

Internationale Spectator

Jaargang 66 – nr 9 – september 2012

Buitenlands beleid kabinet-Rutte:
Defensie, Europa, Midden-Oosten

EU en Rusland zoeken gedeelde waarden

China's jacht op Braziliaanse energiebronnen

Resultaten van ons lezersonderzoek



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, EGDMONT, 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

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crieckemans, H. Hoebeke,
P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout,
M. van Keulen, G. Molier, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
R.A. Wessel

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier abonnement € 66,00
Instellingsabonnement € 78,50
Studentenabonnement € 51,00
SIB Startersabonnement € 27,95
CLIO Startersabonnement € 27,95
Buitenland Particulier abonnement € 94,80
Buitenland Instellingsabonnement € 108,25
Buitenland Studentenabonnement € 74,50
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

©2012, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud septembernummer 2012

COLUMN

Peter van Ham

De wonderbaarlijke teloorgang van
president 'George W. Obama' 405

ARTIKELLEN

BUITENLANDS BELEID KABINET- TTE GE-EVALUEERD

Jan Rood

Het buitenland onder Rutte:
terug naar het verleden? 407

Kees Homan

Defensie onder Rutte: worstelen
en pasklaar bovenkomen 411

Adriaan Schout, Jan Marinus Wiersma & Iona Ebben

De EU-paradox van kabinet-Rutte:
zowel voor als tegen 416

Martin Siepermann

Pro-Israël-beleid van kabinet-Rutte:
gedogen en belonen ondanks
nederzettingen 421

EUROPESE UNIE

Cedric Ryngaert

Rusland en de Europese Unie:
onmogelijke zoektocht naar
gedeelde waarden 424

Michael Smith

Is de diplomatie van de Europese
Unie opgewassen tegen uitdagingen
en dilemma's van mondiaal
strijdtoneel? 429

Edwin Koopman

Venezuela stabiel met dan
zonder Chávez 434

Jan Hopstaken

Geopolitieke dynamiek van China's
jacht op energiebronnen in
Brazilië 437

Bruno De Cordier

Ontwikkelingssamenwerking en
humanitaire hulp als 'symptoom' van
een multipolaire wereld: opkomst
of terugkeer van 'niet-traditionele
hulpdonoren' 441

BESPREKINGSARTIKEL

Jaap de Wilde

Clingendaels AEX voor de
wereldpolitiek 447

BOEKBESPREKINGEN

Herman Amersfoort over

*Nederlands militaire elite
na Koude Oorlog* 450

Anke Niehof over

Jakarta zet Den Haag klem 451

Jos van Dijk over

Memoires van een spion 453

Gerard J. Telkamp over

*De scherpe blik van de Duitse
buurman* 455

Joep Boerboom over

Grandeur met een kwinkslag 456

Hans Schippers over

*Smachten naar 'echte' luxe
in de (ex-)JDDR* 457

Bilal Benyaich over

Islamofobie en anti-islamisme 459

RAPPORTEN, BROCHURES,

BOEKEN EN VARIA 461

SUMMARIES 463

LEZERSONDERZOEK 2012 O-III

De wonderbaarlijke teloorgang van president ‘George W. Obama’

Vier jaar geleden werd de verkiezing van Barack Obama als Amerika's nieuwe president in Europa met enthousiasme begroet. Eindelijk een *Europese* president in het Witte Huis, dacht men. Eindelijk iemand die ons begrijpt, iemand met wie we kunnen communiceren en op voet van gelijkheid kunnen samenwerken. De recente *American Values Survey* van het Pew Research Center bevestigt dit idee: Amerikaanse Democraten houden er ‘Europese’ ideeën op na omtrent de rol van de overheid, het belang van sociale voorzieningen en milieubescherming, alsook het recht van homoseksuelen om te trouwen. President Obama wordt daarom in de Verenigde Staten door tegenstanders weggezet als een ‘socialist’, als een elitaire president, die zó begaan is met de rest van de wereld, dat hij bereid is de Amerikaanse waarden en belangen te verkwanselen.

Van het Europese enthousiasme voor Obama is na vier jaar niets meer over. Ook heeft Europa wel wat belangrijkers aan het hoofd dan zich kopzorgen te maken over wie er straks in de Verenigde Staten aan het roer staat – we moeten eerst onszelf en de Europese Unie redden van de financiële Apocalyps, en of we straks met Obama of Romney te maken krijgen, lijkt van nevensgeschikt belang. Is deze onverschilligheid terecht?

De Republikeinse presidentskandidaat Romney geeft Obama het rapportcijfer ‘F’ (het allerlaagste) voor diens buitenlands beleid. Obama zou de Verenigde Staten ‘onveiliger’ hebben gemaakt en geen leiderschap hebben getoond op het wereldtoneel. Conservatieve critici laken Obama's bereidheid zich bescheiden op te stellen en niet altijd en overal een alleenzalmakende Amerikaanse wijsheid te verkondigen. Obama heeft het inderdaad nooit over Amerika's exceptionalisme en hij is gaarne bereid heikele operaties, zoals de interventie in Libië, aan de Europese bondgenoten over te laten. Obama's befaamde speech in Caïro van juni 2009 moest een nieuw hoofdstuk inluiden in Amerika's verhouding met de islamitische wereld, gebaseerd op wederzijds respect. De Arabische revoluties die Noord-Afrika sinds december 2010 treffen, doorkruisen echter Amerika's machtspolitiek in de regio zonder dat

Obama kan rekenen op enige *goodwill* bij de bevolking. Uit puur pragmatische (en financiële) overwegingen trekken de Verenigde Staten hun troepen terug uit Afghanistan (eind 2014) en (sinds 2012) Irak, waarmee het plan om het Midden-Oosten te democratiseren als een nachtkaars is uitgegaan. Bij de bloedige conflicten in Syrië en Bahrein staan de Verenigde Staten aan de zijlijn en spelen de Amerikanen geen rol van betekenis. Ook in de strijd om Iran van kernwapens af te houden is Amerika's rol beperkt gebleven tot *cyberguerrilla*-tactieken die eerder tot het Europese arsenaal behoren dan dat van een militaire supermacht met een defensiebudget van – in 2011 – US\$ 740 miljard. Behalve de executie van Osama bin Laden heeft *commander-in-chief* Obama weinig eervols bereikt gedurende zijn ambtstermijn. Kortom, Amerika heeft zich onder Obama gepresenteerd als een ‘Europese’ supermogendheid, met veel grote, holle frasen en weinig daden die concreet hebben bijgedragen tot het veiligstellen van westerse belangen.

Europa heeft dus gekregen waar het om heeft gevraagd: een bescheiden Amerika, dat meer op zichzelf is gericht en niet langer bereid (en in staat) is om als 's werelds politiemacht en scheidsrechter op te treden. Voor Europa dreigt nu het befaamde *Home Alone*-scenario, hetgeen al in juli 2010 door Amerika's scheidende minister van defensie Robert Gates werd aangekondigd: '[F]uture US political leaders – those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost.' Europa is dus in geopolitiek aanzien gedaald, wat wordt geïllustreerd door de verschuiving van de Amerikaanse vloot richting Azië (waar vanaf 2020 60% van de Amerikaanse zeemacht zal zijn gestationeerd).

Daarentegen bemoeit president Obama zich nadrukkelijk met het beleid van de EU; zo heeft hij Brussel (in april 2009) opgeroepen Turkije snel het lidmaatschap aan te bieden en (in april 2012) Griekenland snel en ruimhartig voor een financieel bankroet te behoeden. Sterker: Obama heeft Europa ook (in juni 2012) als zondebok aangewezen voor de economische malaise en het gebrek aan economische groei in Amerika: 'We're not where we need to be; you saw that in today's jobs

report. A lot of that's attributable to Europe and the cloud that's coming over from the Atlantic. The whole world economy has been weakened by it, and it's having an impact on us.' Amerika's 'Europese' president heeft dus nogal wat kritiek op Europa.

Wat kunnen we van Obama's uitdager, de Republikeinse gouverneur van Massachusetts Mitt Romney, verwachten? Romney kreeg in mei dit jaar de steun van twee grote namen: Condoleezza Rice en George Shultz, beiden voormalig minister van buitenlandse zaken. Vooral de steun van Rice is van belang, omdat dit een voorbode kan zijn van de meer neoconservatieve koers die een president Romney zou kunnen gaan varen. Tot nu toe heeft kandidaat Romney zich niet nadrukkelijk van president Obama kunnen onderscheiden, behalve met verbaal wapengekletter (Rusland is Amerika's 'number one geopolitical foe'; China is een 'cheater' en 'currency manipulator'). Romney zegt harder op te willen treden tegen Rusland, Iran en China, maar hij geeft niet aan hoe deze ferme woorden in beleid kunnen worden omgezet. De verschillen tussen de oude en wellicht nieuwe Amerikaanse president lijken dus flinterdun. Stephen M. Walt refereerde daarom onlangs naar 'George W. Obama' – net zoals we wellicht kunnen uitzien naar het presidentschap van 'Barack Hussein Romney'.

Toch zou het voor Europa beter zijn als we een Republikein als 45ste president van de Verenigde Staten kunnen verwelkomen. Obama's politiek van bescheidenheid, pappen-en-nathouden en overtrokken multilateralisme hanteren we immers in Europa zelf al, en we zijn daar inmiddels (bij gebrek aan andere opties) zeer goed in geworden. Een 'Europeaan' in het Witte Huis

is echt te veel van het 'goede' – Europa heeft veel meer aan een daadkrachtige Amerikaanse president die af en toe ferme taal spreekt; die met de vuist op tafel slaat; en die – ook voor Europa – de kastanjes uit het vuur kan en durft te halen. Want laten we wel wezen: niemand zit te wachten op nóg zo'n übermulticulturele speech over de islam ('I know civilization's debt to Islam (...) I also know that Islam has always been a part of America's story (...) Islam is a part of America (...) Islam has a proud tradition of tolerance', etc.). Niemand zit ook te wachten op een uitgeholde NAVO die zich wentelt in promiscue 'partnerschappen' met Jan en alleman.

Nu er een ongekend gure wind opsteekt in een door *Realpolitik* geregeerde wereld, heeft Europa veel meer aan het welvertrouwde Amerikaanse leiderschap. Zonder een daadkrachtige president in het Witte Huis kan Europa het tegen een van zelfvertrouwen blakend China wel vergeten. Mocht de onenigheid met China over de toegang tot de Zuid-Chinese Zee escaleren, dan kan Europa slechts achteroverleunen en hopen dat de Verenigde Staten de kwestie weer zullen oplossen. Hetzelfde geldt voor de nakende problemen met Iran en Noord-Korea. Europeanen zullen dan wel weer de straat opgaan om tegen het 'Amerikaanse imperialisme' te protesteren. Maar in de tussentijd zijn we dan wel verlost van de moeilijkheden waar Europa met een grote boog omheen loopt. En resultaat, daar gaat het uiteindelijk toch allemaal om.

Dr. Peter van Ham is senior wetenschappelijk medewerker bij Instituut Clingendael en visiting professor aan het Europa College in Brugge.

BEOORDELINGSPROCEDURE

Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-

bijdragen volgens gangbare wetenschappelijke en redactionele maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.

Het buitenland onder Rutte: terug naar het verleden?

Toen in oktober 2010 het kabinet-Rutte aantrad, werd met meer dan gewone belangstelling uitgekeken naar het door dit kabinet te voeren buitenlands beleid, niet in de laatste plaats door de wereld buiten Nederland. Eén reden daarvoor betrof het feit dat het hier ging om een minderheidskabinet, dat slechts met de gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid (PVV) zou kunnen regeren. De PVV, een beweging die zich bij monde van Geert Wilders onderscheidde door haar harde opstelling jegens Europa, ontwikkelingshulp en defensie, en hoe dan ook tegen een actief Nederlands buitenlands beleid was dat ten dienste zou staan van bevordering van de internationale rechtsorde. Een opstelling waarmee Wilders zich in feite afzette tegen de ‘constanten’ die zo kenmerkend zijn (geweest) voor het naoorlogs Nederlands buitenlands beleid, te weten een actieve inzet op effectief multilateralisme; communautair vormgegeven Europese integratie; en een hechte band met de Verenigde Staten in het kader van de NAVO.

De PVV maakte weliswaar geen deel uit van de regering, maar de eigen aard van de gedoogconstructie bleek – al was het maar vanwege het ontbreken van een heldere vertaling van het begrip – moeilijk aan de buitenwereld uit te leggen. Dit te meer omdat Rutte c.s. juist op het terrein van de buitenlandpolitiek omwille van steun van de PVV via het gedoogakkoord een prijs had moeten betalen door zich te committeren aan een terughoudende opstelling ten aanzien van verdere Europese integratie en toelating van migranten, zich had verplicht te heronderhandelen over bestaande Europese afspraken en welhaast onvoorwaardelijk Israël steunde in het conflict met de Palestijnen. Waar de PVV-leider zich tegelijkertijd onderscheidde door harde uitspraken over de (politieke) islam, de kosten en bemoeizucht van ‘Brussel’, zich tegen steun aan de Zuidelijke EU-lidstaten keerde en een Polenmeldpunt introduceerde, kon bij die zelfde buitenwereld gemakkelijk de indruk ontstaan dat het kabinet-Rutte aan de leiband van zijn gedoogpartner liep. Een indruk die nog werd versterkt door de weigering van de premier en ook van zijn minister van buitenlandse zaken zich publiekelijk te distantiëren van bepaalde PVV-acties en -uitspraken.

En dit alles dan ook nog in een periode waarin voor Nederland veel op het spel stond (staat). De voortwoekerende Eurocrisis; de voortzetting van de missie in Afghanistan en daarmee de plaats binnen het Atlantisch bondgenootschap en de relatie met de Verenigde Staten; de druk op Nederland om plaats te maken binnen het multilaterale bestel (IMF, G20, enz.) – het zijn uitdagingen die om tact, souplesse en inzicht vragen. Maar na acht jaar Balkenende stond in Nederland een premier aan het roer die het niet alleen had te stellen met een lastige gedoogpartner, maar die hoe dan ook onervaren was en tot zijn aantreden geen blijk had gegeven van grote interesse in het buitenland.

Waar staat het Nederlands buitenlands beleid na het kabinet-Rutte? Is de vrees voor een breuk met het verleden, d.w.z. een periode van activisme, betrouwbaarheid en continuïteit, bewaarheid? Heeft Nederland ernstig aan reputatie ingeboet? Zitten we opgesloten achter de dijken? Of loopt het zo’n vaart niet en is er, alle opwinding ten spijt, sprake van een hoge mate van *pragmatisme* die altijd kenmerkend is geweest voor het Nederlands buitenlands beleid?

Het regeer- en gedoogakkoord: een andere toonzetting?

De toonzetting van het in september 2010 tussen VVD en CDA gesloten regeerakkoord deed vermoeden dat het kabinet-Rutte weliswaar qua grote lijnen continuïteit in het buitenlandbeleid – NAVO als hoeksteen; belang van de EU; enz. – predikte, maar tegelijkertijd andere accenten zou plaatsen. Allereerst werden, naast de bekende mantra’s van de Nederlandse bijdrage aan de internationale rechtsorde en veiligheid en stabiliteit, energie- en grondstoffenzekerheid en bevordering van de Nederlandse handels- en economische belangen op voet van gelijkheid als prioritair benoemd. Dit laatste stond model voor een versterkte inzet van dit kabinet op economische diplomatie, d.w.z. het gebruik van het diplomatieke instrumentarium ter ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse belangen bij handel en investeringen. Hoe dan ook werd het *nationaal belang* als richtinggevend voor het buitenlands beleid sterker benadrukt. Ook maakte

het aantredend kabinet duidelijk dat in het licht van de financieel-economische situatie scherpere keuzen (d.w.z. duidelijker prioriteiten) in het buitenlands beleid noodzakelijk waren – een vooraankondiging van latere maatregelen op het gebied van ontwikkelings-samenwerking, het diplomatieke apparaat en defensie.

Ronduit *terughoudend* was de toon ten aanzien van de Europese integratie. Dit gold zowel voor verdere uitbreiding als ten aanzien van de financiële middelen van de EU en de overdracht van bevoegdheden richting 'Brussel'. Met het Verdrag van Lissabon is 'de grens bereikt van overdracht van nationale bevoegdheden aan de EU', zo viel in het regeerakkoord te lezen. Een standpunt dat al snel achterhaald bleek, als gevolg van de Europese schuldencrisis. Ook werd een voorshot genomen op het nieuwe Meerjarig Financieel Kader door alvast een korting op de Nederlandse afdrachten in te boeken. Die terughoudendheid werd welhaast vijandig van toon in het gedoogakkoord met de PVV, waar in het bijzonder op het terrein van asiel en migratie een inzet op aanpassing en wijziging van Europese regelgeving werd aangekondigd, wat heronderhandelen met de medelidstaten veronderstelde. Deze toonzetting manifesteerde zich overigens later ook in reactie op het naar verondersteld al te expansieve optreden van het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

De inhoudelijke accentueringen werden later uitgewerkt door drie pijlers voor het buitenlands beleid te formuleren: *veiligheid, vrijheid en welvaart*. *Veiligheid* bleek daarbij te staan voor een wereld waarin de Nederlandse veiligheid op vele manieren bedreigd werd; een gegeven waaraan slechts door internationale samenwerking met de NAVO als hoeksteen het hoofd kon worden geboden. *Vrijheid* stond voor mensenrechten, maar zonder het opgeheven vingertje van weleer en selectief qua toepassing. *Welvaart* was de noemer waaronder toch vooral de economische diplomatie als prioriteit werd verkocht.

Tot slot was er de personele bezetting van de buitenlandhoek, die opviel doordat, waar in de vorige kabinetten naast de minister van buitenlandse zaken een *minister* voor ontwikkelingssamenwerking (OS) en een *staatssecretaris* voor Europese zaken opereerden, deze laatste twee nu verenigd waren in de figuur van een staatssecretaris die voor beide verantwoordelijk was; een qua zwaarte en tijdsbeslag welhaast onmogelijke combinatie.

Middelen en prioriteiten

Intussen stond het kabinet-Rutte voor de uitdaging de ambities ten aanzien van veiligheid, vrijheid en welvaart te verwezenlijken bij krimpemde middelen. Ook in de buitenlandhoek diende fors bezuinigd te worden; een operatie die geheel volgens het bekende bestuurlijk-

ke jargon werd gepresenteerd als een 'kans'. De eerste uitdaging lag in de sector van het diplomatieke apparaat. In het regeerakkoord was reeds een kleiner en goedkoper, maar ook 'flexibeler' postennetwerk aangekondigd, waarbij dit netwerk meer ten dienste van de Nederlandse economische belangen diende te fungeren – een opdracht die tot de sluiting van ambassades in Zuid- en Midden-Amerika en in Afrika heeft geleid. Tegelijkertijd zijn met het oog op de Nederlandse economische belangen nieuwe vertegenwoordigingen in China en Panama geopend.¹

De sluiting van ambassades houdt mede verband met een herziening van het OS-beleid onder het kabinet-Rutte. Dat OS-beleid was al eerder kritisch door de WRR onder de loep genomen, waarbij de politiek werd opgeroepen het beleid minder op armoedebestrijding te richten en scherpere prioriteiten te stellen.² Dit laatste won extra aan gewicht nu het bedrag voor OS werd teruggebracht van 0,8% naar 0,7% van het BNP. Uitgangspunt van het 'nieuwe' beleid is dat niet langer primair wordt ingezet op 'sociale ontwikkeling', maar op 'economische ontwikkeling' en het bevorderen van 'zelfredzaamheid van landen'. Overeenkomstig de doelstelling het economisch eigen belang te bevorderen, wordt daarnaast het bedrijfsleven meer bij de uitvoering van het OS-beleid betrokken. Het belangrijkste is echter dat dit kabinet het aantal partnerlanden waarmee en thema's waarop wordt samengewerkt, sterk heeft beperkt. Het aantal landen waarmee een bilaterale OS-relatie wordt onderhouden, is tot vijftien teruggebracht. Daarnaast is, overeenkomstig aanbevelingen van de WRR, gekozen voor vier thema's of 'niches' waarop Nederland denkt via OS verschil te kunnen maken en zich internationaal meent te kunnen profileren: veiligheid en rechtsorde; voedselzekerheid; water; en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).

Tot slot het defensie-apparaat, waarop ook ingrijpend is bezuinigd, zowel wat betreft de luchtmacht, de landmacht als de marine.³ Hierbij kan gesproken worden van voortzetting van een trend, waarbij het adagium weliswaar is dat Nederland met een kleinere krijgsmacht nog steeds in staat is in de hoogste divisie mee te spelen, maar waarbij zich toch langzamerhand de vraag opdringt wie wie hier voor de gek houdt. In ieder geval zijn de voortgaande bezuinigingen in die zin opvallend, dat Nederland onder de voorgaande kabinetten-Balkenende zich juist op het terrein van internationale veiligheid en stabiliteit actief manifesteerde onder VN- en NAVO-vlag. De betrokkenheid bij de stabilisatie van Zuid-Irak en in het bijzonder de rol als 'lead-nation' in Uruzgan pasten daarbij niet alleen naadloos in het beeld van de trouwe Atlantische bondgenoot, maar onderstreepten de ambitie en het vermogen met een expeditionair ingerichte krijgsmacht

in het hogere geweldspectrum te opereren. Daarop zijn ook de naar eigen zeggen bijzondere Nederlandse prestaties op het gebied van 3D (de geïntegreerde aanpak van *defence, diplomacy* en *development*) gebaseerd.

De vraag is of Nederland deze pretentie nog kan volhouden. Daaraan werd al getwijfeld tijdens de Verkenningen-exercitie van enkele jaren geleden. In deze exercitie werden op grond van een brede analyse van het toekomstig dreigingsbeeld specifieke rollen voor de krijgsmacht onderscheiden.⁴ Politiek Den Haag wilde echter niets weten van verminderde ambities. De 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht' – ook bekend als het 'Zwitsers zakmes' – bleef het geloofsartikel. Een bezuinigingsronde verder en met mogelijk nieuwe bezuinigingen in het vooruitzicht, lijkt het echter welhaast zeker dat een nieuw kabinet op dit punt de ambities zal moeten bijstellen.

Het binnenland in het buitenland

Minder middelen waren één probleem. Maar het vinden van politiek draagvlak voor het buitenlands beleid was het echte probleem voor het kabinet-Rutte. Daarbij werd dit kabinet door *drie factoren* gehinderd. Ten *eerste* de afhankelijkheid van een gedoogpartner die geen buitenlands beleid wilde. Als gevolg daarvan was het kabinet voor zijn optreden richting de buitenwereld – of dat nu de EU was; Libië en de Arabische lente; of voortzetting van de missie in Afghanistan – afhankelijk van steun van de oppositie, die zich plotseling moest ontpoppen als 'Rutte's most loyal opposition'. Een rol die in zoverre nog lastiger werd, waar op andere de PVV welgevallige onderdelen van het buitenlands beleid (migranten, enz.) de oppositie weinig gehoor kreeg voor haar opvattingen.

Ten *tweede*, de reputatie die dit kabinet – terecht of onterecht – door de PVV-constructie had verworven als eurosceptisch, niet-geïnteresseerd in de buitenwereld of slechts uit op eigen belang en daarmee opportunistisch. Een reputatie die vanaf het begin het kabinet parten speelde, zowel binnen als buiten Nederland, en die niet werd geholpen door geruzie en conflicten met landen zo verschillend als België (Hedwige-polder), Polen (Polen-meldpunt), Roemenië en Bulgarije (toelating Schengen-zone), Griekenland ('bail-out') en met instanties als de Europese Commissie (status Servië) en de EU-Hoge Vertegenwoordiger Ashton (behandeling Israël). Zelfs waar Nederland het gelijk aan zijn kant leek te hebben (bijv. uitlevering Mladić), wist het zich op opmerkelijke wijze toch te isoleren; deze uitkomst zal mede het gevolg zijn geweest van de niet altijd even diplomatieke toonzetting van de boodschap.

En tot slot was daar, ten *derde*, de realiteit van alle dag, die Nederland ook onder Rutte dwong om uiteindelijk, alle bezwaren en harde woorden ten spijt, mee te gaan in besluiten. Dit geldt wel in het bijzon-

der voor besluitvorming inzake de bestrijding van de Eurocrisis.

Dit laatste onderstreept het welhaast letterlijke 'dubbelspel' waaraan het buitenlands beleid ten prooi is gevallen. Het klassieke leerstuk van de internationale betrekkingen is dat het buitenlands beleid zich in redelijk isolement van binnenlandspolitieke ontwikkelingen ontvouwt. Inderdaad: continuïteit. Maar sterker dan in het verleden zijn kabinetten door het teloorgaan van het politieke midden en de opkomst van meer radicale flankpartijen gedwongen in eigen land grote woorden te bezigen, om daarna in het buitenland, in Brussel in het bijzonder, een ander verhaal te houden, wat vervolgens weer in Den Haag verkocht moet worden. Die binnenlandspolitieke component was al zichtbaar onder de kabinetten-Balkenende,⁵ maar hij is zoveel scherper naar voren getreden onder de moeizame constructie waaronder het kabinet-Rutte fungeerde. Dat kabinet schaakte immers niet alleen tussen Brussel en Den Haag, maar in Den Haag zelf ook nog eens, afhankelijk van het dossier, tussen oppositie en gedoogpartner. Dit spel is, als het om geloofwaardigheid gaat, niet zonder risico's.⁶

Een 'normalisering' van het buitenlandbeleid?

Hoe valt nu het buitenlandbeleid van Rutte c.s. te typeren vanuit een langere-termijnperspectief op het Nederlands buitenlands beleid? Daarbij gaat het om drie begrippen: continuïteit, reputatie en ambitieniveau.

Dan is de eerste conclusie dat van de gevreesde *breuk in het Nederlands buitenlandbeleid*, alle retoriek en de opstelling van de PVV ten spijt, *geén sprake* is geweest. Ook dit kabinet was zich zeer bewust van het feit dat, gegeven de vervlechting met het internationale systeem, het Europese achterland in het bijzonder, Nederland geen andere keuze restte dan zich *au fond* als verantwoordelijk partner op te stellen. Bondgenootschappen, lidmaatschappen en verdragen als zodanig werden niet ter discussie gesteld. Er werd gemord, maar ook niet meer dan dat. *Continuïteit* was het devies. Sterker, gaandeweg de kabinetsperiode leek het besef dat Nederland niet zonder internationale samenwerking kan, meer en meer de opstelling te bepalen. Natuurlijk, het geloofsartikel van de nationale soevereiniteit werd uitbundig beleden door kabinet en kamer. Maar dat belette minister Hillen niet om internationale samenwerking als oplossing te zien voor zijn benarde financiële situatie, het weerhield het kabinet er niet van de Europese Commissie tanden te geven bij afdwinging van begrotingsdiscipline in de Eurozone, en als laatste daad kwam samenwerking met België in het vizier als redmiddel voor de eigen positie in het IMF. Niet de internationale oriëntatie, maar de vraag in hoeverre Nederland op eigen kracht nog zijn be-

langen kon behartigen, bleek het heikele punt te zijn. Als op dat vlak het kabinet-Rutte iets duidelijk heeft gemaakt, dan is het dat de periode waarin Nederland op grond van positie en invloed boven zijn soortelijk gewicht kon uitstijgen, voorgoed voorbij is. Kijkend naar de wereld van vandaag en morgen een heilsame boodschap en les.

Dan de *reputatie*, waar bij het aantreden van dit kabinet het nodige over te doen was, overigens ook vanwege een voorgeschiedenis van Fortuyn, Van Gogh, Wilders en de film *Fitna*, het nee tegen de Europese grondwet, en wat al niet meer. Een land in verwarring dat de wereld gaat vertellen hoe het moet? Dat moest wel fout gaan. Nu is reputatie een tamelijk lastig concept in de internationale betrekkingen. Maar dat een middelgroot, zo niet klein land als Nederland, dat vaak in de positie van 'demandeur' verkeert, daar niet al te lichtzinnig mee moet omspringen, lijkt nauwelijks te betwisten. Een reputatie van betrouwbaarheid en degelijkheid kan dan helpen. Tegelijkertijd is daar 'gekke Henkie', waarvan zelfs oud-bewindslieden hebben gezegd dat het kan helpen om, selectief weliswaar, ook eens nee te zeggen, mits het maar niet in isolement gebeurt. In dat opzicht kan op zijn minst gezegd worden dat dit kabinet niet altijd een gelukkige hand gehad heeft, met als dieptepunt de neiging om keer op keer in de EU het Britse kamp op te zoeken, in de klaarblijkelijke veronderstelling dat dit de Nederlandse positie zou versterken. De ironie wil daarbij overigens dat het probleem niet zo zeer de inhoud van het Nederlandse standpunt betrof. Een opstelling waarbij internationaal om heldere spelregels, binnen de Europese Unie om afdwingbare begrotingsregels, op het vlak van uitbreiding om strikte toepassing van conditionaliteit, enz. wordt gevraagd, past heel wel in de Nederlandse opstelling van oudsher. Ook hier continuïteit. Waar *toonsetting* (en partnerkeuze) tot isolement leidt en Nederland andere landen van zich vervreemdt, is het uiteindelijke resultaat echter *schadelijk* voor de Nederlandse positie op langere termijn.

Rest het *ambitieniveau*. Daar zit de echte verandering die het kabinet-Rutte heeft laten zien. Gevangen tussen een fragiel draagvlak voor een actief buitenlands beleid, gegijzeld door een gedoogpartner en met minder middelen om Nederland zichtbaar te maken, heeft dit kabinet een stap terug moeten doen als het om de Nederlandse ambities gaat. Natuurlijk, economische diplomatie, maar dat is niet meer dan de koopman die zich in dienst stelt van het Nederlandse bedrijfsleven, wat daar ook nog 'Nederlands' aan mag zijn. Maar hoe zit het met de 'dominee', de ambitie om spelbepaler te zijn, met de grote jongens mee te doen, aan tafel te zitten, enz.? Op deze dimensie van het buitenlandbeleid lijkt dit kabinet Nederland op een meer realistische maat te hebben gebracht. Niet langer een plek in de G20 nastrevend, niet langer vooroplopend bij interna-

tionale interventies en afstand nemend van een 'activistisch' buitenlands beleid, heeft dat buitenlands beleid in zekere zin een 'normalisering' ondergaan. Een noodzakelijke normalisering in het licht ook van de verschuivende internationale verhoudingen. Kortom, de tijd dat Nederland boven het eigen soortelijk gewicht kon uitstijgen, ligt achter ons.

Als we René Cuperus mogen geloven, valt die 'normalisering' toe te juichen. Dat activisme is immers, zo stelt hij, wezensvreemd aan het antimilitaristische klimaat in dit land, strookt niet met een Europa dat de lessen van de geschiedenis heeft geleerd en schaadt de wereld uiteindelijk meer dan dat het oplevert (zie Irak en Afghanistan).⁷ Hoe dit ook zij, zicht op de werkelijke maat van Nederland hoeft nog niet tot een hedendaagse vorm van neutralisme te leiden. Dit land is te sterk vervlochten met de buitenwereld om een beleid van onttrekking ('aloofness') te volgen. Dat inzicht leidt slechts tot één conclusie. De werkelijke uitdaging voor een volgend kabinet is draagvlak te genereren voor een 'realistisch' buitenlands beleid, dat staat en valt met het vinden van partners die de Nederlandse opvattingen en belangen delen. Dat is de ironie van anderhalf jaar Rutte: het Nederlands belang bij internationale samenwerking.

Prof. dr J.Q.Th. Rood is senior onderzoeker bij het Instituut Clingendael, bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden, voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) en hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

Noten

- 1 Deze maatregelen zijn gecombineerd met de introductie van nieuwe vormen van presentie zoals lap-top en reizende ambassadeurs en een tijdelijk inzetbare pool van medewerkers die, afhankelijk van het onderwerp, flexibel kan worden ingezet. Daarnaast zijn regionale ambassades opgezet, d.w.z. ambassades die ten behoeve van een grotere regio en daar aanwezige Nederlandse ambassades specifieke taken uitvoeren (administratief, consulaire, enz.).
- 2 Zie WRR, *Minder pretentie, meer ambitie; ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 2010.
- 3 Zie ook de bijdrage van Kees Homan in dit nummer, blz. 411-415.
- 4 *Eindrapport Verkenningen; Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Defensie, 2010.
- 5 Zie Jan Rood & Marieke Doolaard, 'Activisme als risico; buitenlands beleid onder Balkenende', in: *Internationale Spectator*. jrg. 64, nr. 11, november 2010, blz. 567-571.
- 6 Zie o.a. Fred van Staden, 'Nederlands Europa-beleid: de kloof tussen retoriek en werkelijkheid', in: *Internationale Spectator*. jrg. 65, nr. 3, maart 2011, blz. 115-119.
- 7 René Cuperus, 'Grenzen aan het "superpower"-denken van Nederland: terug naar Venus?', opiniestuk in: *Internationale Spectator*, jrg. 66, nr. 2, februari 2012, blz. 59-62; zie ook de discussie daarover met Mient-Jan Faber en Farah Karimi in de maart-, april- en meinnummers.

Defensie onder Rutte: worstelen en pasklaar bovenkomen

Na anderhalf jaar regeren kwam door het mislukte Catshuisoverleg op 23 april jl. een einde aan het kabinet-Rutte. Deze bijdrage behandelt de vraag hoe het Defensie is vergaan in deze voor haar zo turbulente kabinetsperiode. Het regeerakkoord van 30 september 2010 meldde nog dat 'het kabinet kiest voor een veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het daarbij behorende ambitieniveau zoals uitgewerkt in het eindrapport Verkenningen'.¹ Maar deze ambitie was duidelijk een brug te ver, toen op 8 april 2011 minister van Defensie Hans Hillen onder de veelzeggende titel 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld' zijn *Beleidsbrief* publiceerde.² Het defensiepersoneel kon bovendien op de defensiewebsite kennismaken van de in de ministerraad geschrapte zin in deze beleidsbrief: 'Ik hoop dat deze brief bijdraagt tot het besef dat Nederland voor zijn veiligheid onderverzekerd dreigt te raken.' Daarnaast staan volgens de bewindsman de bezuinigingen 'haaks [...] op de onrust in de wereld'. 'De krijgsmacht boet', volgens Hillen, 'dan ook onvermijdelijk aan gevechtskracht in, kwalitatief en kwantitatief, en de inzetbaarheid zal afnemen.' In de *Defensiekrant* poneerde de bewindsman zelfs: 'Ik weet zeker dat als de regeringspartijen hadden geweten hoe Defensie ervoor staat, er niet een dergelijke zware taakstelling was opgelegd.'³

Financiële reducties

Wie kennis nam van de in de beleidsbrief aangekondigde dramatische financiële reducties bij Defensie, kon zich overigens afvragen of op defensiegebied niet eerder sprake was van een kabinet-Wilders met als gedoogpartners CDA en VVD, dan andersom. Wilders had immers een forse bezuiniging tot inzet bij de verkiezingen gemaakt, terwijl daarentegen in het verkiezingsprogramma van de grootste regeringspartij, de VVD, nog de ferme aankondiging had gestaan dat 'de dalende lijn in de Defensiebegroting een halt zou worden toegeroepen' en dat 'voorgenomen bezuinigingen zouden worden teruggedraaid'.⁴ Het tegengestelde geschiedde echter.

Het regeerakkoord, het gedoogakkoord en de bijbehorende financiële onderbouwing voorzagen er name-

lijk in dat Defensie voor ruim 600 à 625 miljoen euro moest bijdragen aan het herstel van de Nederlandse overheidsfinanciën. Het rapport *Verkenningen* leek in de kabinetsonderhandelingen dan ook vrijwel geen rol te hebben gespeeld. Bij de bezuinigingen op Defensie gaat het om € 0,4 miljard door een structurele korting op de investeringen; € 0,1 miljard door een structurele korting op de investeringen van de *Joint Strike Fighter* (JSF); en € 125 miljoen door de Rijksbrede korting op het ambtenarenapparaat.

Hier kwam de reeds in de Defensiebegroting 2011 aangekondigde bezuiniging van € 300 miljoen nog bovenop. De defensiebegroting voor 2011 bedroeg € 8,4 miljard, waarbij al was gepland dat Defensie zou inleveren tot een budget van € 8,1 miljard in 2015. Vooral vanwege de missie in Uruzgan had Defensie al te kampen met een exploitatietekort van tegen de € 200 miljoen. De zware financiële ingrepen betekenen dat Defensie effectief ruim 14% minder te besteden heeft. Niet eerder werd sinds het einde van de Koude Oorlog zo fors op Defensie bezuinigd. Haar aandeel in het bruto nationaal product daalde van 2,7% in 1990 tot 1,4% in 2010 en dit percentage zal door de nieuwe bezuinigingen nog verder dalen. Voorts liep in de tijd het investeringspercentage terug van 25% naar ongeveer 16% in 2011; ook dit zal verder dalen.

