahmad Abd al-Ghaffur al-Sammarai, de gematigde imam van de Umm al-Qura moskee, sprak zich uit voor deelname aan verkiezingen. Hij bekritiseerde de boycot 'als een fout die we niet nogmaals zullen maken'.¹¹ Intussen begonnen andere soennitische politici ontmoetingen te hebben met shi'ietische leiders. De Islamitische Irakese Partij ontkende dat ze zich had 'teruggetrokken uit het politieke proces'. Zij verzekerde de Koerden en de shi'ieten dat 'elk voorstel zal worden bekeken en bestudeerd'.¹² Het was dan ook niet verwonderlijk dat naar aanleiding van deze uitspraken geruchten de ronde begonnen te doen dat het soennitisch front uiteen begon te vallen. Harith al-Dari probeerde het tij nog te keren en zette eind maart in een interview met *The New York*

Times de eisen van het soennitisch 'verwerpingsfront' nogmaals uiteen.¹³ Maar toen was het al te laat. Op 1 april las Ahmad Abd al-Ghaffur al-Sammarai een *fatwa* voor waarin jonge soennitische mannen werden opgeroepen zich op te geven voor de politie en de Nationale Garde. Weliswaar was deze *fatwa* niet ingegeven door idealistische motieven; de reden was die instellingen 'uit handen van de barbaren' te houden, want leden van de milite van SCIRI, de Badr Brigades, penetreerden die instellingen immers.

Gedurende de volgende maanden ontsponnen zich allerlei initiatieven voor een gemeenschappelijk plan om deel te kunnen nemen aan de verkiezingen, met als tweeledig doel 'de heropbouw van ons eigen huis' en 'het vormen van een coalitie voor de komende verkiezingen'.¹⁴ De Vereniging van Islamitische Ulema sloot zich schoorvoetend aan bij deze trend, hoewel zij aanvankelijk nog had gehoopt dat de verschillen tussen Koerden en shi'ieten te groot zouden zijn om een regering samen te stellen. Pas toen deze hoop was vervlogen met de presentatie van de regering van Ibrahim al-Jaafari eind april, ondersteunde de Vereniging de nieuwe politieke initiatieven.

De toekomst

Voor de toekomst van Irak is het van levensbelang dat de gewapende strijd tussen soennieten en shi'ieten niet escaleert en dat het soennitisch verzet de wind uit de zeilen wordt genomen. De politieke tegenstellingen moeten worden uitgevochten aan de onderhandelingstafel. Op deze manier kunnen de doelen waar soennieten, shi'ieten en Koerden het in wezen over eens zijn – behoud van Irak als staat, zij het met een zekere autonomie voor de provincies en terugtrekking van Amerikaanse troepen – verwezenlijkt worden.

Hoewel de soennitische afwijzing van de ontwerpgrondwet in het voordeel is van een radicale groepering als de Vereniging van Islamitische Ulema, is het echter de vraag of zij haar principe van totale afwijzing van deelname aan de politiek zolang de Amerikanen in Irak zijn, vol kan houden. Daarvoor lijkt ze zelf de afgelopen maanden te veel betrokken te zijn geraakt bij de politiek. Ironisch genoeg zou de afwijzing van de conceptgrondwet een gunstige uitwerking kunnen hebben. Ook andere ontwikkelingen kunnen bijdragen tot een politieke oplossing. Hoe vreemd het ook mag klinken, de recente wederopstanding van Muqtada al-Sadr, die op 26 augustus een massale demonstratie tegen de grondwet organiseerde, waar-

aan honderdduizend shi'ieten deelnamen, zou in het kader van het doorbreken van religieuze scheidslijnen een positieve invloed kunnen uitoefenen. De gewapende confrontaties tussen Sadrs Mahdi Leger en de Badr Brigades van de pro-Iraanse SCIRI in het zuiden van het land twee dagen eerder, waarbij tientallen doden vielen, bevestigen opnieuw de these van de Vereniging van Islamitische Ulema dat de strijd niet gaat tussen soennieten en shi'ieten, maar dat de politieke scheidslijnen dwars door de groepen lopen. Ook positief is dat andere politieke organisaties en groeperingen, zoals de partij van voormalig premier Iyad Allawi, om uiteenlopende redenen eveneens bedenkingen hebben tegen de ontwerpgrondwet.

Hoe ziet de toekomst van Irak er dan uit? Volgens het *meest optimistische scenario* wordt op 15 oktober tijdens het referendum de conceptgrondwet verworpen, als in drie provincies een tweederde meerderheid zich uitsprekt tegen de grondwet. Mocht dit gebeuren, dan bestaat de kans dat zowel radicale als gematigde soennieten zullen deelnemen aan de volgende algemene verkiezingen, die half december zullen plaatsvinden – ze hebben immers hun achterban geregistreerd en gemobiliseerd om tegen de grondwet te stemmen. De kans op succes wordt aanzienlijk vergroot als een belangrijk deel van de shi'ieten eveneens de grondwet verwerpt, een ontwikkeling die niet ondenkbaar is gezien de heropleving van Muqtada al-Sadr en het mogelijk verzet van andere shi'ieten in Bagdad en gemengde gebieden die niets voelen voor een federaal Irak. Vervolgens zou in het volgende parlement een shi'ietisch-soennitisch verbond tot stand moeten komen, dat de verdeeldheid van etnische en religieuze groepen zou moeten voorkomen en de Amerikaanse sektarische erfenis ongedaan zou maken. Bij de onderhandelingen daarna zouden de sektarische en pro-Iraanse eisen van SCIRI en de Daawa Partij moeten worden afgezwakt. De kans dat zij ook metterdaad bereid zijn opnieuw te onderhandelen, zal alleen aanwezig zijn als een belangrijk deel van de shi'ieten het huidige grondwetsvoorstel verwerpt. Grootayatollah Ali al-Sistani zou deze ontwikkeling kunnen steunen als hij zijn afkeur over de sektarische verdeeldheid openlijk uit en er een ontmoeting plaatsvindt tussen hem en belangrijke soennitische leiders, zoals Harith al-Dari van de Vereniging van Islamitische Ulema.

Volgens het *somberste scenario* slagen de soennieten er niet in een tweederde meerderheid te behalen in hun provincies, de ontwerpgrondwet wordt

in zijn huidige vorm aangenomen en SCIRI en de Daawa Partij drijven hun programma met hulp van de Koerden door. De driedeling van Irak is dan een feit en het voortbestaan van Irak in gevaar. De kans het geweld in te dammen en om te zetten in politieke strijd lijkt dan verkeken en radicalen zullen de strijd overnemen. Aan soennitische kant zal Zarqawi nog meer ruimte krijgen om zijn aanslagen te plegen, het reguliere soennitische verzet zal beter georganiseerd worden en er zullen hechtere banden ontstaan tussen het verzet en politieke organisaties zoals de Vereniging van Islamitische Ulema. Aan shi'ietische kant zullen SCIRI en de Daawa Partij met behulp van hun milities eerst Muqtada al-Sadr uitschakelen en dan de directe strijd aangaan met het soennitisch verzet. De staat, die inmiddels al verdeeld is tussen shi'ietische, soennitische en Koerdische ministers, die hun ministeries met hun eigen aanhangers bezetten en voor hun eigen groep inzetten, zal uiteenvallen.

Noten

- 1 *al-Sharq al-Awsat*, 26 augustus 2005.
- 2 *Ibid.*, 30 augustus 2005.
- 3 *Ibid.*, 26 augustus 2005.
- 4 Veel informatie over de Vereniging van Islamitische Ulema is te vinden in het blad van de Jordaanse Moslimbroederschap *al-Sabil*. Zie voor deze verklaring van Abd al-Salam al-Kubaysi, *al-Sabil*, 7 oktober 2003.
- 5 De serie is opgenomen in het *al-Sabil* en de website van de Vereniging van Islamitische Ulema (*Hay'at Ulema al-Muslimin*), www.iraq-amsi.org
- 6 Roel Meijer, "Defending Our Honor". Authenticity and the Framing of Resistance in the Iraqi Town of Falluja', in: *Etnofoor*, jrg 17, nr 1 en 2, 2004, blz. 23-43.
- 7 *al-Sharq al-Awsat*, 6 oktober 2004.
- 8 *Ibid.*, 9 april 2004; en *The Guardian*, 10 april 2004.
- 9 *al-Sabah*, 23 oktober 2004.
- 10 Communiqué van de Vereniging van Islamitische Ulema op hun website van 2 februari jl.
- 11 *The Los Angeles Times*, 5 februari 2005.
- 12 *Ibid.*
- 13 *The New York Times*, 29 maart 2005.
- 14 *The Washington Post*, 22 mei 2005.

Roel Meijer is docent geschiedenis van het Midden-Oosten aan de Radboud Universiteit, Nijmegen, en fellow van het Institute for the Study of Islam in the Modern World (ISIM).

Federalisme in de Irakese grondwet

Federalisme is geen garantie voor stabiliteit. Veel hangt af van de invulling. De Irakese ontwerpgrondwet zet een aantal stappen in de goede richting: zij garandeert relatieve autonomie voor minderheden, decentralisatie van taken en verantwoorde verdeling van oliebronnen. Maar er zijn ook risico's. Federalisme roept de weerstand van soennieten op en noopt tot gevoelige discussies over het verleden, die Irak kunnen destabiliseren.

Een van de belangrijkste geschilpunten in de ontwerpgrondwet die is aangeboden aan het Iraaks parlement, is het federalisme. Een deel van de Irakezen is fel tegen. Dit roept de vraag op of federalisme tot stabiliteit kan leiden en, zo ja, onder welke voorwaarden.

Federalisme wordt veel toegepast in staten met een heterogene bevolking. Autonomie wordt dan overgedragen aan een lagere overheidslaag (zoals een regio), zodat de verschillende bevolkingsgroepen over belangrijke zaken zelf kunnen beslissen. Door de grote autonomie neemt de prikkel voor afscheiding af. Federalisme kan op die manier dienen om staten *bij elkaar te houden*.¹ Federalisme kan echter ook de aanzet geven tot *afscheiding*. Die kan vreedzaam plaatsvinden, zoals in Tsjechoslowakije, of met geweld gepaard gaan, zoals in de Sovjetunie en Joegoslavië is gebeurd. Over de vraag of federalisme de nationale eenheid bevordert, is de wetenschap onbeslist.² Veel hangt af van de specifieke nationale situatie en de vormgeving van federalisme.³

Irak heeft een heterogene bevolking en olievelden die onevenredig over het land zijn verdeeld. Belangrijkste scheidslijn is die tussen de Koerden en de Arabieren. De Koerden wonen in het noorden van Irak en vormen c. 20% van de bevolking. De Arabieren vormen 75%, de Turkmenen en Assyriërs ongeveer 5% van de bevolking. Een andere scheidslijn wordt gevormd door religie: tussen 65% en 80% van de Arabieren is shi'itisch, tussen 20% en 30% soennitisch. De meeste Koerden zijn soennitisch of seculier. Schematisch gesteld: de Koerden wonen in het noorden, shi'ieten in het zuiden en soennieten in het midden van Irak. De olievelden bevinden zich in het zuiden en rond Kirkuk in het noorden.

Federalisme moet idealiter zowel de Koerdische als de soennitische minderheid de gelegenheid geven een *regionale meerderheid* te vormen. De Koerden voelen het meest voor afscheiding. Zij hebben sinds

1991 *de facto* autonomie gekend, vanwege de *no fly zone*, die na de Golfoorlog in het noorden van Irak is afgekondigd. Meer dan 90% van de Koerden wil afscheiding van Irak. Koerdische politici begrijpen dat Turkije een autonoom Koerdistan niet zal accepteren (en in dat geval militair zal ingrijpen), uit vrees dat de Koerden in Turkije zich bij de nieuwe Koerdische staat zullen aansluiten. De Koerdische leiders pleiten daarom voor *autonomie binnen een federale context*, maar hun achterban is militanter.

De situatie is anders voor de soennieten. Zij vormden de kern van Saddams staatsapparaat en ze hebben dus vele voorrechten genoten (evenals onder de Britse heerschappij over Irak).⁴ Hoewel zij gedijd hebben onder centralisme, ligt hun toekomst in federalisme. Voor de shi'ieten ligt een gecentraliseerde, niet-federale staat het meest voor de hand, omdat zij die, vanwege hun meerderheid, zullen kunnen beheersen.

Er is de afgelopen jaren veel geschreven over de wenselijke hoeveelheid regio's in een federaal Irak. De varianten liepen uiteen van twee, drie, vijf tot veertien en achttien regio's.⁵ Deze variëteit verhult de belangrijkste keuze: namelijk tussen regio's langs etnisch/religieuze lijnen en regio's die deze scheidslijnen te boven gaan. Hoewel heterogene regio's de onderlinge samenwerking en daarmee de stabiliteit bevorderen, zou het uitblijven van een duidelijk herkenbare Koerdische regio voor de Koerden onaanvaardbaar zijn.

De *olie-inkomsten* moeten bovendien zo worden verdeeld, dat Koerden en shi'ieten geen reden hebben zich af te scheiden en soennieten geen reden hebben zich te beklagen. Er dient een voor alle partijen aanvaardbare verdeelsleutel ontworpen te worden.⁶ Een voorbeeld is de Nigeriaanse verdeelsleutel, waar de centrale overheid aan olierijke regio's heeft beloofd ten minste 13% méér van de olie-opbrengsten terug te geven dan aan olie-arme regio's.

De grondwet

Op 28 augustus is een ontwerpgrondwet aangeboden aan het Irakese parlement,⁷ opgesteld door vertegenwoordigers van de Koerden en de shi'ieten. Deze grondwet zet een aantal stappen in de goede richting. Om te beginnen kunnen zowel de Koerden als de soennieten een substantiële regio vormen. In de

grondwet wordt geregeld dat de provincies – identiek aan de huidige 18 provincies – een regio kunnen vormen indien de *meerderheid* van de bevolking van de desbetreffende provincies daarmee instemt. Dit kan blijken via een referendum. Ook regio's kunnen zich samenvoegen. Dit betekent dat de Koerden een *regio kunnen vormen* die ongeveer vergelijkbaar is met de voormalige *no fly zone*: in drie van de 18 provincies, die dit gebied omspannen, hebben zij de overgrote meerderheid. Ook de soennieten kunnen een substantiële regio vormen, aangezien zij in minstens vier provincies over een meerderheid beschikken.

