

Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 10 - oktober 2006

Amerika: brug over troebel water?

Libië van schurkenstaat tot schoothondje

Israël, Libanon en Hezbollah



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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.

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, 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 € 55,50
Instelling € 65,-
Student € 44,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)
Buitenland:

Particulier € 79,90
Instelling € 90,-
Student € 65,50

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

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 2006

COLUMN

James Kennedy
Religie als behoedzaam
bindmiddel 481

CRISIS IN AMERIKAANS BUITENLANDS BELEID

ARTIKELEN

Peter van Ham
Amerika's politieke faillissement:
geen ontsnapping aan duivels
dilemma 483

Willem Post

De Bush-doctrine:
meer continuïteit dan
discontinuïteit 487

Doeko Bosscher

Crisis in Amerikaanse
buitenlandse politiek 490

BESPREKINGSARTIKELEN

Jan Sampiemon
Averechtse gevolgen van
Amerikaans buitenlands
beleid 495

David Criekemans

Staat de keizer naakt?:
Amerika's vermeende
geopolitieke nachtmerrie 501

BOEKBESPREKINGEN

Jeroen Schuiten over
*In eigen land onopgemerkt,
in Amerika beroemd* 505

Marc Hooghe

over
*De Verenigde Staten als
democratie met gebreken* 506

Manon Korthals

over
*Je bent vóór de Verenigde
Staten of tegen* 507

Hans van der Lee

over
*Culturele diplomatie en
anti-americanisme* 508

Theo Brinkel

over
*Geloof in internationale
betrekkingen* 510

Ben Hoetjes

over
*Canada, Nederland en de
wereld: zestig jaar mythe, beeld
en realiteit* 511

ARTIKELEN

Helen Versluys

Een veiliger wereld dank zij
de Verenigde Naties 513

Dick Bouman

Met meer maten meten:
bestedingskanalen in
Ontwikkelingssamenwerking 518

Sico van der Meer

Vijand wordt vriend:
Libië verliest schurkenstatus 524

J.E. Ellemers

Verkiezingen in Israël:
geen duidelijk mandaat 529

Hans Schippers

Twee gezichten van
Hezbollah 533

BOEKBESPREKINGEN

Maurits Berger over
*Ontwikkeling in de ideologie
van Hezbollah* 537

Wil Hout

over
*Kaleidoscoop van
ontwikkelingssamenwerking* 538

Julia Portnaia

over
*Leven op de nucleaire
vuilnisbelt* 539

SIGNALEMENTEN

541

SUMMARIES

543

Religie als behoedzaam bindmiddel

Religie lijkt een *come-back* te hebben gemaakt in het buitenlands beleid sinds 9/11, en dat is voor velen, vooral Europeanen, een onaangename verrassing. Het ongenoegen over de opkomst van een politieke islam en de ingewikkelde problemen die deze stroming meebrengt, is de laatste vijf jaar door de 'fundamentalistische' reactie van de huidige regering in Washington er alleen maar groter op geworden. Als het al zo is dat Europeanen de laatste maanden minder klagen over religieuze invloed in het Witte Huis, dan komt dat waarschijnlijk doordat de Amerikanen naar hun oordeel in hun eigen zwaard zijn gevallen en niet doordat Europeanen meer inzicht hebben gekregen in de rol van religie in de internationale politiek. Het is begrijpelijk, maar betreurenswaardig dat Europeanen religie in de politiek nog steeds vooral associëren met 'extremisme' en het geweld dat een onvermijdelijk gevolg is van godsdienstig fanatisme.

Gelukkig zijn recent in het Amerikaanse publieke strijdperk stemmen opgekomen die overtuigend een andere kant van de relatie tussen religie en politiek benadrukken. De eerste is die van Madeleine Albright, minister van buitenlandse zaken onder Bill Clinton, die in juni Nederland bezocht om haar nieuwe boek te presenteren (vertaald als *De macht en de almacht*). Het Nederlandse publiek in de zaal moest er wel even aan wennen dat Albright kennelijk geen moeite had met de rol van religie in buitenlandse zaken. Hoewel ze zich verzette tegen theologische dogma's, omdat die goed internationaal beleid en vrede in de weg kunnen staan, probeerde zij de zaal ervan te overtuigen dat religie een noodzakelijk onderdeel uitmaakt van internationale politiek en als invloedrijke kracht serieus genomen moet worden. Volgens Albright heeft het westen religie al te lang veronachtzaamd. Albrights ideeën komen niet alleen voort uit pragmatische overwegingen, maar ook uit de overtuiging dat de grote religies ten diepste positieve krachten zijn in de maatschappij, omdat zij gedeelde waarden en verantwoord samenleven voorstaan.

Albrights analyse is soms iets te simpel. Als zij poneert 'religie is goed', klinkt dat even nietszeggend als het 'religie is slecht' van veel gesecculariseerde Europeanen. Maar toch is er een duidelijke les uit haar boek te trekken, namelijk dat beleidsmakers en diplomaten één team kunnen vormen met religieuze

leiders en organisaties om gezamenlijke doelstellingen te bereiken. Georganiseerde religie is noch irrelevant in het buitenlands beleid noch een bedreiging van 'rationele' beleidsdoelstellingen. Zij kan juist een toegevoegde waarde zijn.

De toegevoegde waarde van georganiseerde religie is ook het centrale thema van Walter Russell Meads artikel, 'God's Country?' in het laatste nummer (september/oktober 2006) van het invloedrijke tijdschrift *Foreign Affairs*. Mead onderscheidt drie stromingen in het Amerikaanse protestantisme: de 'fundamentalists', de 'liberals' en de stroming die door Mead daartussen wordt geplaatst, de 'evangelicals'. Deze laatste groepering heeft en verkrijgt steeds meer invloed in het buitenlands beleid als partner in het bereiken van humanitaire doeleinden. Volgens Mead lopen evangelischen voorop bij het verdedigen van mensenrechten in de wereld (hij laat overigens onvermeld dat hun kritiek op de schending van de mensenrechten door Amerika rijkelijk laat en lauw is) en het verbeteren van de levensomstandigheden van de armste wereldbewoners, van het verdedigen van godsdienstvrijheid in China tot het verlichten van de nood in Darfur – activiteiten die niet zo bekend zijn in Nederland. Alleen de Amerikaanse anti-AIDS-programma's, waarbij onthouding wordt gepredikt in plaats van condoomgebruik, trekken de aandacht van Europeanen, omdat zij hun beeld bevestigen dat Amerikaanse denkbeelden achterlijk zijn en de Europese aanpak verlicht. Mead wil de aanwezigheid van 'evangelicals' in buitenlandse zaken niet geheel positief duiden, maar wil wél duidelijk maken dat buitenlandse beleidsmakers er beter aan doen evangelischen te betrekken bij de internationale politiek en hun eigen visie te verbreden. Zodoende zou de evangelische middengroep kunnen meewerken aan het bereiken van de doelstellingen van het Amerikaans buitenlands beleid.

Wat Mead niet direct beweert, is dat religieuze tradities de internationale politiek kunnen verrijken. Dit wordt wel naar voren gebracht door zowel fundamentalisten als de meer gematigde bewonderaars van het werk van de Amerikaanse theoloog Reinhold Niebuhr (1892-1971). In zijn invloedrijke boek uit de jaren vijftig, *The Irony of American History*, zette hij een doordachte visie uiteen op de buitenlandse politiek ten tijde van de Koude Oorlog, met het oog

op een Amerika dat niet goed raad wist met zichzelf, omdat het beschikte over een fenomenale economische en nucleaire macht, maar tegelijkertijd getuigde van een ongeduldige morele visie. Sommige critici van de huidige regering-Bush hebben gewezen op Niebuhrs wijze raad om in een onvolmaakte wereld morele en politieke terughoudendheid te betrachten. Zij hebben naar mijn idee hun vinger op de zere plek gelegd: het probleem van de regering-Bush is niet zozeer te veel religie, maar te weinig religie die prudentie en bedachtzaamheid bevordert. En dit raakt weer een kerninzicht van Albright: religie is prima in de publieke sfeer, maar niet elke vorm is even nuttig.

De lessen van Albright, de evangelischen en de neo-niebhrianen benadrukken hetzelfde punt: de beste manier om te reageren op de aanwezigheid van religie in het buitenlands beleid is niet haar af te wijzen, maar haar te gebruiken, te kanaliseren en – zo nodig – ons erdoor te laten inspireren. Religie is, net zoals andere aspecten van het buitenlands beleid, een complexe aangelegenheid, die een goed *Fingerspitzengefühl* vereist van diplomaten en beleidsmakers.

Prof. dr James Kennedy is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

EXIT EUROPA-NUMMERS

Veertien jaar lang, van 1993 tot en met de huidige jaargang, publiceerde de Internationale Spectator vier zg. Europa-nummers per jaar, te weten de afleveringen maart, juni, september en december. Deze nummers kwamen tot stand in samenwerking met de Europese Beweging in Nederland (EBN), aanvankelijk onder auspiciën van een gemengd samengestelde subredactie. Na enkele jaren werd deze redactie in de algemene redactie opgenomen. Leden van de EBN ontvingen deze vier afleveringen in het kader van hun lidmaatschap. De laatste jaren was het abonnement op de zg. Europa-serie ontkoppeld van dit lidmaatschap. Om bedrijfseconomische en redactioneel-organisatorische redenen is dit jaar besloten de afzonderlijke uitgave van de Europa-nummers met ingang van 2007. te staken. Instituut Clingendael en de algemene redactie nemen zich voor evenveel aandacht aan Europese integratie te blijven schenken, maar dan verspreid over alle elf afleveringen. Binnenkort zullen de leden van de EBN een aantrekkelijk aanbod ontvangen via de uitgeverij, de Koninklijke Van Gorcum BV te Assen, om abonnee te worden op het gehele maandblad.

Redactie Internationale Spectator

Amerika's politieke faillissement

Geen ontsnapping aan duivels dilemma

Wanneer de Verenigde Staten op de politieke wereldbeurs genoteerd zouden staan, was er maar één goed advies mogelijk: snel verkopen! Op bijna alle fronten is de koers van Washington gekelderde. Wie heeft er nog vertrouwen in de plannen van president Bush om van Irak een toonbeeld van democratie en welvaart te maken, waar het gehele Midden-Oosten zich aan zou kunnen laven? Na het echech van Abu Ghraib, de aanhoudende controverses over de gevangenen op Guantánamo en het escalerende geweld in Irak (met gemiddeld 100 doden per dag) moet men wel van zeer goede neo-conservatieve huize komen om nog in Bush' blijde boodschap te blijven geloven. Daar komt nog bij dat ook de situatie in Afghanistan te wensen overlaat. President Karzai wordt wel de burgemeester van Kaboel genoemd, omdat zijn gezag niet buiten de stadsgrenzen schijnt te reiken; elders is de macht in handen van een cocktail van 'usual suspects': *warlords*, drugsmokkelaars, Taliban en Al-Qaida. Voeg daar nog Irans nucleaire plannen en de deze zomer uitgebroken oorlog tussen Israël en Hezbollah aan toe, en er rest slechts één conclusie: sinds de Amerikaanse interventies in het Midden-Oosten is deze regio het toneel geworden van extremisme, oorlog en terrorisme.

Door deze abominabele staat van dienst heeft het internationale vertrouwen in de Verenigde Staten een historisch dieptepunt bereikt. Opinieonderzoek door het Pew Research Center wijst uit dat de publieke steun voor de Amerikaanse 'oorlog tegen het terrorisme' afbrokkelt, niet alleen in Turkije, Rusland of Indonesië, maar ook in traditioneel pro-Amerikaanse landen als Groot-Britannië en Nederland.¹ De wereld is er volgens velen na de Amerikaanse interventies in Afghanistan en Irak juist gevaarlijker op geworden, waardoor de Verenigde Staten vaak zelfs als een groter gevaar voor de wereldvrede worden gezien dan Iran. Amerika heeft zichzelf vervreemd van zijn bondgenoten, en het lijkt daaruit geen lering te trekken. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice gaf in april dit jaar weliswaar voor het eerst toe dat er 'duizenden tactische fouten' zijn gemaakt in Irak, maar zij hield tevens vol dat de geschiedenis zal uitwijzen dat Amerika's strategische keuzen de juiste zijn geweest. Dit duidt

op een *jetzt erst recht* (juist nu!)-mentaliteit waarmee elke negatief bericht uit Irak wordt omgevormd tot een argument om meer troepen in te zetten en de ingeslagen koers onverminderd te continueren.

Staying the course...

Tot het aantreden van een nieuwe president – en dan hebben we het pas over januari 2009 – valt er géén dramatische wending in het Amerikaans buitenlands beleid te verwachten. De steun van de Amerikaanse bevolking voor de politiek van president Bush slinkt weliswaar gestaag, maar van een kentering van de publieke opinie is vooralsnog geen sprake. Er is ook geen eensgezinde oppositie die de regering-Bush het vuur aan de schenen legt. De meeste Democratische politici blijven zeer terughoudend met hun kritiek op de 'Commander in Chief', uit angst de kiezers in het politieke midden te verliezen.

Met de zg. 'mid-term elections' voor de Senaat en het Huis van Afgevaardigden in zicht – de verkiezingen worden op 7 november a.s. gehouden – beginnen de Democraten zich echter toch schoorvoetend te afficheren als een *stop de oorlog*-partij. Eind juli publiceerde een dozijn prominente Democratische Congresleden een open brief aan Bush waarin onomwonden werd opgeroepen de Amerikaanse troepen spoedig uit Irak terug te trekken. Nancy Pelosi, die de Democraten in het Huis leidt, verklaarde dat haar partij 'verenigd is rond een plan voor een verantwoord vertrek [uit Irak], en we willen dat dit nog vóór december begint'.² Republikeinse leiders verwierpen dit Democratische initiatief als onverantwoord defaitisme en koren op de molen van de Islamitische Jihad.

Toch is er van een duidelijke scheiding der geesten tussen Republikeinen en Democraten nog geen sprake. Zo is senator Joe Lieberman (D-Conn.) – weliswaar *deselected* als kandidaat, gaat hij het nu als Onafhankelijke proberen – mordicus tegen elke aftocht uit Irak, terwijl daarentegen Chuck Hagel (R-Neb.) de situatie in Irak in ongezouten bewoordingen vergelijkt met Vietnam. Ook potentiële Democratische presidentskandidate Hillary Clinton (D-NY) blijft het huidige Irak-beleid van de regering-Bush trouw steunen. Als er één les getrokken wordt uit het Kerry-



debâcle tijdens de vorige presidentsverkiezingen, dan is het dat een uitgesproken anti-Irakcampagne gelijk staat aan politieke zelfmoord. Met slecht nieuws en kritiek win je in Amerika nauwelijks stemmen, ook niet tijdens de komende Congressverkiezingen. Dit terwijl de in Amerika doorgaans optimistische retoriek omtrent Irak nu toch heeft plaatsgemaakt voor sombere verhalen en een groeiende teleurstelling. Het ultieme doemscenario werd door de Amerikaanse generaal John Abizaid onlangs tijdens een hoorzitting voor de Senaat geschetst, namelijk dat Irak op het punt staat in een burgeroorlog af te glijden.³ Op zich zelf wellicht geen opzienbarende opmerking, maar in de Verenigde Staten blijft elke connotatie met Vietnam en burgeroorlog nog steeds controversieel.

Het lijkt paradoxaal, maar nu de Amerikaanse *bodycount* in Irak de 2.600 doden nadert, wordt de traditionele TV-banner *War in Iraq* gaandeweg vervangen door *Crisis in the Middle-East, Day 27*. De oorlog in Irak is geen echt nieuws meer, in ieder geval begint het wat eentonig te worden om ruim drie jaar na de invasie weer hetzelfde riedeltje af te draaien over aanslagen, bommen en willekeurig geweld in Bagdad en omstreken. Of, zoals Bill O'Reilly, de invloedrijke *anchorman* van *Fox News*, afgelopen juli verklaarde: 'Het is deprimerend aandacht te schenken aan de oorlog tegen het terrorisme. Ik bedoel, het is tenslotte zomer!¹⁴ Het achterliggende argument om de oorlog in Irak maar 'te vergeten' of achterin de krant te verstoppen, is dat Amerikanen een broertje dood hebben aan verliezen, hetgeen in Irak natuurlijk maar al te duidelijk aan de orde is. Het valt ook steeds moeilijker te verklaren wat de 135.000 man sterke Amerikaanse troepen nu precies aan het doen zijn in Irak, en wat het Amerikaans strategisch belang in deze regio nu precies is.

Het is een duivels dilemma. Wanneer de Amerikaanse troepen vertrekken, is alle moeite waarschijnlijk voor niets geweest, hetgeen niet alleen het imago van de Verenigde Staten verder aantast, maar ook de Islamitische Jihad een grote triomf in de schoot werpt. Wanneer *Operation Iraqi Freedom* wordt voortgezet, blijven de Amerikaanse troepen het excuus (en de schietschijf) bij uitstek voor het escalerend sektarisch geweld. Toen de situatie in Vietnam even uitzichtloos was als nu in Irak, bleek de *exit*-strategie eenvoudig: snel wegwezen en het verlies aanvaarden. Moet de Amerikaanse oorlog tegen het terrorisme zich eenvoudigweg failliet verklaren, en opnieuw beginnen?

Strategisch faillissement?

Tot voor kort zou deze wat buitenissige vraag nog met een voorzichtig 'ja' beantwoord kunnen worden. Vorig jaar was er van een functionerende Irakese democratie natuurlijk ook nog geen sprake, maar toen had Washington nog wel met een zekere geloofwaardigheid kunnen verkopen dat de coalitietroepen hun werk hebben gedaan: Saddams dictatuur heeft immers plaatsgemaakt voor een embryonale democratie, waar de Irakezen nu maar zelf mee aan de slag moeten. Dat ligt nu allemaal anders. Sinds de oorlog tussen Israël en Hezbollah in alle hevigheid is losgebroken, is een aftocht-met-stille-trom geen optie meer. Daarvoor zijn er twee zwaarwegende redenen.

Ten eerste is het pertinent onjuist het opgelaaide geweld in het Midden-Oosten geheel op het conto van een falend Amerikaans buitenlands beleid te schrijven. Decennia van conflicten in het Midden-Oosten en de dreiging van islamitisch terrorisme zijn slechts in de ogen van Michael Moore-adepten direct te herleiden tot Washingtons diabolische politiek. Natuurlijk zijn er – zoals minister Rice aangaf – duizenden fouten gemaakt, waaronder zeer veel strategische blunders. Maar, *a contrario*, betekent dit tevens dat een Amerikaanse afmars géén panacee is waardoor alle problemen in het Midden-Oosten worden opgelost. Zeker, de Amerikaanse *Globocop* is lastig en luidruchtig, gedraagt zich wat te vaak als een olifant in een porseleinwinkel, maar hij blijft ondanks alles een noodzakelijk kwaad. Wie denkt dat een Russische of Europese hegemon het allemaal beter zou doen, is wel erg naïef. Kortom, zoals Stanley Kurtz onlangs terecht schreef in *National Review*: 'Nee, ik geloof niet dat onze onderneming in Irak ons deze ellende heeft bezorgd. Ik geloof dat deze ellende ons juist naar Irak heeft gebracht. En de ellende zal niet zomaar verdwijnen, wat we ook doen.'¹⁵

Maar er is nog een *tweede reden* waarom we Amerika's strijd tegen het terrorisme anders moeten gaan inschatten, en die heeft alles te maken met Israël's oorlog tegen Hezbollah en de extremistische islam. Israël mag deze, voorlopig gesuste oorlog onder geen beding verliezen. Mocht dat wel het geval zijn, dan zijn de rampzalige consequenties nauwelijks te overzien. Niet alleen zal Israël's voortbestaan nog verder bedreigd worden dan die nu al is, tevens zullen Hezbollah en de extremistische islam aan politieke steun en kracht winnen, waardoor de dreiging van terroris-

tische aanvallen op het Westen navenant toeneemt. Irans president Ahmedinejad heeft als belangrijkste doel Israël van de kaart te vegen, en Hezbollah is daarom niets meer of minder dan het terroristische instrument bij uitstek van Teherans *Mullahs*. Ook de Libanese Hezbollah-leider sjeik Hassan Nasrallah maakt er geen geheim van dat hij alle joden, waar ook ter wereld, wil vernietigen. In feite komt het conflict tussen Israël en Hezbollah dus neer op een directe confrontatie tussen de Verenigde Staten ('het vrije Westen') en Iran ('extremistische islam').

Kortom, William Kristol slaat de spijker op z'n kop wanneer hij beweert dat '[w]at we nu zien in het Midden-Oosten is niet het zoveelste Arabisch-Israëliësch conflict. Wat we nu zien is een Islamitisch-Israëliësch oorlog. Je zou kunnen zeggen dat het een onderdeel is van de islamitische oorlog tegen het Westen [...] De liberale democratische beschaving wordt aangevallen, waarvan de toonaangevende vertegenwoordiger nu de Verenigde Staten is.'⁶ Israëls oorlog tegen Hezbollah maakt Israël daarom tot een frontstaat van de westerse beschaving.⁷

Domino's

Wie een beknopte *tour d'horizon* onderneemt in het Midden-Oosten, ziet verscheidene conflicten die op het eerste gezicht slecht zijdelings met elkaar van doen hebben: Afghanistans gevecht voor stabiliteit; Iraks uitdaging om een burgeroorlog te vermijden en om *überhaupt* het land bij elkaar te houden; Irans nucleaire ambities; de groeiende aanhang van Taliban en Al-Qaida in de regio; en ten slotte de oorlog tussen Israël en Hezbollah. Deze brij aan brandhaarden en strategische uitdagingen is helaas coherenter dan op het eerste gezicht lijkt. Het zou te veel eer geven aan Irans leiders te veronderstellen dat Teheran alle touwtjes strak in handen heeft: in Libanon, Afghanistan, alsook Irak. Maar uiteindelijk zijn de dwarsverbanden tussen al deze conflicten te duidelijk om terzijde te schuiven. Al was het maar omdat deze dwarsverbanden juist in de Arabische media, en daarmee in de hoofden van de meeste moslims in het Midden-Oosten, telkenmale worden gelegd.

Dat maakt het er voor beleidsmakers in Washington natuurlijk niet gemakkelijker op. Terugtrekken uit Irak betekent de deur openzetten voor Irakese 'politici', zoals de sji'itische leider Moqtada al-Sadr, Osama bin Ladens pion en een bondgenoot van Iran. Van Afghanistan een stabiel, en liefst enigszins democratisch land maken, duurt minstens twee à drie

generaties. Hezbollah vernietigen zonder Iran aan te pakken, zal evenmin lukken. Volgens Amerika's minister van defensie Donald Rumsfeld is 'blijven' dus voorlopig de enige reële optie: 'Wanneer we te vroeg uit Irak vertrekken, dan zal de vijand ons tevens aanmanen ook Afghanistan te verlaten, om vervolgens ons geheel uit het Midden-Oosten terug te trekken. En wanneer we het Midden-Oosten verlaten, dan bevelen ze ons en eenieder die hun militante ideologie niet ondersteunt, te vertrekken uit wat zij de bezette moslimlanden noemen, van Spanje tot de Filipijnen.'⁸

Hier komt de klassieke dominotheorie in volle glorie tevoorschijn. Maar ook iemand als Rumsfeld – die meer blunders heeft gemaakt dan menselijk voor mogelijk werd gehouden⁹ – kan hier toch wel eens gelijk hebben. Israëls bittere strijd tegen Hezbollah heeft eens te meer duidelijk gemaakt dat de extremistische islam goed georganiseerd en goed bewapend is, gefinancierd en geïnspireerd door (en veelal militair opgeleid in) Iran. Wanneer Israël deze strijd verliest, is dat domino no. 1, met onbekende,

Met verkiezingen in zicht schilderen de Democraten zich schoorvoetend als 'stop de oorlog'-partij af

maar zeker weinig florissante gevolgen voor Irak, Afghanistan en de terroristische dreiging voor het Westen.

Geen nooduitgang

Voor de Verenigde Staten is er dus geen eenvoudige nooduitgang uit de malaise die het Midden-Oosten heet. Ook Democraten weten dit maar al te goed; vandaar dat hun oproep de Amerikaanse troepen uit Irak terug te trekken wat goedkoopjes op de isolationistische gevoelens van het electoraat inspeelt. Een georganiseerde aftocht blijft een optie, maar wel een met nadelen en risico's. Sinds 9/11 hebben politieke leiders in Washington de les geleerd dat niet elk probleem in de internationale politiek een duidelijke, laat staan eenvoudige, oplossing kent. Het blijft een continu schipperen tussen diplomatie en militair ingrijpen, tussen pappen en nathouden en krachtadige actie.

Felle kritiek is zeker op haar plaats wanneer we de resultaten van het Amerikaans buitenlands beleid

sinds 9/11 evalueren. Maar één ding moeten ook kritische Democraten en Europese bondgenoten de regering-Bush toch wel nageven: haar op het eerste gezicht simplistische en overdreven typering van de 'As van het Kwaad' voor regimes als Irak en Iran blijkt achteraf het enige juiste, en moreel aanvaardbare etiket. Ook de typering van Bush, direct na de door de Britse inlichtingendiensten verijdelde aanslagen op 10 augustus jl., dat dit een 'een aperte waarschuwing is dat ons land een oorlog voert met islamitische fascististen', laat aan duidelijkheid niet te wensen over.¹⁰ Het is vooral voor Europeanen moeilijk ruiterlijk toe te geven dat het morele kompas van de regering-Bush correct is gebleken. Goed, de uitvoering van de *war on terror* was miserabel, maar uiteindelijk gaat het ook voor Europa om een duidelijk conflict tussen twee ideologieën, tussen vrijheid en democratie aan de ene kant, en islamofascistische onderdrukking en achterlijkheid aan de andere.

Het zal daarom ook voor de Amerikaanse Democraten gedurende de campagne voor de Congresverkiezingen van november moeilijk zijn de Irak-oorlog en het beleid van de regering-Bush tot centrale thema's te maken. Bij gebrek aan een duidelijk alternatief voor 'staying the course', en uit angst afgeschilderd te worden als losbollige liberalen die Amerika's veiligheid verkwanselen, zullen de Democraten ook ditmaal geen vuist kunnen maken tegen zittende Republikeinse Congresleden. Hetzelfde geldt overigens voor de Europese bondgenoten. Welk alternatief kan Europa bieden, nu de risico's groter zijn dan ooit dat vallende strategische domino's in het Midden-Oosten uiteindelijk ook Europa's eigen veiligheid zullen aantasten?

Noten

- 1 'Image of U.S. Falls Again', in: *International Herald Tribune*, 14 juni 2006.
- 2 'Hill Democrats United to Urge Bush to Begin Iraq Pullout', in: *The Washington Post*, 1 augustus 2006.
- 3 "'Civil War' is Uttered, and White House's Iraq Strategy is Dealt a Blow", in: *The New York Times*, 8 augustus 2006.
- 4 'The Peculiar Disappearance of the War in Iraq', in: *The New York Times*, 30 juli 2006.
- 5 Stanley Kurtz, 'Hawkish Gloom', in: *National Review*, 8 augustus 2006.
- 6 William Kristol, 'It's Our War', in: *The Weekly Standard*, 24 juli 2006.
- 7 Leon de Winter, 'Israël is de frontstaat in de oorlog tegen het islamitische fascisme', in: *Elsevier.nl*, 8 augustus 2006.
- 8 'Rumsfeld and Reality', in: *International Herald Tribune*, 4 augustus 2006.
- 9 Peter W. Galbraith, 'Mindless in Iraq', in: *The New York Review of Books*, 10 augustus 2006.
- 10 'President Bush Discusses Terror Plot Upon Arrival in Wisconsin', in: *White House*, 10 augustus 2006.

Dr P. van Ham is hoofd van het *Clingendael Global Governance*-onderzoeksprogramma en docent aan het Europa College te Brugge.

EVENEMENTENAGENDA OP WEBSITE

Tot een paar jaar geleden, omvatte de gedrukte *Internationale Spectator* maandelijks een rubriek Agenda, waarin beknopte gegevens waren opgenomen over lezingen, debatten, conferenties, congressen en andere min of meer openbare, niet-commerciële evenementen die inhoudelijk van belang zouden kunnen zijn voor lezers van ons blad. Om praktische redenen is aan deze rubriek een eind gekomen. De redactie heeft in samenwerking met de uitgever en de webmaster van de website van het Instituut Clingendael en de website van de *Internationale Spectator* besloten deze rubriek nieuw leven in te blazen, door de website van de *Internationale Spectator* www.internationalespectator.nl gastvrijheid te laten bieden voor mededelingen over evenementen op het terrein van de internationale betrekkingen. Dit biedt boven de gedrukte vorm het voordeel van snelle actualisering en vlotte aanlevering. Belangstellenden kunnen een korte aanduiding van het desbetreffende evenement aanmelden op het adres van de webmaster van het Instituut Clingendael, bij voorkeur uiterlijk tien dagen voor de datum waarop het evenement gepland is. Aan plaatsing zijn geen kosten verbonden. Plaatsing van de kopij gebeurt ter beoordeling van de webmaster. Mededelingen kunnen worden ingezonden aan: Webmaster@clingendael.nl

De Bush-doctrine Meer continuïteit dan discontinuïteit

Aan de vooravond van 11 september 2001 stonden de Verenigde Staten op het toppunt van hun macht. Steeds vaker trokken commentatoren de vergelijking met een nieuw Romeins Rijk. In recordtijd, in nauwelijks acht maanden, had het Amerika van de tweede president Bush zich uit allerlei internationale verdragen teruggetrokken, variërend van het anti-landmijnenverdrag tot en met internationale tabaksovereenkomsten. Wat opviel was dat Amerikaanse diplomaten weinig tekst en uitleg gaven, waardoor in brede kring, ook onder bondgenoten, steeds vaker het verwijt werd geuit van de arrogantie van de macht.

Washington trok zich niets van de aanzwellende kritiek aan. De conservatieve Amerikaanse journaliste Peggy Noonan beschreef hoe president Bush de kritiek van de 15 Europese leiders bij zijn eerste bezoek aan het continent had ondergaan. 'Ieder van hen bekritiseerde mij hevig. Ik heb keurig naar ze geluisterd. Ten slotte nam ik het woord. Ik vatte even samen wat zij zeiden. Ik bedankte hun, maar ik liet ze overduidelijk weten dat het Amerikaanse standpunt ten aanzien van Kyoto en andere *hot issues* geen millimeter veranderd was. Ronald Reagan zou trots op me zijn geweest.'¹

Schijnbaar onkwetsbaar

'Standing tall', dat was blijkbaar heel belangrijk voor Bush. Norman Ornstein, buitenland-expert van het *American Enterprise Institute*, kon die houding, toen ik hem enkele dagen voor 'nine eleven' in de Amerikaanse hoofdstad ontmoette, wel verklaren. 'De afgelopen vijfhonderd jaar is er nooit een situatie geweest zoals nu, waarbij de leidende natie in de wereld zo'n militaire voorsprong heeft op de nummer twee, laat staan op de rest van de wereld. Bush speelt die machtspositie van de enige supermacht haarfijn uit. Europa heeft interne problemen, de Japanse economie verkeert in een rampzalige situatie en Rusland kan zich op geen enkel front met Amerika meten.'² Op buitenlands-politiek terrein had Washington een grote speelruimte om te doen wat het wilde.

De Verenigde Staten leken zich na de Koude Oorlog en het daaropvolgende 'tijdperk van de grote illusie', waarin de Verenigde Naties onder de presidenten

Bush I en Clinton een belangrijker rol kreeg toebedeeld als ordenend instrument in de buitenlandse politiek, weer meer te richten op het eigen Noord-Amerikaanse continent. In vele krantencommentaren werd de tweede president Bush al geafficheerd als een 'neo-isolationist'. Ornstein voegde eraan toe dat 'de wereld moet begrijpen dat Bush is gekozen door het Amerika van het platteland. Daar wonen Amerikanen die in principe niet geïnteresseerd zijn in het buitenland. Bush heeft zijn agenda op hen gebaseerd. Niet op de mensen die aan de Oostkust of de Westkust wonen en een meer internationale blik hebben. Die mensen van het Amerikaanse platteland vinden het over het algemeen prima wat Bush doet. Gewoon keihard opkomen voor de Amerikaanse belangen en niet luisteren naar anderen.'

De Bush-administratie streefde zelfs naar immuniteit. Ivo Daalder, buitenland-expert van het *Brookings Instituut*, typeerde de buitenlandse politiek van Bush als 'louter een anti-rakettenschild-politiek'. Die vermeende immuniteit werd door Daalder als 'onzin' bestempeld. Want, zo voorzag hij begin september 2001, tegen terroristische aanvallen waarbij bijvoorbeeld van biologische en/of chemische wapens gebruik wordt gemaakt, haalt dit schild niets uit. 'Maar deze regering wil nog denken vanuit de versleten zwart-wit-concepten uit de Koude Oorlog. Dat idee van de grote, boosaardige buitenwereld die je kunt afschrikken, temmen en zelfs uiteindelijk overwinnen, is inmiddels achterhaald. Het gaat in een ingewikkelde wereld meer om het samen met anderen beheersen van ontwikkelingen.'³

Scheuren in het schild

En toen kwamen de schokken van '11 september' die scheuren in het machtige pantser van de Verenigde Staten veroorzaakten. Vijf dagen erna schreef Andrew Sullivan in de *Sunday Times*: 'Het isolationisme is dood.' Kwetsbaarheid zal Amerika beroven van iedere illusie ten aanzien van geografische immuniteit. 'Wij zijn nu allemaal Israëli's', zo schreef een andere commentator.⁴

Het Amerikaans buitenlands beleid werd in hoog tempo binnenstebuiten gekeerd. Plotseling werden staten als Oezbekistan en Pakistan strategische

bondgenoten. Bush had minister van buitenlandse zaken Colin Powell er na 11 september direct op uitgestuurd om bondgenoten en, hoe opvallend, ook veel islamitische regimes te consulteren. In acht maanden tijd had Washington zich niet zoveel bemoeid met de buitenwereld als in die paar eerste weken na '9/11'. Er leek een nieuwe wereldorde te ontstaan van solidaire naties in de oorlog tegen het internationale terrorisme. De NAVO riep collectief het wederzijdse-hulpartikel vijf in.

Maar de grenzen van die eventuele nieuwe wereldorde werden al vlot zichtbaar. Steeds duidelijker werd dat die oude wereld van vóór '9/11' in tal van opzichten bleef voortbestaan. De Nederlandse politieke ontwikkelingen zijn hierbij illustratief. Op 1 december opende *de Volkskrant* met het bericht dat in november binnen de Nederlandse regering 'paniek' was ontstaan omdat de Verenigde Staten vroegen om F-16 gevechtsvliegtuigen. Volgens een anoniem diplomaat ontstond in Den Haag 'grote heisa'. Het kabinet wilde 'absoluut niet' betrokken raken bij gevechtshandelingen, al had onze minister-president Kok net na 11 september overduidelijk gezegd dat '9/11' ook een aanval op ons Nederlanders was. Het kabinet besloot tot het aanbieden van vliegtuigen met louter een humanitaire taak, waarmee dan werd bedoeld het fotograferen van vluchtelingenstromen. Toen de luchtcampagne in Afghanistan begon, werden de Verenigde Staten alleen door de Britten bijgestaan.

Vanzelfsprekend streefde de Bush-administratie ter ontlasting van de eigen strijdkrachten naar een zo groot mogelijke coalitie, maar dan zonder beperking van de eigen speelruimte. Washington wenste 'multi-lateralisme à la carte', zoals Richard Haass, directeur van de 'Policy Planning Staff' van het ministerie van buitenlandse zaken, het noemde. De Amerikaanse regering vroeg verscheidene landen om specifieke vormen van assistentie, maar weigerde een diepgaande consultatie aan te gaan – ofwel de ware lakmoesproef van multilateralisme.⁵

Het eigenmachtig optreden van Washington ('Je bent voor ons of tegen ons') vertoonde een sterke gelijkenis met de unilaterale buitenlandpolitiek van vóór 11 september. De in oktober 2002 ontvouwde Nationale Veiligheids Strategie zagen vele commentatoren weliswaar als het anker van de nieuwe Bush-revolutie, in essentie was het vooral een unilateraal stuk, dat voortbouwde op een eerder ingezette beleidslijn. Nieuw is de typering van terroristische,

statenloze actoren, maar die wereld bestond feitelijk al vóór 2001. Het recht op een preventieve oorlog heeft Washington zich altijd al voorbehouden.

Nieuw zou ook de ronkende retoriek over vrijheid, mensenrechten en de verspreiding van de democratie in de wereld zijn, maar deze mooie zinnen moeten vooral gezien worden als een afleiding van het falen bij het zoeken naar massavernietigingswapens in een land als Irak. Iedere patriottische Amerikaan – en dus ook de president – zal zich, zeker in tijden van crisis, hullen in deze vrijheidsmantel. Zo wemelt het van de vrijheidstoespraken in de Amerikaanse geschiedenis. President Theodore Roosevelt typeerde Amerika als 'uitverkoren om de vrijheid te verspreiden'. In zijn 'Vier Vrijheden'-speech sprak president Franklin Roosevelt over de betekenis van vrijheid in de zin van suprematie van mensenrechten overal ter wereld. 'Onze steun gaat naar hen die strijden om die rechten te verkrijgen en te behouden.' De enige optie was voor Roosevelt 'de overwinning'.

Natuurlijk hebben de neo-conservatieven in de eerste termijn van Bush achter de schermen invloed uitgeoefend. De Democratische senator Joseph Biden constateerde in juli 2003 zelfs: 'De neocons lijken bezit te hebben genomen van het hart en de geest van de president en ze bepalen de agenda voor het buitenlands beleid.'⁶

De neo-conservatieven waren sterk vertegenwoordigd in de conservatieve media, zoals in de *Weekly Standard*, maar veel minder op sleutelposities in de administratie. Bush, Cheney en Rumsfeld zijn echter veeleer keiharde, *traditionele* conservatieven, die militaire macht willen inzetten wanneer de veiligheid en/of het economisch belang van de Verenigde Staten worden bedreigd, terwijl deze 'realistische' conservatieven van huis uit veel voorzichtiger zijn bij het inzetten van militaire macht om democratieën over de wereld te steunen of zelfs te vestigen. Ter legitimering van de Irak-oorlog sprak Bush dan ook uitdrukkelijk over de aanwezigheid van massavernietigingswapens en de *link* tussen Saddam Hoessein en de 11 september-terroristen en veel minder over de verspreiding van de democratie.