Forse reducties in operationele capaciteiten en personeel

Het gevolg van de financiële taakstelling was dat in de *operationele capaciteiten* zo'n 20% werd gesneden. Het gaat hier om tanks, schepen, jachtvliegtuigen, houwitsers, helikopters, genie, enz. De grootste ingreep betreft het afstoten van alle Leopard-2 tanks. Zodoende zijn de landstrijdkrachten hun cavalerie kwijt. De landmacht heeft hiermee het zwaarste gevechtsvoertuig in grondoperaties verloren. Het gemis van de vuursteun van de Leopard tanks moet voortaan worden opgevangen door de inzet van Apache gevechtshelikopters en het CV90-pantserinfanterievoertuig. Deskundigen zijn van mening dat deze systemen geen volwaardig alternatief zijn voor de tank. Bij de marine gaan een bevoorradingschip en vier van de tien mijnenjagers

in de verkoop. Aanvankelijk zouden ook twee van de vier nog af te bouwen patrouillevaartuigen verkocht worden, maar dit werd door de Tweede Kamer teruggedraaid. Dat geldt ook voor het aanvankelijke voor-nemen alle Cougar-helikopters van de luchtmacht af te stoten. Dankzij de Tweede Kamer houdt de luchtmacht er voorlopig acht van de zeventien aan, tot de NH-90 helikopter wordt ingevoerd. De luchtmacht moet wel een squadron F-16's afstoten, waardoor hun aantal daalt van 87 naar 68. Onlangs is echter besloten van de te verkopen F-16's er vier aan te houden voor onderdelen voor de operationeel inzetbare F-16's. Bij de luchtmacht moet bovendien een van de vier Patriot-luchtdoelbatterijen verdwijnen.

Op *personeelsgebied* vallen ook klappen; er zullen naar schatting 12.300 arbeidsplaatsen verloren gaan, dat is één op zes, waaronder zo'n 6.000 door gedwongen ontslag. Op bestuursniveau verdwijnt één op de drie banen. Door de bezuinigingsoperaties van de afgelopen decennia zijn al vele functies bij ondersteuning en *overhead* verdwenen. Zo bestaat (volgens een internationale *benchmarking* van McKinsey uit 2010) de Nederlandse krijgsmacht voor 45% uit gevechtseenheden, terwijl dit voor de Belgische en Duitse krijgsmacht slechts 18% bedraagt.⁵ Deze krijgsmachten kunnen dus nog een forse efficiëncyslag in ondersteuning en *overhead* maken.

Lager ambitieniveau

De bezuinigingen betekenen uiteraard ook dat het ambitieniveau van de krijgsmacht weer verder omlaag is gegaan. Na het einde van de Koude Oorlog stelde de Prioriteitennota in 1993 een ambitieniveau vast van gelijktijdige deelname aan vier vredesoperaties voor langere duur. In 2006 werd dit vanwege bezuinigingen neerwaarts bijgesteld tot drie, en dat worden er nu nog slechts twee. Kortom, een *halvering van het ambitieniveau* ten opzichte van 1993. De vraag is overigens of die twee missies wel haalbaar zijn. De minister geeft immers toe dat de doelstelling van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het bijbehorend ambitieniveau, zoals uitgewerkt in het eindrapport *Verkenningen 2010*, met de financiële kaders van het regeerakkoord niet volledig kan worden waargemaakt.

Ter voorbereiding op het reorganisatietraject zijn op 9 mei 2011 de meeste operationele eenheden en systemen waarvan Defensie afscheid moet nemen, buiten dienst gesteld of uitgezet. Het op 31 augustus 2011 verschenen Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie geeft een overzicht van de vele objecten

die afgestoten worden.⁶ Zo worden in Den Haag de Koningin Beatrixkazerne, de Prinses Julianakazerne en het Instituut Defensie Leergangen afgestoten.

Onbemande vliegtuigen en cybersecurity

Positief is in ieder geval dat geïnvesteerd gaat worden in vier onbemande verkenningsvliegtuigen (*unmanned aerial vehicles* – UAV's), op welk gebied Nederland duidelijk achterloopt.⁷ Zo was het beschamend dat, gedurende de laatste periode van onze aanwezigheid in Uruzgan, voor luchtverkenningen een Israëliësch civiel onbemand vliegtuig werd ingehuurd, dat door Britse contractanten op de grond werd bediend. Gezien het gebleken belang van *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) voor troepen op de grond rijst de vraag of het aantal aan te schaffen *Joint Strike Fighters* (JSF's) niet verminderd zou moeten worden, om financiële ruimte te bieden voor meer investeringen in onbemande vliegtuigen voor ISR. De beleidsbrief van april 2011 nam daar min of meer een voorschot op, waar men stelt dat het vervangingsbesluit van de F-16, in een volgende kabinetsperiode, mogelijk in relatie tot de dan beschikbare onbemande systemen zal worden genomen.

Inmiddels heeft de JSF de status van hoofdpijndossier gekregen. Ondanks felle oppositie tegen de aanschaf van een tweede testtoestel werd een daartoe strekkende motie verworpen en nam het kabinet-Rutte het besluit tot aanschaf. In ieder geval is sprake van een tweeslachtige situatie. Enerzijds is er formeel nog geen verwervingsbesluit over de aanschaf van de JSF, anderzijds wordt daar tegelijkertijd wel op ingestoken. Ook bestaat er onduidelijkheid over de uiteindelijk aan te schaffen hoeveelheid JSF's.

Ook de aangekondigde investeringen in *cybersecurity* zijn toe te juichen. Gezien de grote afhankelijkheid van informatie- en communicatietechnologie (ICT) is digitale veiligheid van vitaal belang voor de krijgsmacht. Aangezien steeds meer defensiesystemen van elektronische componenten met software zijn voorzien, zal *cybersecurity* een steeds belangrijker rol spelen op het slagveld. Inmiddels heeft Defensie in 2011 een *Cyber Task Force* ingesteld, die zal opgaan in het op te richten *Defensie Cyber Commando* in 2014.⁸

Internationale defensiesamenwerking

De beleidsbrief van april 2011 benadrukte de urgentie van internationale defensiesamenwerking. Aangezien ook andere Europese landen, zoals België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, fors in hun defensie-

uitgaven snoeien, staan *pooling & sharing* thans hoog op de agenda van de NAVO en de EU.⁹ Verwijzend naar het voorbeeld van Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam), kondigde de beleidsbrief aan verdere mogelijkheden tot samenwerking en integratie op militair gebied uit te werken, met als doel de Nederlandse en Belgische krijgsmacht dichter tot elkaar te brengen, kosten te delen en besparingen te verwezenlijken. Als vervolg hierop ondertekenden de BENELUX-ministers van Defensie in Brussel op 18 april 2012 de 'BENELUX-verklaring van samenwerking op defensievlak'. Deze verklaring is vrij algemeen van aard en heeft vooral een inventariserend karakter.¹⁰ Op 11 mei jl. verscheen de *Nota internationale militaire samenwerking*, waarin minister Hillen een nieuwe benadering van internationale defensiesamenwerking aankondigt en een reeks van plannen openbaart. Vanwege het demissionaire karakter van het kabinet-Rutte werd de nota echter vervolgens op 5 juni controversieel verklaard. Deze nota zal dus pas na de verkiezingen door de nieuwe Tweede Kamer worden behandeld.

Operaties

Ondanks alle bezuinigingsperikelen en de verminderde inzetbaarheid nam de krijgsmacht aan diverse internationale militaire operaties deel. Op 1 augustus 2010, twee maanden vóór het aantreden van het kabinet-Rutte, had Nederland het commando over de ISAF-macht in Uruzgan overgedragen aan het zogenoemde *Combined Team Uruzgan*, waarmee na vier jaar een einde was gekomen aan de grote militaire aanwezigheid in deze Afghaanse provincie. De optie deze missie nog een jaar of twee voort te zetten met een (sterk) afgeslankt Nederlands contingent was in het kabinet-Balkenende voor regeringspartij PvdA niet acceptabel, wat op 20 februari 2010 tot de val van dit kabinet had geleid.¹¹ Het internationaal prestige dat Nederland met deze missie in Uruzgan en met de zogenoemde 3D (*defence, diplomacy and development*)-benadering had verkregen, ging hiermee al spoedig voor een deel verloren.

Medio november 2010 kondigde het nieuwe kabinet-Rutte echter aan een onderzoek in te stellen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een nieuwe Nederlandse bijdrage aan de internationale inspanningen in Afghanistan. Het kabinet zei nadrukkelijk rekening te willen houden met de in april 2010 door de Tweede Kamer aangenomen Groen Links/D66-motie waarin om een onderzoek naar de behoefte aan door

EUPOL uitgevoerde civiele politietraining en -opleiding in Afghanistan werd gevraagd. Na een debat in de Kamer in januari 2011 moest het kabinet, om een parlementaire meerderheid te verkrijgen, onder meer toezeggen dat de missie 'een volledig civiel karakter' zou krijgen en de trainingsduur van het op te leiden personeel verlengd zou worden van de standaard zes weken volgens de ISAF-norm naar acht weken.

Nederland traint vanaf de zomer van 2011 de Afghaanse civiele politie in Noord-Afghanistan. Daarvoor zijn in totaal 545 personen uitgezonden, die in de provincie *Kunduz* en deels in de hoofdstad *Kabool* en in *Mazar-e-Sharif* zijn gestationeerd. De geïntegreerde politietrainingsmissie duurt tot 2014 en richt zich erop de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Kunduz geleidelijk over te dragen aan de Afghaanse overheid. Ook is het de bedoeling de justitiële keten, waarvan de politie deel uitmaakt, te verbeteren. Dit moet bijdragen aan het transitieproces, waarin het Afghaanse volk stapsgewijs de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in eigen land weer in handen neemt. Daarnaast staan in Mazar-e-Sharif, ten westen van Kunduz, vier Nederlandse F-16's paraat, ondersteund door 120 militairen. Vanaf deze locatie sporen de toestellen geïmproviseerde explosieven op. Ook beschermen zij Afghaanse en internationale eenheden in acute noodsituaties.

De *marine* ging tijdens het kabinet-Rutte op reguliere basis voort deel te nemen aan de piraterijbestrijding bij Somalië, door schepen te leveren aan de internationale piraterijbestrijdingsmissies *Atalanta* (EU) en *Ocean Shield* (NAVO). Minister Hillen bleek ook bereid militaire beveiligingsteams (*Autonomous Vessel Protection Detachments – AVPD's*), bestaande uit mariniers, in te zetten op onder Nederlandse vlag varende koopvaardij schepen, ter bescherming tegen piraterij. Bij hoge uitzondering kan militaire bijstand worden geleverd, in de vorm van deze AVPD's, onder nauw omschreven criteria: het desbetreffende schip vaart onder de Nederlandse vlag; reders moeten zelf al zijn overgegaan tot aanbevolen zelfbeschermingsmaatregelen; het transport moet zeer kwetsbaar zijn; collectieve bescherming in het kader van (internationale) antipiraterijmissies blijkt niet mogelijk; en de aanvraag om bijstand moet tijdig zijn ingediend.¹² Een en ander is overeenkomstig de visie van de speciaal benoemde *Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij*, die meent dat de overheid zelf de plicht heeft voor een voldoende niveau van piraterijbestrijding te zorgen.¹³ De commissie vindt dat de beveiliging van

schepen moet geschieden door de overheid, met eigen capaciteit of door inschakeling van reservisten en/of het inhuren van bewapende particuliere beveiligers die tijdelijk de militaire status krijgen (*insourcing*). De reders zijn het niet helemaal eens met de criteria en het totaal aantal missies dat de AVPD's uitvoeren, zodat de discussie over particuliere beveiligers voort zal duren. In ieder geval is minister Hillen onlangs aan een ander bezwaar tegemoet gekomen, door de financiële bijdrage van de reders te verlagen van € 8.300 tot € 5.000 per dag.

Als gevolg van de Arabische Lente braken in Libië ongeregeldeheden uit, die het bewind van kolonel Kadhafi met bruto geweld trachtte te beëindigen. De verslechterende veiligheidssituatie leidde uiteindelijk, op basis van het concept van 'Responsibility to Protect' en door een machtiging van VN-Veiligheidsraadresolutie 1973 op 18 maart 2011, tot een militaire reactie. Nederland leverde aan de NAVO-operatie *Unified Protection* zes F-16's voor toezicht op het naleven van de *no-fly zone*. De activiteiten van de Nederlandse gevechtsvliegtuigen bleven echter beperkt tot verkenningsvluchten, aangezien een meerderheid in de Tweede Kamer zich tegen de mogelijkheid van luchtaanvallen had verzet. Internationaal kreeg dit een weinig positief onthaal. Daarnaast leverde Nederland een mijnenjager voor toezicht op de naleving van het wapenembargo en een tankvliegtuig. Eerder had eind februari 2011 een evacuatiepoging met de boordhelikopter van *Hr. Ms. Tromp* jammerlijk gefaald.

De substantiële Nederlandse inzet in Bosnië liep in november 2011 af, hoewel vijf stafmilitairen aanwezig bleven. Eerder was de kleinschalige bijdrage aan de vredesmacht in Soedan, vanwege de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan, in juli 2011 beëindigd.

Minder publiciteit kregen de kleine militaire en (militaire) politiebijdragen die Nederland onder meer levert aan de waarnemersmissie in het Midden-Oosten, de vredes machten op Cyprus, in Darfur en in Kosovo. Daarnaast zijn enkele militairen betrokken bij de hervorming van de veiligheidssector in Burundi en is een marechaussee-officier in Kenia werkzaam voor een VN-missie ter bestrijding van drugs.

Tot slot

De bezuinigingen van het kabinet-Rutte doen de investeringen die de afgelopen twintig jaar zijn gedaan om het staande kader-militieleger van de Koude Oorlog naar het niveau van een veel kleinere, maar efficiënte, effectieve, professionele krijgsmacht te brengen, voor een belangrijk deel teniet. Vooralsnog is een vierjarige militaire krachtsinspanning, zoals in Uruzgan, niet meer mogelijk. Bovendien ziet de nabije toekomst er voor de krijgsmacht weinig rooskleurig uit.

Minister Hillen schrijft in de beleidsbrief van 8 april 2011 dat, om in de toekomst werkelijk van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht te kunnen spreken, aanpassing van het defensiebudget nodig is. Maar die afweging schuift hij door naar het volgende kabinet, ook tegen de achtergrond van de dan geldende staat van de openbare financiën.¹⁴ En hoewel ruim drie kwart van de Nederlandse bevolking een krijgsmacht noodzakelijk acht, is dit grote draagvlak omgekeerd evenredig aan de bereidheid voldoende financiën voor Defensie beschikbaar te stellen. Internationale kwesties en militaire zaken beschouwen veel Nederlanders als 'ver van het bed'. Onderwerpen van internationale politiek spelen bij verkiezingen dan ook zelden een grote rol. De realiteit is dat in Nederland de bevolking vooral op defensie en ontwikkelingssamenwerking wil bezuinigen en meer geld bepleit voor gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en veiligheid op straat. Zo vindt 70% dat er (veel) minder geld naar vredesmissies moet gaan.¹⁵

Bovendien stellen politieke partijen zoals de PvdA, de SP, GroenLinks en D66, zonder inhoudelijke onderbouwing, in hun verkiezingsprogramma's nieuwe forse bezuinigingen voor Defensie in het vooruitzicht. Dit alles terwijl het huidige bezuinigingsproces nog lang niet voltooid is en duizenden militairen en burgers nog in onzekerheid verkeren over het behoud van hun baan. Gezien de onzekerheden in de huidige politieke en financiële situatie, heeft minister Hillen zijn adviesaanvraag bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht' dan ook ingetrokken.¹⁶ De realiteit is inmiddels dat een veelzijdig inzetbare krijgsmacht onhaalbaar is. Keuzen maken is onvermijdelijk, gezien de financiële realiteit. Er moet gestreefd worden naar een *pasklare krijgsmacht*.¹⁷ Zo'n pasklare krijgsmacht kent sterke specialisaties en *niche*-capaciteiten voor deelname aan multinationale gevechtsoperaties, maar tegelijkertijd met een breed scala inzetmogelijkheden voor stabilisatie-operaties en ter ondersteuning van humanitaire hulpverlening. Dat betekent een krijgsmacht met ambities die reëel zijn en passen bij Nederlands internationale positie en belangen en die niet steeds onderhevig zijn aan de politieke korte-termijnzucht naar Kamerzetsels.

Generaal-majoor der mariniers b.d. mr drs Kees

Homan is als adviseur verbonden aan het Instituut Clingendael.

Noten

1 *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010. Het *Eindrapport Verkenningen* geeft als algemene kenschets van deze beleidsoptie: 'In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt op de veelzijdigheid en de flexibele inzetbaarheid

van de krijgsmacht. Aan de drie hoofdtaken van Defensie wordt een evenredig belang toegekend. De onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie en het daaruit voortvloeiende beroep op de krijgsmacht geeft aanleiding tot deze beleidsoptie.' (blz. 267)

2 *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Ministerie van Defensie, 8 april 2011.

3 *Defensiekrant*, nr. 14, 8 april 2011, blz. 2.

4 VVD-verkiezingsprogramma 2010-2014, *Orde op Zaken*, 2010, blz. 39.

5 Scott Gebicke & Samuel Magid, *Lessons from around the World: Benchmarking performance in defense*, McKinsey & Company, 2010 (<http://mckinsey.com/clientservice/publicsector?>).

6 *Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie*, Ministerie van Defensie, 31 augustus 2011.

7 De benodigde € 200 miljoen die hiervoor is uitgetrokken, zou afkomstig zijn van de verkoop van de Leopard-tanks aan Indonesië. Inmiddels is op 10 juli 2012 bekend geworden dat deze verkoop niet doorgaat en dat Duitsland honderd tanks aan Indonesië zal leveren.

8 Het ministerie van Defensie heeft inmiddels op 27 juni 2012 de *Defensie Cyber Strategie* gepubliceerd.

9 Met 'Pooling' wordt bedoeld de bundeling van gelijksoortige militaire capaciteiten van twee of meer landen om het gebruik daarvan te optimaliseren. 'Sharing' betreft de gezamenlijke verwerving en het gezamenlijk gebruik van militaire capaciteiten door twee of meer landen.

10 Als eerste (bescheiden) resultaat werd tijdens een kennis-makingsbezoek van de nieuwe Nederlandse Commandant der Strijdkrachten, generaal Tom Middendorp, aan Brussel op 9 juli jl.

bekend gemaakt dat het Nederlands Munitiebedrijf de munitie voor de M-fregatten van beide landen gaat kopen en beheren. Inmiddels is ook sprake van intensivering van de samenwerking tussen Duitsland en Nederland. Zo werd tijdens een bezoek van de bevelhebber van de Duitse landmacht aan zijn Nederlandse collega in Utrecht op 13 juli jl. onder meer afgesproken een binationale vuursteuneenheid, het integreren van luchtmobiele eenheden en samenwerking met de Duitse cavalerie na te streven.

11 Zie voor het vertrekbesluit: Christ Klep, *Uruzgan, De Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Amsterdam: Boom, 2011, blz. 130-135.

12 Brief van de minister van Defensie, nr. 9, 15 juni 2011.

13 *Geweldsmonopolie en piraterij*, rapport van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, Ministerie van Veiligheid en Justitie, augustus 2011.

14 *Defensie na de kredietcrisis*, a.w. noot 2, blz. 15.

15 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 1001/4*, 2012, blz. 10.

16 In deze adviesaanvraag werd onder meer opgemerkt: 'Ondanks de bezuinigingen die bij Defensie moeten worden doorgevoerd, staat de wenselijkheid van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht, gelet op de veranderlijkheid van de internationale veiligheidssituatie en de positie van ons land, voor haar buiten kijf.'

17 Zie voor de pasklare krijgsmacht: Kees Homan & Dick Zandee, 'Van veelzijdig naar pasklaar, De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht', in: *Atlantisch Perspectief*, nr. 1/2012, blz. 4-10.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterrorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gast-professor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europa-college te Brugge

Prof.dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr. S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelij) *Molier*, universitair hoofddocent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Drs. J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof.dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

De EU-paradox van kabinet-Rutte: zowel voor als tegen

Het is ironisch – en het bleek voorspelbaar – dat het kabinet-Rutte juist is gevallen over een conflict rond de uitvoering van Europees beleid. De PVV haakte af, omdat Wilders zich niet wilde neerleggen bij het ‘dictaat’ van het Europese Groei- en Stabiliteitspact om het begrotingstekort onder de 3% te houden. De gedoogconstructie met de PVV was gebaseerd op de afspraak dat de regering steun zou zoeken bij andere partijen voor haar Europees beleid, en dat de PVV dit niet in de weg zou staan – wat ze uiteindelijk tóch deed. Omdat het kabinet-Rutte juist een eurosceptisch imago had, is de val van dit kabinet over het respecteren van een Europese eis opvallend. Formeel is de lijn van het kabinet-Rutte geweest: ‘Europa is van groot belang... Maar... De grenzen van de Europese integratie [dienen] bewaakt te worden. Dit kabinet ziet daar scherp op toe.’¹

Met de scherpe Europese profileringen van in ieder geval de SP en de PVV lijkt de EU de politieke splijtzwam te worden voor elke volgende regering. Toch was het kabinet-Rutte op zijn manier pro-Europees. Het beleid toonde een duidelijke component van de traditionele Nederlands-Europese lijn en hiervoor genoot het kabinet ook een brede steun in de Kamer. Ondanks de kritische Nederlandse houding ten aanzien van de EU was zowel Kamer als Kabinet overtuigd van de noodzaak vele en kostbare maatregelen te nemen om de euro te redden en de EU te versterken.

Trends in het Nederlandse Europadebat

Kritiek op de EU is niet van vandaag of gisteren en de door de eurocrisis aangewakkerde *anti-Europese stemming* heeft een langere voorgeschiedenis. De politieke consensus over Europese integratie begon al in de jaren '90 van de vorige eeuw uit elkaar te vallen. De SP was een van de eerste partijen die zich afkeerden van het project Europa; opeenvolgende regeringen gingen in Brussel de strijd aan over de te hoge bijdrage van Nederland aan de EU. Het werd een gewoonte van vooraanstaande politici ‘Brussel’ de schuld te geven van alles wat misging (zoals Wilders ook deed na het afkappen van de Catshuis-besprekingen). Daarmee werd de basis gelegd voor de negatieve houding van

een deel van de Nederlandse bevolking. Zo was Frits Bolkestein in de jaren '90 openlijk gaan twijfelen aan de Europese integratie, voor zover die verder ging dan de voltooiing van de interne markt. De aanvankelijke Europese twijfels werden vervolgens uitgebuit door populisten als Pim Fortuyn, die Europa als een eliteproject afschilderden. De opkomende weerstand uitte zich in een tweedeling onder kiezers tussen degenen die meer kosmopolitisch georiënteerd zijn en degenen die zich juist bedreigd voelen door ontwikkelingen achter de grenzen.

Een *tweede trend* die kenmerkend is geworden voor de Nederlandse politiek, is de keuze voor een pragmatische en instrumentele benadering van de Europese samenwerking. Wat Nederland zelf kan, hoeft Brussel niet te regelen – en omgekeerd natuurlijk.² Dit *pragmatisme* vindt men, zo blijkt uit opiniepeilingen, ook terug bij de kiezer, die in principe niet tegen Europese samenwerking is op een aantal terreinen, mits het Nederland voordeel oplevert. De normatieve en meer idealistische visies op Europa als waardengemeenschap hebben aan belang ingeboet. Deze ommekeer begon al onder het kabinet-Lubbers, toen ons land in 1991 bakzeil moest halen bij de presentatie van een nogal federale blauwdruk voor de Europese Unie.

Het veto dat de Nederlandse bevolking in 2005 uitsprak over het Constitutioneel Verdrag, wordt vaak gepresenteerd als een waterscheiding in het Nederlandse EU-debat, maar die trendbreuk had zich al eerder ingezet. De traditionele partijen beseften dit echter onvoldoende. Een grote meerderheid van de Tweede Kamer was voorstander van verdere Europese integratie en daarom was er brede steun voor de zogenaamde grondwet.³ De Tweede Kamer had de stemmingswisseling van het electoraat echter duidelijk onderschat en dit veranderde de toon van het EU-debat.

Desalniettemin speelde de EU bijna geen rol in de Europese en nationale verkiezingsdebatten die volgden. Het Nederlandse EU-debat liep nooit hoog op; tijdens verkiezingen, inclusief die voor het Europese Parlement, kregen nationale onderwerpen veruit de meeste aandacht. Voor zover de verkiezingscampagne van 2010 gericht was op de EU, ging het debat tussen

politieke partijen, het traditioneel pro-Europese CDA daarbij inbegrepen, wel over 'Europese samenwerking' in plaats van over het voorheen meer gebruikte 'Europese integratie'. Het CDA verloor in sommige streken een kwart van zijn aanhang aan de uiterst eurokritische PVV, en dat maakte het er na de verkiezingen niet gemakkelijker op een realistische Europese koers te vinden.

Deze meer kritische sfeer ten opzichte van de EU bood een voedingsbodem voor discussies tussen Kamerleden en regering over het renationaliseren van sommige Uniebevoegdheden, het verlagen van de EU-begroting en het verdedigen van de nationale soevereiniteit. Typerend voor de gereserveerde houding is dat de meerderheid van de Kamer op 24 maart 2011 instemde met de motie-Slob, die de regering oproep geen enkele soevereiniteit over te dragen aan Brussel en geen stappen te zetten richting een politieke unie.⁴

Kortom, de eurosceptische tijdgeest en de gedoogconstructie met de PVV gaven het kabinet-Rutte niet bepaald een Europees imago. Dit werd versterkt door de verscherping van internationaal moeilijk te verkopen standpunten over het redden van de euro, de wens tot het verlagen van de Europese begroting en de herziening van EU-beleid inzake, onder andere, gezinshereniging en migratie. Later kwam daar nog de discussie bij over de vraag of bezuinigingen die verder gingen dan de 3%-norm, nu wel of niet een dictaat waren uit Brussel. De EU was het politieke brandpunt voor het kabinet-Rutte.

De debatten over de eurocrisis stonden vooral in het teken van kritiek op de schuldenlanden en op de harde voorwaarden waaraan zij zouden moeten voldoen om hulp te kunnen ontvangen. Wantrouwen ten opzichte van deze Europese partners overheerste en deze zuidelijke landen (de 'knoflooketers') verdienden in de ogen van velen geen solidariteit. De kredietgaranties die Nederland gaf werden als een onvermijdelijk en noodzakelijk kwaad bestempeld. Dit negatieve beeld van de Europese samenwerking werd mede versterkt door het kabinet-Rutte, maar ook door de andere politieke partijen en de rapporten van het Centraal Planbureau. Desondanks probeerde Rutte die samenwerking positief af te schilderen, als een economisch project waarvan Nederland veel voordeel zou hebben. Dit positivistische beeld kreeg een politieke terugslag gedurende de afgelopen kabinetsperiode, omdat gaandeweg duidelijk werd dat de Europese monetaire integratie uiteindelijk kostbare garanties voor de tekortlanden heeft opgeleverd.⁵

Het EU-beleid van het kabinet-Rutte

Het zou onterecht zijn het Nederlandse EU-beleid louter op te hangen aan het kabinet-Rutte, omdat dit kabinet een exponent was van het geschetste tijdsbeeld en omdat het geclausuleerde steun genoot van zowel gedoogpartner PVV als van de oppositiepartijen. Nog nooit is zoveel met de Kamer over Europese toppen gediscussieerd – hoewel de werkelijke invloed van de Kamer uiteindelijk slechts gering bleek.

Het Europa-beleid onder Rutte valt samen te vatten onder de noemer van de '100% Unie': lidstaten dienen zich volledig te houden aan de gemaakte afspraken. Is dat niet het geval, dan moet Nederland bereid zijn aan de rem te trekken of sancties te eisen. Dit is een aantal malen gebeurd met betrekking tot de uitbreiding van de EU en de Schengenzone, terwijl sporen van deze opstelling ook zijn terug te vinden in de harde eisen die Nederland stelde in ruil voor steun aan de noodfondsen. Het kabinet was, na aanvankelijke aarzelingen, weliswaar bereid Europese noodmaatregelen te steunen voor landen die zich niet aan de regels hadden gehouden, maar wel onder de strikte voorwaarde dat ze dat voortaan wél zullen doen. De aanstelling van Europees Commissaris Rehn als onafhankelijk toezichthouder op nationale begrotingen en economisch beleid is een van de belangrijkste Nederlandse bijdragen geweest aan de maatregelen die zouden moeten helpen de eurocrisis op te lossen.

De Nederlandse 100%-opstelling kreeg iets schoolmeesterachtigs en werd door de andere lidstaten niet altijd gewaardeerd.⁶ Deze houding kwam erop neer dat Nederland vaak andere lidstaten op hun tekortkomingen wees en dan eiste dat er geen oogje dichtgeknepen werd bij uitvoering van EU-afspraken op gebieden zoals het begrotingsbeleid, uitbreiding van de EU of toetreding tot de Schengenzone van nieuwe deelnemers. Nederland verwees hierbij herhaaldelijk naar een eerdere situatie, toen de grote lidstaten Frankrijk en Duitsland zich niet hielden aan het Stabiliteits- en Groeipact, met als gevolg dat ook andere landen dat niet meer deden. In de Nederlandse visie was dit één van de oorzaken van de eurocrisis geweest en men was het erover eens dat sterker toezicht op budgetten en op het economisch beleid in het belang was van de Nederlandse economie. Daarom zette Nederland zich in voor een grotere controlerende rol van de verantwoordelijke EU-commissaris en heeft het gepleit voor uitbreiding van dit onafhankelijk toezicht naar andere terreinen, zoals het banktoezicht en het toezicht op de totale staatsschuld.

Paradoxen van het beleid

Een van de paradoxen van het Nederlands EU-beleid was dat ons land keer op keer wel degelijk bereid bleek oplossingen te accepteren voor landen die de regels geschonden hadden en in economische en financiële problemen terecht waren gekomen. Rutte en een meerderheid van de Tweede Kamer stemden in met het Europese Financiële Stabiliteits Fonds (EFSF) en met de hulp die werd geboden aan lidstaten als Ierland, Portugal, Griekenland, Spanje en Cyprus.

Dit beleid lijkt strijdig met het 100%-principe, maar het kan verklaard worden door de politieke omstandigheden, die Nederland niet veel keuze lieten, alsmede door de druk van de financiële markten. Kredietbeoordelaars waardeerden veel eurolanden immers steeds negatiever, en de beurskoersen gingen na bijna elke Eurotop omlaag. Als een van de weinige Eurozone-landen met een *triple-A*-status voelde Nederland een zekere verantwoordelijkheid om achter de Europese maatregelen te gaan staan, omdat deze zonder Nederlandse steun minder geloofwaardig waren. Een faillissement van Griekenland werd als onaanvaardbaar gezien vanwege de risico's voor de gehele Eurozone. De discussie ging daarom veelal over de voorwaarden waaraan de steun moest voldoen, bijvoorbeeld dat er strengere regels kwamen voor de begrotingen van de lidstaten, en over de vraag of de banken die geïnvesteerd hadden in Griekenland, ook voor een deel van de kosten moesten opdraaien (de zogenaamde *private sector involvement*, PSI).

Een *tweede paradox* in het EU-beleid vindt ook zijn oorsprong in de Nederlandse *rules based*-benadering. Nederland wilde andere landen op bepaalde gebieden strikt aan de regels houden, maar bepleitte elders juist flexibiliteit voor zichzelf. Bij de uitbreiding van zowel de EU als de Schengenzone trok Nederland voortdurend aan de rem. Mede onder druk van Den Haag werden de eisen aan de kandidaat-lidstaten opgeschroefd, waarbij werd verwezen naar het feit dat Bulgarije en Roemenië tot de Unie waren toegelaten, zonder dat zij daar klaar voor waren geweest – wat ze volgens de regering overigens nog steeds niet zijn, hetgeen als argument wordt gehanteerd om beide landen uit de Schengenzone te weren. Wat betreft Servië vetode de regering – overigens mede onder druk van de Tweede Kamer – enkele malen stappen die bedoeld waren de status van Servië als kandidaat-lidstaat dichterbij te brengen. Volgens Den Haag moest de potentiële kandidaat-lidstaat eerst volledig meewerken met het Joegoslavië Tribunaal. Pas toen de laatste gezochte

oorlogsmisdadigers waren uitgeleverd, gaf Nederland het groene licht voor het verlenen van de officiële kandidaatstatus aan Servië.

Met de kennis van nu kan men Nederland overigens geen ongelijk geven in het stellen van harde voorwaarden aan de noodfondsen of het stellen van de eisen die aan Servië en de kandidaten voor de Schengenzone werden opgelegd.⁷ Maar in Brussel werd dit wel gezien als strijdig met de grotere vrijheid die Nederland zelf op het gebied van arbeidsmigratie vroeg. Minister van Sociale Zaken Henk Kamp wilde aanpassingen van de regel dat EU-migranten na één jaar werken in Nederland een beroep zouden kunnen doen op de bijstand. Die termijn zou volgens Nederland minimaal vijf jaar moeten zijn.⁸ Bovendien wilde Nederland Europese werkzoekenden die in Nederland niet direct werk vinden, het land kunnen uitzetten, terwijl ze volgens Europese regelgeving het recht hebben in Nederland naar werk te zoeken. In het geval van minister Kamp dreigde de Europese Commissie met een strafprocedure als Nederland metterdaad mensen zou gaan uitzetten.⁹ Minister van Immigratie Gerd Leers wilde de inkomenseis verhogen voor diegenen die een partner uit het buitenland willen laten overkomen.¹⁰ Hij werd langs de lidstaten gestuurd om steun te vinden voor het veranderen van EU-wetgeving, maar stuitte hierbij op veel weerstand. Slechts twee lidstaten gaven aan de problematiek ook te onderzoeken; de helft van de lidstaten was ronduit tegen de plannen van Leers.¹¹ Het probleem met beide agenda's was dat ze door andere Europese lidstaten gezien werden als een uitdrukking van de ongewenste invloed van Geert Wilders, die veel onrust zaaide met zijn meldpunt voor overlast van Midden- en Oost-Europeaanen.¹²

Ook het min of meer loslaten van de 3%-norm door Nederland in 2012 geldt als een *paradox*. Rutte onderstreepte in februari 2012 nog dat lidstaten vooral Nederland als voorbeeld moesten nemen wat betreft de wijze waarop zij hun economieën zouden moeten besturen. Intussen kwamen echter de cijfers al naar buiten dat Nederland zelf de begroting niet op orde had. Sindsdien geldt de 3%-norm niet als een Europese eis, maar als een mooi ideaal en als een eis die het gezond verstand stelt.

Gevolgen van het paradoxale beleid

Nederland behaalde met zijn beleid een aantal belangrijke successen. Zo kwamen strengere begrotingsregels voor de lidstaten tot stand en werd bij de uit-

breidingsonderhandelingen bereikt dat de regels van de rechtsstaat waaraan landen moeten voldoen, niet aan het eind van de onderhandelingen worden besproken – wanneer de druk op de EU groot is om, na alle onderhandelingen, dan maar toe te geven – maar aan het begin. Ondanks deze successen heeft het soms paradoxale karakter van zijn optreden Nederland ongeliefd gemaakt in de EU. *The Financial Times* verwees naar Nederland als het ‘most obstructionist’¹³ land in de EU, en ons land werd als een anti-Europees en naar binnen gekeerd land bestempeld.¹⁴ Minister De Jager irriteerde diplomaten met zijn harde toon over Griekenland.¹⁵ Als reactie hierop stelde hij: ‘Ik ben Nederlander, dus ik mag bot zijn.’¹⁶ Ook in Nederland kreeg het kabinet veel kritiek. Zo werd Rutte zelf in de media gekarakteriseerd als ‘rubberen Rutte’¹⁷ vanwege zijn soms ongrijpbare taalgebruik.

Het Nederlandse gebrek aan subtiliteit had zijn prijs. Met duidelijk leedvermaak werd in de Europese pers gesproken over het feit dat het Nederlandse bezuinigingspakket onvoldoende zou zijn en dat het begrotingstekort 1,5% boven de toegestane 3% zou blijven. Zo berichtte de Belgische krant *De Standaard* over ‘het vermanende toontje’ van De Jager, die, ‘terwijl hij klaagde dat de “knoflooklanden” slechte boekhouders waren, [moest bekennen] dat ook de Nederlandse begroting aan het ontsporen was’, terwijl het Franse *La Tribune* schreef: ‘Nederland, altijd klaar om zich als het toonbeeld van spaarzin te presenteren, is nu zelf aan de beurt.’¹⁸ Ook de eisen die Nederland stelde aan de noodmaatregelen, zoals het willen betrekken van het IMF bij de leningen aan lidstaten, werden door de andere lidstaten (inclusief Duitsland) niet altijd op prijs gesteld.

Zoals is te verwachten bij een paradoxaal beleid, zijn de gevolgen ervan niet voor één interpretatie vatbaar. Aan de ene kant lijkt het alsof de Nederlandse positie in de EU verslechterd is; Nederland wordt thans immers gezien als anti-Europees en naar binnen gekeerd. Aan de andere kant heeft Nederland zich ingezet voor maatregelen die de EU hebben versterkt en heeft ons land (en Rutte persoonlijk) zich voorstander getoond van de communautaire besluitvormingsmethode, met de Europese Commissie als machtsblok. Nederland blijft dus, zoals een buitenlandse topambtenaar het verwoordde, een onberekenbaar land. Daarnaast heeft Nederland vooral nauw samengewerkt met gelijkgezinde partners, zoals de noordelijke lidstaten. Asiel en migratie, verlaging van het EU-budget en het voorkomen van de vorming van een overdrachtsunie lig-

gen namelijk ook uiterst gevoelig in andere lidstaten en Nederland heeft dan ook veel moeite gestoken in het optrekken met andere lidstaten. ‘Europa’ lag ook elders moeilijk.