Daar komt bij dat de voorziene *verantwoordelijkheden van de regio's* aanzienlijk zijn. Buitenlandse politiek, defensie, fiscale en douane-zaken blijven exclusieve verantwoordelijkheden van de centrale staat; planning, gezondheidszorg en onderwijs worden gedeelde verantwoordelijkheden. Alles wat niet is omschreven als taak van de centrale staat, valt onder de verantwoordelijkheid van de regio's. Regio's worden een aandeel van het federale budget in het vooruitzicht gesteld, evenals eigen inkomstenbronnen waarover zij kunnen beschikken. Na decennia van extreme centralisering zou Irak met deze grondwet meteen *één van de meest decentrale staten in het Midden-Oosten* worden.

Een andere stap in de goede richting is de verdeling van oliebronnen. Het bewind over het geproduceerde olie en gas zal door de centrale overheid worden gevoerd, in samenwerking met de regeringen van de producerende regio's. De olie-inkomsten worden verdeeld over de regio's naar rato van het aantal *inwoners*.

Risico's

De grondwet brengt echter ook risico's mee. Ten eerste verschaft zij geen duidelijkheid over de status van Kirkuk. Voor de Koerden vormt de *stad Kirkuk* een essentieel onderdeel van de Koerdische regio. Onder Saddam is Kirkuk 'gearabiseerd': veel Koerdische huizen zijn in beslag genomen door Arabieren en de Koerden zijn verjaagd naar andere gebieden. Kirkuk ligt niet in de *no fly zone*. Het is ook de vraag of de Koerden wel in de meerderheid zijn in deze provincie. Dit is thans niet met zekerheid te zeggen. Het valt dus te betwijfelen of de Koerden erin zullen slagen deze provincie te laten opnemen in de Koerdische regio. Koerdische politici pleiten er nu al voor Saddams arabiseringspolitiek ongedaan te maken (en Arabieren uit Kirkuk te zetten).

Een *tweede risico* betreft de *overgangstermijnen* voor de verdeling van olie-inkomsten. In de grondwet wordt erin voorzien dat een deel van de olie-inkomsten voor een bepaalde tijd toevalt aan regio's die te kort zijn gedaan door het voormalige regime, opdat de verschillende regio's zich evenwichtig ontwikkelen. Men kan zich voorstellen dat het vaststellen van een dergelijke compensatie lastig is en tot oeverloze conflicten aanleiding kan geven. Een neutraler idee, zoals voorgesteld door het IMF,⁸ zou eruit bestaan de verdeling van uitkeringen door de centrale staat te baseren op indicatoren die de noodzaak van bepaalde uitgaven weergeven, zoals de regionale economische ontwikkeling.

Een *derde risico* betreft de weerstand van de *soennieten*. Hun vertegenwoordigers hebben niet kunnen instemmen met de ontwerpgrondwet; ze hebben hun achterban opgeroepen tegen te stemmen in het referendum dat op 15 oktober over de grondwet wordt gehouden. Een van de redenen van hun weerstand is dat zij onvoldoende betrokken zijn geweest bij het ontwerp. Het comité dat de grondwet heeft

Na decennia van extreme centralisering zou Irak met de grondwet meteen één van de meest decentrale staten in het Midden-Oosten worden

opgesteld, is samengesteld uit parlementsleden. Aangezien de soennitische leiders hun achterban destijds hebben opgeroepen de parlementsverkiezingen te boycotten, zijn soennitische partijen daarin ondervertegenwoordigd. Dat zij als gevolg daarvan in mindere mate hebben kunnen participeren in het opstellen van de grondwet, hebben zij dus in grote mate aan zichzelf te danken. Overigens zijn in een later stadium wel vertegenwoordigers van de soennieten aan het comité toegevoegd, maar tegen hen bestond de verdenking dat ze deel uitmaakten van Saddams Ba'ath-partij en slechts waren afgevaardigd om het constitutionele proces te dwarsbomen.

Het belangrijkste inhoudelijke punt van bezwaar van de soennieten tegen de grondwet betreft het federale karakter. Dit is op zich zelf verrassend, want soennieten hebben *als minderheid* juist baat bij een *federale staat*. Hun houding valt deels te verklaren door nostalgie naar het centralisme van Saddam,

waarin zij de hoofdrol speelden, deels door een vrees dat de omarming van federalisme door de shi'ieten tot opsplitsing van Irak zou leiden, waarna de soennieten in het olie-arme deel zouden achterblijven. Die vrees is gedeeltelijk terecht. Er zijn indicaties dat de acceptatie van federalisme door de shi'ieten mede is ingegeven door druk van en vriendschappelijke relaties met het shi'itische Iran, dat ernaar streeft zuidelijk Irak onder zijn invloedssfeer te brengen.⁹ Een oplossing zou eruit kunnen bestaan in de grondwet een voorziening op te nemen die superregio's verbiedt.

Conclusie

Al met al is er reden voor gematigde tevredenheid. Door de federale trekken in de grondwet is een aantal stappen gezet op weg naar een stabiel Irak. Tegelijkertijd laat de grondwet lastige punten onopgelost, die grote risico's kunnen inhouden. Het ontbreken van stabiliteit in Irak heeft echter niets te maken met ontbreken van federalisme, maar met regionaal (o.a. door Syrië) gesponsord terrorisme. Dit moet in ieder geval worden bestreden. Het risico bestaat dat invoering van federalisme wordt aangegrepen om olie op het vuur te gooien.

De grondwet wordt op 15 oktober bij referendum aan de Irakese bevolking voorgelegd, die het bij meerderheid van stemmen kan goedkeuren. Wanneer 2/3 van de stemmen in ten minste drie van de 18 provincies tegen zijn, is de grondwet verworpen. Aangezien de soennieten naar alle waarschijnlijkheid geen tweederde meerderheid vormen in zo'n drietal provincies, is de kans klein dat de grondwet door de soennieten alléén geblokkeerd kan worden.

De kans op escalatie is waarschijnlijk het grootst wanneer soennieten in meerderheid tegenstemmen, maar de grondwet niet kunnen blokkeren. Niet alleen zal het gevoel gaan overheersen dat zij in het nieuwe Irak niet meetellen, maar het zal ook een stimulant voor verder geweld zijn. Een blokkade door de Koerdische bevolking (wat mathematisch mogelijk is) levert eveneens een gevaarlijke situatie op.

Maar er zijn ook optimistischer scenario's denkbaar. Shi'ieten zouden vóór het referendum akkoord kunnen gaan met een bepaling die de mogelijkheid tot superregio's beperkt, waardoor de kans zal toenemen dat uiteindelijk de soennitische bevolking (samen met de rest van de Irakese bevolking) de grondwet goedkeurt - en zich daarmee *en passant* bevrijdt van haar 'vertegenwoordigers' die uit de oude Ba'ath-par-

tij afkomstig zijn. Niet alleen komt het perspectief van een democratische en stabiele toekomst dan gestaag dichterbij, maar wordt ook de weg naar een gruwelijke episode uit een berucht verleden vastbera- den afgesloten.

Noten

- 1 Alfred Stepan, 'Federalism and Democracy: Beyond the US model', in: *Journal of Democracy*, vol. 10, no. 4, 1999.
- 2 Andres Wimmer e.a., *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, 2003; Richard Bird, *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*, Working paper 03-09, Georgia State University, 2003.
- 3 Dawn Brancati, *Design over Conflict; Managing Ethnic Conflict and Secessionism through Decentralization*, 2003.
- 4 Michael Hechter & Nika Kabiri, *Attaining Social Order in Iraq*, Working Paper University of Washington, 2004.
- 5 Twee regio's: Koerdische regio en de rest van Irak. Drie regio's: Koerdisch, Soennitisch en Shi'itisch. Vijf regio's: regio's vergelijkbaar in grootte met Bagdad. Veertien regio's: de provincies zoals in de grondwet van 1924. Achttien regio's: de provincies onder het bewind van Saddam Hoessein. De oppositie in ballingschap koos voor achttien regio's. (*Democratic Principles Working Group, Final report on the Transition to Democracy in Iraq*, 2002.)
- 6 M. Le Breton & S. Weber, *The art of making everybody happy: how to prevent a secession*, IMF Staff Papers 50 (3), 2003.
- 7 *The Associated Press*, Text of the draft Iraqi constitution, 24 augustus 2005, <http://www.nytimes.com/2005/08/24/international/middleeast>
- 8 E. Ahmad e.a., *Iraq: Considerations on Intergovernmental Fiscal Relations for the Constituent Assembly*, IMF Working paper 05/69, 2005.
- 9 Peter Galbraith, 'Iraq: Bush's Islamic Republic', in: *The New York Review of Books*, vol. 52, no. 13, 11 augustus 2005.

Olaf Merk is werkzaam bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Satelliet-tv en de Arabische hervormingen

Volgens sommigen begon in november 1996 een revolutie in de Arabische wereld. Die maand namelijk ging de Arabischtalige satelliet-tv zender *Al Jazeera* (het (schier)eiland) in de lucht, die – een unicum in de regio – met grote redactionele vrijheid nieuws- en discussieprogramma's ging uitzenden. De kijkers waren met stomheid geslagen. Dissidenten uit de hele Arabische wereld konden onbelemmerd hun eigen regering bekritisieren. In *live*-uitzendingen mochten deelnemers uiteenlopende levensbeschouwelijke en politieke meningen naar voren brengen. De komst van *Al Jazeera*, en later andere satellietzenders, wordt vaak een doorbraak voor de 'civil society' in de regio genoemd. Critici stellen echter dat de invloed van de zenders beperkt is en dat ze te veel laten zien wat de massa wil.

De komst van de schotel

Satelliet-tv is nauw verbonden met ruimtevaart. Vanaf de eerste Russische kunstmaan in 1957 zagen communicatiedeskundigen dat hier grote mogelijkheden lagen. De op c. 36.000 km boven de evenaar hangende satellieten zijn namelijk zeer geschikt om informatie - telefonie, radio, maar ook televisie - over te brengen. Na de komst van de eerste communicatiesatellieten, in het begin van de jaren zestig, volgde in 1985 de eerste Arabische satelliet, *Arabsat*. De voornaamste reden voor de late start vormden de hoge kosten. De grote en dure antennes waren verder slechts voor een kleine elite betaalbaar, zodat het publiek beperkt was. De capaciteit van *Arabsat* werd aanvankelijk dan ook lang niet volledig gebruikt. De voordelen van satelliet-tv zijn echter evident, omdat zij een veel groter bereik heeft dan vaste tv-stations.

De doorbraak van de Arabische satellietzenders begin jaren negentig had in de eerste plaats een technische oorzaak. Er kwamen goedkopere schotels ter beschikking, met aansluiting voor meerdere huizen. Vervolgens was er de Eerste Golfoorlog. Arabische politici en ondernemers zagen dat de Amerikaanse satellietzender CNN vrijwel het monopolie had op de nieuwsvoorziening rond die oorlog. Zij beseften het politieke en commerciële belang van satelliet-tv.¹

Egypte was het eerste land dat eind 1990 een eigen satelliet lanceerde, *Nilesat*. Het land moest

dit doen, omdat het vanwege het vredesverdrag met Israël werd geboycot door de andere Arabische staten en geen gebruik kon maken van *Arabsat*. Via *Nilesat* kon de Egyptische regering haar politieke standpunten naar voren brengen. De staatsomroep gebruikte *Nilesat* verder om Egyptische culturele en amusementsprogramma's naar omliggende landen uit te zenden.

Kort hierna volgden enkele Saoedi-Arabische en Libanese initiatieven. Walid Ibrahim, een zwager van koning Fahd, richtte in 1991 samen met een compagnon het *Middle East Broadcasting Center* (MBC) op. Het bedrijf was aanvankelijk gevestigd in Londen, maar verhuisde later naar Dubai, waar de kosten lager waren. MBC kreeg belangrijke steun van koning Fahd en wordt gezien als de spreekbuis van het koningshuis. Een andere Saoedische zender, *Arab Radio and Television Network* (ART), opgericht in 1994 en gevestigd in Italië en later Kaïro, was eveneens nauw verbonden met kringen en financiers rond de regerende familie Al Saoed.²

In Libanon gingen rond 1995 enkele satellietzenders van start. Eén ervan was tijdens de burgeroorlog (1975-1990) ontstaan, en wel de christelijk Maronitische tv-zender *Lebanese Broadcasting Company* (LBC). In 1996 ging LBC via de satelliet programma's uitzenden, gericht op de Arabische wereld. Een jaar daarvoor was *Future Television* er met uitzendingen begonnen, het tv-station van de zeer welgestelde soennitische zakenman en politicus Rafiq Hariri, die overigens ook de Saoedi-Arabische nationaliteit had. Hariri, die dit jaar bij een bomaanslag in Beiroet om het leven kwam, begon samen met anderen in 2001 *Zayn Television*, een in Dubai gevestigd satellietbedrijf voor kinderprogramma's.

Volgens religieus/politieke lijnen volgden in Libanon nog een sji'itische en een Hezbollah satellietzender. Deze laatste, *Al Manar*, specialiseerde zich in anti-Israëliëse en soms anti-semitische programma's. Verboden van enkele regeringen maakten eind 2004, begin 2005 een eind aan de doorgave van *Al Manar* naar Europa.

In Syrië en Tunesië startten zakenlieden in de tweede helft van de jaren negentig eveneens satellietzenders. In Syrië ging het om *Arab News Network*

(ANN), waarvan de eigenaar Sawmar Assad een zoon was van Rifat Assad, de broer van de leider van het land, Hafez Assad. Het bedrijf was gevestigd in Londen.³

Nieuwe techniek, oude inhoud

Alle hier genoemde tv-zenders gebruikten een nieuwe techniek, maar wat betreft programmering bleef het oude mediaregime vrijwel volledig in stand. Arabische televisiezenders waren, met uitzondering van Libanon, tot begin jaren negentig in handen van direct door de overheid beheerste staatsbedrijven.

Deze controle kende ruwweg twee vormen. In landen met een totalitair bewind, zoals de door de Baath-partij gecontroleerde regimes van Syrië en Irak en het Libië van kolonel Gaddafi, hadden de televisie en de persmedia in het algemeen tot doel de officiële politieke standpunten naar voren te brengen en de massa daarvoor te mobiliseren. In de meeste andere Arabische staten was de politieke lijn van radio en televisie te omschrijven als gezagsgetrouw. Ze verkondigden het regeringsstandpunt en onthielden zich van kritiek. Per land waren er nuanceverschillen wat betreft de volgzaamheid. Een redactioneel onafhankelijke programmering bestond echter nergens.⁴

Arabische tv-zenders waren, met uitzondering van Libanon, tot begin jaren '90 in handen van door de overheid gecontroleerde staatsbedrijven

Libanon vormde een schijnbare uitzondering, in die zin dat de twee tv-stations in het bezit waren van particuliere bedrijven, met inkomsten uit reclame. De uitzendingen werden echter volledig door de regering gecontroleerd. De Libanese stations zonden overigens voornamelijk Franse, Amerikaanse en Arabische amusementsprogramma's uit; aan politieke onderwerpen besteedden ze nauwelijks aandacht. Na het begin van de burgeroorlog, in 1975, kreeg iedere factie zijn eigen radiostation, maar voor de televisie-programmering veranderde er aanvankelijk weinig.