Wat deze twee groepen conservatieven gemeen hebben, is dat zij zeer kritisch staan tegenover het internationaal recht als ordeningsmiddel in de internationale betrekkingen, zoals dat in de traditie van president Woodrow Wilson het Amerikaans beleid mede heeft gemotiveerd, en ook tegenover het geloof in het belang van internationale organisaties. In de



kern van de zaak vertrouwen zij meer op bommen en granaten dan op diplomatie en verdragen. Daalder en zijn collega James Lindsay spreken in dit verband van 'een verstandshuwelijk' tussen de twee groepen.⁷

Neo-conservatief keerpunt

Voor het grote Amerikaanse publiek was '11 september' een 'neo-conservatief' keerpunt, omdat voor het eerst in eeuwen het veilig gewaande fort tussen de wereldzeeën op de eigen binnenplaats was aangevallen; '9/11' werd gepresenteerd als een 'nieuw Pearl Harbor'. De vernietigende actie van de Japanse piloten was in essentie niet veel anders dan die van de '11 september-piloten'. En hetzelfde geldt voor de reactie van de beide presidenten ter zelfverdediging en legitimering van een nieuwe oorlog.

Als *traditionele* conservatief vertoont Bush de reflexen van presidenten en andere politici vóór 11 september 2001. De leider van de machtigste democratie op aarde wil tegelijkertijd hoeder van de vrijheid en de veiligheid zijn. Iedere Amerikaanse president sinds het isolationistische interbellum van de vorige eeuw streeft daar op enigerlei wijze naar. Het is een vrijwel onmogelijke opgave. Ook in die zin is er dus géén sprake van een echte breuklijn tussen president Bush en eerdere presidenten.

In Bush' tweede ambtstermijn wordt wel meer accent gelegd op samenwerking met bondgenoten, zoals blijkt in de kwesties-Libanon, -Noord-Korea en -Iran. Washington heeft zelfs een VN-resolutie gesteund om de van oorlogsmisdaden beschuldigde ex-Liberiaanse leider Charles Taylor in het Internationaal Gerechtshof in Den Haag te laten berechten, ondanks de zware Amerikaanse kritiek op dit hof.

Deze meer multilaterale buitenlandse politiek zal echter omslaan in een unilateraal optreden wanneer bijvoorbeeld een grootschalige terroristische aanval op de Verenigde Staten de veiligheid van de natie fundamenteel aantast. Op zulke momenten vertoont de supermogendheid Amerika unilateraal gedrag. Zo is het altijd geweest, ook in de Koude Oorlog. De Cuba-crisis, ten tijde waarvan de wereld aan de rand van de afgrond stond, is daar een goed voorbeeld van. Reële of als zodanig gepercipieerde bedreigingen van de nationale veiligheid leiden tot een unilaterale reflex.

Noten

- 1 *Wall Street Journal*, 25 juni 2001.
- 2 Willem Post, *Keerpunt: Amerika voor, op en na 11 september*, Soesterberg: Aspekt, 2002, blz. 55, 56.
- 3 *Ibid.*, blz. 57.
- 4 *Sunday Times Londen*, 16 september 2001.
- 5 Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, New York: Knopf, 2002, blz. 220.
- 6 'The National Dialogue on Iraq + One year', Washington D.C.: Brookings Institution, 31 juli 2003.
- 7 Ivo Daalder & James Lindsay, *Amerika Ontketend. De Bush-revolutie in de buitenlandse politiek*, Utrecht: Het Spectrum, 2003, blz. 26.

Willem Post, historicus, is Amerika-deskundige.

Crisis in Amerikaanse buitenlandse politiek

All human beings want what we want – freedom. Met deze leus probeert de Amerikaanse president George Bush zijn critici het zwijgen op te leggen. Helaas ligt het Amerikaans buitenlands beleid niet alleen in overdrachtelijke zin onder vuur. De Amerikaanse strijdkrachten, die op verscheidene plaatsen in de wereld gecompliceerde missies uitvoeren om ‘vrijheid en veiligheid’ te brengen, hebben in Irak noch het een noch het ander kunnen verwezenlijken. Bush en zijn neoconservatieve entourage hameren onverminderd op de noodzaak op de ingeslagen weg voort te gaan, want er is ‘geen veiligheid zonder dat we eerst het terrorisme onschadelijk hebben gemaakt’.¹ Maar hoeveel zuur kan Amerika verdragen, voor het zoet zich laat proeven? Ook de erosie van het internationale vertrouwen in de Amerikaanse ‘benevolent hegemony’ kan niet lang meer voortduren. Het beeld van een supermogendheid op haar retour dringt zich op. Als dit geen crisis in de buitenlandse politiek is, wat mag dan wel een crisis heten?

Opstand

In een recent nummer van *The Detroit Free Press*, de grootste krant van Detroit, stond een spotprent van Mike Thompson, die de draak stak met het Irak-beleid van de Amerikaanse regering. Thompson laat de karikaturen van Bush, Cheney, Rumsfeld en Rice eendrachtig verkondigen dat ‘we neocons’ bezig zijn met de belangrijke missie ‘to create a new dominant country in the Middle East’. Op de achtergrond is een lachende Iraanse ayatollah te zien, afgebeeld als aasgier, die zijn nest opsiert met het spandoek ‘mission accomplished’. De boodschap van deze *cartoon*: het anti-terrorismebeleid is contraproductief geweest.²

Wat zegt zoiets? Op zich zelf weinig, ware het niet dat tekeningen van dezelfde strekking de laatste tijd in veel meer Amerikaanse kranten te vinden zijn. Zij vertolken wijd verbreide onvrede. De hartekreet dat Bush zijn hand heeft overspeeld met een tot mislukken gedoemde onderneming, weerklinkt luider en luider. Terreurbestrijding wordt als algemene doelstelling nog wel onderschreven, maar het vertrouwen van het publiek in de doelmatigheid van het beleid

brokkelt snel af. Het thans officieel beleden motief voor de oorlog in Irak betreft de bestraffing en het uitschakelen van Al-Qaeda – over massavernietigingswapens wordt wijselijk niet meer gerept. Tot nu toe is echter niet meer bereikt dan dat Irak over eigen officiële regeringsorganen beschikt; het land wordt desondanks geteisterd door sektarisch geweld. De machteloosheid van het bestuursapparaat is voor iedereen zichtbaar. Het anti-amerikanisme viert hoogtij in de publieke opinie in het gehele Midden-Oosten, met uitzondering van Israël.

Los van kwesties van smaak, stijl en respect – vervang de aasgier in Amerikaanse spotprenten door een met patroongordels omhangen en altijd van een Davidsster en een oliekan voorziene *Uncle Sam* in hun Arabische tegenhangers, en je komt bij hetzelfde verkrampte vijandbeeld uit – is de kritiek in pers en publieke opinie gerechtvaardigd. Dat de radicale regering van Iran garen spint bij de gang van zaken, valt niet te negeren. De manier waarop president Machmoud Achmedinejad het Iraanse recht om zijn eigen nucleaire politiek te bepalen verdedigt, zou het niet zo goed doen bij de massa’s, als er geen bijkomende redenen waren een hekel te hebben aan Amerika. Voor zijn aanhoudende agitatie tegen Israël geldt hetzelfde. Wie compromisloos opkomt voor de eer van de gehele islamitische wereld, hoeft op dit moment verder weinig te doen om een held te worden. Zelfs een niet-Arabier als de president van Iran kan zo met gemak een glansrol spelen in de hele Arabische wereld, door de gemeenschappelijke vijand (Israël-Amerika, ‘één pot nat’) af te troeven.

De discussie over de vraag wie de strijd in Libanon ‘gewonnen’ heeft, is futiel in het licht van de toenomen populariteit van Iran, de steunpilaar van Hezbollah. Zelfs als – zoals Bush meermalen heeft verkondigd – Israël in Libanon militair aan het langste eind zou hebben getrokken, is de politieke schade in groter verband niet te overzien. Van het argument van Jeruzalem dat Hezbollah was begonnen door Israëlische soldaten te kidnappen, liet de publieke opinie in Libanon geen spaan heel. Israël heeft zelf in de periode dat het nog de macht uitoefende in Zuid-Libanon (tot de terugtrekking van de troepen in mei

2000) tal van Hezbollah-strijders 'illegaal' gevangen genomen. Zelfs de meest gematigde Arabieren hebben met tranen in de ogen aangezien hoe grote delen van Beiroet en andere steden in puin werden geschooten. Als de aanleiding al niet schijnheilig was, dan heiligde het doel toch niet deze middelen, zeiden zij.

Door hun steun aan Israël en ook door hun onvermogen de voortgaande desintegratie van Irak een halt toe te roepen, hebben de Verenigde Staten opnieuw veel halve en hele vrienden in de regio van zich vervreemd. Zo is nu de indruk gewekt van een geïsoleerd land, met een geïsoleerde regering, die haar koers kwijt is, maar tegen alle tekenen van het tegendeel in volhoudt dat de winst voor het grijpen ligt. Ziehier de crisis ten voeten uit.

Dit alles zou zo dramatisch niet zijn, indien de Verenigde Staten een tweederangs mogendheid waren, met een secundaire verantwoordelijkheid voor de internationale stabiliteit. Het gaat hier echter om de enige overgebleven supermogendheid, met de ambitie – en in veler ogen ook de plicht – te voorkomen dat de wereld afglijdt naar een toestand van anarchie. Van links tot rechts beginnen allerlei (en lang niet alleen westerse) waarnemers de situatie beangstigend te vinden. Uit een recente opiniepeiling van het tijdschrift *Foreign Policy* onder deskundigen op het terrein van defensie en buitenlandse politiek blijkt dat meer dan 80% van de ondervraagden meent dat de wereld er steeds minder veilig op wordt. Dezelfde overgrote meerderheid hecht geen geloof meer in uitspraken van president Bush als zouden de Verenigde Staten in de *war on terror* aan de winnende hand zijn.³

Een ongewisse toekomst

Wat Amerika *vóór* 11 september 2001 met het Midden-Oosten van plan was, de consolidatie van zijn macht én gezag, is er in ieder geval niet uitgekomen. Het lijkt erop dat wat het *na* 11 september 2001 aan concrete maatregelen heeft genomen, een belangrijke oorzaak van die mislukking is. Wie – afgezien van de 'neocons', die alle kritiek afdoen als 'achterhoedegefluister dat vanzelf zal verstommen' – waagt zich nog aan boude toekomstvoorspellingen met een positieve grondtoon? Voorbij zijn de tijden waarin iemand durfde te reppen van 'het einde van de geschiedenis', omdat de wereld het westerse liberale model zou hebben omhelsd. De man die ooit zo stoutmoedig was, de voormalige neoconservatief Francis Fukuyama, deed kort geleden in een nieuw

boek, *After the Neocons: America at the Crossroads*, een scherpe aanval op zijn vroegere strijdmakkers ('attack' was zijn eigen woordkeus).⁴

Een ironische ontwikkeling. Zoals de neoconservatieven altijd hebben beweerd dat zij trouw zijn gebleven aan 'liberale' principes, die door 'valse' *liberals* werden verkwanseld, zo claimt Fukuyama dat hij zelf nog de principes van de neoconservatieve revolutie van de jaren 1990 hooghoudt, in tegenstelling tot de Cheneys en Krauthammers, die het oor van Bush hebben. Wat daarvan zij, Fukuyama's vernietigende oordeel over de oorlog in Irak overtuigt zozeer, dat het niet als een hoop krokodillentranen kan worden afgedaan. In zijn kielzog hebben steeds meer mensen van (vanuit de regering bekeken) onverdachte statuur hun zorgen uitgesproken over wat er in het Midden-Oosten gebeurt.

Schijnbaar uit het niets komend, zoemde deze zomer ineens de tragische ontstaansgeschiedenis van de Eerste Wereldoorlog rond. Na het begin van de strijd in Libanon nam nota bene Newt Gingrich, een

Steeds luider klinkt de hartekreet dat Bush zijn hand heeft overspeeld met een tot mislukken gedoemde onderneming

notoire havik, als eerste in de mond dat de toestand van nu lijkt op augustus 1914. Hoewel hij het niet als kritiek op het Amerikaanse beleid bedoeld had, Bush zal er niet blij mee zijn geweest. De militaire historicus John Keegan hekelde daarna Gingrich' goedkope gebruik van de historische analogie, maar ook hij sloot een soort herhaling van de gebeurtenissen van bijna een eeuw geleden niet uit. Een wereldoorlog zou opnieuw het resultaat kunnen zijn, als de partijen in het huidige conflict doorgaan met het nemen van extreme risico's.⁵

Richard Holbrooke volgde met een artikel in *The Washington Post* van 10 augustus jl. Alleen al de omineuze titel 'The Guns of August' (naar het boek van Barbara Tuchman over de Eerste Wereldoorlog) stond garant voor aandacht. 'Amerika heeft onbedoeld zijn vijanden tot een eenheid gesmeed,' verklaarde Holbrooke. Net als thans dreigt te gebeuren, lieten de landen die de Eerste Wereldoorlog ontketenden, zich 'vangen in een val, een val die ontstond

in de eerste maand van onbesliste strijd, een val waaruit geen ontsnapping mogelijk was'.⁶

Uit Gingrich' repliek op zijn critici bleek ten overvloede hoezeer hij en de meeste anderen het oneens waren over een oplossing. Waar Holbrooke had gepleit voor onmiddellijk, open overleg met Iran en Syrië, keerde Gingrich zich onder de kop 'The only option is to win' tegen de 'non-violent approach'.⁷ In *The Atlantic Monthly* van september jl., ten slotte, haalt James Fallows de contra-terrorisme-expert David Kilcullen aan, die herinnert aan het feit dat niet het anarchisme/nationalisme als zodanig de Eerste Wereldoorlog heeft laten uitbreken, maar de *reactie* van de grote mogendheden op een anarchistische aanslag. 'De dreiging van dit moment bestaat niet alleen uit Al-Qaeda. Onze reactie op het terrorisme is medebepalend.'⁸

En dan was er ook nog het binnenlands-politieke tumult in Amerika zelf. Daar kondigde onder meer de afgang van Joe Lieberman, die het op 8 augustus in de strijd om zijn Senaatszetel al binnen de eigen Democratische gelederen in Connecticut moest afleggen tegen uitdager Ned Lamont, een hete

Het Witte Huis communiceert met de buitenwereld

louter en alleen om zijn gelijk te verkondigen

herfst aan. Lieberman is de dupe geworden van zijn consequente steun aan Bush inzake Irak, zeiden de commentatoren. Later is daarop weer wat afgedongen in artikelen die lokaal-politieke omstandigheden meewogen, maar dat veranderde niets aan het slechte nieuws voor de Amerikaanse president. Welke senatoren zal hij tot november a.s. nog trouw aan zijn zijde hebben?⁹ Links en 'liberal' hebben afscheid van Bush genomen.

Van rechts (de traditionele conservatieven) heeft hij ook weinig te verwachten. Pat Buchanan bazuïnt al jaren rond dat Irak hem gestolen kan worden; waar hij wakker van ligt, is de illegale immigratie vanuit Mexico. Zelfs George Will, een rechtse brombeer die wel altijd redelijk trouw aan Bush is gebleven, spreekt nu van 'the illusion that the war in Iraq is central to the war on terrorism'.¹⁰

Blijven over degenen die hem vooral als een baken van moraliteit beschouwen, een niet te onderschatten groep, maar toch te klein om zijn populariteit in de

polls op peil te houden. Ook daar tekent zich trouwens een soort kentering af, want nogal wat 'Evangelicals' hebben besloten 'to go Green'. Beducht voor het broeikas-effect kiezen zij in het kader van 'rentmeesterschap' voor een door Bush verafschuwd radicaal milieubeleid.¹¹

Dissonantie van culturen, politieke doelen en middelen

Tegen het – naar Bush' zeggen – voornaamste doel van de Amerikaanse politiek: veiligheid creëren door het terrorisme uit te roeien, valt weinig in te brengen, evenmin als tegen zijn pogingen het Midden-Oosten te democratiseren. Vanuit de kring van Arabische deelnemers aan het debat over de problemen van het Midden-Oosten klinkt immers een soortgelijk geluid: grotere welvaart voor de bevolking is een deel van de oplossing, terwijl modernisering en democratisering van de regio nodig zijn om die welvaart te brengen. De angel zit in de analyse die Amerika heeft gemaakt van de *manier* waarop democratisering en welvaart moeten worden afgedwongen. Of Bush en de zijnen wisten van het ontbreken van massavernietigingswapens en van een verband tussen Saddam en Al-Qaeda, is voor het doorgronden van de huidige situatie al niet meer zo'n relevante vraag. Er woedt bovendien nog een stevige discussie tussen spionagedeskundigen. Fantaseerde Bush een vrijbrief om Saddam omver te werpen bij elkaar? Voor zover er onder de specialisten consensus bestaat, tendeert deze naar een 'intelligence failure', al staat nog zo vast dat de Amerikaanse regering dolgraag een 'regime change' in Irak wilde.¹² Wat er op dit moment meer toe doet is het volgende:

- 1 De versmelting van het regime-Saddam met de structuur van staat en samenleving is onderschat. Ontmanteling van de pilaren van het regime kwam neer op het creëren van anarchie.
- 2 Washington achtte de verdrijving van Saddam Hoessein een middel om in het hele Midden-Oosten de goede geest uit de fles te krijgen, maar zij heeft zich evident verkeken op de behoefte aan democratie in Irak. Het Iraakse volk heeft er geen ervaring mee. *In abstracto* wordt het democratisch idee toegejuicht, maar waar het te lang duurde voor er vruchten konden worden geplukt, prevalerden andere zorgen en achtte men de democratie haar hoge prijs (nog) niet waard. De landen in de omgeving zijn per saldo van democratisering afgeschrikt.

- 3 Er bestond in Irak geen 'contingency plan' voor een situatie waarin het tempo van de gewenste ontwikkelingen tegen zou vallen. Niet meegewogen waren de wrijvingen die *altijd* ontstaan als een grote legermacht voor langere tijd in een vreemd land moet verblijven, ook al is dat land nog zo 'bevriend'.
- 4 Het soort democratie dat de Verenigde Staten wilden introduceren, is nooit helder gedefinieerd. Kennelijk streefde men naar een soort kopie van het Amerikaanse systeem, ten minste wat uiterlijkheden als 'verkiezingen' betref. De eerste verkiezingen zijn uit een overhaast streven naar legitimiteit en tegen nuchtere adviezen in zó snel gehouden, dat diverse gecompromitteerde krachten hun kans schoon zagen terug te keren op het pluche.¹³ Ook dat is geen reclame voor democratisering-*American style* geweest.
- 5 Van de tegenstellingen tussen diverse denominaties binnen de islam heeft de Amerikaanse regering zich onvoldoende rekenschap gegeven. Het lijkt erop dat men cultureel bijziend is geweest en is uitgegaan van het soort contrasten dat ook binnen het christendom bestaat, en dat daar *tegenwoordig* overbrugbaar is. Het relatieve succes van de christelijke eucumene zegt helaas niets over de scheidslijnen tussen sji'ieten en soennieten.
- 6 Des te meer verbazing wekt de oppervlakkige analyse van de religieuze verhoudingen in Irak, als men bedenkt dat de Amerikaanse regering zelf religie en religiositeit als een panacee voor bestuurlijke/politieke problemen beschouwt. Dat grotere vrijheid in Irak gepaard zou gaan met toename van religieuze ijver, is niet voorzien, integendeel. Islamitisch fundamentalisme de boosdoener noemen en er het etiket 'islam-fascisme' op plakken, is een zwaktebod.¹⁴
- 7 Het wantrouwen tegen Amerika onder de sji'ieten in Irak, ontstaan in de periode dat Washington Saddam Hoessein nog steunde en aangewakkerd door het in de steek laten van de sji'itische opstandelingen in Basra (1991),¹⁵ is verder versterkt doordat Iran in geen enkel Amerikaans scenario een positieve rol mocht spelen. Dit diplomatieke tekort heeft vanaf het begin van de bezetting complicaties veroorzaakt. Daardoor is ook het draagvlak voor democratisering verzwakt. Het ontbreken van contact met Teheran heeft zich onlangs opnieuw gewroken in de Libanon-crisis van juli-augustus 2006. Intussen gaan er in de Ver-

enigde Staten steeds meer stemmen op ten gunste van onderhandelingen met Teheran en Damascus. Als er voor dit soort gesprekken eerder een opening was geboden, had Amerika sterker gestaan.

- 8 De passieve, en mede daardoor eenzijdig pro-Israëlische houding van Washington tijdens de oorlog in Libanon heeft de speelruimte voor het beleid verder verkleind.
- 9 Al met al lijkt er een misvormd beeld van, of erger, desinteresse voor de culturen van het Midden-Oosten in het spel te zijn geweest. De gevolgen waren desastreus. Sinds 2003 ging het in Irak, een enkel zonniger moment daargelaten, alleen maar van kwaad tot erger. Dat in het jaar 2006 het aantal dodelijke slachtoffers onder Amerikaanse en Britse militairen geleidelijk iets is verminderd, was uitsluitend te danken aan sterk verbeterde uitrusting en bepantsering. Het sterk toegenomen aantal ernstige verwondingen illustreert dat. Wie in 2003 aan een aanslag zou zijn bezweken, heeft in 2006 een grotere kans die te overleven en 'slechts' te worden verminkt. De bevolking geniet deze bescherming niet; het aantal doden is enorm. Een geheime 'Iraq Update' door de *Defense Intelligence Agency* (gedateerd 3 augustus 2006) had zo'n sombere toonzetting, dat generaal John Abizaid, de hoogste militair in het hele Midden-Oosten, het land in het openbaar omschreef als 'op de rand van een burgeroorlog'.¹⁶

Conclusie

Een combinatie van slechts enkele van de bovengenoemde bouwstenen voor instabiliteit volstaat al om van een crisis te kunnen spreken. Als de Amerikaanse regering wel een duidelijk doel zegt te hebben, maar nauwelijks of geen succes boekt, is er allereerst reden bezorgd te kijken naar het veronderstelde 'tijdpad'. Uiteraard moet elk beleid zijn tijd gegund worden. Het is ook nog steeds niet uitgesloten dat het stugge vasthouden aan de vorming van een nieuwe staatsstructuur voor Irak zich ooit nog eens uitbetaalt. De tijd dringt echter in een mate die het ergste doet vrezen. Hoe lang zal Amerika het kunnen volhouden een betere toekomst te beloven, als de weerzin tegen wat er gaande is niet alleen in Irak zelf, maar in het hele Midden-Oosten exponentieel blijft toenemen?

Vastbeslotenheid 'in the face of danger' kan een groot goed zijn, zoals gecalculerde risico's onderdeel zijn van elke politiek, van diplomatie en van



het soms onafwendbare verlengstuk daarvan, de inzet van militaire macht. Men zou het uitstippen van beleid in deze graag toevertrouwen aan een Amerikaanse regering die heeft laten zien over het vereiste minimum aan sociaal-culturele gevoeligheid en intelligentie te beschikken. Dat is echter precies wat ontbreekt. Van Bush tot Bolton, de Amerikaanse gezant bij de VN, klampen de exponenten van de huidige koers zich autistisch vast aan hun mantra. Met de buitenwereld communiceert het Witte Huis alleen om zijn gelijk te verkondigen.

Krijgt de situatie daarmee reeds de trekken van een noodsituatie, het feit dat in de afgelopen jaren de infrastructuur van het alternatief, de brede en objectieve aanpak die door de Verenigde Naties wordt belichaamd, stelselmatig is ondermijnd, stemt nog somberder. De wereldorganisatie mag dan in New York gevestigd zijn, zij is geen joker die Amerika kan inzetten als het spel met de gewone kaarten even niet wil lukken. Prestige komt te voet en gaat te paard. Het prestige van de VN is al zó uitgehold, dat zelfs als Bush ineens zou besluiten zich langs de multilaterale weg uit het wespennest terug te trekken, zo'n Amerikaans beroep op internationale solidariteit op grote scepsis zal stuiten.¹⁷ Het geringe effect van alle recente resoluties van de Veiligheidsraad over het Midden-Oosten rechtvaardigt dit pessimisme. Ideeën als van Fukuyama, die de VN afschrijft als 'onhervormbaar' en in plaats daarvan met allerlei 'intergouvernementele netwerken' aan komt zetten, zijn misschien iets voor de lange termijn, maar gaan voorbij aan de haast die nu geboden is. En een Europeaan die zich in stilte blij maakt omdat Italië en Frankrijk nu een kans krijgen ons werelddeel in VN-kader op de kaart van de internationale machtspolitiek te zetten, zou nog eens diep moeten nadenken over de geschiedenis vanaf 1989.

Dat de wal het schip zal keren, biedt geen troost – althans niet aan iemand die gelooft in het belang van orde in het internationale systeem. De grote vraag is namelijk welke wal welk schip zal keren, wat er nog van Amerika en het anti-anti-Amerikaanse deel van de wereld over zal zijn als het zover is, en welke machten dan zullen zijn verzwakt of versterkt. Intussen hoeft er heus geen Derde Wereldoorlog uit te breken om de crisis manifest te maken. Een doel dat steeds maar niet gehaald wordt doordat de middelen kennelijk verkeerd zijn, wordt op enig moment vanzelf een funest doel en een gevaarlijk experiment.

Noten

- 1 Zie over het uitzonderlijke karakter van het huidige Amerikaans buitenlands beleid: Rob Kroes, 'European Anti-Americanism: What's new?' (zijn afscheidsrede als hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam), in: *Journal of American History*, september 2006.
- 2 *The Detroit Free Press*, 4 augustus 2006, blz. 6.
- 3 *Foreign Policy*, July/August 2006: http://web1.foreignpolicy.com/issue_julyaug/TI-index/index.html
- 4 Francis Fukuyama, *After the Neocons. America at the Crossroads*, New Haven, 2006.
- 5 *The Washington Post*, 30 juli 2006.
- 6 '[...] a trap made during the first thirty days out of battles that failed to be decisive [...]', in: *The Washington Post*, 10 augustus 2006.
- 7 *The Washington Post*, 11 augustus 2006.
- 8 James Fallows, 'Declaring Victory', in: *The Atlantic Monthly*, september 2006.
- 9 Ryan Lizza, 'Analyze Diss', in: *The New Republic Online*, 14 augustus 2006, beschrijft hoe Republikeinse volksvertegenwoordigers zich al dan niet besmuikt van Bush proberen te distantiëren.
- 10 *Chicago Sun-Times*, 16 augustus 2006.
- 11 Edward O. Wilson, 'Apocalypse Now. A Scientist's Plea For Christian Environmentalism', in: *The New Republic*, 4 september 2006, blz. 17-19, is geen bewijs voor deze omslag, maar de tendens van het betoog is wel te herkennen in tal van publikaties uit christelijk-fundamentalistische kring.
- 12 Robert Jervis, 'Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq', in: *The Journal of Strategic Studies* (29), februari 2006, 1, blz. 3-52, is een van de meest uitgebreide beschouwingen over deze kwestie. Jervis concludeert dat de informatie ondeugdelijk was.
- 13 David L. Phillips, *Losing Iraq. Inside the Postwar Reconstruction Fiasco*, New York, 2005, blz. 215-224.
- 14 Zie voor een kritiek op dit soort terminologie: Timothy R. Furnish, *Holiest Wars. Islamic Mahdis, Their Jibads, and Osama Bin Laden*, Oxford, 2005.
- 15 Fouad Ajami, *The Dream Palace of the Arabs. A Generation's Odyssey*, New York, 1998, blz. 178-182.
- 16 *The New York Times*, 17 augustus 2006.
- 17 Fukuyama, *a.w. noot 4*, blz. 166 e.v.

Prof. dr D.F.J. Bosscher is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Averechtse gevolgen van Amerikaans buitenlands beleid

Robert Dreyfuss:

Devil's Game, How The United States Helped Unleash Fundamentalist Islam.

New York: Metropolitan Books, 2005;

390 blz.; \$ 27,50;

ISBN: 0805076522

Ivo Mosley:

Democracy, Fascism and the New World Order.

Exeter (United Kingdom): Imprint Academic,

2003; 96 blz.; \$ 14,95;

ISBN: 0907845649

David Rothkopf:

Running The World, The Inside Story Of The National Security Council And The Architects Of American Power.

New York: Public Affairs, 2004; xix + 554 blz.;

\$ 29,95;

ISBN: 1586482483

Greg Palast:

Armed Madhouse.

New York: Dutton, 2006; 360 blz.; \$ 25,95;

ISBN: 0525949682

De wereldorde van Bush is wanorde. Nu op een paar uitzonderingen na ook aanvankelijke supporters van de invasie in Irak tot die conclusie zijn gekomen, lijkt het overbodig er verder nog woorden aan vuil te maken. Maar deze overweging heeft de auteurs die hier besproken worden – en met hen vele anderen – er niet van weerhouden boeken, artikelen en *weblogs* te vullen met analyses en commentaren waarin een antwoord wordt gezocht op de vraag: waarvandaan komt de gigantische neoconservatieve misreke-

ning, met de verschrikkelijke gevolgen die de wereld dagelijks verder uit het lood slaan?

Er is alle reden naar dat antwoord op zoek te gaan, al was het maar omdat veel critici van het laatste moment zich beperken tot de *uitvoering* van de Bush-doctrine, de doctrine zelf min of meer in tact latend. Ook onder critici zijn er velen die menen dat de Verenigde Staten en hun partners de macht en daarmee de plicht hebben de wereld naar hun evenbeeld te hervormen. Democratie en markt zullen, goedschiks of kwaadschiks, worden opgelegd aan landen en regio's waar bevolkingen misschien andere prioriteiten hebben, maar zonodig en 'voor hun eigen bestwil' gedwongen worden eigen keuzen en tradities op te geven. De kritiek op de uitvoering treft de zittende president, zijn ministers en de neoconservatieve geestdrijvers door wie zij zich hebben laten inspireren; maar dat weerhoudt critici er niet van de doctrine zelf te omarmen.

Een oproep daartoe was 16 juli jl. te lezen in *The New York Times*. Robert Wright, *senior fellow* aan de *New America Foundation*, steekt zijn medeprogessieven (*liberals* in het Amerikaanse politieke jargon) in dit artikel een hart onder de riem. Jullie hebben, zegt Wright, jezelf altijd willen zien als idealisten, bezorgd over het welzijn van de mensheid. Maar idealisme heeft veel van zijn glans verloren sinds de *neocons* zich daarvan meester hebben gemaakt, met hun ijveren voor de verbreiding van democratie en mensenrechten. Dat heeft de *liberals* tot een nieuwe ronde van pijnlijk

zelfonderzoek gebracht.

Gelukkig, meent Wright, is de keuze tussen kil klinisch eigenbelang en gevaarlijk naïef altruïsme een valse keuze. In een wereld waarin we steeds meer te maken hebben met *nonstate actors* (niet van staten afhankelijke activisten), is het mogelijk een buitenlandse politiek te ontwikkelen waarin de humanitaire doelen van idealisten verzoend worden met de krachtige logica van realisten. Wright heeft voor dit volgens hem nieuwe leerstuk in de theorie van de internationale betrekkingen al een naam bedacht: 'progressief realisme'.

Wat houdt dit in? Ten eerste, geloof in vooruitgang. En wat is vooruitgang? De vrije markt verbreidt zich over de wereld dank zij de kracht van haar productiviteit. Economische vrijheid bevordert politieke vrijheid. Ten tweede, sta *free riders* niet toe te profiteren van het bloed dat Amerika plengt en de offers die het brengt. Ten derde, als het oplossen van een probleem als dat in Darfur internationaal terrorisme dwarsboomt, dienen de kosten van zo'n missie te worden gedeeld.

Ondanks de veelbelovende woorden die deze auteur over heeft voor een beter internationaal, want multilateraal georiënteerd gedrag van de Verenigde Staten waarbij rekening wordt gehouden met bondgenoten en strategische partners, klinkt het toch alsof ook progressieve realisten voor de wereld willen uitmaken wat goed is en hoe het goede dient te worden verwezenlijkt. Luisterend naar Wright en naar steeds luider wordende stemmen in de Democratische partij doet de wereld er daarom verstandig aan

niet al te veel te verwachten van een eventuele *regime change* in Washington in 2008, en van de Congresverkiezingen komende maand. 'Natuurlijk', schrijft Wright, 'dienen we de capaciteit te behouden om onze macht overal en op ieder gewenst moment te projecteren.' Houdt dit in gedachten bij een Republikeins verlies van de meerderheid in Senaat en/of Huis van Afgevaardigden.

Wrights multilateralisme zou Europeanen in de verleiding kunnen brengen. Zij zouden er beter aan doen het voorbeeld van Odysseus te volgen en zich aan de mast van hun scheepje te laten vastbinden. Europeanen zijn gevoelig voor dit sirenengezag. Vier jaar lang, de eerste termijn van president Bush, hebben zij geloofd in de wil en het vermogen van minister Colin Powell om Washingtons buitenlands beleid in Europese richting te dwingen, tot aan Powells vernederende optreden in de VN-Veiligheidsraad toe, waarmee hij ten slotte zijn laatste geloofwaardigheid verspeelde.

Sinds het begin van Bush' tweede termijn heeft Europa zijn kaarten gezet op Powells opvolger, Condoleezza Rice, en op de gedachte dat de tegenslagen in Irak Bush murw hebben gemaakt. Rice heeft, zo luidt de redenering, een reputatie te verliezen als kenner van de Europese verhoudingen en als behorend tot de realistische school – waartoe ook de meeste Europese leiders zich graag bekennen. 'Irak' dwingt de Amerikaanse regering naar haar partners te luisteren, zo luidt de laatste wijsheid.

Nieuwe voorkeur voor diplomatie?

De plotselinge bereidheid van de Amerikaanse regering aan rechtstreekse onderhandelingen over Irans nucleaire plannen deel te nemen, wordt in Europa uitgelegd als het resultaat van een aan Rice toegeschreven voorkeur voor diplomatie, voorkeur die het zou hebben gewonnen van de verlangens

van andere presidentiële adviseurs om hardhandig met de *ayatollahs* af te rekenen. Rice als een Powell in nieuwe gedaante. De Amerikaanse manoeuvre bracht de Europeanen ertoe het diplomatieke initiatief uit handen te geven en zich aan te sluiten bij een beleid van escalatie voor het geval Iran zou blijven weigeren het weer op gang gebrachte proces van uraniumverrijking opnieuw en voorgoed te stoppen. De escalatie is inmiddels in volle gang.

Een andere verbetering zien bijvoorbeeld de lidstaten van de NAVO in de Amerikaanse bereidheid tot samenwerking met 'de coalitie' in Afghanistan. Niet alle leden van deze organisatie zijn even gretig bij het verlenen van werkelijke militaire steun, maar zij hebben toch maar eensgezind ermee ingestemd dat de NAVO de leiding op zich nam van de zogeheten internationale stabilisatiemacht in dat land. Met andere woorden, zij ondersteunen het uitgangspunt dat het gestaag groeiend aantal Talibanstrijders 'robuust' tegemoet moet worden getreden, wil de wederopbouw een kans maken. Een uitgangspunt dat geen rekening wenst te houden met de feitelijke omstandigheden in het land. *Collateral damage* onder de bevolking wordt aanvaardbaar geacht.

Dat de Amerikanen bij de aanvang van hun interventie in Afghanistan de NAVO hebben gebruusd, is inmiddels vergeten en vergeven. De veiligheid van Europa wordt verdedigd aan de Hindukush, is de vergezochte rationalisatie van de operatie. In werkelijkheid bepalen de Amerikanen waar en hoe de stabilisatiemacht optreedt en doet zij vooral dienst als reservoir van hulptroepen. Wel roepen hoge Europese officieren om strijd dat zij de fouten van de Amerikanen niet zullen herhalen. Waarbij valt te denken aan het 's nachts binnenvallen van woonhuizen, inbegrepen de voor vrouwen gereserveerde ruimte, vernederende behandeling van man-

nelijke bewoners en bombardementen waarbij veel onschuldige burgers het slachtoffer worden. Het gaat om de *hearts and minds* van de Afghanen, hebben de *spindoctors* verzonnen, en de Europese militairen zeggen hun dat na. Inmiddels bombarderen Nederlandse F-16's volop mee.

De scheidslijn in het internationale discours loopt overigens niet tussen resultaatbeluste hervormers van allerlei pluimage aan de ene kant en Cassandra's aan de andere. Centraal staat de versimpeling van de historische werkelijkheid waaraan de meeste waarnemers zich schuldig maken. Zo is het in het spraakgebruik aanvaard de wereld te verdelen in wij, de democraten, en zij, de terroristen. Talibaan, Al Qaeda, Hezbollah, Hamas zijn terroristen, ook al blijken de terroristenlijstjes die zowel landen als internationale organisaties hanteren, niet helemaal met elkaar te kloppen. Het gezegde dat de terrorist van de een de vrijheidsstrijder van de ander is, is nog steeds actueel, wat de grensoverschrijdende conversatie er ook niet eenvoudiger op maakt.

De actuele politieke geschiedschrijving begint tegenwoordig meestal met een terroristische daad, zoals *nine eleven*. Daarna wijkt de politieke analyse voor virulent moralisme; belangstelling voor het waarom van de terroristische daad verdampt boven het vuur van de verontwaardiging. Wél ontstaat enige schakering naarmate meer bekend wordt, zoals de constatering dat de aanslagen in Londen in juli 2005 *home grown* waren, wellicht door het voorbeeld van Al Qaeda waren geïnspireerd, maar uiteindelijk géén verbinding te zien gaven met een internationaal terroristisch netwerk. Hetzelfde lijkt te kunnen worden gezegd van de zg. Hofstadgroep – die overigens, dat mag niet worden vergeten, geen enkele terroristische daad heeft gepleegd, maar wel in het gevang is geëindigd.