De paradoxen worden waarschijnlijk ook niet op korte termijn opgelost, omdat het de Nederlandse politieke partijen nog altijd aan een ondubbelzinnige visie op Europese integratie ontbreekt. Het netto resultaat daarvan is dat een meerderheid steeds akkoord is gegaan met de achtereenvolgende stappen van de EU om de eurocrisis te bezweren, zonder dat duidelijk is waar Nederland uiteindelijk wil uitkomen. Ondanks de vaak negatieve toon is Nederland toch in belangrijke mate pro-Europees en constructief geweest. Te denken valt aan de genomen steunmaatregelen, de versterkte positie van Europees Commissaris Rehn en de bijdragen die geleverd zijn aan nieuwe eisen aan uitbreidingen gericht op duurzaam lidmaatschap. De verkiezingen zullen duidelijk maken in hoeverre de bevolking deze op de keper beschouwd pro-Europese lijn van het kabinet-Rutte, maar ook van de Kamer, steunt.

Wat te verwachten van toekomstig Nederlands EU-beleid?

Het toekomstige EU-beleid van Nederland zal ongetwijfeld prioriteit blijven geven aan de economische voordelen en voorwaarden van integratie. Daarnaast blijft het waarschijnlijk van elementair belang dat ook andere lidstaten hun zaken goed op orde hebben, des te meer omdat ze met de Nederlandse economie verbonden zijn door middel van de euro en afzetmarkten. Ook zal ons land de voorkeur blijven geven aan de communautaire methode (gesteund door het kabinet-Rutte en door de Kamer), omdat de grotere lidstaten dan minder gemakkelijk hun zin kunnen doordrijven. *De paradox van zowel voor als tegen de EU lijken te zijn, zal waarschijnlijk een opvallend aspect blijven van de Nederlandse houding jegens de EU.*

Nederland zal misschien wel wat terughoudender worden in het opsteken van het vingertje naar andere lidstaten, omdat het heeft ondervonden dat een harde toon niet noodzakelijk leidt tot vriendschap, en dat als je vraagt om een ‘100% Unie’, je ook geen *coulance* van andere landen kunt verwachten. Maar de negatieve tendens in de publieke opinie zal niet vanzelf verdwijnen, terwijl het voor politici gemakkelijk blijft naar ‘Brussel’ te wijzen als de situatie moeilijk wordt.

Er zijn informele gesprekken met andere lidstaten gaande over de toekomst van de EU,¹⁹ maar gemak-

kelijk zal de Nederlandse toekomst in de EU niet zijn. Nederland ziet de versterkte integratie die de eurocrisis oproept met zorg tegemoet, omdat dit de Eurozone betreft, waar naar verhouding meer zuidelijke landen in zitten dan in de EU. Hierdoor mist Nederland traditionele partners zoals Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk en groeien de zorgen over het karakter van de interne markt. Waarschijnlijk zal Nederland als vanouds pragmatisch voor integratie blijven, maar het zal zich ook grotere zorgen blijven maken over de koers van die integratie. De EU was en blijft voorlopig nog wel een bron van politieke zorg, ongeacht de kleur van het volgende Kabinet.

Adriaan Schout is plv. hoofd van Clingendael Research. Hij is gespecialiseerd in Europees bestuur en Europese integratie; **Jan Marinus Wiersma** was 15 jaar lid van het Europees Parlement voor de PvdA en is thans als Senior Visiting Fellow aan Instituut Clingendael verbonden; **Iona Ebben** is Research and Training Fellow bij Instituut Clingendael.

Noten

- 1 Staat van de Europese Unie 2011-2012, *Nederland in Europa. Europa in de wereld – realistisch en doelgericht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 001 nr 1, blz. 3.
- 2 *Ibid.*
- 3 Dorette Corbey, 'Acht jaar Balkenende: hoe Europa een wig in de samenleving werd', in: *Internationale Spectator*, januari 2011, blz. 3-7; A. Schout & J. Rood, 'Europa voorbij de beeldvorming', in: A. Schout & J. Rood (red.), *Europa, eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom (nog te verschijnen).
- 4 Dossier 21501-20, Kamerstuk 517, motie Slob.
- 5 Adriaan Schout, 'Wat willen partijen nu echt met EU?', in: *NRC Handelsblad*, 11 juli 2012.
- 6 Adriaan Schout & Jan Marinus Wiersma, 'For as well as against: the Dutch EU-paradox', *The European Council on Foreign Relations*, 2012.
- 7 Eind juli bracht de Commissie een rapport uit waarin wordt gemeld dat Bulgarije te weinig optreedt tegen de georganiseerde misdaad ('Commission: Organised crime in Bulgaria is "unique"', in: *Euractiv*, 22 juli 2012) en dat Roemenië te weinig doet tegen corruptie en daardoor misschien zijn stemrecht in de Europese Raad kan verliezen ('Commission slams Romania with scathing report', in: *Euractiv*, 22 juli 2012).
- 8 Fleur de Bruin, 'Kamp krijgt geen steun', in: *BNR*, 29 februari 2012; 'Moeizaam gevecht EU over migratiezorgen', in: *Nu*, 29 februari 2012.
- 9 Petra de Koning & Erik van der Walle, 'Commissie: strafprocedure tegen Nederland om regels migratie', in: *NRC Handelsblad*, 29 februari 2012.
- 10 'EU tegen migratieplan Leers', *NOS*, 15 maart 2012.
- 11 Judith Laanen, 'Meerderheid EU-landen tegen migratieplannen Leers', in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 2012.
- 12 Peter Zantingh, 'Oost-Europese ambassadeurs in open brief: neem afstand van PVV-meldpunt', in: *NRC Handelsblad*, 14 februari 2012.

- 13 'European integration is unravelling', in: *Financial Times*, 30 mei 2011.
- 14 Martijn van der Griendt, Huib Modderkolk & Freek Staps, 'Ambassadeurs vinden Nederland een verward en introvert land', in: *NRC Handelsblad*, 29 oktober 2011; Martin Sommers, 'Hadden ze dijken gehad, dan zou de rest van Europa erachter hebben gezeten', in: *de Volkskrant*, 24 december 2011.
- 15 'De Jager: liever geen verkiezingen in Griekenland', in: *Europa Nu*, 17 februari 2012.
- 16 Max van Weezel, 'De Nederlandse toon in Brussel', in: *Vrij Nederland*, 15 juli 2011.
- 17 Jeroen Visser, 'Debat EU-top: Rutte belooft Kamer inspraak bij bankensteun', in: *de Volkskrant*, 5 juli 2012.
- 18 Monique Smits, 'Leedvermaak: de Europese krantencommentaren op het miljardentekort van Nederland', in: *Welingerichte Kringen*, 2 maart 2012.
- 19 Heleen Haverkort, 'Kabinet sluit verdere samenwerking Europa niet uit', in: *Nu*, 17 juli 2012.

Pro-Israël-beleid van kabinet-Rutte: gedogen en belonen ondanks nederzettingen

De val van het kabinet-Rutte maakte niet alleen een eind aan het gedoogexperiment met de PVV, maar luidde ook het einde in van het kabinet met het meest extreme pro-Israël-beleid van de afgelopen decennia. Geen andere Nederlandse regering heeft Israël zo activistisch en onvoorwaardelijk gesteund als het kabinet-Rutte. De belangrijkste manifestaties van deze steun waren de intensivering van de bilaterale betrekkingen en de Nederlandse opstelling jegens Israël in Europees verband.

Een nog hechtere band

Het VVD-CDA-regeerakkoord was de voorbode van de intensivering. Daarin stond: 'Nederland wil verder investeren in de band met de staat Israël.' Slechts één land werd in het regeerakkoord genoemd: Israël. Tijdens het bezoek dat de Israëlische premier Netanyahu in januari dit jaar aan Nederland bracht, kreeg de bilaterale relatie een stevige oppepper. Toen besloot het kabinet de intensivering via een Nederlands-Israëlische Samenwerkingsraad te institutionaliseren. Op 7 juni jl. had die Raad voor het eerst bijeen moeten komen, maar door de val van het kabinet ging de oprichting ervan niet door. 'De instelling van deze raad wordt overgelaten aan een volgend kabinet,' zo schreef minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal op 29 mei jl. aan de Tweede Kamer.

Wat wél doorging, waren simultane bezoeken van de ministers Rosenthal en Verhagen (ELI) aan Israël. Op 7 juni spraken de bewindslieden met premier Netanyahu. Na afloop presenteerden zij een uitvoerige gezamenlijke verklaring. Daarin viel te lezen: 'De regeringen van de twee landen onderhouden voortreffelijke relaties.' Daags ervoor had Netanyahu de bouw van 851 nieuwe huizen in nederzettingen aangekondigd. Voor Rosenthal en Verhagen was het *business as usual*.

Verhagens Israël-reis stond in het teken van 'het bevorderen van de bilaterale handel, investeringen en samenwerking met ondernemings- en innovatiegericht Israël'. In zijn kielzog reisden zestig ondernemers mee. Een deel van hen participeerde in missies ter bevordering van de samenwerking in de sectoren gas, voedselzekerheid en *Food & Retail*. Plannen werden gemaakt

voor nog drie bedrijvenmissies in de tweede helft van dit jaar over water, microtechnologie en duurzame energie, alsmede voor een gezamenlijke Innovatiedag. Demissionair of niet, het kabinet voerde de intensivering met volle kracht door.

De intensivering moge dan economische voordelen opleveren, er kleeft een aantal serieuze bezwaren aan. In principiële zin is onbegrijpelijk hoe de regering van het land dat pretendeert de internationale Hoofdstad van het Recht te zijn, kon besluiten een preferentiële uitzonderingspositie te verlenen aan een land dat doorlopend ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht pleegt en dat verantwoordelijk is voor grootschalige en grove schendingen van de mensenrechten. De intensivering had überhaupt niet mogen plaatsvinden.

Toen tot de intensivering was besloten, koos het kabinet ervoor géén mensenrechtcomponent te incorporeren. Wél een bedrijvenmissie naar Israël over water, maar geen aandacht voor de nijpende watertekorten waar tienduizenden Palestijnen op de Westoever aan blootstaan doordat Israël hun water confisqueert en het naar Israël of naar nederzettingen vervoert. Géén aandacht voor het ernstig vervuilde grondwater in de Gazastrook, wat te wijten is aan de nu al vijf jaar durende Israëlische blokkade van Gaza.

Bovendien achtte het kabinet het niet nodig waterdichte voorzieningen te treffen die bedrijven en instellingen in nederzettingen effectief zouden uitsluiten van samenwerkingsactiviteiten die uit de intensivering voortvloeien. Dergelijke voorzieningen zijn onmisbaar, omdat de Israëlische regering de nederzettingen behandelt alsof zij tot Israël behoren. Het risico ligt daarom op de loer dat nederzettingen aan de intensivering deelnemen en daarvan profiteren.

Minister Rosenthal vond het zelfs niet nodig hierover juridisch advies in te winnen, meldde hij in antwoord op Kamervragen. Toen de Kamer doorvroeg, gaf Rosenthal toe dat hij dergelijk advies reeds had ontvangen. Dat hij dit advies eerder had verzwegen, stemt tot nadenken, te meer omdat hij kort daarvoor had beloofd de Kamer zorgvuldiger en vollediger te informeren. Het is nu zaak dat de minister het advies conform het verzoek van de Kamer openbaar maakt.

Nederland in Brussel

In Europees verband manifesteerde de onvoorwaardelijke steun die Rutte(-I) aan de regering-Netanyahu bood, zich via het afzwakken en ondermijnen van verklaringen, stemposities en rapporten van de Europese Unie. Nederland werd in de EU de nummer één *blocker state*. Volgens Europese bronnen was het steeds Nederland dat een kleine groep dwarsliggende landen aanvoerde en dat zich compromislozer dan andere landen opstelde. Soms stond Nederland helemaal alleen.

Diverse incidenten, die via de pers naar buiten kwamen, legden een patroon van vérgaande obstructie bloot. Vier voorbeelden: in september 2011 vrijde minister Rosenthal een gezamenlijke EU-verklaring voor de VN-Mensenrechtenraad over Israël en de Palestijnse gebieden. In januari 2012 blokkeerde hij verwijzingen in EU-Raadsconclusies naar Israël's destructief beleid in de zogenaamde C-gebieden, de delen van de bezette Westelijke Jordaanoever die Israël volledig controleert. In maart ageerde hij in EU-verband tegen een VN-onderzoek naar de bouw van nederzettingen. Met Rosenthal had Nederland een minister van Israëlische Zaken. Het dieptepunt was de Nederlandse obstructie van een EU-rapport over 'kolonistengeweld', zogenaamd om procedurele redenen. Dat rapport was een reactie op het escalerende geweld van militante kolonisten, bedoeld als inbreng voor een beleidsmatig antwoord daarop. Tot ontsteltenis van andere lidstaten legde Nederland een 'algemene reserve' op het hele rapport. Terwijl Palestijnse burgers door kolonisten geterroriseerd werden en de Israëlische regering niet of nauwelijks ingreep, trachtte Nederland het rapport te neutraliseren.

Israël's mensenrechtenbeleid en opstelling in het vredesproces waren voor Rosenthal nooit criteria. Evenals minister Verhagen is Rosenthal tegen elke vorm van conditionaliteit: het koppelen van steun en privileges aan gewenst gedrag. In het najaar van 2011 riep hij Israël meermalen op besluiten voor de uitbreiding van nederzettingen 'terug te draaien'. Toen de Israëlische regering aan die besluiten vasthield en nieuwe uitbreidingen aankondigde, verbond Rosenthal daar geen enkele consequentie aan.

Twee-statenoplossing in existentieel gevaar

De grootschalige uitbreiding van nederzettingen komt niet als een verrassing. Premier Netanyahu behoorde altijd tot de tegenstanders van een twee-statenoplossing. Na Amerikaanse druk leek hij zich in 2009 bij de voorstanders te voegen. Maar zijn ogenschijnlijke aanvaarding ervan was niet meer dan lippendienst, bestemd voor de internationale *bühne*.

Alles wijst erop dat Israël bezig is de twee-statenoplossing te begraven. Er is sprake van een constante stroom van bouwbesluiten voor nieuwe huizen in ne-

derzettingen, ook in delen van de Westoever waarvan steeds wordt aangenomen dat Israël die in elk geval zou ruimen. De 'buitenposten' (*outposts*), veelal gesticht om de territoriale aaneengeslotenheid van een toekomstige Palestijnse staat te vrijdelen, gedijen, al verplichtte de Routekaart naar Vrede Israël al in 2003 alle buitenposten te ontmantelen.

Als overtreffende trap concludeerde een door Netanyahu ingestelde commissie in juni jl. dat Israël op de Westoever geen bezettende mogendheid is en dat de nederzettingen legaal zijn. De commissie, onder leiding van Edmund Levy, voormalig vicepresident van het Israëlisch Hooggerechtshof, adviseerde de regering-Netanyahu de buitenposten met terugwerkende kracht te autoriseren. Diverse ministers in Netanyahu's kabinet lieten onmiddellijk weten de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Levy te steunen.

Anno 2012 zijn er meer dan 600.000 kolonisten op de Westoever en in Oost-Jeruzalem, woonachtig in 124 nederzettingen en 100 buitenposten, die via een uitgestrekt wegensysteem met elkaar en met Israël zijn verbonden. Terwijl vredes- en mensenrechtenorganisaties in Israël met anti-democratische wetgeving steeds meer in het nauw worden gedreven, genieten de kolonisten maximale politieke en financiële steun.

'Geen andere regering zou de nederzettingenbeweging ooit meer ondersteunen dan de regering die ik leid,' zei Netanyahu begin juni. Zo is het. Netanyahu is bezig de Groene Lijn uit te wissen, de grenzen tussen Israël en de bezette Palestijnse gebieden van vóór 1967. Zonder die grenzen geen levensvatbare Palestijnse staat. En zonder een levensvatbare Palestijnse staat geen twee-statenoplossing.

Netanyahu maakt keuze voor *status quo*

Netanyahu is uiteraard niet uit op een één-staatoplossing waarin joodse Israëliërs en Palestijnen op basis van *gelijke rechten* samenleven. Zoals de invloedrijke Israëlische commentator Akiva Eldar onlangs schreef, heeft Israël onder Netanyahu een derde weg verkozen: het continueren van de *status quo*. Eldar: 'Deze onuitgesproken strategische beslissing heeft Israël's beleid en tactiek in de afgelopen tien jaar gedicteerd, door politieke onderhandelingen als een kader voor de toekomst te waarborgen en simultaan Israël's controle over de Westelijke Jordaanoever te verscherpen. In essentie is een "vredesproces" dat naar men zegt bedoeld is om de bezetting te beëindigen en een twee-statenoplossing te realiseren, een mechanisme geworden om het conflict te bestendigen en de status quo in stand te houden.'

In dit proces is aan de Palestijnse Autoriteit de kerntaak toebedeeld zorg te dragen voor Israël's veiligheid. President Abbas heeft de afgelopen jaren gecalculerd dat een stabiele veiligheidssituatie de weg zou vrijmaken voor een einde van de bezetting en voor de

oprichting van een onafhankelijke Palestijnse staat. Het pakte anders uit. Terwijl de Autoriteit de rust heeft weten te bewaren, consolideerde Israël de bezetting en vergerde het de kolonisatie. Abbas staat met lege handen.

Midden-Oosten-experts en voormalige functionarissen van inlichtingendiensten waarschuwden premier Netanyahu in juni dat deze toestand elk moment kan escaleren in een nieuwe Palestijnse volksopstand. Bij gebreke aan wezenlijke vooruitgang in het vredesproces wordt de Palestijnse Autoriteit steeds meer gereduceerd tot verlengstuk van Israëls bezetting.

Zonder een volledige bevrozing van het nederzettingenbeleid is een doorstart van het vredesproces onmogelijk en zinloos. Meer dan ooit ligt de bal daarom bij de internationale gemeenschap: zij is de *game changer* die de lont uit het kruitvat moet halen. Wil zij de twee-statenoplossing redden, dan mag de internationale gemeenschap de confrontatie niet langer ontwijken. Zij zal de bezetting en kolonisatie voor Israël duurder moeten maken. Netanyahu laat immers de kolonisatie boven vrede prevaleren, doordat de internationale gemeenschap geen prijskaartje aan de kolonisatie heeft verbonden. Wat Israël nodig heeft is een rationeel en zwaarwegend belang om voor vrede te kiezen.

De nodige pressie zal niet vanuit de Verenigde Staten komen, waar in november presidentsverkiezingen plaatsvinden. Europa zal het initiatief moeten nemen. De *leverage* om effectieve druk uit te oefenen is aanwezig: de EU is Israëls grootste handelspartner.

Hoopgevend zijn de conclusies die de EU-Raad van Buitenlandse Zaken op 14 mei jl. aannam. Deze conclusies, die ook de Nederlandse regering binden, vielen op door hun hardheid. Zij bevatten veel verwijzingen naar het internationaal recht en de kernzin: 'De EU herhaalt dat zij geen veranderingen van de grenzen van vóór 1967 zal erkennen, ook met betrekking tot Jeruzalem, anders dan door de partijen overeengekomen.' De daaropvolgende zin is eveneens belangrijk: 'De EU en haar lidstaten herbevestigen hun verplichting om bestaande EU-wetgeving en de bilaterale afspraken die van toepassing zijn op producten uit nederzettingen volledig en effectief te implementeren.' Op basis van Europese regelgeving inzake consumentenbescherming nam Groot-Britannië al in 2009 maatregelen tegen de misleidende etikettering van nederzettingenproducten, die in Europa als 'made in Israel' worden verkocht. Ook Nederland zou op dit punt in actie moeten komen.

Van gedogen naar drukmiddelen

Op 12 september zijn de Tweede-Kamerverkiezingen. Hoe gaat het Nederlandse Midden-Oostenbeleid er na de verkiezingen uitzien? Hoe zal Rosenthals opvolger zich opstellen, wanneer de EU-Raad van Buitenlandse Zaken de druk op Israël wil opvoeren? Hoe zal het nieuwe kabinet reageren wanneer de regering-Netan-

yahu aanklopt om alsnog een Nederlands-Israëliëse Samenwerkingsraad op te richten? Veel zal afhangen van de verkiezingsuitslag, van de coalitie die op basis van die uitslag tot stand komt.

Een voorbode dat de tijd van de onvoorwaardelijke steun voor Israël niet zal terugkeren, is het verkiezingsprogramma van het CDA. In 2003 publiceerde de CDA-commissie Buitenland het rapport *Een rechtvaardige aanpak – Een christen-democratisch standpunt ten aanzien van het Israëlisch-Palestijnse conflict*. Daarin concludeerde zij dat 'drukmiddelen kunnen worden ingezet bij het afdwingen van een doorbraak'; 2003 was tevens het jaar waarin Maxime Verhagen fractievoorzitter van het CDA werd. Nadien volgden de ministersposten van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken en het vice-premierschap. Onder Verhagen was de conclusie van de commissie-Buitenland een dode letter. In de betrekkingen met Israël vierde het gedoogen beloonbeleid hoogtij.

Op 30 juni jl. stemde het CDA-congres in meerderheid voor een veel genuanceerder aanpak dan de recente beleidspraktijk. Het kerncitaat uit de tekst die het congres vaststelde: 'De internationale gemeenschap zal de voorwaarden voor een duurzame vrede moeten scheppen, op basis van het internationaal recht. Om de kans op vrede te behouden zijn drukkiddelen nodig, die de partijen bewegen beleid te staken dat een rechtvaardige oplossing in de weg staat.' Het CDA is terug bij de kernwaarde rechtvaardigheid. Nu nog de VVD.

Tot slot, veel belangrijke factoren zijn in dit artikel niet behandeld. De regionale context, de vijandelijkheden langs de Israëlisch-Gazaanse grens, de opstelling van Hamas, de interne verdeeldheid tussen Fatah en Hamas. Het is evident dat deze en andere factoren voor een oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict van belang zijn en aandacht verdienen. Waar Palestijnse actoren het humanitair oorlogsrecht of de mensenrechten schenden, dient de internationale gemeenschap op te treden.

Voor een beknopte terugblik op het Midden-Oostenbeleid van het kabinet-Rutte is de relatie met Israël echter het meest relevant. Het nederzettingenbeleid van het land dat door Rutte(-I) onvoorwaardelijk gesteund is, vormt een acute strategische bedreiging voor vrede, meer dan welke andere factor ook.

Martin Siepermann is politicoloog en directeur van stichting *The Rights Forum* (www.rightsforum.org). Een versie van dit artikel met notenapparaat is te vinden op www.rightsforum.org/spectator.

Rusland en de Europese Unie: onmogelijke zoektocht naar gedeelde waarden

De duurzame dialoog die de Europese Unie en haar lidstaten met Rusland voeren, is gebaseerd op 'gemeenschappelijke waarden'. Deze waarden vormen weer de basis voor de vier 'gemeenschappelijke ruimtes' (*common spaces*) – economie; vrijheid/veiligheid/rechtvaardigheid; externe veiligheid; en onderzoek en onderwijs (met inbegrip van cultuur). In dit artikel wordt deze dialoog nader belicht. Na analyse van de huidige stand van de dialoog, de samenwerking in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de positie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt echter dat dit gemeenschappelijke-waardendiscours grotendeels een fictie is.¹

Gemeenschappelijke ruimten

De *gezamenlijke EU-Rusland-verklaring* uit 2003 bevestigt dat de partijen hun strategisch partnerschap versterken op basis van gemeenschappelijke waarden van democratie en mensenrechten, zoals die onder meer zijn neergelegd in internationale verdragen, in het bijzonder wat betreft de tweede en derde gemeenschappelijke ruimte (*common space*) van vrijheid/veiligheid/rechtvaardigheid, respectievelijk externe veiligheid. In de *roadmap* van 2005 wordt benadrukt dat er al vooruitgang is geboekt in de mensenrechtendialoog tussen de EU en Rusland.²

Hoewel de EU en Rusland inderdaad al een aantal consultatieronden over mensenrechten hebben georganiseerd, is vooruitgang evenwel een erg relatief begrip. Het meest recente EU-rapport over de *common spaces* uit 2010 wees slechts op drie positieve ontwikkelingen: de uitbreiding van het moratorium op de doodstraf, de ratificatie van het Veertiende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) – een ratificatie die overigens al veel te lang had aangesleept – en een bescheiden modernisering van het Russische rechtssysteem.³ Het is zonder meer opvallend dat dit rapport *eerst* de Europese *bezorgdheden* over de situatie van de mensenrechten in Rusland uit, vooral wat betreft de positie van mensenrechtenverdedigers, aanvallen op journalisten en activisten, beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en

vereniging, de situatie in de noordelijke Kaukasus, en de zaak-Chodorkovski. Het is bovendien weinig bevorderlijk voor een constructieve dialoog dat Rusland zich blijft verzetten tegen het betrekken van andere ministeries en agentschappen dan het ministerie van buitenlandse zaken in de dialoog, en tegen de ontmoetingen van de EU met Russische en internationale NGO's inzake de mensenrechtensituatie in Rusland.⁴

Ten slotte heeft de Syrië-crisis duidelijk gemaakt dat de 'mensenrechtelijke kloof' tussen de EU en Rusland nergens zo groot is als met betrekking tot internationale crisisbeheersing. Hoewel beide partijen zich er in het kader van de *common space* over externe veiligheid toe hadden verbonden internationale crises gezamenlijk het hoofd te bieden, dwarsboomt Rusland op bijna cynische wijze de Europese eis dat de VN-Veiligheidsraad zijn *responsibility to protect* uitoefent ten aanzien van de humanitaire crisis in Syrië. Overeenkomstig de Europese Veiligheidsstrategie is deze verantwoordelijkheid om burgers te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en etnische zuivering, één van de steunpilaren van een waardegericht buitenlands beleid van de EU.⁵

De op gemeenschappelijke waarden gebaseerde EU-Rusland-dialoog is dus in een impasse beland. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de dialoog met betrekking tot de *common spaces* zich in de eerste plaats toespitst op strategische veiligheidsvraagstukken waarbij de EU en Rusland wél samenlopende belangen hebben, zoals de strijd tegen (de financiering van) het internationale terrorisme, illegale migratie, mensenhandel, witwaspraktijken en energieproblemen. Deze vraagstukken betreffen veeleer *transnationale* uitdagingen met vaak een *economische* dimensie, die niet *per se* een verinnerlijking van rechtsstatelijke waarden vergen.

Dit neemt niet weg dat de EU Rusland soms openlijk bekritiseert over zijn mensenrechtenbeleid. Zo uitte de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid van de EU Catherine Ashton haar bezorgdheid over de arrestatie en veroordeling van oppositieleiders in Moskou in mei 2012, en herinnerde ze Rusland aan

de vrijheid van meningsuiting en van vereniging, alsmede van deelname aan vreedzame betogingen – ‘fundamentele rechten in democratische staten die ook zijn opgenomen in de Russische Grondwet’.⁶

Om niet de schijn te wekken dat de EU ‘EU-waarden’ aan Rusland oplegt, verwijst de Unie doorgaans naar de verbintenissen die Rusland zelf is aangegaan in het kader van de Raad van Europa en van de OVSE.⁷ Aangezien de lidstaten van de EU die verbintenissen eveneens zijn aangegaan (en binnenkort ook de Unie zelf, als zij toetreedt tot het EVRM), heeft de EU een belang bij naleving ervan, ook al zijn EU-burgers niet het slachtoffer van eventuele schendingen (de zg. ‘*erga omnes*-verplichtingen’). Gezien het belang van de Raad van Europa en de OVSE in de dialoog tussen de EU en Rusland schenk ik eerst enige aandacht aan de posities van de EU en Rusland in deze organisaties, en de houding die deze organisaties aannemen ten opzichte van Rusland.

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), die zich later in de OVSE transformeerde, was (in 1973) opgericht om op basis van pan-Europese waarden een veiligheidsdialoog tussen het Westen en de Sovjet-invloedssfeer te bevorderen.⁸ Thans is binnen de OVSE van gemeenschappelijke waarden echter nog weinig te merken. De laatste OVSE-top in Vilnius (december 2011) maakte opnieuw pijnlijk duidelijk dat de EU-lidstaten (samen met de Verenigde Staten) volledig andere verwachtingen hebben van de organisatie dan Rusland.⁹ Terwijl Rusland de *militaire veiligheidsdimensie* van de OVSE benadrukt, vragen de EU-landen aandacht voor een *meer holistisch veiligheidsconcept* (*human security*), waarin mensenrechten, democratie en goed bestuur aan bod komen. Na de top in Vilnius stelde de Russische OVSE-ambassadeur onomwonden dat de voorstellen van Rusland de OVSE om te vormen tot een veiligheidsgemeenschap ‘simpelweg op een onaanvaardbare wijze genegeerd werden’, terwijl Westerse diplomaten klaagden dat er door Russische tegenstand geen enkele beslissing inzake mensenrechten (in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en bescherming van journalisten) werd genomen.¹⁰

Het is Rusland al een hele tijd een doorn in het oog dat de OVSE zich richt op problemen ‘ten oosten van Wenen’, in het bijzonder in de voormalige Sovjetunie. Voor de meeste lidstaten van de EU is het inderdaad

ondenkbaar dat de OVSE zich bezig zou houden met bijvoorbeeld het toezicht op het eerlijk verloop van de Franse presidentsverkiezingen; de OVSE is immers toch een vehikel om Westerse rechtsstatelijke waarden in de Europese periferie te bevorderen?¹¹ Deze houding van ‘twee maten en twee gewichten’ heeft des te meer kwaad bloed gezet in Rusland, toen het Ambt voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE, samen met de Parlementaire Assemblee van de OVSE en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, onregelmatigheden vaststelde bij de Russische presidentsverkiezingen van 4 maart 2012.¹² Ex-president Medvedev beschuldigde de OVSE er eerder, naar aanleiding van het OVSE-toezicht op de Russische parlementsverkiezingen in december 2011 (overtuigend gewonnen door Medvedevs en Poetins partij Verenigd Rusland), al van dat de OVSE-verkiezingswaarnemers een onaanvaardbare, openlijk politieke houding aannemen.¹³ Rusland ziet uiteraard de verkiezingswaarnemers van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (de door Rusland gedomineerde tandenloze opvolgersorganisatie van de Sovjetunie) graag komen: de GOS-waarnemers beoordeelden de laatste Russische verkiezingen volgens verwachting als eerlijk en vrij.¹⁴

In Rusland wordt de OVSE omschreven als ‘het levende lijk van de Europese veiligheid’, en dat lijkt nauwelijks overdreven. De OVSE heeft haar plaats verloren als onderhandelingsforum over pan-Europese ontwapening, toen Rusland het Verdrag over de Conventionele Troepen in Europa opzegde.¹⁵ Zij kon ‘bevroren conflicten’ zoals in Trans-Dnjestrïë, Nagorno-Karabach of Zuid-Ossetië niet oplossen, en ze kon evenmin het korte gewapend treffen tussen Rusland en Georgië – beide OVSE-lidstaten – in de zomer van 2008 voorkómen. Als de OVSE de Europese veiligheid niet kan garanderen, en hopeloos verdeeld is over de waarden die ze zou moeten verdeelen, welke toekomst heeft zij dan nog?

Op dit moment lijkt de OVSE vooral een nuttige uitlaatklep voor Rusland en de EU-lidstaten om elkaar wederzijds te bekritisieren over hun respectieve instrumentalisering van de OVSE, zonder veel risico op escalatie. Hervorming van de OVSE zoals Rusland die al jarenlang vraagt, zal in de nabije toekomst op een *niet* van de EU-landen en de Verenigde Staten blijven botsen: de Amerikanen zullen niet bereid zijn de autonome OVSE-instellingen onder meer politieke controle te plaatsen, de *human security*-agenda terug te schroeven of OVSE-missies voor West-Europa

op te richten. Niettemin zal de samenwerking tussen Rusland en de EU wellicht constructief blijven wat betreft de *zg. low politics*-onderwerpen, zoals politieke samenwerking, grenscontrole en de strijd tegen de mensenhandel.¹⁶ Deze vergen niet *per se* gemeenschappelijke Europese waarden, maar veeleer een gemeenschappelijke perceptie van specifieke mondiale of regionale bedreigingen.

De Raad van Europa en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

De Raad van Europa is wellicht de belangrijkste regionale Europese organisatie die pan-Europese waarden inzake mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid bevordert.¹⁷ De verwachtingen waren dan ook hooggespannen toen Rusland in 1998 toetrad tot de Raad van Europa en de in zijn kader gesloten verdragen.¹⁸ Door deze toetreding erkende Rusland het recht van individuen een klacht in te dienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), op grond van een schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Zonder twijfel heeft dit klachtrecht de positie van het individu in Rusland versterkt. De toetreding van Rusland tot de Raad van Europa heeft een constante stroom van verzoeken aan het EHRM teweeggebracht. Tegelijk erkennen ook (een groot aantal) Russische rechtbanken de doorwerking van het EVRM in de Russische rechtsorde.¹⁹ De houding van Rusland ten opzichte van de Raad van Europa en het EVRM is echter tweeslachtig. Enerzijds wenst Rusland zich loyaal op te stellen ten aanzien van de aangegane verbintenissen, door onder meer vrij vérgaande juridische hervormingen aan te kondigen. Anderzijds is een groot deel van het politieke *establishment* niet bepaald ingenomen met het grote aantal arresten van het Hof dat Rusland veroordeelt, de hoge kosten die hieruit voor Rusland voortvloeien en de hervormingen die de voor zekere *stakeholders* gunstige *status quo* bedreigen.

Dit laatste verklaart onder meer waarom Rusland de inwerkingtreding van Protocol nr. 14 bij het EVRM – dat de gerechtelijke procedure voor het Hof efficiënter maakt – vertraging liet oplopen, waarom fundamentele hervormingen van het Russische rechtssysteem uitblijven (hervormingen die de Russische rechtsgang meer conform de Europese rechtspraak zouden maken)²⁰ en waarom bepaalde Russische overheidsgeledingen weigeren met het Hof samen te werken. Zo weigerde Rusland in de *zaak-Katyn* (2012) noodzakelijke documenten over te leggen aan het

Hof, waardoor dit zich niet kon uitspreken over het Russische onderzoek naar de massamoord op Poolse officieren tijdens de Tweede Wereldoorlog in Katyn.²¹

Maar de kritiek van de Russische politieke elite verklaart mogelijk ook waarom het EHRM Rusland soms lijkt te sparen. In de *zaak-Chodorkovski* (2011) bijvoorbeeld oordeelde het Hof dat er *geen* bewijzen waren dat Rusland de strafvordering tegen de oligarch Chodorkovski op politieke gronden had uitgebracht om zich de activa van het oliebedrijf Yukos toe te eigenen.²² Het is niet onredelijk te veronderstellen dat het Hof met deze pragmatische houding de kritiek tegemoet wilde komen als zou het Hof te diep ingrijpen in de interne politieke aangelegenheden van Rusland.²³ Ook in arresten ten aanzien van andere – Westerse – staten heeft het Hof een dergelijke houding aangenomen. In de *zaak-Lautsi* verwierp de Grote Kamer bijvoorbeeld een eerder arrest in eerste aanleg dat Italië had verplicht kruisbeelden uit openbare scholen te verwijderen.²⁴

De kritiek die in sommige Westerse staten leeft ten aanzien van het Hof verschilt overigens niet wezenlijk van de Russische kritiek: een gebrek aan gevoeligheid van het Hof voor lokale omstandigheden en opvattingen, of, in meer juridische termen, een al te nauwe interpretatie van de aan de lidstaten gelaten *margin of appreciation*. Vooral in Nederland en het Verenigd Koninkrijk klinkt de roep steeds luider om de macht van het EHRM aan banden te leggen.²⁵ Ironisch genoeg haalt het Verenigd Koninkrijk – het Europese land dat wellicht de slechtste verhoudingen heeft met Rusland – nu de kastanjes uit het vuur voor Rusland door een radicale hervorming van het Hof te bepleiten. De Britse conservatieve regering stelde in 2012 voor de beginselen van subsidiariteit en *margin of appreciation* te codificeren (om de nationale soevereiniteit van de lidstaten inzake waardeafwegingen te beschermen) en de ontvankelijkheid van verzoeken strikter te maken (om de gerechtelijke achterstand weg te werken, maar indirect ook om het aantal zaken tegen lidstaten te beperken). In mensenrechtenkringen werd niet onterecht opgeworpen dat een dergelijke hervorming vooral funeste effecten zal hebben voor *Russische* rechtszoekenden.²⁶

Uit het voorgaande blijkt dat de kritische houding van Rusland ten aanzien van de Raad van Europa en het Hof geenszins uniek is, en in bepaalde West-Europese kringen wordt gedeeld. Als óók al het Westen de lokale, culturele verankering van waarden steeds meer gaat benadrukken, lijkt de zoektocht naar waarden die

de EU-landen en Rusland delen, schier onmogelijk, en zou men de cynicus bijna vergeven die besluit dat de bescherming van de nationale soevereiniteit tegen supranationale controle de enige waarde is die EU-landen en Rusland delen. In ieder geval is de houding die een EU-lidstaat zoals het Verenigd Koninkrijk aanneemt ten opzichte van het Europees Hof, weinig bevorderlijk voor de integratie van Rusland in het Europese waardensysteem: zij verschaft nieuwe munitie aan Rusland om het Westen van dubbele standaarden in zijn mensenrechtendiscours te beschuldigen.