De overheersende invloed van regeringen op de programma's en het bijgevolg slaapverwekkend karakter ervan, maakten dat Arabieren de eigen televisiezenders als bron van nieuws en analyse grotendeels negeerden. Politiek geïnteresseerden luis-

terden naar de Arabische programma's van de *BBC Worldservice*, *Radio Monte Carlo* en de *Voice of America*. Na de komst van de Amerikaanse satellietzender CNN werd ook dié zender een belangrijke nieuwsbron. Veel Arabieren beschouwen deze zenders echter te veel als spreekbuis van het westen.⁵

De aanloop naar meer vrijheid

De eerste barsten in dit door censuur en volgzaamheid gekenmerkte regime ontstonden curieus genoeg in het strikte Saoedi-Arabië. In 1994 ging hier de nieuws- en documentaire satellietzender *Orbit* van start, die was gevestigd in Italië en later Bahrain. *Orbit* was de eerste gecodeerde betaalzender in de Arabische wereld. Voor de programmering sloot de eigenaar, prins Khaled bin Abdoellah, een zoon van kroonprins en feitelijk leider van het land Abdoellah Al Saoed, een contract met de BBC. Dit leidde echter al snel tot problemen. Toen *Orbit* in 1996 twee afleveringen van het bekende programma *Panorama* uitzond, waarin kritiek op het land voorkwam, maakte de regering duidelijk dat dit onaanvaardbaar was. Prins Khaled zegde het contract met de BBC op en ging samenwerken met amusementszender *Sky TV*. Voor een aantal personeelsleden van de *BBC Arabic Service* volgde ontslag, maar ruim honderd anderen konden kort daarna aan de slag bij het in Qatar gevestigde satellietstation *Al Jazeera*, dat in november 1996 begon uit te zenden.⁶

Bij de oprichting van deze zender door de toen 45-jarige emir (prins) Hamad bin Khalifa al Thani en de gekozen programmering speelden zowel politieke, commerciële als geografische factoren een rol. Het politiek element was de staatsgreep in juni 1995, waarbij Hamad bin Khalifa in een vreedzame coup zijn vader afzette en alleenheerser werd. Zijn motief hierbij zou zijn geweest dat zijn vader weinig voelde voor zijn plannen om het land te moderniseren en een eind te maken aan corruptie en verspilling. Door zijn verblijf in Groot-Britannië (voor een militaire opleiding) geldt emir Hamad als iemand die openstaat voor hervormingen.

Na zijn coup organiseerde hij in 1999 gemeenteraadsverkiezingen, waaraan ook vrouwen mochten deelnemen. Hij stelde verder een commissie in, die als taak kreeg een grondwet op te stellen en verkiezingen voor een raadgevende vergadering voor te bereiden. Bij een referendum in april 2003 stemde bijna 97% van de Qatari in met de grondwet, die ruim een jaar later van kracht werd. Verkiezingen

voor een 45 personen tellend sterke raadgevende volksvertegenwoordiging zijn voor dit jaar gepland. Van groot belang voor Al Jazeera waren de afschaffing van de censuur en het opheffen van het ministerie van Informatie, dat toezicht hield op de media.⁷

In commercieel opzicht was de keus voor het starten van een nieuwszender van belang. Aanvankelijk overwogen de oprichters een gecombineerde amusement/nieuwszender. Vanwege de sterke concurrentie van zenders met eenzelfde formule koos men ten slotte voor nieuws- en discussieprogramma's.

Ook Qatar's ligging en beperkte omvang speelden een rol bij de start van Al Jazeera. De Golfstaat telt in totaal ruim 800.000 inwoners, waarvan echter slechts 1 op de 4 Qatari is. De rest zijn buitenlandse werknemers, met tijdelijke arbeidscontracten. Het land bezit grote aardolie- en aardgasvoorraden, met het daarbij behorende hoge inkomen van \$ 21.500 per hoofd van de bevolking (cijfers van 2003). Qatar duidelijk op de kaart zetten was mede een doel van de oprichting van de nieuwszender. Hetzelfde beoogde emir Hamad met de organisatie van een groot aantal internationale conferenties in Doha, de hoofdstad van Qatar, zoals die van de WTO.

Het resultaat was Al Jazeera in de vorm zoals we die nu kennen. Van groot belang hierbij was dat vanwege het conflict bij Orbit Arabische oud-BBC medewerkers beschikbaar waren. Opgeleid in de traditie van een vrije nieuwsgaring droegen ze bij aan de onafhankelijke opstelling van Al Jazeera.⁸

Een revolutie in Arabisch medialand

Van meet af aan had de leiding van Al Jazeera het doel zich te concentreren op Arabisch en islamitisch nieuws. Om die reden opende de zender kantoren in steden in de hele Arabische wereld en in grote, voornamelijk islamitische landen als Pakistan, Iran en Afghanistan. Als enige Arabisch tv-station heeft Al Jazeera ook een vaste correspondent in Israël. Op deze manier was de zender in staat verslag te doen van de tegen Irak gerichte bombardementen tijdens de Brits-Amerikaanse operatie *Desert Fox* in 1998. Deze operatie had tot doel Saddam Hoessein te dwingen mee te werken aan de VN-sancties tegen Irak.

Al Jazeera was ook de enige tv-zender die tijdens het bewind van de fundamentalistisch-islamitische Talibaan een kantoor had in Kaboel. In juni 1999 zond het station een eerste interview uit met Osama bin Laden, de in Afghanistan verblijvende Saoedi-

Arabische leider van Al Qaeda. Begin 2001 volgde een verslag van het huwelijk van zijn zoon. Na de aanslagen op de Verenigde Staten in september 2001 mocht Al Jazeera van de Talibaan in Afghanistan blijven. De zender was zodoende in staat exclusieve beelden van de Amerikaanse invasie en de strijd in het land door te geven. Dank zij de relatie met Bin Laden kreeg men ook de beschikking over enkele videobanden met zijn verklaringen. Deze opnamen en ander materiaal uit Afghanistan, die werden overgenomen door tv-stations over de hele wereld, maakten Al Jazeera ook bekend in het westen.

In de Arabische wereld waren daarnaast vooral de vele reportages van de eind 2000 begonnen tweede *intifada* van belang. Dank zij haar correspondenten in de Gazastrook, Westelijke Jordaanoever en Israël was Al Jazeera in staat reportages van de opstand uit te zenden. Hierbij werd Israël aangeduid als de agressor en beeldde men de Palestijnen uit als slachtoffers. Het was de eerste keer dat Arabische kijkers een zo uitgebreid verslag kregen voorgeschoteld van de gebeurtenissen in Israël/Palestina vanuit Arabisch perspectief.⁹

De nieuwe zender trok verder de aandacht met enkele discussieprogramma's. In *De andere richting*, gemodelleerd naar het CNN-programma *Crossfire*, laat de uit Syrië afkomstige presentator dr Faisal al Qasim twee personen met een tegenovergestelde mening met elkaar discussiëren. Al Qasim, die in Engeland studeerde en die tien jaar ervaring had als programmaleider bij de BBC, doet dat aan de hand van een aantal van tevoren geformuleerde uitdagende vragen. Hij nodigt vaak een voor- en een tegenstander van een Arabisch regime uit. Ook conflicten tussen Arabische landen staan op het programma, evenals politieke schandalen en terrorisme. Deelnemers aan *De andere richting* komen zowel uit de Arabische wereld als van buiten de regio. Wanneer deze laatste de Arabische taal machtig zijn, wordt dit zeer gewaardeerd. Aan een geruchtmakende aflevering over de Amerikaanse aanval op het Al Jazeera-kantoor in Afghanistan nam bijvoorbeeld de uitstekend Arabisch sprekende oud-ambassadeur van de Verenigde Staten in Syrië, Christopher Ross, deel.¹⁰

In een artikel in een Amerikaans wetenschappelijk mediatijdschrift schreef Al Qasim dat controversiële onderwerpen de laatste vijftig jaar stelselmatig uit de Arabische media waren geweerd. Het was zijn diepe overtuiging, zo stelde hij, dat het ontbreken van een vrije pers de vooruitgang in de Arabische wereld



hinderde. Hij was er echter van overtuigd dat die tijd voorbij was. In de Arabische wereld werd steeds meer aangedrongen op debat en discussie over politieke en sociale kwesties. Al Jazeera fungeerde hierbij als een soort hoopvol teken, aldus Al Qasim.

Andere veel bekeken programma's zijn *Meer dan een mening*, gepresenteerd door de journalist Sami Haddad, en *Religie en leven*, met als gastheer de aan de Al Azhar Universiteit in Caïro opgeleide Qatari moslimgeleerde Yousef al Qardhawi. Hij gaat taboes niet uit de weg en behandelt ook onderwerpen als seksualiteit en islam, polygamie en vrouwenbesnijdenis. Aan het programma werken gasten mee die door Al Qardhawi scherp worden ondervraagd. De presentator laat echter ook regelmatig fundamentalisten aan het woord.

Bij deze programma's kunnen de luisteraars opbellen om vragen te stellen of commentaar te leveren. Met de liberale programmering had Al Jazeera zeker succes. De zender begon november 1996 met zes zenduren per dag, maar dit steeg al snel naar twaalf uur. Vanaf

Als enig Arabisch tv-station heeft Al Jazeera een vaste correspondent in Israël

begin 1999 zendt men 24 uur per dag uit. Al Jazeera heeft inmiddels ruim 500 medewerkers.¹¹ Betrouwbare kijkcijfers ontbreken, maar zeker is dat Al Jazeera een van de meest bekeken zenders in de regio is.

Hoe onafhankelijk is Al Jazeera?

Al Jazeera heeft inmiddels met vrijwel alle Arabische landen conflicten gehad over programma's. Meestal gebeurde dit na het aan het woord laten van dissidenten of het bekritisieren van leidende kringen. Soms ook luidde het verwijt dat de zender een spreekbuis van Israël of de Amerikanen was. Bij de conflicten werden meestal kantoren van Al Jazeera voor enige tijd gesloten. De protesterende landen stelden vaak dat de zender niet onafhankelijk is. Onterecht is dat verwijt niet. Al Jazeera is opgericht met een subsidie van 500 miljoen Qatari real (c. \$ 137 miljoen) van emir Hamad. Het was de bedoeling dat men na vijf jaar in staat zou zijn via reclame-inkomsten zelfstandig voort te bestaan. Dat is niet gelukt. Al Jazeera wordt nog altijd door de emir gesubsidieerd.

Daarbij komt dat Qatar weliswaar duidelijk vooruitgang heeft geboekt op het terrein van de vrijheid van meningsuiting en verkiezingen, maar dat het nog geen democratie is. Kritiek op de emir en zijn familie is nauwelijks mogelijk. Mensenrechtenorganisaties en demonstraties zijn verboden. Aan deze zaken besteedt Al Jazeera weinig of geen aandacht, aldus een veel gehoord verwijt. Al Qasim en andere medewerkers van de zender hebben daarop geantwoord dat er niets van belang gebeurt in Qatar. Zij beschouwen Al Jazeera als een pan-Arabisch tv-station, dat daar toevallig is gevestigd.¹²

Een ander verwijt uit Arabische kring is dat de veel bekeken discussieprogramma's nauwelijks bijdragen aan de meningsvorming over een bepaald onderwerp, omdat ze met het oog op kijkcijfers vooral opzien willen baren. Ook wanneer er van scherpe tegenstellingen geen sprake is, probeert de gastheer de opponenten tegen elkaar op te zetten. Een aantal debatten eindigt dan ook in schreeuw- en soms scheldpartijen, waarbij argumenten er niet meer toe doen. Juist deze programma's worden door het publiek veel besproken en het verwijt van sensatiezoekerij lijkt terecht.

Kritiek die in het verlengde hiervan ligt, is dat Al Jazeera een soort wedergeboorte lijkt van de Egyptische *Voice of the Arabs*-radio uit de jaren zestig, maar dan op televisie en in *full colour*. De Arabisch-nationalistische radiozender zweepte de anti-westerse emoties hoog op. Maar na de verloren Zesdaagse Oorlog van 1967 kwam de kater. Al Jazeera doet hetzelfde, luidt het verwijt van bijvoorbeeld Abdel Moniem Saeed, de Egyptische directeur van het *Al Abram Center for Political and Strategic Studies*, maar zaait ook verdeeldheid in Arabische kring door landen tegen elkaar op te zetten. Met serieuze analyse en onderzoek heeft dat volgens hem niets te maken.¹³

De satellietzenders als kraamkamer voor hervormingen

Ondanks deze kritiek wordt Al Jazeera in brede kring gezien als een zender die streeft naar objectiviteit. Joel Campagna, de voorzitter van het Amerikaanse Comité ter Bescherming van Journalisten, noemde Al Jazeera inderdaad vooringenomen, maar hij voegde daaraan toe dat iedere zender dat in zekere mate is. Veel westerse en Arabische journalisten en politici beschouwen de satellietstations als een versterking van de hervormingsbeweging in het Midden-Oosten.

De bekende Marokkaanse sociologe Fatima Mernissi verklaarde dat satelliet-tv de Arabische burgers weer een stem had gegeven. Mernissi wees ook op de belangrijke rol die vrouwen bij de satellietzenders spelen. De non-stop-verslagen van de anti-Syrische demonstraties na de moord op oud-premier Hariri door oppositionele Libanese tv-zenders gaven veel burgers moed óók de straat op te gaan.¹⁴

Het succes van Al Jazeera staat buiten kijf. Het voorbeeld van de zender uit Qatar is de laatste jaren nagevolgd door onder meer Abu Dhabi en Dubai. Beide Golfstaatjes startten satellietzenders (*Abu Dhabi TV* resp. *Al Arabiya*) die zich concentreren op de nieuwsvoorziening. Deze tv-stations trachtten in hun programmering evenwichtiger en minder sensationeel over te komen dan Al Jazeera. Ook oudere satellietzenders als de Saoedische MBC pasten hun programmering aan en zenden nu méér actualiteiten- en discussieprogramma's uit. Egypte opende een 'media free zone' in de buurt van Kaïro, van waaruit buitenlandse tv-stations kunnen zenden zonder bemoeienis van de Egyptische censuur. Al Jazeera heeft er in 2000 een kantoor geopend. Ook Jordanië en Jemen zouden een dergelijke zone willen inrichten.¹⁵

Deze aanpassingen tonen echter tevens de flexibiliteit aan van de zittende in meer of mindere mate autoritaire regeringen. Zij gebruiken satelliet-televisie als een soort vervanger van de echte democratie. Een grotere openheid in de media betekent niet dat er op korte termijn een eind komt aan deze regimes, die al een halve eeuw het politieke leven in het Midden-Oosten domineren.