Hoe Amerika het fundamentalisme opwekte

Maar wat ging er nu aan het terrorisme van de 'politieke islam' vooraf? Robert Dreyfuss geeft in zijn *Devil's Game* een intrigerende inkijk. De politieke islam, de moslimfundamentalistische beweging met zedingsdrang, is niet van vandaag of gisteren en heeft zich vanaf het begin kunnen koesteren in de welwillende belangstelling van Westerse politieke leiders, ten koste van seculiere individuen en groepen die naar hun aard dichter bij 'onze' cultuur stonden, maar niet in ruil daarvoor op protectie mochten rekenen.

We gaan ver terug in de tijd. Dreyfuss begint zijn eerste hoofdstuk zo: in 1885, honderd jaar vóór afgezanten van de regering-Reagan in het geheim Ayatollah Khomeini's Iran benaderden, een eeuw vóór de Verenigde Staten miljarden dollars spendeerden aan de ondersteuning van een anti-sovjet-*jihad* in Afghanistan, geleid door islamitische fundamentalistische *muyahideen*, had een rondreizende Perzisch-Afghaanse activist in Londen een ontmoeting met een lid van de Britse inlichtingendienst en deskundigen op het terrein van de buitenlandse politiek, waarbij hij hun een controversieel idee voorlegde. Zou Britannïë, zo vroeg de bezoeker zich hardop af, geïnteresseerd zijn in het organiseren van een pan-islamitische alliantie van Egypte, Turkije, Perzië en Afghanistan, gericht tegen tsaristisch Rusland?

Het was, voegt de auteur eraan toe, het tijdperk van de *Great Game*, de worsteling tussen Rusland en Engeland om de controle over Centraal-Azië. De man in kwestie was Jamal Eddine al-Afghani, volgens Dreyfuss een Brits geheim agent in India en Egypte, stichter van de pan-Islam en in die zin de betovergrootvader van Osama bin Laden. Uit de ideologisch-religieuze erfenis van Afghani verrees de Moslim Broederschap, met vertakkingen in alle moslimstaten, in Europa

en in de Verenigde Staten, en met zijn hoofdkwartier in Zwitserland. Maar het bleef niet bij Britse samenwerking met de Broederschap. Twee andere, onderling rivaliserende, machtscentra werden ingezet om het olierijke deel van de Turkse nalatenschap vast in Britse handen te krijgen. Nog vóór de Eerste Wereldoorlog een einde maakte aan het Ottomaanse sultanaat, hadden de Britten op het Arabisch schiereiland een ultra-fundamentalistische groep in het zadel geholpen, die werd geleid door de clan van Ibn Saud. Tegelijkertijd maakten zij gemene zaak met een andere Arabische familie, de Hasjemieten van Mekka, zelfbenoemde beschermers van de heilige plaatsen van de islam en rechtstreekse afstammelingen van de Profeet. (Dreyfuss noemt deze claim vals.) Londen zag zijn kans en maakte de clan tot heersers van nieuw gecreëerde staten als het olierijke koninkrijk Irak en het strategisch gelegen emiraat Transjordanië, na de onderwerping van de Palestijnse westelijke Jordaanoever eind jaren veertig van de vorige eeuw omgedoopt in het koninkrijk Jordanië.

De idee van een herstel van het middeleeuwse kalifaat – tot en met El Andalus en tot ver in Midden-Europa – was, schrijft Dreyfuss, in de jaren tachtig van de negentiende eeuw een nieuw, revolutionair concept. 'In geen eeuwen hadden moslims van de uitdaging gehoord om hun maatschappij te vernieuwen in overeenstemming met de methoden van de vroege kaliefen.' Maar de uitdaging werd, gedurende de Eerste Wereldoorlog, ook opgepakt door de Britten, in het bijzonder door T.E. Lawrence (of Arabia) en het Arabische Bureau in Kairo. Zij wierven postuum voor de ideeën van Afghani en zijn nazaat Abduh voor een nieuw kalifaat, een kalifaat dat in één slag het afbrokkelende Turkse imperium zou ondermijnen en Rusland bedreigen. In de tussentijd verpletterden de Britten

opkomende Egyptische nationalist die, geïnspireerd door Europese voorbeelden, de stichting van een seculiere staat nastreefden.

Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog waren de geruchten over de aanwezigheid van olie in het Midden-Oosten realiteit gebleken. De stamhoofden van het gebied werden met kanonneerbootdiplomatie tot het verlenen van concessies gedwongen. Plotseling, schrijft Dreyfuss, kreeg de Perzische Golf strategische betekenis. De regio zagen de Britten oorspronkelijk als een schakel in de keten die reikte van Suez tot India, de ankers van hun imperium. Maar geleidelijk aan veranderde er iets. Suez en India evolueerden langzamerhand tot bases die de Britten in staat stelden hun snel toenemende oliebelangen in Zuid-Perzië, Irak en de Golf veilig te stellen.

Het Britse monopolie zou niet lang duren. In februari 1945 ontmoette de Amerikaanse president Franklin D. Roosevelt, op de terugweg van Jalta, waar hij met Stalin en Churchill afspraken had gemaakt over de naoorlogse wereld, koning Abdel Aziz ibn Saud. De ontmoeting vond plaats op een jacht dat voor anker was gegaan in het Grote Bittermeer. Deze ontmoeting wordt gezien als het begin van de Amerikaanse bemoeienis met de regio. Maar al in 1933 had het Arabisch-Amerikaanse Aramco een Saudische concessie verworven. Voor een appel en een ei, meent Dreyfuss, had de koning de grootste schat van zijn land weggegeven. In 1943 had Roosevelt vervolgens verklaard dat de verdediging van Saudi-Arabië van vitaal belang was voor de verdediging van de Verenigde Staten. Midden in de Tweede Wereldoorlog verklaarde hij tegenover de Britse ambassadeur Lord Halifax: 'Perzische olie is van jullie. We delen de olie van Koeweit en Irak. Wat Saudi-Arabisch olie betreft, die is van ons.'

Het duurde niet lang of die verdeling werd ongedaan gemaakt. Begin

jaren vijftig naast de democratisch gekozen nationalistische Perzische premier Mohammed Mossadegh de *Anglo-Persian Oil Company* en hij verdreef de sjah uit zijn paleis. Maar in 1953 grepen de CIA en MI6 in en plaatsten Mohammed Reza Pahlavi weer op zijn troon. In het voorbijgaan stelden de Amerikanen de Iraanse olievoorraad veilig voor zichzelf. Dat zou zo blijven tot 1978.

Khomeini was een mysterie. Het verhaal van de coup van CIA en MI6 in Iran is vaak verteld, schrijft Dreyfuss, maar nauwelijks bekend is dat Irans geestelijkheid nauw samenwerkte met beide geheime diensten om Mossadegh ten val te brengen, na hem aanvankelijk te hebben gesteund. Een hoofdrol speelde ayatollah Seyyed Abdolqassem Kashani, de belangrijkste vertegenwoordiger van de Moslim Broederschap in Iran en de mentor van ayatollah Ruhollah Khomeini, die evenals zijn broeders in het geloof deelnam aan de door de CIA gesponsorde straatacties voor *herstel* van de sjah op zijn troon. De ironie wil dat Khomeini 25 jaar later de sjah definitief ten val bracht.

Nieuwe haarden van onrust, zoals de fundamentalistische opstand van de Afghaanse *mujahideen* tegen het door de Sovjetunie gesteunde regime in Kabul, en de *regime change* in Iran, met de vernederende bezetting van de Amerikaanse ambassade in Teheran, eisten de aandacht van Washington op.

Een duivels spel

Dreyfuss: 'Het is geen vraag of de Amerikaanse steun voor de *mujahideen*, waarvan de harde kern van islamisten het meest profiteerde, een catastrofale misrekening was. Het verwoestte Afghanistan zelf, het leidde tot de ondergang van de regering en schiep een landschap dat werd beheerst door krijgsheren, zowel islamisten als anderen. Het schiep een

wereldomvattend netwerk van geofende islamistische strijders afkomstig uit een reeks van landen, onderling gelieerd en verbonden met het vervolgens door Osama bin Laden gestichte Al Qaeda. Het liet een verscheurde natie achter, die Al Qaeda en andere terroristische organisaties gastvrijheid bood. En het schiep de voorwaarden waaronder Pakistans geheime dienst ISI in de jaren negentig de groei van de Talibaanbeweging kon bevorderen.'

Ook vandaag de dag, schrijft de auteur, zijn de hardnekkigste supporters van de *war on terror* ervan overtuigd dat dit de juiste politiek was. (Zo verklaarde de veiligheidsadviseur van president Carter, Zbigniew Brzezinski, tegenover *Le Figaro* dat hij precies als destijds, eind jaren zeventig, zou adviseren de opstand in Afghanistan tegen de communistische regering met wapens te steunen. Dat gebeurde inderdaad nog vóór de Sovjets Afghanistan binnenvielen.)

Sinds *nine eleven* zou de indruk kunnen ontstaan dat de Amerikaanse strategie ten opzichte van de fundamentalistische islam 180 graden gedraaid is. De *war on terror* wordt immers gevoerd tegen terroristen van fundamentalistische huize. Maar de werkelijkheid is ingewikkelder. Opnieuw maken de Amerikanen gebruik van Afghaanse krijgsheren, ditmaal in hun strijd met de Talibaan. Wie goed kijkt, ziet niet een oorlog tegen terroristen – over Osama praat niemand meer – maar een burgeroorlog tussen uiteenlopende groepen extremisten waaraan de Amerikanen, gesteund door een *coalition of the willing*, deelnemen. Zo is de zogenoemde bevrijding van Irak ten koste gegaan van een seculier regime, weliswaar het verloederde restant van wat eens een nationaal socialistische Arabische massabeweging was, maar toch een dam tegen de politieke islam. De invasie van Irak bracht de sji'itische meerderheid aan de macht, waarvan

ten minste een deel met het Iraanse sji'itische regime pacteert. Zoals Iran zijn burgers onderwerpt aan islamistische wetgeving en voorschriften, zo volgen sji'itische leiders in Irak dit voorbeeld.

Dreyfuss sluit zijn boek af met: '*The devil's game continues.*' In Libanon wordt zijn constatering bewaarheid. Dreyfuss concludeert dat de crisis in het Midden-Oosten en de daaruit voortvloeiende bedreiging van de democratische wereld door het internationale terrorisme op rekening van die zelfde wereld moeten worden geschreven. Het was haar machtshonger die haar voortdurend de verkeerde keuzen deed maken. Haar bijziendheid leidde ertoe dat zij géén oog had voor een alternatief: aansluiting zoeken bij op Europese voorbeelden stoelende modernistische nationalistische bewegingen in de regio. Zelfs na *nine eleven* blijft het Westen de vriendschap zoeken van het fundamentalistische Saoedi-Arabië, van islamistische *muyahideen* in Afghanistan en van even islamistische sji'ieten in het zogeheten bevrijde Irak. Lakmoesproef is de positie van de vrouw in die gemeenschappen. De uitslag van die test stemt niet tot optimisme.

Fascisme en nieuwe wereldorde

Ivo Mosley, kleinzoon van de Britse fascistische leider Sir Oswald Mosley, gaat een stap verder en zoekt de verklaring voor de ontsporing van de westerse democratieën in het Midden-Oosten in de structuur van die democratieën zelf. Refererend aan Churchills beroemde uitspraak dat democratie de minst slechte regeringsvorm is, stelt de auteur dat er toch een steeds bredere kloof is ontstaan tussen wat wij ervan verwachten en wat de werkelijkheid is. Dat is het geval, somt Mosley op, wanneer 'democratie' ertoe beperkt blijft om de paar jaar een stel schelmen eruit te gooien, alleen om weer een ander stel schelmen

binnen te laten, wanneer zij tot steeds meer regulering en tot toenemend toezicht op onze manier van leven leidt, terwijl zij ons anderzijds met een groeiend onzinnig en verspillend *management* opzadelt, wanneer zij aan problemen die ons allen raken, zoals drugs en aantasting van ons milieu, voorbijgaat, maar met graagte oorlog voert, wanneer wij argwanend zijn ten opzichte van iedere uitlating van hen die ons vertegenwoordigen.

De gevaren voor 'ware democratie' ziet Mosley in de moderne onderneming en de staat die als een onderneming is georganiseerd. Een belangrijk element is de beperkte wettelijke aansprakelijkheid van een onderneming. Wanneer een onderneming schuldig wordt bevonden aan het plegen van een misdaad, is een boete het enige praktische antwoord. Hoewel een onderneming voor de wet een persoon is, meent Mosley ironisch, heeft nimmer een onderneming gevangenisstraf gekregen. Leaders van ondernemingen treft dat lot soms wel, maar dan alleen in het geval zij hun aandeelhouders hebben benadeeld, niet wegens onwettige daden jegens werknemers en consumenten, of in samenhang met corrupte buitenlandse regeringen, monopolies, gifschandalen of het niet nakomen van contracten.

De *corporate state*, meent de auteur vervolgens, is een staat met een doel dat ver uitgaat boven wat in Nederland wel de nachtwakerstaat wordt genoemd. De *corporate state* handhaaft zich door het electoraat 'managementoplossingen' aan te bieden op gebieden als onderwijs, gezondheid, verkeer, cultuur, milieu, veiligheid, landbouw en wetenschap. Dit vereist voortdurend meer geld en macht, opdat de staat zijn beloften kan waarmaken. 'Fascisme en communisme waren extreme versies van de *corporate state*. Maar het model is nog steeds onder ons', gedragen door de zekerheid dat dit is 'wat het volk wil'.

De *corporate state* steunt de internationale belangen van ondernemingen die uit zijn op monopolie en voordeel, ook wanneer dat ingaat tegen de belangen van stabiliteit en wederzijds welzijn. Opeenvolgende regeringen hebben zo de *goodwill* van de wereld tegenover Amerika verspeeld door *sponsor* te zijn van de activiteiten van *corporate robbers*. En dat geldt niet alleen voor Amerika, maar ook voor Europese regeringen.

Mosley ziet zijn zorgen bevestigd in *The Project for a New American Century*, geschreven door personen die later tot de regering van Bush jr. toetraden. Daarin ziet hij Amerika's wil om met hulp van de nieuwste technologie zijn positie als supermogendheid in de wereld te handhaven. Een mop illustreert de denkbare werkelijkheid. Saddam vertelt Bush hoeveel plezier hij beleeft aan 'Star Trek'. Maar iets brengt hem in verwarring, er is een zwarte, een vrouw en 'zelfs' een Schot aan boord. 'Maar waarom geen moslim?' 'Dat is omdat het over de toekomst gaat, Saddam,' antwoordt Bush.

Nationale Veiligheidsraad

Waar Mosley de aandacht vestigt op de invloed van historisch gegroeide maatschappelijke en politieke structuren op de uitkomsten van het buitenlands beleid, daar gaat *David Rothkopfs* aandacht in de eerste plaats uit naar de structuur waarbinnen dat beleid metterdaad wordt ontwikkeld en tot stand komt. Als het belangrijkste machtscentrum gedurende de Koude Oorlog maar ook in de periode daarna, onderzoekt hij de handelingen van de Amerikaanse Nationale Veiligheidsraad vanaf de schepping van dit orgaan door president Truman in 1947 tot op de dag van heden – en de relaties van de Raad met de andere regeringsorganen die invloed uitoefenen op Amerika's buitenlandse politiek.

Rothkopf was onder meer directeur van *Kissinger Associates* en adjunct-

onderminister voor Internationale Handel onder Clinton. De rode draad in Rothkopfs verhaal is dat tot dusver iedere president zijn eigen Veiligheidsraad heeft geschapen. De directe betrokkenheid van bijvoorbeeld Carter bij de dagelijkse gebeurtenissen in de wereld en bij de details van het gevoerde beleid, stond in schril contrast met de lichte toets van zijn directe opvolger, Ronald Reagan, waarvan verregaande wetteloosheid in de afwikkeling van Amerika's buitenlandse betrekkingen het resultaat was.

Running the World is meer dan een afstandelijke, wetenschappelijke analyse van ruim een halve eeuw geschiedenis. Vooral wanneer de actualiteit aan bod komt, krijgt de geschiedschrijving extra spanning. Zo laat Rothkopf zien hoe Amerika's bondgenoten zich hebben verkeken op de verhoudingen binnen de regering-Bush. Al eerder kwam ter sprake hoezeer bijvoorbeeld Europese regeringen zich hebben vergist in Colin Powell. De auteur citeert 'een topambtenaar van het State Department die gedurende diens hele termijn als bewindsman zeer nauw met Powell samenwerkte'. Iedereen, vertelt deze zegsman, wilde Powell kleden in zijn eigen kleren. 'Mensen die tegen de oorlog zijn, menen dat Colin Powell tegen de oorlog is. Mensen die zouden zijn vertrokken, menen dat Powell had moeten vertrekken. Hij is de projectie van iedereen van centrum rechts tot uiterst links in het politieke spectrum. Er zijn veel mensen die zich met hem vereenzelvigen. Zij denken: ik ben pienter en hij is pienter. Ik ben eerzaam, hij is eerzaam.'

De zegsman verwijst vervolgens naar Powells eerste bezoek aan de rondetafel van het *World Economic Forum* in Davos, nog vóór de oorlog tegen Irak uitbrak. Daar vertelde hij de Europeanen: 'Ik ben niet de man die jullie denken. Ik vecht niet voor jullie zaak in de Amerikaanse regering. Ik denk anders dan jullie. Ik denk dat we

Irak moeten aanpakken. Jullie moeten begrijpen dat ik niet Europa's woordvoerder ben binnen de Administratie.' Dat was voor de Europese leiders het moment geweest Powell op zijn woord te geloven. Maar zij hebben het ongebruikt voorbij laten gaan: tot hun eigen nadeel.

Dit alles betekende niet dat Powell geen problemen had in de Nationale Veiligheidsraad. Bush zag de bewindsmen en diens medewerkers ten slotte als een bron van spanning binnen zijn regering waar hij buiten kon. En dat leidde, meent Rothkopf, tot de vervanging van de uitgesproken en duidelijk gefrustreerde Powell door de tot het uiterste loyale, praktisch een lid van de familie zijnde Condoleezza Rice.

Het werkelijke machtscentrum bevindt zich thans in het Witte Huis annex het Pentagon. De grap is van vice-president Dick Cheney: 'Als ik naar Don Rumsfeld kijk, zie ik een uitstekende minister van Defensie. Wanneer Rumsfeld naar mij kijkt, ziet hij een voormalige assistent van Don Rumsfeld.' (Dat was inderdaad de relatie tussen beide mannen in de regering-Ford midden jaren zeventig, toen Rumsfeld enige tijd de staf in het Witte Huis leidde.)

Het oordeel van Dick en 'Rummy' zette ten slotte de toon voor de regering. Delen van Powells beruchte getuigenis voor de VN-Veiligheidsraad in februari 2003, aan de vooravond van de inval in Irak, waren geschreven door de omstreden 'Scooter' Libby en andere stafleden van de vice-president. In strijd met de verkregen inlichtingen van de CIA concludeerde het duo dat er bewijzen waren voor betrekkingen tussen Saddam Hoessein en Al Qaeda. Het tweetal kreeg ongelijk, maar tot op de dag van vandaag meent een meerderheid van de Amerikanen dat dit wél het geval was. Cheney en Rumsfeld laten dat zo.

Een bewapend gekkenhuis

Als het gaat om visies op oorzaken en gevolgen van de Amerikaanse reactie op *nine eleven*, moet men ook kennis nemen van Greg Palasts *Armed Madhouse*. Waar andere waarnemers de *war on terror* ofwel een *Clash of Civilizations* zien, ziet Palast een hevige conflict binnen het Amerikaanse machtscentrum. Aan de ene kant de *neocons*, aan de andere de Amerikaanse oliebelangen, met daar ergens tussenin het *State Department* en, aanvankelijk, enkele geheime diensten. Alle drie groepen belanghebbenden waren er op een zeker moment van overtuigd dat Saddam Hoessein moest vertrekken. Maar hun motieven liepen zeer uiteen.

Het *State Department* onderscheidde zich niet zozeer door strategisch inzicht als wel door een tactisch plan. Het departement gaf de voorkeur aan een staatsgreep door een meer handelbare officier dan de tiran van Bagdad. De zoektocht naar een dergelijke figuur heeft kennelijk niets opgeleverd.

De *neocons* wensten – dat is intussen geen nieuws meer – een zonnig geweldadige invoering van markt en democratie in de regio, te beginnen in Irak. Enige tijd moesten oude Arabische partners van Washington als de koningen van Saoedi-Arabië en Jordanië en president Mubarak van Egypte zelfs het ergste vrezen. Zij werden immers door de felste *neocons* aangewezen als bronnen van alle kwaad, die zo spoedig mogelijk moesten worden gedempt. De Iraakse olievoorraden dienden in dit scenario als financieringsbron voor alle nog volgende avonturen.

Dat laatste was geheel in strijd met de wensen van de *oliebelangen* in de Verenigde Staten. Om deze stelling te onderbouwen, ontwikkelt Palast een intrigerende theorie. De mensheid is vele jaren lang wijs gemaakt dat de wereldolievoorraad zijn piek

bereikt omstreeks het jaar 2006.

Dat heeft de mythologie gevoed dat olie schaars is en beheersing van de oliebronnen voor geïndustrialiseerde staten een noodzakelijkheid. Palast stelt dat het omgekeerde waar is. Er is een praktisch oneindige voorraad olie beschikbaar, met als dreigend gevolg structureel te lage prijzen en, voor de exploitanten, dalende inkomens. Het is daarom nooit de bedoeling geweest oliebronnen tot hun volle capaciteit te ontwikkelen. Het is de taak van de OPEC, het oliekartel, vraag en aanbod in evenwicht te houden tegen renderende prijzen. Beheer van de bronnen is essentieel, niet om ze te kunnen uitsputten, maar om de oliestroom onder controle te houden. Voor het behoud van de balans zorgt Saoedi-Arabië. Dit verklaart de hechte band tussen Amerika en de Saoedische koninklijke familie.

De opeenvolging van Amerikaanse satrapen in het bezette Irak toont volgens de auteur de schommelingen in de machtsverhoudingen tussen deze groepen belanghebbenden in Washington; een hilarisch verhaal, hoe menonterend de resultaten van dit bizarre conflict ook zijn uitgevallen.

Onrustbarend in deze analyse is de factor chaos. Beide groepen lobbyisten lijken belang bij chaos te hebben. De *neocons* doen er niet geheimzinnig over. Zij spreken van 'creatieve vernietiging', toepassing van de wet dat je eieren moet breken, wil je een omelet bakken. De oliemannen zouden op het oog tevreden moeten kunnen zijn met een stabiel oligopolie van olieproducerende landen. Dank zij de chaos van het moment – Afghanistan, Irak, Iran, Libanon – is de olieprijs hoger dan ooit. Dat kan belanghebbenden op een idee brengen. Chaos loont.

Drs J. Sampiemon is commentator van *NRC Handelsblad*.

Staat de keizer naakt?

Amerika's vermeende geopolitieke nachtmerrie

De afgelopen maanden schreven sommige analisten wat enkele jaren geleden nog ondenkbaar was; de Amerikaanse macht in de wereld zou tanende zijn. Sterker nog, het moment van een 'geopolitieke herschikking' in de mondiale verhoudingen zou nabij zijn, of zelfs reeds volop onderweg. Eén van hen is de Amerikaanse auteur William F. Engdahl, van wie in mei 2006 in *Asia Times* het artikel 'The US's Geopolitical Nightmare' verscheen.¹ In deze bijdrage nemen we Engdahls opmerkingen als basis voor een kritische analyse. Staat de keizer in Washington inderdaad naakt? En, hoe dient de huidige ontwikkeling in de geostrategische verhoudingen (in de meest brede betekenis) geëvalueerd te worden?

William Engdahl is auteur van *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, waarin hij een alternatieve visie op de internationale politiek van de 20ste eeuw presenteert.² Dit boek is evenwel geenszins zijn eerste wapenfeit. Al dertig jaar schrijft Engdahl over geopolitieke, economische en energie-vraagstukken; recent stelt hij zich in zijn geschriften ernstige vragen over de internationale positie van de Verenigde Staten.

Wat is de centrale leidraad in Engdahls analyse? In essentie trekt hij een historische parallel tussen de ondergang van het Britse rijk en de situatie waar de Verenigde Staten zich thans in zouden bevinden. De macht van Londen was in wezen gefundeerd op drie pijlers; 1 de beheersing van de wereldhandel over de wereldzeeën;

2 de centrale rol in het internationale bancaire verkeer; en 3 de geopolitieke controle over de grondstoffen. De torenhoge Britse nationale schuld deed evenwel het kaartenhuis in elkaar storten. Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was het *Empire* virtueel failliet, met Washington als belangrijkste kredietverschaffer. Tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog was ook de Britse goudvoorraad in Amerikaanse handen, waarmee de transitie een feit was. De Verenigde Staten namen de Britse rol op de andere twee pijlers over. Veel te laat besepte het Britse establishment dat het *Empire* voorgoed tot het verleden behoorde. Engdahl meent dat we thans een soortgelijke geopolitieke revolutie meemaken. *Uncle Sam* gaat er prat op de 'full spectrum dominance'³ te verwezenlijken en te handhaven. Washington gelooft heilig in de nieuwe post-9/11-missie om de wereld 'te bevrijden' van de vloek van het terrorisme, en dat met ongekende militaire en veiligheidsuitgaven. Maar haast ongemerkt verschuift volgens Engdahl de mondiale geostrategische balans in Amerikaans nadeel, tot het te laat zal zijn...

Kortom, de strijd tegen het terrorisme zou Bush jr. en de zijnen verblinden. De neo-conservatieve aanpak van de belangrijkste *high politics*-dossiers van vandaag zou op termijn de pijlers van de Amerikaanse geopolitieke positie ondergraven en de 'mondiale herschikking' eigenlijk alleen maar in de hand werken. Laten we Engdahls analyse eens van naderbij bestuderen. Wat zijn de basisdimensies in

zijn betoog? Wat bedoelt hij met de 'geopolitieke nachtmerrie'?

Democratie van bovenaf

Engdahl start zijn analyse met de praxis van de 'Bush-doctrine', die preventieve en preëemptieve oorlogen legitimeert en die via actieve en passieve weg de 'democratie' in de wereld tracht te vestigen, in het bijzonder in het Midden-Oosten en in Eurazië. Volgens Engdahl en een steeds groeiende groep van analisten spreekt het dossier-Irak op dit vlak boekdelen. De idee dat het mogelijk zou zijn van buitenaf een democratie 'top-down' te vestigen in dit uiterst complexe gebied, is een illusie gebleken. In plaats van de positie van de Verenigde Staten in de regio te versterken, heeft het juist hun beperkte macht aangetoond.

Toen Engdahl deze ideeën voor het eerst verkondigde, meende de coalitie nog dat zij alles onder controle had, ondanks de dagelijkse terroristische aanslagen in Bagdad en daarbuiten. Begin augustus 2006 erkende generaal John Abizaid, hoofd van US CENTCOM, voor het Amerikaanse Congres evenwel dat de kans reëel is dat Irak verder zou afglijden naar een burgeroorlog, en territoriaal uiteen zou vallen in een Koerdisch, soennitisch en sji'itisch deel. Hoewel Engdahl niet durft te beweren dat de Irakese oorlog van 2003 alleen ging om het waarborgen van de Amerikaanse olietoevoer, meent hij wel dat dit zeker een factor was binnen een bredere calculus. Tegelijkertijd heeft deze gebeurtenis echter een belangrijk *zijdelings effect* gehad; als

gevolg hiervan zou bij de Chinese leiders het besef zijn doorgedrongen dat de Verenigde Staten en China strategische concurrenten zijn wat betreft de olietoevoer. Washington heeft, met andere woorden, bedoeld of onbedoeld de deur wijd open gezet voor een veel ruwer internationaal klimaat, een *zero-sum game*, waarbij toegang tot de 'laatst overgebleven' energie- en grondstofvoorraden een belangrijke inzet vormt.

Een *tweede element* dat Engdahl aanhaalt, betreft het vrij controversiële en heikale punt van de verhouding tussen de *Israëlische lobby-groepen* en het Amerikaans buitenlands beleid. Onlangs schreven twee vooraanstaande hoogleraren Politieke Wetenschappen, John J. Mearsheimer en Stephen M. Walt, een *working paper*, getiteld 'The Israeli Lobby and U.S. Foreign Policy'. Hun analyse doorbrak een taboe; centrale leidraad in hun betoog was dat van alle lobbygroepen die het Amerikaans buitenlands beleid trachten te beïnvloeden, de Israëli's wellicht het meest succesvol zijn. Onder het huidige beleid van George W. Bush lijkt het wel of de Amerikaanse en Israëlische nationale belangen identiek zijn, terwijl men zich daar vanuit wetenschappelijk oogpunt ernstige vragen bij kan stellen.

Mearsheimer en Walt gingen nog verder; volgens hen was het vooral de Israëlische lobby die de omverwerping van Saddam Hoessein succesvol bepleitte. Een bijzonder gelijkaardig scenario zou zich thans voordoen met betrekking tot Iran en de vermeende 'niet-civiele' aanwending van zijn nucleaire expertise. Mearsheimer en Walt wilden Amerika waarschuwen⁴ dat de regering 'zorgwekkende imperialistische trekken' begint te vertonen.⁵

Het lijkt erop dat Engdahl deze analyse onderschrijft. Met de recente

oorlog tussen Israël en Hezbollah in Libanon (juli-augustus 2006) heeft deze kwestie nog een extra dimensie gekregen. De vraag dringt zich op of de Verenigde Staten nog wel de rol van 'honest broker' in de regio op zich kunnen nemen. De media en vele andere analisten hebben zich immers afgevraagd waarom het zo lang duurde vooraleer Bush en minister van buitenlandse zaken Rice metterdaad voor een 'staakt-het-vuren' pleitten. De aanvankelijke Amerikaanse reactie was dat de actie van Israël prima paste in de bredere mondiale strijd tegen het terrorisme. Los van de vraag of die militaire campagne de veiligheid in de regio nu heeft 'verbeterd', staat de kwestie van de verhouding tussen Amerika en Israël. Door zo openlijk achter Israël te staan, heeft Washington het zich wellicht veel moeilijker gemaakt in andere toekomstige dossiers in de regio gewicht uit te oefenen.

Recent uitte de voormalige Amerikaanse ambassadeur bij de Verenigde Naties, Richard Holbrooke, zich in vergelijkbare termen. Naar zijn mening moeten de Verenigde Staten Israël verdedigen, zo nodig met militaire middelen, maar men moet wel oog blijven hebben voor de vérgaande consequenties van de eigen daden en publieke verklaringen. Deze zijn naar Holbrookes mening de oorzaak van een 'ongekende aftakeling van de Amerikaanse positie in de wereld'.⁶

Betrekkingen met China

Vervolgens bestudeert Engdahl de recente Amerikaans-Chinese betrekkingen. Naar zijn mening slaat Washington hier niet alleen de plank mis, maar de recente ontwikkelingen in de Chinees-Amerikaanse betrekkingen zijn potentieel desastreus in hun consequenties. Engdahl verwijst hierbij vooral naar het staatsbezoek dat de Chinese president Hu in april

2006 aan Washington bracht. Het verloop ervan is volgens hem symbolisch voor de gespannen verhouding, die door de neo-conservatieven nog aanzwengeld zou worden. Eerst was er het incident waarbij een mensenrechten-activiste en Falun Gong-lid drie minuten lang de kans kreeg de China-politiek terzake te bekritisieren. Vervolgens speelde de fanfare van het Witte Huis 'per ongeluk' het verkeerde volkslied, dat van Taiwan... Dat was niet toevallig; de bedoeling was, aldus Engdahl, Hu voor de internationale camera's te vernederen.

De Chinese Volksrepubliek is echter één van de belangrijkste kredietverschaffers van de Verenigde Staten; naar schatting bezit de nationale bank in Peking 825 miljard aan reserves in Amerikaanse dollars.⁷ Peking en Washington zijn met elkaar verstrengeld in een symbiotische relatie,⁸ maar toch kiest Washington voor de confrontatie. Volgens Engdahl heeft de Chinese regering begrepen dat ze niet langer op Amerika moet rekenen; Hu had zo zijn eigen verrassing voor het Witte Huis in petto: onmiddellijk na zijn staatsbezoek aan Amerika vloog hij door naar Saoedi-Arabië, om daar een contract van 5,2 miljard dollar te tekenen met de *Saudi Basic Industries Corp* (SABIC) voor de constructie van een petrochemisch project in Noordoost-China. De Saoedi's hebben begrepen dat het uitspelen van deze twee strategische rivalen ten opzichte van elkaar hun een aardige stuiver kan opleveren. Overigens lijkt China wel met elke olieproducent *deals* te willen sluiten, zonder daarbij lastige vragen te stellen over mensenrechten e.d. Zo werd Hu en zijn gevolg al opgemerkt in het bijzijn van de Russische president Poetin (pijplijnproject in Siberië), enkele Afrikaanse leiders (Marokko, Kenia en Nigeria) én eind augustus 2006 zelfs bij de grootste uitdager van de Verenigde

Staten in het Westelijk Halfrond, de Venezolaanse president Hugo Chavez, die naarstig op zoek is naar kapitaal voor de ontginning van het Orinoco-zwarte olieveld.

Eurazië

Tot slot behandelt Engdahl de veranderende *geostrategische verhoudingen in Eurazië*. Ook de Iraanse president Ahmedinejad staat blijkbaar in Hu's adressenboek. Engdahl meent dat vooral de in 2001 opgerichte Shanghai Cooperation Organisation (SCO, met Rusland, China, Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizië, Tadzjikistan als leden, en Pakistan en India als waarnemers) en haar opname van Iran als nieuw waarnemend lid tot een 'dramatische wijziging' in de geostrategische verhoudingen zou kunnen leiden. Op die wijze zou Ahmedinejad zijn hand kunnen leggen op broodnodige technologieën, investeringen en handelsinkomsten. Washington heeft al eerder zijn wens uitgedrukt 'waarnemend lidmaatschap' te verwerven binnen de SCO, wat werd afgewezen. Het Iraanse lidmaatschap als 'waarnemer' in de SCO zou volgens Engdahl deze groep van landen omvormen tot een ware anti-hegemoniale macht, die ook zijn invloed zou doen gelden op andere traditionele Amerikaanse bondgenoten in Azië. Hij vermeldt in dit verband bijvoorbeeld India, dat gezien zijn groeiende bevolking ook al lonkt naar de olievelden van Iran, maar door Washington wordt aangemaand om 'in het gareel' te blijven.

De vraag dringt zich op of Engdahls grote vrees inzake de Shanghai Cooperation Organisation als naar eenheid strevende geopolitieke uitdager van de Verenigde Staten wel bewaarheid zal worden.⁹ Vooralsnog dient te worden onderstreept dat haar leden toch wel een bonte verzameling van landen inhouden, die zo elk hun eigen interne problemen

hebben, en waarvan de onderlinge verhoudingen niet vrij zijn van rivaliteit. Zoals Nixon en Kissinger al in de jaren '70 van de vorige eeuw beseften, zijn de Russisch-Chinese betrekkingen gespannen. Op dit vlak zal het dus nog geen vaart lopen, tenzij Amerikaanse beleidsdaden of retoriek hen verder in elkaars richting zou drijven

Naakte keizer

Welke conclusies kunnen we uit dit alles trekken? Staat de keizer inderdaad naakt? En beleeft Washington thans een 'geopolitieke nachtmerrie'? Volgens sommigen loopt het zo'n vaart nog niet. Zo meent Alfred Pijpers dat Holbrookes these (die impliciet door Engdahl gedeeld wordt) als zou de wereld afstevener op een 'onbeheersbare crisis', geen steek houdt. De Verenigde Staten zouden, te zamen met de andere grote mogendheden, volop bezig zijn aan een gecoördineerde actie om terroristische (Hezbollah) en nucleaire (Iran) 'opstanden' te bedwingen,¹⁰ en – zo leest men haast tussen de regels door – een beetje 'vuurwerk' hoort daarbij.

Men kan zich evenwel afvragen in hoeverre het '9/11-prisma' op de internationale betrekkingen geen vervormd beeld geeft van wat er werkelijk aan de hand is. Timothy Garton Ash bood recent een interessante visie; het historische moment van een 'uni-multipolaire orde' onder aanvoering van de keizer uit Washington behoort alweer tot het verleden en we naderen in hoog tempo een periode in de geschiedenis die veel beter als een 'wereldwanorde' kan worden aangeduid, aldus Garton Ash. Deze wordt gekenmerkt door (opkomende) grote mogendheden die elkaar niet alleen passief maar ook actief bestrijden, gecombineerd met een hele reeks andere actoren, zoals terroristen, bedrijven en NGO's, die het netwerk van de internationale

betrekkingen veel te complex maken, om nog duidelijk in te schatten wat er allemaal speelt.¹¹ Men zou kunnen stellen dat de observaties die Engdahl en een groeiende groep van IB-onderzoekers maken, in het verlengde liggen van wat Charles A. Kupchan in 2002 al schreef in zijn boek *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. De Verenigde Staten zijn op 'strategische drift' en hebben dringende behoefte aan een meer alomvattende *grand strategy*, die de complexiteit van de internationale orde onder ogen ziet (inclusief de fundamentele geopolitieke krachten die het nieuwe wereldsysteem vormgeven), en die meer op de langere termijn werkt.