Tot slot

De 'dialogue' in het kader van de EU-Rusland *common spaces* en de dynamiek binnen de OVSE en de Raad van Europa maken duidelijk dat Rusland en de EU-lidstaten vooral *lippendienst* bewijzen aan gemeenschappelijke pan-Europese waarden. De mensenrechtendialoog in het kader van de 'gemeenschappelijke ruimten' lijkt vooral een dovemansgesprek te zijn. De OVSE is een onbeduidende speler geworden door de uiteenlopende prioriteiten van Rusland en het Westen. De toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – dat toezicht houdt op de implementatie van de in rechtsregels vervatte Europese waarden – ten aanzien van Rusland is onduidelijk, maar de mogelijke scenario's zijn weinig hoopgevend. Ofwel stelt het Hof zich terughoudend op (zie *Chodorkovski*), ofwel weigert Rusland samen te werken met het Hof (zie *Katyn*) dan wel gevolg te geven aan de uitspraken, ofwel schroeven de lidstaten van de Raad van Europa de macht van het Hof terug. In alle drie de gevallen zijn de pleitbezorgers van pan-Europese waarden de verliezers.

De dialoog tussen de EU en Rusland zal blijven bestaan, maar het gevaar is reëel dat Rusland deze selectief en instrumenteel gebruikt om zijn eigen strategische doelstellingen te verwezenlijken, zonder de Europese waarden te internaliseren.²⁷ Onvermijdelijk rijst hierbij de vraag of Rusland qua waarden werkelijk tot Europa behoort, dan wel veeleer tot Azië. De precieze Russische identiteit is al eeuwenlang voorwerp van discussie, zowel in Rusland zelf als in het Westen,²⁸ en fluctueerde door de tijd heen naargelang de politieke voorkeuren. Vanaf zijn ontstaan was Rusland gebaseerd op de christelijke waarden die ook het Westerse culturele leven bepaalden.²⁹ Begin 18de eeuw 'europeaniseerde' Peter de Grote Rusland verder, en in de 19de eeuw, na de val van Napoleon, was Rusland zonder twijfel een belangrijke speler in het

Europees 'concert' van naties. Deze 'Europese identiteit' werd in de 20ste eeuw echter verworpen, toen de Sovjetunie haar identiteit specifiek definieerde in tegenstelling tot het 'kapitalistische' Westen.

Eind jaren 1980 en in de jaren 1990 zochten Russische elites opnieuw toenadering tot het Westen: president Gorbatsjov benadrukte in 1987 dat het Westen en de Sovjetunie deel uitmaakten van een 'gemeenschappelijk Europees huis',³⁰ en de latere Russische minister van buitenlandse zaken Ivanov voegde daaraan toe dat Russen hun subjectieve identiteit als 'Europees' definieerden.³¹ Sinds 2000, toen Poetin aan de macht kwam, lijkt Rusland zich echter opnieuw te distantiëren van het Westen. Daarbij is het niet onwaarschijnlijk dat Rusland zijn Aziatische verankering meer gaat benadrukken en verdere toenadering zoekt tot China om een waardeproject van groeielanden vorm te geven dat concurreert met het Westerse model.³² Die benadrukking van de Russische band met Azië en China valt vooral af te leiden uit Poetins artikel 'Rusland en de veranderende wereld', gepubliceerd tijdens de verkiezingscampagne van 2012.³³ Waaruit dit (Eur-)Aziatische waardeproject precies bestaat, buiten de verdediging van de nationale soevereiniteit, het primaat van de gemeenschap en het individu en het tegengaan van vreemde inmenging in de interne aangelegenheden, is echter een open vraag.

Cedric Ryngaert is hoofddocent internationaal recht aan de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Utrecht. Deze tekst is de neerslag van een door de auteur gehouden toespraak op de conferentie 'Common spaces of Russia and the EU. Current problems and possible solutions', 25-26 mei 2012, aan de Staatsuniversiteit 'Jaroslav de Wijze', Velikiy Novgorod (Russische Federatie), georganiseerd door de Baltische Federale Universiteit Immanuel Kant, Kaliningrad (Russische Federatie).

Noten

- 1 De auteur heeft eerder in dit blad onderzocht hoe China zich verhoudt tot de in het Westen ontwikkelde mensenrechtelijke waarden. Zie C. Ryngaert, 'Mensenrechten in China: werk in uitvoering', in: *Internationale Spectator*, november 2010, blz. 587-591.
- 2 *EU-Russia Roadmap for the Common Spaces*, 2005, blz. 21 ('For example, progress has been made through the creation of regular consultations on human rights, including the rights of minorities and fundamental freedoms.').
- 3 European External Action Service (EEAS), *EU-Russia Common Spaces Progress Report 2010*, maart 2011, blz. 49.
- 4 *Ibid.*
- 5 *EU report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussel, 11 december 2008, S407/08, blz. 2. Zie voor een bespreking van de

rol van de EU in de verwezenlijking van de *responsibility to protect*: G. De Baere, 'Some Reflections on the EU and the Responsibility to Protect', Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven University, *working paper nr. 79*, januari 2012.

6 Statement by the Spokesperson of the EU High Representative, Catherine Ashton, on arrests of opposition leaders in Moscow (eigen vertaling), Brussel, 11 mei 2012, A 219/12.

7 *Ibid.* ('The High Representative calls on Russia to respect these rights, also in light of Russia's international commitments taken as a member of the Council of Europe and the OSCE.');

Roadmap, a.w. noot 2, blz. 21 (*common space* van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid) en blz. 35 (*common space* van externe veiligheid).

8 Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1 augustus 1975, 14 I.L.M. 1292 (Helsinki Declaration), preambulaire paragraaf 4 ('Mindful of their common history and recognizing that the existence of elements common to their traditions and values can assist them in developing their relations'), in combinatie met Deel VII ('Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief').

9 'US, EU regret rights lag at OSCE amid tensions with Russia', *AFP*, 8 december 2011.

10 *Ibid.*

11 Bedenk echter dat de Permanente Vertegenwoordiging van Frankrijk bij de Raad van Europa de OVSE uitnodigde als waarnemer bij de parlementsverkiezingen van juni 2012. Zie: 'OSCE/ODIHR Needs Assessment Report, Republic of France, Parliamentary Elections of 10 and 17 June', Warschau, 22 mei 2012.

12 *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report concerning Russian Federation, Presidential Election of 4 March 2012*, Warschau, 11 mei 2012.

13 'Cooperation in Europe of using double standards and attempting to influence the internal affairs of some ex-Soviet nations', *Reuters*, 3 september 2011.

14 'Presidential Election Transparent and Democratic - CIS Observers', in: *RIA Novosti*, 5 maart 2012.

15 Federal Law No. 276-FZ of November 29, 2007, on the Suspension by the Russian Federation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, and Decree of the President of the Russian Federation No. 872 of July 13, 2007, on the Suspension by the Russian Federation of its Application of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Treaties.

16 E. Kropatcheva, 'Russia and the role of the OSCE in European security: a "Forum" for dialog or a "Battlefield" of interests?', in: *European Security*, jrg. 21, nr. 1 (2012), blz. 17.

17 Zie Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, ETS No 001, preambulaire paragraaf 1 en artikel (1)(a).

18 Zie voor een uitgebreide analyse van de verhouding tussen Rusland en de Raad van Europa: K. Malfliet & S. Parmentier (red.), *Russia and the Council of Europa. Ten Years After*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2010. De hierna volgende analyse richt zich specifiek op meer recente ontwikkelingen, in het bijzonder met betrekking tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

19 Zie voor een uitgebreide analyse: A. Trochev, 'All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia?', in: *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, jrg. 17, nr. 2 (voorjaar 2009), blz. 145-178.

20 Het EHRM gebruikt de zg. 'pilot procedure' om, in geval van systematische mensenrechtenschendingen fundamentele hervormingen in de Contracterende Staten te bewerkstelligen. Vaak schorst een *pilot-arrest* in één EHRM-zaak de procedure in alle andere zaken waarin hetzelfde systeemprobleem rijst, in afwachting van de oplossing van het probleem door de staat. Zie ook: P. Leach, H. Hardman & S. Stephenson, 'Can the European Court's

Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systemic Human Rights Violations? Burdov and the Failure to Implement Domestic Court Decisions in Russia', in: *Human Rights Law Review*, jrg. 10, nr 2, blz. 346-359.

21 EHRM, *Janowiec and Others v. Russia*, Application nos. 55508/07 and 29520/09, 16 april 2012.

22 Een dergelijke strafvordering zou artikel 18 EVRM schenden. Zie EHRM, *Khodorkovskiy v. Russia*, Application no. 5829/04, 31 mei 2011. In de Yukos-zaak stelde het Hof wel dat de Russische autoriteiten Yukos op onredelijke wijze hadden bestraft voor fiscale inbreuken en de onderneming onvoldoende tijd hadden gegeven haar verdediging voor te bereiden. Het reserveerde de kwestie van de schadevergoeding echter voor een latere datum. Zie EHRM, *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, Application no. 14902/04, 20 september 2011.

23 S. Smet, 'Khodorkovskiy v. Russia: European Court of Human Rights Rules "No Proof of Political Trial"', *Strasbourg Observers*, 16 juni 2011.

24 EHRM Grand Chamber, *Lautsi v. Italy*, Application no. 30814/06, 18 maart 2011.

25 Zie voor de Nederlandse critici: T. Baudet, 'Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een ernstige inbreuk op de democratie', in: *NRC Handelsblad*, 13 november 2010; T. Zwart, 'Bied dat mensenrechtenhof weerwerk', in: *NRC Handelsblad*, 17 januari 2011. Zie voor een weerlegging van hun kritiek: J. Gerards, 'Waar gaat het debat over het EHRM nu eigenlijk over?', in: *NJB* 2011/518, afl. 10, blz. 608. Vooral de beslissing van het EHRM dat Britse gevangenen stemrecht hebben (*Hirst v. United Kingdom*, Application no. 74025/01, 6 oktober 2005) is het Verenigd Koninkrijk in het verkeerde keelgat geschoten. Zie: 'David Cameron to fight prison voting plan', in: *The Independent*, 23 mei 2012.

26 'European Court of Human Rights reforms could have "devastating" effect in Russia', in: *The Telegraph*, 17 april 2012.

27 Deze instrumentalisering is ook merkbaar wat betreft andere republieken in de post-Sovjetruimte. Zie: T.A. Börzel & Y. Pamuk, 'Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus', in: *Western European Politics*, jrg. 35, nr 1 (2012), blz. 79, 80 (de auteurs stellen daarom dat de EU eerder *stabiliseert* dan *transformeert*).

28 Zie over de 'subjectieve' en 'objectieve' identiteiten van Rusland: M. Chepurina, 'Is Russian Identity European Identity?', in: *Focus Revue*, 21 april 2011. Zie over de niet-Europese 'objectieve' identiteit van Rusland: A. Toynbee, *Civilization on Trial*, New York, Oxford University Press, 1948, blz. 166 ('Russians have been members not of our Western civilization, but of the Byzantine.')

29 V. Lukin, 'Russia's Global Role and European Identity', in: *Russia in Global Affairs*, nr. 1, januari-maart 2008.

30 M. Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*, New York: Harper and Row, 1987, blz. 191.

31 I. Ivanov, 'The New Russian Identity: Innovation and Continuity in Russian Foreign Policy', in: *Washington Quarterly*, jrg. 24, nr. 3 (zomer 2001), blz. 10.

32 Zie M.L. Titarenko, 'Foreign Relations Balance: Russia Shifts From Declining West To Rising East', in: *China Daily*, 6 maart 2012. De externe normatieve aantrekkingskracht van de EU is in dit verband mogelijk overdreven. Zie: G. de Bürca, 'The Road not Taken: the EU as a Global Human Rights Actor', in: *American Journal of International Law*, jrg. 105 (2011), blz. 649.

33 V. Putin, 'Russia and the Changing World', in: *Moskovskiy Novosti*, 27 februari 2012.

Is de diplomatie van de Europese Unie opgewassen tegen uitdagingen en dilemma's van mondiaal strijdtoneel?

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de aandacht voor het extern beleid van de Europese Unie voornamelijk uitgegaan naar de opbouw van het nieuwe diplomatieke apparaat van de Unie. Dit artikel verkent enkele dimensies van de manier waarop de ontwikkeling van de Europese diplomatie sinds Lissabon zich verhoudt tot het veranderend karakter van diplomatie in het algemeen en tot de uitdagingen van een roerig wereldtoneel.¹ Het artikel behandelt drie aspecten van deze vraag: de veranderende diplomatieke context in het algemeen; het zich ontwikkelend diplomatiek systeem van de Europese Unie; en drie sleutelgebieden van de uitdaging voor de externe betrekkingen, te weten de relaties met de Grote Mogendheden; het beleid tegenover de Arabische Lente; en de beleidsconsequenties van de Europese financiële crisis.²

De veranderende diplomatieke context

Wanneer we het zich ontwikkelend diplomatiek systeem van de Europese Unie willen beoordelen, is het belangrijk dit eerst in de context van de diplomatie in het algemeen te plaatsen. Diplomatie kan worden aangeduid als de middelen ter formulering en uitvoering van op het buitenland gericht optreden in vier hoofdprocessen: *overleggen* (over beleidsalternatieven, zoals de toepassing van dwang of sancties); *vertegenwoordigen* (het gezicht naar buiten van een staat of andere speler in het internationaal krachtenveld, *in concreto* bijvoorbeeld via ambassades en internationale delegaties); *communiceren* (het overbrengen van een afgesproken boodschap aan de buitenwereld, vandaag de dag met een scala van media); en *onderhandelen* (het nastreven van afspraken met internationale partners, bijvoorbeeld over milieu of internationale handel).

Het gaat daarbij niet gewoonweg om het slaafs uitvoeren van besluiten die politici elders hebben genomen, maar de diplomatie belichaamt een actief proces waarin een diplomaat de wereld tegemoet treedt. Diplomatiek optreden is op een bepaald niveau simpelweg wat diplomaten doen in termen van de hierboven aangegeven vier diplomatieke processen, maar het werk vindt ook plaats binnen een bredere context

van structuren, strategieën, regels en culturen die samen het diplomatiek systeem vormen, dat zowel een nationale (in dit geval Europese) als mondiale dimensie omvat.³ De wisselwerking van het nationale (in dit geval Europese) diplomatieke systeem met het wereldsysteem is daarom een toetssteen voor doeltreffendheid en invloed van diplomatiek optreden.

De kernelementen van het diplomatieke werk hebben een scherper profiel en extra kracht gekregen door de veranderende diplomatieke context. Ze hebben een andere vorm aangenomen door *vier sleuteldimensies van verandering*. In de *eerste plaats* is er het *veranderend machtspatroon* op het wereldtoneel sinds het einde van de Koude Oorlog. Achtereenvolgens kenden we het Koude-Oorlogstelsel van alomtegenwoordige tweepoligheid, vervolgens een feitelijk een-polig systeem rond de Verenigde Staten en ten slotte wat velen hebben bestempeld als een zich ontwikkelend veel-polig of zelfs inter-polair of niet-polair systeem, waarin de opkomst van nieuwe grote mogendheden, zoals China, India en Brazilië, en nieuwe machtsdimensies, zoals de beheersing van digitale netwerken en de beschikking over omvangrijke energiebronnen, voor grotere verscheidenheid en onzekerheid hebben gezorgd.

Naast deze kwestie van machtsverdeling is er een *tweede sleuteldimensie*. Het betreft hier wat men zou kunnen beschouwen als *structuren van politieke opportuniteit* op het wereldtoneel. Het gaat daarbij om de uitdagingen en de speelruimte waarmee staten en andere spelers worden geconfronteerd, zoals de voor velen onverwachte Arabische Lente en de internationale gevolgen daarvan. Opportuniteitsstructuren kunnen open of gesloten zijn voor aanwezigheid en uitingen van nieuwe spelers en zij bieden prikkels of hinderpalen die niet alleen de spelers op het toneel zelf raken, maar ook de formulering van internationale regels of afspraken. Zodoende zijn de 'diplomatieke ruimten' op het wereldtoneel veranderd en ze veranderen nog steeds.

Deze veranderingen voor het diplomatieke werk in de mondiale sfeer hebben te maken met *twee fundamentele wijzigingen* in de aard van de diplomatieke activiteit. De *eerste* wijziging betreft de *institutionele*

structuren waarbinnen diplomatie wordt bedreven, structuren die zich vertakt en uitgebreid hebben en uitgemond zijn in wat heet een diplomatie met vele aandeelhouders of belanghebbenden, waarin een veelvoud aan groepen en organisaties probeert allerlei belangen te verwezenlijken. Zie bijvoorbeeld de recente onderhandelingen in Rio de Janeiro over het mondiaal milieubeleid. De *tweede* wijziging betreft de uiteenlopende manieren waarop *nieuwe vormen van diplomatie* (zoals die van de Europese Unie na 'Lissabon') de hierboven aangeduide functies vervullen van overleg, vertegenwoordiging, communicatie en onderhandeling. Als gevolg van al deze veranderingen is het begrip diplomatie zowel verbreed als meer betwist geworden op de niveaus van zowel spelers van het spel als van het diplomatiek systeem zelf.

De wording van het diplomatiek systeem van de Europese Unie

De manieren waarop het nieuw institutioneel kader ten behoeve van de diplomatie van de Europese Unie is opgezet en zich heeft ontwikkeld, hebben in de vakpers en daarbuiten nogal wat aandacht gekregen. Een sleutelement daarvan is specifiek van toepassing op de Unie: de Europese Unie is *op zich zelf al een diplomatiek systeem*, dat een continu proces van *overleg en onderhandelen* tussen de lidstaten onderling en een groot aantal andere belanghebbenden belichaamt. Kortom, de instellingen van het Europees systeem van 'externe' diplomatie en de regels en middelen die het toepast op zijn externe beleidssectoren, weerspiegelen *interne diplomatieke compromissen en belemmeringen*. Als het gaat om de EU-instellingen zelf, hebben de vermeende versturende effecten van de aanstelling van een Hoge Vertegenwoordiger/Vice-Voorzitter (van de Europese Commissie) [Lady Ashton] en de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (*European External Action Service*, EEAS) dit intern proces scherp in kaart gebracht. De Hoge Vertegenwoordiger en de EEAS worden zodoende geconfronteerd met vragen over hun institutionele status waarvan de beantwoording de vermeende legitimiteit en geloofwaardigheid van de Europese diplomatie zal beïnvloeden. Tegelijkertijd doet de Europese Unie een poging zich volledig in het mondiaal diplomatiek systeem te nestelen en in zekere zin een standaard diplomatiek apparaat op EU-niveau ter wereld te brengen, en dat in een tijd waarin het mondiaal diplomatiek systeem zelf in beweging is.

Zodoende is het duidelijk dat de implementatie van het Verdrag van Lissabon de kwestie van het Europees diplomatiek systeem niet ondubbelzinnig heeft opgelost. Lissabon riep instellingen in het leven, maar niet zonder deze kwetsbaar voor kritiek en uitdaging te laten. Het schiep ruimte voor middelen, zowel bestuurlijk als financieel, maar niet zonder de kwestie open te laten van het toe te kennen budget en van de wijzen waarop personeel aan het diplomatiek systeem gekoppeld zou worden. Lissabon bracht een stel nieuwe diplomatieke praktijken, maar het regelde niet het probleem van de verhouding tussen die nieuwe praktijk en de bestaande, diepgewortelde praktijken van nationale of Europese instellingen. Lissabon vergde een strategische benadering van diplomatie, maar het bracht geen oplossing voor de kwesties van internationale status en geloofwaardigheid die onvermijdelijk schuilgaan achter welke Europese strategische diplomatie dan ook.⁴

Als gevolg daarvan kon het niet anders of de eerste twee jaar na Lissabon gingen heen met de interne organisatorische besommeringen die noodzakelijk waren om het Europees diplomatiek systeem gestalte te geven. Maar de wereld wacht nu eenmaal niet op de voltooiing van een dergelijke krachttoer en het spreekt evenzeer vanzelf dat er zich fundamentele internationale uitdagingen hebben voorgedaan, die de zich ontwikkelende diplomatieke machinerie op de proef hebben gesteld.

Drie uitdagingen voor de diplomatie van de Europese Unie

Drie belangrijke uitdagingen hebben de laatste anderhalf jaar de legitimiteit en geloofwaardigheid van het nieuwe Europese diplomatieke systeem op de proef gesteld. De *eerste* is de 'Grote Mogendheden'-test – de uitdaging van het lanceren van een EU-diplomatie in een wereld waarin zich ontwikkelende en bestaande grote mogendheden nieuwe allianties aangaan. De *tweede* is de 'nabuurchapstest', in het bijzonder de test die zich voordeed door de gevolgen van de radicale verandering in het zuiden van het Middellandse-Zeegebied, in de vorm van de 'Arabische Lente'. De *derde* en volgens velen meest urgente en fundamentele uitdaging is de beproeving van de financiële crisis, die het bestaansrecht van de Europese Unie zelf tot op zekere hoogte in twijfel doet trekken. In welke mate heeft het zich ontwikkelend diplomatiek systeem van de Europese Unie deze beproevingen doorstaan?

Wat betreft de *grote-mogendhedentest* lijkt de balans op korte termijn negatief uit te vallen. Hoewel de Hoge Vertegenwoordiger (en Vice President van de Europese Commissie) een goede werkrelatie heeft opgebouwd met de Verenigde Staten, in het bijzonder met de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton, is het nog niet duidelijk wat het nut is van het eindelijk kunnen beschikken over één speciaal telefoonnummer (of e-mailadres) voor Europa [de oude klacht van Henry Kissinger was immers dat hij nooit wist wie aan de andere kant van de Atlantische Oceaan te bellen als het om Europa ging; eindred.]. In feite is het duidelijk dat terwijl de Amerikanen nu best wel het telefoonnummer weten, ze voor vele echt belangrijke problemen het nummer nog niet bellen en er de voorkeur aan geven zich te verstaan met afzonderlijke Europese lidstaten, dit afhankelijk van de behoeften van een pragmatisch, realistisch beleid.⁵

De Chinezen, die deels in beslag genomen worden door hun gepolariseerd partnerschap met de Verenigde Staten, zijn evenmin geneigd Brussel te erkennen als de schatkamer van de Europese diplomatie. Een belangrijk kenmerk van de periode na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is zelfs dat zowel Peking als Washington een meer uitgebalanceerde meerlagige diplomatie ten opzichte van de Europese Unie heeft toegepast, waarbij ze sterk differentiëren tussen de Unie en de lidstaten.

Twee van de andere landen die de EU aanduidt als 'strategische partners', India en Brazilië, laten zich vooral leiden door hun regionale voorkeuren en hun handelsdoelstellingen, wat de EU niet veel ruimte laat om zich op diplomatiek vlak daartussen te voegen. Ten slotte blijft de concrete ervaring met betrekking tot de verhouding van de EU tot Rusland dubbelzinnig: we hebben hier te maken met de meest nabije buur, een strategische hoofdrolspeler bovendien, die op velerlei terrein echter een heel andere diplomatieke taal spreekt dan de normatief en multilateraal ingestelde Europese Unie.

Kortom, het ziet er niet naar uit dat het streven naar een reeks stevige strategische partnerschappen als hart van een nieuwe 'grote-mogendheidsdiplomatie' van de kant van de Europese Unie al een samenhangend diplomatiek antwoord heeft gekregen, van de kant van de EU zelf of van haar beoogde partners, terwijl de evaluatie door de EEAS van deze partnerschappen klaarblijkelijk weinig nieuws heeft opgeleverd.⁶

Wat betreft de test van het *nabuurshipbeleid* en in het bijzonder de beleidspraktijk ten opzichte van de

Arabishe Lente lijken de lessen tot dusver evenzeer tot een negatieve uitkomst te hebben geleid. Het betreft hier een beleidsveld of reeks beleidskwesties waarbij de Europese Unie beschikte over een bestaande *institutionele betrokkenheid* (Nabuurshipbeleid, Euro-Mediterraan Partnerschap EUROMED, enz.), die met allerlei middelen werd ondersteund in de vorm van economische hulp en openstelling van markten en die een duidelijk politiek belang had bij een tussenkomst ten gunste van democratisering en stabilisering. Dit is echter een crisis (of reeks achtereenvolgende crises) geweest waarin de gebeurtenissen onvoorspelbaar waren en waarin de *overlegdimensie* van de Europese diplomatie een duidelijk ongunstig effect had. Dientengevolge lijkt de diplomatieke speelruimte die in de eerste fasen van het proces van de Arabische Lente nog voor de Europese Unie als zodanig bestond, ongebruikt en zelfs afgesloten te zijn, terwijl in de plaats daarvan diplomatie door middel van *contactgroepen* en interventie door een *coalitie van bereidwillige landen*, met inbegrip van vooraanstaande lidstaten van de Unie, werd beproefd. Tegelijkertijd waren er andere vooraanstaande lidstaten die zich bewust van inmenging onthielden (bijvoorbeeld Duitsland; eindred.) en was er een tekenend gebrek aan consensus over de praktische aanpak van de uitdaging die manifest werd. Nu de crisis in Syrië dit jaar steeds heviger is geworden, is de inperking van de diplomatieke beleidsruimte zelfs nog pijnlijker aan de dag getreden.

Dergelijke problemen betekenen niet dat zich *op de lange termijn* geen doeltreffende diplomatie zou kunnen ontwikkelen, een diplomatie die steunt op een definitie van de vitale belangen van de Europese Unie, op de vaststelling van duidelijke prioriteiten en op de inzet van adequate economische, diplomatieke en desnoods militaire middelen ten behoeve van het organiseren van duurzame stabiliteit van het zuidelijk deel van de Middellandse-Zeeregio.⁷ Het probleem is dat het gebrek aan consensus over bemoeienis met de regio weleens negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de 'interne' diplomatie van de Europese Unie en belemmeringen zou kunnen opwerpen voor de toekomstige ontwikkeling van het vermogen van de Unie om aan crisismanagement te doen. Een ander probleem is dat de poging van de Europese Unie om haar diplomatiek optreden ten opzichte van de regio te baseren op specifieke *Europese normen en waarden* wellicht niet altijd samenvalt met de *eisen of aspiraties van de naties in de regio zelf* en dat dit beleid dus aan geloofwaardigheid zal verliezen.⁸

Ten slotte valt niet te ontkennen dat de resultaten van de beproeving waarvoor de mondiale en meer specifiek de *Europese financiële crisis* de Unie hebben gesteld, tot dusverre negatief zijn en dat de vooruitzichten dat al evenzeer zijn. Zelfs in de 21ste eeuw zou men de diplomatie als een werkterrein kunnen beschouwen dat afgeschermd is van binnenlandse politiek en van de gevolgen van economisch zwaar weer. Zoals de afgelopen twee jaar hebben laten zien, is dit echter absoluut niet het geval. Op twee manieren is er heel duidelijk sprake van een intensief verband tussen de financiële crisis binnen de eurozone en meer in het algemeen die in de Europese Unie als zodanig: in de *eerste* plaats zijn er de gevolgen van de inspanningen en middelen die worden gehanteerd om de crisis zelf te lijf te gaan; in de *tweede* plaats zijn er de gevolgen van de hantering van het crisismanagement voor de diplomatieke doeltreffendheid van de Unie als zodanig.

De *eerste* consequentie – de inspanningen en middelen die besteed zijn aan de aanpak van de crisis – hield in dat er binnen en buiten de Unie intense aandacht was voor de *diplomatie van de financiële crisis* – een diplomatie die nu juist *niet* noemenswaardig of rechtstreeks raakte aan het werk van de Hoge Vertegenwoordiger Lady Ashton en de Dienst voor Extern Optreden. De Voorzitter van de Europese Raad moest zich bijna uitsluitend richten op de interne diplomatie van het probleem van de overheidschulden, met soms wel *elke twee weken een nieuwe Eurotop*, maar tegelijkertijd moest de Voorzitter ook nauw betrokken zijn bij de diplomatie rond de G-8 en de G-20 in het kader van de inspanningen van deze groepen om het mondiaal economisch beheer te stutten. Ook bestond er gevaar dat het beleid van afzonderlijke landen van de Eurozone of EU-lidstaten op economische sleutel terreinen zou worden *generationaliseerd*, wat tot verdere spanningen leidde rond de status van de instellingen van de Europese Unie in de internationale economische diplomatie.

De *tweede* consequentie van het crisismanagement rond de eurocrisis – de gevolgen van de financiële crisis voor de *effectiviteit van de EU-diplomatie* in strikte zin – spelen een subtielere, maar niet minder negatieve rol. De middelen voor de ontwikkeling van een eigen diplomatie en diplomatiek apparaat van de Europese Unie zijn beperkt en de bereidheid van lidstaten extra middelen ter beschikking te stellen om de oprichting van de EEAS te ondersteunen bleek minimaal. In dezelfde tijd kwam echter de eigen diplomatieke dienst

van de meeste lidstaten onder budgettaire druk te staan, wat het verleidelijk maakte voorstellen te doen voor de overdracht van bepaalde diplomatieke werkzaamheden (zoals consulaire diensten) naar Europees niveau.⁹

Meer in het algemeen heeft de niet aflatende aandacht voor het *gebrek aan leiderschap* in de Europese Unie wat betreft de financiële crisis een subtiel maar steeds groter gevolg voor de geloofwaardigheid van de Europese diplomatie als zodanig.¹⁰ Dit heeft zich al voorgedaan in de betrekkingen met de nieuw opgekomen grote mogendheden en dit zet allerlei doelstellingen van de Europese diplomatie als het gaat om eisen voor aanpassing of pogingen voorwaarden op te leggen [in ontwikkelingssamenwerking, internationale handel, enz.] in een schril daglicht. Als de Eurozone zelf onderworpen wordt aan allerlei speciale voorwaarden, maatregelen en eisen in de sfeer van structurele aanpassing, hoe zwaar wegen dan de eisen van de Europese Unie op het wereldtoneel?

Besluit: schaduwen over Europese diplomatie

Dit artikel gaf een schets van de fundamentele veranderingen in de diplomatie die van invloed zijn op het zich ontwikkelend diplomatiek systeem van de Europese Unie. Enerzijds lijkt de Unie heel geschikt om een rol te spelen bij nieuwe vormen van diplomatie op vele niveaus en met vele belanghebbenden tegelijk. Wél biedt de hybride aard van de Europese diplomatie zelf niet altijd een stevige grondslag voor innovatie en ontwikkeling van deze nieuwe diplomatie. Anderzijds hebben de eerste twee-en-een-half jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon weer eens het bewijs geleverd van een van de klassieke waarheden van de diplomatie, namelijk dat onverwachte gebeurtenissen niet wachten tot elders het intern *overlegproces* en de opbouw van instellingen zijn voltooid. Uitdagingen van buitenaf hebben wat betreft *communicatie* en *onderhandelen* onzekere reacties uitgelokt, terwijl men zich in sommige lidstaten enigszins heeft afgezet tegen de vermeende uitbreidingszucht van de Dienst voor Extern Optreden. De gevolgen van de Europese financiële crisis hebben een schaduw geworpen over zowel de interne consolidatie als de externe invloed van de Europese diplomatie. Toch is het Europees diplomatiek systeem ook hechter geworden en heeft het de crisis vooralsnog overleefd. De vraag is of het systeem nu onderhevig is aan een reeks beperkingen die het nog geruime tijd zullen hinderen of slechts aan een aantal voorbijgaande uitdagingen,

en of de mogelijkheden en beleidsruimte waarin de Europese diplomatie het verschil kan maken, concreet, herkenbaar en hanteerbaar zullen zijn.

Michael Smith is Professor of European Politics op de Jean Monnet Leerstoel in het Department of Politics, History and International Relations aan Loughborough University, waar hij ook mededirecteur is van het *Centre for the Study of International Governance* (CSIG). Vertaling van dit artikel uit het Engels door Gerard J. Telkamp (eindredacteur *Internationale Spectator*).

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op mijn onderzoek in het kader van een Jean Monnet Multilateral Research Network dat is verbonden aan de universiteit van Loughborough, waarin ook de Universiteit Maastricht en de Katholieke Universiteit Leuven deelnemen. Zie Jean Monnet Multilateral Research Network. 'The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges'. De website van dit netwerk is te vinden via <http://dseu.lboro.ac.uk/>.
- 2 Dit voor de *Internationale Spectator* bestemde artikel is een uitgebreide, herziene en geactualiseerde bewerking van een paper dat was geschreven in het voorjaar van 2011: Michael Smith, 'Developing EU Diplomacy in a Challenging World', in: *EUSA Review*, juli 2011.
- 3 Brian Hocking & Michael Smith, 'An Emerging Diplomatic System for the European Union: Frameworks and Issues', in: *Cuadernos Europeos de Deusto*, nr 44, 2011, blz. 19-42.
- 4 Voor uiteenlopende visies op deze kwesties, zie: Joint Study, *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Brussel: Centre for European Policy Studies/Egmont Institute/European Policy Centre, 2010; R. Balfour, A. Bailes & M. Kenna, *The European External Action Service at Work: How to Improve EU Foreign Policy*, Brussel: European Policy Centre, 2011; M. Emerson,

- R. Balfour, T. Corthaut, J. Wouters, P. Kaczynski & T. Renard, *Upgrading the EU's Role as a Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Brussel: Centre for European Policy Studies/Egmont Institute/European Policy Centre/Leuven Centre for Global Governance Studies, 2011; S. Hemra, T. Raines & R. Whitman, *A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service*, Londen: Chatham House, 2011; en S. Lehne, *More Action, Better Service: How to Strengthen the European External Action Service*, Brussel: Carnegie Europe, 2011.
- 5 Michael Smith, 'European Responses to US Diplomacy: "Special Relationships"', *Transatlantic Governance and World Order*, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, jrg 6, 2011, no. 3-4, blz. 299-317.
 - 6 Voor de voorlopige evaluatie, zie EEAS, *Strategic Partners: Progress Report to the European Council, 16-17 December 2010*, Brussel. Voor een latere evaluatie, zie het voortgangsrapport gepubliceerd door de Hoge Vertegenwoordiger eind 2011: *Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission*, Brussel: EEAS, 22 december 2011.
 - 7 Sven Biscop, 'Mayhem in the Mediterranean: Three Strategic Lessons for Europe', *Egmont Security Policy Brief 19*, Brussel: Egmont Institute, 2011.
 - 8 Richard Youngs, 'What Next for the EU's Middle East Policy?' *E!Sharp Web Specials*, <http://www.esharp.eu/Web-specials/What-next-for-the-EU-s-Middle-East-Policy> (geraadpleegd op 25 maart 2011).
 - 9 Zie bijv. het 'non-paper' dat eind 2011 door twaalf EU-lidstaten werd gepresenteerd: *Non-Paper on the European External Action Service from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden*, 8 december 2011.
 - 10 Zie bijv. Charles Grant, 'The strategic consequences of the Euro crisis', in: *Europe's World*, najaar 2010, beschikbaar via http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21728/ThestrategicconsequencesoftheEurocrisis.aspx (geraadpleegd op 6 juni 2012); en Rob de Wijk, 'The geopolitical consequences of the Euro crisis', in: *Europe's World*, Summer 2012, beschikbaar via http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21977/language/en-US/ThegeopoliticalconsequencesofcrisisinEurope.aspx (geraadpleegd op 6 juni 2012).

Venezuela stabiel met dan zonder Chávez

De Venezolaanse president Hugo Chávez is vaak 'een gevaar voor stabiliteit' genoemd. Maar zijn mogelijke verdwijning als gevolg van kanker is nog gevaarlijker, voor Venezuela en de rest van de regio.

Deze zomer noemde de Amerikaanse Senator Marco Rubio Hugo Chávez 'een bedreiging voor de nationale veiligheid'. Volgens Rubio heeft Venezuela 'Iran geholpen (...), terrorisme gefaciliteerd en de narco-terroristen van de FARC een schuilplaats verschaft'.¹ Rubio is niet de eerste die in Chávez een veiligheidsrisico ziet. Voormalig Amerikaans minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice noemde hem het grootste gevaar voor stabiliteit in de regio.

En Chávez heeft bewezen een factor te zijn waar je rekening mee moet houden. De leider van de 'Bolivariaanse revolutie' verkondigt een socialisme Cubaanse stijl, met landonteigeningen en nationalisering van de economie. Hij is een excentrieke onruststoker, die Saddam Hoessein, Khadaffi, Assad en Ahmadinejad omhelsde, maar na 13 jaar weten vriend en vijand binnen en buiten Venezuela wat ze aan hem hebben, dat hij van plan is nog een tijdje te blijven en dat hij de steun heeft van een flink deel van de bevolking. De talrijke verkiezingen en referenda won hij vrijwel allemaal met een overtuigende meerderheid. Bij de komende presidentsverkiezingen van 7 oktober lijkt dat opnieuw te gaan gebeuren, ondanks de lamentabele staat van de economie, inflatie, corruptie en de toenemende criminaliteit.