Het grote probleem in de Arabische wereld, het laatste *Arab Human Development Report* van de VN wees er nog eens op, is de afwezigheid van een 'civil society' met onafhankelijke media, rechtspraak, politieke partijen en vakbeweging. De satellietzenders met hun relatief vrije nieuwsvoorziening, analyses en discussies zijn een soort kraamkamer voor de hervormingsbeweging. Zij hebben de cultuur van angst in het Midden-Oosten doorbroken en een venster geopend dat uitzicht biedt op een meer democratische maatschappij.¹⁶

Noten

- 1 C. Koppeschaar, *Glasvezelkabels*, Amsterdam, 1983; William A. Rugh, *Arab Mass Media*, Westport (CT), 2004, blz. 211.
- 2 Rugh, *a.w. noot 1*, blz. 212; Hoessein Amin, 'Satellite Broadcasting and Civil Society in the Middle East: The Role of

Nilesat', in: *Transnational Broadcasting Studies* (internet-editie), 4, voorjaar 2000.

- 3 Naomi Sakr, *Why's and Wherefore's of Satellite Channel Ownership*, 2001, 2-22 (internet-editie).
- 4 Rugh, *a.w. noot 1*, blz. 186, 187, 29-32, 58-62.
- 5 *Ibid.*, blz. 195-198; Louay Bahry, 'The New Arab Media Phenomenon: Qatar's Al Jazeera', in: *Middle East Policy*, vii (2), juni 2001, blz. 88-99.
- 6 Bahry, *a.w. noot 5*, blz. 90.
- 7 Mohammed el Nawawy & Adel Iskandar, *Al-Jazeera*, Cambridge (MA), 2002, blz. 22-38; CIA, *The World Factbook*, Qatar (internet-editie). Van de 45 raadsleden worden er 15 door de emir benoemd en 30 gekozen.
- 8 Rugh, *a.w. noot 1*, blz. 214-216; CIA, *The World Factbook*, Qatar (internet-editie).
- 9 El Nawawy & Iskandar, *a.w. noot 7*, blz. 45-48.
- 10 *Ibid.*, blz. 92-100.
- 11 *Ibid.*, blz. 129-130; Bahry, *a.w. noot 5*, blz. 92-94; Rugh, *a.w. noot 1*, blz. 218.
- 12 El Nawawy & Iskandar, *a.w. noot 7*, blz. 83-85; Bahry, *a.w. noot 5*, blz. 94-96.
- 13 El Nawawy & Iskandar, *a.w. noot 7*, blz. 86; Bahry, *a.w. noot 5*, blz. 96; Abdel Monein Saeed, 'The Arab Satellites - Some Necessary Observations!', in: *Transnational Broadcasting Studies*, 11, najaar/winter 2003.
- 14 Carolien Roelants, 'Satelliet geeft Arabische burgers weer stem', in: *NRC Handelsblad*, 4 november 2004; 'Something Stirs', in: *The Economist*, 5-11 maart 2005.
- 15 Rugh, *a.w. noot 1*, blz. 221-224.
- 16 Youssef, Ibrahim, 'De cultuur van de angst lijkt overwonnen', in: *NRC Handelsblad*, 19 maart 2005. Voorts *NRC Handelsblad*, 7/8 april 2005.

Dr H. Schippers, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven.

Amerika tussen Eerste en Vierde Wereldoorlog

Anatol Lieven:

America Right or Wrong, An Anatomy of American Nationalism.

Oxford University Press, 2004; xii + 274 blz.;

\$ 30,=;

ISBN: 0195168402

Andrew J. Basevich:

The New American Militarism, How Americans are seduced by war.

Oxford University Press, 2005; xiii + 270 blz.;

\$ 28,=;

ISBN: 0195173384

Richard N. Haass:

The Opportunity, America's Moment to Alter History's Course.

New York: Public Affairs, 2005; xii + 242 blz.;

\$ 25,=;

ISBN: 1586482769

Nationalisme is een kracht die in twee richtingen voelbaar is. Nationalisme is om te beginnen naar binnen gekeerd, het grenst af. Het is egocentrisme in pure vorm, maar dan wel van toepassing op een heel volk. Nationalisme kan leiden tot isolationisme – wanneer geografische, demografische en sociaal-economische factoren dat eenvoudig mogelijk maken. Verbonden met militarisme keert nationalisme zich automatisch naar buiten; de eigenwaan heeft niet aan zichzelf genoeg, maar richt zich op en keert zich tegen anderen. Militarisme verschaft zichzelf de middelen om tegen die anderen op te treden. Zonder raketten, vliegdekschepen, lange-afstandsbommenwerpers, logistiek voor snelle en grootscheepse troepenverplaatsingen, beheersing van de ruimte, kernwapens altijd achter de hand is projectie van militaire macht in verafgelegen gebieden onmogelijk. Is echter in de militaire

behoefte ruimschoots voorzien, dan wordt de verleiding van imperialisme onweerstaanbaar. Het zelfbeeld dat het nationalisme al eerder tot gevaarlijke proporties heeft opgeblazen, kan nu anderen met geweld worden opgelegd. Als dat gebeurt, is er sprake van imperialisme.

Drie boeken. Eén auteur bespreekt het Amerikaanse nationalisme in zijn tegenwoordige vorm en een ander bespreekt het Amerikaanse militarisme zoals zich dat na het debacle in Vietnam heeft ontwikkeld. Het derde boek is geschreven door een kritische insider. Deze auteur ziet, ondanks de in de afgelopen jaren gemaakte fouten, voor Amerika het moment gekomen alsnog een imperialistische (?) draai te geven aan de loop der geschiedenis.

Volgens sommigen is Amerika altijd al een imperialistische mogendheid geweest. Vaststaat dat de Verenigde Staten hun imperialistische momenten hebben gekend, misschien wel het meest uitgesproken in de tweede helft van de 19de eeuw, toen Amerika zich mengde in de Europese wedloop om de markten van het Verre Oosten, en toen vervolgens de resten van Spanjes koloniale bezittingen Amerika in de schoot vielen. Maar Amerika heeft ook isolationisme gekend, tijdens het *interbellum*, na een korte periode van bevroegen internationalisme die volgde op de Eerste Wereldoorlog. Die bevroegenheid herhaalde zich aan het eind van de Tweede Wereldoorlog, maar de Koude Oorlog maakte aan dat intermezzo weer snel een eind. *Containment* van de Sovjetunie, vrijwaring van West-Europa van sovjetexpansie, was de nieuwe orde. Daarin was géén plaats voor isolationisme of imperialisme. Maar ook aan *containment* kwam,

met de ineenstorting van het sovjet-imperium, een einde. Dat opende voor Amerika nieuwe vergezichten.

Het actuele Amerikaanse nationalisme is strijdbaar en op expansie gericht. Om dit verschijnsel te verklaren grijpt Anatol Lieven, tot voor kort *senior associate* van de Carnegie Endowment in Washington, inmiddels *senior fellow* van de New America Foundation, terug op een oud geloof: alle mensen zullen christenen worden, als zij naar behoren worden onderdicht en worden afgeschermd voor de verleidingen van de duivel. Instinctmatig zijn Amerikanen geneigd deze regel op zichzelf toe te passen: de mensheid zal eens, goedschiks of kwaadschiks, Amerikaan worden. De val van het communisme heeft dit 'quasi-religieuze, utopische geloof' versterkt, meent de auteur. De ideologische variant van het christelijke automatisme leidt tot wat wel is genoemd 'de Duivel-Theorie van Politiek': alle problemen kunnen worden herleid tot 'manipulatie van buiten', door agitators, communisten, terroristen, cynische elitaire uitbuiters of vreemde regimes. Het eigen volk wordt in zo'n voorstelling van zaken geacht een natuurlijke goedheid en volmaaktheid te hebben bereikt.

Lieven citeert Michael Lind, die ironisch heeft gezegd: 'De duivel-theorie is tamelijk optimistisch. Vervang duivelen door engelen, en alles is in orde.' Dat is precies wat gelovigen denken. 'Ik ben het aantal keren vergeten', schrijft Lieven, 'dat ik commentatoren die zich met Afghanistan bezighielden, over "krijgsheren" heb horen spreken, alsof het ging om een soort inplanting van Mars, in plaats van om de leiders van machtige groepen, produkt van Afghanistans plaatselijke omstandigheden, de handel in hero-

ine en de oorlogen die sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw het land bezochten.' Zo ontstond het geloof dat deze duivels uitgebannen kunnen worden door een krachtige ingreep van buiten, waarna ze kunnen worden vervangen door engelachtigen uit de directe omgeving.

Ter ontzuivering van Europese lezers vult Lieven aan dat dergelijke trends en illusies in Europa wijd en zijd worden gedeeld. Het verschil is volgens hem dat, omdat hun land militair gesproken zoveel sterker is dan Europa, en niet zoveel heeft geleden onder de oorlogen van het verleden, Amerikanen kunnen geloven dat zij over de macht beschikken om met militaire interventies dergelijke fantasieën tot leven te brengen. 'De consequenties van de dynamische of interventionistische vorm van Amerikaans nationalistisch messianisme zijn al te duidelijk,' besluit Lieven dit uitstapje naar de geestelijke instelling van veel Amerikanen.

Consequenties van nationalistisch messianisme

De eerste consequentie is wat de auteur noemt 'het revolutionaire of Jacobijnse aspect van de Amerikaanse benadering'. Hij ziet dit aspect onder meer geschetst in de woorden van voormalige senator van North-Carolina Jesse Helms, die deze enkele jaren geleden richtte tot leden van de VN-Veiligheidsraad. '[S]taten, bovenal de Verenigde Staten, die democratisch zijn en opkomen voor de zaak van de vrijheid, bezitten onbegrensde autoriteit om militaire interventies te plegen, een gezag dat aan geen enkele controle van buitenaf is onderworpen,' aldus Helms.'

Lieven wijst op de selectieve toepassing van deze benadering. Sommige staten worden bewust verzwakt, terwijl Amerika's bondgenoten met rust worden gelaten; vandaar

de moralistische woede-uitbarsting over Iran en stilzwijgen over de veel ernstiger misdaden van Oezbekistan. 'Maar', meent de auteur, 'zelfs als deze filosofie beperkt en met het nodige cynisme wordt toegepast, blijft zij uiterst gevaarlijk voor de internationale orde, vrede en samenwerking.'

De tweede consequentie raakt direct het Midden-Oosten. Zijn ideologie weerhoudt Amerika ervan de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn in de bestrijding van het terrorisme: een werkelijke stap naar vrede tussen Israël en de Palestijnen, en ernstig gemeende hulp aan de hele regio.

De derde consequentie van de Amerikaanse messianistische ideologie, zegt Lieven, raakt Amerika's betrekkingen met de rest van de wereld. Die ideologie bevordert minachting voor en vijandigheid jegens andere staten – in ieder geval de grote meerderheid die zich niet conformeert aan de Amerikaanse standaard voor democratie en economisch succes; en zelfs minachting jegens staten zoals de West-Europese, die ervan worden beticht 'te laf, te cynisch en te decadent te zijn om Amerika bij te staan in zijn dappere en idealistische missie in de wereld'.

Uit de bezetenheid die Amerika toont bij zijn rivaliteit met andere staten, verklaart Lieven de onverschilligheid van de regering-Bush tot aan de elfde september 2001 jegens het gevaar van het internationale terrorisme. Waarom, vraagt hij zich af, zijn de regering-Bush en zo veel andere Amerikanen van beide grote partijen zo obsessief bezig met de vermeende dreiging van staten die slechts over een fractie van de Amerikaanse macht beschikken en bovendien kunnen worden afgeschrikt door de dreiging met onmiddellijke totale vernietiging? Lieven vindt die vraag belangrijker dan de vraag, zoals die na de aanslagen van 9/11 werd ge-

steld, wie wist wat wanneer?

Lieven constateert intussen een verrassende en verontrustende gelijkgezindheid tussen de Amerikaanse president en zijn entourage en zijn meest uitgesproken critici. Ook NGO's en mensenrechtenorganisaties van westerse snit maken zich schuldig aan vijandschap jegens staten en minachting voor andere culturen. 'De keerzijde van hun dikwijls ernstig gemeende en gepassioneerde betrokkenheid bij bescherming van mensenrechten en democratisering is vaak hun onvermogen te luisteren naar stemmen uit niet-westerse culturen, hun voorbijgaan aan bittere herinneringen aan westers kolonialisme en boven alles hun in het oog springende onwetendheid van de geschiedenis.'

Lieven stelt dan de vraag wat ernstiger is: onderdrukking of anarchie. Hijzelf neigt naar het laatste. Ter illustratie van zijn keuze voert de auteur een Pakistaanse vrouw op, werkzaam bij een NGO, die meende dat het voor haar land beter zou zijn als de politie en het leger zouden verdwijnen en democratie en mensenrechten zouden worden gerespecteerd. Lieven: in werkelijkheid zou Pakistan dan een tweede Afghanistan worden, wat zou resulteren in de dood of ballingschap van deze vrouw. Een wrange constatering van de auteur is dat vrouwen het doorgaans beter hadden in dictaturen dan in dezelfde landen onder een meer democratisch ingesteld bewind. Hij noemt Turkije onder Atatürk, Iran onder Reza Shah, Irak onder Saddam Hoessein en zelfs Pakistan onder Musharraf.

Waar de regering-Bush de Verenigde Staten plaatst tegenover andere staten, daar is het NGO-alternatief voor de bestaande staten een 'global civil society', een wereldomvattende samenleving gebaseerd op recht en respect. Maar niet minder dan Bush

c.s. speelt volgens Lieven Amerikaans dan wel westers elitisme ook NGO's parten. Verlichte elites behoren, in deze zienswijze, onbeschaafde volken beschaving bij te brengen - of deze dat nu willen of niet. De ideologische afstand tussen de humanitaire interventie van de progressieve elite en de preventieve oorlog van Bush wordt zo gezien benauwend klein, zo zouden Lievens observaties kunnen worden afgerond.