Net als aan het einde van de 19de eeuw, toen de geopolitiek voor het eerst ontstond, is er thans opnieuw sprake van een 'crisis in het meten van macht'.¹² De realiteit lijkt een haast schizofreen gelaat te vertonen; *enerzijds* zijn de Verenigde Staten nog steeds dé mondiale supermogendheid op militair vlak, en spelen ze een niet onaanzienlijke internationale rol op economisch, wetenschappelijk en cultureel gebied; *anderzijds* heeft de Amerikaanse regering door haar beleidsdaden en politieke retoriek van de laatste jaren haar 'geloofsbrieven' in de wereldopinie in ruime mate verspeeld. De achterdocht, die er een bijproduct van is, verspreidt zich haast als een virus onder de andere internationaal-politieke actoren, oude en nieuwe stijl. De door sommigen gebezigde opvatting als *zou* de keizer naakt zijn, is genoeg om enkele avonturiers de 'doos van pandora' te laten openen om zo het *vermeende* machtsvacuüm te vullen. Dat is de ware geopolitieke nachtmerrie die Amerika bedreigt.

Noten

- 1 De kwalificatie 'geopolitieke nachtmerrie' werd in april 2006 gelanceerd door de voormalige Amerikaanse minister van defensie onder Clinton, William Cohen. Hij waarschuwde voor een omgekeerd evenredige relatie tussen de (stijging van de) olieprijs en (een daling van) de Amerikaanse invloed.
- 2 In 2004 verschenen bij Pluto Press (ISBN: 0-7453-2309-X [paperback]).
- 3 De term 'full spectrum dominance' werd gelanceerd in mei 2000, in de *Joint Vision 2020* van het Amerikaanse ministerie van defensie. De Verenigde Staten dienen in staat te zijn welke vijand dan ook te land, ter zee, vanuit de lucht én de ruimte te verslaan. Om dat doel te bereiken, dient massaal geherinvesteerd te worden in nieuwe militaire capaciteiten.
- 4 Een recent artikel van Mearsheimer en Walt over dit onderwerp: 'Unrestricted Access', in: *Foreign Policy*, mei/juni 2006.
- 5 Dit wordt door anderen dan weer formeel ontkend: zie bijv. 'The Myth of American Empire', in: Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map*, New York: Berkeley Books, 2005, blz. 354-366.
- 6 Zie: Richard Holbrooke, 'Wereld dreigt te verzeilen in onbeheersbare crisis', in: *NRC Handelsblad*, 11 augustus 2006.
- 7 Volgens diverse bronnen passeerde de totale Amerikaanse overheidsschuld in augustus 2006 de kaap van 8,5 triljoen dollar.
- 8 Voor een bijzonder interessante analyse van deze symbiotische relatie, lees het hoofdstuk 'De deur slaat dicht', in: Niall Ferguson, *Colossus. Opkomst en ondergang van het Amerikaanse rijk*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2004, blz. 266-294.
- 9 Voor een uitstekende analyse van de SCO, zie: Marcel de Haas, 'Veiligheids-samenwerking tussen Rusland en China: Partnerschap of rivaliteit?', in: *Internationale Spectator*, mei 2006, blz. 254-259.
- 10 Alfred Pijpers, 'Meer kans op vrede dan op wereldramp', in: *NRC Handelsblad*, 15 augustus 2006.
- 11 Timothy Garton Ash, 'Welkom in de wereldwanorde', in: *NRC Handelsblad*, 22 juli 2006.
- 12 Zie: David Criekemans, *Geopolitiek, 'geografisch geweten' van de buitenlandse politiek?*, Antwerpen/Apeldoorn: Uitgeverij Garant/Maklu, 2006, blz. 126-130.

Dr David Criekemans is postdoctoraal navorsers Internationaal Politiek aan de Universiteit Antwerpen en docent Regional Integration aan de Katholieke Universiteit Brussel. Verder is hij verbonden aan het International Centre for Geopolitical Studies (I.C.G.S.) in Genève. Eind oktober 2006 verschijnt zijn boek *Geopolitiek, 'geografisch geweten' van de buitenlandse politiek?* bij uitgeverij Garant/Maklu (Antwerpen/Apeldoorn) (ISBN 90-441-1969-9), over de intellectuele geschiedenis van de geopolitiek (1890-heden) en haar verhouding tot de internationale betrekkingen.

In eigen land onopgemerkt, in Amerika beroemd

Cornelis A. van Minnen:

Amerika's beroemdste Nederlander. Een biografie van Hendrik Willem van Loon.

Amsterdam: Boom, 2005; 447 blz.; 34,50 euro; ISBN: 90-8500-180-6

Een dromerige twintigjarige Hendrik Willem van Loon vertrok in 1902 aan boord van de *Potsdam* uit Rotterdam richting Amerika. Tegen het einde van de eeuw belandde hij op een verdienstelijke *vijftiende plaats* van een door de *Groene Amsterdammer* samengestelde Top-100 van Nederlanders die een stempel op de twintigste eeuw hebben gedrukt. Hendrik Willem Wie?, moet menig lezer gedacht hebben. Het antwoord is nu voorhanden in een biografie van Cornelis van Minnen.

Na aankomst in de Verenigde Staten vergaarde Van Loon roem als journalist, historicus, illustrator, radio-commentator en vooral als schrijver van bestsellers over geschiedenis en kunst. Als *celebrity* in zijn nieuwe vaderland opende president Franklin D. Roosevelt regelmatig de deuren van het Witte Huis voor hem. Onopgemerkt op Hollandse bodem groeide Van Loon uit tot Amerika's beroemdste Nederlander.

Van Minnen schetst Van Loon als een slimme, ijdele, egoïstische man in een groot lichaam. Een man met een chaotisch liefdesleven, een seksuele fixatie op damesvoeten en een adoratie voor het Zeeuwse dorp Veere, die in Erasmus zijn *alter ego* zag, niet wars bleek van antisemitische sentimenten, en leed onder het gebrek aan Nederlandse erkenning. Bovenal ontstaat een beeld van een begenadigd verhalenverteller, die geschiedenis niet als een verzameling saai jaartallen, maar als een levend,

kleurrijk en spannend avontuur in boekvorm wist te presenteren. Door het zeer productieve leven van Van Loon in één boek te persen, vervalt Van Minnen echter met regelmaat in een chronologische opsomming van boektitels, artikelen en persoonlijke ontmoetingen. Een stijl waar zijn hoofdpersoon zo'n hekel aan gehad moet hebben. Van Minnens biografie maakt je nieuwsgierig naar Van Loons geestdriftige en scherpe pen, maar zijn minutieuze verslag onthoudt de lezer van enige intimiteit met zijn werk.

Dat neemt niet weg dat Van Loon een biografie verdient. Na zijn rechtenstudie in Amerika belandde hij aan de vooravond van de Russische revolutie als journalist in Moskou, Sint-Petersburg en Warschau. Op zoek naar aanzien en een beter salaris liet hij zich in Duitsland omscholen tot historicus, om bij terugkomst op Amerikaanse bodem als geschiedschrijver met vallen en opstaan naam te maken. In 1921 kwam zijn grote doorbraak met *The Story of Mankind*. Dit historische kinderboek werd bedolven onder een 'lawine van lof', werd een *bestseller* en zou in twaalf talen worden vertaald. Al gauw volgden *The Story of the Bible*, *The Story of Tolerance*, *The Story of America* en tal van andere werken die in grote getale over de toonbank zouden gaan. Voor zijn bijdrage aan het culturele leven in Amerika werd Van Loon in 1932 opgenomen in 'the Nation's Honor Roll'. Hij bevond zich in het gezelschap van Eleanor Roosevelt en architect Frank Lloyd Wright. Tot Van Loons ongenoegen bleef zijn werk onopgemerkt bij zijn 'zure landgenoten' en voortdurend onderhevig aan kritiek voor de losse manier waarop hij met historische feiten omsprong.

Tijdens zijn roemrijke jaren liet Van Loon een spoor aan huwelijksleed achter zich. Altijd in 'liefdesdoodsnood' deed hij iedere vrouw die zijn pad kruiste een huwelijksaanzoek. Hij zou steeds weer terugkomen bij zijn tweede vrouw Jimmie, die al rokend en drinkend in zijn grote schaduw leefde. Hier ontpopt zich een klagende Van Loon met een groot gevoel voor dramatiek. Hij kon zijn intellectuele bijdrage op aarde als 'een totale mislukking' zien en tegelijkertijd enorm onder de indruk zijn van eigen geestelijke reikwijdte.

Zijn faam gebruikte Van Loon in de aanloop naar de Tweede Wereldoorlog om als onheilsprofeet Amerika te waarschuwen voor de 'kelderrat' Adolf Hitler. Vol zelfmedelijden zag hij zijn inzet beloond met het etiket oorlogsstoker. Toen de oorlog Amerika opslokte, bleef hij een scherp observator, die in hedendaags Amerika niet zou misstaan. Hij ergerde zich aan zijn nieuwe landgenoten, 'die nu een wereld verdedigen waarvan ze geen idee, geen flauwe notie hebben. [...] Wij lijken ervan uit te gaan dat de hele wereld dol is op Amerikaanse hotdogs en sorbets. Tegenovergestelde overtuigingen worden ter zijde geschoven als onpatriottistisch en ondemocratisch.'

Dat Van Minnens biografie soms aanvoelt als één lange opsomming, is niet verwonderlijk. Van Loon bleek een ongekend productief schrijver, die ooit toegaf dat hij 'in 48 uur dertigduizend woorden op papier had gezet'. Er waren jaren dat er vier boeken van zijn hand verschenen. Van Minnen heeft zijn huiswerk over Van Loon grondig gedaan, maar brengt zijn werk – waarmee hij Amerika's beroemdste Nederlander werd – nooit echt tot leven. Zo zou het boek

Invasion, waarin Van Loon een fictieve aanval van de nazi's op New York beschrijft, de lezer 'koude rillingen' bezorgen. We zullen Van Minnen op zijn woord moeten geloven. *Van Loon's Lives* – waarin historische personages worden belicht aan de hand van een bij elkaar gefantaseerd diner

bij Van Loon thuis in Veere – blijft een intrigerend boek, waar de lezer niets van mag proeven. Maar wanhoop niet. Veel van Van Loons werk blijkt nog steeds *online* voorradig en veelal binnen twee dagen leverbaar.

Jeroen Schuiten

Drs J. Schuiten is een *Senior News Producer* voor Eurovision Americas Inc. in Washington, D.C., en alumnus van de Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS).

De Verenigde Staten als democratie met gebreken

Stephen Macedo *et al.*:

Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizens Participation and What We Can Do About It.

Washington, D.C.: Brookings Institution, 2005; 188 blz.; \$ 17,95; ISBN: 0-8157-5405-1

We kunnen er nu al zeker van zijn dat de komende verkiezingen in de Verenigde Staten geen hoogtijdag voor de democratie zullen worden. Bij de vorige 'mid-term elections', in november 2002, ging slechts 46% van de kiesgerechtigden naar de stembus. In november 2006 zal dat niet veel beter zijn. Toch kan men moeilijk stellen dat het hier om onbelangrijke verkiezingen zou gaan: het voltallige Huis van Afgevaardigden moet herkozen worden, één derde van de Senatoren wordt vervangen, terwijl maar liefst 36 staten een nieuwe gouverneur kunnen kiezen. Waarom blijven de Amerikaanse kiezers dan toch massaal thuis?

De meest geciteerde theorie in dit verband komt van politicoloog Robert Putnam (Harvard). In zijn boek *Bowling Alone* (2000) stelt hij dat de Verenigde Staten een individualistische samenleving zijn geworden. Jongeren hangen tegenwoordig liever languit voor de televisie en ze zetten zich niet langer in als vrijwilliger of als lid van

een vereniging. In een land dat bijna tweehonderd jaar geleden door Alexis de Tocqueville werd omschreven als 'a nation of joiners', kwam die kritiek hard aan. Putnam werd dan ook snel een graaggeziene gast in allerlei *talk-shows* en televisie-uitzendingen. Er kwam echter ook heel wat kritiek op zijn werk, onder meer op het feit dat hij de verantwoordelijkheid voor het gebrek aan politieke belangstelling vooral bij het individu legt. Sommige auteurs stelden dat de manier waarop het politiek systeem in Amerika functioneert, niet echt uitnodigt tot politieke participatie. Verkiezingscampagnes worden er bijna uitsluitend via televisie en internet uitgevochten. Kandidaten moeten dus vooral veel geld hebben om aan een verkiezing deel te nemen; vrijwilligers en partijmilitanten zijn veel minder belangrijk geworden.

In 2002 besloot de *American Political Science Association*, de beroepsvereniging van Amerikaanse politicologen, een speciale commissie op te richten om na te gaan hoe de Amerikanen weer meer bij de politiek kunnen worden betrokken. Enkele van de meest vooraanstaande politieke wetenschapslieden in de Verenigde Staten maakten deel uit van deze werkgroep en hun eindrapport is nu beschikbaar in de vorm van een vlot leesbaar boek: *Democracy at Risk*.

De commissie onderschrijft, om te beginnen, de diagnose van Putnam: er is wel degelijk iets verkeerd met de democratie in de Verenigde Staten. Het feit dat zoveel mensen totaal geen belangstelling meer hebben voor het reilen en zeilen van politiek Washington, heeft onvermijdelijk ook gevolgen voor het democratisch gehalte van de Amerikaanse politiek. De hamvraag is echter wat er gedaan kan worden om die kloof tussen burger en politiek toch enigszins te dichten. De commissie, onder voorzitterschap van Stephen Macedo (Princeton University), komt in dit verband met concrete voorstellen. Bijvoorbeeld *wijziging van het systeem van kiezersregistratie*. Kiesgerechtigde Amerikanen moeten nu zelf de stap zetten om zich als kiezer te laten registreren; in de praktijk blijkt dat vooral jongeren en leden van minderheidsgroepen géén gebruik maken van deze mogelijkheid. Het opmaken van de kiezerslijsten zou dan ook veel klantvriendelijker kunnen worden georganiseerd.

In het algemeen geldt trouwens dat de Verenigde Staten een bijzonder archaïsch kiessysteem hebben, zoals bleek bij de betwisting van de uitslag van de presidentsverkiezingen in de staat Florida in 2000. Ook het kiesstelsel doet weinig om de politieke participatie te bevorderen. In veel districten en staten staat al op voor-

hand vast wie de zetel zal behalen: de Democraten of de Republikeinen. Voor aanhangers van de winnende partij is het duidelijk dat één stem meer of minder toch geen verschil zal uitmaken, terwijl aanhangers van de verliezende partij evenmin redenen hebben te gaan stemmen.

De commissie doet ook voorstellen om jongeren de weg naar de stembus te wijzen. Zowel in het onderwijs als op de televisiezenders die zich specifiek op deze groep richten, zou meer aandacht moeten worden besteed aan politiek, en vooral aan de rol die individuele burgers kunnen spelen in

het politieke besluitvormingsproces. Verscherping van de wet op de campagnefinanciering kan ertoe leiden dat de politieke partijen minder afhankelijk worden van geldschieters, zodat de politiek meer aandacht besteedt aan de gewone kiezers.

Een hele batterij voorstellen dus, die er in feite alle op neerkomen dat de federale overheid in Washington een grotere rol zou moeten spelen in het verkiezingsproces. Nu wordt de praktische organisatie van verkiezingen nog bijna volledig overgelaten aan de lokale autoriteiten, met als resultaat een grote mate van willekeur

en het voortbestaan van verouderde systemen. Het blijft in dit verband een vreemde constatering dat het land dat zichzelf beschouwt als de bakermat van de democratie, en bovendien die democratie ook wil exporteren, op een tamelijk amateuristische wijze omspringt met de praktische organisatie van het democratisch proces.

Marc Hooghe

Marc Hooghe doceert politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven.

Je bent vóór de Verenigde Staten of tégen

Marc Chavannes:

Op de As van Goed en Kwaad. Amerika Achter de Schermen.

Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2006; 415 blz.; 19,95 euro; ISBN: 90-446-0833-9

'Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists.' Deze beruchte zinnen sprak de Amerikaanse president George W. Bush ruim een week na de terroristische aanslagen op de *Twin Towers* in 2001. De wereld stond volgens hem voor een simpele keuze: je bent vóór de Verenigde Staten of tégen.

Voor een soortgelijke keuze stond Marc Chavannes op zijn manier, toen hij tussen 2000 en 2005 als correspondent voor *NRC Handelsblad* in Washington verbleef. Was Amerika nog het beloofde land, waar de auteur eerder kennis had gemaakt met een ultiem gevoel van vrijheid, of was het plotseling veranderd in een verward en repressief land, waar lachen en zelfspot niet meer mogelijk leken? Chavannes,

sinds begin dit jaar terug in Nederland en inmiddels hoogleraar journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen, stond voor een moeilijke afweging, heen en weer geworpen tussen liefde voor Amerika en onbegrip.

Tijdens zijn verblijf in de Verenigde Staten komt Chavannes toch redelijk snel tot de conclusie dat de meerderheid van de Amerikanen nog altijd bestaat uit hartelijke en gastvrije burgers, die nooit aflatend op zoek zijn naar nieuwe kansen. Met *Op de As van Goed en Kwaad. Amerika achter de schermen* wil Chavannes het beeld van de Verenigde Staten nuanceren, door ook de gewone Amerikaan aan het woord te laten. Aan de hand van grappige anekdotes leest men waar die doorsnee Amerikaan zich mee bezighoudt.

Chavannes laat in negentien vlot geschreven en los van elkaar te lezen hoofdstukken zien dat Amerika meer is dan de regering-Bush. Hij begint met een korte analyse van wat Amerika de afgelopen jaren heeft beïnvloed. Chavannes meent dat de aanslagen van 9/11 een omslagpunt zijn

geweest in hoe Amerikanen zichzelf en anderen zien. Bovendien heeft 9/11 vier belangrijke ontwikkelingen in een stroomversnelling gebracht, te weten een herwaardering van de eigen plaats in de wereld; het super-kapitalistische *neo economy*-experiment; de terugkeer naar de religie; en het einde van de objectieve media. Als men deze vier zaken in het achterhoofd houdt, zal men volgens Chavannes het Amerika van nu beter begrijpen.

In de rest van het boek neemt Chavannes diverse aspecten van de 'American way of life' onder de loep en laat hij 'gewone' Amerikanen aan het woord. Hij begint bijna vanzelfsprekend met het thema eten. Amerikanen zijn geobsedeerd door eten. Eten is een natuurrecht, een sport en een risico: de winnaar van een wedstrijd 'wie kan de meeste matzeballen eten in 5 minuten' wordt gezien als een ware strijder, die net als vroeger de pioniers die het land openlegden, op zoek is naar zijn grenzen. Daarnaast komen voor de hand liggende thema's als mobiliteit, ruimte, extreme verschillen in rijkdom, religie, het circus

rondom de presidentsverkiezingen, de positie van Amerika in de wereld, de claimcultuur en het belang van sport voor het zelfvertrouwen van de natie uitgebreid aan bod.

Twee van de interessantste hoofdstukken gaan over de media en de tegenbeweging. Over de positie van de media in de Verenigde Staten schrijft Chavannes dat journalisten 'als het gaat om eerlijkheid en hoge ethische normen nog maar net boven auto-verkopers staan'. De objectiviteit als doel bij de verslaggeving van nieuws raakt steeds vaker in gevaar. Bovendien wordt het nieuws steeds meer vertroebeld door de toenemende macht van talloze en vaak subjectieve *weblogs*. Daarentegen is de tegenbeweging een essentieel onderdeel van

de Amerikaanse maatschappij. Protest hoort erbij en geeft het land energie. Je zou bijna denken: zonder types als Michael Moore géén president Bush.

Al met al is *Op de As van Goed en Kwaad* een interessant relaas dat in korte tijd een aardig beeld schetst van de Verenigde Staten.. Maar als belangstellend en betrokken lezer blijft men zitten met de vraag wat Chavannes persoonlijk vindt van de dingen die hij om zich heen ziet. Hoe heeft hij deze periode ervaren en hoe beoordeelt hij de mensen die hij spreekt over abortus, extreme verschillen in rijkdom, de gezondheidscultus, de doodstraf en de toegenomen invloed van godsdienst op de politiek? Zegt hij zijn vrienden wat hij ervan vindt dat zij 'en masse' hun magen laten

verkleinen? En misschien nog interessanter, merkt hij dat hij Europeaan is en wordt hij ook zo behandeld? Het is jammer dat we daar niets van horen.

Kortom, de keuze vóór of tégen Amerika hoeft de lezer van dit boek niet te maken. Dat doet Chavannes immers ook niet. Dat betekent dat men kan kiezen voor de gulden middenweg en men zich op een ontspannen manier kan laten informeren over het land waar de keuze tussen goed en kwaad zo'n grote rol speelt en de twee misschien wel dicht bij elkaar liggen.

Manon Korthals

Manon Korthals studeerde politicologie en Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam.

Culturele diplomatie en anti-amerikanisme

Richard T. Arndt:

The First Resort of Kings. American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century.

Washington, D.C.: Potomac Books, 2005; xxi + 602 blz.; \$ 24,= paperback)/\$ 36,= (gebonden); ISBN: 1-57488-587-1

De mediaberichtgeving over de oorlog tegen het terrorisme concentreert zich vrijwel uitsluitend op militaire operaties, zoals in Afghanistan en Irak. Dit terwijl er nog een veel bredere scala aan beleidsopties openstaat, dat fors kan bijdragen aan het verminderen van de populariteit van wereldomvattende terroristische netwerken.

Uitvoering van zo'n strategie betekent het gebruik van *soft power*, zoals voor het eerst beschreven door Joseph Nye in *Bound to Lead* (1990). Een veelgebruikte indeling van *soft power* omvat, naast *nation-building*, *post-conflict-wederopbouw* en buitenland-

se hulp (inclusief ontwikkelingssamenwerking), ook publieksdiplomatie, in Amerika door critici gezien als 'het buitenlands-politieke equivalent van public relations'.

Voordat publieksdiplomatie in de Verenigde Staten opkwam, bestond er een neutraler genaamde voorganger, echter met een andere invalshoek: *culturele diplomatie*. Over dit onderwerp schreef Richard T. Arndt zijn intrigerende boek. Op het eerste gezicht een geschiedenisboek met aan het einde een enkel analytisch hoofdstuk; in werkelijkheid een boek waarin de – vaak persoonlijke (namelijk die van de *cultural affairs officer* op een Amerikaanse ambassade) – successen van de Amerikaanse culturele diplomatie als schoolvoorbeelden worden geëta-leerd.

De auteur werkte 24 jaar voor het *United States Information Agency* (USIA) en het *Department of State*, onder andere als cultureel diplomaat

in Beiroet, Colombo, Teheran, Rome en Parijs. Daarna was hij onder meer voorzitter van de *Fulbright Association* en tot voor kort van *Americans for UNESCO*, van waaruit hij met succes lobbyde voor een constructieve opstelling van de Verenigde Staten tegenover – en uiteindelijk de terugkeer in – de UNESCO.

Aan de hand van een (en voor zover bekend de eerste) geschiedenis van de Amerikaanse culturele diplomatie, zoals beoefend door het *Department of State* en het USIA (1953-1999), laat hij zien hoe een uitgekende culturele diplomatie ook in de huidige wereldsituatie aanzienlijk kan bijdragen aan wederzijds begrip tussen culturen en volkeren. Arndt vertelt zijn verhaal in vergelijkend perspectief met, vooral, Groot-Britannië en Frankrijk.

Hier staan wij kort stil bij enkele door Arndt gehanteerde definities. Culturele *relaties* ontstaan 'als vanzelf' tussen volkeren door handel,

toerisme, uitwisseling van studenten, amusement, communicatie, migratie, huwelijken, enz. Van culturele *diplomatie* is echter pas sprake als een regering besluit culturele (en onderwijs-)uitwisseling te kanaliseren en financieren via geplande programma's, teneinde het nationaal belang in brede zin te bevorderen.

Hoe verhoudt deze inhoud van het begrip *culturele diplomatie* zich tot het concept van *publieksdiplomatie*, dat de laatste tijd met enige regelmaat wordt behandeld door Instituut Clingendael en de *Internationale Spectator*? Voor een groot deel komen beide overeen: waar de laatste uitgaat van een doelgroepenbenadering – het brede publiek, het niet-officiële deel van de samenleving – neemt de eerste, afhankelijk van hoe men dit ziet, één of twee sferen van sociale activiteit als vertrekpunt – cultuur, onderwijs. Het fundamentele verschil ligt daarin dat Arndt *branding* en *public relations*-campagnes als onderdeel van culturele diplomatie resoluut afwijst. Sterker, het ondergeschikt maken aan *public relations* ziet hij als belangrijke oorzaak van het verval van de culturele diplomatie van de Verenigde Staten. Dat gebeurde al tijdens het Oost-Westconflict, en met de huidige tegenstelling tussen het Westen en – delen van – de islamitische wereld en cultuur opnieuw.

De auteur laat verder zien dat het verval plaatsgreep gedurende een veel langere periode dan wordt aangenomen. Namelijk in de afgelopen 50 jaar, in plaats van na het einde van de Koude Oorlog of sinds het aantreden van de huidige regering-Bush. Naast de onderschikking aan *public relations*, beschouwt de auteur weeffouten in de structuur en binnenlands-politieke desinteresse of zelfs opportunisme als belangrijke oorzaken. Arndt beschrijft ook de zijns inziens kwalijke effecten van het

beleid op dit gebied – of het gebrek daaraan – van de regeringen-Carter en -Clinton.

Volgens de auteur is een dialoog van de Amerikaanse cultuur en onderwijs met de rest van de wereld geen luxegoed en ook geen louter binnenlands-politieke zaak. In zijn visie kan het onder de juiste condities de hoeksteen zijn van een positieve en toekomstgerichte Amerikaanse buitenlandse politiek. Arndt stelt dat de Verenigde Staten – in het bijzonder in het kielzog van de Irak-oorlog – hun culturele diplomatie moeten laten herleven, als een lange-termijninvestering in internationale *goodwill* en wederzijds begrip.

De auteur biedt tot slot een marsroute aan. Hij beseft dat het zelfs onder vakkundige leiding jaren zal kosten om een nieuwe culturele diplomatie op te bouwen. Arndt juicht het verdwijnen van het USIA toe, in zoverre dat vorm in de toekomst functie volgen zal: er is niet, zoals vroeger, al te voren een structuur waarin culturele diplomatie 'gegoten' moet worden.

Gezien het belang dat Arndt toekent aan de rol van de *cultural affairs officer*, is het opbouwen van een nieuwe culturele diplomatie voor hem gelijk aan het opbouwen van een nieuw zelf(be)sturend korps van culturele diplomaten. Binnen 10 jaar zou met 200 *cultural affairs officers* afkomstig uit diplomatie en universitaire wereld zo'n korps opgebouwd zijn. Arndt acht een *bipartisan* overeenkomst over de uitgangspunten onontbeerlijk, om af te zijn van de binnenlands-politieke inmenging waardoor het eerder mede fout gegaan is.

Joseph Nye ziet Nederland, naast Canada en de Scandinavische landen, als schoolvoorbeeld van landen waarvan de politieke invloed groter is dan te verwachten zou zijn op basis van hun militaire en economische macht.

Het zou interessant zijn als Arndt zijn – soms wat langdradige – hoofdstukken geschiedenis in een Nederlandstalige uitgave drastisch inkort ten gunste van een vergelijkend perspectief waarin ons land meegenomen wordt, en de culturele diplomatie erin verwerkt die de Verenigde Staten richting Nederland beoefend hebben.

Hans van der Lee

Hans van der Lee is bestuurslid van de internationale koepelorganisatie van UNESCO-clubs en -centra WFUCA, en oud-directeur van UNESCO Centrum Nederland.

Geloof in internationale betrekkingen

Madeleine Albright:

**The Mighty and the Almighty:
Reflections on America, God, and World
Affairs.**

New York: HarperCollins, 2006; 240 blz.;
\$ 25,95; ISBN: 0060892579

Mij laat het bezoek niet los dat ik ooit heb gebracht aan een oosters orthodox kerkje in Boekarest ten tijde van Ceausescu. De orthodoxe kerk in Roemenië collaboreerde met het regime om overeind te kunnen blijven en was dus in moreel opzicht stevig gecorrumpeerd. Toch was er iets. Het kerkje was klein, warm, mystiek met die ikonen en kaarsen. Die sfeer stond in schril contrast tot de omgeving van de stad, die getuigde van massaliteit, rationaliteit en onderwerping van alle menselijke maat. Hoe verrot het instituut *kerk* ook was, zij bood puur met haar aanwezigheid in de vorm van dat kerkje een alternatief voor het heersende regime; een aanwijzing dat er een andere werkelijkheid was dan die van het 'reëel bestaande socialisme'. Het overeind houden van dat perspectief was op zich zelf al een bron van kracht voor de oppositie.

Religie doet er toe. Dat is ook de conclusie van de voormalige Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright in haar recent verschenen boek *The Mighty and the Almighty: Reflections on America, God, and World Affairs*. Hierin erkent Albright dat de aanslagen van 11 september 2001 haar tot het besef hebben gebracht dat kennis van religie noodzakelijk is om internationale vraagstukken te begrijpen. Dat geldt niet alleen voor kennis van de islam, maar ook van christelijke stromingen. De Democrate gebruikt haar boek overigens ook om het beleid van pre-

sident George W. Bush inzake Irak en de strijd tegen het terrorisme aan de kaak te stellen. Over zijn Irak-politiek schrijft zij: 'Although we must fervently hope otherwise, the invasion of Iraq – and its aftermath – may eventually rank among the worst foreign policy disasters in U.S. history.' Kennelijk kon Albright het niet nalaten een flinke scheut partijpolitiek door haar werk te doen. Je zou van Jalta en Potsdam hetzelfde kunnen zeggen.

In deze bespreking wil ik echter ingaan op de erkenning door Albright van het belang van religie in de internationale betrekkingen. In *The Mighty and the Almighty* schrijft zij dat religie geen rol speelde in de leer der internationale betrekkingen, waarin ook zij was geschoold. De gedachte was dat er een algemene trend is van modernisering, hetgeen ook zou inhouden dat er voor religie geen plaats meer is. De redelijkheid veronderstelde dat staten hun belangen nastreven. De passie en emotie van religie hoorden daarin niet thuis. Geloof zou hooguit een privé-aangelegenheid zijn. Ten onrechte, zo is Albright gaan beseffen, want er zijn staten en groeperingen die religieuze overwegingen wel degelijk centraal stellen in de beslissingen die zij nemen. Je kunt religie in de analyse wel negeren, maar daarmee is ze in de praktijk nog niet verdwenen.

In de geschiedenis van de Verenigde Staten speelde religie wel een publieke rol. Voor de Europese emigranten was Amerika praktisch het beloofde land. De geschiedenis van Amerika is gedreven door een ideaal. Dat is een essentieel onderdeel van de Amerikaanse identiteit. Veel Amerikaanse presidenten voerden buitenlandse politiek vanuit zedingsdrang. Zo zette Woodrow Wilson zich tot stervens toe in voor

de oprichting van de Volkenbond en Franklin Roosevelt voor de Verenigde Naties. Ook voor Albright hebben buitenlands-politieke afwegingen een morele dimensie. In haar opvatting wordt veel gevraagd aan wie veel is gegeven. Volgens haar moet Amerika landen die dat willen, ondersteunen in het vestigen of versterken van de democratie. Beleid moet wel de regels van de internationale politiek volgen. Goede bedoelingen zijn daarbij niet voldoende; het resultaat telt. Wat in de ogen van de oud-minister ook niet werkt, is een politiek die wordt ingegeven door de overtuiging dat men in bezit is van de waarheid. En daar beschuldigt Albright niet alleen fundamentalistische regimes van, maar ook de regering-Bush.

Er staan behartigenswaardige woorden in *The Mighty and the Almighty*. Zoals het pleidooi dat er meer aandacht nodig is voor religie in de internationale betrekkingen. De scheiding van kerk en staat is volgens Albright namelijk niet hetzelfde als het verwijderen van God uit het openbare leven. 'Religion may be separated from government, but it is intimately connected to how leaders are judged.' Ik kan het daar alleen maar van harte mee eens zijn. Albright pleit vervolgens ook voor 'faith-based diplomacy'. Zij verwijst daarbij naar Jimmy Carter (president van 1976–1980). Zonder het vermogen van Carter zich in te leven in de diepe religieuze gevoelens van president Sadat en premier Begin zou er nooit een vredesovereenkomst zijn gesloten tussen Egypte en Israël, aldus Albright. 'Faith-based diplomacy' is vooral van belang voor verzoening. Die moet volgens Albright gebaseerd kunnen zijn op het besef in alle religies dat alle mensen als Gods beeld geschapen zijn en dus allen ver-

want zijn. In dat kader schrijft zij over verzoening, dat joden, christenen en moslims dienen te beseffen hoeveel zij gemeenschappelijk hebben. En dat zij moeten proberen te komen tot een gezamenlijke aanpak van de grote vraagstukken in de wereld, zoals de strijd tegen armoede.

Ook in Nederland zijn er gelukkig de nodige acties ondernomen om recht te doen aan het belang van religie in de internationale verhoudingen. Genoemd kunnen worden de initiatieven van de ministers Bot en Van Ardenne voor een cursus over religie en cultuur in de opleiding van beleidsambtenaren op Buitenlandse Zaken, het kennisforum Religie en Ontwikkelingssamenwerking, maar ook de Clingendaelstudie *Faith-based*

peace-building. In het bestek van deze recensie kan niet uitgebreid worden ingegaan op de vele interessante aspecten die met religie en internationale betrekkingen verbonden zijn. Denk aan de behoefte die thans sterk wordt gevoeld aan 'moreel leiderschap', getuige de populariteit van paus Johannes Paulus II, Nelson Mandela en prinses Diana. Albright gaat er in haar studie helaas zelf niet verder op in.

Kortom: duidelijk is aangetoond dat religie ertoe doet. Ondanks de velen die probeerden of nog proberen geloof tot de privé-sfeer terug te dringen. Geloof biedt een perspectief op een andere werkelijkheid, dat mensen ertoe aanzet de wereld te verbeteren. Geloof draagt bij aan sociale samen-

hang, doordat het mensen samenbrengt. En geloof is een aspect van de menselijke identiteit. Onrecht doen aan de waarde van religie, is onrecht doen aan de menselijke waardigheid. Aandacht besteden aan religie is dus niet alleen noodzakelijk omdat religie instrumenteel kan zijn in het regeeringsbeleid, maar vooral ook omdat het een aspect betreft van menselijke waardigheid dat respect verdient.

Theo Brinkel

Theo Brinkel is lid van de Tweede Kamer voor het CDA en onlangs gepromoveerd op *Nation-building and pluralism: experiences and perspectives in state and society in South Africa* (Den Haag: uitg. SDU, 2006).

Canada, Nederland en de wereld: zestig jaar mythe, beeld en realiteit

C. Steenman-Marcusse & A. van Herk (red.):

Building Liberty – Canada and world peace 1945-2005.

Groningen: ACSN/Studiegenootschap
Canada, 2005; 339 blz.; \$ 24,95;
ISBN: 0-88755-681-7

Qua grondgebied is Canada, na Rusland, het grootste land ter wereld; qua grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen één van de rijkste landen; qua welvaart en economische ontwikkeling eveneens; maar qua bevolking – ruim 30 miljoen – een klein land, met een zeer grote buurman, de Verenigde Staten (ruim 270 miljoen inwoners, militair en economisch supermachtig). Voor het Canadese zelfbeeld en de opstelling in de wereld levert dit een tegenstrijdigheid op. Enerzijds actief en prominent op het wereldtoneel (G-8, VN), maar anderzijds voortdurend afhankelijk van de zuiderbuur. Toen de Verenigde Staten

kort na 11 september 2001 de grenzen met Canada dreigden af te sluiten vanwege de Canadese 'slapheid' bij het weren van terroristen, kwam het voortbestaan van de Canadese economie acuut in het geding en moest de Canadese regering onmiddellijk toegeven aan de Amerikaanse eisen. De Canadese onafhankelijkheid kan men uitdrukken als het aantal minuten dat men krijgt om Washington te volgen – net zoiets als destijds de onafhankelijkheid van de Nederlandse gulden ten opzichte van de Duitse mark.

Er zijn nog meer overeenkomsten tussen Canada en Nederland. De behoefte als vredestichter en gidsland op te treden, de combinatie van zakelijkheid en morele betrokkenheid, gematigdheid en een 'doe maar gewoon'-mentaliteit, alsmede een tolerantie voor verschillende culturen en religies binnen het eigen land. Deze gelijkgestemdheid wordt nog versterkt door de recente geschiedenis: het verblijf van de Nederlandse

koninklijke familie in Canada tijdens de Tweede Wereldoorlog, de Canadese strijdkrachten als bevrijders van Nederland, gevolgd door een emigratiegolf van tienduizenden Nederlanders naar Canada. Hoewel de Nederlanders in de Canadese samenleving opgingen als *invisible immigrants*, is de aanwezigheid van zo'n half miljoen *Dutch Canadians* – Nederlandse immigranten en hun nazaten – toch nog steeds een belangrijke basis voor begrip en goede verstandhouding.

Sinds de jaren tachtig bestaat er in de Nederlandse universitaire wereld een Studiegenootschap Canada, dat in 2005 ter gelegenheid van 'zestig jaar bevrijding' een conferentie hield. De bijdragen werden bijeengebracht in de hierbovengenoemde bundel. Anders dan de titel doet vermoeden, gaat het boek niet alleen over het Canadese optreden in oorlog en vrede, maar ook over Canadese literatuur en poëzie, Nederlandse immigratie en identiteit in Canada, en het Canadese

multiculturalisme in de 'globaliserende' wereld. De verbindende thema's zijn in feite 'oorlog en vrede' en daarnaast 'Nederland-Canada'. In de meeste bijdragen worden deze thema's wel hooggehouden, maar niet altijd met succes. Dat geldt vooral voor de literaire bijdragen. Een hoofdstuk, bijvoorbeeld, over het literaire werk van Etty Hillesum en Naomi Klein – nooit enig contact met elkaar, geen enkele wederzijdse inspiratie of wat dan ook – onder het motto 'Gender and liberation: Canadian and Dutch women in war and peace', doet nogal geforceerd aan en lijkt vooral een knieval voor de universitair-politieke correctheid van de *gender studies* (voorheen vrouwenstudies) en voor de wens hoe dan ook Canadees-Nederlandse vergelijkingen te maken.