Deze continuïteit wordt nu bedreigd door iets anders dan verkiezingen. In juni 2011 werd bekend dat Chávez aan kanker lijdt. Details over de aard van het gezwel, de precieze locatie van de tumoren en zijn levensverwachting werden de best bewaarde geheimen van Latijns-Amerika. Wat we weten over Chávez' gezondheid is gebaseerd op onofficiële informatie, talrijke bezoeken aan Cuba, waar hij behandeld wordt, en de lange perioden waarin hij fysiek te zwak was om in het openbaar te verschijnen. Chávez' presentie valt meteen op, vanwege zijn voortdurende aanwezigheid op tv en *twitter* in normale tijden. In juni 2011, toen hij voor het eerst geopereerd werd, bleef hij bijna een

maand in Cuba. Na afloop van vier sessies chemotherapie verscheen hij kaal op tv. In die periode schrapte hij het laatste woord in zijn revolutionaire slogan 'Vaderland, socialisme of de dood!' en veranderde het in 'vrijheid'.² 'Hier is geen dood, hier is alleen leven,' zei hij. In de twaalf maanden na het begin van zijn ziekte verbleef Chávez zeker drie maanden in Cuba, zijn volgers informerend via *twitter*.

The Wall Street Journal, *The Washington Post* en het Braziliaanse weekblad *Veja* publiceerden vermeende vertrouwelijke informatie van artsen die rond het medische team werkzaam zouden zijn. Zij vertelden dat in juni 2011 eerst een abces was verwijderd uit het bekken en enkele weken later een tumor uit de onderbuik. In februari is een tweede tumor operatief verwijderd, gevolgd door vier wekelijkse sessies van radiotherapie. In die zelfde maand publiceerde *Wikileaks* een interne email van het Amerikaanse intelligencebedrijf Stratfor, met vermeende onthullende details over Chávez' gezondheid. Het bericht uit december 2011 citeert 'een betrouwbare medische bron' volgens wie 'de tumor dicht bij de prostaat begon en zich heeft uitgezaaid in de darm'. De arts zegt verder dat 'de kanker is uitgezaaid in de lymfeklieren en in het beenmerg tot in de ruggengraat, dus zeer ernstig'.³ Het bericht maakt ook melding van een vermeend conflict tussen het Cubaanse en een Russisch medisch team over het type kanker en de benodigde behandeling. De Cubanen zouden Chávez nog twee jaar te leven geven, de Russen minder dan een jaar.

De Venezolaanse regering ontkent de informatie, die louter bedoeld zou zijn om Chávez' populariteit te ondermijnen in aanloop naar de verkiezingen van 7 oktober. Een vruchteloze poging overigens; het perfect geregisseerde imago van een president die vecht voor zijn leven om zijn land te dienen, maakte Chávez zo populair, dat sommige tegenstanders denken dat de kanker een verkiezingsstunt is. Slechts weken van de grote dag verwijderd oogt Chávez springlevend en kan hij rekenen op de overwinning. Maar als hij inderdaad zo ziek is als de genoemde informatie suggereert, dan zijn de garanties dat hij het einde van zijn termijn gaat

halen minimaal, waarmee de toekomst van Venezuela een stuk minder voorspelbaar is dan de afgelopen jaren.

Scenario's

Mocht Chávez gedurende de eerste helft van zijn mandaat, dus vóór 2016, overlijden, dan neemt de vicepresident de macht over. Deze moet volgens de Grondwet nieuwe verkiezingen organiseren. Voor het regime is dat een zeer delicate zaak. De erfgenamen van de revolutie weten maar al te goed dat geen van hen over voldoende charisma beschikt om Chávez' electorale succes te evenaren. Voor eventuele opvolging is niets geregeld; als de afgelopen periode iets heeft duidelijk gemaakt, dan is het wel dat de huidige machtsstructuur een 'tweede man' ontbeert. Chávez vroeg en kreeg toestemming van het parlement om vanuit Havana door te regeren. Zelfs toen hij fysiek niet eens meer in staat was om zijn taak uit te voeren – in april liet hij verstek gaan bij de Inter-Amerikaanse Top en bij de Dag van de Grondwet – delegerde hij zijn macht niet.

'Chávez vertrouwt zijn eigen schaduw nog niet', zei oppositie-parlementslid Carlos Berrizbeitia tegen persagentschap DPA. Chávez vertegenwoordigt vrijwel alle macht in Venezuela. Volgens de Venezolaanse politicoloog Carlos Romero is Chávez niet alleen staatshoofd, maar ook partijleider, opperbevelhebber van de strijdkrachten, leider van de revolutie, enz.: 'Als hij verdwijnt, zullen er meerdere "opvolgingen" zijn.' Een vaak genoemde kandidaat voor een toekomstig presidentschap is minister van buitenlandse zaken Nicolás Maduro, een voormalige metrobestuurder en een zeer loyaal en pragmatisch politicus. De vraag is of de meer radicale sleutelfiguren hem die positie gunnen, zoals de voorzitter van de Nationale Assemblée en voormalig militair Diosdado Cabello en de machtige minister van energie, Rafael Ramírez.⁴

De partij van Chávez, de Verenigde Socialistische Partij van Venezuela (PSUV), bestaat uit zeer verschillende partijen en bewegingen. Gecombineerd met de 'meerdere opvolgingen' is dat een perfect recept voor een interne machtsstrijd zodra Chávez als bindend element wegvalt. De uitkomst van die machtsstrijd is onzeker, evenals de uitslag van nieuwe verkiezingen. De kans dat de oppositie, gefrustreerd na 13 jaar vruchteloze pogingen om van Chávez af te komen, eindelijk verlost van hun charismatische rivaal, dan zou winnen, is groter dan ooit. Al zal deze brede waaier van zeer verschillende politieke stromingen, nu verenigd achter de gemeenschappelijke kandidaat Henrique Capriles Kandinski, alles moeten doen om

de eenheid te bewaren en een gemeenschappelijke strategie te formuleren.

Machtsstrijd

Een machtsstrijd binnen de regerende partij en de potentiële (of reële) winst van de oppositie – een ondenkbaar scenario voor veel revolutionairen – kunnen echter gemakkelijk leiden tot politieke en sociale onrust. Venezuela is een extreem gepolariseerd land, met grote groepen armen die zeer afhankelijk zijn gemaakt van de sociale voorzieningen van de staat aan de ene kant, en aan de andere kant een kapitaalcrachtige midden- en bovenklasse die systematisch buiten de macht worden gehouden. Het land telt grote groepen emotionele Chávez-stemmers, bang om hun sociale voorrechten te verliezen, maar ook radicale, conservatieve sectoren in de oppositie, die in 2002 zelfs een staatsgreep tegen Chávez probeerden, en die de strijdbijl nooit hebben begraven. Bijzonder zorgwekkend in deze context is de wijdverbreide aanwezigheid van wapens onder de bevolking.

Politieke onrust kan direct gevolgen hebben voor de olie-export, de basis van de Venezolaanse economie en de bron waaruit de sociale programma's worden betaald en waarmee de revolutie zijn kiezers aan zich bindt. De meeste olie verlaat het land vanuit Maracaibo, de hoofdstad van de olierijke provincie Zulia, traditioneel een bolwerk van de oppositie. Onzeker is wat de militairen zouden doen om de orde te handhaven of om de olie-export veilig te stellen. Ondanks pogingen de strijdkrachten te politiseren, salarissen te verhogen en officieren met allerlei privileges te verwennen, is er geen garantie dat alle militairen per definitie de revolutie zouden verdedigen. Chávez beseft dat en heeft een reservistenleger gevormd, bestaande uit tienduizenden gewapende burgermilities, die trouw zijn aan de revolutie en die zijn opgeleid om hun leven te geven voor de Bolivariaanse revolutie.

In juli benoemde Chávez vijf vertrouwelingen tot lid van een nieuw gecreëerde Staatsraad, voorgezeten door de vice-president, die de macht moet overnemen als hij zou moeten aftreden. De institutie stond al genoemd in de nieuwe Grondwet van 1999, maar zij is pas nu geactiveerd, 'om de rol van de Staat te vervullen en aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling van het land', aldus vice-president Elías Jaua. De activering van de Staatsraad is in Venezuela geïnterpreteerd als een poging een toekomstig machtsvacuüm te voorkomen. Andere leden zijn Chávez' oude vriend en voormalig vice-president José Vicente Rangel, ambas-

sadeurs Roy Chaderton en Germán Mundaraín, admiraal Carlos Giacopini en de schrijver Luis Britto.

Externe gevolgen

Post-Chávez-scenario's mogen zich verheugen in de grote belangstelling van Venezuela's buren, vrienden en vijanden. Iedere verandering kan grote gevolgen hebben, in de eerste plaats voor de Caribische landen die profiteren van lucratieve olieafspraken met Venezuela in ruil voor loyaliteit, meestal door Chávez persoonlijk geïnitieerd. Vooral socialistisch Cuba is zeer afhankelijk geworden van de 90.000 vaten gesubsidieerde ruwe olie die het dagelijks ontvangt. Bijzonder kwetsbaar zijn ook buurlanden als Colombia en de Koninkrijksdelen Curaçao, Aruba en Bonaire, die in het verleden steevast een doorslaggevende rol speelden bij onrust of gewelddadige regimewisselingen in Venezuela, in termen van wapenleveranties of het fungeren als *safe haven* voor vluchtelingen en politieke activisten.

Bondgenoten, waaronder *China, Cuba, Rusland en Iran*, maar ook de grote rivaal de *Verenigde Staten*, zullen hun best doen invloed uit te oefenen op Venezuela's zoektocht naar een nieuw machtsevenwicht – Rusland zou al een *task force* hebben om te helpen bij een post-Chávez transitie – maar ze hebben niet *per se* dezelfde belangen. China en Rusland zien Maduro als hun favoriete opvolger. De Verenigde Staten prefereren de oppositie aan de macht, maar vinden van de revolutionaire hoofdrolspelers Maduro het meest acceptabel, omdat hij in staat zou zijn de huidige belabberde bilaterale relaties te verbeteren – reden voor Iran om hem juist niet te willen.⁵

Cuba, volledig verantwoordelijk voor de Venezolaanse *intelligence* en met adviseurs bij het Venezolaanse leger en het ministerie van defensie, zou een voorkeur hebben voor Adán Chávez, Hugo's invloedrijke broer en voormalig ambassadeur in Cuba. Hij zou de beste garantie zijn voor de voortgang van de olieleveranties. Adán is een ideologische *hardliner*, die tijdens een van Hugo's operaties in Cuba waarschuwde dat de 'gewapende strijd' niet moet worden uitgesloten, 'als een onontkoombaar instrument om het revolutionaire programma toe te passen en te ontwikkelen'.⁶ In termen van stabiliteit kunnen velen wensen dat Chávez gelijk had toen hij zei dat hij volledig genezen is en in staat is om, zoals hij in januari meldde, tot 2031 aan de macht te blijven.

Edwin Koopman is Latijns-Amerika-correspondent voor *Trouw, Elsevier* en de VPRO. Hij is auteur van *De Oliekoning. Hugo Chávez en de beloftes van zijn Latijns Amerikaanse revolutie* (Podium, 2011).

In het aprilnummer van dit blad verscheen van de hand van Sam Streefkerk het artikel 'Chávez: vermoeide bokser bezig aan tweede jeugd?' (blz. 201-205).

Noten

1 <http://www.politico.com/news/stories/0712/78385.html> (bezocht 18 juli 2012).

2 'Presidente Chávez cambia el lema "Patria socialista o muerte" por "Patria socialista y Victoria"; in: *El Mundo*, 28 juli 2011, <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politica/presidente-chavez-cambia-el-lema--patria-socialist.aspx> (bezocht 18 juli 2012)

3 The global intelligence files, Re: INSIGHT - VENEZUELA - Update on Chavez's health, power struggle, etc. - VZ302, http://wikileaks.org/gifiles/docs/202526_re-insight-venezuela-update-on-chavez-s-health-power.html (bezocht 18 juli 2012).

4 'A Caracas, la succession de M. Chavez se prepare', in: *Le Monde*, 6 mei 2012.

5 The global intelligence files, a.w. noot 3.

6 'Adán Chávez llama al PSUV a no "olvidar" la lucha armada', in: *El universal*, 27 juni 2011, <http://www.eluniversal.com/2011/06/27/adan-chavez-llama-al-psuv-a-no-olvidar-la-lucha-armada.shtml> (bezocht 18 juli 2012).

Geopolitieke dynamiek van China's jacht op energiebronnen in Brazilië

De Chinese economie heeft de afgelopen decennia reuzensprongen gemaakt. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw groeit het bruto binnenlands product met jaarlijks gemiddeld 9,5%. Verwacht wordt dat China rond 2027 de Verenigde Staten zal passeren als grootste economie ter wereld (op basis van het BBP). Als gevolg van die groei en de daarmee gepaard gaande toename in welvaart kent het land een expanderende vraag naar energie. Omdat China's eigen energiebronnen te beperkt zijn, moet het op zoek naar buitenlandse partners om in deze toenemende vraag te kunnen voorzien.

In deze nieuwe ontwikkeling spelen allerlei actoren en nieuwe internationale allianties een rol. Overheden vergroten hun invloed op de energiemarkt via staatsbedrijven en ze zijn, ten koste van private partijen, steeds vaker zelf direct betrokken bij energiepolitieke vraagstukken. Dat leidt tot toenemende geopolitiserings van de mondiale energieverhoudingen en verhoogt de concurrentie in de energiesector. De nieuwe dynamiek die hierdoor ontstaat, vormt een potentiële bedreiging voor bestaande machtsverhoudingen, op economisch vlak, maar ook ideologisch: nieuwe spelers in de wereldeconomie baseren hun handelen meestal niet meer op de traditioneel westerse liberale waarden, die zo lang dominant zijn geweest in de internationale politiek-economische betrekkingen.

Een interessante casus binnen dit thema is de handelsrelatie tussen China en Brazilië. Brazilië neemt als grootste economie van de Latijns-Amerikaanse regio een belangrijke internationale handelspositie in. De groeiende export van energie draagt sterk bij aan de groei van de Braziliaanse economie. Deze groei leidde in 2001 tot de classificatie van Brazilië als BRIC-land door *Goldman Sachs*, waarmee het Braziliaans economisch potentieel door internationale financiële instituties werd bevestigd. De handelsrelatie tussen China en Brazilië en de geopolitieke dynamiek van deze opkomende economieën illustreren de *impact* van verschuivende (handels)relaties op het bestaande machtsverhouding. De vraag is dan ook: leidt deze ontwikkeling op termijn tot dominantie van een alternatieve economische ideologie in een multipolaire wereld?

Chinese investeringen in Brazilië

China investeert voor miljarden dollars in Afrika, het Midden-Oosten, Rusland en Canada – en dat zijn niet toevallig regio's die overvloedig beschikken over grondstoffen als olie, gas, steenkool en ijzererts. China heeft deze grondstoffen niet alleen hard nodig, maar het vergroot daarmee ook de economische invloed van zijn bedrijven. Sinds het begin van dit millennium wordt China ook steeds actiever in Latijns-Amerika: in Venezuela, Chili, maar toch vooral in Brazilië, het grootste land van het continent. China investeert aanzienlijk in zowel de Braziliaanse infrastructuur als in de grondstoffen-, voedsel- en energiesector. Zo kondigde het in 2010 een investering aan van tien miljard dollar in de diepzee-oliereserves, die zich uitstrekken voor de kusten van Rio de Janeiro tot aan São Paulo, terwijl in dat zelfde jaar het Chinese oliebedrijf een aandeel van 40% (ter waarde van 7,1 miljard dollar) kocht in oliemaatschappij *YPF Repsol Brazil*.

Duurzaam strategisch partnerschap

China en Brazilië zijn niet altijd vanzelfsprekende (handels)partners geweest. Pas in 1974 ondertekenden de landen een verdrag waarin de komst van ambassades op elkaars grondgebied werd vastgelegd. In 1994 betitelde China Brazilië officieel als 'strategische partner', na ondertekening van een aantal losse economische en handelsverdragen.¹ In dat zelfde jaar ondertekenden beide landen het *China-Brazil Earth Resources Satellites* (CBERS)-programma, dat hun samenwerking op het gebied van technologie bekrachtigde. Beide landen opereren collegiaal in fora zoals BRIC, G20, G5, WTO en de BASIC-groep (een partnerschap tussen Brazilië, Zuid-Afrika, India en China). Deze voorbeelden illustreren het intensief gezamenlijk optreden van China en Brazilië in een bredere internationale context, die een strategische economische samenwerking vergemakkelijkt.

De samenwerking in het CBERS-programma tekent de uitgebreide uitwisseling van kennis en wetenschap tussen beide landen. CBERS is een overeenkomst tussen twee ontwikkelingslanden die zich onafhankelijk van het Westen hebben willen ontplooi-

en. Wetenschap, kennis en ervaring, vooral wat betreft de energiesector, zijn van groot belang voor China. Brazilië kan daarin veel betekenen voor zijn Chinese partner: het beschikt over diepgaande kennis over het opwekken van hydro-energie en het boren naar (soms zeer) diepgelegen olievelden in zee – kennis die de Chinese overheid zeer goed kan gebruiken voor omvangrijke infrastructurele projecten in eigen land. De Braziliaanse oliemaatschappij Petrobrás² begeleidt en ontwikkelt in China de bouw van dammen en olieplatforms op zee.

Recente verdragen, zoals het *Joint Action Plan* en het *Memorandum of Understanding on Oil, Equipment and Financing* (2009, en herzien in 2010), vormen de hoekstenen van een omvangrijk en intensief partnerschap op uiteenlopende gebieden, zoals politiek, financiën, landbouw, cultuur en klimaat. Het belang van het partnerschap wordt door vertegenwoordigers van beide landen onderstreept. De voormalige president van Brazilië, Lula da Silva, verwoordde het als volgt: 'We want this [Sino-Brazilian] relationship to be a paradigm for South-South relations.' Van Chinese zijde hebben onder anderen Deng Xiaopeng (1988), Jiang Zemin (2001) en Hu Jintao (2004) zich positief uitgesproken over de samenwerking. Bovendien onderstreepten zij het streven naar een onafhankelijker positie van beide landen ten opzichte van de gevestigde economische en politieke orde. Onderdeel van dit streven vormt het temperen van Amerikaanse invloed.

Handel en investeringen

In 2010 bedroegen de totale Chinese investeringen in Brazilië meer dan 29,5 miljard dollar, volgens de *Conselho Empresarial Brasil-China*.³ Het gezamenlijke Chinees-Braziliaanse aandeel in de wereldhandel steeg van 4,6% in 2000 tot 10,1% in 2009. In 2011 is China zelfs uitgegroeid tot de belangrijkste handelspartner van Brazilië, vóór de Verenigde Staten. China is thans de tweede grootste economie ter wereld, Brazilië staat op de zevende plaats. De Braziliaanse binnenlandse productie wordt beschermd tegen de goedkope Chinese importproducten via regelgeving en tarieven. Zodoende is er hier geen sprake van een unilaterale handelsrelatie, zoals China die met veel Afrikaanse landen heeft. Er zijn immers ook Braziliaanse bedrijven actief op de Chinese markt, zoals Petrobrás, Ambrair, CVRD en Embraco. China heeft een aandeel van 17,4% in de totale Braziliaanse export, terwijl China 14,5% van de totale Braziliaanse import (MDIC/Secex) vertegenwoordigt.⁴ Deze gegevens

illustreeren de geweldige strategische en economische betekenis van de Sino-Braziliaanse handelsrelaties, alsmede de rol die zij in de wereldeconomie spelen.⁵

Met de vele investeringen die China in Brazilië doet, wordt het land minder afhankelijk van traditionele olie- en gasbronnen uit het politiek steeds minder stabiele Midden-Oosten. China's staatsbedrijven kenmerken zich door een risicomijdend investeringsbeleid, dat gericht is op diversificatie en stabiliteit. Tevens wil China de blootstelling aan fluctuerende grondstofprijzen zoveel mogelijk verminderen door het aanbod te vergroten. Meer dan 90% van alle Chinese investeringen in Brazilië is daarom gericht op het ontginnen van natuurlijke grondstoffen. De Chinese overheid speelt hierin een grote rol, omdat zij via de staatsbank tegen zeer lage tarieven deze investeringen kan stimuleren.

Sinds zijn toetreding tot de WTO in 2001 zoekt China actief naar mogelijkheden de internationale concurrentiepositie van Chinese bedrijven te vergroten. Het veroveren van nieuwe markten om deze groei mogelijk te kunnen blijven maken, werd vastgelegd in de 'Going Global'-strategie. Het opkopen van bedrijven met een sterke technologische kennisbasis zorgt ervoor dat China op dat terrein niet achterblijft. Zeker niet onbelangrijk is China's motief via strategische investeringen de politieke invloed te vergroten. China heeft daarvoor in Latijns-Amerika een goed moment uitgekozen: de aanwezigheid van de Verenigde Staten is daar na de Koude Oorlog geleidelijk verminderd en sinds '9/11' zelfs sterk afgenomen. De politieke aandacht van Washington verschoof naar de *War on Terror*; aan de Latijns-Amerikaanse invloedssfeer werd minder waarde gehecht. Zo heeft China zich steeds beter kunnen nestelen in de traditionele 'achtertuin van de Verenigde Staten'.

Samenwerking in de energiesector

De Chinese investeringen in Brazilië concentreren zich in de mijnbouw, de olie- en staalindustrie, alsmede in de infrastructuur voor deze industrieën. Tweederde van deze investeringen betreft de energiesector: een 'beladen sector', met geopolitieke dimensies, omdat fossiele brandstoffen en hun bronnen nu eenmaal eindig zijn.

Onlangs zijn grote hoeveelheden olie in de Braziliaanse zeebodem ontdekt, waaronder de grootste ontdekking op het Westelijk Halfrond van de laatste 30 jaar: de oliebronnen in het Tupi-veld. Hierdoor is het belang van Brazilië als olieleverancier voor China (dat voor 55% afhankelijk is van olie-invoer)

alleen nog maar toegenomen. China heeft zich intussen verzekerd van 200.000 à 300.000 vaten olie per dag wanneer de productie uit het Tupi-veld eenmaal gaat lopen, en wel tegen een lening van 10 miljard dollar,⁶ onder meer via staatsgefinancierde ondernemingen, zoals het nationale oliebedrijf Sinopec. Brazilië verwelkomt deze investeringen, als onderdeel van zijn streven tegen 2020 de *derde olieproducent van de wereld* te zijn. Petrobrás presenteerde in juli 2011 een vijfjarig investeringsplan, waarin een investering van 225 miljard dollar in de energiesector werd aangekondigd.

China probeert verder via *joint-ventures*, fusies, overnames, leningen en transacties zijn aanwezigheid in de Braziliaanse energiesector te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van een 303 km lange gaspijplijn, die onderdeel uitmaakt van een netwerk van 1.200 km van het noordoosten naar het zuidwesten van Brazilië. Deze pijplijn is onder andere aangelegd om de export van vloeibaar aardgas (LNG) naar China te faciliteren. Andere belangrijke strategische investeringen zijn gedaan in bijvoorbeeld de megahaven *Puerto de Açu*, zeer nuttig voor invoer van Chinese goederen en uitvoer van grondstoffen. Deze haven moet de allergrootste Chinamax-containerschepen kunnen ontvangen; deze schepen kunnen per keer 400.000 ton aan ijzererts, graan, soja en miljoenen vaten olie verwerken. Een ander, zeer recent voorbeeld is de samenwerking van Brasil-China Petróleo (BRCP) met het Chinese Baoji Oilfield Machinery om apparatuur te produceren voor olieboringen op land en in zee. De belangrijkste *joint-venture* in de ijzerertsindustrie omvat het Braziliaanse CVRD, het Chinese Boasteel en het Luxemburgse Arcelor. Gezamenlijk bouwen zij een staalfabriek ten behoeve van de Braziliaanse auto- en vliegtuigindustrie, waarmee een bedrag van maar liefst acht miljard dollar is gemoeid.

De groeiende Chinese aanwezigheid in Latijns-Amerika interpreteren de Verenigde Staten als een *zero-sum game*.⁷ In die context wordt elke nieuwe Chinese investering onmiddellijk beschouwd als een verlies van Amerikaanse macht op de internationale energiemarkt. Overheden zijn ten koste van private partijen steeds meer betrokken bij investeringen in de energiesector en dat heeft tot toenemende geopolitisering van de mondiale energieverhoudingen geleid. Het gaat bij dit alles dus om relatieve macht, ook al omdat energiebronnen beperkt zijn. Niet voor niets is er in het Amerikaanse Congres sceptisch gereageerd op het groeiende aandeel van China in de Latijns-Amerikaanse energiehandel. Zo verklaarde Congreslid

Dan Burton in april 2005 ‘... consider China’s actions in Latin America as the movement of a hegemonic power into our hemisphere.’

De geopolitieke dynamiek van Washington versus Beijing

China’s toenemende aanwezigheid op de Braziliaanse energiemarkt heeft in de eerste plaats ten doel de groeiende binnenlandse energievraag op te kunnen vangen. Maar de Sino-Braziliaanse samenwerking draait niet alléén om materiële belangen. Bij investeringen in sectoren als infrastructuur en wetenschap gaat het niet in de eerste plaats om economisch gewin. China wil onafhankelijk zijn in zijn internationale betrekkingen. Het wil zijn eigen waarden en beginselen handhaven en niet mee worden gezogen in de westerse ideologische dominantie. Dát is waar het China in zijn partnerschap met landen als Brazilië óók om gaat. Het biedt China én zijn partners de mogelijkheid onafhankelijk van het Westen te opereren, met behoud van eigen uitgangspunten, principes en handelwijze.

Het groeiend aandeel van China en Brazilië in wereldpolitiek en wereldeconomie heeft als gevolg dat bestaande spelregels ter discussie komen te staan, zeker in een wereld waarin de vraag naar grondstoffen en energie blijft toenemen en waarin landen als Brazilië daardoor meer touwtjes in handen krijgen. Economisch onafhankelijke landen kunnen autonome politieke en economische keuzen maken. Brazilië is sinds december 2005 ‘bevrijd’ van het IMF en van de daaraan verbonden neoliberale doctrine. President Lula da Silva geloofde in het verhogen van de koopkracht van de middenklasse en vergrootte zo de binnenlandse afzetmarkt. De binnenlandse industrie is daardoor minder afhankelijk geworden van export en geniet tevens *bescherming* tegen dumping van buitenaf. Dat zijn normen en waarden die lijnrecht tegenover het neoliberale gedachtegoed van de ‘Washington Consensus’ staan.

Economische ontwikkeling via de vrije-markteconomie wordt belichaamd in neoliberale instituties zoals de Wereldbank en het IMF. De Chinese alternatieve benadering van economische groei via een gefaseerde economische liberalisering, geleid door een sterke autoritaire staat, is de afgelopen jaren ook zeer succesvol gebleken. In 2004 heeft men hier de term ‘Beijing Consensus’ aan gegeven.⁸ Deze kan worden uitgelegd als niet-moralistisch en omvat basiswaarden zoals géén inmenging in binnenlandse aangelegenheden (waaronder mensenrechten, drugsbeleid en belas-

tingheffing). Brazilië is met een verleden van koloniale uitbuiting en autoritaire regimes zonder meer uniek in zijn huidige economische ontwikkeling, maar ook andere Latijns-Amerikaanse landen zijn hun beleid meer op deze principes gaan baseren.⁹ Dit betekent dat de Zuid-Zuid-alliantie die China en Brazilië gezamenlijk vormen, losstaat van westerse (economische) principes, vertegenwoordigd door de 'Washington Consensus', die vrije handel in een democratisch systeem voorstaat.

De grootschalige investeringen van China in Brazilië ontnemen westerse economieën bovendien de mogelijkheid op een traditionele manier (bijvoorbeeld via IMF-leningen) invloed uit te oefenen op deze landen. De invloed van westerse landen en instituties zal door deze nieuwe ontwikkelingen nog veel verder afnemen. China en Brazilië bieden door hun intensieve handelsrelatie en groeiende wederzijdse afhankelijkheid een reëel ideologisch alternatief voor economische ontwikkeling.

Conclusie

De handelsrelatie tussen Brazilië en China is zeer significant, maar het meten van de *impact* hiervan op de bestaande internationale machtsverhoudingen is een duister gebied. Er zijn aantoonbare spanningen in de Verenigde Staten over de aanwezigheid van China in Latijns-Amerika, in het bijzonder Brazilië. Daarbij moet worden bedacht dat de opkomst van de politieke relatie tussen China en Brazilië in een ontwikkelingsfase verkeert, waarvan de uitkomst moeilijk te voorspellen is. Toch is een verschuiving van normen en waarden in de energiesector reeds merkbaar. Normatieve bemoeienis van westerse landen met binnenlandse aangelegenheden van energieproducerende landen is de afgelopen jaren sterk afgenomen.

De recente toenadering van Brazilië en China draagt bij tot een discussie over machtsverhoudingen, waarbij macht gedefinieerd wordt als economische invloed en het vermogen economische belangen te behartigen. Daarin boeken beide landen grote vooruitgang. Het uitdrukkelijk uitgesproken doel een tegenwicht te vormen tegen de macht van de Verenigde Staten spreekt tot de verbeelding. Maar hoewel China en Brazilië een onafhankelijke mening hebben, worden ze niet graag als anti-Amerikaans gezien. De strategische relatie dient de ambitie van beide landen een grotere rol te spelen in het bevorderen van wereldvrede en economische ontwikkeling. In deze uitdagende tijden van financiële crisis en energietekorten worden

deze 'nieuwe' grote mogelijkheden de kansen geboden het internationale systeem te transformeren.

Drs Jan Hopstaken is recent afgestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam. Tijdens zijn studie Internationale Betrekkingen was hij verbonden aan het onderzoeksproject *The political economy of Energy*.

Noten

- 1 Jiang Shixue, 'On the Development of Sino-Latin American Relations', Chinese Academy of Social Sciences, *China International Studies*, winter 2007, no. 9, blz. 76-102.
- 2 Petrobrás – een semi-overheids energie-multinational, actief in 28 landen – is, gemeten naar omzet, het grootste bedrijf van Latijns-Amerika. In 2010 werd Petrobrás het op vier na grootste bedrijf ter wereld (gemeten in marktwaarde). Het bedrijf is toonaangevend in het ontwikkelen van hoogwaardige technologie op het gebied van diepzee-olieproductie.
- 3 De CEBC richt zich op de Chinees-Braziliaanse handelsrelaties en bevordert en ondersteunt de economische samenwerking.
- 4 Célio Hiratuka, 'Brazil and China economic relations', op het LASA Congres 2012 te San Francisco.
- 5 John Whalley & Dana Medianu, 'The Deepening China Brazil Economic Relationship, Trade Policy', *CESIFO Working paper No. 3289*, december 2010, blz. 4.
- 6 Carlos Pereira & João Augusto de Castro Neves, 'Brazil and China: South-South partnership or North-South Competition', *Foreign Policy at Brookings, Policy Paper Nr. 26*, 2011.
- 7 Frank A. Verrastro, Sarah O Ladislav, Matthew Frank & Lisa A. Hyland, *The geopolitics of energy: emerging trends, changing landscapes, uncertain times*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2010.
- 8 Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, Londen: The Foreign Policy Centre, 2004.
- 9 Alex E. Fernandez Jilberto & Barbara Hogenboom, *Latin America Facing China: South-south relations beyond the Washington consensus*, Berghahn Books, 2010, blz. 85.

Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp als ‘symptoom’ van een multipolaire wereld: opkomst of terugkeer van ‘niet-traditionele hulpdonoren’

Tijdens een recente reis naar Bangladesh schilde ik voor de hitte in een theehuis in een dorp nabij het stadje Gazipur. Het etablissement had een koelkast die stroom betrok van zonnepanelen, die de eigenaar had ontvangen van een steunprogramma voor het kleinbedrijf. Op zich zelf was dit niet ongewoon. Er opereren in dit deel van de wereld immers veel projecten van dergelijke aard. Op de koelkast hing een zelfklever met de naam en het logo van de sponsor: een Chinese ontwikkelingsbank. ‘O, doen ze dat ook al?’, vroeg één van mijn medereizigers wat verwonderd en geamuseerd toen hij de sticker zag. Wat in de volksmond ‘ontwikkelingshulp’ heet, is immers een activiteit die in onze publieke opinie doorgaans geassocieerd wordt met blanke, westerse hulpverleners.

Dat is niet onbegrijpelijk. In 2010 bedroeg het mondiale volume aan officiële ontwikkelingsbijstand en humanitaire hulp bijna 137 miljard dollar. Daarvan was het merendeel afkomstig van de 24 donorlanden in het comité voor ontwikkelingsbijstand of DAC van de OESO. Binnen het DAC zijn de Verenigde Staten de grootste afzonderlijke donor. Met de opkomst van nieuwe industrielanden en de inkringing van de ruimte voor internationale, westerse hulp in een aantal conflictgebieden gedurende de laatste vijftien jaar wordt de mondiale hulpbranche echter geconfronteerd met hulpdonoren die niet tot het DAC of zelfs tot de OESO behoren. De komst van die zogeheten niet-traditionele en opkomende donoren draagt bij tot de complexiteit van de hulpsector. Vaak werken ze ook buiten de internationale platformen en richtlijnen die de klassieke hulpinstanties hanteren.

Niet zo’n recent gegeven

Het is in feite correcter te spreken van een *terugkeer* of *renaissance* van hulpdonoren van buiten de OESO. Hun bestaan is immers helemaal niet nieuw. Sinds de opkomst van de internationale ontwikkelingshulp na de Tweede Wereldoorlog, in het kader van de dekolonisering en de

bipolaire wereldorde, is het hulplandschap onmiskenbaar gedomineerd door OESO-donoren. Die werden echter vaak geconfronteerd met andere donorgroepen, met een eigen, rivaliserende aanpak, eigen drijfveren en belangen. In de periode 1969-1988, bijvoorbeeld, was het mondiale donorlandschap opgedeeld tussen de OESO- en DAC-landen, die samen tweederde tot driekwart van het volume aan hulp voor hun rekening namen; de organisatie van olie uitvoerende landen OPEC en haar lidstaten, die een tiende tot een vijfde van de mondiale hulp inbrachten en in 1975 zelfs gemiddeld 7,5% van hun bruto binnenlands product aan hulp besteedden;¹ en de Sovjetunie en haar economisch gemenebest (Comecon), die instonden voor gemiddeld een tiende van de hulp.

Ook het gebruik van ontwikkelingsbijstand en humanitaire hulp als kanaal voor het wegbereiden van economische vestiging, ideologische beïnvloeding en het sturen van processen van sociale verandering in de mondiale periferie is niet nieuw. De hulp die de OPEC en haar Arabische lidstaten leverden, nam toe met de stijging van de petroleumrijzen na het OPEC-embargo van 1971. Saoedi-Arabië, toen al een militaire satelliet van de Verenigde Staten en traditioneel bewaarder van de heilige plaatsen van de islam, wilde de verspreiding van het communisme in de islamitische wereld en in Afrika tegengaan en de officiële wahhabitisch-soennitische versie van de islam verspreiden. Daarentegen hadden andere OPEC-landen, zoals Libië onder Kadhafi, een eigen model van socialisme, dat ze in de rest van de Arabische en Afrikaanse sfeer probeerden uit te voeren. De hulp vanuit de Sovjetunie en de Comecon was vooral gericht op de socialistische broederlanden. Dat waren armere of strategische lidstaten van de Comecon zelf, zoals Cuba en Mongolië. Maar het waren ook niet-lidstaten, waar de machthebbers experimenteerden met een marxistisch en socialistisch beleid, zoals Zuid-Jemen en Ethiopië. Vaak

werd hulp in onderwijs en gezondheidszorg gekoppeld aan militaire bijstand.

Wat stelt de inbreng van de opkomende en niet-traditionele donoren concreet voor in het mondiale volume van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp?² Om een beeld te krijgen van de verhoudingen biedt onderstaande grafiek een overzicht van vijf jaar hulp die geboden werd door traditionele in vergelijking met niet-traditionele donoren. Op het eerste gezicht lijkt de inbreng van de opkomende donoren in de ontwikkelingsbijstand wel degelijk aanwezig, maar toch niet in die mate dat van een grote verschuiving kan worden gesproken. Ze lijkt niet spectaculair toe te nemen. Het aandeel van humanitaire hulp en noodhulp van buiten de OESO en het DAC ziet er zelfs volledig onbeduidend uit.

Dat brengt ons bij een belangrijke kanttekening bij figuur 1 – trouwens bij hulpstatistieken in het algemeen, d.w.z. de weerspiegelde *officiële* hulp die de betrokken donorinstanties rapporteerden aan de OESO en aan de humanitaire coördinatie van de VN. En omdat nogal wat opkomende en niet-traditionele donoren dit niet of slechts gedeeltelijk doen of maar recentelijk zijn begonnen te doen, omvat figuur 1 slechts een deel van het hulpvolume van buiten de OESO en haar kerngroep van donorlanden. Indien de niet-gerapporteerde hulp of hulp die via informele kanalen of onder een andere benaming geleverd werd zou zijn opgenomen, dan zou het aandeel van de donoren buiten de OESO en het DAC duidelijk groter zijn geweest.³

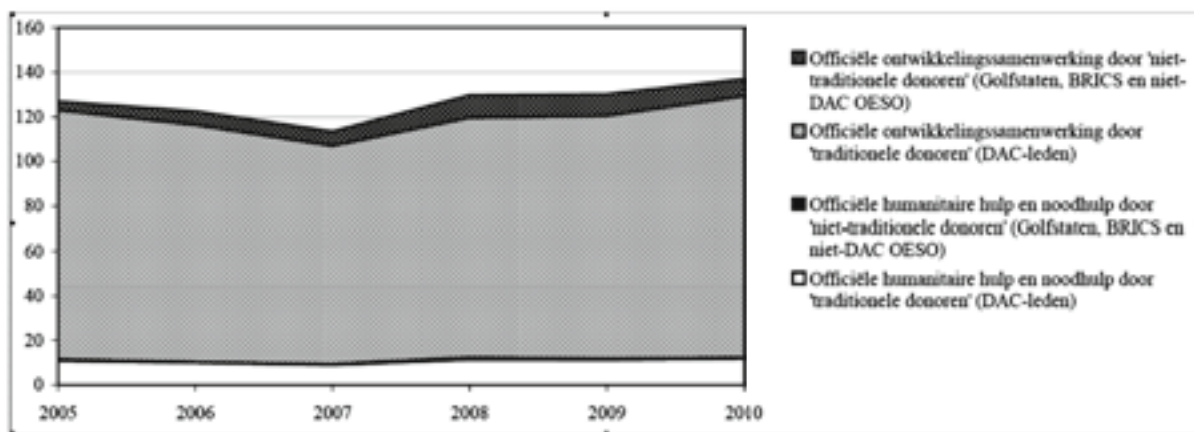
Verscheidenheid als gemeenschappelijk kenmerk

Wie zijn die nieuwe, of terugkerende, donoren? Zoals figuur 2 suggereert, bestaan er drie grote categorieën. Een *eerste categorie* wordt gevormd door staten en economieën die lid zijn van de OESO, maar *niet* van het DAC. De belangrijkste donorlanden binnen deze categorie zijn Turkije, Taiwan, alsmede jonge EU-lidstaten zoals de Visegrad-landen (Tsjechië, Slowakije, Polen en Hongarije). De patronen van de hulp binnen deze categorieën lopen sterk uiteen.