Lieven neigt in zijn conclusies naar optimisme en hij is daarin overtuigender dan Atlantische korte-baanschaatsers die de scheuren in hun bondgenootschap bedekken met verhalen over een vermeende culturele band die de westerse wereld bijeenhoudt. Tegenover het actuele gewelddadige Amerikaanse nationalisme plaats hij de *American Creed*, een burgerlijk nationalisme dat de eeuwen heeft getrotseerd en dat ook nu weer de ontsporing sinds 9/11 tegenwicht zal bieden. Lieven roept in herinnering de angst voor vreemde elementen en oproer aan het eind van de 18de eeuw, de afkeer van immigranten van de *Know-Nothings* tegen het midden van de 19de eeuw, de anti-Duitse hysterie tijdens de Eerste Wereldoorlog, de internering van Amerikaanse staatsburgers van Japanse afkomst tijdens de Tweede Wereldoorlog en de heksenjacht op progressieven, ontketend door senator Joseph McCarthy in de jaren '50. Een angstaanjagende lijst van gebeurtenissen die Amerika en de Amerikanen overigens betrekkelijk ongeschonden achter zich wisten te laten.

Halverwege 2004, bij het afsluiten van dit boek, schrijft Lieven: 'Gezien de kracht van de *American Creed* is er grond voor de hoop dat dit zichzelf corrigerend mechanisme ook in de toekomst zal blijven functioneren.' Lieven fundeert zijn hoop op wat hij ziet als het falen van de regering in

Irak, waardoor 'de wildere ambities' van Bush en consorten aanzienlijk zijn ingeperkt. Maar desondanks ziet hij de toekomst somber tegemoet. De bewezen kwetsbaarheid van hun continent zal de Amerikanen geen rustig moment meer laten en daarop zullen zij blijven reageren.

Nieuwe Amerikaans militarisme

Andrew Basevich, afgestudeerd aan de militaire academie *West Point*, Vietnamveteraan en thans hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit van Boston, stelt dat de reactie in de vorm van nieuw Amerikaans militarisme al een aantal presidentschappen terug is begonnen - om precies te zijn tijdens het presidentschap van Jimmy Carter (1976-1980). Carter was afgestudeerd aan de academie van de Amerikaanse marine en had dienst gedaan op atoomonderzeeërs. Maar in zijn uitspraken in de eerste jaren van zijn presidentschap roerde hij het krijgsbedrijf zelden aan. In zijn rede ter gelegenheid van zijn inauguratie bleef de krijgsmacht ongenoemd, in zijn *State of the Union*-boodschap een jaar later liet hij het bij de mededeling 'militair zijn we erg sterk'.

In het voorlaatste jaar van zijn presidentschap werd Carter zich echter bewust van een nieuw gevaar, de jaarlijks toenemende afhankelijkheid van de invoer van olie uit het Midden-Oosten. (Om de gedachten te bepalen: in Carters regeringsperiode importeerden de Verenigde Staten 43% van hun jaarlijkse behoefte aan olie, een kwart eeuw later is dit percentage gestegen tot 56.) De president reageerde hierop met een toespraak onder de titel 'Crisis van Vertrouwen', waarin hij de Amerikanen oproep tot gezamenlijke offers en het omlaag schroeven van hun verwachtingen, om de afhankelijkheid van dure ingevoerde olie

drastisch te verminderen. Carters rede veroorzaakte inderdaad een crisis van vertrouwen onder de bevolking - in president Carter persoonlijk.

Die crisis werd nog gestimuleerd door de bezetting van de Amerikaanse ambassade in Teheran en de gijzeling van het ambassadepersoneel aldaar. De religieuze revolutionairen van ayatollah Khomeini namen daarmee wraak voor de door Carter toegestane behandeling van de gevluchte en aan kanker lijdende sjah in een Amerikaans ziekenhuis. Een dieptepunt werd bereikt toen een op Carters bevel ondernomen heimelijke bevrijdingsmissie als gevolg van een reeks van fouten en ongelukken strandde in de Iraanse woestijn. Acht Amerikanen verloren daarbij het leven. Het was de enige directe militaire operatie waartoe Carter ooit besloot; en het wrange verloop ervan besliste over zijn presidentschap.

Tegelijkertijd, meent Basevich, werd met deze mislukte operatie het einde bereikt van een aftakelingsproces dat sinds het Vietnamese debacle de Amerikaanse strijdkrachten had aangetast. In één keer was het antwoord op crises en tegenslagen gegeven. Niet conservering van grondstoffen, niet aanpassing van verwachtingen en zeker niet geestelijke vernieuwing moesten het antwoord zijn, maar herstel van militaire macht, een herstel dat 'de belofte inhield Amerikanen in staat te stellen altijd meer te hebben in plaats van te moeten uitkomen met minder' (zoals Carter hun had voorgehouden). Zelden, schrijft Basevich, veroorzaakte een minuscule militaire tegenslag zo'n seismische schok - niet alleen politiek, maar ook in de collectieve psyche van de natie.

Overigens veranderde er ook iets voor Carter zelf. De religieuze revolutie in Iran maakte samen met de Russische invasie van Afghanistan in dat zelfde jaar een eind aan een stra-

tegie die Carter en, zegt Basevich, al zijn *zeven* onmiddellijke voorgangers hadden aangehangen: een strategie die, te beginnen met Roosevelt, gebaseerd was geweest op het *winnen van bondgenoten* die in ruil voor Amerikaanse bescherming de belangen van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten zouden dienen - voor iedereen was helder waaruit die belangen bestonden. Roosevelt sloot kort voor zijn dood een concordaat met koning Ibn Saoed van Saoedi-Arabië; Truman kwam in 1946 Turkije te hulp tegen de Sovjetunie; Eisenhower zond in 1958 mariniers naar Libanon. 'Regime change' kwam in de mode met de CIA-coup in 1953 tegen de Iraanse nationalist Mossadeq ten gunste van de sjah, maar, anders dan een halve eeuw later, was er geen sprake van verovering en langdurige bezetting van vreemd grondgebied.

Door de gebeurtenissen in Iran en Afghanistan zag Carter zich plotseling geconfronteerd met ingrijpend veranderde machtsverhoudingen in een gebied dat voor Amerika strategisch van beslissend belang is. In zijn *State of the Union*-boodschap van 1980, een jaar voor zijn aftreden, trok de president een streep in het zand. 'Een poging door enige macht van buiten met de bedoeling controle te verkrijgen over de Perzische Golf zal worden beschouwd als een aanval op de vitale belangen van de Verenigde Staten van Amerika, en zo'n aanval zal met alle noodzakelijke middelen, inbegrepen militaire, worden afgeslagen.'

Basevich voegt hieraan toe dat van Carters tijd tot de dag van vandaag deze *doctrine*, die zijn naam draagt, onaantastbaar is gebleven. Als gevolg daarvan hebben Carters opvolgers, de een na de ander, stelselmatig het niveau verhoogd van Amerika's militaire betrokkenheid en van Amerika's militaire operaties in de regio. 'Zelfs

vandaag houden Amerika's politieke leiders vast aan hun geloof dat professionele toepassing van militaire macht de Verenigde Staten in staat zal stellen het lot te bepalen niet alleen van de Golf zelf, maar - om de tegenwoordig gangbare terminologie te gebruiken - van het hele Midden-Oosten.'

Had Carter als president de meeste tijd de indruk gewekt niet opgewonden te raken van het militaire bedrijf, zijn opvolger Reagan pakte het anders aan. Hoewel diens oorlogservaring zich beperkte tot het acteren in een aantal voor de luchtmacht in Hollywood vervaardigde trainingsfilms, sprak deze president frequent tot en over soldaten. Soldaten waren volgens hem bijzondere mensen. De Tweede Wereldoorlog, maar ook de Vietnamoorlog waren in Reagans ogen bakens van soldateneer en heldenmoed geweest. Overjarige slagschepen werden uit de mottenballen gehaald om de nostalgie naar heroïek te onderstrepen. Een enkele deed dienst voor de kust van Libanon om met zijn oorverdovend kanonvuur opstandige Arabieren te intimideren.

Reagans rede aan de stranden van Normandië op 6 juni 1984, D-day, stond geheel in het teken van de herinnering aan Amerika's militaire offervaardigheid. Die herinnering werd een jaar later ontsierd door een presidentieel verzoeningsbezoek, in gezelschap van kanselier Kohl, aan een Duits ereveld in Bitburg in de Eifel, waar ook SS-ers waren begraven. Hiermee haalde de president zich scherpe kritiek van joodse kant op de hals, maar de strijdkrachten en het brede Amerikaanse publiek lagen niet wakker van zijn misstap. Ook ernstiger fouten waren Reagan snel vergeven. In oktober 1983 kwamen in Beiroet 241 Amerikaanse mariniers om het leven bij een aanslag met een autobom. Niet lang daarna werden de

overlevenden teruggeroepen. Zonder moeite werd de president een jaar later herkozen voor een tweede termijn - een tweede termijn die Carter om veel minder was onthouden.

Theorie van de Vierde Wereldoorlog

Zonder een opvallende theorie geen boek, moet Basevich hebben gedacht. Zijn vondst is de *Vierde Wereldoorlog*, die Carter met de lancering van zijn doctrine zou zijn begonnen. (De Derde Wereldoorlog zou de Koude Oorlog zijn geweest.) Het is tenminste een schokkende gedachte juist deze president, die tot op hoge leeftijd als verzoener door de wereld ging, een oorlog in zijn schoenen te schuiven. Nu is het rangschikken van historische gebeurtenissen als behorend tot een Vierde Wereldoorlog niet nieuw: de Amerikaanse neo-conservatief van het eerste uur Norman Podhoretz heeft de aanduiding gereserveerd voor de 'oorlog tegen het terrorisme'.

Maar Basevich mikt op iets anders. Tot de *annus horribilis* 1979 had in Amerikaanse ogen het Midden-Oosten de tweede plaats ingenomen na de Koude Oorlog. Carter zou hebben begrepen dat dit niet langer hout sneed. Ayatollah Khomeini had laten zien dat de verwickelingen in het gebied niet uitsluitend konden worden afgeleid van de wedloop tussen Oost en West. Dit was iets geheel anders, concludeert de auteur. 'De verzekering van een ononderbroken oliestroom uit de Golf' was niet alleen in gevaar door de Russische inval in Afghanistan, maar ook door iets geheel nieuws: de opkomst van het islamitisch fundamentalisme in het gebied zelf.

In de interpretatie van Basevich moet de rede van president Carter waarin hij zijn doctrine lanceerde, historisch worden gezien als het begin van de Vierde Wereldoorlog. Carters waarschuwing zich niet te

vergrijpen aan het Golfgebied zou dan niet alleen gericht zijn geweest aan de leiders in Moskou, maar ook aan de hogepriesters in Teheran. Achteraf is bekend geworden dat de Amerikaanse gewapende hulp aan de Afghaanse *mujahadeen* was begonnen zes maanden vóór de Russische inval in dat land, met de gedocumenteerd erkende bedoeling Moskou tot een invasie te provoceren. Carter tekende het besluit daartoe op 3 juli 1979. De sovjetinval begon op 24 december van hetzelfde jaar. De conclusie moet zijn dat ook deze 'vredespresident' niet vies was van een heimelijke actie meer of minder, een actie die overigens in een soort machtspolitieke U-bocht heeft geleid tot de terreuraanvallen op New York en Washington 22 jaar later.

In de volgende jaren toonde Reagan aan dat er nauwelijks ruimte bestond tussen zijn buitenlandse politiek en die van zijn Democratische voorganger. Reagan prees de godskrijgers in Afghanistan aan als strijders voor een vrije wereld en verschaftte hun het meest geavanceerde Amerikaanse wapentuig, onder meer de *Stinger*-luchtdoelraket, die een einde maakte aan de Russische suprematie in het Afghaanse luchtruim, en uiteindelijk de smadelijke aftocht van het Rode leger afdwong.

Met zijn keuze van de metafoer Vierde Wereldoorlog beoogt Basevich niet de gangbare Amerikaanse buitenlandse politiek te bejubelen. Hij gebruikt haar om duidelijk te maken hoe ingrijpend volgens hem de wijziging van strategie in Carters laatste regeringsjaar is geweest, een wijziging waaraan al zijn opvolgers hebben vastgehouden. Vanaf het begin was, meent de auteur, *heerschappij* het doel. Het ging er niet om verspreiding van massavernietigingswapens te voorkomen, niet om terrorisme tegen te gaan, zeker niet

om onderdrukte volken te bevrijden of voor vrouwenrechten op te komen. De te behalen prijs was heerschappij in een regio waarover de Amerikaanse politieke elite die zich met buitenlandse zaken bezighield, had besloten dat zij van beslissend belang was voor het welzijn van de Verenigde Staten.

Direct aan het begin overheerste bovendien de overtuiging dat het probleem een militaire oplossing vereiste, een overtuiging die later niet meer diepgaand ter discussie is gesteld. In 1984 beweerde de huidige bewindsman Donald Rumsfeld tegenover minister van buitenlandse zaken Shultz dat Libanon slechts een zijtoneel was. (In dat land woedde op dat moment een burgeroorlog waarin een reeks van vreemde mogendheden had ingegrepen.) Het instabiele Golfgebied was het hoofdtoneel. Rumsfeld zei zich er zorgen over te maken dat Amerika niet klaar was om een crisis in dat gebied het hoofd te bieden. Maar de voorbereiding was al begonnen, meent Basevich. 'Het was Reagans duurzaamste bijdrage aan de strijd die Carter in naam van de Verenigde Staten was aangegaan.'

Als Amerika volhardt in zijn illusie dat het dank zij zijn militaire macht altijd méér kan hebben en niet met minder genoegen hoeft te nemen en al doende de wereld naar zijn hand kan zetten, zal het land, waarschuwt Basevich, het lot delen van al degenen die in de voorbije eeuwen naar militaire macht hebben gegrepen als het instrument waarmee zij hun lot konden bepalen. 'We zullen dan toekomstige generaties beroven van het hun rechtens toekomstige erfdeel. We zullen de wereld ontwrichten. We zullen onze veiligheid in gevaar brengen. We zullen de verbeurdverklaring riskeren van alles wat we waardevol achten.'

Toch nog kansen

Richard Haass, chef van de *policy planning staff* van het *State Department* tijdens de eerste presidentiële termijn van Bush jr., kijkt een stuk optimistischer naar de toekomst. De titel van zijn boek geeft dat aan. De 21ste eeuw biedt volgens hem Amerika en de regeringen van de andere grote mogendheden de gelegenheid de loop der dingen te bepalen en een wereld te scheppen die in hoge mate wordt gekenmerkt door vrede, welvaart en vrijheid voor het merendeel van landen en volken. Het is opvallend dat de auteur niet spreekt van bondgenoten of partners die samen met Amerika dit grootse project onder handen zouden nemen, maar de hand uitsteekt naar *andere grote mogendheden*. In Europa zou men hieruit kunnen afleiden dat het fluks een grote mogendheid moet worden wil het nog een stem in het kapittel behouden.