Ook de samenhang en groepering van de diverse hoofdstukken roepen soms vraagtekens op. Na een voorwoord door prinses Margriet en een inleidend hoofdstuk met korte samenvattingen van alle daarna volgende bijdragen volgt nog een 'inleidend hoofdstuk' over de geallieerde aanval op Walcheren in 1944, terwijl de Canadese rol als bevrijders van Nederland pas veel verder, zeven hoofdstukken later, aan de orde komt. Dat neemt niet weg dat diverse hoofdstukken zeer interessante informatie en invalshoeken bieden. De militair-historicus Tobias van Gent en de contemporain historicus Doeko Bosscher laten in hun bijdragen over de aanval op Walcheren, resp. de bevrijding van Nederland zien dat er op de militaire kwaliteit van de beslissingen nogal wat aan te merken valt – naast o.a. de sociale spanningen die in de zomer van 1945 rond de Canadese militairen ontstonden. Schoorvoetend worden, zestig jaar na dato, onprettige realiteiten onder ogen gezien.

Ook de huidige Canadese buitenlandse politiek van *peacekeeping*

wordt door diverse Canadese auteurs kritisch bekeken – zonder dat deze daarmee overigens wezenlijk wordt ontkracht. Een bijdrage van Ko Colijn vergelijkt de Canadese en de Nederlandse opstelling bij het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens. De Canadese aandacht voor het opruimen/tegengaan van kleine wapens in de wereld (*de-mining* e.d.) blijft in het boek helaas buiten beeld.

Verder zijn er boeiende bijdragen over de identiteit van de naoorlogse Nederlandse immigrant in Canada (Aritha van Herk over 'de kist') of over de Nederlandse verzetsfotograaf Stijn Taconis, zijn werk en zijn uiteindelijke emigratie naar Canada. De bijdrage over het Canadese multiculturalisme (Passaris) staat er wat verloren bij, maar zij biedt wel een originele invalshoek, namelijk de enorme economische voordelen van een multiculturele immigrantensamenleving in het huidige globaliseringsproces.

Samenvattend, een lezenswaardige, interessante en informatieve bundel: over de Canadese rol in Nederland in 1944-1945, over Nederlandse emigranten naar Canada, over de Canadese buitenlandse politiek en over het beeld van 'oorlog' bij Canadese schrijvers, schrijvers en dichters.

Ben Hoetjes

Prof.dr Ben Hoetjes, politicoloog-bestuurskundige, is hoogleraar aan de Universiteit Maastricht en lector aan de Haagse Hogeschool.

Een veiliger wereld dank zij de Verenigde Naties

Ook een rol voor Europa?

Ondanks de vrees dat het einde van de Koude Oorlog een nieuw tijdperk van politiek geweld zou inluiden,¹ is het aantal gewapende conflicten sinds het begin van de jaren 1990 met meer dan 40% gedaald. In de loop van de laatste drie decennia verminderde het aantal *internationale oorlogen* al drastisch. Daarboven daalde sinds het einde van de Koude Oorlog het aantal gewapende conflicten *binnen staten* met de helft, van 50 vlak na de val van de Muur tot 25 in 2005 – het laagste aantal ooit sinds 1976. Overal ter wereld werden meer interne conflicten opgelost door onderhandelingen in plaats van wapens. Voor elk nieuw conflict doofden twee oude geweldhaarden uit. Het aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van gewelddadige conflicten daalde met 80%. En niettegenstaande Rwanda, Srebrenica en Darfur nam ook het aantal genociden af met 80%.²

Tegenover deze wereldomvattende daling staat een toenemende 'gettoïsering' van geweld. Het gros van de gewapende conflicten speelt zich af in Afrika ten zuiden van de Sahara. Politiek geweld wordt er aangewakkerd door armoede, een dalend BNP per hoofd van de bevolking, wijdverspreide HIV-besmetting, zwakke politieke instellingen, misdaad en etnische discriminatie. Omgekeerd verslechteren door de zich voortslepende conflicten juist dié omstandigheden die aanleiding gaven tot het losbarsten van strijd. Een groot deel van het Afrikaanse continent lijkt gevangen in een armoede-conflictval. Armoede lokt conflict uit en het aanhoudende geweld remt de economische ontwikkeling. Toch is *zelfs in Afrika* verbetering merkbaar. Sinds 1991 verminderde het jaarlijkse cijfer voor oorlogvoering met de helft; die daling vond hoofdzakelijk de afgelopen vijf jaar plaats.

Verklaringen voor verminderd geweld

Het einde van het koloniale tijdperk elimineerde één van de belangrijkste beweegredenen voor oorlog. Oorlogen gericht tegen koloniale overheersing maken 60% uit van alle conflicten uitgevochten sinds het begin van de jaren 1950. In de jaren 1980 kwam

een eind aan vrijwel alle onafhankelijkheidsoorlogen. Met het wegvallen van de ideologische Oost-Westtegenstelling hielden Moskou en Washington ook op steun te leveren aan bondgenoten in conflicten in ontwikkelingslanden, die zonder externe hulp vaak uitdoofden.

Een andere verklaring is de verviervoudiging van het aantal democratieën (van 20 naar 80) tussen 1946 en 2005. Volgens de 'democratic peace'-theorie is zo het risico op internationaal geweld getemperd, aangezien democratische staten vrijwel nooit oorlog voeren met elkaar.³ Verder heeft mondiale interdependentie het economisch nut van oorlog vermindert. De weg naar welvaart ligt in verhoging van produktiviteit en in internationale handelsbetrekkingen, eerder dan in verovering van land of grondstoffen. Ook is er een positieve correlatie tussen een stijging van het gemiddeld inkomen en een verminderd risico op oorlog. Zo heeft economische groei grote delen van Oost- en Zuid-Azië aan de conflictval helpen ontsnappen.

Vanuit neo-institutionalistisch perspectief biedt de toegenomen deelname van regeringen aan internationale organisaties een verklaring voor de afname van gewelddadige conflicten. Deze organisaties kunnen een belangrijke rol spelen in het definiëren van universele normen voor vreedzame conflictoplossing. Lidmaatschap van een netwerk van internationale organisaties versterkt de onderlinge afhankelijkheid tussen staten. Als organisaties die de normen vaststellen, kunnen internationale instellingen indirect de internationale veiligheid vergroten door bevordering van democratisering en mensenrechten.

De neerwaartse trend lijkt ook verband te houden met een geleidelijke normatieve verschuiving naar toegenomen afkeer van geweldgebruik.⁴ In de 19de eeuw beschouwden regeringen oorlog nog als een normaal instrument van staatsmanschap. Thans wordt de gewelddadige verovering van territorium als flagrante overtreding van het internationale recht beschouwd. Geweld aanwenden tegen een ander land is slechts aanvaardbaar uit zelfverdediging of



met een machtiging van de VN-Veiligheidsraad. Deze normen worden weliswaar regelmatig met voeten getreden en zijn niet in alle regio's van de wereld even diep verankerd, maar ze spelen wel degelijk een belangrijke rol in de inperking van agressief gedrag van staten.

Deze factoren werpen licht op de afname in geweld *tussen* staten, maar ze bieden geen sluitende verklaring voor de scherpe daling van het aantal oorlogen *binnen* staten sinds het einde van de Koude Oorlog. Het wegvallen van het koloniale bewind leidde niet tot minder burgeroorlogen. Integendeel, het aantal interne geweldhaarden bleef tot 1990 gestaag toenemen. In veel landen die pas hun onafhankelijkheid hadden verworven, werd de strijd tegen de koloniale heerschappij vervangen door conflicten over wie de leiding zou krijgen in de post-koloniale staat. Ook de 'democratic peace'-hypothese geeft geen afdoend antwoord, aangezien parallel aan de golf van democratisering sinds het einde van de jaren 1980 het aantal staten in de overgang van autocratie naar geïnstitutionaliseerde democratie toenam.⁵ Deze onstabiele regimes zijn juist uiterst vatbaar voor het uitbreken van gewapend conflict. En ook op plaatsen waar van economische groei geen sprake is, werd een tendens van vermindering van geweld vastgesteld. Bovendien lijkt het tempo van economische vooruitgang in de jaren 1990 te langzaam om de scherpe terugval in het aantal conflicten te verklaren.

De afname van het aantal gewapende interne conflicten en de verbetering in de mondiale veiligheidssituatie sinds begin jaren 1990 kregen overigens opmerkelijk weinig aandacht in de media, het politieke discours⁶ of het academisch onderzoek. De gunstige ontwikkelingen lijken vooral te danken aan groter internationaal activisme in het algemeen en aan toename van VN-operaties voor conflictpreventie, vredeshandhaving en vredesopbouw in het bijzonder.⁷

VN-activisme: kwantitatieve en kwalitatieve verandering

Met het einde van de Koude Oorlog lanceerde de Veiligheidsraad, niet langer verlamd door de ideologische confrontatie tussen de supermogendheden, met groot animo een reeks VN-vredesoperaties. Het aantal preventieve diplomatieke missies bedoeld om oorlog te voorkomen, verzesvoudigde tussen 1990 en 2002. Economische sancties tegen autocratische en misdadige regimes vermeerderden met een factor 11

sinds de val van het communisme. 'Peacemaking'-activiteiten, met als doel lopende conflicten tot een einde te brengen, verviervoudigden in dezelfde periode, terwijl het aantal VN-'peacebuilding' operaties om duurzame vrede tot stand te brengen en een opleving van geweld te vermijden, in de tweede helft van de jaren 1990 verdubbelde.⁸

VN-operaties werden ook ambitieuzer. Vredesmissies van de 'tweede generatie' zien niet louter toe op een staakt-het-vuren, maar komen in de richting van 'nation building'. Ze zijn bedoeld om na afloop van het intern geweld bij te dragen tot structurele ontwikkeling en blijvende vrede door de opbouw van een democratisch systeem dat de rechtsstaat en mensenrechten respecteert. Blauwhelmen verlenen bijstand bij de hervorming van overheidsinstellingen, de politie en het bestuurlijk apparaat of de rechterlijke macht, ze zien toe op het eerlijke verloop van verkiezingen, werken mee aan de oprichting van onafhankelijke media en ze zetten zich in voor demobilisatie van ex-strijders en repatriëring van vluchtelingen. Deze inspanningen voor duurzame vredesopbouw zijn van groot belang, aangezien na een gewapend conflict een staat gemiddeld tot 40% gevaar loopt opnieuw weg te glijden in een spiraal van geweld. Naar aanleiding van de lessen getrokken uit mislukkingen in Bosnië, Somalië, Rwanda en Angola werden VN-vredesmissies ook robuuster. 'Peace enforcement' wordt nu voorzien in het mandaat van 'derde generatie' VN-missies om VN-troepen toe te staan indien nodig geweld te gebruiken bij de uitvoering van hun opdracht.

De VN-operaties die de wereld ingestuurd werden na het einde van de Koude Oorlog, kenden een wisselend succes. Ondanks de in de media breed uitgemeten mislukkingen, wijst onderzoek uit dat VN-missies in tweederde van de gevallen succesvol zijn in het tot stand brengen en handhaven van vrede – dit in vergelijking met een succesratio van 50% voor vergelijkbare multinationale missies onder leiding van de Verenigde Staten.⁹ Van de acht geëvalueerde VN-missies, werd vrede bewerkstelligd in zeven van de acht gemeenschappen en werd in zes van de acht gevallen een democratisch regime geïnstalleerd – wat lijkt te bevestigen dat internationale vredesmissies effectief kunnen zijn bij het beëindigen van conflicten en het vermijden van een opleving van geweld. Terwijl de geslaagde VN-missies meestal in intrinsiek minder extreme situaties plaatsvonden, is een verdere verklarende factor voor de hogere suc-

cesratio van de VN het feit dat de VN meer leren van vorige fouten. De geschiedenis van VN-vredes-handhaving wordt gekenmerkt door een aanhoudende leercurve. In de loop van de laatste 15 jaar zijn de VN steeds bedrevener geraakt in het beheersen van vredesmissies. VN-missies zijn naar verhouding goedkoper dan andere vormen van internationale interventie, hetzij coalities onder Amerikaans, EU- of NAVO-commando, hetzij regionale organisaties als de Afrikaanse Unie.¹⁰ Ook kunnen de VN aanspraak maken op een zekere mate van 'soft power'. Dank zij hun onpartijdigheid¹¹ en internationale legitimiteit slagen de VN er – vaker dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten, die geen beroep kunnen doen op deze zachte-machtsattributen – in om *post-conflict*-samenlevingen te stabiliseren met een relatief kleine, *low profile* troepenmacht.

Meer Europese blauwhelmen nodig

De Verenigde Naties beschikken niet over een eigen leger en moeten voor elke vredesoperatie op zoek gaan naar landen die militairen willen leveren. Na 1999 begon de EU met de ontwikkeling van militaire en civiele instrumenten voor conflictbeheersing in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid. Met de toevoeging van een defensiedimensie werd de Unie potentieel een waardevolle troepenleverancier voor de VN. Sinds de Europese Raad van Helsinki (1999) heeft de EU gewerkt aan de schepping van een *Rapid Reaction Force* van 60.000 soldaten. Op de Europese Raad van Feira (2000) werden vier terreinen voor civiele crisisinterventie vastgelegd: de politie; de rechtsstaat; het civiele bestuur; en de burgerbescherming. In januari 2006 werd een *European Gendarmerie Force* in het leven geroepen, inzetbaar voor *post-conflict*-vredes-handhaving.¹²

Op 1 januari 2003 nam de EU de *International Police Task Force* van de VN in Bosnië over. In juni 2003 zette de EU in Congo de militaire operatie *Artemis* op touw, op verzoek van VN-secretaris-generaal Kofi Annan. Er bestaat echter een spanning tussen de wens van de EU zich te profileren als autonome macht op het gebied van conflictbeheersing enerzijds en het Europese engagement ten aanzien van de VN anderzijds. De Europese Veiligheidsstrategie stelt: 'De EU dient de Verenigde Naties te steunen in haar reactie op bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid. De EU is gecommiteerd aan de versterking van haar samenwerking

met de VN op het gebied van bijstand aan landen die net een conflict achter de rug hebben, evenals aan een uitbreiding van haar steun aan de VN in situaties waar op korte termijn crisisbeheersing noodzakelijk is.'¹³

Toch vertaalde de lancering van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid zich vooral in een toename van het aantal *autonome EU-missies*, eerder dan in een groeiende deelname aan *VN-vredesmissies*. De EU-lidstaten nemen 39% van de financiering van VN-vredesoperaties voor hun rekening. Daartegenover staat dat de 25 EU-landen slechts 7,5% van de troepen voor VN-operaties leveren. Sinds het operationeel worden van het Europese defensiebeleid zakte het aantal militair en civiel personeel dat EU-lidstaten aan de VN leverden zelfs – van 7.246 in 2001 tot 4.757 in 2003. De daling in het relatieve aandeel van de 25 EU-landen is nog meer uitgesproken: van 41,4% in 1998 tot een schamele 7,5% in 2005.¹⁴ Dit lijkt de vrees in VN-kringen te bevestigen dat minder Europese manschappen ter beschikking zul-

Onderzoek wijst uit: tweederde van de VN-missies is succesvol

len staan van de VN naarmate de defensiepoot van de EU meer vorm krijgt – net nu door de toename in VN-vredesoperaties het vinden van goed geëquipeerde soldaten problematischer wordt. Bovendien heeft de EU vooral belangstelling voor vredeshandhaving in de eigen regio. Zo leveren de EU-lidstaten slechts één op de twintig blauwhelmen in Afrika.¹⁵ EU-lidstaten dragen in substantiële mate bij tot operaties onder VN-mandaat maar uitgevoerd door de EU zelf of door de NAVO in onderaanneming. Dit brengt ons op een nog steeds bescheiden totaal van 32.000 manschappen voor de 25 EU-lidstaten te zamen.¹⁶ Ter vergelijking: de zeven grootste leveranciers aan de VN staan samen borg voor meer dan 32.000 manschappen: Bangladesh, Pakistan, Nigeria, India, Ethiopië, Ghana en Nepal – landen die niet over dezelfde rijkdom of geavanceerde militaire middelen beschikken als Europa.

Nochtans hangt de slagkracht van VN-vredesmissies, naast de problematiek van het constante tekort aan manschappen, ook af van de kwaliteit van de geleverde troepen. Het rapport-Brahimi wees

al op het gebrek aan goed opgeleide en uitgeruste manschappen: 'De troepen die uiteindelijk worden ingezet, zijn vaak slecht uitgerust. Sommige landen leveren soldaten zonder geweer, of met geweren zonder helmen, of zonder enige transportcapaciteit.'¹⁷ Het sponsoren van troepen uit andere landen en de inspanningen om regionale organisaties, in het bijzonder de Afrikaanse Unie, te helpen bij de ontwikkeling van het vermogen vredesmissies te ondernemen, ontslaat de Europese Unie niet van haar eigen verantwoordelijkheid. De Unie zou het militaire en civiele apparaat voor conflictpreventie en crisisbeheersing dat onder het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid wordt ontwikkeld, metterdaad ter beschikking moeten stellen van de VN, zeker nu is aangetoond dat internationale interventies onder VN-vlag verrassend effectief kunnen zijn. De 'battle groups' (kleine flexibele gevechtseenheden die snel gemobiliseerd kunnen worden voor operaties van maximaal 120 dagen) lijken in die zin een positieve

De Verenigde Naties hebben Europa nodig om te slagen als hoeder van collectieve veiligheid

stap. De EU heeft aangekondigd dat ze deze *battle groups* vooral wil gebruiken op verzoek van de VN, danwel voor kleinschalige, losstaande operaties of voor een operatie ter voorbereiding van een lange-termijn-VN-missie.

In de Afrikaanse landen waar nu VN-vredestroepen aanwezig zijn (Westelijke Sahara, Burundi, DR Kongo, Ethiopië-Eritrea, Liberia en Ivoorkust) vond een afname plaats van grootschalig, openlijk geweld – wat eens te meer getuigt van het nut van betrokkenheid van de internationale gemeenschap, via de VN, bij conflictoplossing. Maar de veiligheidssituatie blijft wankel.¹⁸ Ook in de vaak langdurige fase van herstel na een gewelddadig conflict (gemiddeld duurt het tien jaar vooraleer vrede bestendig wordt) is internationale betrokkenheid nodig om te vermijden dat geweldhaarden opnieuw ontvlammen. Het uitblijven van een versterkte Europese deelname aan lange-termijn-VN-vredesmissies kan het slagen van de VN in hun rol als hoeder van collectieve veiligheid in gevaar brengen, te meer daar de financiële en operationele middelen van regionale actoren, zoals de Afrikaanse Unie, vooralsnog ontoereikend zijn

om volledig op eigen kracht succesvolle missies te ontplooien.¹⁹

Het is intussen aanvaard dat economische groei en goed democratisch bestuur het risico op intern geweld verminderen. Duurzame ontwikkeling wordt erkend als een noodzakelijk instrument voor de aanpak van de grondoorzaken van onveiligheid. Omgekeerd is veiligheid een voorwaarde voor ontwikkeling. Actieve internationale tussenkomst in de vorm van VN-vredesmissies leidt misschien niet onmiddellijk tot een permanente oplossing voor de onderliggende oorzaken van conflict. Maar een zekere stabilisatie van broeihaarden van geweld door blauwhelmen vormt wel een noodzakelijke eerste stap en een mogelijk keerpunt in het doorbreken van de vicieuze cirkel van onderontwikkeling en geweld. De EU heeft beloofd tegen 2015 de middelen voor ontwikkelingshulp vrijwel te verdubbelen in het kader van de VN-Millenniumdoelstellingen. Maar gewelddadig conflict kan Europese investeringen in armoedebestrijding en ontwikkeling teniet doen. Het is dan ook niet logisch dat de Europese Unie zo terughoudend staat tegenover het leveren van personeel voor VN-vredesmissies.

Conclusie

In een wereld gedomineerd door geweld, terrorisme en humanitaire crises lijkt er toch nog hoop te zijn. In tegenstelling tot wat intuïtief wordt aangenomen, is de veiligheid in de wereld vergroot. Ondanks de scherpe kritiek op de Verenigde Naties en het veelvuldig ter discussie gestelde belang van de organisatie, hebben VN-vredesmissies een belangrijke bijdrage geleverd aan de mondiale daling van geweld en vooral van het aantal interne gewapende conflicten. Deze verrassende conclusie over het belang van VN-activisme zou voor de EU, die zich profileert als voorstander van multilaterale samenwerking binnen het kader van een sterke VN, een aansporing kunnen zijn om troepen voor VN-operaties te leveren.

Noten

- 1 J.J. Mearsheimer, 'Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War', in: *International Security*, 15(4), 1990, blz. 5-56.
- 2 M.G. Marshall & T.R. Gurr, *Peace and Conflict 2005*, College Park: University of Maryland Center for International Development and Conflict Management, 2005; Human Security Centre, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Canada: University of British Columbia Human

- Security Centre, 2005; L. Harbom & P. Wallensteen, 'Armed Conflict and Its International Dimensions, 1946–2004', in: *Journal of Peace Research*, 42(5), 2005, blz. 623–635. Hoewel de exacte cijfers enigszins verschillen, leggen deze rapporten gelijksoortige trends bloot. Voorzichtigheid is geboden, hoe goed gedocumenteerd en statistisch onderbouwd deze rapporten ook zijn. *Officiële* statistieken, bijvoorbeeld verzameld door de VN, over patronen in internationaal geweld, ontbreken zelfs. Er is géén eensgezindheid over wanneer een situatie gekwalificeerd wordt als gewapend conflict. Het opstellen van datasets over conflictsituaties veronderstelt verder de medewerking van regeringen. De afgelopen 10 jaar bestond 95% van de gewelddadige crises uit binnenlandse conflicten, eerder dan oorlogen tussen staten. Weinig regeringen zijn geneigd details over conflicten binnen hun landsgrenzen vrij te geven.
- 3 Een bezwaar is dat de 'democratic peace'-these alleen geldt voor wisselwerkingen tussen democratieën onderling en niet noodzakelijk betekent dat democratieën geen gebruik maken van geweld in hun relaties met niet-democratische regimes.
 - 4 A. Linklater, 'A European Civilising Process?', in: C. Hill & M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, blz. 367–387.
 - 5 Marshall & Gurr, *a.w. noot 2*, blz. 17.
 - 6 De VN-ondersecretaris-generaal voor Vredeshandhaving wees wel op de daling in conflicten. Hij vermeldde dat de VN beter worden in het omgaan met binnenstatelijke gewapende conflicten en in toenemende mate beschikken over een reeks middelen 'for putting the warlords out of business'. J.-M. Guéhenno, 'Putting the Warlords out of Business', in: *International Herald Tribune*, 11 september 2005.
 - 7 J. Dobbins e.a., *The UN's Role in Nation Building: From the Congo to Iraq*, Washington: RAND International Security and Defense Policy Center, 2005; J. Dobbins e.a., *The US Role in Nation Building: From Germany to Iraq*, Washington: RAND International Security and Defense Policy Center, 2003; P. Collier & A. Hoeffler, 'The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War', *Copenhagen Challenge Paper*, Oxford: Oxford University, Centre for the Study of African Economies, 2004, blz. 22.
 - 8 Human Security Centre, *a.w. noot 2*, blz. 153–155; Marshall & Gurr, *a.w. noot 2*, blz. 17.
 - 9 Het Amerikaanse onderzoekscentrum RAND vergeleek 'nation building'-missies van de VN en de Verenigde Staten over een periode van 60 jaar in termen van *input* (manschappen, kosten, tijdsduur) en *output* (bijdrage tot vrede, economische groei en democratie). Zie noot 7.
 - 10 In 2005 hielden de VN 17 vredesmissies op de been met meer dan 70.000 manschappen voor een kleiner bedrag dan hetgeen nodig was om de Amerikaanse operatie in Irak één maand te financieren (Dobbins e.a., *a.w. noot 7*). Het is niet de bedoeling te suggereren dat de VN de missie in Irak goedkoper of beter hadden kunnen of moeten uitvoeren. Wél is het zo dat er 17 andere plaatsen in de wereld zijn, waar VN-troepen bijdragen aan vredeshandhaving voor een fractie van de kosten van de interventie in Irak.
 - 11 Het is natuurlijk de vraag in hoeverre de *shift* naar robuustere missies, waarbij de VN vaak niet aarzelen op te treden tegen zg. 'spoilers' van vredesakkoorden, het imago van de VN als onpartijdige en neutrale actor aantast.
 - 12 Internationale civiele politie-eenheden vormen een steeds belangrijker onderdeel van VN-vredesmissies, soms tot 10% van de gehele troepenmacht. De Unie kan dan ook toegevoegde waarde bieden door het leveren van civiele capaciteiten voor conflictbeheersing aan de VN.
 - 13 J. Solana, *Een veiliger Europa in een betere wereld*, 2003, blz. 13.
 - 14 J. Wouters & T. Ruys, 'De Verenigde Naties en de Europese Unie: een steeds hechter partnerschap', in: J. Wouters & C. Ryngaert (red.), *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven: Acco, 2005, blz. 328.
 - 15 Zowel EU-lidstaten als Verenigde Staten zijn terughoudend bij het leveren van personeel voor VN-missies in Afrika. De EU en Noord-Amerika leverden in 2004 2,7% van de totale VN-troepenmacht in Afrika, vergeleken met 37% blauwhelmen van Afrikaanse afkomst: J. Holslag, 'Het soortelijk gewicht van vredeshandhaving in Afrika', in: *Wereldbeeld*, 28 (126), 2004, blz. 28.
 - 16 S. Biscop & E. Drieskens, 'Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN', *IIEB Working Paper 16*, Katholieke Universiteit Leuven, 2005, blz. 13.
 - 17 L. Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, New York: VN, 2000, § 108.
 - 18 Holslag, *a.w. noot 15*, blz. 27.
 - 19 R. Gowan, 'The EU, Regional Organizations and Security: Strategic Partners or Convenient Alibis?', in: S. Biscop (red.), *Audit of European Strategy*, Egmont Paper Nr. 3, Brussel: KIIB, 2004, blz. 8–17.

Helen Versluys is als doctoraal onderzoeker verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Met meer maten meten

Bestedingskanalen in Ontwikkelingssamenwerking

Media en politiek voeren een nogal eenzijdige discussie over de effectiviteit van de hulp van de particuliere organisaties, zoals de medefinancieringsorganisaties en de noodhulporganisaties. De andere vormen van ontwikkelingsamenwerking blijven grotendeels buiten schot. Hoe is het mogelijk dat een minister over het eigen beleid onbekritiseerd kan zeggen dat 'het moeilijk is, zo niet onmogelijk, om een directe relatie tussen oorzaak en gevolg aan te geven voor de Nederlandse euro's die besteed zijn', terwijl ze in die zelfde week over de noodhulporganisaties zegt dat 'elke cent moet worden verantwoord'?¹ Dit artikel is gebaseerd op literatuuronderzoek, voorbeeldstudies in Oeganda en Pakistan, alsmede een analyse van kamerdebatten.

De tijd dat ontwikkelingsorganisaties op 'hun blauwe ogen' werden vertrouwd, ligt inmiddels achter ons. Resultaten moeten worden aangetoond en uitgaven worden verantwoord. Daarbij mag geen euro teveel aan de strijkstok blijven hangen. Een terechte ontwikkeling, die echter te veel lijkt door te schieten, zo concludeerde in april 2006 een commissie van vooraanstaande politici.² Want *niet alles is even meetbaar* en in veel gevallen is een betrouwbare meting peperduur. Bovendien wordt de vraag gesteld waarom deze organisaties zoveel moeten meten, terwijl in andere sectoren een transparant accountantsrapport volstaat. En de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ziet zelf de steun aan een begrotingsbalans van een goed bestuurd land als het hoogste ideaal, terwijl bij een dergelijke steun er weinig directe resultaten meer te meten vallen.

Het *Ministerie van Buitenlandse Zaken* schreeft richting de particuliere ontwikkelingsorganisaties de eisen ten aanzien van de resultaatverantwoording steeds hoger op en toonde ook zelf goede wil door in 2005 voor het eerst een *resultatenrapport* te publiceren over het voorgaande jaar. Er is echter een groot verschil tussen wat aan particuliere organisaties aan resultaatmeting wordt gevraagd en waar andere actoren mee weggomen. Het resultatenrap-

port van de minister geeft een heel globaal beeld van veranderingen in sectoren die mede door Nederland worden ondersteund, zonder dat er sprake is van een oorzakelijk verband tussen het Nederlandse geld en de gerapporteerde veranderingen.³ In het nieuwe Medefinancieringsstelsel, dat 1 januari 2007 ingaat, wordt van brede particuliere organisaties het bijna onmogelijke gevraagd. Zo kent de nieuwe subsidieronde van de ICCO-alliantie meer dan 250 indicatoren die moeten meten of de Alliantie haar beloften waarmaakt.

Ook de manier waarop het parlement en de media de particuliere organisaties de maat nemen, vertoont grote verschillen met hoe dat gebeurt ten aanzien van het werk van de overheid zelf, van het bedrijfsleven of van *multilaterale* instellingen. Opvallend is bijvoorbeeld dat van een zeer kritische evaluatie van het bilaterale sectorbeleid in de Ontwikkelingssamenwerking,⁴ in de meeste media alleen de twee positieve constateringingen zijn meegenomen, los van een misinterpretatie over de steun aan 'foute regimes'. De politiek liet de kans op een kritisch gesprek voorjaar 2006 lopen. In september volgde een herkansing, waarbij de minister niets meer liet blijken van de scherpe kantjes van haar eerdere schriftelijke reactie, waardoor het debat als een nachtkars uitdoofde.

Vier bestedingskanalen

Veel particuliere ontwikkelingsorganisaties ontvangen subsidie van de Nederlandse overheid. Naast dit *particuliere kanaal* gebruikt de overheid nog drie kanalen om het ontwikkelingsgeld te besteden: het *bilaterale kanaal*, het *multilaterale kanaal* en het *bedrijfslevenkanaal*. Hun aandeel in de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking van 1999 tot 2002 was gemiddeld 42%, 31% en 5%, terwijl de particuliere organisaties 22% ontvingen. Sinds 2002 loopt het aandeel bilaterale hulp sterk terug, ten gunste van het multilaterale en het particuliere kanaal.

In het bilaterale kanaal is sprake van hulp van 'land tot land'. In het multilaterale kanaal loopt het Nederlandse geld via internationale instellingen,

zoals de Wereldbank, het Europese Ontwikkelingsfonds en VN-organisaties. In het particuliere kanaal geeft de overheid subsidie aan particuliere organisaties. Daaronder vallen niet alleen de grote medefinancieringsorganisaties Oxfam-Novib, Cordaid, ICCO, Plan, Terres des Hommes en Hivos, maar ook kleinere thematische organisaties als het IKV/Pax Christi en een semi-overheidsorganisatie als SNV. Ten slotte is het bedrijfslevenkanaal bedoeld bedrijven te stimuleren ontwikkelingsrelevant te werken. Door gebruik van deze kanalen kan de ontwikkelingshulp op uiteenlopende wijze gestalte krijgen. Daarbij is het de bedoeling dat zij complementair werken: elkaar aanvullen en versterken.

Het particuliere kanaal als het zwarte schaap

Politieke partijen hebben ieder hun eigen voorkeur wat betreft de verdeling van de gelden over de vier kanalen. Het particuliere kanaal is lange tijd het lievelingetje geweest van zowel sociaal-democraten als christen-democraten. De particuliere organisaties bepaalden jarenlang het imago van de ontwikkelingssamenwerking vanwege de 'aibaarheid', het menselijk gezicht en de mobiliserende factor voor een verantwoordelijke samenleving. Maar de grote particuliere organisaties, die met overheids-geld worden gesubsidieerd, zijn sinds medio jaren negentig steeds meer onder kritiek komen te liggen. Eerst werd met een 'impact-studie' de claim van de medefinancieringsorganisaties op grote effectiviteit onderuit gehaald. Daarna werd de aanval geopend op wat genoemd werd het 'kartel' van de ontwikkelingshulp door Plan Nederland toe te laten tot de medefinanciering.

Ook introduceerde minister Herfkens een eerste vorm van 'aanbesteding' in de medefinanciering. Dit deed zij om de marktwerking te bevorderen en aantoonbare kwaliteit en vergroting van het publieke draagvlak af te dwingen. Dit beleid is onder minister Van Ardenne verder uitgewerkt, waarbij allerlei organisaties 'mee mogen eten uit de ruif' van ontwikkelingssamenwerking. Daarbij is de hulp niet de enige drijfveer, maar ook het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking binnen de Nederlandse samenleving. Degene met de best verkopende *slogan* en het meest aansprekende imago kan het grootste beroep doen op overheidsgelden, nu vanaf 2007 eigen inkomsten van 25% zijn vereist.

Door deze ontwikkelingen komen de particuliere organisaties steeds meer onder invloed van de over-

heid te staan. Herhaaldelijk wordt duidelijk dat politici en ambtenaren de particuliere organisaties zien als uitvoerder van het overheidsbeleid. Daarbij gaat het niet langer slechts om het gesubsidieerde deel van hun werk. De controle strekt zich inmiddels ook uit tot onderdelen die met particulier geld worden gefinancierd.⁵

De toenemende aandacht voor de particuliere medefinancieringsorganisaties staat in schril contrast tot die voor het bilaterale en het multilaterale kanaal. Daar is de omgekeerde tendens waarneembaar van steeds minder controle op de budgetten. Het beleid is erop gericht zoveel mogelijk bilaterale steun als betalingsbalanssteun en algemene sectorsteun te geven. Resultaten worden verantwoord door met behulp van de Millennium Ontwikkelingsdoelen aan te geven hoe goed (of slecht) het gaat met de door Nederland ondersteunde sectoren in een land. *Een direct verband tussen steun en verandering kan echter niet worden gelegd.*

Al deze ontwikkelingen geven de indruk dat de particuliere organisaties het zwarte schaap voor de politiek zijn geworden. Het leidt de aandacht af van het eigen overheidsbeleid. Ook is het een verdeelde sector, omdat de particuliere organisaties immers elkaars concurrenten aan het worden zijn. Dat het bedrijfslevenkanaal niet dezelfde aandacht opeist, komt mogelijk omdat het nog te veel politiek wordt afgedekt. Een bron binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken verdedigde dit kanaal met het argument dat andere landen ook zo'n 'speeltje' hebben.

Appels en peren

Een vergelijking van de effectiviteit van de bestedingskanalen lijkt derhalve politiek uiterst relevant. Tot nu toe is zo'n vergelijking echter vooral verricht op basis van nauwelijks getoetste vooronderstellingen. De meest recente vergelijking staat in een IBO-rapport van 2003 over de coherentie en effectiviteit van de hulp.⁶ Volgens velen is een vergelijkend onderzoek naar de kanalen niet echt mogelijk, omdat men dan appels met peren probeert te vergelijken. Volgens de Britse overheid is alleen een vergelijking tussen het *bilaterale* en het *multilaterale* kanaal mogelijk, omdat beide zich richten op dezelfde doelen met vergelijkbare actoren (in het bijzonder de *overheid* in het ontvangende land).⁷

Uit literatuuronderzoek en uit *veldstudies* in Pakistan en Oeganda blijkt dat projecten in drie van de vier kanalen systematisch worden geëvalueerd. Uit-

zondering vormt het bedrijfslevenkanaal, waarvan slechts enkele evaluaties bekend zijn. De evaluaties richten zich echter voornamelijk op *beheersaspecten* en veel minder op de effectiviteit ten aanzien van gestelde *ontwikkelingsdoelen*.⁸ Meten van langetermijneffecten wordt sterk bemoeilijkt door de snelle beleidsveranderingen in de sector. Uiteindelijk lenen de evaluaties zich er nauwelijks voor om op een geaggregeerd niveau algemene lessen te trekken.

Bilaterale kanaal

Wat betreft de *ontwikkelingsdoelen* zouden de veronderstelde voordelen van de sector- en betalingsbalanssteun in het *bilaterale* kanaal bestaan uit de lage onkosten en de door een lokale verankering gewaarborgde grotere duurzaamheid. Het IOB-rapport van april 2006 over deze sectorsteun geeft echter aan dat de werkelijkheid weerbarstiger is. In de meeste landen zijn de verwachtingen ten aanzien van het lokale *ownership* niet uitgekomen. Tevens wordt opgemerkt dat door de beleidsveranderingen het zwaartepunt op de sociale sectoren is komen te liggen en dat de lokale overheden de grootste moeite hebben de armen doeltreffend te bereiken. Eén van de oorzaken van de tegenvallende resultaten is dat het 'goed-bestuurscriterium' niet consequent is toegepast. Een andere oorzaak is het gebrek aan (uitvoerende) capaciteit bij de Nederlandse ambassades en lokale overheden, waarvoor onvoldoende geld is uitgetrokken. Tot slot is het ook heel moeilijk gebleken resultaten in landen duidelijk toe te wijzen aan de steun die vanuit de Nederlandse overheid is gegeven.

De andere veronderstelde voordelen van het bilaterale kanaal liggen meer op *politiek terrein*. Door directe bilaterale betrokkenheid kan politieke invloed worden aangewend bij ontvangende landen, kunnen economische belangen worden veiliggesteld en heeft Nederland ten aanzien van andere donoren ook recht van spreken. De eerste twee punten liggen in Nederland en bij een aantal ontvangende landen zeer gevoelig. De relevantie van het laatste punt, de invloed op andere donoren, is niet altijd groot. Zo blijkt uit het IOB-rapport over de sectorsteun dat Nederland weinig andere donoren weet mee te krijgen in deze benadering.

Ten slotte wordt van het bilaterale kanaal verwacht dat het door zichtbare steun in partnerlanden het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking

onder de Nederlandse bevolking kan versterken. In de praktijk blijkt dat het gevoerde bilaterale beleid van sector- en begrotingssteun de zichtbaarheid juist vermindert. Bovendien wordt veel bilateraal geld uiteindelijk door andere actoren besteed. In Pakistan wordt het (bilaterale) geld dat via de ambassade loopt, grotendeels besteed aan *programma's van multilaterale organisaties en NGO's* en wordt het *niet* rechtstreeks aan de Pakistaanse overheid gegeven. In dat licht is het ook onduidelijk of een in 2003 door het parlement bepleite verbreding van het bilaterale kanaal de daarmee gewenste zichtbaarheid oplevert.