De gerapporteerde officiële ontwikkelingsbijstand van Turkije, dat noodhulp levert sinds juni 1985 en sinds januari 1992 een eigen overheidsagentschap voor internationale samenwerking heeft, *vervijftienvoudigde* tussen 2001 en 2010. Ze bestaat vooral uit bilaterale hulp en concentreert zich op het Zwarte-Zeegebied, Centraal-Azië, Pakistan, Irak en de Balkan. Dit zijn allemaal contexten die ooit deel uitmaakten van een bredere Turkse politieke sfeer of het zijn handelspartners en investeringsgewesten. De laatste jaren was Turkije ook een donor van humanitaire hulp aan Libië, Somalië en andere Afrikaanse crisisgebieden en het land ontwikkelt ook een samenwerkingsbeleid in een aantal *niches*, zoals het door niemand erkende Somaliland.

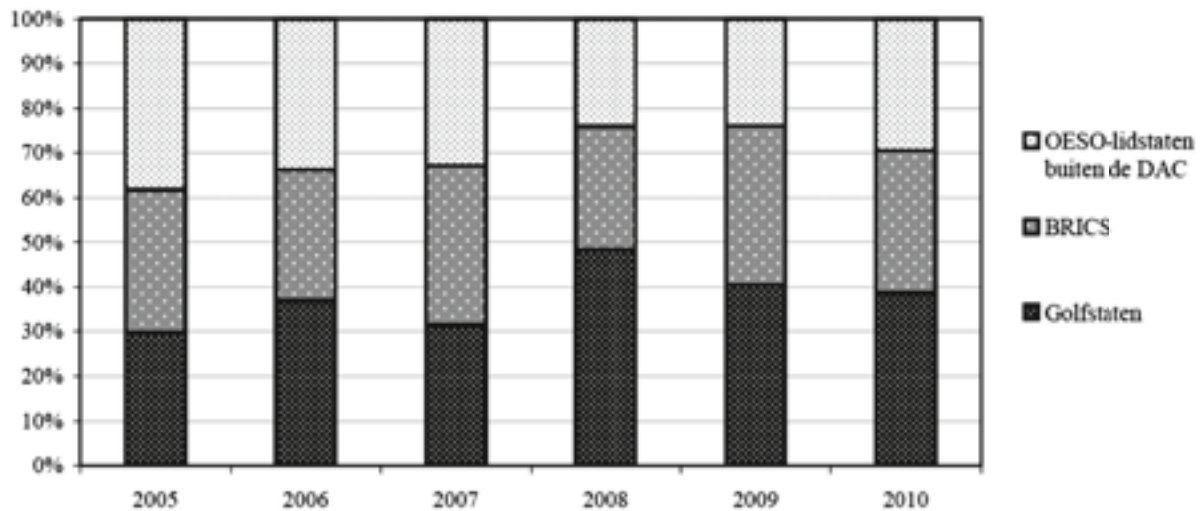
Het economisch welvarende maar diplomatiek door weinig landen erkende Taiwan is al een officiële hulpdonor met een eigen agentschap sinds 1988. Het land ziet hulpbeleid als een manier om zijn diplomatiek isolement te doorbreken, door met internationale hulp buitenlandse vertegenwoordigingen on-

Figuur 1: *Vergelijkende evolutie van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire en noodhulp uit de OESO/DAC-lidstaten en van opkomende of niet-traditionele donoren in de periode 2005-2010 (in miljarden US\$)*



Bronnen: OESO, *Development Initiatives* en het OCHA *Financial Tracking System* (bewerking door de auteur)

Figuur 2: Categorieën van niet-traditionele donoren en hun respectievelijke inbreng in de periode 2005-2010 (in percentage van het totale officiële hulpvolume van buiten de OESO-DAC)



Bron: *Development Initiatives* (bewerking door de auteur)

der de naam 'Republiek China' te hebben. Een aantal Visegradlanden ten slotte was al hulpdonor en had al een samenwerkingsbeleid op technisch en wetenschappelijk gebied toen ze in de oude bipolaire wereldorde nog deel uitmaakten van het socialistische blok. Hun prioriteiten en keuze van partnerlanden waren sterk verweven met de prioriteiten van de Sovjetunie. Na in de jaren negentig zelf ontvangers van hulp uit de OESO-sfeer te zijn geweest, ontwikkelden ze in de aanloop naar hun EU-lidmaatschap opnieuw een beleid van internationale samenwerking. Naast totaal nieuwe partnerschappen, zoals Tsjechië en Zambia, richt dit beleid zich vaak nog op vroegere socialistische broederlanden, zoals Mongolië, en op aangrenzende regio's net buiten de EU waarmee sommige donoren speciale banden hebben. Een voorbeeld van dit laatste is Hongarije en gebieden met etnisch Hongaarse gemeenschappen in buurland Oekraïne. In een aantal gevallen, zoals Irak, past de hulp in de steun die de Visegradlanden aan de Verenigde Staten bieden, in de zogenaamde mondiale oorlog tegen de terreur.

Een *tweede grote groep opkomende donoren* zijn de zogenaamde BRICS, het verband van grote groei-economieën en opkomende politieke polen Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika. Hoewel ook hier de aard en dynamieken van de hulp wijd uiteenlopen, heeft deze groep naast zijn opwaartse mobiliteit in de wereldeconomie en zijn toenemende assertivi-

teit een aantal kenmerken gemeen. Om te beginnen waren ze nog niet zo lang geleden zelf ontvangers van buitenlandse hulp vanuit de OESO-sfeer. Dat zijn ze in uiteenlopende mate nog, zeker wat India betreft. Maar het belang van hulp in hun nationaal inkomen neemt snel af. Zo hebben de versnelde terugbetaling door Rusland van zijn schulden aan het Internationale Monetaire Fonds en de stopzetting na meer dan een kwart eeuw van voedselhulp door het VN-voedselprogramma aan China ook hun weerslag op de positie en invloed van de grote internationale hulpinstellingen in die landen.

Vervolgens is de verwevenheid van internationale hulp, economische inplanting en marktpenetratie hier veel explicieter. Doordat de scheidslijn tussen internationale hulp en buitenlandse handel niet altijd duidelijk is, wordt nogal wat hulp niet als zodanig geregistreerd of erkend. Omgekeerd worden economische projecten soms geprofileerd als ontwikkelingsbijstand. Een klassiek voorbeeld zijn wegen, spoorlijnen en andere infrastructuur die door Chinese bedrijven of met goedkope Chinese leningen worden aangelegd of verbeterd in Soedan, Katanga of Zambia; dit zijn projecten die vooral gebieden met natuurlijke hulpbronnen moeten ontsluiten. In 2010 bestond 61% van China's buitenlandse ontwikkelingsprojecten uit de aanleg van economische infrastructuur. Een ander voorbeeld is India's voorkeur voor humanitaire donaties in natura

als een vorm van steun en afzet voor de eigen farmaceutische en agro-industrie.

Internationale profilering

Hoewel BRICS-donoren bezig zijn met het opzetten of opwaarderen van een eigen centraal nationaal agentschap voor internationale samenwerking, is hun buitenlandse hulpbeleid thans nog opgedeeld tussen diverse ministeries (financiën, buitenlandse zaken, handel, rampenbestrijding), ontwikkelingsbanken en exportagentschappen. Ze hebben ook een duidelijke voorkeur voor bilaterale hulp, hoewel om redenen van internationale profilering ook gedoneerd wordt via multilaterale instellingen, zoals het voedselprogramma en het noodhulpfonds van de VN (*Central Emergency Response Fund*). Deze groep donoren, in het bijzonder China en Rusland, vertoont ook een uitdrukkelijk verlangen het imago van 'arme en achterlijke landen' dat ze lang meedroegen, van zich af te schudden en internationaal serieus genomen te worden. Een eigen internationaal hulpbeleid is daar één van de middelen toe. India, Brazilië en Zuid-Afrika hebben voorts eigen nationale hulpfora en multilaterale fondsen opgericht, zoals het *IBSA Fund for Poverty Alleviation*, dat onder meer activiteiten ontplooit in Haïti. Van niet minder belang is dat de hulp door die donorgroep veel minder wordt verbonden aan voorwaarden inzake goed bestuur, mensenrechten en leefmilieu dan die vanuit de OESO. Niet zelden wordt dit door de internationale opinie en in een deel van de publieke opinie in de ontvangstlanden als materiële steun en legitimering voor controversiële regimes beschouwd.

De richting van hulpstromen en de keuze van partnerlanden worden ook bepaald of minstens vergemakkelijkt door taalkundige en culturele banden. Zo concentreerde het buitenlandse ontwikkelingsbeleid van Brazilië zich al vroeg op Portugeestalige Afrikaanse landen als Mozambique, Guinée-Bissau, Angola en Sao Tomé en Príncipe. Dat zijn samenlevingen waar Brazilië al langer op de mentale kaart stond, onder meer door verbruiksgoederen en de Braziliaanse populaire cultuur, zoals televisiesoaps en voetbalidolen. De richting van een hulpbeleid wordt ook bepaald door een gemeenschappelijk verleden in de staatkundige en politieke sfeer. Dat behoeven niet altijd de klassieke Europese koloniale rijken te zijn. Rusland gaf, via zijn eigen civiele bescherming en het VN-voedselprogramma, nood- en humanitaire hulp aan onder meer Haïti en Gaza, maar Moskou concentreert zijn hulppolitiek, die vooral bestaat uit humanitaire

hulp en schuldverlichting, vooral op voormalige deelstaten van de Sovjetunie, zoals Armenië, Tadzjikistan, Abchazië en Zuid-Ossetië. De arbeidsmigratie vanuit die landen en regio's naar Rusland en de blijvende rol van de Russische taal als *lingua franca* aldaar dragen ertoe bij dat Rusland er lang na het einde van de Sovjetunie en lang vóór het een nieuw internationaal hulpbeleid startte, op de mentale kaart stond.

De derde grote groep opkomende of niet-traditionele donoren bestaat uit kernleden van de OPEC. Deze groep heeft een lange voorgeschiedenis van donorschap. Het zijn de petrostaten uit de Golf, in het bijzonder Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten (VAE), Koeweit en recent ook Qatar. Tussen 2000 en 2010 bedroeg het aandeel van de inbreng van Saoedi-Arabië in deze groep gemiddeld 65,8%, gevolgd door de VAE (24%), Koeweit (7%) en Qatar (3%). In tegenstelling tot de twee vorige categorieën gaat het om staten en economieën die cultureel tot dezelfde sfeer behoren en die aan elkaar grenzen. Hun hulp concentreert zich op de rest van de Arabische wereld, op Afrika en op demografisch grote moslimlanden als Pakistan en Bangladesh, en zij loopt via officiële nationale ontwikkelingsfondsen, maar ook langs niet-gouvernementele structuren met een bevoorrechte donorband en particuliere donoren als de *International Islamic Relief Organisation* uit Saoedi-Arabië en de *International Islamic Charity Organisation* uit Koeweit.

De hulp wordt ook gekanaliseerd via multilaterale instellingen, zoals het VN-voedselprogramma, de Islamitische Ontwikkelingsbank en het OPEC-fonds. Ook hier is de hulp doorgaans aan weinig voorwaarden gebonden. Het percentage van het bruto binnenlands product van de donorlanden dat aan hulp wordt besteed en dat naargelang de bron op 1,3 tot 4% wordt geschat, is nog steeds aanzienlijk hoger dan binnen de OESO.⁴ De richting van de hulp en de keuze van ontvangstlanden worden gedreven door een combinatie van religieuze missionering (zeker in het geval van Saoedi-Arabië en Koeweit) en economische banden met de ontvangende landen. Die banden zijn op hun beurt gebaseerd op de aanwezigheid van talrijke gastarbeiders in de Golf en op Arabische investeringen in sectoren als voeding, landbouw, energie en infrastructuur. Voor stadstaten als Qatar en Dubai is hulpbeleid ook een manier om hun positie van opkomende regionale dienstencentra te vertalen in een sterkere aanwezigheid in de internationale hulpverlening.

Herverkaveling van het hulplandschap?

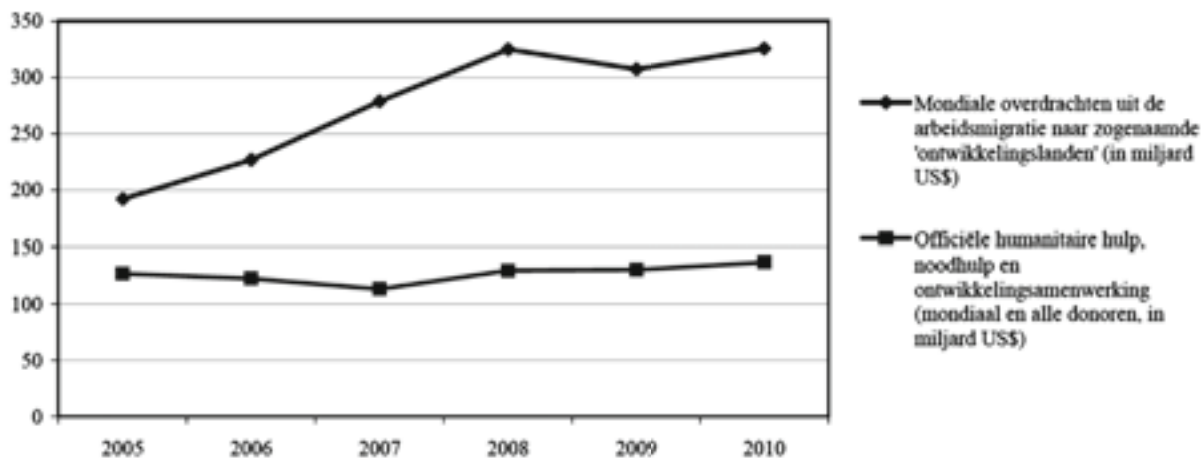
De dominantie van donoren van de OESO en het DAC in de mondiale hulpbranche zal door de opkomst van niet-traditionele donoren niet meteen op de tocht komen te staan, maar ze zal wel de gevolgen ondervinden van een aantal duidelijke verschuivingen. Ten *eerste* zal hun werkruimte hoe dan ook krimpen, omdat het voor westerse donoren en de VN-agentschappen en NGO's die door hen worden gefinancierd of voor hen in onderaanneming werken, vanwege de financieel-economische crisis in de eurozone en in andere belangrijke donorlanden, hulpmoedigheid, associatie met politieke agenda's en nefaste sociaal-culturele beïnvloeding en onveiligheid steeds minder evident zal worden hun aanwezigheid en activiteiten in een aantal regio's en contexten te handhaven. Dat is niet alleen zo in extreme conflicthaarden als Somalië en het noorden van Mali, maar ook in verscheidene vroegere deelstaten van de Sovjetunie, waar zowel een deel van de overheid als de publieke opinie buitenlandse hulp steeds meer is gaan wantrouwen of aan banden wil leggen.⁵

Wantrouwen en ongenoegen over de echte en vermeende belangen achter externe hulp die al dan niet gepaard gaat met een altruïstisch discours, kunnen natuurlijk ook nieuwe donoren treffen. Door de vaak scherpe tegenstellingen tussen de verwachtingen onder de bevolking en lokale overheden en de realiteit van economische belangen ter plaatse zijn China's ontwikkelingsactiviteiten in, pakweg, Katanga of Zambia

zeker niet onbetwist onder opinieleiders en de bevolking. Een andere ontwikkeling die zich zal voordoen, is dat de nationale *NGO-sector* die in sommige nieuwe donorlanden bestaat, zich weldra buiten de grenzen van die landen gaat manifesteren, bijvoorbeeld wanneer de donorinstantie een deel van haar beleid aan eigen NGO's gaat delegeren, zoals de Verenigde Staten en andere OESO-staten dat al langer doen. Zo heeft India een grote en ervaren NGO-sector, die door India's traditionele status van ontvangstantland goed vertrouwd is met de internationale hulpsector in het algemeen.

De opkomst van niet-traditionele donoren weerspiegelt niet alleen de opkomende multipolaire wereld. Ze past ook in een bredere dynamiek van diversificatie van de hulp, waarin ook *overdrachten* uit arbeidsmigratie en het plaatselijk maatschappelijk middenveld in de ontvangende landen een grote en actieve rol spelen. Het belang van diaspora's en van het maatschappelijk middenveld mag zeker niet worden onderschat. Zoals figuur 3 toont, vertegenwoordigen overdrachten aanzienlijk meer geld dan de gerapporteerde ontwikkelingshulp. In tal van samenlevingen hebben ze niet alleen een eigen ontwikkelingsdynamiek gebracht, maar samen met het middenveld speelden ze ook een belangrijke rol in de noodhulp en wederopbouw na rampen. De drie grootste kanalen van noodhulp en wederopbouwbijstand na de overstromingen in Pakistan tussen juli en september 2010 bijvoorbeeld waren, volgens de humanitaire coördinatie van de VN,

Figuur 3: De mondiale overdrachten uit de arbeidsmigratie en officiële hulp in de periode 2005-2010 (in miljard US\$).



Bron: Wereldbank, Development Prospects Group / Groupe des perspectives de développement (bewerking door de auteur)

de Verenigde Staten, die – hetzij rechtstreeks of via NGO's en VN-organisaties – 24,7% van de hulp inbrachten; particuliere bijdragen en hulpinitiatieven uit het Pakistaanse middenveld en de diaspora, die samen goed waren voor 18,9%; en Saoedi-Arabië, dat 15,6% inbracht.

Wat we nu met de vermenigvuldiging en diversificatie van donoren en hulpactoren meemaken, is het einde van een *status quo* in de hulpbranche. Er komt een hervorkaveling van de geografische en maatschappelijke ruimte, waarin donoren en hulpactoren werken. De algemene geldigheid van internationale normen en beginselen is ook niet langer gewaarborgd, voor zover ze dat al ooit was. Sommige (her)opkomende donoren, zoals de Visegradlanden, zullen in het DAC worden opgenomen, maar het is lang niet zeker of andere opkomende en terugkerende donoren staan te springen om dat te doen en zich te conformeren aan transparantievereisten, coördinatie en operationele richtlijnen die met een dergelijk lidmaatschap gepaard gaan, omdat ze beschouwd worden als aantasting van de autonomie van hun hulpprogramma's. Dat past niet alleen in de opkomende multipolaire wereld. Het zal de hulpontvangende samenlevingen die geconfronteerd worden met radicale verandering door mondiale economische verschuivingen, conflicten en rampen, ook nog versterken in hun hoedanigheid van confrontatieruimte voor donoren en hulporganisaties. En dat overigens niet noodzakelijk in hun nadeel.

Literatuur

- Adèle Harmer & Lin Cotterell, *Diversity in donorship. The changing landscape of official humanitarian aid*, HPG Research Report 20, Overseas Development Institute, september 2005.
- Adèle Harmer & Lin Cotterell, *Aid donorship in the Gulf States*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, september 2005.
- Adèle Harmer & Ellen Martin, *Diversity in donorship: field lessons*, HPG Research Report 30, Overseas Development Institute, maart 2010, blz. 30.
- Peter Hjertholm & Howard White, 'Foreign aid in historical perspective', in: Finn Tarp, *Foreign aid and development. Lessons learnt and directions for the future*, 2002, blz. 80-102.
- Richard Manning, *Will 'emerging donors' change the face of international cooperation?*, Overseas Development Institute, maart 2006.
- Alain Robyns & Véronique de Geoffroy, *Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire: le cas des pays du Golfe*, Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement, november 2009.
- Ibrahim F.I. Shihata, *OPEC aid, the OPEC Fund and cooperation with commercial sources of development finance*, OFID Archive, 1978.
- Kerry Smith, *Non-DAC donors: Arab donors' humanitarian aid contributions*, Development Initiatives, september 2011.
- Balázs Szent-Iványi & András Tétényi, 'Transition and foreign aid policies in the Visegrad countries: a path dependent approach', in: *Transition Studies Review*, jrg. 15 (2008), nr. 3, blz. 573-587.
- Julie Waltz & Vijaya Ramachandran, *Brave new world. A literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance*, Centre for Global Development Working Paper 273, november 2011.
- Ngairé Woods, 'Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance', in: *International Affairs*, jrg. 84 (2008), nr. 6, blz. 1205-1221.
- Khalid al-Yahya & Nathalie Fustier, *Saudi Arabia as a humanitarian donor: high potential, little institutionalization*, GPPI Research Paper 14, maart 2011.

Bruno De Cordier werkt voor de Conflict Research Group van de Universiteit Gent en was voordien werkzaam in de internationale humanitaire hulp.

Noten

- 1 Dit percentage was in 1975, met 7,5%, uitzonderlijk hoog. Dit kan worden verklaard door, ten eerste, de nasleep van de olieboom en de fors toegenomen inkomsten na het OPEC-embargo van 1971, en, ten tweede, de Koude Oorlog en bipolaire wereldorde, waarbij er behoefte was aan sterke aanwezigheid met o.m. ontwikkeling om de invloed van de USSR tegen te houden (terwijl het Libië van Kadhafi toen ook nog in vol revolutionair elan was met zijn pan-Afrikaanse koers). De latere daling heeft te maken met het wegvallen van die omstandigheden, plus het verleggen van de aandacht naar eigen ontwikkeling en economische diversificatie.
- 2 Ontwikkelingssamenwerking of ontwikkelingshulp is hoofdzakelijk gericht op de ontwikkeling, verbetering of hervorming van sociale en economische infrastructuur en van bestuurlijke instellingen en dus per definitie gericht op de lange(re) termijn, terwijl humanitaire hulp en noodhulp bestemd zijn voor slachtoffers en getroffen van respectievelijk conflicten en rampen en dus operaties op korte(re) termijn zijn. In nogal wat operationele contexten overlappen ze elkaar echter. Door de vaak spectaculaire en door de media fel belichte omstandigheden waarin ze worden gebracht, vormen humanitaire en noodhulp de meest zichtbare sector van de hulp in het algemeen.
- 3 Zie ook het dossier 'Les nouveaux donateurs', in: *Courrier de la Planète*, jrg. 84, april-juni 2007, blz. 26-46.
- 4 In 2000 was de hulp als percentage van het bruto nationaal product in het DAC 0,22%. In 2005 was dat percentage gestegen tot 0,26% en in 2010 tot 0,36%. Zie ook noot 1 over het uitzonderlijk hoge percentage van de OPEC in 1975.
- 5 Voor een gevalstudie in Somalië over de manier waarop de inkrimping van westerse en internationale hulporganisaties in sommige conflictgebieden meer ruimte heeft geschapen voor diverse islamitische organisaties en voor Turkije, zie: 'Arab and Muslim aid and the West – "two china elephants"', in: *IRIN Humanitarian News and Analysis*, IRIN-portaal, oktober 2011 (www.irinnews.org).

Clingendaels AEX voor de wereldpolitiek

Jaïr van der Lijn & Andrea Teftedarija (red.)
Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld, Strategische Monitor 2012.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2012 (zonder isbn), viii + 211 blz.; (de papieren versie te bestellen voor € 35,) &

Jaïr van der Lijn, & Andrea Teftedarija (red.)
Continuity and Uncertainty in a Changing World, Strategic Monitor 2012: Summary and Conclusions.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2012. (zonder isbn)

De *Strategische Monitor* biedt een goed uitgangspunt voor het structureren van de discussies over het Nederlands buitenlands en defensiebeleid. Bedoeld als *pilot* is hij zonder meer geslaagd, maar om uit te groeien tot een gezaghebbend document moet er nog veel gebeuren.

De Monitor is een vervolg op het *Eindrapport Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, een door het ministerie van Defensie in 2010 gepubliceerde studie, gebaseerd op de bevindingen van een interdepartementaal project van Defensie, Buitenlandse Zaken, Justitie en Financiën. De Monitor neemt de uitgangspunten van de *Verkenningen* over en wil het volgende weten: 'Wat zijn in het afgelopen jaar de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de internationale veiligheid en stabiliteit geweest en hoe en in welke richting tekenen zich trends af gedurende de komende vijf à tien jaar?' (blz. vi, 172). Het team van zo'n 24 auteurs bestaat op een uitzondering na uit stafleden van Clingendael, maar is nog niet compleet. Japan wordt buiten beschouwing gelaten omdat Clingendael daar tijdelijk geen expertise over in huis heeft. Om dezelfde reden ontbreekt inzicht in de rol van niet-Europese regionale organisaties, de rol van georganiseerde misdaad en van demografische ontwikkelingen.

Het eerste wat opvalt is dat de auteurs zich in bochten wringen om hun voorspellingen vooral geen

voorspellingen te laten zijn. De trends die zij in de wereldpolitiek ontwaren, worden weliswaar richtinggevend geacht voor de komende jaren – onverwachte schokken daargelaten – maar voorspellingen zijn zij niet (blz. 10). Met dat probleem worstelt uiteraard elke denktank. Beleidsmakers moeten weten welke beren op de weg te verwachten zijn. Vervolgens moeten ze ook inzicht hebben in hun mogelijkheden ze te ontwijken of de kosten van een ontmoeting te beperken. De complexiteit van de wereldpolitiek is echter te groot om zeker te zijn over de waarschijnlijke effecten van beleidskeuzen. Toch wil de Monitor daar een kader voor schetsen, en dat is een goede zaak. Door het ontwikkelen van een soort beursindex voor de wereldpolitiek kunnen discussies over buitenlands en defensiebeleid aan kwaliteit winnen.

De Monitor werkt daartoe met scenario's, gekoppeld aan vier variabelen die samen twee assen vormen: een X-as waarop de mate van samenwerking of conflict wordt uitgedrukt; en een Y-as waarop de mate van (on)veiligheid, die bepaald wordt door staten of niet-statelijke actoren, wordt uitgedrukt. De resulterende kwadranten weerspiegelen vier ideaaltypen: een multipolaire wereld, een multilaterale wereld, een netwerksamenleving en een gefragmenteerde wereld. De beoordeling van deze aanpak dient op twee niveaus plaats te vinden: 1 de kwaliteit van het *model*; en 2 de kwaliteit van de *toepassing* ervan.

De kwaliteit van het model

De kwadranten schetsen vier horizons in de wereldpolitiek. Twee ervan zijn staatscentrisch en impliciet gebaseerd op de synthese tussen neorealistische en neoliberale theorieën die eind jaren '80, begin jaren '90 in de leer der internationale betrekkingen tot stand kwam. Impliciet, want de scenario's worden niet onderbouwd. In de *Verkenningen* van 2010 gebeurt dat ook niet. Dun ijs dus.

Afhankelijk van de mate van conflict of samenwerking tussen de grootmachten stevent de wereldpolitiek af op een *multipolaire orde* of een *multilaterale orde*. Daarbij draait het om de optelsom van militaire en economische macht, en daar ligt een grote beperking. Al tijdens de

Koude Oorlog werd de wereldpolitiek enerzijds gekenmerkt door militaire bipolariteit en anderzijds door economische tripolariteit, waarin de Sovjetunie niet eens een rol speelde. Economisch ging het immers om de Verenigde Staten, Japan en de EEG/West-Duitsland/Frankrijk-combinatie. Dat is nog steeds zo, al is de Europese Economische Gemeenschap inmiddels uitgegroeid tot de Europese Unie, is Duitsland herenigd en kloppen de BRIC-landen China, Brazilië, India en Rusland meer of minder hard op de deur.

Hoe militaire en economische vermogens bij elkaar *opgeteld* kunnen worden, wordt niet uitgelegd. Evenzeer onduidelijk is hoe militaire en economische rivaliteit of samenwerking zich tot elkaar *verhouden*. Militaire botsingen, allianties en de VN-Veiligheidsraad opereren in een andere wereld dan economische conflicten en samenwerkingsfora als de WTO of G-8. De betekenis van conflict en samenwerking, alsook de machtsverhouding tussen staten, wisselt per *issue area*. Waar de *auteurs* evenmin oog voor hebben, is dat juist *binnen* samenwerkingsverbanden conflicten aan de orde van de dag zijn. Multilateraal bestaat ruimte voor de aanpak van mondiale vraagstukken, maar het blijft bakkeleien over 'free rider'-gedrag, 'burdensharing' en andere typisch speltheoretische dilemma's. Bij de toepassing van het model breekt hun dit op.

De twee andere scenario's wijzen op *fragmentatie* en op een *netwerksamenleving*. Niet alleen in de Monitor, maar in het algemeen is *fragmentatie* een slecht doordacht scenario. Postapocalyptische sf-films, zoals de *Mad Max*-serie (waarin de wereld ten onder is gegaan aan massavernietigingswapens) of *Water World* (waarin door mensen veroorzaakte klimaatverandering het onheil brengt), geven een aardig beeld. *The Coming Anarchy* van Kaplan gaf in 2000 een journalistieke impressie. Hoe een gefragmenteerde wereld opereert, blijft in de Monitor onduidelijk. Je wilt er liever niet in terecht komen, maar door de donkere kanten van de mondialisering gaapt dit scenario als een diep ravijn naast de smalle bergpas van de Westerse beschaving.

Netwerksamenlevingen zijn theoretisch beter onderbouwd, maar niet in dit boek. De auteurs spreken hier vooral van 'inherente onvoorspelbaarheid' (blz. 4), daarmee suggererend dat we de statenwereld blijkbaar beter begrijpen. Maar zoveel schimmiger hoeft de netwerksamenleving niet te zijn. De socioloog Manuel Castells heeft er een imposante triologie aan gewijd. Ook politiek-economen weten goed raad met dit perspectief. Zonder dat we nu meteen de complottheorieën van mensen als Naomi Klein (*No Logo*) omar-

men, mogen we stellen dat de wereld onmiskenbaar een mondiale economische elite kent. Haar netwerken zijn te bestuderen. Hetzelfde geldt voor de invloed van het bedrijfsleven, *corporate power*. De gedragingen van Microsoft en Apple hebben de wereld de afgelopen twintig jaar fundamenteel veranderd, zoals de Vereenigde Oost-Indische Compagnie dat in de 17de en 18de eeuw deed. De Monitor moet voor dit kwadrant derhalve naar andere theorieën kijken, want in de eindconclusies komt de netwerksamenleving er te bekaaid af. De samenstellers beseffen dit en wijzen op het 'staatscentrisch onderzoeksperspectief' van de onderzoekers, dat een negatieve invloed heeft op de draagkracht van de bevindingen (blz. 208).

De toepassing van het model

De auteurs onderscheiden acht zogeheten 'drijvende krachten' die de koers van de wereldpolitiek bepalen. Methodologisch zijn deze variabelen slecht van elkaar onderscheiden en ook hun onderlinge relatie (wat weegt het zwaarst?) wordt niet besproken. De variabele 'globalisering' overlapt met de zeven overige. De variabele 'polarisatie en radicalisering' overlapt met de variabele 'conflictspectrum'. Vreemd genoeg is de variabele 'milieuvraagstukken' beperkt tot klimaatverandering, terwijl het drama van Fukushima toch een aardig voorbeeld geeft van andere natuurgerelateerde rampen. Die vallen daarmee noodgedwongen onder de *deus ex machina*-factor: onverwachte strategische schokken.

Ook de actoren zijn tamelijk arbitrair ingedeeld. Door de focus op Nederland is te verdedigen dat de overzeese gebiedsdelen en de binnenlandse samenleving apart aandacht krijgen. Wél is het jammer dat de centrale aandacht daarbij slechts uitgaat naar de implicaties voor de Nederlandse krijgsmacht, alsof zij de enige relevante organisatie is voor internationale stabiliteit en veiligheid. De afgelopen decennia zijn de grootste bedreigingen juist van niet-militaire aard: terrorismebestrijding is primair een taak voor geheime diensten, politie en justitie; bestrijding van economische crises (hier vergeleken met wereldoorlogen; blz. 20) is primair een taak voor ministeries van Economische Zaken, Financiën, de Wereldbankgroep en de EU, in het bijzonder de Europese Centrale Bank. De beoogde brede veiligheidsopvatting zou dus ook institutioneel vertaald moeten worden.

Ondanks deze kanttekeningen komt de Monitor met alleszins redelijke *verwachtingen*, waaronder:

- De positie van het Westen wordt de komende jaren minder dominant.
- De ‘gordel’ die van Latijns-Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië loopt, blijft instabiel.
- Nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie en cognitieve wetenschappen (NBIC) kunnen steeds gemakkelijker in verkeerde handen vallen.
- De ‘openbare ruimten’, variërend van de wereldzeeën tot cyberspace, worden onveilig.
- Het non-proliferatieregime staat onder druk (alsof dat ooit enige veiligheid geboden heeft ...).
- De groei van zeeroverij (een sterk overschat vraagstuk, maar wel erg in beeld en iets waar de marine tegen kan optreden, dus populair in defensiekringen) is een terugkerend thema bij diverse verwachtingen.
- Een afnemend publiek vertrouwen in politiek en overheid vanwege de toenemende mondialisering.
- ‘De economie zal voorlopig nog in onrustig vaarwater verkeren, maar komt er uiteindelijk weer bovenop. ... de eurozone [valt] niet uit elkaar ...’ (blz. 176) – maar het is wel denkbaar (blz. 184).
- En voorts: Klimaatverandering zet door; de energiemarkt blijft gespannen; *status quo* in Noord-Korea; aanhoudende terrorismedreiging; aanhoudende bezuinigingen op de Nederlandse defensie; blijvende rol voor de krijgsmacht in het Caribisch gebied.

Dan constateert de Monitor ook de nodige onzekerheden: Zal de opkomst van nieuwe grote mogendheden vreedzaam verlopen? Ze weten het niet, maar eigenlijk is het antwoord negatief, want de Monitor signaleert toenemende rivaliteit tussen de Verenigde Staten en China. Er is zorg over de toekomst van *global governance*-instellingen, waarmee vooral de NAVO en de EU bedoeld worden. Vraagtekens ook bij: de polarisatie in de Nederlandse samenleving; de veiligheid van Nederland/EU/Westen; de stabiliteit in het Caribisch gebied; de kwaliteit van de normatieve internationale orde; de gevolgen van de Arabische Lente; de toekomst van Afghanistan, Pakistan, Iran, Noord-Korea (eerder nog *status quo* verwacht), Rusland; de energiemarkt; en gevolgen van nieuwe wapentechnologieën. Conclusie: ‘Relatief meer onzekerheden in de komende vijf tot tien jaar’ (blz. 183).

De eindconclusies

De Monitor concludeert dat de wereldpolitiek zich nog in het *multilaterale kwadrant* bevindt, maar naar het *multipolaire kwadrant* opschuift (blz. 172). Dit wordt grafisch dramatisch weergegeven, met vectoren die deels zelfs over de grens met multipolariteit heen gaan. Hier blijkt, ook bij navraag, geen enkele methodologische grondslag voor te bestaan en dit is dus erg misleidend. Op basis van de analyses zou de hele verplaatsing ook *binnen* het multilaterale kwadrant kunnen plaatsvinden. In plaats van ‘twee voor twaalf’ zou het net zo goed ‘half twaalf’ kunnen zijn.

De *tweede conclusie* overtuigt nog minder: ‘het internationale systeem heeft zich naar een onzekerder situatie bewogen’ (blz. 172). Dezelfde vectoren staan namelijk dicht bij het nulpunt dan vorig jaar: ‘De wereld krijgt steeds meer trekken van *alle vier kwadranten*’ (blz. 172). In wezen komt deze conclusie echter neer op een herhaling van de kanttekeningen (*disclaimers*) die op voorhand al gemaakt waren: hoe meer variabelen gewogen worden, hoe onzekerder de situatie. ‘... weinig is zeker’ (blz. 187) is dan ook de terugkerende boodschap.

Toch is meer zeker met dan zonder de Monitor. Het is goed jaarlijks met een groot team van experts de balans op te maken, om vast te stellen wat in dat jaar geschiedenis schreef en wat weggeschreven kan worden als waan van de dag.

Prof. dr. Jaap de Wilde is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen.

Boekbesprekingen

Nederlands militaire elite na Koude Oorlog

Arthur ten Cate, Martijn van der Vorm

Callsign Nassau. Het moderne Korps Commandotroepen 1989-2012.