Maar er zijn ook andere mogelijkheden. Moderne middeleeuwen zouden het gevolg zijn wanneer de Verenigde Staten en de andere grote mogendheden de controle over lopende zaken zouden verliezen, wanneer de verspreiding van massavernietigingswapens zou doorzetten, meer staten zouden uiteenvallen, het terrorisme zou groeien en instabiliteit zou toenemen. Een derde mogelijkheid dient zich aan wanneer de huidige periode zich zou ontpoppen tot een soort *interbellum* tussen de voorbije confrontatie met de Sovjetunie in de Koude Oorlog en een nieuwe wedloop om de macht in de wereld - volgens Haass dan het meest waarschijnlijk tussen Amerika en China.

De stabiliteit die Haass voor mogelijk houdt, komt voort uit een klassieke benadering van de internationale betrekkingen, waarin het concert der naties, de zeer grote wel te verstaan, de toon zet. Kunnen de

groten het niet met elkaar vinden of vergeten zij hun taak, dan dreigt de wereld ellende. Zo bezien zijn de tijden gunstig, want oorlogen tussen grote mogendheden onderling zijn nagenoeg ondenkbaar. Zij lopen, gezien de stand van de bewapening, uit op collectieve zelfmoord, die de rest van de mensheid in de ondergang meesleept. Maar het uitblijven van grote oorlogen is geen garantie dat het concert der naties geen valse tonen ten gehore zal brengen.

Het is daarom van belang het optimisme van de auteur af te zetten tegen zijn visie op het denkbeeld van preventieve oorlogvoering. De grote gevaren die de wereld bedreigen, schuilen immers niet in een nieuwe Wereldoorlog, die de Eerste en de Tweede in afgrijselijkheid verre zou overtreffen. Die gevaren zijn veel meer te vinden in een voortdurende en stelselmatige ontwrichting van de internationale betrekkingen doordat de hele wereld vrij schootsveld is geworden voor iedere mogendheid, groot of klein, die meent een geschil gewapenderhand te moeten oplossen. En dat op basis van het dogma van de preventieve oorlog zoals dat enkele jaren geleden door de hypermogendheid Amerika in de wereld is gezet.

Schrijvend over Noord-Korea en Iran en de Amerikaanse verdenking dat beide landen op het bezit van de Bom uit zijn, ziet Haass *drie opties*. De eerste houdt in zich neer te leggen bij de feiten, de tweede omvat een poging langs diplomatieke weg die staten van hun plannen af te brengen. Voor die optie is, voorlopig, gekozen. De derde is een militaire ingreep. Volgens Haass bestaat er thans 'in beginsel aanzienlijke internationale steun voor het recht op anticiperende zelfverdediging'. De auteur brengt hier president Roosevelt in herinnering, die zei dat je een ratelslang die tot de aanval wil overgaan, de kop

inslaat. In het jargon heet dit preëemptieve verdediging. Een stap verder en we zijn bij de preventieve oorlog.

Haass erkent dat hierover internationaal geen consensus bestaat. Hoewel Bush de inval in Irak preëemptief noemde, noemt Haass hem preventief. De dreiging van Irak was onzeker, maar zeker niet acuut; de beschikbare inlichtingen waren onduidelijk en er waren andere opties dan een invasie. 'Een wereld waarin preventieve aanvallen gewoon zouden zijn, zou een gevaarlijke en wanordelijke wereld zijn, in sommige opzichten een ongewenste terugval in tijden waarin staten zich geregeld bemoeiden met de binnenlandse zaken van hun burens.' Over moderne middeleeuwen gesproken. Kortom, we hebben hier te maken met een adviseur naar wie onvoldoende geluisterd is.

Tot besluit

Terug naar de formule waarmee dit verhaal begon. Lieven en Basevich peilen de *bronnen* van Amerikaans *imperialisme*, respectievelijk *nationalisme* en *militarisme*. De baas over ieder en alles zijn, is dat niet de wens en het streven van de imperialist? Het gevaar dat hem in zijn dromen achtervolgt, ligt altijd achter de grens. Het is pas bezworen als er geen grenzen meer zijn. *Lieven* ziet in dat Amerika geen rustig moment meer zal kennen als het niet beseft dat kwetsbaarheid uiteindelijk de natuurlijke staat der dingen is, ook al is men de sterkste. *Basevich* laat zien hoe concentratie op militaire macht in de afgelopen kwart eeuw Amerika geen veiligheid, maar eerder het tegendeel heeft gebracht. Kwetsbaar is Amerika niet alleen als gevolg van het internationale terrorisme, maar, zoals Carter al inzag, door zijn groeiende afhankelijkheid van *hulpbronnen* in gebieden die zich tegen Amerika keren. Andere staten hebben met hun kwetsbaarheid en

afhankelijkheid leren leven, Amerika probeert gewapenderhand het veronderstelde anti-americanisme te overwinnen, maar het zaait juist meer haat. Het dreigt daarmee zijn toekomst en die van anderen te verbeuren.

Haass, ten slotte, ziet de risico's van Amerika's gedrag, maar houdt goede moed dat de formidabele macht van de Verenigde Staten uiteindelijk iedereen zal overtuigen. Amerika zal zich bemoeien met de binnenlandse zaken van andere staten, meent hij in een hoofdstuk over soevereiniteit, en hij ziet daarin de kansen voor het goede, de gelegenheid die Amerika moet grijpen. Alsof dat geen imperialisme is.

Jan Sampiemon is commentator van *NRC Handelsblad*.

Kijkje in de keuken van een ontluikende supermogendheid

Tim Clissold:

Mister China.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2005 (vertaald uit het Engels, 2004); 270 blz.; 19,90 euro

ISBN: 90-5330-432-2

Het fascinerende van China is zijn schijnbare onbegrensdeheid: het onafzienbaar uitgestrekte land, de tijdloze geschiedenis, het griezelig grote aantal mensen. Vooral dat laatste: terwijl je voor elk ander land in miljoenen rekent, heeft dat voor China geen zin. Het aantal Chinezen is inmiddels al met honderden miljoenen de miljard gepasseerd. Westerlingen die denken in termen van politieke en militaire macht, geeft dat kippenvel. Napoleon zou hebben gezegd: 'Laat China slapen, want als het ontwaakt, zal het de wereld op zijn grondvesten doen schudden.' Het heeft eeuwen geduurd, maar China is nu toch echt aan het ontwaken en de wereld begint al zachtjes te trillen. De machtsdenker is nog wat tijd voor speculatie gegund – 'Communistisch' China toont zich verrassend pro-Westers – maar de economen moeten meteen aan de bak. De deuren van onze open markt beginnen aan een sluitende beweging, want als alle arme Chinezen voor nauwelijks salaris één shirtje of broekje deze kant op zouden exporteren, dan ...

Er zijn zakenlieden die het van de andere zijde bekijken, die dromen over de onbegrensde Chinese consumentenmarkt. Als al die arme Chinezen rijker worden en ze zouden allemaal slechts één keer per week een fles bier drinken, wat zou je dan met een aandeel in China's bierindustrie wel niet kunnen verdienen? Wat per Chinees een schijntje is, wordt voor

het hele land al gauw een kapitaal. Wie heeft er niet van gedroomd een graantje mee te pikken van China's ontwikkeling en met een geringe investering op de juiste plek op het juiste moment binnen de kortste keren Dagobert Duck te worden?

De jonge zakenman Tim Clissold was zo iemand, en niet de eerste de beste ook. Maar dat was pas na enkele jaren. Als start geeft hij, eind jaren '80, na een bezoek aan China, zijn baan in de handel in Europa op. China heeft hem gegrepen, er is iets historisch aan de hand, hij wil erbij zijn. Clissold leert Chinees en reist door het hele land. Na enige tijd wordt hij benaderd door een grote internationale investeerder, die met geld van Wall Street een aanzienlijk aandeel in de ontluikende industrie van China wil kopen. Ze zoeken een *Mister China*, iemand die het mysterieuze land begrijpt en ermee kan werken. Clissold wordt de man om in China het werk op te knappen: de juiste industrieën te vinden die een grote kapitaalinjectie kunnen gebruiken (het moest wel om miljoenen dollars gaan, geen kruimelwerk), daarmee *joint ventures* op te zetten en vervolgens de zaak winstgevend te maken. De tot dan toe vrijblijvende ontmoeting van Clissold met China raakt (en we zijn dan in de jaren '90) in het teken van rendement en dividend. Aan de ene kant staan plotseling de keiharde bankiers van Wall Street. Voor de honderden miljoenen dollars die zij in tientallen grote industrieën in China investeren, wilden zij geld zien en geen gezeur horen. Aan de andere kant staan de ondoorgroondelijke Chinese fabrieksdirecteuren, de immer moeizaam te bewegen bureaucraten, de bij tijden woedende arbeiders en bovenal Chinese individuen in alle

soorten en maten, die Clissold altijd aantrekken, maar soms tot wanhoop drijven.

En tot een hartaanval. In 1996 eist de voortdurende stress zijn tol en krijgt Clissold, 38 jaar jong, tijdens een zeldzame vakantie in Europa een *attack* die hem bijna fataal wordt. Ontslagen uit het ziekenhuis rijst de vraag: wat nu? Afstand nemen van China? Dat kon niet meer, het land had hem al te stevig vast. Er gebeuren daar inderdaad zaken die de wereld veranderen en hij kon daar met zijn talenkennis en contacten midden in staan. Hij was in de perfecte positie om te zien hoe China dat klaarspeelde, wat erbij kwam kijken om die eeuwenoude cultuur met zijn archeologische lagen van confucianisme en maoïsme in beweging te brengen in een nieuwe richting. 'China stelt zich open naar buiten' – 'China moderniseert'; wat betekent dat eigenlijk? Wat gebeurt er in dat land?

Clissold keert terug en gaat het avontuur opnieuw aan, zij het door zijn hartaanval met meer afstandelijkheid en wijsheid. De dagelijkse strijd bestaat weer uit de vrijwel hopeloze opdracht in sneltreinvaart de roestige fabrieken van het voorbijgane tijdperk om te toveren in glimmende winstgevendende ondernemingen voor de 21ste eeuw. Maar steeds zien we, door de ogen van Clissold, de heroïsche worsteling van het Rijk van het Midden om te doen wat het moet doen, wil het ook in de toekomst het overwicht houden op de barbaren aan zijn grenzen en elders in de wereld.

De ontwikkeling van China is zonder twijfel één van de belangrijkste fenomenen van onze tijd, met een interne dynamiek die vooral onbekend is. *Mister China* geeft een unieke

kijk in deze keuken. Het bevat geen jargon en leest ook in vertaling als een spannende roman. Op elke bladzijde komen Clissolds sympathie voor de Chinezen en zijn humor aan

de oppervlakte – een plezier om te lezen. Sober en fraai uitgegeven door Mets & Schilt.

Roel van der Veen

Dr Roel van der Veen is historicus en verbonden aan het Instituut Clingendael.

Libanees toekomstbeeld

Nawaf Salam (red.):

Options for Lebanon.

Londen: Uitgeverij I.B. Tauris & Co Ltd, 2004; 276 blz.; 74,- euro; ISBN: 1-85043-928-1

Libanon was weer volop in beeld begin dit jaar. Op 14 februari kwam oud-premier en oppositieleider Rafiq Hariri om het leven door een autobom. Meteen werd met de vinger gewezen naar Syrië, het buurland dat sinds de burgeroorlog grote politieke en militaire invloed uitoefent in Libanon. Hariri stond bekend als een fel tegenstander van de Syrische bemoeizucht.

De gebeurtenissen volgden elkaar in rap tempo op: dan weer een demonstratie tegen de Syrische bemoeienis, dan weer één voor. Ook de internationale gemeenschap reageerde direct. Zij eiste de onmiddellijke terugtrekking van de Syrische troepen uit Libanon. Syrië gehoorzaamde en leefde zestien jaar na dato eindelijk de Taief-akkoorden na. Deze akkoorden, die waren opgesteld na beëindiging van de burgeroorlog in 1989, riepen toen al op tot terugtrekking van de Syrische troepen. Maar wie denkt dat Libanon nu vrij is van Syrische invloed, zal bedrogen uitkomen. De politieke bemoeienis, net als de lange armen van de Syrische *moeghaberat* (geheime dienst), is niet gemakkelijk terug te dringen.

Zo denken de auteurs van *Options*

for Lebanon er ook over. Twee maanden vóór de aanslag op Hariri kwam hun boek uit over de toekomst van Libanon. Tien Libanese specialisten op allerlei beleidsgebieden bespreken de problemen van Libanon na de burgeroorlog en doen een poging hiertoe oplossingen aan te dragen. Jurist en hoogleraar politieke wetenschappen aan de Amerikaanse Universiteit van Beiroet, Nawaf Salam, initieerde het idee voor dit werk. Hij legt uit dat er grote frustratie heerst onder de Libanese bevolking over het falen van de Taief-akkoorden. Het grootste gedeelte van de akkoorden is nog niet uitgevoerd en inmiddels hebben zich alweer nieuwe problemen aangediend, waar de Taief-akkoorden geen oplossing voor bieden. De opeenvolgende regeringen na de burgeroorlog zijn er volgens Salam niet in geslaagd een adequaat nationaal beleid te formuleren, dat de nieuwe en structurele problemen van het naoorlogse Libanon aanpakt. Door middel van dit boek hoopt hij een dialoog op gang te brengen tussen regeringsvertegenwoordigers, burgers en wetenschapslieden over de politieke toekomst van Libanon.

De specialisatiegebieden van de diverse deskundigen komen stuk voor stuk aan de orde. De problemen van onder andere de corruptie, het onderwijs, het electorale systeem, het confessionalisme en de relatie tussen Libanon en Syrië worden haarfijn uit-

gelegd, waarna de auteurs puntsgevijs mogelijke oplossingen aanbieden. De auteurs geven tevens uitgebreide achtergronden bij de behandelde problemen, waardoor de lezer hun gedachtegang goed kan volgen. De rode draad van het boek is de gecompliceerde verhouding tussen Libanon en Syrië. Hoewel slechts één hoofdstuk deze relatie specifiek bespreekt, stippen alle deskundigen de invloed van Damascus in Beiroet aan als het kernprobleem van hun onderwerp. Ze zijn natuurlijk allen van mening dat deze invloed zo ver mogelijk moet worden teruggebracht. Zowel de Syrische als Libanese regering zal moeten erkennen dat de huidige betrekkingen tussen de landen ongezond zijn en ze zouden om de tafel moeten gaan zitten om de relatie een andere invulling te geven. Dit is natuurlijk een nette manier om te zeggen dat Syrië zich met zijn eigen zaken moet bemoeien.