Multilaterale kanaal

De *relatieve voordelen* van het multilaterale kanaal worden vooral verwacht op het terrein van beleidsbeïnvloeding en beheer, voortkomend uit de 'macht', het 'coördinerend' vermogen en het schaalvoordeel. Multilaterale organisaties zijn inderdaad in staat gebleken meer uniformiteit in de ontwikkelingsinspanningen te brengen, zoals de nadruk op Goed Bestuur of gecoördineerde plannen voor armoedebestrijding (zg. PRSP's). Nadeel hiervan is echter dat er nog te veel vanuit blauwdrukken wordt gedacht, waarin 'één maat iedereen zou passen'. Ook de snel wisselende hervormingsagenda's vormen een probleem. Het schaalvoordeel blijkt in een groot aantal gevallen in het tegendeel te verkeren, doordat een grotere organisatie ook méér bureaucratie oplevert. Men noemt dit wel het *dinosauruseffect*. Vooral de EU-delegaties kampen met hoge onkosten. In de praktijk blijkt de bereidheid tot coördinatie vaak tegen te vallen, vooral tussen het nationale en lokale niveau.

Een duidelijk *voordeel* van de multilaterale organisaties is, dat ze vanwege de schaal in meer landen aanwezig kunnen zijn dan individuele donorlanden. Landen die anders niet zouden worden bereikt, kunnen zo toch worden bediend.

Bedrijfslevenkanaal

Bij de lancering werd veel van het bedrijfslevenkanaal verwacht ten aanzien van het scheppen van werkgelegenheid, kennisoverdracht en produktiviteitsstijging. In de praktijk blijkt het kanaal echter sterk onderbenut. In tegenstelling tot de oudere evaluaties, is de eind 2005 uitgekomen evaluatie van één van de onderdelen van dit kanaal, het Programma Samenwerking Opkomende Markten, positief over het effect op werkgelegenheid en armoedevermindering. De evaluatie signaleerde echter wél dat na de



subsidieperiode de kans op lokale investeringen niet was toegenomen en de relatie tussen het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven zelden van blijvende aard was. Ook waren de effecten zeer lokaal, met uitzondering van de tuinbouwsector in Afrika.⁹

Particuliere kanaal

De aan het particuliere kanaal *toegedichte voordelen* zijn onder andere dat particuliere organisaties en hun partners in staat zijn armen direct te bereiken en heel gericht te werken aan de emancipatie van achtergestelde groepen. Bovendien zouden ze door de directe bijdrage aan versterking van het maatschappelijk middenveld de democratie van onderop bevorderen en ook kunnen werken in landen waar bilaterale banden met de overheid onmogelijk of onwenselijk zijn. Probleem met deze claims is dat particuliere organisaties ze moeilijk kunnen bewijzen, vanwege de enorme versnippering en door de weinig resultaatgerichte manier van werken. De duurzaamheid blijkt ook vaak te worden ondergraven omdat lokale particuliere organisaties zich van de armen hebben vreemd of omdat er sprake is van gegroeide nieuwe afhankelijkheidsrelaties. Het *Eindrappport Stuurgroep Evaluatie Medefinanciering* (2002) meldt dat de claim dat particuliere organisaties armen beter zouden kunnen bereiken, alleen kon worden aangetoond voor de gezondheidszorg in afgelegen gebieden in Afrika. Verder konden géén significante verschillen met andere actoren worden gevonden. Ook een recente evaluatie van de thematische medefinanciering kon niet anders dan gemeenplaatsen opleveren.

Een vastgesteld *voordeel* van de particuliere organisaties blijft dat ze het draagvlak in Nederland nog steeds bevorderen en weerspiegelen.

Politieke aandacht bij overkoepelende evaluaties

De politiek heeft de laatste tien jaar met wisselende aandacht op rapporten gereageerd. Drie ervan zijn van groot belang geweest. De eerste is een onderzoeksrapport van de Wereldbank uit 1998, op basis waarvan de Nederlandse overheid met veel andere donoren zich is gaan concentreren op landen met goed bestuur en goed beleid. De criteria voor beoordeling van goed bestuur worden echter niet consequent toegepast. Het tweede invloedrijke rapport betreft de Impact-studie van de particuliere medefinancieringsorganisaties. Het rapport heeft grote aandacht getrokken, met consequenties voor

herinrichting van het medefinancieringsstelsel. Ook het IBO-rapport uit 2003 heeft politieke beroering gegeven, in het bijzonder de aanbeveling het multilaterale kanaal tot 50% op te krikken. Daar is politiek veel tegengas op gekomen. De meeste evaluatierapporten van het IOB betreffen het bilaterale kanaal. Opvallend zijn de weinig waarneembare gevolgen, ondanks de vaak stevige conclusies in de rapporten.

Naar de redenen voor het al dan niet politiek oppakken van dit soort evaluatierapporten kan slechts worden gegist. Het politieke moment lijkt niet eens doorslaggevend, want het zeer kritische IOB-rapport van september 2004 over de districtenprogramma's in Tanzania heeft nauwelijks discussie opgeleverd, terwijl het samenviel met de begrotingsbehandeling voor 2005 en direct werd gevolgd door een VVD-rapport over Ontwikkelingssamenwerking dat vooral de toepassing van de landencriteria voor het bilaterale beleid ter discussie stelt. Ook de stevige kritiek in de recente IOB-evaluatie van de sectorsteun is met gemak door de minister gepareerd. Er lijkt sprake

Degene met de beste reclameleus en het meest aansprekende imago kan het grootste beroep doen op overheidsgelden

van een stramien, waarin de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de *conclusies* van de rapporten onderuithaalt met argumenten en tegelijkertijd de *aanbevelingen* min of meer lijkt over te nemen. Mogelijk is dat de strategie om de gemoederen van minder ingevoerde parlementariërs en pers te sussen.

De drie rapporten die wél van invloed waren, pasten goed in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken en waren dus ondersteunend voor de regeringsdoelen. Dit gegeven levert de indruk op dat de regering op het beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking zich uiteindelijk in het parlement nauwelijks behoeft te verantwoorden.

Onderlinge versterking van de kanalen

Het *onderscheidend voordeel* van ieder kanaal is dus *onvoldoende getoetst*. Des te moeilijker wordt het dan de complementariteit van kanalen te meten of een door de minister beoogde goede mix te vinden. Veel eenvoudiger zou het zijn als de kanalen samenvie-

len met interventieniveaus en interventie-actoren. Idealiter zouden de multilaterale instellingen zich kunnen richten op internationale/regionale regels en verbanden; zouden overheden zich kunnen richten op overheden; particuliere organisaties op het maatschappelijk middenveld; en het bedrijfsleven op het bedrijfsleven. Multilaterale instellingen en overheden hebben dan voornamelijk een voorwaardenscheppende rol.

De meeste organisaties opereren echter op *verschillende* niveaus, terwijl de uitvoerende organisaties hun *eigen mix* van niveaus en actoren scheppen. Zo'n mix is zelfs nodig, want als organisaties alleen hun eigen segment nemen, komen ze zwaar onder kritiek te staan. Een overheid en een Wereldbank worden immers juist bekritiseerd als ze niet óók aandacht geven aan het maatschappelijk middenveld. Een ambassade kan niet alleen een districtenprogramma uitvoeren, maar wordt ook geacht op nationaal en internatio-

Evaluaties leiden zelden tot beleidsinzichten

naal niveau aan de ondersteunende condities te werken. De minister heeft *per land* een modaliteitenmix gedefinieerd, waarin wordt bepaald welk deel van het bilaterale geld aan welke actor wordt gegeven. Een particuliere organisatie die alléén op het microniveau werkt, krijgt de kritiek dat ze te weinig structureel bezig is en derhalve te weinig toegevoegde waarde heeft. Ook de keuze voor een *rechtenbenadering* of een *ketenbenadering* leidt ertoe dat door particuliere organisaties steeds meer niveaus en actoren worden bereikt. Dit heeft echter weer tot gevolg dat de directe steun op doelgroepniveau, en dus de zichtbaarheid, ook bij particuliere organisaties afneemt.

Het streven naar een ideale mix van actoren is niet erg realistisch als men bedenkt dat Nederlands ontwikkelingsgeld vaak slechts enkele procenten vormt van wat een ontwikkelingsland van buiten ontvangt. In Pakistan maakt onze bijdrage slechts 2% uit van de totale donorinkomsten, in Oeganda 5%. Al met al een zeer complexe en fragmentarische zaak.

Het idee van het vinden van een goede mix van Nederlandse bestedingskanalen in een bepaald land lijkt op de tekentafel te zijn geboren. Het veronderstelt dat de wereld overzichtelijk is en organisaties zich concentreren op dezelfde geografische gebieden en sectoren, enz. De wereld is echter erg groot en

organisaties hebben hun eigen vrijheden, zoals een sectorkeuze of de geografische concentratie van hun partners. De mix werkt in potentie alleen, waar gericht wordt gekozen voor samenwerkingsverbanden rond afzonderlijke programma's, zoals in publiek-private partnerschappen.

Als actoren complementair willen werken, dan zal men open moeten staan voor *coördinatie en kennisuitwisseling*. In het Pakistan-onderzoek bleek dat de werkelijke samenwerking veel te wensen over laat. De bereidheid kennis te delen is daar volgens de bestudeerde evaluaties groter in de NGO-sector dan in de multilaterale sector. Maar in Oeganda was juist de bereidheid van NGO's tot kennisdeling minder dan bij de andere actoren. Multilaterale organisaties worden gewaardeerd om hun toegevoegde waarde ten aanzien van coördinatie.

Conclusies

Het particuliere kanaal wordt thans onevenredig zwaar de maat genomen als dat wordt vergeleken met de andere drie bestedingskanalen. Gezien de beperkte mate waarin de vele kritische studies werkelijk stof hebben doen opwaaien, kan worden geconcludeerd dat de parlementaire controle met betrekking tot de andere drie kanalen onder de maat is gebleven.

Ontwikkelingssamenwerking heeft het imago van één van de meest geëvalueerde beleidsterreinen. Desondanks resulteren evaluaties zelden in beleidsinzichten, laat staan in beleidsveranderingen. Nog steeds wordt in de wereld van Ontwikkelingssamenwerking veel verondersteld, maar is er weinig getoetst op geaggregeerd niveau. Dit geldt ook voor de beoordeling van de effectiviteit en de complementariteit van de onderzochte bestedingskanalen.

Om in de toekomst wél gefundeerde uitspraken te kunnen doen, is het nodig dat evaluaties zich niet alleen richten op beheersmatige aspecten, maar juist meer op de resultaten. Resultaatmeting moet echter niet doorslaan in een warwinkel van te meten indicatoren, maar zich beperken tot de *kern*. Een vergelijkende studie naar de doeltreffendheid van afzonderlijke bestedingskanalen lijkt echter niet haalbaar. Het is veel zinniger studie te maken naar de effectiviteit en complementariteit van de uitvoerende actoren in het veld dan van de kanalen waarlangs de Nederlandse overheid gelden besteedt.

Een discussie over de ideale verdeelsleutel voor de bestedingskanalen kan *niet* worden gevoerd op basis

van veronderstelde effectiviteit. Redenen hiervoor zijn dat Nederland een kleine speler is, de kanalen zelf met wisselende en overlappende actoren werken en dat niet-overheidsorganisaties niet volledig aan het lijntje mogen worden gehouden van de overheid. Politiek-ideologische voorkeuren moeten worden onderscheiden van argumenten.

Noten

- 1 Eerste citaat komt uit het 'Resultatenrapport' van het ministerie van Buitenlandse Zaken over 2004 (zie noot 3); tweede citaat is een reactie op de vermeende misstanden bij de bestedingen van noodhulpgelden voor Kosovo door particuliere organisaties.
- 2 *Vertrouwen in een kwetsbare sector?*, Rapport van de Commissie Draagvlak en Effectiviteit Ontwikkelingssamenwerking (Commissie-Dijkstal), 6 april 2006.
- 3 Eind 2005 publiceerde minister Van Ardenne het rapport *Resultaten in ontwikkeling/Rapportage 2004*. In de *Internationale Spectator* van februari 2006 geeft Louk Box hier kritisch commentaar op in het artikel 'Zin en onzin van Millenniumdoelstellingen' (zie blz. 66-69).
- 4 IOB-rapport 301 (april 2006), *Van projectbulp naar sectorsteun; evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005*.
- 5 Interessant is in deze de uitbrander van de Minister voorjaar 2005 aan het adres van een aantal medefinancieringsorganisaties die steun gaven aan de actie *26.000 gezichten*. Deze actie was

gericht tegen het asielbeleid van de Minister van Integratie en Vreemdelingenzaken.

- 6 IBO (2002-2003), *Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*. Het IOB en het IBO zijn twee verschillende eenheden. IOB staat voor *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie*; IBO staat voor *Interdepartementaal BeleidsOnderzoek*.
- 7 DFID (2003), *Strategic review of resource allocation priorities*.
- 8 Ook volgens het IBO-rapport uit 2003 ontbreekt het in de geraadpleegde algemene evaluaties meestal aan analyses van de mate waarin een bijdrage wordt gevraagd aan vermindering van structurele armoede, aan heldere effectiviteits- en *efficiency*-criteria en aan een kosten-batenanalyse.
- 9 Zie Ecorys-Nederlands Economisch Instituut, PSOM Evaluation 2005/Final synthesis report (23 december 2005) en een begeleidende informatiebrief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 3 augustus 2006 aan de Tweede Kamer.

Dick Bouman is werkzaam als beleidsadviseur bij Kerkinactie. Het vooronderzoek voor dit artikel is grotendeels in 2004 gedaan door BBO in opdracht van Kerkinactie. Naast de literatuurstudie zijn er ook interviews gehouden. Meest betrokken medewerkers waren Dicky de Moree en Paul van den Berg. Politieke conclusies zijn echter voor rekening van de auteur van dit artikel.

Publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Roel van der Veen, *India's Road to Development*, Clingendael Diplomacy Papers No. 6, June 2006, 63 p. ISBN 90-5031-107-5

The rise of India has received widespread academic attention, first of all from an economic point of view. But perhaps the changes have come so fast, that time was lacking to reflect on some of the obvious questions:

- a) Why have Indians, since the 1990s, become richer?
- b) Why did this not happen earlier (or later)?
- c) How does modernization change Indian society?
- d) How does the development of India compare with the development of other countries in Asia?
- e) What can be expected for the coming years?

This paper investigates possible answers to these questions with a view to draw general lessons from the case of India about the start of the development process. What can countries struggling to escape from poverty learn from the experience of India?

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Vijand wordt vriend

Libië verliest schurkenstatus

Tientallen jaren is Libië beschouwd als een schurkenstaat van het ergste soort. Het fel anti-Westerse bewind van Moammar al-Gadhafi werd in verband gebracht met een ongekende reeks terreuraanslagen. De gijzeling van Israëlische atleten op de Olympische Spelen in München (1972), de aanslag op een bijeenkomst van de OPEC in Wenen (1975), de kaping van het cruiseschip *Achille Lauro* (1985), de bomaanslag op een discotheek in Berlijn (1986) en de bomaanslagen op vliegtuigen boven Lockerbie (1988) en boven Niger (1989) zijn slechts enkele van de meest bekende terreuracties waarbij Libië ten minste indirect betrokken was. De steun aan terreurgroeperingen over de hele wereld, variërend van Palestijnse tot Ierse, was niet eens de enige smet op het blazoen van Libië. Het land deed ook voortdurend moeite massavernietigingswapens te verwerven. Libië kocht en produceerde chemische wapens – in 1987 zelfs ingezet tijdens een oorlog met Tsjaad – en probeerde vrij openlijk nucleaire wapens te ontwikkelen.¹

In deze context is het op zijn minst merkwaardig dat Libië zonder enig militair ingrijpen en zelfs zonder enige regime-verandering is teruggekeerd in het rijtje 'beschaafde landen'. Op 15 mei 2006 maakte het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken namelijk bekend dat het Libië zou schrappen van de lijst 'terreurstaten' waarop het land sinds 1979 stond. Ook zouden de diplomatieke betrekkingen met het bewind van Gadhafi volledig worden hersteld.²

Hoe is het mogelijk dat een notoire schurkenstaat ineens weer in de armen wordt gesloten? En biedt dit *happy end* lessen voor de omgang met andere landen van gelijke aard?

Onguur

Libië kwam al heel snel na de staatsgreep van Gadhafi, in 1969, in een onguur daglicht te staan. De militaire dictator stelde zich de taak de wereldrevolutie te leiden, die niet alleen alle ontwikkelingslanden zou moeten bevrijden uit hun achtergestelde positie, maar ook de Arabische wereld tot één machtige eenheid zou smeden. Al in de eerste jaren van zijn bewind probeerde Gadhafi nucleaire wapens te bemachtigen via China, Pakistan en India. Daarmee was de trend gezet voor Libië's buitenlandse beleid

in de volgende decennia. 'Kolonel' Gadhafi streefde openlijk naar een positie als militaire grote mogendheid en wierp zich op als bondgenoot van vrijwel iedereen die ook streefde naar omverwerping van de Westerse hegemonie.

Toch leidden zijn hang naar massavernietigingswapens en zijn steun aan terroristische groeperingen nooit tot buitenlands ingrijpen van enige betekenis. Een groot aantal (Westerse) landen verbrak in de loop van de jaren zeventig en tachtig geheel of gedeeltelijk de diplomatieke betrekkingen met Libië en stelde economische sancties en wapenexportverboden in. Maar gezamenlijk optrekken was er niet bij. Door het *uitblijven van eenheid in het sanctiebeleid* kon Libië zich vrij eenvoudig aan de gevolgen ervan onttrekken. Wat in het ene land verboden was naar Libië te exporteren, kon in een ander land wel gewoon worden verkregen.

Van Westerse militaire actie tegen het bewind van Gadhafi is slechts eenmaal sprake geweest. In 1986 vond een bomaanslag plaats op een discotheek in het toenmalige West-Berlijn, die bekend stond als een populaire uitgaansgelegenheid voor in West-Duitsland gelegerde Amerikaanse militairen. Drie mensen vonden daarbij de dood, meer dan tweehonderd raakten gewond. Al snel wees onderzoek op betrokkenheid van de Libische geheime dienst. De Amerikaanse president Reagan liet vervolgens bombardementen uitvoeren op Libische doelen: militaire bases, veronderstelde oefenkampen van terroristische groeperingen en gebouwen van Gadhafi's familie. Volgens nooit bevestigde berichten raakte Gadhafi hierbij zelf gewond en kwam een van zijn kinderen om het leven.

De Amerikaanse bombardementen waren echter niet meer dan een eenmalige afstraffing. Het Libische regime omverwerpen was niet het directe doel, hoewel de CIA met presidentiële steun plannen ontwikkelde om Gadhafi via geheime operaties van zijn troon te stoten.³ De militaire afstraffing had overigens een averechts effect. Gadhafi's binnenlandse positie werd erdoor versterkt, omdat vrijwel alle Libiërs, ook zijn politieke tegenstanders, zich massaal tegen de Amerikaanse 'agressor' keerden en zich achter hun bedreigde leider schaalden.

Lockerbie

De internationale eensgezindheid wat betreft sancties tegen Libië kwam pas tot stand na de bomaanslag op een PanAm-passagiersvliegtuig boven het Schotse plaatsje Lockerbie, op 21 december 1988. Deze terroristische daad, waarbij 259 inzittenden en 11 mensen op de grond omkwamen, schokte de wereld. Nog geen jaar later, op 19 september 1989, werd een soortgelijke aanslag gepleegd op een passagiers-toestel van de Franse luchtvaartmaatschappij UTA. Bij deze aanslag, boven de woestijn in Niger, vonden 171 personen de dood. Onderzoek naar deze op het oog volledig doelloze aanslagen wees na enige tijd op betrokkenheid van de Libische geheime dienst. In januari 1992 leidde dit tot een veroordeling in een resolutie van de Verenigde Naties, gecombineerd met zware economische sancties.

Nu de internationale gemeenschap eindelijk een *eensgezind sanctiebeleid* tegen Libië voerde, holde de Libische economie achteruit. De olie-export, goed voor 99% van de Libische buitenlandse handel, liep razendsnel terug. Dat betekende niet alleen een gigantische economische terugslag, maar het had ook politieke implicaties. Het Libische dictatoriale regime gebruikte de olie-inkomsten namelijk als middel om de bevolking aan zich te binden. Zo'n 75% van de Libische belastinginkomsten was afkomstig van de olie-export en sinds de jaren zeventig werd een groot deel van dit geld ingezet om de binnenlandse welvaart (en tevredenheid) te vergroten. Er werd veel geïnvesteerd in welzijn en onderwijs, terwijl de werkloosheid werd bestreden door het opzetten van een omvangrijke publieke sector – zo'n 60% van de Libische staatsuitgaven werd besteed aan de lonen van de vele overheidsdienaren.⁴ Toen de olie-opbrengsten plotseling opdroogden, bleek dit sociaal-economische stelsel echter onbetaalbaar. De werkloosheid en de inflatie liepen vanaf begin jaren negentig fors op, en daarmee ook het gemor onder de bevolking.

De binnenlandse onvrede over de door het Libische bewind veroorzaakte economische malaise leidde eveneens tot een groeiende invloed van moslimfundamentalisten. Sinds zijn machtsgreep heeft Gadhafi, hoewel zelf islamitisch, nooit iets moeten hebben van religieuze fanatici – en die houding is wederzijds. Bekende Noord-Afrikaanse groepen als de Moslim Broederschap zijn in Libië verboden; ze kunnen slechts ondergronds opereren. Met het groeien van de onvrede onder de bevolking

nam de aanhang van de moslimfundamentalisten echter aanzienlijk toe. In de jaren negentig kwamen honderden Libiërs om het leven bij tegen het bewind gerichte aanslagen van dergelijke extremisten. Ironisch genoeg was Gadhafi zelfs een van de eersten die waarschuwden voor het gevaar van de terreurorganisatie Al-Qaida en was Libië het eerste land ter wereld dat een internationaal arrestatiebevel uitvaardigde tegen Osama bin Laden. In 1998 verzocht Libië Interpol uit te kijken naar Bin Laden wegens betrokkenheid bij de moord in 1994 op twee Duitsers (onder wie een verondersteld Duits inlichtingenofficier) in Libië.⁵ Sinds 11 september 2001 staan Libië en het Westen plotseling *schouder aan schouder* tegen-over dezelfde vijand – de geschiedenis kan soms verrassende wendingen nemen.

Ommezwaai

Juist de binnenlandse onvrede is van grote invloed geweest op de ommezwaai van 'schurk' naar 'vriend' die Gadhafi in de jaren negentig probeerde te ma-

Libië is nog altijd een dictatoriaal geleide staat

ken. Een belangrijk kenmerk van Gadhafi's regime – en overigens van de meeste niet-democratische regimes – is de zucht naar blijvende macht. Daarmee vergeleken is ideologische rechtlijnigheid uiteindelijk van ondergeschikt belang.

In eerste instantie reageerde Libië op de verslechterende situatie met intensivering van de pogingen massavernietigingswapens te verkrijgen. Begin jaren negentig wist Libië ondanks de internationale sancties toch nog diverse benodigdheden voor het produceren van nucleaire wapens binnen te smokkelen. Het beruchte netwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde Abdul Qadeer Khan bewees Libië wat dat betreft goede diensten. De groeiende binnenlandse druk, veroorzaakt door en gecombineerd met de internationale pressie, deed Gadhafi echter inzien dat hij meer voordeel zou hebben bij beëindiging van zijn rol als 'schurk' dan als hij op de oude voet zou doorgaan. De geldverslindende 'schurkenactiviteiten' kregen uiteindelijk toch minder prioriteit dan het tegengaan van de economische rampspoed en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke onrust. De terroristische activiteiten werden flink teruggeschroefd en al in 1992 stelde Gadhafi een *compromis*



voor om de twee voor 'Lockerbie' gezochte Libische geheime agenten uit te leveren voor berechting in een neutraal land.

Voor een dergelijk compromis bleek de tijd echter nog niet rijp. Zeker de Verenigde Staten stonden niet open voor enige onderhandeling met Libië. Een belangrijke reden hiervoor was de aanzienlijke politieke druk die nabestaanden van de Lockerbie-slachtoffers uitoefenden. Mede doordat zich onder de slachtoffers een grote groep jongeren bevond, kregen de nabestaanden veel media-aandacht en konden zij relatief grote invloed uitoefenen op de Amerikaanse publieke opinie. De sfeer in de Verenigde Staten was er daardoor niet naar om 'deals' te sluiten met Libië. De twee verdachten van de aanslag boven Lockerbie dienden onvoorwaardelijk te worden uitgeleverd aan Groot-Britannië voordat er over wat dan ook te praten viel.⁶

Dat ging Libië blijkbaar nog te ver. Het zou daardoor nog tot 1999 duren voor er een doorbraak kwam. In dat jaar leverde Libië de twee verdachten uit voor een rechtszaak op neutraal (Nederlands) grondgebied. Pas in 2003, toen Libië de verantwoordelijkheid voor de bomaanslagen boven Lockerbie en Niger openlijk accepteerde en met financiële schadevergoedingen voor de nabestaanden over de brug kwam, was de ergste kou uit de lucht. De Verenigde Naties beëindigden toen de meeste sancties tegen Libië. De Verenigde Staten bleven echter vasthouden aan hun eigen sanctiebeleid. De regering van George W. Bush liet weten de oplossing van de Lockerbie-affaire te verwelkomen, maar zij stelde ook dat Libië nog veel meer moest doen om verlichting van de sancties te verdienen. Als punten van zorg werden genoemd: het streven naar verwerving van massavernietigingswapens, binnenlandse mensenrechtenschendingen, gebrek aan democratie en de dubieuze bemoeienis met regionale conflicten elders in Afrika. Voor Libië, dat zo graag van alle sancties af wilde, was dat een ernstige tegenvaller, zeker omdat de binnenlandse punten van kritiek niet eerder als reden voor de sancties waren genoemd.⁷

Belofte

Hoewel Gadhafi zich nog steeds graag bedient van anti-Westerse retoriek, heeft hij zijn grootste 'schurkenactiviteiten' gestaakt. In december 2003 kondigde hij aan dat Libië volledig zou afzien van enig bezit van massavernietigingswapens en dat het land internationale waarnemers zou toelaten om op

nakoming van deze belofte toe te zien. Inmiddels is gebleken dat hij zijn woorden wat dat betreft heeft waargemaakt. Ook lijkt het erop dat Libië werkelijk is gestopt met steunverlening aan terreurorganisaties waar ook ter wereld, ook al staken in 2004 nog geruchten de kop op dat Gadhafi betrokken zou zijn bij een (niet uitgevoerd) plan om de Saoedische kroonprins Abdullah te vermoorden. Libië werkt thans nauw samen met Amerikaanse veiligheidsdiensten in de strijd tegen de gezamenlijke vijand: moslim-fundamentalistische terreurgroeperingen. Overigens dient wel benadrukt te worden dat Gadhafi's ommezwaai zich *alleen op internationaal gebied* heeft voorgedaan. Binnenslands is Libië nog altijd een dictatoriaal geleide staat.

Het voert absoluut te ver Libië ineens het braafste jongetje van de klas te noemen, maar Gadhafi is na dertig jaar wel teruggekeerd op het wereldpodium van door het Westen gerespecteerde staatsleiders. Nu hij van terroristensteunbeer ineens terroristenbestrijder is geworden, is er even plotseling een einde gekomen aan zijn paria-status. Het is opmerkelijk hoe snel zijn schurkenverleden vergeven en vergeten is. De grote olievoorraden waar Libië over beschikt zijn daar ongetwijfeld deels verantwoordelijk voor. Met de groeiende instabiliteit in het olierijke Midden-Oosten is het nooit verkeerd goede banden te hebben met een olieproducerend land in het relatief rustige Noord-Afrika. Zeker als daar voor Westerse bedrijven een grote rol kan zijn weggelegd, nu Libië na dertig jaar (onvrijwillige) verwaarlozing van de olie-infrastructuur zit te springen om buitenlandse investeerders.

Succesvol sanctiebeleid

De vraag blijft waarom Gadhafi zo radicaal en relatief snel 'het kwaad' heeft afgezworen. De *Amerikanen* waren er rap bij om hiervoor de *credits* op zich te nemen. De aankondiging dat Libië afstand zou doen van massavernietigingswapens kwam immers vrij kort na de Amerikaanse invasie in een vergelijkbare schurkenstaat: Irak. Amerikaanse regeringsfunctionarissen, tot aan president Bush toe, stelden dat Libië de radicale stap tot ontwapening had genomen uit angst het voorbeeld van Irak te moeten volgen. Dat lijkt echter iets te stellige borstklopperij. De Libische aankondiging van december 2003 was het eindpunt van een jarenlang proces. Al sinds begin jaren negentig stuurde Gadhafi hierop aan, vooral onder invloed van de internationale sancties, die zijn positie ook in eigen land onder druk zetten.⁸

Libië lijkt een schoolvoorbeeld van het potentiële succes van vreedzame maatregelen tegen schurkenstaten. Afgezien van de eenmalige Amerikaanse bombardementen in 1986, is Libië militair gezien altijd ongemoeid gelaten. Die ene militaire actie werkte zelfs averechts en versterkte de binnenlandse positie van de schurkenleider alleen maar. In eerste instantie was het vreedzame instrument van economische sancties echter ook niet effectief. Aangezien de internationale gemeenschap geen eensgezind beleid voerde, kon Libië voortdurend alle problemen omzeilen. Om een simpel voorbeeld te noemen: toen Libië begin jaren tachtig geen olie meer naar de Verenigde Staten mocht exporteren, bleef de olieproductie gewoon op peil. Andere afnemers namen de plaats van de Amerikanen graag in. Zo nam de olie-export naar Italië in de eerste helft van de jaren tachtig juist enorm toe.⁹ Pas na de VN-resolutie inzake de Lockerbie-affaire trok de internationale gemeenschap één lijn. Vanaf dat moment begon de Libische economie ook ernstig te verslechteren. Op zich zelf zou dat voor een 'schurkenleider' nog geen reden hoeven zijn zijn beleid aan te passen, ware het niet dat economische malaise veelal gepaard gaat met maatschappelijke onvrede. Juist die binnenlandse onrust en de daardoor ontstane druk op zijn eigen positie waren voor Gadhafi reden zijn beleid te herzien. Voortzetting van zijn agressieve buitenlandpolitiek zou zijn positie in gevaar kunnen brengen. Indirect was het dus onmiskenbaar het eensgezinde sanctiebeleid van de internationale gemeenschap, uiteraard gecombineerd met diplomatieke druk, dat de Libische ommezwaai bewerkstelligde. Was die eensgezindheid eerder tot stand gekomen, dan was Libië wellicht ook al eerder 'bekeerd'.

Voorbeeldfunctie?

Valt uit het – uiteindelijk – succesvolle sanctiebeleid jegens Libië een les te trekken over de omgang met schurkenstaten in het algemeen? Dat voert te ver. De omstandigheden waaronder Libië de ommezwaai heeft gemaakt, zijn zo specifiek, dat een vergelijking met andere landen lastig is.

Wat de casus Libië allereerst bijzonder maakt, is *de tijd* waarin deze ontwikkelingen zich afspeelden. Eigenlijk is het vreemd te zien wat de internationale gemeenschap allemaal van Gadhafi heeft geaccepteerd in de jaren zeventig en tachtig. Op het eerste gezicht is Saddam Hoessein in 2003 voor heel wat minder ten val gebracht. Een vergelijking tussen Irak

en Libië maakt duidelijk dat de tijdgeest van grote invloed is geweest op de trage en vreedzame manier waarop Libië is behandeld. In 2003 stonden sommige landen blijkbaar meer open voor militair ingrijpen in zogenoemde 'schurkenstaten' dan in de twee decennia daarvoor. Als Libië de afgelopen jaren was doorgestaan met steun aan terroristen en het ontwikkelen van massavernietigingswapens, dan zou *regime change* van buitenaf niet ondenkbaar zijn geweest.

Wat dat betreft is Gadhafi misschien toch wel net op tijd tot bezinning gekomen. Dat roept overigens anderzijds meteen de vraag op of Saddam Hoessein wellicht met wat meer geduld óók niet zo'n ommezwaai gemaakt zou kunnen hebben – nog afgezien van het feit dat zijn steun aan terroristen en zijn arsenaal aan massavernietigingswapens achteraf niet bleken te zijn wat erover beweerd werd. Ook Irak leed immers al jarenlang onder zware sancties van de internationale gemeenschap, al was de zo belangrijke eensgezindheid op dat vlak al een tijdje tanende. Op een bepaald moment had voor het Irakese bewind óók een omslagpunt bereikt kunnen worden tussen

Libië lijkt een schoolvoorbeeld van het succes van vreedzame maatregelen tegen schurkenstaten

economische malaise en binnenlandse onrust enerzijds, en wenselijker gedrag richting buitenland maar binnenlands machtsbehoud anderzijds. Maar het kan natuurlijk ook dat Gadhafi, die niet voor niets bekend staat als een sluwe woestijnvos met kameleon-eigenschappen, simpelweg meer strategisch inzicht heeft gehad dan Saddam Hoessein. Feit is in elk geval dat de oplossing van 'het Libische probleem' heel wat gemakkelijker tot stand is gekomen dan die van 'het Irakese probleem', als daar al van een oplossing gesproken kan worden.

Een tweede uniek kenmerk van de kwestie-Libië ligt in de *economische positie* van het land: wél een belangrijk olie-exporteur, maar net niet groot genoeg om onbeperkt andere landen tegen elkaar uit te kunnen spelen. Dat is een belangrijk verschil met een ander land op het Amerikaanse lijstje van 'schurkenstaten': Iran. Op zich zelf hebben beide landen wel iets van elkaar weg. Iran kampt net als Libië met een kwakkelende binnenlandse economie, hoge werkloosheid en een deels ontevreden middenklasse.

Als de internationale gemeenschap erin zou slagen eindelijk tot een eensgezind sanctiebeleid te komen, met sociaal-economische malaise tot gevolg, dan zou dat tot groeiende binnenlandse onrust kunnen leiden. Dat kan de binnenlandse positie van de Iraanse machthebbers zodanig onder druk zetten, dat ze concessies op internationaal vlak zullen doen in ruil voor opheffing van de sancties.

Tot op heden lijkt een dergelijk eensgezind optreden echter nog ver weg. Aangezien Iran een zeer belangrijke positie inneemt op de internationale oliemarkt – veel belangrijker dan Libië – blijkt het tot nu toe uitstekend in staat olieafhankelijke grote mogendheden tegen elkaar uit te spelen. Een land als China is in zo'n grote (en groeiende) mate afhankelijk van Iraanse olie, dat het niet snel een exportverbod van die olie zal steunen. Overigens dient bij een vergelijking tussen Iran en Libië ook het verschil in staatsbestel genoemd te worden. Waar Libië een dictatuur is, kan het Iraanse staatsbestel het beste als een mengvorm tussen democratie en theocratie omschreven worden. Een radicale beleidsverandering puur omwille van machtsbehoud zal in Iran minder voor de hand liggen, omdat de democratische kenmerken van het politieke bestel langdurig machtsbehoud *sowieso* onzeker maken.

Een andere bijzondere omstandigheid bij de Libische ommezwaai was dat het land vatbaar is voor sancties door de combinatie van een internationaal georiënteerde economie en een bevolking die in staat lijkt de positie van de machthebbers te bedreigen. Een vergelijking met Noord-Korea geeft aan hoe belangrijk dit is voor het welslagen van vreedzame sancties. Noord-Korea is al decennialang economisch geïsoleerd en ontbeert omvangrijke haarden van maatschappelijke onrust. Een stevig sanctiebeleid – dat er overigens al is – zal daardoor nauwelijks effect sorteren. Zelfs als China, zo'n beetje de laatste handelspartner van belang, de contacten met Noord-Korea zou verbreken, is het de vraag of het naar zelfvoorziening strevende land economisch nog verder onderuit kan gaan dan nu al het geval is. Hongersnoden vergden er de afgelopen jaren al veel slachtoffers; schattingen variëren van honderdduizenden tot enkele miljoenen doden. De bevolking lijkt dit alles bijna apathisch te accepteren. Voor zover bekend zijn er in Noord-Korea geen maatschappelijke stromingen die een reëel gevaar vormen voor de machthebbers, zoals de islamistische groeperingen in Libië.

Wat dat betreft zijn Noord-Korea en Libië totaal niet vergelijkbaar.

Maar anderzijds: net zoals Gadhafi uiteindelijk inzag dat het mogelijk was om zonder machtsverlies toch beter te worden van een gedragsverandering, zou dat ook met Kim Jong-Il en zijn entourage kunnen gebeuren. De internationale gemeenschap zou Noord-Korea impliciet duidelijk kunnen maken dat het ook zonder *regime change*, maar puur door gedragsverandering, van het lijstje 'schurkenstaten' geschrapt zou kunnen worden – met alle economische voordelen van dien. Daarmee wordt Noord-Korea mogelijk een wortel voorgehouden die beter werkt dan het hanteren van de stok. Zo bezien zou de ommezwaai van Libië wel degelijk een voorbeeldfunctie kunnen vervullen. Niet als bewijs dat militaire actie zoals in Irak positieve invloed op andere schurkenstaten heeft, zoals de Amerikanen beweren, maar als voorbeeld dat vreedzame verrassingen altijd tot de mogelijkheden blijven behoren.