Amsterdam: Boom, 2012; 335 blz.; € 24,50; ISBN: 978-94-610-5671-9

Speciale eenheden of *Special Operations Forces (SOF)*, zoals ze internationaal bekend staan, zijn in de mode omdat ze in staat zijn ondanks hun kleine aantallen grote effecten teweeg te brengen die van belang zijn voor het welslagen van een hele campagne of zelfs de militaire strategie van een land. Het zijn uitgesproken elite-eenheden, uitstekend getraind, fysiek gehard, inzetbaar in de meest uiteenlopende omstandigheden, voorzien van het modernste materieel en toegerust met een hoog moreel, inclusief een sterk besef van de eigen voortreffelijkheid. Liefst voeren zij hun operaties dan ook uit in opdracht van hoge commandanten, bij voorkeur de opperbevelhebber zelf. Op dat niveau rechtvaardigen zij hun hoge kosten het best.

In Nederland behoort het Korps Commandotroepen (KCT) tot deze militaire elite. Het boek van Ten Cate en Van der Vorm beschrijft hun wel en wee sinds het einde van de Koude Oorlog. Het korps moest zich toen opnieuw uitvinden, omdat aan de traditionele taak van *stay-behind*-operaties en waarnemings- en verkenningsoperaties in het kader van het grootschalig conflict geen behoefte meer was. Aan het boek ligt dan ook de vraag ten grondslag of het KCT erin is geslaagd zich te transformeren tot een moderne variant van SOF, met de hierboven beschreven kwaliteiten en met inzetmogelijkheden in het kader van de huidige vredesoperaties en militaire interventies in landen als Irak en

Afghanistan. De auteurs beantwoorden de vraag bevestigend, zij het met de nodige slagen om de arm.

De eerste operaties na de Koude Oorlog waaraan het KCT deelnam, zijn vooral een leerschool geweest. In de periode 1994-2002 voerde het KCT op de Balkan zijn traditionele waarnemers- en verkennerstaak uit, maar het leerde er bovendien de kneepjes van het expeditionair optreden, het werken onder internationaal commando en het uitvoeren van opdrachten te midden van de burgerbevolking. Daarna, in 2002-2003, trok het naar Afghanistan, om deel uit te maken van ISAF in Kaboel en directe omgeving. En hoewel de commando's ook hier de meeste tijd besteedden aan patrouilles en verkenningen, was de winst dat zij hier in direct contact kwamen met buitenlandse SOF. De daardoor gewekte gretigheid op hetzelfde niveau te komen als deze eenheden is sindsdien een belangrijke drijfveer geweest binnen het korps. Het KCT wilde leren vechten, en dat kon alleen in de leerschool van de praktijk. Tijdens de commando-overdracht van maart 2002 uitte de vertrekkende commandant Van Wiggen openlijk zijn frustratie over de terughoudendheid van de politieke en militaire leiding op dit punt. Deze was niet geamuseerd, maar het effect is wel geweest dat het KCT in een opwaartse spiraal terechtkwam.

Geleidelijk kreeg het korps lastiger taken en het bewees die aan te kunnen. Na een onbevredigend intermezzo in Irak, waar

de commando's nog op tactisch niveau acteerden ten behoeve van de Nederlandse *Battle Group* in de provincie Al Muthanna, kreeg het KCT een nieuwe kans in Afghanistan. Daar nam het in 2005-2006 deel aan de *counterinsurgency*-operatie in Kandahar, in het kader van *Operation Enduring Freedom (OEF)*. De commando's bereidden zich voor op een zelfstandige SOF-missie en kregen daarvoor ook de middelen mee: helikopters, explosievenruimers, inlichtingenpersoneel en logistiek. Tevens werd het oorlogsrecht op de missie van toepassing verklaard. Om binnenlandspolitieke redenen kreeg de eenheid echter een gebied toegewezen waar de Taliban nauwelijks actief was.

De volgende operatie, die in Uruzgan van 2006-2007, bracht het KCT eindelijk de begeerde gevechtsacties. De commando's speelden een belangrijke rol in de twee slagen om Chora en veel andere harde gevechten met de Taliban, maar een echte SOF-operatie was het niet. Gezien de beperkte omvang van de *Task Force Uruzgan (TFU)* werden de commando's vooral gebruikt als gewone infanteristen en als verkenners. Pas in de jaren 2009-2010 kregen zij de gelegenheid als *Task Force 55* hun SOF-capaciteiten te tonen, nu onder *Regional Command South*. Maar zelfs aan deze periode moet het KCT met gemengde gevoelens terugdenken. *TF 55* had geen eigen helikopters en was voor zijn vuursteun, geniesteun, explosievenruimers en inlichtingen afhankelijk van de TFU, en

daar heersten eigen prioriteiten. Meermalen konden daardoor speciale operaties niet doorgaan.

Aldus geeft *Callsign Nassau* een interessant beeld van de onbestendige en uiteindelijk nog onvoltooide aanpassing van het korps aan de nieuwe tijd. Maar het is ook om andere redenen van belang. In Nederland is de politieke besluitvorming over de deelname aan de militaire operaties in Afghanistan van meet af aan vertroebeld door het onderscheid tussen de opbouwmissie, alhier geïdentificeerd met ISAF, enerzijds, en de vechtmis­sie, te weten OEF, anderzijds. Dit onderscheid was nodig omdat bevolking, parlement en kabinet verdeeld waren en de missie in Uruzgan alleen mogelijk was door deze tot een opbouwmissie te bestempelen.

Ten Cate en Van der Vorm betogen op verscheidene plaatsen in hun boek dat dit onderscheid niets met de realiteit in Afghanistan van doen had, dat geen van de bondgenoten dit onderscheid maakte en, belangrijker nog, de tegenstander al helemaal niet. ISAF was vanaf het eerste begin opgezet ter ondersteuning van OEF, de operaties liepen in elkaar over, de staven werkten met elkaar samen: allemaal omdat het uiteindelijk om dezelfde campagne tegen dezelfde tegenstander ging. Men zou kunnen redeneren dat dit soort collectief zelfbedrog soms nodig is voor het hogere doel en dat

dit mechanisme ook wel op andere terreinen van de politiek voorkomt, maar het blijft in het geval van militaire operaties onbevredigend. Hier vloeit bloed: van Nederlanders, bondgenoten en niet het minst van Afghanen.

Een ander belang van dit boek is dat het impliciet de vraag aan de orde stelt wat de betekenis is van de regelmatig geconstrueerde samenhang tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Is de veiligheid in Nederland werkelijk gediend met het bestrijden van de Taliban bij nederzettingen met namen als Kajaki of Ali Sherzai? Dat is een veel ingewikkelder probleem dan weleens wordt aangenomen. Het heeft enige tijd geduurd voordat de TFU begon te begrijpen tegen welke tegenstander men vocht. Na de verdrijving van de Taliban laaide in Uruzgan een stammenoerlog op, die draaide om de beheersing van de papaverteelt, de opiumproductie en de drugshandel, en in het verlengde daarvan de verdeling van het zaaigoed, de landbouwgrond annex het irrigatiewater en uiteindelijk dus de macht over de bevolking. Het meeste geweld in Uruzgan kwam aanvankelijk uit deze stammenoerlog voort en was het domein van kansloze jonge mannen uit stammen die de slag om de smokkelhandel hadden gemist. De Taliban heeft zich, na zijn herstel van de klappen die deze tegenstander in 2001 opliep, geleidelijk binnen deze

stammenoerlog weten te nestelen en deze deels naar zijn hand weten te zetten om zich de inkomsten van de opium toe te eigenen. De TFU, noch ISAF, noch het KCT, noch OEF heeft deze ingewikkelde en immer beweeglijke verwevenheid ooit volledig kunnen doorgronden, laat staan Den Haag.

De laatste vraag die dit boek oproept, is wat Nederland wil met zijn krijgsmacht. De wat zwalkende en onvoltooide transformatie van het KCT sinds het einde van de Koude Oorlog illustreert de spanning tussen wat een goed getrainde, goed uitgeruste en goed geleide militaire eenheid die de kans krijgt gevechtservaring op te doen, kan presteren, én de politiek-maatschappelijke verdeeldheid over het gebruik van die potentie. Deze vraag is actueel omdat de krijgsmacht in haar huidige toestand operaties van het formaat van de TFU niet meer aankan, en wat heeft een land er dan nog aan. Het is dezelfde vraag die aan de orde is bij het al dan niet aanschaffen van de JSF. We boffen maar, 12 september verkiezingen!

Herman Amersfoort

Prof. dr Herman Amersfoort is hoogleraar militaire geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam en aan de Nederlandse Defensie Academie.

Jakarta zet Den Haag klem

Gerard Kramer

Schaakmat in Jakarta: Soeharto's revanche op de Haagse politiek.

Amsterdam: KIT Publishers, 2012; 400 blz.; € 19,95; ISBN: 978-94-6022-176-7

Ter recensie ligt voor mij een gedegen gedocumenteerd, mooi uitgegeven boek, dat leest als een politieke thriller. Het gaat over een doorslaggevende episode in de betrekkingen

tussen Nederland en Indonesië: de Indonesische opzegging van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op 25 maart 1992, en over wat eraan voorafging. De centrale

vraag in het boek, die pas op blz. 385 expliciet wordt gesteld, is: 'Hoe kon het zover komen?'

Toen de redactie mij verzocht het boek te recenseren, was ik blij verrast

dat – eindelijk – iemand een serieuze poging had gewaagd het antwoord op die vraag te vinden. Zelf had ik mij in 2008 een soortgelijke vraag gesteld, zij het toegespitst op één aspect, namelijk de samenwerking op het gebied van *family planning*. Ik schreef daar in dit tijdschrift een artikel over.¹ Gerard Kramer was in 1992 tweede man op de ambassade in Jakarta. Hij was zowel deelnemer als waarnemer. De aanleiding om zijn herinneringen, ervaringen en inzichten te boek te stellen was een gesprek in januari 2010 in Jakarta met collega-diplomaat in ruste Koos van Dam. Sprekend over de gebeurtenissen van destijds, suggereerde deze laatste Kramer om het boek te schrijven. Dat was een goede suggestie. Ik ben blij dat de auteur die opgevolgd heeft en ik denk dat ik niet de enige ben die er zo over denkt. Voor indonesianisten, de vele deskundigen die in 1992 voortijds Indonesië moesten verlaten, historici, diplomaten, en de politici, ambtenaren en journalisten die participant of betrokken toeschouwer waren, geeft het boek een antwoord op vragen die zij zich ongetwijfeld gesteld hebben.

Het boek is dan wel geen proefschrift, zoals de auteur zelf zegt, maar dat doet niets af aan de zorgvuldigheid waarmee Kramer zijn argumenten en conclusies onderbouwt. Hij deed gedegen archiefonderzoek. Daar waar de archieven het lieten afweten (en hij constateerde nogal wat lacunes), of wanneer hij een relevante persoonlijke toevoeging had, gebruikte hij zijn eigen aantekeningen en herinneringen. In de tekst is dat aangegeven door cursivering, een prima oplossing.

Het boek bestaat uit drie delen, ingesloten door een inleiding en een epiloog. Het eerste deel is, met dank aan Hella Haase, getiteld 'Een handvol achtergrond'. Er worden drie thema's besproken die een sleutelrol speelden in de ontwikkelingen die leidden tot de breuk op 25 maart 1992: Oost Timor, de situatie in Aceh, en de achtergrond en karakters van

de twee belangrijkste protagonisten in het drama: Soeharto en Jan Pronk, de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

In het tweede en grootste deel, 'Beladen relaties', wordt de spanning opgevoerd. Kramer laat hierin zien hoe de uiteenlopende duiding door Nederland en Indonesië van bepaalde gebeurtenissen; verschillen in percepties en politieke prioriteiten; en de botsende visies op de rol van mensenrechten in ontwikkelingsbeleid, tot steeds meer irritatie en wederzijds onbegrip leidden. Door dit alles liep als een rode draad de historisch bepaalde gevoeligheid van de relatie tussen de twee landen, waar men in Indonesië in het algemeen meer doordacht en evenwichtiger mee omging dan in Nederland. Sommige betrokken Indonesiërs hadden bijvoorbeeld nog persoonlijke banden met Nederland omdat zij er zelf of hun kinderen er hadden gestudeerd.

De afloop is bekend. Op 25 maart 1992 stond de Nederlandse vertegenwoordiging in Jakarta schakmat en kwam er ook een einde aan het prestigieuze Nederlandse voorzitterschap van het donorconsortium IGGI (*Inter-Governmental Group on Indonesia*).²

Het derde en laatste deel heet toepasselijk: 'Hoe nu verder?' De epiloog is een mooi stuk reflectie, waaruit mijns inziens ook voor het heden de nodige lessen kunnen worden getrokken.

De vier terreinen waarop het drama zich ontvouwde, waren de kwestie van de late executies vanwege de G30S (staatsgreep van 30 september 1965) ter dood veroordeelden; de kwestie-Oost-Timor; de eenzijdige Nederlandse opschorting van de samenwerking op het gebied van *family planning* in februari 1991; en de politieke en mensenrechtensituatie in Aceh, waar Nederland een aantal ontwikkelingssamenwerkingsprojecten in uitvoering had. De ontwikkelingen in Oost-Timor, het bloedbad in Dili op 12 november 1991, de reacties van de internatio-

nale gemeenschap daarop en hoe Nederland zich daarin positioneerde, worden door Kramer uitgebreid beschreven en geanalyseerd. Hiermee levert Kramer ook een bijdrage aan een beter begrip van deze donkere bladzijden in de Indonesische contemporaine geschiedenis.

Nadat eerder dat jaar de samenwerking op het terrein van *family planning* was opgeschort vanwege vermeende dwang in het *family planning*-programma, kreeg de Kamer in het debat over Dili op 21 november 1991 de toezegging van Pronk dat Nederland voorsnog 'geen nieuwe hulp' zou aanbieden aan Indonesië. Het hierop volgende overleg tussen de Nederlandse vertegenwoordiging in Jakarta en de Indonesische gesprekspartners, waaronder *éminence grise* Widjojo Nitisastro, draaide om de gevolgen voor lopende projecten en het belang dat Nederland zou hechten aan de uitkomsten van de door Soeharto ingestelde Nationale Onderzoekscommissie, de commissie-Djaelani. In Kramers beschrijving van de Indonesische en Nederlandse politieke krachtenvelden waartussen de betrekkingen laveerden, wordt de oplopende spanning voelbaar. Canada had in eerste instantie een zelfde koers gekozen als Nederland, maar liet Indonesië weten dat het tevreden was met de in het rapport-Djaelani aangekondigde maatregelen. Een duidelijke reactie van Nederland aan Indonesië bleef echter uit. In de brief van Van den Broek aan de Kamer van 20 januari 1992 werd het rapport weliswaar als 'hoopgevend' bestempeld, maar werd tevens de hervatting van het bilaterale overleg met Indonesië geclausuleerd. Dit was waarschijnlijk de spreekwoordelijke druppel. Het overleg zou er niet komen. Indonesië kon niet toestaan dat juist Nederland bleef hameren op het thema mensenrechten en er conclusies voor ontwikkelingssamenwerking aan verbond.

Waar Kramer ook veel oog voor heeft, zijn de stijl- en cultuurverschillen in de Nederlands-Indonesische

betrekkingen en het Indonesische gevoel voor symboliek. De opzegging van de hulprelatie op 25 maart 1992 was een zorgvuldig geregiseerde actie, voorbereid in een kleine kring rond de president, waar zelfs de toenmalige minister van buitenlandse zaken, Ali Alatas, buiten werd gehouden. Toen de voor ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijke minister Radius Prawiro om 18.00 uur de Nederlandse ambassadeur ontbood om hem de brief van president Soeharto te overhandigen, had eerder op die dag een ceremonie plaatsgevonden (in 'ontspannen sfeer', blz. 256) ter viering van 45 jaar Akkoord van Linggadjadi. De ontboden ambassadeur, Jan Herman van Roijen, was de zoon van Herman van Roijen van het Van Roijen-Roemakkoord in 1949, dat de opmaat was naar de Indonesische onafhankelijkheid. Van Roijens opvolger kon in 1994 na ongewoon lang wachten pas op 27 december zijn geloofsbrieven aanbieden, precies 45 jaar na de formele soevereiniteitsoverdracht.

Hoewel Kramer de Javaanse cultuur als een verklarende factor in zijn analyses betreft, beseft hij onvoldoende hoe typisch Javaans de wijze is waarop president Soeharto zijn macht uitoefende. Tegenover de metafoer van het schaakspel in de titel van het boek kan de metafoer worden gezet van de *dalang*, de poppenspeler in het *wayang*-spel die zelf op de achtergrond blijft.

Terwijl bij een schaakspel de zetten te volgen zijn, krijgt de wil van de *dalang* indirect gestalte, in de acties van zijn poppen. Ook de zelfverrijking van de presidentsvrouw en haar kinderen destijds passen in dit beeld van de Javaanse machthebber, wiens macht blijkt uit het feit dat hij rijk is en zelf niets anders hoeft te doen dan onzichtbaar en uiterlijk onbewogen de regie voeren.³

Kramer laat ook zien hoe Nederland Indonesië soms in verlegenheid bracht en schoffeerde, waarbij ook de Tweede Kamer niet vrijuit ging. Voorbeelden zijn Pronks voornemen om als IGGI-voorzitter in 1991 uitgerekend Aceh te bezoeken, waar hij tegen het advies van de ambassade in aan vasthield; het voortijdig afbreken van het bezoek van Lubbers aan Indonesië in april 1993; en het onelegante gedoe over de datum van het staatsbezoek van Koningin Beatrix. Na maart 1992 kwam na een eerste onzekere periode al snel een grote stroom van bezoekers op gang. De 'BV Nederland' moest zijn belangen veiligstellen, zakelijke belangen zowel als belangen in de samenwerking tussen wederzijdse vakministeries en particuliere organisaties. Kramer bericht hierover met gepaste ironie en een zekere gêne. Er is in die tijd géén sprake van enige kritische zelfreflectie op de rol van Nederland in wat er is gebeurd en hoe Nederland zijn relatie met Indonesië als trotse, onafhanke-

lijke natie met wie het tegelijkertijd zo'n belangrijk stuk geschiedenis deelt, vorm zou moeten geven. De Kamerdebatten over de zaak worden gedreven door politiek opportunisme, waarna wordt overgegaan tot de orde van de dag. Het grote belang van dit boek is dat het in deze lacune voorziet. Het is een leerzaam boek, hoewel ik er niet zeker van ben dat er in de Haagse politiek inderdaad lessen uit getrokken zullen worden.

Anke Niehof

Mw dr Anke Niehof is hoogleeraar soc,logie van consumenten en huishoudens aan Wageningen University & Research.

Noten

1 Anke Niehof, 'Ontwikkelings-samenwerking Nederland-Indonesië: de breuk 1991-1992', in: *Internationale Spectator*, jrg. 62, no.9, september 2008, blz. 481-487.

2 De IGGI werd ontbonden en kreeg een vervolg in een ander samenwerkingsverband onder leiding van de Wereldbank.

3 Zie Benedict Andersons artikel uit 1972, 'The idea of power in Javanese culture', in het boek van Claire Holt, *Culture and Politics in Indonesia* (Cornell University Press). Over de rol van vrouwen van Javaanse machthebbers zie het artikel van Madelon Djajadiningrat, 'Ibuisim and priyayization: Path to power?', in het boek *Indonesian Women in Focus* (Leiden, KITLV Press, 1992).

Memoires van een spion

Frits Hoekstra

De Dienst. De BVD van binnenuit.

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2012; 232 blz.; € 19,90; ISBN: 978-94-6105-710-5

Memoires van ex-spionnen doen het altijd goed. In Nederland verschijnen er nog niet zo heel veel, maar Frits Hoekstra doet zijn best. In zijn tweede boek, met als ondertitel 'De

BVD van binnenuit', schrijft hij over operaties van de inlichtingendienst in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw. Het overlapt deels met de verhalen uit zijn eerste boek uit

2004: *In dienst van de BVD*. Na de verschijning van dat niet door de dienst geautoriseerde boek was er even sprake van mogelijke strafrechtelijke vervolging. Maar daar werd

van afgezien. De voordelen wogen volgens Hoekstra niet op tegen de nadelen van een openbare rechtszitting, waarin de dienst openheid van zaken zou moeten geven. Voor Hoekstra een opsteker om door te gaan met lezingen, debatten en nu weer een boek.

In dit boek permitteert de ex-BVD-ambtenaar Hoekstra zich een wat meer politiek getint commentaar in de vergelijking die hij maakt tussen de aanpak van terrorisme in 'zijn' tijd (Molukkers, Palestijnen, RAF, IRA) en recentelijk. Achterin het boek geeft hij een overzicht van terroristische acties in Nederland toen en nu, met als balans twintig doden tussen 1970 en 1980 en twee tussen 2000 en 2010.

In zijn Epiloog verwondert Hoekstra zich over het veranderde politieke klimaat en de rol die de AIVD daarin min of meer kreeg opgedrongen. De dienst werkte met zijn waarschuwingen tegen terrorisme mee aan een vijandig beeld van de islam. Men gebruikt een veel te breed 'sleepnet' om radicalen te vangen, met alle risico's van dien voor de privacy. Op aanwijzing van de dienst werden leden van de Hofstadgroep veroordeeld, louter en alleen vanwege de ideeën die zij uitwisselen. 'Met weemoed denk ik hierbij aan de inspanningen die de overheid, met inbegrip van de BVD, zich in de jaren zeventig getroostte om stigmatisering van jonge Molukkers (...) te voorkomen', schrijft hij.

Nergens is echter een spoor te vinden van zijn bekommernis om de jarenlange stigmatisering en privacyschending van communisten en anarchisten die louter en alleen vanwege hun ideeën overal werden gevolgd en niet zelden zijn gehinderd in hun carrière.¹ Wél erkent hij dat de dienst veel te lang (tot eind jaren '80) is doorgegaan met het volgen van de CPN, nadat al in 1966 was geconstateerd dat deze partij niet meer als staatsgevaarlijk kon worden beschouwd.

Ook moeten we een nadere analyse missen van de verschillen tussen de oude en de nieuwe aanpak van het terrorisme in relatie tot de genoemde aantallen slachtoffers. Hoekstra kan een dergelijke analyse ook niet maken, omdat hij over onvoldoende gegevens beschikt. Hij schrijft op basis van zijn persoonlijke aantekeningen, zijn herinneringen en openbare bronnen. Zijn intentie om misverstanden en misprijzen over een falende 'James Bond op klompen' recht te zetten, is dan ook moeilijk waar te maken. Daarvoor zullen de archieven van de BVD toch eerst toegankelijk gemaakt moeten worden voor een objectieve geschiedschrijver.² Zijn pleidooi om de geschiedenis van de Koude Oorlog nu eens af te sluiten zal door velen onderschreven worden. Maar de inlichtingendiensten zijn helaas nog steeds 'gesloten als een oester'.

Voorlopig moeten we het dus doen met de persoonlijke herinneringen van Hoekstra. Die bevatten de bekende ingrediënten van het werk van spionnen. Het spel, het avontuur, het dwars zitten van de vijandige diensten, de concurrentie met andere diensten en met de politie, de rol van de bevriende buitenlandse diensten en ten slotte ook nog de wedijver in eigen huis met de collega's: het staat er allemaal in en Hoekstra blik er trots op terug. Hij lardeert zijn verhaal met vele anekdotes en intrigerende details, inclusief toespelingen op seksuele escapades.

De Koninklijke familie komt meermalen aan bod. Hij acht het 'praktisch ondenkbaar dat' Mabel Wisse Smit – die in 1995 als een vriendin van de Bosnische diplomaat Sacerbey aan tafel zat bij de onderhandelingen van Dayton, die een einde maakten aan de Balkanoorlog – 'niet als agent/informant van de BVD heeft gefungeerd'. Merkwaardig is dan wel weer te lezen dat 'de AIVD niets verweten kan worden' toen de dienst in 2003 geen bezwaren wist

te melden tegen de a.s. echtgenote van prins Friso, toen nog troonpretendent, en Peter R. de Vries daarna onthulde dat zij intieme connecties had met crimineel Klaas Bruinsma.

Ook het BVD-onderzoek naar De Roy van Zuydewijn, echtgenoot van Margerita (de dochter van prinses Irene), die met haar tante, de koningin, gebrouilleerd raakte, komt aan de orde. Hoekstra zou het niet vreemd vinden als prins Bernard hier nog een rol in gespeeld heeft en hij legt dan het verband met een oude affaire rond de bank Teixeira de Mattos. Over Bernard neemt hij ook nog een uitgebreide samenvatting van 16 pagina's op van de 'Soltikow-papers', het verhaal van een Duitse graaf over de rol van Bernard en zijn familie in de Tweede Wereldoorlog met de zg. 'stadhoudersbrief', waarin Bernard wordt genoemd als kandidaat-stadhouder in Nederland namens de Duitsers. Een intrigerende geschiedenis, maar nogal 'off-topic' in dit boek.

Ook intrigerend, en meer relevant, zijn de herinneringen aan de rol van de CIA bij diverse operaties. Het beeld dat Hoekstra neerzet van een Nederlandse inlichtingendienst die onafhankelijk opereert, lijkt wat geflatteerd als we lezen over de aantallen BVD-agenten die op de loonlijst van de CIA staan, over de speciale *CIA officer* die in Den Haag is gestationeerd wanneer de BVD de operatie-'Mongool'³ uitvoert, en over de affaire-Gardiner.⁴ Dat de CIA het delen van informatie volgens het 'quid pro quo'-principe niet hanteerde, spijt Hoekstra. Het lijkt mij vooral een teken van de werkelijke verhoudingen, die ooit nog eens nader geanalyseerd zouden moeten worden als het mogelijk is over de BVD een meer objectieve geschiedenis te schrijven.

Jos van Dijk

Jos van Dijk is sociaal en publicist over vrijheid van meningsuiting en openbaarheid van bestuur. Bij uitgeverij Otto Cramwinckel publiceerde hij *Dit kan niet en dit mag niet. Belemmering van de uitingsvrijheid in Nederland* (2008).

Noten

1 Zie hiervoor het recent verschenen boek van Roel van Duijn, *Diepvriesfiguur*, zijn 'biografie' op basis van documenten van de BVD.

2 Alleen de voormalige BVD-medewerker en historicus van de Dienst, Dick Engelen, heeft met gebruik van de archieven een geautoriseerde geschiedenis kunnen schrijven in *De*

geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (1995) en *Frontdienst* (2007). In dat laatste boek vinden we operaties terug die Hoekstra ook beschrijft.

3 Met de oprichting van een nepamxistisch-leninistische partij die steun uit China verwierf.

4 Een Canadese infiltrant in het vrede-activistenkamp Woensdrecht.

De scherpe blik van de Duitse buurman

Gerd Busse

Typisch niederländisch. Die Niederlande von A bis Z.

Münster: agenda Verlag, 2012; 162 blz.; € 16,-; ISBN: 978-3-89688-470-1

Beeld en zelfbeeld van landen en volken behoren sinds jaar en dag tot het vaste repertoire van de sociologie, de geschiedwetenschap en de sociale en politieke geografie. Het propageren van een gunstig beeld van het eigen land was altijd al een element van de culturele diplomatie of het buitenlands cultureel beleid. Het verkopen van een rooskleurig en positief gestemd beeld van de eigen (lid-)staat en samenleving alsof het een merk is, is tegenwoordig een belangrijk aspect van wat publieksdiplomatie wordt genoemd, het bereiken van doelgroepen in andere landen buiten de traditionele kanalen om.

Hoe anderen over ons denken, heeft deels weer met ons al dan niet geïdealiseerd zelfbeeld te maken, want degenen die vanuit het buitenland over ons berichten en schrijven, bijvoorbeeld, zijn zelf naar alle waarschijnlijkheid min of meer diepgaand beïnvloed door wat ze over ons gelezen hebben van de hand van Nederlanders zelf en door wat ze in geval van veldwerk en participerende observatie zelf in eigen persoon en uit onze mond gehoord hebben.

Zo ook de auteur van het hier besproken charmant boekwerkje over Nederland van A tot Z: typisch Nederlands. De in Dortmund wo-

nende Duitse Nederlandkenner en consultant (een typisch Nederlands woord, trouwens; GJT) Gerd Busse is zo'n schrijver, die enerzijds steunt op een flinke hoeveelheid Nederlandse en Duitse bronnen over 'de' Nederlanders, anderzijds zelf als oud-student en als vertaler, bijvoorbeeld van *Het Bureau* van J.J. Voskuil,¹ Nederland goed, misschien moeten we zeggen al te goed, kent.

Zo maakt Busse gebruik van (in alfabetische volgorde, een kleine selectie, verkorte titels) de herinneringen van oud-correspondente Annette Birschel (*Als Deutsche unter Holländern*, 2011), van Reinildis van Ditzhuyzen (*Alles was man über Niederländer wissen sollte*, 2011), Dik Linthout (*Frau Antje und Herr Mustermann. Niederlande für Deutsche*, 2010), Geert Mak (*Niederlande*, 2008), Rob Meijer (*Platzen Sie sich... Het komische Duits van Nederlanders*, 2007) en van Friso Wielenga (*Die Niederlande*, 2008).

Deze bronnen worden uitgebreid en getrouw geciteerd. En dat Busse zich heel grondig in ons land heeft ingegraven en met de landstaal ook uit de voeten kan, bewijzen naast zijn CV ook de tekst van zijn doorkijkjes en alweer een aantal, nu Nederlandstalige, onverwachte titels, zoals Han Israëls en Willem Wagenaar over gerechtelijke

dwalingen en Leo Prick over falend onderwijsbeleid.

In zo'n 75 korte hoofdstukjes (en enkele honderden verwijzende trefwoorden) van *Amsterdam* en *Frau Antje* tot *Zeitenwende* en *Zusammenarbeit* fileert Gerd Busse Nederland en de Nederlanders. Lichten en schaduwzijden komen bijna even gelijkmatig aan de orde, soms met bijna onvermijdelijke herhalingen, zoals tot twee keer toe de mededeling dat reizen per trein in Nederland tot de laatste grote avonturen der mensheid behoort, maar ook met een enkele tegenstrijdigheid, zoals in hetzelfde hoofdstuk naar aanleiding van het fenomeen fietsen staat dat Nederland dus een land is waarin men ook zonder auto kan overleven. De lichtzijden betreffen vooral de invoelende en sympathiserende manier waarop Busse land en samenleving beschrijft.

De gesignaleerde minpunten vallen nu eenmaal meer op, zoals, om maar iets te noemen, Srebrenica (een heel lemma); het *Steinkohlendeutsch* (zelf een door Nederlanders uitgevonden niet-bestaand Duits woord, vgl. Louis van Gaal: 'Ich bin ein Feierbiest'), evenals de neiging van Nederlanders anderen te beletten Nederlands te leren spreken; de belabberde dienstverlening, met als dieptepunt de bedie-

ning in de horeca; het Nederlandse *Volksempfinden*, dat eerst de LPF en toen de PVV populair maakte; en het gedoogkabinet-Rutte: *Aber die Vernunft ist momentan nicht an der Regierung*.

Heel uitvoerig en objectiverend bericht Busse over de duidelijke verschillen tussen Duitse en Nederlandse bedrijfsculturen of onderhandelingsculturen. In het kort spelen hier tegenstellingen als formeel en informeel, hiërarchisch en egalitair, strikt en improviserend, risicovermijdend en pragmatisch, compromissen vermijdend en op compromissen belust.

Natuurlijk valt er in zo'n hoeveelheid gevoelige informatie best iets

af te dingen op de bij tijd en wijle heftige toon van de auteur, maar naast de enkele tikfout staan er geen echte onjuistheden in. Grote lacunes zijn evenmin te vinden, zij het dat ik bij de behandeling van muziek naast de vermelding van exportproducten als Heintje, Rudi Carrell en André Rieu toch wel het Koninklijk Concertgebouw Orkest en onze propagandisten van Oude Muziek Gustav Leonhardt en Frans Brüggen (let op de Duitse achternamen!) miste. Iets voor een zeer aan te bevelen volgende druk.

Gerard J. Telkamp

Gerard J. Telkamp is historicus. De overgrootvader van zijn grootvader in de mannelijke lijn, Jurriaan Telkamp, kwam midden achttiende eeuw vanuit het Duitse Lingen naar Nederland.

Noot

¹ J.J. Voskuil, *Das Büro, Band 1* ("Direktor Beerta"), München: C.H. Beck, juli 2012. Voor een interview met de vertaler Gerd Busse, zie *NRC Handelsblad*, vrijdag 20 juli 2012, blz. 19.

Grandeur met een kwinkslag

H.L. Wesseling

De man die nee zei. Charles de Gaulle, 1890-1970.

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2012; 317 blz.; € 24,95; ISBN: 978-90-351-3660-1

De onlangs tot Frankrijks nieuwe president gekozen François Hollande voldoet nog niet echt aan het beeld dat wij als Nederlanders hebben van een Franse president. Dat beeld is toch een beetje de overtreffende trap van ons idee van Fransen in het algemeen: eigenzinnig, chauvinistisch, nationalistisch, anti-Amerikaans en (in het geval van Mitterrand en Chirac) een tikkeltje losbandig. President Charles de Gaulle was hierop, met uitzondering van de laatste kwalificatie, geen uitzondering. Hij is waarschijnlijk zelfs in belangrijke mate verantwoordelijk geweest voor het ontstaan van deze stereotypen. Na lezing van deze biografie staan veel van deze typeringen nog steeds overeind, maar zijn ze door emeritus hoogleraar Henk Wesseling wel in een duidelijke context geplaatst en genuanceerd.

Charles de Gaulle, door de Fransen uitgeroepen tot grootste

Fransman aller tijden, heeft een mythische status in Frankrijk. Welke plaats een leider krijgt in de geschiedenisboeken hangt mede af van de historische omstandigheden en de mogelijkheden en onmogelijkheden die deze boden. Dat geldt zeker voor generaal De Gaulle, wiens politieke carrière eigenlijk pas op vijftigjarige leeftijd echt begon, toen hij aan het begin van de Tweede Wereldoorlog werd benoemd tot staatssecretaris van oorlog. De Gaulle was tegen de door maarschalk Pétain gewenste wapenstilstand (zijn eerste 'nee'). De wapenstilstand kwam er toch en De Gaulle riep de Fransen op door te vechten, desnoods vanuit Algerije.

Dit besluit is bepalend geweest voor zijn verdere politieke bestaan. Hij week uit naar Engeland en probeerde daar steun te krijgen voor zijn strijd. Die steun bleek minder vanzelfsprekend dan men achteraf zou verwachten. Roosevelt

en Churchill erkenden De Gaulle aanvankelijk niet en de onderlinge verhouding bleef ook later moeizaam. Desondanks gelukte het De Gaulle enkele Franse koloniën aan zijn zijde te krijgen. Bij de bevrijding van Frankrijk werd De Gaulle door de bevolking als een held binnengehaald.

Na de oorlog vestigde De Gaulle een voorlopige regering, maar hij trad in 1946 alweer af, omdat hij zich niet kon vinden in de voorstellen over een nieuwe grondwet. Pas twaalf jaar later, De Gaulle was inmiddels al 67, werd hij weer teruggehaald door het Franse volk. De aanleiding was de onafhankelijkheidsstrijd in Algerije. Deze dreigde ernstig uit de hand te lopen en zelfs tot een burgeroorlog te leiden. De Franse bevolking van Algerije zag in de sterke patriot De Gaulle de verlosser die Algerije Frans zou houden. Ze kwam echter bedrogen

uit. De Gaulle was realistisch genoeg te beseffen dat de tijd van kolonisatie voorbij was en dat zelfstandigheid onafwendbaar was. Hij slaagde erin dit proces zonder kleerscheuren tot een goed einde te brengen.

Nederland kreeg vooral in Europees verband te maken met de Franse president. De Gaulle had zo zijn eigen ideeën over de nog prille Europese samenwerking. De president zag, anders dan Nederland, niets in sterke Europese instellingen en vond de samenwerking een zaak tussen regeringen. De politieke unie die hij beoogde kwam er echter niet, doordat hij op het laatste moment in de onderhandelingen overvroeg.

De strijd over de positie van de Europese instellingen leidde ook tot de politiek van de 'lege stoel', waarbij Frankrijk een half jaar lang verstek liet gaan in Brussel, totdat een compromis bereikt werd. De Gaulle was ook tegen de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschap (weer een 'nee'), omdat daarmee de leidende positie van Frankrijk onder druk zou komen te staan, en uit angst voor amerikanisering. De Gaulle vond ook hier de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Luns op zijn weg. Volgens De Gaulle trok de minister van het kleine Nederland een

te grote broek aan, maar tegelijkertijd had hij ook wel waardering voor diens strijd lust.

De Gaulles laatste jaar in de Franse politiek werd bepaald door binnenlandse crisis. In 1968 braken massale studentenopstanden uit. De Gaulle wist door de nodige concessies te doen de rust te herstellen. Ondanks de steun bij de parlementsverkiezingen was de inmiddels 78-jarige president het regeren moe. Een verloren referendum greep hij aan om af te treden. Na tien jaar had het Franse volk ook wel genoeg van de eigenzinnige De Gaulle en verruilde hem voor de vooral *gewone* Pompidou. Eigenlijk zoals het Franse volk onlangs de 'bling-bling' van Sarkozy verruilde voor de wat fletse Hollande.