Deze wat naïeve benadering van het Syrië-Libanonprobleem vormt het zwakke punt van dit werk. Hoewel de auteurs zeker niet voorbijgaan aan de complexiteit van de verhouding tussen de twee landen, slagen zij er niet altijd in bevredigende adviezen aan te dragen. De grote afkeer van de huidige Syrische regering onder leiding van Bashir al Assad en de zo mogelijk nog grotere afkeer van het voorafgaande regime van zijn vader Hafez al Assad zijn bij alle deskundigen duidelijk voelbaar. Zo schrijft Samir Frangieh, werk-

zaam op de Saint-Joseph Universiteit in Beiroet, dat '[d]ialogue will also require a Syrian administration that is particularly mature and capable of learning from past experience, and that has the courage to reassess with objectivity its own responsibility in the deterioration of relations between the two countries' (blz. 111). Tja, Bashir al Assad stoot je niet even van zijn troon. Hoewel genoeg mensen hetzelfde hopen als Frangieh, is dit natuurlijk geen plausible oplossing voor het probleem. Libanon zal toch een *modus vivendi* moeten vinden met het huidige Syrische regime. Frangieh zou zijn

overpeinzingen meer inhoud geven door zich hierop te concentreren.

Deze onuitgewerkte of onuitgesproken anti-Syrische gevoelens daargelaten, is dit boek zeer de moeite waard. Het geeft een duidelijk beeld van de huidige politieke situatie in Libanon. Daarnaast verschaffen de auteurs ook de nodige achtergrondinformatie. En hoewel de raadgevingen en beleidsopaties niet altijd even aannemelijk zijn, is het wel verfrissend dat de auteurs in ieder geval een uitgebreide poging doen oplossingen te bedenken voor de geanalyseerde problemen. In veel wetenschappelijke werken wordt de

complexiteit van de besproken moeilijkheden beschreven, maar zelden beschouwen de auteurs het als hun taak adviezen tot oplossing van de problemen aan te dragen. Gelukkig zijn de auteurs van *Options for Lebanon* hiervoor niet teruggedeinsd, want de beleidsmakers in het huidige Libanon kunnen alle hulp gebruiken.

Zoë Papaikononou

Drs Zoë Papaikononou studeerde geschiedenis en Arabisch aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De toekomst van de islam in Europa

Tariq Ramadan:

Westerse moslims en de toekomst van de islam.

Amsterdam: Uitgeverij Bulaaq, 2005; 336 blz.; 24,50 euro; ISBN: 90-5460-110-8

De presentatie van het boek *Westerse moslims en de toekomst van de islam* 7 april jl. aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam trok volle zalen. Tariq Said Ramadan, hoogleraar islamologie aan de Universiteit van Fribourg, wordt door veel (islamitische) Europeanen gezien als een belangrijke intellectueel of zelf leidersfiguur. Rondom zijn persoon is de afgelopen tijd echter veel te doen geweest in de westerse media.

Zo wordt in de Franse media frequent gesuggereerd dat hij een wolf in schaapskleren zou zijn. De in Zwitserland woonachtige Ramadan, kleinzoon van de oprichter van de Egyptische Moslim Broederschap, Hassan

al-Banna, zou spreken met een dubbele tong. Dit was voor de wetenschappelijk medewerker van de Franse ambassadeur in Nederland Anne Gazeau-Secret zelfs aanleiding de uitnodiging van Ramadan door het Winternachten-festival in Den Haag januari jl. ter discussie te stellen.

Kort daarvóór, in juni 2004, moest Ramadan zijn positie aan de University of Notre Dame in South Bend, Indiana in de Verenigde Staten opgeven, omdat zijn eerder toegewezen visum en *green card* werden ingetrokken. Tariq Ramadan zou een gevaar vormen voor de nationale veiligheid van de Verenigde Staten. Een goed moment om de ideeën van deze charismatische en omstreden man eens nader onder de loep te nemen.

In zijn nieuwste boek doet Tariq Ramadan een oproep aan alle moslims in het Westen hun leven als 'betrokken burger' en hun geloof met elkaar in overeenstemming te brengen. Ramadan roept westerse moslims op 'gewapend met het geloof, de

schriftuurlijke bronnen en een wakker verstand deel te gaan uitmaken van de wereld'. Hij wil dat westerse moslims ophouden met het gevoel 'dat wij eeuwig vreemden zijn, die in een parallelle wereld leven, in de marge of als afgezonderde minderheid'.

Om dit burgerschap te verwezenlijken stelt Ramadan *idjtihad* centraal; de persoonlijke inspanning om de bronnen (de koranische boodschap en de profetische traditie) te begrijpen, er regels uit af te leiden of er een onafhankelijk oordeel over te vormen. Ramadans opvatting dat *idjtihad* niet voorbehouden is aan religieuze autoriteiten, maar dat iedere individuele moslim die over een bepaalde basiskennis van de Koran beschikt *idjtihad* mag beoefenen, is revolutionair.

De internationale ontwikkelingen na 11 september hebben geleid tot negatieve beeldvorming van moslims bij de westerse bevolking. Ramadan dringt er bij moslims echter op aan zich bewust te blijven van hun begin-

selen, waarden en verantwoordelijkheden.

Wat Ramadan niet bespreekt zijn de nationale verschillen in het Westen. Biedt zijn universele model voor de 'Europese moslim' wel de oplossing voor de nationale problematiek? De moslims in Nederland worden immers geconfronteerd met andere problemen dan de moslims in bijvoorbeeld Frankrijk of Duitsland.

Ramadan roept de moslims echter wel op deel te nemen aan het sociale en politieke leven in hun landen. Een dergelijk engagement vormt volgens hem een vruchtbare basis voor de integratie van moslims in Europa. Zij moeten daarbij streven naar een situatie waar ze politiek en financieel zo onafhankelijk mogelijk zijn en niet van de steun van anderen afhanke-

lijk zijn: 'Wij moeten in toenemende mate de betutteling, de bemoeizucht en het toezicht van vreemde staten en ook van westerse regeringen afwijzen, om ons vrij en geloofwaardig te kunnen uitdrukken.'

De auteur is heel stellig in zijn afkeuring van inmenging van islamitische staten in westerse zaken. De situatie waarin de Europese moslims zich bevinden is volgens hem uniek en vraagt om een nieuwe oplossing, in de vorm van een 'euro-islam'. Bemoeienis uit de islamitische wereld, hoe goed bedoeld ook, zal dit proces alleen maar in de weg staan. Ramadan is even stellig in zijn afwijzing van de bemoeizucht en toezicht van westerse regeringen. Dit is wellicht wat kortzichtig. Zonder steun van nationale overheden zouden allerlei

islamitische platforms, scholen en instellingen immers niet bestaan.

Ramadan's boek biedt op verhelderende wijze inzicht in nieuwe mogelijkheden om vorm te geven aan de integratie van moslims in Europa. Het is een aanrader voor zowel moslims als niet-moslims, hoewel niet-moslims het eerste, theoretische deel wellicht wat taai zullen vinden.

Birgül Özmen

Birgül Özmen is masterstudente Islam in de moderne wereld aan de Universiteit Utrecht en was als stagiaire van Midden-Oosten-deskundige Maurits Berger tijdelijk verbonden aan het Instituut Clingendael.

Een merkwaardig handboek over diplomatie

Ralph G. Feltham:

Diplomatic Handbook.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2004 (8ste druk); 187 blz.; 50,- euro; ISBN: 90-0414-142-1

Dit *Diplomatic Handbook* voorziet met zijn achtste editie kennelijk in een behoefte. De auteur, Ralph Feltham, zelf ooit diplomaat, oprichter/directeur van het *Oxford University Foreign Service Programme* en medewerker van de diplomatenopleiding van o.a. Tsjechië, lijkt op het eerste gezicht inderdaad een handig naslagwerk geproduceerd te hebben. De vraag is alleen voor wie. De achterflap meldt dat het bestemd is voor degenen die een internationale of diplomatieke carrière nastreven dan wel geïnteresseerd zijn in de 'meganisms' (sic) van de internationale betrekkingen, alsmede voor ambtenaren

die naar multilaterale conferenties worden gestuurd. Deze doelgroepen zullen echter moeten uitwijken naar additionele bronnen, willen zij inderdaad inzicht krijgen in de praktijk van het diplomatieke bedrijf. Dit boek is immers een merkwaardige mix van oppervlakkige encyclopedische en gedetailleerde informatie.

Redelijk uitgebreid is Feltham's beschrijving van de functies van ambassades en consulaten en het soort personeel dat daar werkt. Ook de diplomatieke immuniteit en het protocol komen aan de orde. Maar voor wie echt wil weten hoe het zit, is de beschrijving weer niet gedetailleerd genoeg. Aankomende diplomaten zullen veel meer hebben aan het uit 1961 stammende *Weense Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer*.

Een groot gedeelte van het boek wordt besteed aan een simpele opsomming van diverse internationale organisaties en de werking ervan.

Meedelen dat er zoiets als de Verenigde Naties bestaat en dat de belangrijkste organen Veiligheidsraad en Algemene Vergadering zijn, lijkt welhaast een belediging van de doelgroepen.

Het hoofdstuk over internationaal recht is erg kort en behandelt in 15 pagina's een willekeurige selectie van volkenrechtelijke thema's: verdragen, asielrecht, erkenning van staten, nationaliteit en soevereiniteit, waarbij de paragraaf soevereiniteit zich beperkt tot het zeerecht. Wie wil weten wat de functie van verdragen is, kan beter een handboek volkenrecht raadplegen, maar wie een voorbeeld zoekt van de officiële brief die een afgevaardigde naar een conferentie van zijn minister van buitenlandse zaken meekrijgt, kan wél bij Feltham terecht.

Een hoofdstuk van acht pagina's over conferenties en drie pagina's adviezen aan de diplomaat die geïnterviewd dreigt te worden, sluiten de rij. De bijlagen, die 30 pagina's

beslaan, bevatten achtereenvolgens opmerkingen over 'entertainment' (waarbij de constatering dat er diverse soorten rode en witte wijn zijn en champagne vooral gebruikt wordt bij feestelijke gelegenheden, wel wat weg heeft van het advies aan iemand die zelden buiten de deur eet, vooral mes en vork te gebruiken); afkortingen; islamitische feestdagen; milieuproblematiek; diplomatieke, consulaire, juridische en economische terminologie; en non-proliferatie. De logica achter deze volgorde is mij niet duidelijk geworden. Afkortingen en terminologie kunnen inderdaad in

bijlagen ondergebracht worden, maar de rest kan beter in de tekst zelf worden verwerkt.

Om terug te komen op de vraag voor wie dit boek bestemd is: voor iedereen die (nog) weinig notie heeft van de internationale betrekkingen in het algemeen en de diplomatieke praktijk in het bijzonder. Deze doelgroep krijgt een overzicht van sommige (maar lang niet alle) thema's in het internationale verkeer. Voor eerstejaars-studenten volkenrecht is het een aardige introductie, die prikkelt tot verdere studie van de onderhavige thema's. Voor diplomaten in oplei-

ding – mag men hopen – bevat het weinig nieuws. Zij zullen Feltham niet meer nodig hebben om erachter te komen dat visitekaartjes nuttig zijn of wanneer de vlag halfstok gehangen mag worden. En wat inflatie is, zullen ze ook wel weten.

Anique van Ginneken

Dr A.H.M. van Ginneken doceert geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

John Löwenhardt

Stuck in the middle. The shared neighbourhood of the EU and Russia, 2000-2005

**Clingendael European Papers No. 2, October 2005,
40 p. ISBN 90-5031-103-2**

The European Union and Russia share a common neighbourhood of over sixty million people in Ukraine, Belarus and Moldova. In the mid-1990s politicians and analysts in the EU were only starting to consider how to deal with these 'newly independent' states. The unwanted 'spin-offs' of the USSR were treated with a mixture of pity and neglect. Insofar as there was serious debate on the future of Eastern Europe, it was dominated by two American analysts, Samuel Huntington (*Clash of Civilisations?*) and Zbigniew Brzezinski (*Grand Chessboard*). They focussed on the fault line running through Europe in this crucial geopolitical region. What has come of their visions? Have the EU and Russia managed to articulate their own answers to these grand designs? And what of the political elites stuck in-between them – have they come up with any viable projects?

This paper has two aims, the first of which is focussed on societies and states. The author presents a concise analysis of the development of Russia, Ukraine, Belarus and Moldova during the first five years of the new Century, and of the problems and dangers facing

them. The second aim widens that focus to the whole region and looks at foreign and international politics, particularly at the interplay of dependencies and policies of the EU and Russia towards each other and towards their shared neighbourhood. Notwithstanding diplomatic rhetoric on shared interests and common EU-Russian values and 'spaces', this interplay has become increasingly competitive. Ukraine and its Orange Revolution have been just one example of how both the EU and Russia attempt to export their own model of democracy to the countries in the region.

John Löwenhardt is a political scientist and Senior Research Fellow in the *Clingendael European Studies Programme*.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Directorate General of Arms Control and Scientific Affairs, Ministry of Foreign Affairs: Japan's Disarmament and Non-Proliferation Policy.

Japan: april 2004, 295 blz.

Dit overzicht van het huidige Japanse ontwapenings- en non-proliferatie-beleid verscheen oorspronkelijk in het Japans en had tot doel een beter begrip te wekken bij het Japanse publiek van de Japanse (diplomatieke) inspanningen op ontwapeningsgebied. Het kwam tot stand tegen de achtergrond van nieuwe, terroristische dreigingen en de rol die nucleaire, biologische, chemische en conventionele wapens daarbij kunnen spelen, alsmede van het actuele beleid ter zake van landen als Noord-Korea en Irak. Na een overzicht van de betekenis van ontwapening en non-proliferatie, de omstandigheden waaronder pogingen daartoe werden ondernomen en de rol van Japan hierbij, wordt aandacht geschonken aan de ontwikkelingen in Noord-Korea, het Midden-Oosten en India en Pakistan. Daarna wordt de huidige stand van zaken geschetst op het gebied van ontwapening en non-proliferatie van nucleaire, chemische en biologische en conventionele wapens en komen de diverse non-proliferatieregimes, de non-proliferatiepogingen op internationaal en regionaal terrein en de Japanse activiteiten aan de orde. Speciale aandacht krijgen het 'Proliferation Security Initiative' en het 'G8 Global Partnership'. Een slothoofdstuk bevat een overzicht van initiatieven vanuit de 'civil society' (symposia en workshops, het voeren van een dialoog, samenwerking met NGO's, ontwapening en educatie). (F.v.d.B.)

Dennis Ross: The Missing Peace. The Inside Story of the Fight for Middle East Peace.

New York: Farrar, Straus and Giroux, 2004; xvi + 840 blz.; \$ 35,= ISBN: 0-374-19973-6

Dit lijvig verslag van het Israëliisch-Palestijns vredesproces vanaf 1991 tot het afbreken van de onderhandelingen in 2001, en het desbetreffend Amerikaans beleid, is van de hand van de daarbij nauw betrokken Amerikaanse diplomaat Ross. Het is gebaseerd op de verwachtingen die hij koesterde en voorafgaande aan zijn diplomatieke missies en onderhandelingen te boek stelde, terwijl hij na afloop daarvan optekende wat er werkelijk had plaatsgevonden. Na een lang hoofdstuk over de vraag 'why Israelis, Arabs and Palestinians see the world the way they do' wordt het vredesproces in zijn aanloop en verdere verloop in al zijn horten en stoten, eindeloze onderhandelingen en diverse evenementen in kaart gebracht. Het begint met het vredesproces van Oslo (1992/1993) en de instelling van de Palestijnse Autoriteit en eindigt met Camp David, het afbreken van de onderhandelingen in 2001, de *Intifada* en de opvattingen van president Clinton in de nadagen van zijn bewind. De bemoeienissen van Syrië en koning Hoessein en de rol van de PLO komen o.m. aan de orde, evenals de moord op Rabin, het optreden van Barak en Arafat en kwesties als de eindeloze 'Hebron Shuttle'. Ondanks de 'missing peace' is Ross het niet eens met de gedachte dat vrede onmogelijk is, dat het conflict in het Midden-Oosten de norm is en dat tien jaar vredesproces een weliswaar nobele, maar futiele zaak was. Hij wijst op bestaande Israëliisch-Palestijnse contacten die in het verleden ondenkbaar waren. Volgens hem is een 'debunking' van wederzijdse mythologieën, en een acceptatie

van de realiteit en van wat mogelijk en onmogelijk is, een eerste vereiste. Arabieren dienen het compromis te aanvaarden, terwijl Israël bereid moet zijn het idee van overheersing op te geven. En al zou een werkelijke oplossing (voorlopig) onmogelijk zijn, de bereidwilligheid tot pogingen 'to defuse tensions and hostility' is al een stap in de goede richting. In een epiloog van 20 blz. geeft Ross aan hoe het vredesproces met behulp van een Amerikaanse creatieve diplomatie opnieuw gestimuleerd kan worden. (F.v.d.B.)

Michael Ignatieff: The Lesser Evil. Political Ethics in an Age of Terror. The Gifford Lectures.

Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004; xii + 212 blz.; \$ 29,95 ISBN 0-691-11751-9

Deze bundel is gebaseerd op lezingen van de auteur, gehouden aan de Universiteit van Edinburgh, in 2003. Hij grijpt terug op terroristische daden in vroeger tijden en werd geïnspireerd door denkers, schrijvers en ethici die diep hebben nagedacht over de 'moral hazard of using doubtful means to defend praiseworthy goals'. Ignatieff noemt de maatregelen die soms nodig zijn om het terrorisme te bestrijden, maar die democratische normen en waarden schenden, het 'mindere kwaad', maar een 'kwaad' waarvan men zich altijd bewust moet blijven. We dienen onze democratie zowel te behoeden voor het kwaad van onze vijanden als voor dat van 'our own zeal'. In het tweede essay ('The Ethics of Emergency') worden de invloed van 'emergency suspensions of civil liberties on the rule of law and human rights' en de voorzichtigheid die daarbij moet worden betracht, nader onderzocht. In het derde essay ('The Weakness of the Strong') gaat de auteur o.m. na waar-

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

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

om er steeds sprake is van een overreactie van een democratische staat tegen een terroristische dreiging. In het daaropvolgende 'The Strength of the Weak' wordt nagegaan hoe terroristen onrechtvaardigheden jegens hen begaan weten uit te buiten en aandacht weten te krijgen voor de opvatting dat hun, gesteld tegenover een superieure macht, geen andere keus overblijft dan geweld. Een contra-terroristisch beleid dat enkel steunt op militaire middelen, is gedoemd te falen. Het grootste dilemma bij de bestrijding van terrorisme is 'to address injustice politically without legitimizing terrorists'. In 'The Temptations of Nihilism' analyseert Ignatieff het gevaar dat in de strijd tussen een liberale staat en een terroristische vijand beide afzakken naar een pure vorm van nihilisme: 'violence for violence sake'. In het laatste essay, 'Liberty and Armageddon' behandelt de auteur de mogelijkheid dat terroristen in het bezit komen van massavernietigingswapens. Een pre-emptieve oorlog is in dat geval een 'laatste' 'lesser evil'. (F.v.d.B.)

Deon Geldenhuys: Deviant Conduct in World Politics.

Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004; x + 441 blz.; £ 65,= ISBN 1-4039-3247-6

Reeds voor 11 september 2001 werkte de auteur aan deze studie over afwijkend gedrag in de wereldpolitiek; '11 september' toonde echter onverhuld aan, over welke destructieve krachten niet alleen staten maar ook niet-staatelijke organisaties beschikken. Het gaat daarbij om offensief gedrag dat een directe bedreiging vormt van de vrede en veiligheid van andere landen en waarbij men (bijvoorbeeld) streeft naar bezit van massavernietigingswapens en internationaal terrorisme

steunt. Deze studie concentreert zich op afwijkend gedrag van staten en zg. 'rogue states' in de periode van na de Koude Oorlog. De auteur ontwikkelt een eigen 'Analytical Framework' waarbij deviant gedrag wordt gedefinieerd in termen van afwijking van algemeen in de wereldgemeenschap geaccepteerde regels en gedragsnormen. Andere componenten van zijn analytisch kader zijn de internationale reacties op deviant gedrag en de wijze waarop de overtreders van de aanvaarde gedragscode reageren op de met deze overtreding in verband staande buitenlandse druk. Vervolgens passeren een 'assortiment' van 'outcasts' uit het verleden en de belangrijkste 'paria's' tijdens de Koude Oorlog de revue. Onder de 'outcasts' treft men onder meer het Ottomaanse keizerrijk en landen als Weimar-Duitsland, het Spanje van Franco, het Portugal van Salazar, de Volksrepubliek China, de DDR en Rhodesië aan; in de tweede categorie figureren landen als Taiwan, Israël en Zuid-Afrika. Vervolgens worden, tegen een historische achtergrond, het wangedrag van Irak, Iran, Libië, Noord-Korea, Cuba, Myanmar en Joegoslavië, en de daarmee samenhangende uitgeoefende buitenlandse druk, geanalyseerd. Hoofdstukken waarin het gedrag van een aantal andere (o.a. Afrikaanse) staten en van 'niet-staatelijke devianten' worden geanalyseerd, sluiten de rij. Ten slotte geeft de auteur een 'inventory of transgressions' en formuleert hij een 'set of rules of good behaviour'. (F.v.d.B.)

Anthony Butler: Contemporary South Africa.

Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2004; xii + 187 blz.; £ 49,50 ISBN 0-333-71519-5

Zuid-Afrika maakte een indrukwekkende vreedzame ontwikkeling door;

desalniettemin zijn de problemen er groot. Werkloosheid, misdaad, geweld en AIDS teisteren het land. Macht en welvaart zijn nog steeds in belangrijke mate gebaseerd op de ongelijke sociale en economische structuur van het land. Goed gedocumenteerd en gesteund door niet al te veel, maar ter zake doende, statistische cijfers analyseert Butler de bevolkingsstructuur ('a rainbow nation'), de economische, sociale en bestuursstructuur, alsmede het politieke leven. Ook culturele uitingen, de mate van urbanisatie en suburbanisatie, de heersende ideeën en de belangrijkste *issues* (ook 'nation-building' en democratie) komen aan bod. De auteur maakt zich zorgen over de ontwikkeling van het African National Congress (ANC), dat steeds meer een gesloten karakter krijgt. Het domineert het politieke landschap zonder electoraal te worden uitgedaagd. De Zuid-Afrikaanse democratie is echter nog te fragiel om politieke fragmentatie of raciale polarisatie te kunnen weerstaan. Maar grotere openheid van het African National Congress (ANC) en meer contacten met andere partijen en instituties, alsmede een bereidheid tot compromissen en consensus zijn noodzakelijk, wil het ANC niet verworden tot een staatspartij, met kenmerken van patronage, de-legitimering van de oppositie en ambtsmisbruik. Ook al is het niet erg waarschijnlijk dat deze 'vast, sprawling, and ideologically diverse movement' onder de effectieve controle van een autoritair leiderschap zal geraken, teleurgestelde kiezers kunnen op een gegeven moment thuisblijven en activisten kunnen het voor gezien houden. 'The brightest and best of the new generation are already turning their backs on politics and public service.' (blz. 166) Door deze ontwikkeling zou het ANC in handen van corrupte en cynisch-ambitieuze politieke entrepreneurs kunnen geraken. (F.v.d.B.)

Atzo Nicolai

analyzes the current legitimacy crisis of the European Union. After the French 'non' and the Dutch 'nee' against the European Constitutional Treaty, the member states of the Union have to find a new way forward. Atzo Nicolai, the Netherlands Secretary of State for European Affairs, argues that the outcome of the referendums actually triggers an impulse for a much-needed modernization of the Union. European policy has to be politicized, both on the national and the European level. Europe needs to set new priorities for its policy agenda, such as security, competitiveness and its position in the world. The subsidiarity principle has to be applied more often, and the EU needs to take decisions in a more modern and democratic way.

Ingrid d'Hooghe

analyses the reactions in the United States of America to the People's Republic of China's rise to great-power status. Many observers in Congress and in military circles consider China's rapid rise to power as a threat to American security and advocate a hard-line approach towards China. Others, however, see many opportunities for trade and political and military co-operation. The White House follows a pragmatic line: it is concerned about China's rise but it is also faced with the need to seek co-operation in many fields. However, mutual distrust is so strong that it will hamper the development of close relations for a long time to come.

Kees Homan

surveys the current security and defence policy of Japan. The self-defence capability that Japan is allowed to have is limited to the minimum set out by the limitations of article 9 of the post-Second World War Japanese Constitution. However, Japan's enhanced security activity over the last decade demonstrates that it is seeking to abandon such self-imposed constraints on its exercise of military power. With changes in international circumstances and the Asia-Pacific security environment, Japan quickens the pace on its path to becoming a relevant political and military actor. North Korea and China have emerged as 'areas of concern' for Japan. To counter the threat of a limited strike from North Korea, Japan participates in American ballistic missile defence research and development. Three of the main areas of friction between China and Japan are

the Yasukuni Shrine, the history text books and the Taiwan issue. The new Defence guidelines direct Japan towards a more flexible and mobile structure of the self-defence forces that can be used to support US-led expeditionary operations. The strengthened Japan-US security arrangements are an indispensable part of Japan's security policy. Revision of the Constitution in the near future is likely, especially with a view to the right of collective self-defence.

Jonathan Holslag

takes China's oil diplomacy as a point of departure and explains how Beijing tries to take control of foreign energy sources by means of lobbying at the highest political level, the promotion of economic bonds, and even military support. Hitherto, China did not spare other Asian states in its energetic rush for concessions. Yet, nowadays, it looks also for co-operation with its Asian peers in order to create a stable regional 'energy bloc' that fosters the interests of all participants. Moreover, China will probably team up with Asian countries in order to gain ground on the international energy market.

Meine Pieter van Dijk

argues that as early as 1993 it was known that the Multi Fibre Agreement would expire on January 1, 2005. However, only China seems to have anticipated the end of managed trade. The strongly increased flow of textile and clothing products to Europe and the United States occasioned these countries to reintroduce quotas for imports from China. Under pressure from European importers the EU has in September 2005 reached an agreement decontrolling textile and clothing products that are already stocked in European harbours. The question is who benefits from managed trade? Not the consumers or very efficient Chinese producers but rather the traders, whereas complete liberalisation of textile exports would benefit European consumers and poor Chinese textile workers.

Marc Jansen

argues that since the 1990s Russia is facing a demographic crisis of dramatic proportions, unprecedented in times of peace. Annually, the population declines with some 750,000 people, without compensation by means of immigration. According to prognostications, by 2050 the population (143.7 million in 2004) may be reduced to 100 million or even

less. Hit hardest by this depopulation is the Russian Far East, and Russians fear Chinese will fill the gap. Underlying this demographic crisis is a low birth rate, in accordance with the general European trend, in combination with an un-European high death rate, resulting from diseases, alcoholism, an AIDS epidemic, drug addiction, and a deficient health care – to mention some of the main causes. Apart from potential geopolitical consequences, supply of labour and of recruits will also drop substantially. Notwithstanding the seriousness of the situation, for the time being the Russian government is taking little action, neither is it an issue among the population.

Roel Meijer

surveys the role of the Sunnis in Iraq. In general the Sunnis are given the blame for the problems in Iraq, while the Kurds and Shi'ites are regarded in a favourable light as cooperative and democratic players. The author tries to shed more light on the Sunni resistance by looking at the Association of Muslim Scholars, one of the major Sunni political organizations that claims to represent the Sunni resistance. He traces its rise after the Falluja crisis in April and November 2004 and analyzes the means how it has tried to unite the Sunni community on the basis of a boycott of participation in politics as long as the Americans have not given a timetable for their retreat from Iraq. In addition the author presents several scenario's on what might happen during the referendum in October and the general elections in December. The author allows for the possibility that a broad Sunni-Shi'ite coalition of pan-Arab forces could prevent a full-scale civil war from erupting.

Olaf Merk

surveys aspects of federalism in the draft Constitution of Iraq. Federalism in itself does not guarantee stability. Much depends on the exact design of federal institutions. The draft Constitution is promising in this respect: it contains sensible paragraphs on autonomy for minorities, decentralisation of expenditure assignments and allocation of oil revenues. At the same time, however, it contains risks. The Sunni leaders oppose federalism, the position of the city of Kirkuk remains unclear and a compensation scheme has to be worked out for groups that were previously deprived of oil revenues. This could impede stability. Nevertheless, acceptance of the Constitution in the October 15th referendum – provided there is

substantial Sunni support – will be a considerable step forward.

Hans Schippers

deals with the rise of satellite television stations in the Middle East. In 1985, the first Arab satellite, *Arabsat*, was launched, followed by stations in many Middle Eastern countries, such as Egypt, Saudi Arabia, Lebanon, Syria and Tunisia. In November 1996, the launch of *Al Jazeera* marked a true revolution in the Arabic media world. *Al Jazeera* started to broadcast news and discussion programmes, thereby enjoying a remarkable level of editorial freedom. The author analyses *Al Jazeera's* news reporting during the last decade on many important topics in the Middle East and the conflicts this entailed with the authorities of nearly all Arab countries, in order to assess how independent this Arab language television station really is.