Noten

- 1 Elvira Sánchez Mateos, 'Libya's return to the international scene', in: *Mediterranean Politics*, vol. 10, nr 3 (november 2005), blz. 439-445.
- 2 Press Releases 2006/494, 2006/495, 2006/496, US Department of State, 15 mei 2006 (www.state.gov).
- 3 Bruce W. Jentleson & Christopher A. Whytock, 'Who "won" Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy', in: *International Security*, vol. 30, nr 3 (februari 2006), blz. 47-86, aldaar blz. 58-59.
- 4 Wyn Q. Bowen, *Libya and nuclear proliferation. Stepping back from the brink*, Adelphi Paper 380, Londen: International Institute for Strategic Studies, mei 2006, blz. 52-56.
- 5 Anjali Bhattacharjee & Sammy Salama, 'Libya and nonproliferation', *CNS Research Story*, Center for Nonproliferation Studies, 24 december 2003 (<http://cns.miis.edu>).
- 6 Jentleson & Whytock, *a.w. noot 3*, blz. 62-65.
- 7 Ronald Bruce St John, 'Libya is not Iraq. Preemptive strikes, WMD and diplomacy', in: *Middle East Journal*, vol. 58, nr 3 (zomer 2004), blz. 386-402, aldaar blz. 396.
- 8 Bowen, *a.w. noot 4*, blz. 63-69.
- 9 Jentleson & Whytock, *a.w. noot 3*, blz. 61.

Sico van der Meer is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Verkiezingen in Israël: geen duidelijk mandaat

Dat bij de op 28 maart 2006 gehouden verkiezingen voor het Israëlische parlement, de *Knesseth*, de nieuwe partij *Kadima* als grootste partij uit de bus kwam en de voorheen grootste partij *Likoed* tot bijna een kwart werd gereduceerd, was niet de grootste verrassing. Toen in het najaar van 2005 minister-president Ariel Sharon de door hem geleide *Likoed* de rug toekeerde en een nieuwe partij *Kadima* (Voorwaarts) uitriep, werd hij daar spoedig in gevolgd door een deel van de parlementsleden van *Likoed*, maar ook door sommige leden van de socialistische partij *Awoda* (Arbeid), waaronder de vroegere leider van deze partij en voormalige minister-president Shimon Peres. Hoewel *Kadima* nauwelijks over een programma en een organisatie beschikte en er eigenlijk alleen maar een – op het allerlaatste ogenblik samengestelde – lijst van kandidaten was, leek al vrij snel dat de nieuwe partij bij deze vervroegde verkiezingen wel eens de grootste zou kunnen worden. Ook toen Sharon op 4 januari in coma raakte en niet meer persoonlijk leiding aan de campagne kon geven, waren er nog opiniepeilingen die suggereerden dat *Kadima* misschien 40 of meer van de 120 zetels in de *Knesseth* zou kunnen behalen. Dat de nieuwe lijsttrekker en waarnemend premier Ehoed Olmert uiteindelijk 28 zetels verwierf, was dus minder verrassend dan werd verwacht. Alvorens in te gaan op wat méér verrassend was, is het misschien goed eerst iets te zeggen over de omstandigheden die de achtergrond vormden van de voortijdige verkiezingen van 2006.

Achtergrond: de demografische factor

Toen in de Zesdaagse Oorlog van 1967 Israël de Westelijke Jordaanoever veroverde op Jordanië, de Gaza-strook en Sinai op Egypte en de Hoogvlakte van Golan op Syrië, werd de Joodse staat vrij onverwacht geconfronteerd met de status van 'bezetter'. Aanvankelijk meende men dat de veroverde gebieden een onderhandelingsobject zouden vormen om tot een definitieve vrede met de Arabische buurlanden te komen. De hoop hierop verdween echter al spoedig na de conferentie van Khartoem in de zomer van 1967, waar de Arabische staatshoofden drie 'nee's' lieten horen: geen erkenning van Israël, geen onderhandelingen en geen vrede met Israël.

Het leidde tot een situatie van besluiteloosheid en afwachten. Hoewel ook toen al sommigen – zoals de voormalige minister-president David Ben-Goerion – eenzijdige terugtrekking bepleitten, bleef men aan de 'gebieden' vasthouden. Langzamerhand werden er – in het bijzonder op de Westelijke Jordaanoever – Joodse nederzettingen gesticht, wat op den duur ideologisch werd gerechtvaardigd door bewegingen als *Goesb Emoniem*.

Het streven naar 'Joodse kolonisatie' in de 'gebieden' – spoedig ook op de Hoogvlakte van Golan en in de Gaza-strook, en zelfs in de Sinai – is vaak toegeschreven aan latere 'rechtse' kabinetten onder leiding van Begin, Shamir, Netanyahu en Sharon. Het is goed eraan te herinneren dat dit proces al eerder is begonnen en werd gesteund door kabinetten die werden gedomineerd door de socialistische partij, toen nog *Ma'arach* geheten.¹

Lang vormde kritiek op het stichten van nederzettingen – laat staan verzet daartegen – slechts een onderstroom in de politieke en publieke discussies in Israël over de 'gebieden'. Wél ontstond langzamerhand enig begrip voor de nationalistische aanspraken van de Palestijnse beweging, maar dit bleef groten-deels bij woorden.

Toch zijn er ook vragen gesteld met betrekking tot de 'gebieden'. Deze waren mede afkomstig van wetenschappelijke zijde. Vooral Arnon Soffer, hoogleraar geografie aan de Universiteit van Haifa, heeft op basis van demografische analyses betoogd dat van de totale Joodse en Arabische bevolking in het gebied ten Westen van de Jordaan de Joden spoedig een minderheid zullen vormen. Dit heeft hij de afgelopen decennia talloze malen naar voren gebracht. Het trok echter pas veel later ook de aandacht van degenen die het beleid met betrekking tot de 'gebieden' bepalen.

Het schijnt dat in het bijzonder Sharon, vooral sinds hij in 2003 opnieuw premier werd, onder de indruk is geraakt van de prognoses van professor Soffer. Deze prognoses zouden een omslag in het denken van Sharon teweeg hebben gebracht, waarvan hij sinds 2004 steeds duidelijker blij gaf. Sharon en andere besluitvormers op het ministerie van defensie raakten er steeds meer van overtuigd dat Israël niet alleen alle nederzettingen in de Gaza-



strook, maar ook de meer geïsoleerde nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever zou moeten opgeven en zou moeten streven naar min of meer definitieve grenzen, waarbinnen de Joodse bevolking een duidelijke meerderheid vormt.

De ontruiming van de Joodse nederzettingen in de Gaza-strook vond – onder tamelijk zwaar verzet – uiteindelijk plaats in de zomer van 2005. De plannen ook een deel van de nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever op te geven, riepen nog meer weerstand op – vooral binnen Sharons eigen *Likoed*. Het leidde er in november 2005 toe dat hij *Likoed* verliet en de nieuwe partij *Kadima* uitriep, die na vervroegde verkiezingen zijn nieuwe inzichten over (gedeeltelijke) terugtrekking zou moeten verwezenlijken. Toen Sharon op 4 januari werd uitgeschakeld, wist zijn opvolger, Ehoed Olmert, met 28 zetels in de verkiezingen van maart jl. hiervoor toch geen duidelijk mandaat te verwerven.

Lage opkomst en onvrede

In dit opzicht was de uitslag van de verkiezingen dus niet echt verrassend. Er waren echter wel degelijk verrassingen. Allereerst dat de opkomst van de kiezers met 63,2% een absoluut dieptepunt vertoonde. Het aandeel uitgebrachte stemmen had vanaf de eerste verkiezingen van 1949 bijna steeds boven de 80% gelegen en sinds 1973 rond de 77-79%. Bij de verkiezingen van 2003 daalde dit aandeel tot 68,3% en nu is het dus nog 5% lager. Daarvoor zijn allerlei verklaringen aangevoerd. Mijn veronderstelling is dat al jaren veel kiezers niet meer weten op welke partij ze moeten stemmen en daarom maar zijn weggebleven óf steeds meer uit impuls stemmen.

Dit laatste vindt enige steun in het feit dat bij de verkiezingen van 2003 zovelen op de anti-religieuze *Shinoui* (Verandering) stemden, die toen 15 zetels behaalde, maar nu geen enkele zetel meer. Nog veelzeggender is wellicht dat de lijst van ‘Gepensioneerden’ *Gil* (Leeftijd) nu in één keer zeven zetels behaalde. Deze lijst, aangevoerd door de 80-jarige Rafi Eitan – een voormalig geheim agent, die in 1960 Eichmann uit Argentinië ontvoerde – kwam pas twee maanden voor de verkiezingen tot stand. Behalve grote onzekerheid weerspiegelt de lage verkiezingsdeelname – te zamen met de opkomst uit het niets van lijsten als *Kadima* en *Gil*, met nauwelijks een organisatie, laat staan een uitgewerkt programma – vermoedelijk een breed ongenoegen bij het electoraat met het bestaande politieke bestel.

Fragmentatie zet door

Wanneer we de uitslagen van de verkiezingen van 2006 wat meer in detail beschouwen en vergelijken met die van voorgaande verkiezingen (zie tabel 1), dan zien we opvallende ontwikkelingen.

Tabel 1 Uitslagen verkiezingen 1992-2006 (geen rekening is gehouden met tussentijdse wijzigingen).

Partijen	1992	1996	1999	2003	2006
<i>Awoda</i> (Arbeid)	44	34	26	19	19
<i>Meretz</i>	12	9	10	6	4
<i>Shinoui</i>			6	15	
<i>Centrum</i>		4	6		
<i>Eén Volk</i>			2	3	
<i>Gil</i> (Gepensioneerden)					7
<i>Kadima</i>					28
<i>Israel Beitenoe</i>			4		12
<i>Israel Ba'aliyah</i>		7	6	2	
<i>Likoed</i>	32	32	19	38	11
'klein rechts'	8				
<i>Moledet/Nat. Unie</i>	3	2	4	7	9
<i>Nat. Relig. Partij</i>	6	9	5	6	
<i>Ver. Thora</i>	4	4	5	5	6
<i>Shash</i>	6	10	17	11	13
<i>Chadash</i>	3	5	3	3	3
<i>Ver. Arabische Lijst</i>	2	4	5	3	5
<i>Balad</i>			2	2	3
% uitgebrachte stemmen	77,4	79,3	79	68,3	63,2

Allereerst blijkt dat de fragmentatie van de Israëlische politieke verhoudingen verder doorzet. Tot en met de verkiezingen van 1992 waren er altijd één of twee partijen (de socialistische partij en/of *Likoed*) met minstens 40 zetels in de *Knesseth*. Daarna was dit alleen nog maar het geval toen na de verkiezingen van 2003 de splinterpartij van Russische immigranten *Israel Ba'aliyah* (2 zetels) opging in *Likoed* (38 zetels), die samen dus precies 40 zetels innamen. Met de verkiezingen van 2006 telt de grootste partij (*Kadima*) nog maar 28 zetels, *Awoda* 19 zetels, en komen de overige partijen daar aanzienlijk onder. Terwijl het ‘linkse blok’ van *Awoda* (en de voorganger *Ma'arach*) te zamen met partijen als *Meretz* en *Shinoui* altijd over minstens 40 zetels beschikte (en vóór 1996 meestal over 50 of meer), is dit nu afgebrokkeld tot 23 zetels.

Ook de 'rechtse' *Likoed* (nu 11 zetels) – die sinds 1977 in nagenoeg alle coalities een dominant element is geweest – kan met de 'geestverwante' *Israel Beitenoe*, de partij van vnl. Russische immigranten (12 zetels), en zelfs met de gezamenlijke religieuze partijen (28 zetels) geen meerderheid meer vormen. Anders gezegd: de steeds grotere politieke versplintering, waardoor voorheen grote partijen zijn gereduceerd tot hooguit middelgrote of zelfs kleine partijen, maakt de vorming van coalities, en daarmee het bepalen van een nieuwe politieke koers – altijd al moeizaam in de Israëlische politiek – nog moeilijker.

De fragmentatie is ongetwijfeld nog versterkt doordat er tussen 1996 en 2001 sprake is geweest van een direct gekozen minister-president. In 1996 en 1999 viel de verkiezing van een minister-president samen met die voor het parlement en dit leidde tot paradoxale uitslagen. Het bleek dat de kiezers stemden voor de kandidaat-premier van de ene partij, maar tegelijkertijd in de parlementsverkiezing voor een geheel andere partij stemden. Het stelsel van een direct gekozen minister-president, dat beoogde 'meer duidelijkheid' in de politiek te brengen, leidde slechts tot *split-ticket voting*, verzwakking van grote partijen en versterking van kleinere partijen – kortom tot verdere versplintering en nóg meer onduidelijkheid.² Het stelsel werd dan ook afgeschaft na de tussentijdse premierverkiezing in februari 2001, toen Sharon de socialist Barak opvolgde. Maar ook nadien zette de fragmentatie door, zoals de jongste verkiezingsuitslagen laten zien. Daarbij spelen ook andere factoren een rol.

Sociaal-economisch beleid ter discussie

Zo moeten het kolossale verlies van *Likoed* (van 40 naar 11 zetels) en de kiezersvlucht naar nieuwe partijen als *Kadima* en *Gil* vermoedelijk niet alleen worden toegeschreven aan het compromisloze standpunt van *Likoed* inzake handhaving van nederzettingen in de bezette gebieden, maar ook aan het sociaal-economische beleid van haar lijsttrekker Binyamin Netanyahu. Netanyahu was als leider van *Likoed* niet alleen opvolger van Sharon, maar ook diens voorganger en voormalig minister-president (1996-1999) en later – tot zijn aftreden in de zomer van 2005 – minister van financiën in het tweede kabinet-Sharon. In de kabinetten waar Netanyahu deel van uitmaakte, heeft hij een zwaar stempel gedrukt op het sociaal-economisch beleid, dat gekenmerkt is door 'liberalisering', 'privatisering' en het terug-

schroeven van sociale uitkeringen. De laatste jaren leidde dit tot steeds meer kritiek; het zware verlies van *Likoed* kan zeker óók worden gezien als een afrekening met het sociaal-economisch beleid van Netanyahoe.

Dat sociaal-economische kwesties een rol speelden, blijkt bijvoorbeeld ook uit de plotselinge opkomst van de seniorenlijst *Gil*, met zeven zetels. Twee maanden tevoren had nog niemand van deze lijst gehoord, omdat die toen nog niet bestond. Kennelijk waren er veel ouderen – en, naar verluidt, trouwens ook jongeren – die zich door verlaging van uitkeringen steeds meer bedreigd voelden en op deze lijst stemden. Het is een soort proteststem, die herinnert aan de bejaardenlijsten in Nederland, die in 1994 te zamen zeven zetels behaalden, om daarna weer te verdwijnen.

Toen in 2005 Amir Peretz vrij onverwacht leider werd van de socialistische *Awoda*, stond deze partij in de peilingen duidelijk op verlies. Dat *Awoda* uiteindelijk gelijk bleef, heeft vermoedelijk ook te maken met het feit dat Peretz sociaal-economische kwesties weer op de agenda plaatste en pleitte voor verhoging van uitkeringen en het minimumloon. De uit Marokko afkomstige immigrant en voormalige vakbondsleider Peretz was in ieder geval de eerste leider van de socialistische partij die sinds vele decennia het thema van sociale ongelijkheid weer tot onderwerp van de verkiezingen maakte.

Hetzelfde geldt voor de religieuze partij *Shash*, die zich ook enigszins herstelde (van 11 zetels in 2003 tot 13 zetels in 2006), na de grote overwinning in 1999 (17 zetels). Deze partij wordt vaak afgeschilderd als 'ultra orthodox', maar is in wezen vooral een partij van de tweede generatie van oriëntaalse (vooral uit Marokko afkomstige) immigranten, die opkomt voor de *underdog*. Ook *Shash* heeft in de verkiezingscampagne aandacht gevraagd voor sociaal-economische achterstelling en dat heeft kennelijk enig resultaat gehad.

Etnische stemmen

Maar *Shash* is óók een etnische partij, die inmiddels zo'n 20 jaar bestaat. Daarna kwamen partijen op van immigranten uit de voormalige Sovjetunie. Dit was *Israel Ba'aliyah* (Israël op Immigratie), onder leiding van de voormalige *refusenik* Nathan Sharansky, die in 1996 en 1999 7 resp. 6 zetels behaalde, maar na de verkiezingen van 2003 (2 zetels) opging in *Likoed*. Vervolgens ontstond in 1999 *Israel Beitenoe* (Israël

Ons Huis), die in 1999 vier zetels behaalde, in 2003 geen enkele zetel, maar nu is teruggekeerd met niet minder dan 12 zetels.

Verder zijn er ook nog Arabische partijen. Hoewel de Arabische bevolking inmiddels zo'n 20% van de totale bevolking uitmaakt, hebben deze partijen (Verenigde Arabische Lijst en *Balad*), te zamen met de gemengd Arabisch-Joodse partij *Chadash*, nooit meer dan 10 zetels ingenomen – en nu dus 11. Gezien het aandeel van de Arabische bevolking is te verwachten dat deze partijen verder zullen groeien.

Zo langzamerhand speelt de etnische factor een meer dan marginale rol in de Israëlische politiek. Al hebben *Shash*, de Russische immigranten en de Arabische partijen weinig gemeen, hun gezamenlijk aandeel in het electoraat is de laatste tien jaar opgelopen van 20 tot nu 30%. Dat is veel, wanneer men bedenkt dat in de verkiezingen van 2006 geen enkele partij meer dan 25% van de stemmen heeft behaald. Het is een andere illustratie van de versplintering in de Israëlische politiek.

Geen duidelijk mandaat

Na de verkiezingen verliep de vorming van een nieuw kabinet grotendeels langs lijnen die konden worden verwacht. Het werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de nieuwe en nu grootste partij, *Kadima* – met 28 van de 120 zetels in de *Knesseth*, die tevens de minister-president leverde: Ehoed Olmert; *Awoda* (Arbeid, 19 zetels); de religieuze partij *Shash* (13 zetels); en *Gil* (7 zetels). Te zamen beschikken zij over 67 zetels in het parlement – een niet al te grote, maar voor Israëlische begrippen vrij redelijke meerderheid.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het nieuwe kabinet geen duidelijk mandaat heeft. Goed beschouwd was er maar één echt programmapunt dat aanleiding tot de verkiezingen vormde. Dat was het nieuwe inzicht van Sharon en anderen dat Israël zich eenzijdig dient terug te trekken uit de Palestijnse gebieden voor zover die niet (nagenoeg) homogeen Joods zijn en dat Israël moet streven naar een staat met een duidelijke Joodse meerderheid. Dit programmapunt – in feite het enige punt waar *Kadima* de verkiezingen mee inging – werd uiteindelijk onderschreven door minder dan een kwart van degenen die deelnamen aan de verkiezingen (en die vormden minder dan tweederde van alle kiezers). De overgrote meerderheid van degenen die hebben gestemd, koos voor partijen en lijsten, die hetzij de aanspraken

van *Kadima* afwijzen hetzij aan andere (sociaal-economische en/of etnische) kwesties prioriteit geven.

Inmiddels is sinds juli de kwestie van al of niet eenzijdige terugtrekking geheel op de achtergrond geraakt door de oorlog in Libanon. Op het ogenblik dat ik dit schrijf (eind augustus) is aan deze oorlog een voorlopig eind gekomen door een vooralsnog wankel wapenstilstand. Hoe het verder zal gaan, is nauwelijks te overzien. Slechts kan men vaststellen dat in Israël verwarring en teleurstelling overheersen en dat de interventie in Libanon door velen als een fiasco wordt gezien.

En dan zijn er nog de militaire acties tegen *Hamas* in de Gaza-strook. Het vertrouwen in de regering is door dit alles ernstig aangetast. Wat de politieke gevolgen hiervan zijn, valt echter moeilijk te zeggen. Slechts kan men vaststellen dat ruim een half jaar na de verkiezingen – die beoogden meer duidelijkheid te verschaffen – de onduidelijkheid groter is dan ooit.

Noten

- 1 Zie bijv. de recente studie van G. Gorenberg, *The Accidental Empire: Israel and the Birth of the Settlements, 1967-1977*, Oxford University Press, 2006.
- 2 Zie hierover uitvoeriger de bijdragen van de Israëlische politologen G. Rahat en R.Y. Hazan in: M.P. Shugart & M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001. Zie ook J.E. Ellemers, 'Politieke ontwikkelingen in Israël', in: *Internationale Spectator*, november 2001, blz. 549-550.

Dr J.E. Ellemers is emeritus hoogleraar empirische sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en emeritus buitengewoon hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij publiceerde o.a. over ontwikkelingen in de Nederlandse en Israëlische maatschappij.

Twee gezichten van Hezbollah

Dit voorjaar vond in Libanon een 'nationale dialoog' plaats, waarbij de politieke partijen diverse aspecten bespraken van de na de Syrische terugtrekking herwonnen onafhankelijkheid. Belangrijkste punt op de agenda was de ontbinding van de Hezbollah-militie. Een oplossing werd niet bereikt. Leider Hassan Nasrallah liet weten dat de militia het land beschermde tegen Israëlische agressie en dat Hezbollah nodig was voor de bevrijding van de *Shebaa-farms*, een smalle strook land langs de grens van Syrië, Libanon en Israël. Wel beloofde hij af te zien van gewapende acties tegen Israël.

Op 12 juli jl. verbrak Nasrallah die belofte: hij liet zijn troepen twee Israëlische militairen kidnappen en Noord-Israël beschieten met raketten. Het was het begin van de juli-oorlog.

Dit artikel onderzoekt de positie van Hezbollah (Partij van Allah) in de Libanese politieke verhoudingen en in haar relatie met Iran en Syrië. Nauw verbonden daarmee is de vraag hoe de sji'itische beweging zich zal opstellen na beëindiging van de vijandelijkheden.

Hezbollah en het Libanese labyrint

De moord op de soennitische oud-premier Rafiq Hariri in februari 2005 veroorzaakte een schokgolf in de Libanese politiek. De aanslag, waarbij nog 17 andere personen om het leven kwamen, werd algemeen toegeschreven aan Syrië. Hariri had in zijn krant kritiek geuit op de voortdurende interventies van Damascus in de Libanese politiek. Die kwamen onder meer tot uiting in de steun aan de radicale sji'itische beweging Hezbollah, die vanuit het zuiden aanvallen uitvoerde op Israël. De militaire reacties van dit land veroorzaakten onrust, die buitenlandse investeerders weghield en de wederopbouw van Libanon na de burgeroorlog belemmerde. Deze kritiek leidde tot een scherpe reactie van Bashar Assad, de leider van Syrië.

De moord op Hariri, die zich aan het hoofd had gesteld van de anti-Syrische oppositie, had duidelijk moeten maken wie de baas was in Libanon. Het resultaat was averechts. Met massale demonstraties betoogden de Libanezen tegen de Syrische aanwezigheid in het land. Een voornamelijk door Hezbollah georganiseerde tegendemonstratie trok duidelijk minder betogers.

Onder druk van deze Cederrevolutie en de Verenigde Naties trok Damascus zijn troepen eind mei 2005 uit Libanon terug, waarmee een eind kwam aan bijna 30 jaar dominante Syrische aanwezigheid. Bij de parlementsverkiezingen een maand later won de anti-Syrië-coalitie. De gezamenlijke lijst van Hezbollah en Amal, een gematigde sji'itische organisatie, behaalde 23 zetels. Twee Hezbollah-ministers traden toe tot het kabinet van de soenniet Fouad Siniora, een vroegere directeur van Hariri's zakenimperium.¹

Op deze kant van Hezbollah valt weinig aan te merken, maar er is een ander gezicht. In het zuiden van het land vormt de beweging een staat in een staat, met een eigen militia, een aparte bestuursstructuur en sociale voorzieningen. In het bijzonder de ongeveer 2.500 man tellende militia, met nog eens zo'n 10.000 reservisten, is voor veel Libanezen onaanvaardbaar. Hezbollah's argument dat de militia de door Israël bezette *Shebaa-farms* moet bevrijden, die volgens de VN en volkerenrechtsdeskundigen bij Syrië behoren, zien veel christenen en soennieten als voorwendsel om de strijdmacht te handhaven.

Na de terugtrekking van de Syrische troepen verklaarde Jamil Mroue, de uitgever van het Engelstalige dagblad *The Daily Star*, dat nu aan de beschermde positie van Hezbollah een eind was gemaakt, de organisatie haar aanduiding als verzetsbeweging moest herdefiniëren. In plaats van een militaire betekenis diende het begrip een politieke inhoud te krijgen. Slaagde Hezbollah daar niet in, dan zouden velen haar blijven zien als een werktuig van Syrië en Iran.

Tot ontbinding van de militia kwam het echter niet, omdat Hezbollah in feite rond die strijdmacht is opgebouwd. Veel sji'ieten zijn ook bang dat wanneer de militia verdwijnt, zij door de soennieten en christenen, die de politieke en economische macht in het land hebben, opnieuw in een marginale positie worden gemanoeuvreerd. Na bemiddeling van Saoedi-Arabië werd eind 2005 een compromis bereikt. De militia mag blijven bestaan zolang de *Shebaa-farms* niet zijn 'bevrijd' of tot wordt vastgesteld dat ze in Syrië liggen. Ook de 'nationale dialoog' over de toekomst van Libanon bracht geen oplossing.

Enkele pogingen, najaar 2005 en voorjaar 2006, om Israëlische soldaten te ontvoeren mislukten, maar

in juli had Hezbollah succes.² Een beperkte oorlog met grote verwoestingen in Libanon en in mindere mate Noord-Israël was het resultaat.

Khomeini's lange arm

In veel commentaren is gesteld dat de actie van Hezbollah was uitgevoerd in nauw overleg met Iran en Syrië. Dit vooral om de aandacht af te leiden van de kwestie van de Iraanse uraniumverrijking, die in een beslissende fase verkeert. En Damascus zou door het creëren van onrust zijn invloed in Libanon willen herstellen. Een duidelijk antwoord in deze zaak valt voorlopig niet te verwachten. Mogelijk hebben ook andere motieven, zoals de behoefte solidair te zijn met Hamas of de persoonlijkheid van leider Nasrallah, een rol gespeeld.

Vast staat wel dat Hezbollah zeer nauwe banden onderhoudt met Iran. De beweging is eind 1982, begin 1983 opgericht op aandringen van Iraanse adviseurs uit de directe omgeving van ayatollah Khomeini. Hezbollah als beweging is een bundeling van fundamentalistische sji'ieten die hadden gebroken met de Amal-beweging van de jurist Nabih Berri. Naar het voorbeeld van het revolutionaire Iran meenden zij dat een sji'itische beweging moest worden geleid door een geestelijke. De radicalen verweten Berri verder dat hij samenwerkte met soennieten en christenen om de burgeroorlog te beëindigen. Strijd tegen de Israëlische troepen in Libanon, als eerste fase van de vernietiging van de joodse staat, moest het hoofddoel zijn. Voornaamste woordvoerders van de radicalen waren de sjeiks Hoessein Fadlallah, Abbas Moesawi en later Nasrallah.

Iraanse militaire adviseurs uit de kring van de radicale Revolutionaire Gardisten waren ook betrokken bij de oprichting van de Hezbollah-militie. De strijdmacht werd berucht door zelfmoordaanslagen op de Amerikaanse ambassade in Beiroet (april 1983) en op Amerikaanse en Franse troepen van de interventiemacht, een half jaar later. De eerste jaren namen Iraanse Gardisten zelf deel aan de acties. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig kregen veel militieleden opleidingen in Iran. Nog steeds zijn Iraanse instructeurs actief in militiegelederen. Vanuit Iran ging ook een constante stroom wapens naar Hezbollah.

Teheran verleende verder financiële steun aan de opbouw van een sociaal en cultureel netwerk van liefdadigheidsorganisaties, ziekenhuizen en scholen. Jaarlijks zou hiermee een bedrag van ruim 100

miljoen dollar zijn gemoeid. Dit netwerk, samen met de naam niet corrupt te zijn, maakte Hezbollah populair onder de sji'ieten.³

De driehoek Hezbollah, Syrië, Iran

Iraanse fondsen waren ook van groot belang in de machtsstrijd met de door Syrië gesteunde Amal in de tweede helft van de jaren tachtig. Hezbollah was hierdoor in staat haar invloed uit te breiden. Amal moest belasting heffen, terwijl Hezbollah gratis sociale en medische hulp kon bieden. Door de hogere salarissen van de beweging liepen veel leden van de Amal-militie over. Onder Amal-leden kreeg Hezbollah de bijnaam Petropartij.

Eind jaren tachtig kwam het tijdens de burgeroorlog in Beiroet en Zuid-Libanon enkele malen tot gevechten tussen de twee sji'itische organisaties en diverse bondgenoten. Syrië intervenueerde aan de kant van Amal, waarbij begin 1987 in Beiroet ruim 20 Hezbollah-leden werden gedood. Iran protesteerde heftig, maar was niet in staat tussenbeide te komen.

Aan het eind van de burgeroorlog in 1989 volgde een toenadering tussen Hezbollah en Syrië. Van belang hierbij waren spanningen tussen de leiding van de beweging en Teheran. Geestelijk leider Fadlallah van Hezbollah had weinig waardering voor Khomeini's opvolger Khamenei. Van een hartelijke relatie met Damascus was echter geen sprake. President Hafez Assad perkte de autonomie van de beweging zoveel mogelijk in en dwong haar bij verkiezingen samen te werken met Amal. Syrië controleerde ook de Iraanse wapenvluchten die via Damascus over land naar Zuid-Libanon gingen.

Onder Syrisch toezicht mocht Hezbollah wel actief zijn tegen de Israëlische bezetting van Zuid-Libanon. Op deze wijze kon Assad Israël onder druk houden zonder zelf de strijd aan te gaan. Een reeks aanslagen deed de Israëlische premier Barak in mei 2000 besluiten tot eenzijdige ontruiming van Zuid-Libanon. In de Arabische wereld werd dit gezien als een overwinning voor Hezbollah.⁴

De verwachting was dat de beweging zich nu zou concentreren op de wederopbouw van Zuid-Libanon. Na een pauze van een klein half jaar hervatte Hezbollah echter de aanvallen op Israël. Hierbij waren drie zaken van belang. Allereerst het uitbreken van de tweede *intifadah* eind 2000, die Hezbollah op deze wijze wilde steunen. Belangrijker was echter de groeiende roep in Libanon om terugtrekking van



de Syrische troepen. Anti-Syrische demonstraties werden vaak gevolgd door Hezbollah-acties in het zuiden. De daaropvolgende schermutselingen met Israël leidden de aandacht af van de demonstraties. Deze machtsspelletjes van Damascus droegen overigens aanzienlijk bij aan de anti-Syrische gevoelens in Libanon.

Een laatste factor was het aantreden van Bashar Assad, die medio 2000 zijn overleden vader Hafez als president van Syrië was opgevolgd. Hij werd aanvankelijk gezien als een hervormer, maar dit bleek een vergissing. Zijn optreden werd gekenmerkt door politieke onhandigheid en zelfoverschatting. Bashars steun aan de opstandelingen in Irak en de onderdrukking van de democratische oppositie brachten Syrië in een isolement ten aanzien van de Verenigde Staten en de Europese Unie. De moord op Hariri kostte Damascus de lucratieve controle over van Libanon. In eigen land groeide de oppositie tegen zijn door alawieten (12% van de bevolking) gedomineerde bewind.

In een vlucht naar voren koos Bashar voor een compromisloze opstelling, die zich uitte in steun aan radicale bewegingen als Hamas en Hezbollah. Zijn toenadering tot Iran, dat door zijn conflict met de VN over de uraniumverrijking eveneens in een geïsoleerde positie verkeert, moet in dit licht worden bezien. Van belang hierbij is dat de alawieten tot de sji'itische stroming van de islam worden gerekend. Het aantreden in 2005 van de radicaal Ahmedinejad als Iraans president leidde tot intensivering van de contacten en tot het afsluiten van enkele verdragen op militair terrein. Iran zou hierbij onder meer wapenaankopen van Syrië in Oost-Europa financieren, materiaal leveren en de Syrische marine moderniseren.⁵

De oorlog en gevolgen

Zowel Israël als Hezbollah riep zich na de juli-oorlog uit tot winnaar, maar een duidelijke zege is niet behaald. Het Israëlische leger werd in Zuid-Libanon geconfronteerd met een aan Vietnam herinnerend stelsel van ondergrondse bunkers, die waren voorzien van de laatste *high-tech*-uitrusting. De luchtmacht slaagde er niet in dit systeem zodanig te ontregelen, dat commando's daarna een doorbraak konden forceren. Het na lang aarzelen ingezette grondoffensief slaagde hierin wel, maar de tijd ontbrak om de Hezbollah-militie volledig uit te schakelen.

De Hezbollah-strijders vochten moedig en wis-

ten Noord-Israël tot de laatste dag met raketten te beschieten. De militie leed echter zware verliezen. Waarschijnlijk sneuvelden ongeveer 600 strijders en werd eenzelfde aantal gewond. Een groot deel van het raketarsenaal werd vernietigd.

Veiligheidsraadresolutie 1701, die de wapenstilstand in Zuid-Libanon regelt, bepaalt onder meer dat de Hezbollah-militie zich moet terugtrekken boven de Litanirivier en daarna zal worden ontwapend. Dit moet gebeuren door het Libanese leger en een VN-macht van 15.000 man. Van die ontwapening komt de eerste tijd waarschijnlijk niets terecht. De Arabische publieke opinie heeft Nasrallah en zijn beweging een heldenstatus gegeven. De Libanese minister van defensie heeft al verklaard dat zijn leger Hezbollah niet zal ontwapenen. De positie van de militie moet opnieuw onderdeel worden van de 'nationale dialoog'.⁶

In het Libanese politieke krachtenveld is de positie van Hezbollah belangrijk versterkt. Iran heeft naar verluidt een miljard dollar ter beschikking gesteld voor wederopbouw van Zuid-Libanon. Dat geld gaat grotendeels direct naar Hezbollah, zodat de bewe-

In het Libanese politieke krachtenveld is Hezbollah's positie versterkt, vooral door financiële steun van Iran

ging in het zuiden en elders verder op haar positie van staat in een staat kan voortbouwen. Op nationaal niveau zal Hezbollah aandringen op staatsrechtelijke hervormingen, waardoor de sji'ieten een positie krijgen overeenkomstig hun in de laatste decennia sterk gestegen aandeel – van ongeveer 15 tot 37% – van de bevolking.⁷

Juist de bemoeienis van Iran en Syrië, die de democratisch gekozen regering negeren en Hezbollah gebruiken als verlengstuk voor hun eigen politieke doelstellingen, wekt verontrusting bij Libanese politici. Druzenleider Walid Jumblatt, wellicht wat moediger of onvoorzichtiger dan anderen, waarschuwde na de oorlog dat een meerderheid van de Libanezen niet wil dat het zuiden van het land door Amerika/Israël en Iran/Syrië wordt gebruikt om een oorlog tegen elkaar uit te vechten. Verscheidene andere christelijke en soennitische politici hebben aangegeven dat de Hezbollah-militie moet worden ontwapend.⁸

Ook bij de regeringen van Egypte, Jordanië en Saoedi-Arabië bestaat het gevoel dat Iran en Syrië via Hamas en Hezbollah het Israëlisch-Arabisch conflict willen verscherpen, als een soort bliksemaf-leider voor de eigen problemen. Het uit te weg ruimen van dit conflict zou dan ook een hoge prioriteit moeten krijgen. Hun mening wordt gedeeld door VN-secretaris-generaal Kofi Annan, die 11 augustus jl. bij de aanvaarding van resolutie 1701 over het bestand in Libanon een oproep deed tot een internationaal vredesinitiatief.

Een kans voor de EU?

De *roadmap*, in 2003 opgesteld door de Verenigde Staten, Rusland, de Europese Unie en de Verenigde Naties, ligt als basis voor een initiatief het meest voor de hand. Stapsgewijs zouden Israël en de Palestijnen moeten komen tot de vestiging van een Palestijnse staat. Van Arabische zijde bestaat echter weinig vertrouwen meer in dit scenario, waarmee nauwelijks vooruitgang is geboekt. Een initiatief van de EU, bijvoorbeeld in de vorm van een hernieuwde conferentie van Madrid, zou in dit licht wellicht kansrijk kunnen zijn. In combinatie met haar substantieel aandeel in de VN-macht voor Libanon zou de EU aldus ook het door verdeeldheid en ineffectiviteit geschonden blazoën van de Europese Midden-Oostenpolitiek kunnen oppoetsen.⁹

Bij een dergelijke conferentie kan blijken dat Syrië en Iran uiteenlopende belangen hebben. Damascus is in de eerste plaats geïnteresseerd in teruggave van de door Israël bezette Golanhoogte. Bashar Assad heeft dit succes nodig om zijn binnenlandse positie te versterken. Iran wil via Hezbollah zijn invloed in de regio versterken en het heeft géén belang bij beëindiging van het Israëlisch-Arabisch conflict.

Een complicatie is dat Bashar zijn vaders talent van politiek evenwichtskunstenaar ontbeert. Zo knoopte hij nauwe persoonlijke banden aan met Hezbollah-leider Nasrallah, wat vader Hafez nooit zou hebben gedaan. Wellicht kan Syrië echter met een aanbod voor economische samenwerking met de EU en de Verenigde Staten tot concessies worden bewogen. Hierbij valt te denken aan het officieel vaststellen van de grens tussen Libanon, Syrië en Israël. In het kader hiervan kan zowel de kwestie van de *Shebaa-farms* als die van de Hezbollah-militie worden opgelost. Voor de teruggave van de Golan, met inbegrip van de *farms*, is de medewerking van Israël nodig, maar een (vredes)overeenkomst met

Syrië en Libanon, de ontbinding van de Hezbollah-militie en de terugkomst van de twee gekidnapte militairen vormen voor Jeruzalem wellicht voldoende compensatie.

Noten

- 1 Carolien Roelants, *NRC Handelsblad*, 26 april 2005; Rodger Shanahan, 'Hizballah Rising: the Political Battle for the Loyalty of the Shi'a in Libanon', in: *Middle East Review of International Affairs*, (9), internet ed., maart 2005, blz. 1-9.
- 2 Bay Fang, 'Syria goes, and then...?', in: *US News & World Report*, 2 mei 2005, blz. 24; Hala Jaber, *The Times*, 20 augustus 2006.
- 3 Hala Jaber, *Hezbollah*, Londen, 1997; Eyal Zisser, 'Hizballah: New Course or Continued Warfare', in: *Middle East Review of International Affairs*, (4), september 2000, blz. 1-12; Fang, *a.w. noot 2*; Christopher Dickey e.a., *Newsweek*, 13 juli 2006. Hezbollah ontvangt ook grote bedragen van buiten Libanon levende sji'ieten.
- 4 Gary Gambill & Ziad Abdelnour, 'Hezbollah: Between Tehran and Damascus', in: *Middle East Intelligence Bulletin*, (4), februari 2003, blz. 1-9.
- 5 *Ibid.*; Hans Schippers, 'Het buitenlands beleid van Syrië', in: *Atlantisch perspectief*, (30)3 2006, blz. 18-23; *Asbarq al Awsat*, geciteerd in *Haaretz*, 20 juli 2006.
- 6 Jaber, *a.w. noot 2*; 2006, Nada Bakr & Therese Sfeir, *The Daily Star*, 16 augustus 2006.
- 7 De politieke machtsdeling in Libanon berust op een volkstelling uit 1932. De bevolkingssamenstelling is sindsdien ingrijpend gewijzigd.
- 8 *Ibid.*
- 9 *Haaretz*, 23 augustus 2006; Dominique Moïsi, *The Daily Star*, 24 augustus 2006.

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

Ontwikkeling in de ideologie van Hezbollah

Joseph Alagha:

The Shifts in Hizbullah's Ideology. Religious ideology, political ideology, and political program.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006; 380 blz.; 49,50 euro; ISBN: 90-5356-910-3

Is de *Hezbollah* een militaire en terroristische organisatie van fanatieke moslims, die geïsoleerd en bestreden moet worden, of juist een representatieve organisatie, die politiek haar steentje bijdraagt aan Libanon en waarmee op internationaal niveau de dialoog moet worden aangegaan? Joseph Alagha's proefschrift geeft geen directe antwoorden op deze actuele vragen, maar biedt een heldere en zeer leeswaardige analyse van de ontwikkelingen die *Hezbollah* sinds haar ontstaan in 1982 heeft doorgemaakt. De organisatie, die in Amerika en de Europese Unie op de lijst van 'terroristische organisaties' staat, heeft namelijk ingrijpende veranderingen ondergaan, van militair naar civiel, en van ideologisch naar pragmatisch.

Hezbollah komt voort uit de emancipatiebeweging van Libanese sji'ieten, die al in de jaren '70 was ingezet. Libanon was toen een welvarend, maar sektarisch verdeeld land, waarbij christenen (vooral de Maronieten) de boventoon voerden. De belangrijkste regeringsposities waren grondwettelijk toebedeeld aan de diverse sekten, waarbij werd uitgegaan van de volkstelling van 1932, die de christenen een meerderheid toekende. De moslimse bevolkingsgroep vormde een grote minderheid, waarbij men zich echter voornamelijk op de soennieten richtte; de sji'ieten stonden sociaal en economisch onder-

aan de ladder en waren van generlei betekenis. Dat zij sindsdien numeriek wel degelijk een aanzienlijke minderheid vormen, is nooit officieel erkend, omdat sinds 1932 geen volkstelling meer is verricht. Dit ligt vooral aan de weigerachtige houding van de christenen, die beseffen dat zij dan als minderheid uit de bus zullen komen.

Met de populariteit van het socialisme in de jaren '50 en '60 kwam bij de sji'itische Libanezen de roep om sociale rechtvaardigheid. Dit resulteerde in een seculiere beweging (*Amal*), met zowel een politieke als een militaire vleugel. Net als alle andere partijen en sekten raakte *Amal* betrokken in de burgeroorlog die Libanon teisterde van 1976 tot 1990. In 1982 ontstond een afsplitsing, die haar politieke en militante ideologie zocht in de religie: *Hezbollah*. Het is het cynisme van de geschiedenis dat juist de inval van Israël in Libanon van 1982 (bedoeld om de Palestijnse PLO te vernietigen, die haar noordelijke grenzen onveilig maakte) de katalysator was voor het ontstaan van *Hezbollah*. Haar grote inspirator was Khomeini, die drie jaar eerder een sji'itische vorm van de islamitische staat had gesticht in Iran.

In militair opzicht was *Hezbollah* een sterke, maar kleine speler in de Libanese burgeroorlog. Zij was de eerste islamitische organisatie die in 1983 de zelfmoordaanslag introduceerde (de Tamil Tijgers waren haar al voorgegaan). In civiel opzicht leverde *Hezbollah* een belangrijke bijdrage aan lokale gezondheidszorg, onderwijs, pensioenen en bijstand, alsmede veiligheid. Dat deed haar achterban sterk groeien. Politiek gezien hield zij zich afzijdig: zij verwierp het sektarisme en wenste zich niet te mengen in de Libanese politiek.

Na het einde van de burgeroorlog,

in 1990, maakte *Hezbollah* een ommekeer: militair richt zij zich nog uitsluitend tegen de Israëlische militaire bezettingsmacht in Zuid-Libanon, en zij besloot deel te nemen aan de landelijke politiek, onder meer door zich verkiesbaar te stellen bij de gemeentelijke en parlementaire verkiezingen. Met haar succesvolle *guerrilla*-acties tegen de Israëlische bezettingsmacht verwierf *Hezbollah* een bijna mythische status onder de Libanezen als 'het nationale verzet'. De terugtrekking van Israël uit Zuid-Libanon in 2000 heeft *Hezbollah* zowel in Libanon als in de moslimwereld de naam opgeleverd van de eerste beweging die de militaire supermogendheid Israël een nederlaag heeft bezorgd.

Dat heeft haar in politiek opzicht ook zeker geen windeieren gelegd. In de parlementsverkiezingen, waaraan *Hezbollah* sedert 1992 heeft deelgenomen, waren het niet alleen de sji'ieten die op de partij stemden, maar ook christenen en soennieten. Het imago van ongevoeligheid voor corruptie en het trouw nakomen van beloften hebben hier ook aan bijgedragen. De politieke successen waren overigens niet buitensporig: in de verkiezingen van 2005 verkreeg *Hezbollah* 14 van de 128 parlementszetels (waarvan 64 gereserveerd voor moslims en 64 voor christenen), wat haar twee ministersposten opleverde.

Of hier sprake is van een succesvolle transitie van militante naar politieke organisatie valt nog te bezien, zeker omdat *Hezbollah* altijd heeft vastgehouden aan handhaving van haar paramilitaire vleugel. Dit is echter niet het terrein waarop de auteur zich begeeft: hij belicht vooral de ideologische ontwikkelingen van *Hezbollah*. Dat levert een fascinerende inzicht op in het denken van een politiek

islamitische organisatie. Een belangrijk punt is het vermelden waard: de vestiging van de *islamitische staat*. Dit streven staat *religieus*-ideologisch buiten kijf. Voorwaarde is echter wel, aldus *Hezbollah*, dat een dergelijke staat bij consensus van de bevolking tot stand komt. Het opleggen van een islamitische staat tegen de zin van een groot deel van de burgers kan immers alleen maar leiden tot onrust en burgeroorlog, en dat, zo stelt *Hezbollah*, is nog strijdiger met de islam dan het niet-vestigen van een islamitische staat. De *politiek*-ideologische conclusie is daarom dat de vestiging

van een islamitische staat in Libanon wel nastrevenswaardig maar niet te verwezenlijken is. Zodat uiteindelijk in het *politieke programma* van *Hezbollah* niet wordt gerept over een islamitische staat, maar wel over haar grondslagen: vrede (*civil peace*), rechtsstaat, sociale rechtvaardigheid en dialoog tussen de Libanezen onderling.

De auteur beschrijft meer van dergelijke ontwikkelingen, onder meer bij belangrijke *Hezbollah*-concepten als *djihad* en onderdrukking. Opmerkelijk hierin is dat *Hezbollah* is uitgegroeid tot een *nationale* organisatie, dat wil

zeggen een organisatie die zich schikt naar de nationale context en haar doelen ook tot de nationale grenzen beperkt. In de woorden van de auteur: *Hezbollah* 'is veranderd van een islamitische beweging in een nationalistisch patriottische politieke partij die *realpolitik* bedrijft'.

Maurits Berger

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

Kaleidoscoop van ontwikkelingssamenwerking

Kathleen Ferrier:

Armoede – De engel in onze rijkdom.

Kampen: Uitgeverij Ten Have, 2006; 191 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-259-5650-5

Armoede – De engel in onze rijkdom, een bundel interviews over ontwikkelingssamenwerking van de hand van Tweede-Kamerlid Kathleen Ferrier, is een van de boeken die inspelen op de recent toegenomen belangstelling voor de problematiek van en het beleid inzake ontwikkelingslanden. CDA'er Ferrier, die wel genoemd wordt als mogelijke opvolger van Agnes van Ardenne als minister voor Ontwikkelingssamenwerking, komt in het boek zelf aan het woord in de inleiding en de epiloog. In deze delen bespreekt het Kamerlid de toekomst van ontwikkelingssamenwerking op een vrij optimistische toon, die door sommigen gewaardeerd, maar door anderen als te naïef gekenschetst zal worden.

In de inleiding geeft Ferrier aan dat zij het debat over ontwikkelingssamenwerking vaak te oppervlakkig vindt, aangezien onvoldoende aan-

dacht besteed wordt aan 'de achterliggende vragen over het waarom van ongelijkheid en verschil in welvaart'. In de epiloog stelt Ferrier dat de interviews in haar boek aangeven 'wát we moeten doen en hóe we dat moeten doen, om over vijftig jaar een andere wereld te hebben. Een wereld waarin rijkdom en dus ook macht, eerlijker verdeeld zijn.' De crux is volgens haar dat we 'het alleen maar echt [hoeven] te willen'. Motieven die een grotere inzet voor ontwikkelingssamenwerking zouden kunnen bevorderen, komen, wat Ferrier betreft, zowel voort uit morele overwegingen als uit eigenbelang. Haar positie, die argumenten van de spreekwoordelijke koopman en dominee verenigt, is gegrondvest op argumenten van verdelende rechtvaardigheid ('Ik vind het onaanvaardbaar dat er vandaag de dag 1 miljard mensen ziek worden van een tekort aan voeding, terwijl elders op de wereld miljoenen ziek worden van te veel voeding') en utilitaire argumenten ('Door de mondialisering wordt de armoede in de wereld ook steeds meer ons probleem').

Het boek van Ferrier bevat vijftien interviews met mensen uit binnen-

en buitenland die allen iets te maken hebben met de positie van ontwikkelingslanden of het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. In het gevarieerde gezelschap bevinden zich verscheidene wetenschapslieden (Noreena Hertz van de Universiteit van Cambridge; Bas de Gaay Fortman van de Universiteit Utrecht en het Institute of Social Studies; Gerrie ter Haar van het Institute of Social Studies; en Amina Mama van de Universiteit van Kaapstad); politici en bestuurders (Maria Liberia-Peters, oud-premier van de Nederlandse Antillen; Claire Short, ex-minister van Ontwikkelingssamenwerking in Groot-Britannië; Mark Malloch Brown, *Chef de Cabinet* van Kofi Annan; Angelina Muganza, Rwandees minister van Staat en Werkgelegenheid; en Herman Wijffels, voormalig voorzitter van de Sociaal-Economische Raad en huidige bewindvoerder bij de Wereldbank). Voorts leiders van ontwikkelingsorganisaties (Jorge Balbis van ALOP, de koepelorganisatie van Latijns-Amerikaanse ontwikkelingsinitiatieven; Mabel van Oranje van het Open Society Institute; en Willemijn Verloop van War Child Nederland);

ondernemers (Hans Eenhoorn, voormalig directeur van Unilever; en Rein Willems, president-directeur van Shell Nederland); alsmede een schrijfster (Lulu Wang).

De opvattingen die door een dergelijke bonte groep van gesprekspartners naar voren worden gebracht over de problemen met en kansen voor ontwikkelingssamenwerking, zijn noodzakelijkerwijs zeer divers. De waardering voor het in het verleden gevoerde beleid varieert van tamelijk positief tot ronduit negatief. De suggesties voor verbetering lopen evenzeer uiteen en betreffen zaken als het vergroten van de aandacht voor de doelgroepen van het beleid en creëren van 'ownership', het besteden van het aandacht aan de culturele en religieuze dimensies van ontwikkelingsprocessen, het bevorderen van de

betrokkenheid van het bedrijfsleven, ondersteuning van de positie van de *civil society*, alsmede versterking van de overheid en andere mechanismen van *governance*.

Door de beperkte omvang van de interviews en de geringe informatie over de opvattingen van de betrokkenen is het niet altijd mogelijk de verkondigde meningen op waarde te schatten en te evalueren. Ferrier heeft evenmin een kader verschaft waarbinnen de aangesneden thema's en de naar voren gebrachte denkbeelden kunnen worden geplaatst, en dat zal het vele lezers moeilijk maken zich een eendoordeel te vormen over de discussies waaraan in het boek wordt gerefereerd.

Al met al is *Armoede – De engel in onze rijkdom* vooral een boek dat zicht biedt op de kaleidoscoop van opvat-

tingen over ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking. Het vrij algemene karakter maakt het boek vooral geschikt voor de lezer die in de grote lijnen van ontwikkelingsvraagstukken en ontwikkelingssamenwerking geïnteresseerd is. De lezers die goed ingevoerd zijn op het beleidsterrein zullen in de interviews weinig nieuws aantreffen, maar zullen het boek wellicht waarderen doordat ze kennis maken met de opvattingen van mensen die hun niet bekend waren.

Wil Hout

Dr W. Hout is als universitair hoofddocent voor internationale ontwikkelingsvraagstukken verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Leven op de nucleaire vuilnisbelt

Robert Knoth (fotografie) en Antoinette de Jong (tekst):

Certificaat Nr. 000358 / Nucleaire verwoesting in Kazachstan, Oekraïne, Wit-Rusland, de Oeral en Siberië.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2006; 192 blz.; 45,- euro; ISBN: 90-5330-492-4 (ook leverbaar in Franstalige en Engelstalige editie; ISBN 90-5330-507-6 resp. 90-5330-506-8

Dit boek vertelt het gruwelijke verhaal van miljoenen mensen die getroffen zijn door nucleaire rampen. Nog voor de lezer de kans krijgt het boek open te slaan, wordt hij geconfronteerd met de blik van het meisje op de cover. Wat deze blik zou kunnen uitdrukken, is voor iedereen heel persoonlijk, net als de lach van de Mona Lisa. Het meisje uit Wit-Rusland draagt een nummer, en duizenden die getroffen zijn door

de kernrampen hebben zo'n nummer gekregen (waarnaar het boek genoemd is). Het nummer dwingt de lezer te denken aan vernietigingskampen, waarin joden genummerd werden. Nummers, geen namen. Het aanbreken van het tijdperk waarin het niet meer om mensen gaat. Mensen die denken, liefhebben, haten, kinderen grootbrengen, lachen en huilen. Als je mensen een nummer geeft, gaat het vanaf dat moment over dingen, objecten. Dat geldt zeker voor degenen die hier in verhalen en foto's tentoongesteld worden.

Net als tijdens de Holocaust werden de mensen waar het in het *Certificaat nr 000358* over gaat, slachtoffer van menselijke daden, niet van God of de Natuur. Het boek is meer een eerbetoon aan hen dan een wetenschappelijke analyse. Daarom is er naar verhouding weinig tekst; het verhaal

wordt voornamelijk verteld door de hartverscheurende foto's, afgewisseld met het commentaar van de slachtoffers, hun familieleden of artsen. Om dit boek mogelijk te maken reisden de auteurs tussen 1999 en 2005 door Kazachstan, Oekraïne, Wit-Rusland, de Oeral en Siberië.

Het boek begint met de aandacht te vestigen op de plannen, gesteund door het Internationaal Atoomenergie Agentschap, om grote hoeveelheden hoog radioactief afval uit West-Europa uit te voeren naar de gebieden die reeds getroffen zijn door nucleaire rampen, de zg. 'opgeofferde gebieden'. Deze plannen lijken bizar, gegeven de ecologische stand van zaken aldaar. In dit geval praat je over milieudiscriminatie en milieuracisme.

Allereerst wordt het alledaagse leven in Moesljoemovo aan de rivier de Tetsja beschreven. Het lijkt om

het zoveelste Russische dorp te gaan, gekenmerkt door economisch verval, armoede en overmatig drankgebruik. Maar de foto's zijn misleidend: ze zijn mooi. Een paard, vrij rennend door een straatje van het dorp; mannen picknickend na het jagen; zwanen zwemmend in het water. Een doodge- woon dorpsbestaan in Rusland. Maar de tekst plaatst de foto's in rauw perspectief. Dit dorp bevindt zich in de buurt van het grootste nucleaire complex ter wereld, Majak (bij Tsjelabinsk), waarvan het afval tientallen jaren in de Tetsja gedumpt werd. Net als andere dorpen in de buurt, is Moesljoemovo afhankelijk van de rivier voor de watervoorziening. In 1957 was er een ontploffing van de opslagtanks, waarbij grote hoeveelheden radioactieve stoffen vrijkwamen. Het calamiteitenscenario verliep op zijn Sovjets: nauwelijks informatie of hulp aan de bevolking; geen plannen voor herstel van het gebied zelf. Dit is de meest vervuilde plek op aarde. Gevolg: doodzieke mensen, kanker vanaf de geboorte, tumoren; veel jongeren zijn onvruchtbaar. Al kan je kinderen krijgen, de kans is groot dat ze als gedochten ter wereld komen. Geen geld, geen werk, geen adequate medische voorzieningen. Veel jonge mensen besluiten tot zelfmoord. Gruwelijk. Als dat geen genocide is, dan weet ik het niet meer.

Ook komen de 'liquidators' aan het woord. Het zijn de mensen die direct na 'Tsjernobyl' bij de bergingsoperaties werden ingeschakeld. Velen stierven die zelfde dag, vele overlevenden zijn blind of ongeneeslijk ziek geworden. Wit-Rusland werd het zwaarst getroffen. Tweederde van de radioactieve neerslag kwam hier terecht. Miljoenen mensen, waaronder veel kinderen, zijn besmet geraakt. De experts van het onafhankelijke Belgrad-Instituut (Wit-Russisch stralingsinstituut) hebben een preparaat ontwikkeld waar-

mee de besmettingsgraad met 60% verlaagd kan worden. Maar er is geen geld om een half miljoen besmette kinderen deze kuur te geven.

Foto's van en commentaren op de situaties in Oeral en Siberië tonen vrijwel dezelfde *horror story*. Semipalatinsk was de belangrijkste plek voor het testen van kernwapens. In totaal werden 468 proeven gedaan, met een totale explosieve kracht twintigduizend keer zo groot als de bom die op Hiroshima werd gegooid. Niet alleen werden mensen passief aan de straling ten gevolge van de kernproeven daar blootgesteld, ze werden ook als proefkonijnen gebruikt. Toen de bom getest werd, werden dorpsbewoners in de omgeving opgeroepen op de grond te gaan liggen met hun handen over de oren. De gevolgen voor de gezondheid zijn niet te overzien.

Het boek eindigt met het belang van toediening van jodium aan kinderen door middel van het standaard toevoegen van jodium aan zout. Mocht een ramp plaatsvinden, dan zal het reeds aanwezige jodium als rem op het radioactieve jodium fungeren.

Deze nogal abrupte eindconclusie wekt verbazing. Men verwacht van de auteurs op zijn minst een oproep aan de lezer de plannen te helpen verwijderen om radioactief afval te verscheppen naar deze toch al zo getroffen gebieden. Maar deze wandaad in de maak, die erop neerkomt dat men deze besmette gebieden en mensen als 'verloren' beschouwt, waarna men ze kan opzadelen met 'ons' radioactief afval, wordt, behalve in de inleiding, nergens in het boek behandeld. De auteurs blijven gevangen in het verleden, waarin de sovjetpolitiek de schuld krijgt van alle rampen. Daarmee wordt geen toekomstperspectief gegeven. Aan de loutere constatering van allang bekende feiten en de schuld (van alle de afgelopen eeuw geproduceerde radioactieve straling)

volledig bij de Sovjetunie te leggen – daar hebben de hoofdpersonen uit dit boek heel weinig aan.

Misschien leek de auteurs het geven van een toekomstperspectief overbodig. Want iedereen die dit boek openslaat, zal beseffen dat diegenen die de plannen hebben geopperd om deze gebieden verder te besmetten met nucleair afval, een slechte afweging hebben gemaakt. Het gaat hier immers om landen waar het democratische systeem, de rechtsstaat en de burgersamenleving slechts in embryonale fase aanwezig zijn. Men beschikt er niet over de middelen om dergelijke plannen aan te vechten of via het justitionele systeem schadelclaims in te dienen. De claims die metterdaad zijn gewonnen, zijn op de vingers van één hand te tellen en de vergoedingen zijn minimaal in verhouding tot wat de mensen aan financiële middelen nodig hebben om een volwaardig bestaan te leiden.

Gaan wij toekijken hoe deze mensen wegwijnen op de nucleaire vuilnisbelt van de wereld? Gaan we de economische afhankelijkheid van deze landen gebruiken door ze geld te geven voor het opbergen van radioactief afval van Westerse bedrijven? Valt het gehanteerde richtsnoer: 'het is toch al vervuild, so what?' staande te houden? Blijft de buitenwereld deze mensen als objecten beschouwen? Iedereen die kennis van dit boek heeft genomen, zal niet anders kunnen dan zijn invloed aanwenden om dit te voorkomen.

Julia Portnaia studeerde internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Zij was als projectmedewerker Oekraïne verbonden aan het Instituut Clingendael.

Signalementen

**John Edwards & Jack Kemp (chairs):
Russia's Wrong Direction: What the
United States Can and Should Do.**

*New York: The Council on Foreign
Relations (www.cfr.org), 2006
(Independent Task Force Report No. 57);
82 blz.; \$ 15,-; ISBN 0-87609-352-7*

Na het uiteenvallen van de Sovjetunie was er een fase van goede verstandhouding tussen de Verenigde Staten en Rusland. Maar vooral tijdens de tweede termijn van president Poetin traden veranderingen op in de Russische samenleving en in het buitenlands beleid, die vragen deden rijzen in de Verenigde Staten en die dit land voor problemen stelde. Vandaar de instelling van een *Task Force* van 25 leden, afkomstig uit de wetenschappelijke- en zakenwereld en uit de politieke, diplomatieke, ambtelijke en militaire sfeer, om aanbevelingen te doen over een te volgen Amerikaanse Ruslandbeleid. Daartoe werden Amerikaanse en Russische kopstukken en experts geïnterviewd. Ook werden de Russische economische transformaties, de zogenaamde 'de-democratisering' en de huidige Amerikaans-Russische betrekkingen onderzocht. Daarbij concentreerde men zich op die onderdelen waarbij Russisch-Amerikaanse samenwerking, zoals op het gebied van nucleaire programma's (Iran), van doorslaggevend belang was. Een van de conclusies is dat in de nabije toekomst de belangrijkste negatieve factor in de Amerikaans-Russische betrekkingen die samenwerking bemoeilijkt, waarschijnlijk het ontluikend autoritair systeem in Rusland is. 'This trend will make it harder for the two sides to find common ground and harder to cooperate even when they do. It makes the future direction of Russian politics much less predictable.' (blz. 70) De opvattingen over de consequenties van het ondemocratische karakter van de

huidige Russische maatschappij voor de onderlinge samenwerking worden overigens door sommige leden van de *Task Force* bekritiseerd. Zo betoogt Richard R. Burt, van 1985-1989 ambassadeur in de Duitse Bondsrepubliek, dat men door in de huidige fase van de Amerikaans-Russische verhoudingen democratisering tot spil van het beleid te maken, het risico loopt van 'undermining our other critical objectives in working with Moscow'. Ook tijdens de Koude Oorlog, zo betogen enkele andere leden van de *Task Force*, bleek ondanks verschillen en conflicten samenwerking mogelijk, waar het ging om 'de facto shared goals'. De meest algemene aanbeveling van de *Task Force* is dat – gezien de vaak teleurstellende relaties op diverse terreinen – een beleid van 'selective co-operation' moet worden nagestreefd 'rather than seek a broad "partnership" that is now feasible' (blz. xi). Voor de aanbevelingen op de diverse onderdelen van het beleid, raadplege men het rapport. (F.v.d.B.)

**Michael R. Gordon & General Bernard
E. Trainor: Cobra II. The Inside Story of
the Invasion and Occupation of Iraq.**

*New York: Pantheon Books, 2006; xxxii
+ 603 blz.; \$ 27,95; ISBN 0-375-42262-5*

Cobra II is een intensief onderzoek naar alle relevante aspecten van de Amerikaanse invasie en bezetting van Irak. Cobra II was de naam die de Amerikaanse luitenant-generaal David McKiernan gaf aan de opmars van zijn troepen naar Bagdad. Dit in navolging van generaal Patton, wiens uitbraak in juli 1944 in Normandië, op weg naar de bevrijding van Frankrijk, onder de naam Cobra de geschiedenis inging. Het onderzoek in Cobra II geschiedt onder verwijzing naar de Pruisische strateeg Von Clausewitz (1780-1831), die van mening was

dat de allerbelangrijkste en meest omvattende strategische vraag die staatsman en militair dienen te stellen wanneer zij van plan zijn een oorlog aan te gaan, de vraag is op welk soort oorlog zij afkoersen. In hun studie analyseren de beide auteurs, 'from the ground up', op basis van het bestaande materiaal (o.m. rapporten van beide zijden en vele gesprekken met hoge Amerikaanse ambtenaren en militaire stafleden, alsmede talloze leden van de strijdkrachten) de voorbereiding van de invasie, het ideeëngoed waarop die was gebaseerd, waarom en hoe de oorlog werd gepland, de wijze waarop die (aan weerszijden) werd gevoerd, de misvattingen die er aan beide zijden bestonden, enz. De auteurs komen tot de conclusie dat de strategie van de door de Amerikanen geleide campagne 'by and large worked'; zij het dat men na afloop van de oorlog, die president Bush op 1 mei 2003 als gewonnen verklaarde, geconfronteerd werd met een, vooralsnog onbesliste, nieuwe en veel gevaarlijker fase in het conflict. In een bijlage treft men nog niet eerder gepubliceerde interne documenten aan, die betrekking hebben op de planning en uitvoering van de oorlog en op de situatie vlak na de val van Bagdad. Zo ook de openbare verordening waarmee L. Paul Bremer het Irakese leger ontbond. (F.v.d.B.)

**Walter Posch (red.): Iranian chal-
lenges.**

*Parijs: European Union Institute for
Security Studies (www.iss.europa.eu);
Chaillot Paper, no. 89, mei 2006; 135 blz.;
ISBN 92-9189-092-7*

In de context van de crisisachtige betrekkingen tussen Iran en het westen (die overigens al dateren van 1979, het jaar waarin de Islamitische Republiek werd uitgeroepen) wordt in

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

dit *Chaillot Paper* in een aantal essays de huidige situatie in Iran doorgelicht. Aan de orde komen: 1 de binnenlandse situatie (o.a. de presidentsverkiezingen van 2005, de toekomst van de hervormingsbeweging, de godsdienstige en etnische verhoudingen en de daarmee samenhangende veiligheidsaspecten); 2 Irans regionale en strategische belangen, zijn defensie- en nucleaire politiek; en 3 Irans betrekkingen met het Westen (de mogelijkheden van een dialoog). Een van de conclusies is dat er vooralsnog, ondanks de radicalisering, weinig dramatische veranderingen hebben plaatsgevonden. Iran wordt nog steeds geconfronteerd met dezelfde 'geopolitieke eenzaamheid' en zijn economie is nog steeds niet in staat de banen te scheppen die het 'desperately needs for its well-educated young population'. Dit neemt niet weg dat een jongere generatie radicale islamisten, allen met een 'Wachters van de Revolutie'-achtergrond en met acht jaar oorlogservaring in de strijd tegen Irak, thans de touwtjes in handen heeft. Zij hebben geen weet van de 'internationale cultuur' en cultiveren een 'inward-looking Iranian-Shiite worldview, being extremely proud of their Persian and Shiite identity'. Dit betekent niet dat zij tegen elke prijs de confrontatie zullen zoeken, maar wel dat zij van een onbuigzaam slag zijn. Verslechtering van de betrekkingen met Iran is dientengevolge mogelijk en zelfs waarschijnlijk. Wat Europa betreft, zijn Amerikaanse militaire acties, maar evenzeer Iraans kernwapenbezit, weinig aantrekkelijke opties, terwijl ook aan een (zwaar) sanctiebeleid grote nadelen kleven. Posch bepleit in zijn concluderend artikel een Europees drie-sporenbeleid. Die bestaat ten eerste uit het trachten met Iran te blijven communiceren, maar daarbij naast positieve ook negatieve prikkels

te hanteren. Die mogen echter niet van dien aard zijn, dat ze bedoeld zijn Irans economie te vernietigen of het land op de knieën te krijgen. Ten tweede dient Turkije als een duidelijke (Europese) regionale speler te worden ingeschakeld. Er zijn voor de EU redenen aan te voeren tegen het in zee gaan met Turkije, maar 'there are many more reasons for the Europeans to embrace Turkey and to make it an obvious European actor in the region'. Ten derde dient de EU te streven naar 'heropening van de dialoog'. Wat dit betreft ligt de bal thans bij de Iraniërs. De eerste stap op weg naar 'confidence building' zou matiging zijn van hun agressieve propaganda en van de 'often outrageous rhetoric against countries in the region and against the EU'. (F.v.d.B.)

Atzo Nicolai: Nederland Europa. Van droom naar daad.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 19 mei 2006; 90 blz. (gratis te bestellen via www.minbuza.nl/publicaties-bestellen)

De (thans ex-) staatssecretaris voor Europese Zaken gaat in deze publicatie nader in op de afwijzing door het Nederlandse volk van de Europese Grondwet. Hij zet het belang van voortzetting van de pogingen de Europese samenwerking verder te ontwikkelen uiteen, maar gaat tevens in op een aantal punten van kritiek. Hij geeft aan hoe het Europeabeleid, om daaraan tegemoet te komen, kan worden verbeterd. De Europese integratie heeft zich teveel over de hoofden van de burgers afgespeeld. Er dient een grotere openheid van besluitvorming te worden geboden en het beleid dient zich bij uitstek te richten op onderwerpen die het beste op Europees niveau kunnen worden verwezenlijkt, terwijl de

rest moet worden overgelaten aan Nederland zelf. Er moeten duidelijke keuzen worden gemaakt. Nicolai acht de oprichting van het Internationale Strafhof, met zijn zetel te Den Haag, illustratief voor de internationale aspiraties van de Europese Unie en hij is van mening dat de grenzen van de uitbreiding van de EU zijn bereikt. En: 'om lid van de EU te mogen worden, moeten aspirant-lidstaten een echt Europees land worden.' De komende jaren moeten niet meer 'in het teken staan van expansie maar van consolidatie' (blz. 50-51). Turkije acht hij een grensgeval. Desalniettemin zet hij uiteen waarom zijns inziens Turkije lid kan worden. Het besluit daartoe is reeds jaren geleden genomen en Turkije heeft de EU veel te bieden. Het land heeft een enorm economisch potentieel en het heeft met het oog op de gas- en olietoevoer en het beleid van de NAVO (waarvan Turkije steeds een trouw lid is geweest) een belangrijke strategische ligging, die van grote waarde is voor de EU. Toelating van Turkije zou onderstrepen dat de tegenstelling tussen de westerse en de islamitische wereld kan worden overbrugd en 'dat Europa niet exclusief christelijk is georiënteerd, maar sinds het humanisme is gebouwd op de omgang met verschillen' (blz. 54). Nicolai concludeert dat de Europese Unie Nederland versterkt. We hebben niet zozeer 'minder', maar 'een beter Europa' nodig. En ten slotte is Europa 'ook een droom, een beschavingsideaal dat onszelf en anderen in Europa en de rest van de wereld tot voorbeeld strekt. Maar de droom vergt nieuwe daden.' (blz. 90) (F.v.d.B.)

Summaries

Peter van Ham

argues that US foreign policy has entered a serious crisis. With the mid-term Congressional elections lying ahead, Democrats gradually emerge as the 'stop the war' party. It is, however, doubtful that this tactic will result in victory, since both the Iraq and Afghan wars are gradually losing the electorate's attention, in favour of other conflict areas, i.e. Lebanon/Israel/Palestine and Iran. For Europe, the failure of America's strategy in the Middle East is likely to have disastrous consequences. Despite the many mistakes made by Washington, the American moral choice was correct: we are now engaged in a clash between the West and what President Bush has called 'Islamic fascism' – a clash we cannot afford to lose.

Willem Post

looks back at American foreign policy attitudes before and after Nine Eleven, in particular those of the Bush Administration. Policy makers like Bush Jr, Cheney and Rumsfeld are traditional conservatives who are ill-disposed to international law and international organisations as instruments of international order. Their response to real or perceived threats to American security interests will always be a unilateral reflex.

Doeko Bosscher

takes the view that American foreign policy is now in a state of real crisis. Any foreign policy needs time to demonstrate what it implies and to show its results and merits, but by now the Bush Jr. foreign policy is no longer entitled to the benefit of the doubt. President Bush's foreign policy is as neoconservative as it was in his first term, in spite of some changes in personnel, and any promises neoconservatism held out for the United States have proved false. The idea to bring democracy to the Middle East was too ideologically motivated not to be Utopian. In addition, its implementation was so clumsy that all it produced was a region-wide surge of anti-Americanism. The momentum necessary for a change for the better has gone – with a total stalemate as the result. When a policy is so enormously counterproductive for such a long period of time, one may argue that it has lost its legitimacy. In that case it is justified to speak of a dangerous experiment.

Helen Versluys

scrutinizes the role of the United Nations in establishing a modicum of peace in world affairs. Contrary to what is often assumed the level of international violence has been reduced since the end of the Cold War. The author looks at possible explanations for the downward trend in the number and volume of violent conflicts. Despite sharp criticism directed at the United Nations, UN peace missions have made a considerable contribution to the global decrease in violence and especially in the number of internal armed conflicts. This remarkable conclusion on the importance of international activism through the UN should form an impetus for the European Union, which presents itself as a proponent of multi-lateral co-operation in the framework of the UN and which has recently started to develop EU defence capacities, to provide troops for UN operations.

Dick Bouman

argues how funding channels in international development co-operation are measured with unequal references. Dutch media and politicians are biased in their discussion about the effectiveness of aid provided by the Dutch non-governmental development sector, if compared to the other three aid funding channels: bi-lateral, multi-lateral and business. Apart from the latter, the channels are frequently evaluated, often with critical outcomes. In the last decade, however, only the NGDO-sector evaluations received full attention, whereas the criticisms in the reports on the other channels had hardly any political impact. Moreover, the distinction between the actors in the channels becomes less and less obvious, as all actors try to cover the full range of development. Consequently, the pre-assumed comparative advantages of each channel hardly remain valid, when tested in reality. The division of funds among the channels reflects ideological preferences. Using the comparison of the effectiveness of the channels to determine the division of government funds is of little value. Instead of competing, each channel actor should develop its own niche and assumed advantages in relation to the others. The 'best mix of actors', as aimed by the Dutch government, should be based on self-chosen partnerships, in which actors keep their autonomy.

Sico van der Meer

investigates how the Libyan regime of Moammar al-Gadhafi got rid of its 'rogue state' status without any regime change. Recently the United States announced that after some 30 years of sponsoring worldwide terrorism and seeking to acquire weapons of mass destruction, Libya is no longer considered a rogue state. The author describes how Gadhafi changed his policy and what role the international community had in this matter. Internal developments that endangered the position of the Gadhafi regime have influenced the policy changes. Such internal threats to power were enforced by international sanctions that damaged the Libyan economy and thus evoked growing discontent among the population. The author raises the question whether this successful sanction policy towards Libya could be considered an example for dealing with other rogue states. For that purpose he compares the Libyan case with those of Iraq, Iran and North Korea.

J.E. Ellemers

elaborates on the outcome of the Israeli elections of March. The new party *Kadima* replaced *Likud* as the largest party in the Israeli parliament. *Likud*'s substantial defeat came as no big surprise. More surprising, however, was the voter turnout in March – with 63.2 per cent an all-time low. The author argues that many Israeli voters no longer know whom to vote for and therefore opt to stay at home on election day or vote on an impulse. Combined with the emergence of many new parties, this may explain the increasing fragmentation in Israeli politics, which may be illustrated by the fact that the largest party in the *Knesset*, Kadima, holds only 28 seats out of a total of 120 seats.

Hans Schippers

surveys the position of *Hezbollah* in Lebanese politics and its relations with Iran and Syria. *Hezbollah* is an organisation with two faces. Together with Amal it represents the Shia in Lebanon. It participates in elections and the government. However, in the Southern part of the country Hezbollah constitutes a state within a state, with a militia and a social and medical network of its own. Most of the costs of this structure are paid for by Iran. The Shia leadership of Iran also played a vital role in the establishment of the organisation in 1982. Syria acted as the protector of *Hezbollah* in its agitation against Israel. With

the departure of Syrian troops following the Cedar Revolution in the spring of 2005 most non-Shia Lebanese wanted to see the *Hezbollah* militia, seen as a pro-Syrian force, dissolved. However, this was refused by leader Nasrallah. The militia protected Lebanon against Israeli aggression, he declared. It is unclear what motivated *Hezbollah* to kidnap the Israeli soldiers. This action seemed to be co-ordinated with Iran and Syria to divert attention from the Iranian troubles with the United Nations about Iran's uranium enrichment programme. However, also solidarity with Hamas and the personality of Nasrallah may have played a role. The War of Summer 2006 made it clear once more that the Israeli-Palestinian conflict may be exploited by forces not directly involved, like Iran. The strong presence of European soldiers in the new peace force presents an opportunity for the EU to take the initiative for a restart of the peace process in the region. A new Madrid type conference may offer a way out of the deadlock.