Hoe waardeert Wesseling, terugkijkend, de rol van De Gaulle? De auteur constateert dat diens inzichten in de buitenlandse politiek nu meer worden gewaardeerd dan vroeger. De Gaulle was bijvoorbeeld van meet af aan kritisch over de Vietnamoorlog en kritisch ten opzichte van Israël. De door De Gaulle gewenste leidende rol voor regeringsleiders in de Europese samenwerking is inmiddels de praktijk geworden. Wesseling nuanceert De Gaulles vermeend anti-Amerikanisme. Het was De Gaulle

vooral te doen om de onafhankelijkheid van Frankrijk. Dit verklaarde zijn wens om een eigen atoomwapen te hebben en kritisch te staan tegenover de door de Verenigde Staten gedomineerde NAVO.

Henk Wesseling heeft met *De man die nee zei* een mooie leesbare biografie geschreven. Ondanks de beperkte omvang (netto nog geen 300 pagina's) is er voldoende ruimte voor foto's en voor zijstapjes, zoals karakterschetsen van belangrijke bijfiguren, de beschrijving van de werking van het ambtelijk apparaat onder De Gaulle en van De Gaulles gemiddelde werkdag, inclusief zijn culinaire voorkeuren. *Faits divers* en anekdotes houden het geheel luchtig en illustreren De Gaulles gevoel voor humor: als presidentsvrouw Jacky Kennedy enthousiast vertelt dat haar voorouders Frans waren, antwoordt De Gaulle: 'Werkelijk mevrouw? De mijne ook.'

Joep Boerboom

Drs J. Boerboom is teamleider bij de provincie Overijssel. Hij was eerder onder meer werkzaam bij het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Smachten naar 'echte' luxe in de (ex-)DDR

Milena Veenis

Material Fantasies. Expectations of the Western Consumer World among East Germans.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012; 284 blz.; € 30,-; ISBN: 978-90-8964-400-8

Van de vroegere DDR wordt de laatste tijd weinig meer vernomen. Dat is wel eens anders geweest. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 leefde iedereen mee met de dolgelukkige Oost-Duitsers, die in het Westen hun boodschappenkarren kwamen volladen. Rond 2000 kwamen berichten over teleurge-

stelde vroegere DDR-burgers die meenden dat het vóór de *Wende* misschien niet allemaal beter was geweest, maar in ieder geval vertrouwd. *Ossies* onder elkaar, zonder die opscheppers uit het Westen. Die gevoelens werden ondersteund door 'Ostalgia'-films zoals *Goodbye Lenin* (2003) en de grootschalige terugkeer

van de 'volkseigen' Trabantjes op de DDR-wegen.

Ook deze fase is gepasseerd en de Oost-Duitsers lijken, op wat kwalijke rechts-radicalen oprispingen na, hun plaats in het herenigde Duitsland te vinden. Het is daarom interessant dat de Amsterdamse antropologe Milena Veenis in 1993

en 1994 onderzoek deed naar de gevolgen van de 'Wende' in het plaatsje Rudolstadt in de deelstaat Thüringen. Begin jaren '90 was Oost-Duitsland *a nation adrift*, zoals Veenis het noemt. De Rudolstadtters hadden hun eerste teleurstellingen verwerkt en dachten na over hun leven in de vroegere DDR en over de toekomst. Een goede tijd dus om te onderzoeken wat hun aspiraties waren en wat daarvan terecht was gekomen.

Als thema van het onderzoek heeft Veenis gekozen voor de verwachtingen van de bewoners over de *Western Consumer World*. Zij heeft zich hierbij losjes gebaseerd op de theorieën van de Franse psychoanalyticus Jacques Lacan en navolgers, die een belangrijke rol toekennen aan de relatie tussen fantasieën over materieel bezit, gevoelens van persoonlijke voldoening en sociale cohesie. Lezers die wit wegtrekken bij de naam Lacan kan ik geruststellen. Veenis heeft ervoor gezorgd dat het allemaal redelijk begrijpelijk blijft.

Het meer theoretische deel van het proefschrift bevindt zich voornamelijk in de wel erg lang uitgevallen conclusie (21 blz.). In de voorgaande, meestal korte hoofdstukken wordt de aanloop naar de *Wende* beschreven, zoals de informanten het aan Veenis vertelden. In een tweede inleidend hoofdstuk zegt de schrijfster iets over haar positie als antropologisch onderzoeker, die in Rudolstadt niet altijd op medewerking kon rekenen (waar zou dat overigens wel het geval zijn?)

De beschrijvingen van onder meer het geruïneerde Duitsland van na 1945, de denazificatie, de communistische dictatuur, de schaarste-economie en de rol van de geheime dienst, de Stasi, in de DDR-samenleving doen bekend aan. Er is al veel over gepubliceerd of in films verwerkt. Apart is natuurlijk wel dat alles beschreven is vanuit de Rudolstadtse optiek. De Stasi was daar, net als overal in de DDR, alom-

aanwezig. De inwoners probeerden daarom zo min mogelijk op te vallen. Dan werden ze tenminste met rust gelaten, hoopten ze.

De activiteiten van de Stasi waren echter tevens een bron van roddel. Hoe kwam deze of gene familie aan geld om in een *Intershop* westerse spullen te kopen? Maar ook van een speciaal soort humor, die alleen door DDR-burgers werd begrepen. De Stasi zelf gebruikte roddel op zijn beurt om 'dwarsliggers' het leven onmogelijk te maken.

Een bron van ergernis voor veel Oost-Duitsers was het steeds verder achterblijven van hun consumptieniveau bij dat van de westelijke burens – dit in strijd met de beloften van de regering. Van westerse zijde werden vooral luxe goederen voorgesteld als een verworvenheid van het kapitalisme. Materiële zaken of, beter gezegd, het fantaseren daarover, gingen zo een steeds grotere rol spelen in het leven van de DDR-burgers. Volgens Veenis kregen deze fantasieën zelfs trekken van een *cargo cult*, in de zin van een bijna religieuze ervaring bij de mogelijkheid deze zaken te verwerven. De Oost-Duitsers dachten materiële welvaart en het gevoel een gemeenschap te zijn te kunnen combineren.

Teleurstelling kon daarna niet uitblijven. Veel Rudolstadtters die na de *Wende* soms tegen exorbitant hoge bedragen bepaalde zaken hadden gekocht, voelden zich ongemakkelijk over hun gedrag. Zij moesten ervaren dat het verwerven van westerse consumptieartikelen een prijs had. De voormalige heilstaat waarin iedereen althans op papier min of meer gelijk was, maakte kennis met een sociale ongelijkheid die het vertrouwen tussen mensen wegnam.

Later kwam daar nog het gevoel bij door de West-Duitsers niet voor vol te worden aangezien. Een diepe ontgoocheling vormden ten slotte de snel stijgende werkloosheid en daarbij behorende sociale onzekerheid. De grootste werkgever van

Rudolstadt, een chemisch bedrijf met 7.000 werknemers, verminderde dat aantal binnen enkele jaren tot 700, en ook die waren hun baan niet zeker.

Milena Veenis heeft met haar proefschrift, dat is uitgekomen in het *Tensions of Europe*-programma, een interessante bijdrage geleverd aan onze kennis over de (vroegere) DDR. Tevens echter komen de relaties tussen fantasieën, ambities en de 'fetisjistische' vereenzelving met begeerlijke consumptieartikelen uitgebreid ter sprake. Onduidelijk is of de resultaten van dit laatste deel van het onderzoek alleen voor Rudolstadt gelden of voor alle vroegere Oost-Duitsers. Veenis gebruikt die aanduidingen door elkaar. Je kunt je voorstellen dat in het meer wereldse Oost-Berlijn of Leipzig anders gehandeld en gedacht zal zijn.

Hans Schippers

Dr. Hans Schippers, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven, o.a. als coördinator van het College Techniek, Vrede en Veigheid.

Islamofobie en anti-islamisme

Ineke van der Valk

Islamofobie en discriminatie.

Amsterdam: Pallas Publications – Amsterdam University Press, 2012; 158 blz.; € 19,95;

ISBN: 978-90-8555-058-7

Eind april 2012 publiceerde Amnesty International (AI) het rapport *Choice and prejudice: discrimination against Muslims in Europe*. Daarin klaagt de mensenrechtenorganisatie discriminerende maatregelen tegenover moslims in Europese landen aan, zoals hoofddoekenverboden en beperkingen op gebedsplaatsen voor moslims. Ook Nederland en België worden op de korrel genomen. Deze kritische uitlatingen komen overeen met vermaningen die eerder geformuleerd werden door Human Rights Watch en de Raad van Europa.

Het boek *Islamofobie en discriminatie* van Ineke van der Valk is een vlot leesbaar werkstuk, dat naadloos aansluit bij het recent verschenen rapport van Amnesty. De sterkte van dit boek zit in de koppeling tussen theorieën over racisme en islamofobie met de praktijk, de situatie op het terrein – van angst voor het onbekende tot haatspraak en geweld.

In het eerste deel omschrijft de auteur het begrip islamofobie. Met de publicatie *Islamophobia: a challenge for us all* liet de Britse denktank Runnymede Trust het begrip midden jaren '90 zijn intrede doen in de academische en beleidswereld. Vijf jaar later werd de term internationaal erkend op de VN-conferentie tegen racisme in het Zuid-Afrikaanse Durban. Islamofobie is 'een historisch-maatschappelijke ideologie die met behulp van beelden, symbolen, teksten, feiten en interpretaties een negatieve betekenis geeft aan "de islam" en aan "moslims"'. Zo worden de perceptie, de betekenisgeving, het begrip, de attitudes en het gedrag van mensen tegenover de islam en moslims beïnvloed ten

gunste van sociale uitsluiting van moslims als "de ander" en ten gunste van discriminerende, ongelijke behandeling in het culturele, sociale, economische en politieke domein. Hierbij worden vaak ook personen inbegrepen die op grond van uiterlijke kenmerken of etnische afkomst worden gezien als islamitisch, maar dat niet zijn.' (blz. 33-34)

Volgens Van der Valk zijn de redenen voor de populariteit van het anti-islamdiscours: secularisatie, een cultuurconflict, conformisme en een gewijzigd beleid (sdiscours). Beeldvorming en het militantisme van bepaalde minoritaire, islamitische strekkingen hadden hier volgens mij aan kunnen worden toegevoegd. Het begrip 'islamofobie' is in ieder geval verwant met racisme en de processen die eraan ten grondslag liggen. Van der Valk ziet duidelijke overeenkomsten tussen islamofobie en het vooroorlogse antisemitisme. Sinds de jaren '80 is het biologisch georiënteerd racisme stilaan verdrongen door een meer cultureel georiënteerd racisme, en islamofobie is hier een verschijningsvorm van, aldus de auteur.

Van der Valk stelt vast dat het begrip islamofobie in tegenstelling tot 'xenofobie' en 'homofobie' nog niet breed geaccepteerd is. Ze geeft toe dat de uit het Oudgrieks stammende term fobie (angst) ietwat ongelukkig gekozen is 'en – letterlijk genomen – te smal is om de bedoelde verschijnselen mee te vatten' (blz. 18). Juist, want staat het, letterlijk genomen, niet iedereen vrij om 'angst' te hebben voor een religie? Voor Van der Valk is de gekozen term echter ondergeschikt aan de

definitie van het verschijnsel. Daar kan ik het niet helemaal mee eens zijn. De vaagheid, en dus zwakte, van de term islamofobie, maakt immers dat (anti-moslim)racisten erin slagen ze als geuzennaam te dragen (zie de mantra 'islamofobie is een plicht van elke burger' van Filip Dewinter, een voorman van de extreem-rechtse partij Vlaams Belang in België). Daarnaast is het me ook niet geheel duidelijk hoe religiekritiek – toch een recht van eenieder – zich hoort te verhouden tot de vage notie die islamofobie voor velen blijft.

In het tweede deel van het boek komen uitingen van islamofobie in de publieke en politieke arena aan bod. Het gaat dan meer over meningsuitingen op internet, op uiteenlopende sites en fora, maar ook over de opstelling van de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders en over de standpunten over de islam en moslims bij extreem-rechtse bewegingen. 'Een chauvinistische kern' en 'een bereidheid om op etnische gronden te discrimineren' – dat heeft de PVV gemeen met extreem-rechts, volgens Van der Valk. Maar deze partij is 'geen one-issuepartij' en kan 'op andere onderwerpen zeker niet altijd als uiterst rechts' worden gekwalificeerd, aldus de auteur (blz. 35).

Uit cijfers van het Meldpunt Discriminatie Internet blijkt dat in tegenstelling tot antisemitisme islamofobe uitlatingen niet louter aan bod komen op extremistische websites, maar ook op de fora van *mainstream* bladen en kranten. De auteur geeft een interessante samenvatting van rechtsextreme sites en fora die vroeger reeds uitvoerig

werden onderzocht. De thema's die vaak terugkeren op de fora en websites zijn: 'islamisering', het begrip 'Eurabië' (een samentrekking van Europa en Arabië), 'massa-immigratie', de 'verantwoordelijkheid van links en de elite' en 'de onderdrukte vrouw'. Niet toevallig thema's waar de PVV uitgesproken standpunten over heeft.

'Het gedachtegoed van de PVV kenmerkt zich door de centrale plaats van islamofobe standpunten.' (blz. 73) Wilders mag dan vrijgesproken zijn in het proces betreffende zijn uitspraken over de islam, zijn islamofobe uitspraken leiden 'tot een constructie van moslims als vijand van de samenleving' (blz. 55). Het islamofob discours van de PVV komt niet uit het niets. Het anti-islamdiscours heeft, aldus Van der Valk, door de tijd heen zijn politieke vertaling gekregen in Frits Bolkestein, Pim Fortuyn, Ayaan Hirsi Ali en thans Wilders. Op het islamofobe continuüm gaat het van gematigde islamofoben, via partijen die er hun handelsmerk van maken, tot aan militante, gewelddadige bewegingen of terroristen van het slag Anders Behring Breivik.

De rol van politieke partijen mag ook volgens de auteur niet onderschat worden. Hierin staat ze niet alleen. Want zoals Paul Hockenos recent in *Foreign Policy* schreef: '...parties like this [de PVV en de Noorse Progress Party] – increasingly mainstream – are the petri dish for this radical counter-jihad'.

Maar ook extreem-rechts is niet onversneden islamofob, zo blijkt. Enerzijds is er de volksnationalistische vleugel, die gevoelig is voor zowel het islamofobe als voor het zionistische discours van Wilders. Anderzijds zijn er neonazistische groeperingen die van oudsher antisemitisch zijn, en ook anti-Israël, wat hen ervan weerhoudt de anti-islam/pro-Israël-lijn van de PVV te steunen. Toch lijkt er ook hier stilaan beweging merkbaar naar een

'meer afwijzende opstelling tegenover het islamitisch extremisme' (blz. 74).

Verder worden geweldacties tegen moskeeën, maar ook legale protestacties, onder de loep genomen. Twee elementen vallen op. Ten eerste dat geweldacties (bekladding, vernieling, brandstichting) veelal onopgehelderd blijven en vooral buiten de steden plaatsvinden. Wanneer de schuldigen toch gevonden worden, blijken ze meestal gehandeld te hebben uit ideologische motieven. Ten tweede dat traditionele extreem-rechtse formaties vaak het voortouw nemen tot het voeren van legale protestacties tegen geplande moskeeën. Toch zijn de cijfers hier te beperkt en zijn ook acties gerapporteerd waarbij buurtbewoners niet op sleeptouw werden genomen, maar eerder in beweging kwamen uit angst voor het onbekende.

In het laatste deel komt discriminatie aan bod. Voor Van der Valk staat het institutionele anti-discriminatiebouwwerk dat in de naoorlogse periode werd opgebouwd, onder druk van 'een groeiende islamofobe ideologie. Deze ideologie is via de gedoogconstructie van de regeringscoalitie met de PVV tot in het centrum van de politieke macht doorgedrongen' (blz. 115). De auteur laat geen spaander heel van het migratie- en integratiebeleid van het kabinet-Rutte. Toch is de sprong die gemaakt wordt van islamofobie naar achterstelling niet altijd even logisch. De structurele achterstelling van Nederlandse 'moslims' in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en, in mindere mate, op de woningmarkt kan immers niet zomaar gelieerd worden met hun (verondersteld) geloof. Discriminatie op deze domeinen is soms expliciet, op basis van herkomst (etniciteit of nationaliteit) en soms ook op basis van geloof (bijv. kleding) of nog een andere discriminatiegrond, maar minstens even vaak impliciet, subtiel, eigen aan bepaalde mechanismen die

sociale ongelijkheid *tout court* reproduceren.

In dit laatste deel gooit de auteur een aantal problematieken en knelpunten te veel op één hoop. Dit discriminatiedeel, hoe relevant ook, wringt enigszins met de andere delen van het boek. Desondanks is *Islamofobie en discriminatie* een interessant boek, dat een licht werpt op één van de belangrijkste uitdagingen van onze tijd en genoeg stof biedt om de discussie verder te voeren.

Bilal Benyaich

Bil Benyaich is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

Rapporten, brochures, boeken en varia

De Rubriek *Rapporten, brochures, boeken en varia* geeft bijzondere aandacht aan recent verschenen rapporten en adviezen op het terrein van de internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Daarnaast komen in kort bestek relevante publicaties aan de orde waarvoor geen plaats kon worden ingeruimd in de rubrieken *Boekbesprekingen* en *Signalementen*. De rubriek staat onder redactie van Gerard J. Telkamp, eindredacteur van dit blad; de signalementen in deze aflevering zijn alle van zijn hand.

Otto Holman: Naar een Hobbesiaans Europa? VDE-Europalezing 2011.
Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa, 2012; 32 blz.; ISBN: 978-90-77246-51-1; Prijs: niet aangegeven

Na de ideologisch, sociaal-democratisch, eurosceptisch dan wel liberaal bevlogen denkers en politici Erik Jurgens, Jos de Beus, Frans Timmermans en Frits Bolkestein nodigde de eurokritische Vereniging voor een Democratisch Europa (VDE) de universitair hoofddocent internationale betrekkingen en Europese politiek aan de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam, Otto Holman, uit voor de vijfde VDE-Europalezing. In zijn lezing gaat Holman in op de steeds meer gangbare visie dat de Europese Unie in wezen min of meer af is. Holman wijst echter op de gevaren van omlaagvallen van een dergelijke stilstaande fiets: uiteenvallen, desintegratie ligt op de loer: het is in het belang van machtige nationale en transnationale krachten dat rampscenario te voorkomen. Toepassing van de theorie van de samenzwering suggereert dat er in de Unie al snel van dreigende chaos wordt gesproken om tot méér Europa te komen. Holman heeft als analyse-instrument de asymmetrische regulering die resulteerde in een gelaagde beleidsstructuur, waarnaast de eurozone vanaf het begin voorthobbelde als samenstel van ongelijke grootheden, met als gevolg afdwingen van nationaal sociaal beleid door Europa. De

eurotoppen van maart en december 2011 bezegelden de ontwikkeling naar een Europese economische regering. Deze tendens van soevereiniteitsoverdracht zal zich met elke nieuwe Europese Raad voortzetten. Positief is dat zo de weeffouten van de EMU hersteld worden, negatief is de bevordering van sociaal-economische ongelijkheid en dus euroscepticisme. Volgen beschouwingen over de Europese periferie als meervoudig fenomeen (ook onze prachtwijken!) en over kracht en effectiviteit van het extern beleid van de EU, die volgens de auteur afhangen van haar interne cohesie. Hobbesiaans Europa = staatsvorming op Europees niveau. De crisis biedt kansen.

Eric P.J. Myjer: *Enduring Freedom* of blijvende strijd? Over geweldgebruik door staten en de rol van het recht. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Conflict- en Veiligheidsrecht in de faculteit Recht, Economie en Bestuur en Organisatie aan de Universiteit Utrecht, op vrijdag 25 februari 2011.
Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2012; 33 blz.; ISBN: 978-90-59317-59-8; Prijs: € 19,=

Deze openbare les behandelt de wijze waarop internationale juridische normen die bedoeld zijn om geweldgebruik in de internationale betrekkingen te beteugelen, in de praktijk worden toegepast, geïllu-

streerd aan de casus-Afghanistan. Als reactie op '9/11' beriepen de Verenigde Staten zich op zelfverdediging en voerden ze samen met het Verenigd Koninkrijk een militaire aanval uit tegen het bewind van de Taliban in Afghanistan: *Operation Enduring Freedom*, terwijl kort daarna de VN-Veiligheidsraad in actie kwam met de *International Security Assistance Force* (ISAF). Tien jaar erna loopt de Amerikaanse zelfverdedigingsoperatie nog steeds door, terwijl tegelijkertijd door de VN gemandateerde ISAF-operaties plaatsvinden. Wanneer komt er een eind aan het recht op zelfverdediging? Myjer meent dat dit recht slechts kan worden uitgeoefend tot de Veiligheidsraad voldoende passende maatregelen heeft genomen. Dat is feitelijk ook het geval. ISAF-operaties mogen wel geweld gebruiken in de opbouwfase naar een zelfstandige Afghaanse veiligheidsmacht, terwijl de contraterrorisme-operaties die OEF nog uitvoert, alleen met toestemming van de Afghaanse regering mogen plaatsvinden, maar deze buiten dat land niet geoorloofd zijn onder het internationale recht.

Marieke de Goede: European Security Culture. Preemption and Precaution in European Security. Inaugural lecture delivered upon accession to the office of hoogleraar Politicologie at the University of Amsterdam on 27 May 2011.

Amsterdam: Vossiuspers UvA (imprint of Amsterdam University Press), 2011; 25 blz.; ISBN: 978-90-5629-695-7; Prijs: € 8,50

Deze intreerede omvat een uitvoerige en kritische behandeling van de Europese veiligheidscultuur zoals deze de laatste tien jaar gestalte heeft gekregen. Een belangrijk element daarvan vormt het streven van de Europese Unie naar het voeren van een beleid van preventie, anticiperen en vroegtijdig interveniëren in potentieel bedreigende situaties. Het gaat daarbij om allerlei vormen van grensoverschrijdende bedreiging, zoals georganiseerde misdaad, terrorisme en piraterij. Om die bedreigingen het hoofd te bieden, heeft de veiligheidsstrategie van de Europese Unie in 2010 zelfs een Europees veiligheidsmodel ontwikkeld, waarin aspecten als 'de bedreiging vóór zijn', een 'samenhangende Europese benadering' en 'preventieve actie' centraal staan. De auteur stelt als onderzoeksvragen in hoeverre de in dit kader gehanteerde en ontwikkelde middelen (vgl. de controverse over uitwisseling van financiële en luchtvaartgegevens) de scheidslijnen doen vervagen tussen in- en externe bevoegdheden en beleid van de Unie en gewone nationale politie-bevoegdheden en oorlogsmaatregelen. De beleidslijn 'voorkomen is beter dan genezen' en een anticiperende veiligheidsaanpak bieden de Europese Unie een op het oog aantrekkelijke veiligheidsidentiteit. Maar gevaren voor schending van mensenrechten en aantasting van burgerlijke vrijheden en voor verwaarlozing van het afleggen van democratische rekenschap liggen op de loer.

[Commissie Mensenrechten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken]

De receptorbenadering. Een kwestie van maatvoering.

Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2012; 9 blz. Briefadvies 21, april 2012. Met bijlage 1: Tweede-Kamerstuk vergaderjaar 2011-2012, 32 735 nr 48, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken [U. Rosenthal] d.d. 7 maart 2012 [m.b.t. de receptorbenadering]; 3 blz.

Volgens de sinds eind april demissionaire Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal benadrukt de *receptorbenadering* dat mensenrechten weliswaar universeel zijn, maar dat de implementatie ervan een nationale aangelegenheid is. In de loop van 2011 en begin 2012 leek dit begrip *receptorbenadering* (met accent op het belang van maatschappelijk middenveld en sociale instituties) uit te groeien tot centraal concept in het Nederlandse buitenlands en mensenrechtenbeleid. In dat kader zou de minister er vanuit het oogpunt van effectiviteit soms de voorkeur aan geven met staten een dialoog aan te gaan om nakoming van hun verplichtingen op mensenrechten-terrein te waarborgen, in plaats van het aangaan van de confrontatie. De *rechtenbenadering* komt er daarentegen op neer dat staten hun internationale verplichtingen omzetten in nationale wetgeving en individueel afdwingbare rechten. In het advies zet de AIV kritische kanttekeningen bij de ministeriële visie en de vermeende tegenstelling tussen beide benaderingen. Zo hebben mensenrechten evenzeer een bovennationaal karakter. Ook worden mensenrechten altijd al binnen een specifieke lokale, culturele context toegepast. Universaliteit van mensenrechten dient verankerd in lokaal cultureel idioom. Andere staten kunnen echter wel degelijk

worden aangesproken op naleving van universele mensenrechten zonder hun de les te lezen. Een te zwaar accent op de receptorbenadering is daarom uit den boze. Maatvoering is gewenst.

Summaries

Jan Rood

evaluates the foreign policy of the Rutte Cabinet. This minority government which broke down in Spring 2012 was dependent on the so-called 'tolerating support' of the Freedom Party (*Partij voor de Vrijheid*, PVV), a party with a critical attitude towards Dutch foreign policy in general, and the policy regarding the European Union in particular. Hence, at home and abroad it was feared that the Netherlands would distance itself from the world outside. Yet, looking back on the 18 months of the Rutte government it may be concluded that, in general, continuity in the Netherlands foreign policy prevailed, albeit that, also due to the Freedom Party, the Dutch reputation abroad was under pressure. But the most salient feature of the Rutte period is the declining activism in foreign policy, partly as a result of cut-backs in expenditure.

Kees Homan

evaluates the Rutte government's policy with regard to defence. The Dutch armed forces have been hit hard by defence cutbacks in the wake of the global recession, requiring the Dutch Defence Ministry to save more than a billion Euros. The wide ranging paper 'Defence after the Credit Crisis', published on 8 April 2011, announced cutbacks in personnel (12,000) and operational capabilities (tanks, helicopters, F-16s, mine hunters etc.) These cutbacks will have a profound impact on the organization of the Armed Forces, which means they can only be deployed to a limited extent until 2014. As an agile globally deployable force is no longer financially affordable, the Dutch government should aim for 'ready-made' armed forces with a narrower scope.

Adriaan Schout, Jan Marinus Wiersma & Iona Ebben

find it ironic that the collapse of the Rutte Cabinet was the result of a conflict over the implementation of European rules, since Mark Rutte's government had quite a Euro-sceptic image. Rutte's EU policy can best be described as stressing the ideal of a '100% Union', i.e., EU member states must fully comply with the rules they have agreed to. Rutte's accommodating approach to measures for member states that broke the rules can be seen as pro-European and, conversely, his tough stance on IMF involvement and PSI as anti-European. Similarly paradoxical were the agenda's that Ministers Kamp and Leers pursued, trying to create greater flexibility for the Netherlands concerning rules on migration and employment of citizens of other EU member states. Paradoxes in Dutch EU policy will probably persist after next's elections because none of the political parties have clear views on how they want to (re-)shape the EU. Pragmatically the Netherlands will remain in favour of further integration, but there will also be a reluctant attitude about how that integration takes shape.

Martin Siepermann

states that the collapse of the Rutte Cabinet has ended the Netherlands government with the most extreme pro-Israel policy in decades. No other Dutch government has provided such activist and unconditional support to Israel as his. The main manifestations of this support were the intensification of bilateral relations and the Dutch stance in the European Union. The intensification lacked a human rights component and paid no attention to the tangible risk that settlements may

benefit from it. At the EU level, the Netherlands blocked and undermined joint statements, voting positions and EU reports. Meanwhile, the Israeli government of Prime Minister Netanyahu accelerated the settlement policy, existentially threatening prospects for a viable Palestinian state and the two-state solution. For Dutch Foreign Minister Rosenthal and Minister of Economic Affairs Verhagen, intimate cooperation with Israel was business as usual.

Cedric Ryngaert

elaborates the dialogue between the EU and the Russian Federation which, officially, is based on 'common values'. These values constitute the basis for the four EU-Russia 'common spaces', i.e. economy; freedom/security/justice; external security; and research and education (including culture). Analyzing the current state of the EU-Russia dialogue, East-West cooperation in the framework of the Organization for Cooperation and Security in Europe, and the position of member states of the Council of Europe *vis-à-vis* the European Court of Human Rights, one can only conclude that this 'common values' discourse is not much more than a fiction. Full internalization of the values of democracy, human rights, and good governance remains elusive in the Russian Federation, which uses the common values platforms mainly for its own strategic purposes.

Michael Smith

explores some ways in which the development of the EU's emerging system of diplomacy since the implementation of the Lisbon Treaty relates to the changing nature of diplomacy more broadly, and to the challenges of a turbulent global de-

velopment. The changing diplomatic context has four key dimensions: the changing distribution of power in the world arena; new opportunity structures; multi-stakeholder diplomacy; and new forms of diplomacy. The European Union is in itself a system of diplomacy. Hence, the institutions of the EU's system of external diplomacy reflect internal diplomatic compromises and constraints. The perceived disruptive effects of the establishment of the High Representative / Vice President and the European External Action Service have focused this process. Three major challenges during the past eighteen months have tested legitimacy and credibility of the EU's new system of diplomacy: the 'great power' test, i.e. relations with the USA and BRICS countries; the 'neighbourhood test', in particular the handling of the Arab Spring; and finally the test posed by the global and more specifically European financial crisis. The first two and a half years of the post-Lisbon era have demonstrated a timeless truth of diplomacy – that events will not wait until processes of internal deliberation and institution-building can be completed. Yet the EU's system of diplomacy has been consolidated and will survive.

Edwin Koopman

looks into the future of Venezuela, with or without Hugo Chávez. Although the Venezuelan socialist president has been called 'a danger' by many, his possible disappearance from power, as a consequence of his illness, will probably be more destabilizing – for Venezuela and the region. Internal power struggles within the ruling party and the potential (or real) electoral victory of the opposition may lead to turmoil in this country which is extremely polarized. Moreover, the prevalence of arms is widespread. Unrest will also affect the oil export, the basis of the Venezuelan economy. In case the military wouldn't act, civilian militias have been trained to defend the Bolivarian revolution with their lives.

Jan Hopstaken

deals with China's hunt for Brazil's energy sources. In recent decades, the economy of China has made giant steps, with annual growth rates of 9.5 percent on average. This resulted in an enormous growth in wealth and drastically increased China's energy demand. State-led investments in energy resources all over the world should meet this energy demand. State involvement in energy trade through national oil companies will give rise to geopolitical friction in global energy trade

relations. The ensuing new dynamics constitute a potential threat to existing international energy relations. Recent strategic cooperation between China and Brazil contributes to the discussion on power relations based on economic influence and on the ability to satisfy economic interests. The trade relations between China and Brazil and the geopolitical dynamics of these emerging economies illustrate the impact of shifting trade relations on the existing balance of power.

Bruno De Cordier

examines the rise or return of donors of official development assistance and humanitarian and emergency aid that do not belong to the OECD's Development Assistance Committee (DAC), which is still the world's prime league of aid donors. He emphasizes that the involvement of non-DAC donors is not a new phenomenon at all, and further identifies and discusses the dynamics and interests of three major categories of such emerging and returning donors, namely the non-DAC OECD member states, the BRICS countries and the Arab Gulf States. The author concludes with a discussion of how their presence and growing volume and impact is affecting or will affect the global aid sector and its sphere of activity in general.

Lezersonderzoek 2012: 'Uw mening telt'

De wereld van tijdschriften is onderhevig aan digitalisering. Ook de *Internationale Spectator* ontkomt niet aan vernieuwing. Al enige tijd is de redactie dan ook in overleg met uitgeverij *Koninklijke Van Gorcum* over de toekomst van de *Internationale Spectator*. In dit kader is de mening van onze lezers onontbeerlijk. Afgelopen juni heeft de *Internationale Spectator* daarom een lezersonderzoek gehouden. Aan de lezers die ooit hun e-mailadres hadden opgegeven, werd gevraagd hun mening te geven over het blad, zodat de *Internationale Spectator* in de toekomst nog beter kan worden afgestemd op de wensen van zijn lezers. De redactie is erg content met de hoge respons en de vele tips en suggesties die zij heeft mogen ontvangen. Velen van u hebben meegedaan en omdat wij uw mening serieus nemen, willen we u hierbij graag op de hoogte brengen van de hoofdpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Tevredenheid met huidige formule

Over het algemeen zijn de ondervraagden positief over de *Internationale Spectator*. De meeste rubrieken worden door veel respondenten gelezen, waarbij dient te worden opgemerkt dat de *filmrecensies* en de *summaries* het minst populair zijn. Sommige ondervraagden vinden de *summaries* overbodig, terwijl sommigen de *filmrecensies* niet lezen, omdat zij geen of weinig interesse hebben in films.

Een meerderheid van de ondervraagden is tevreden over de kwaliteit van en variëteit in de artikelen die worden gepubliceerd. Van de mogelijkheid in het lezersonderzoek om nieuw te behandelen onderwerpen aan te dragen, is goed gebruik gemaakt. Zeer veel respondenten hebben thema's aangedragen die zij graag behandeld zouden zien in de *Internationale Spectator*. De suggesties lopen sterk uiteen en daaruit maakt de redactie op dat zij haar lezerspubliek het beste bedient met een breed geschakeerd blad.

Voorts werd lezers gevraagd naar hun mening over de vormgeving. Uit de antwoorden van de respondenten is gebleken dat de *Internationale Spectator* meer beeldmateriaal, in het bijzonder kaarten, tabellen en grafieken, zou mogen opnemen. Uit het lezersonderzoek kwam verder naar voren dat een meerderheid van de respondenten de voorkeur geeft aan de huidige verschijningsfrequentie van de *Internationale Spectator* van elf keer per jaar.

Enkele citaten uit het lezersonderzoek:

'Al met al krijg ik met het lezen van de Internationale Spectator een completer beeld van de gebeurtenissen op het wereldtoneel'

'...Enige Nederlandse blad van betekenis op het gebied van internationale betrekkingen'

'Diepgaande analyse van de belangrijkste ontwikkelingen in de wereldpolitiek'

Internationale Spectator Digitaal

Een overgrote meerderheid van de respondenten geeft de voorkeur aan de papieren versie van het tijdschrift en laat weten niet de behoefte te hebben de *Internationale Spectator* online te lezen. Wel heeft een meerderheid van de ondervraagden belangstelling voor een digitale nieuwsbrief, waarin lezers op de hoogte worden gehouden van nieuwe artikelen en ontwikkelingen. De redactie is voornemens deze wens van de lezers te honoreren en op korte termijn en periodiek een dergelijke digitale nieuwsbrief uit te brengen.

Ongeveer de helft van de respondenten maakt actief gebruik van de huidige website van de *Internationale Spectator*: www.internationalespectator.nl. Zij zijn vooral geïnteresseerd in het archief van het tijdschrift, dat via de website toegankelijk is. Wel is uit het onderzoek gebleken dat de redactie de website meer bekend zou moeten maken onder de lezers. In de nabije toekomst zal de *Internationale Spectator* een nieuwe website lanceren. Bij het ontwikkelen daarvan zullen de suggesties van respondenten uit het lezersonderzoek zeer waardevol zijn.

De redactie dankt een ieder die de moeite en tijd heeft genomen de lezersenquête in te vullen. In oktober van dit jaar zal de *Internationale Spectator* zijn eerste nieuwsbrief uitbrengen, waarin de redactie ook de toekomstige veranderingen met betrekking tot de *Internationale Spectator* zal aankondigen.

Bent u abonnee en niet benaderd voor het lezersonderzoek? Dan kan het zijn dat uw e-mailadres niet bij ons bekend is. Mocht u niettemin interesse hebben om in de toekomst deel te nemen aan lezersonderzoeken of met de redactie willen corresponderen, geeft u dan uw e-mailadres aan onze uitgever door via (internationalespectator@vangorcum.nl of tijdschrift@vangorcum.nl).

Judith Nuijens



2012 | 1e druk | 152 p. |
ISBN 978 90 232 4942 9

Noord-Europa als rolmodel

Succesvol ondernemen in een globaliserende economie

Door Nol Hovens, Frank Jan de Graaf, Herman Blom

Kan het Noord-Europese organisatiemodel een antwoord bieden op de uitdagingen van de economische globalisering, de veranderende sociaal-economische structuur, de noodzaak tot maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaamheid? En op de uitdagingen om optimaal om te gaan met nieuwe ICT-toepassingen zoals social media en internet?

Door de wereldwijde concurrentie worden de onderscheidende kenmerken van regio's belangrijker. Wanneer bedrijven een vestigingsplaats zoeken, kijken ze naar regionale kenmerken. Wordt het Noord- of Zuid-Europa, Zuidoost-Azië of China? Noord-Europa als rolmodel brengt de belangrijkste karakteristieken van Noord-Europa in kaart en onderbouwt met onderzoek de sterke en zwakke punten van het Noord-Europese model.

Hoe verhoudt de Noord-Europese economie zich tot het vrije marktmodel en tot het sociale marktmodel, en welke elementen uit beide modellen vormen de economie van de Noord-Europese regio? De auteurs onderscheiden specifieke kenmerken, kansen en bedreigingen voor de Noord-Europese economie. Zo kan wellicht een 'race to the bottom' worden voorkomen, een economie waar alles draait om de laagst mogelijke prijs, en waarin bedrijven, landen en regio's volstrekt op zichzelf zijn aangewezen.

Meer informatie of online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43 • 9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl