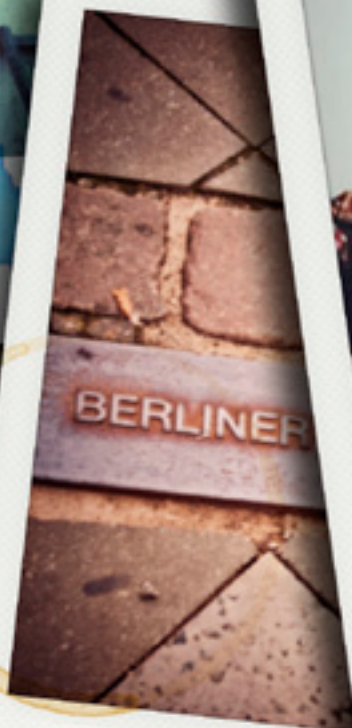




Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



September
2014

HET EINDE VAN DE KOUDE OORLOG: 25 JAAR LATER

Duidelijkheid over drones
Terugblik op Europese verkiezingen
Milaan maakt zich op voor 10e ASEM
OESO, EAEU, ASEAN....

www.internationalespectator.nl

[www.twitter.com/intspectator](https://twitter.com/intspectator)

Redactioneel Een kwart eeuw na het einde van de Koude Oorlog 1

Artikelen

Het einde van de Koude Oorlog: geen afscheid van de klassieke machtspolitiek | *Fred van Staden* 2

Het einde van de Koude Oorlog in Europa en daarna | *Jan Rood* 11

De verstoorde relatie van Midden- en Oost-Europese landen tot Rusland na de Val van de Muur | *Hans Renner* 17

Transatlantische veiligheid, defensie en strategie: broodnodige hervormingen | *Peter Volten* 22

Column

Nederland, neem een 'Brexit' serieus! | *Rem Korteweg* 28

Artikel

Hoe Europa parlementariseert: de overwinningssreeks van een onbemind EP | *Jan Werts* 30

Opinie

Waar ging het mis?: een terugblik op de Europese verkiezingen | *Thomas von der Dunk* 34

(On)duidelijkheid bij Drones | *Paul Ducheine & Frans Osinga* 41

Artikelen

De nieuwe rol van de OESO in het internationale bestel | *Noé van Hulst* 44

De Euraziatische Economische Unie (EAEU) als nieuwe uitdager van de EU? | *Niels Smeets* 48

De tiende Asia-Europe Meeting (ASEM) | *Marjolein Deros* 52

ASEAN, politieke en economische integratie en de reactie van China | *Meine Pieter van Dijk* 56

Respons

Geef lokale mensen een stem | *Marinus Verwey* 61

Boekbesprekingen

Grensland. Een geschiedenis van Oekraïne | *Karel Onwijn* 63

De Congo Codes | *Karel Van Hoestenbergh* 64

Een toekomst voor Europa; Europa in de storm | *Jaap Hoeksma* 65

Goodbye to all that? The Story of Europe since 1945 | *Martijn Lak* 66

Nieuw Verschenen

Joris Kreutzer 67

Film

Karama has no walls | *Judith Spiegel* (op achtercover)



Een kwart eeuw na het einde van de Koude Oorlog

Zeer binnenkort (en wel op 9 november a.s.) is het een kwart eeuw geleden dat de Berlijnse Muur viel, en er een einde kwam aan de Koude Oorlog. In dit septembernummer staan we uitgebreid stil bij deze 'herdenking'. Drie essays behandelen achtereenvolgens de mondiale gevolgen van het einde van de Koude Oorlog en de ineenstorting van de Sovjetunie, in het bijzonder voor de klassieke machtspolitiek; het effect op de Europese integratie; en de gevolgen voor de Midden- en Oost-Europese landen, tot 1989 'satellietlanden' van de Sovjetunie, na 1989 onafhankelijke staten die geleidelijk aan werden opgenomen in de NAVO en de EU, maar die Rusland bleven wantrouwen. En dat wantrouwen tegen Rusland heeft zich de laatste maanden, naar aanleiding van de gebeurtenissen in Oost-Oekraïne, in grote delen van de wereld versterkt, in het bijzonder in Nederland, waar het neerschieten van de MH17 tot een nationale tragedie leidde.

Nederland is nog lang niet gekomen van deze ramp, maar nieuwe uitdagingen dienen zich aan. Zo moet ons land de mogelijkheid van het uittreden van Groot-Brittannië uit de Europese Unie onder ogen zien. Neem een 'Brexit' serieus, zo wordt Nederland in de column van deze maand gewaarschuwd. En wat de EU betreft blikken we, met twee bijdragen, nog eens terug op de Europese verkiezingen en wat er vervolgens gebeurde. Het Europees Parlement is weer sterker uit de strijd gekomen; toch leeft, blijkens de lage opkomst bij de verkiezingen, het EP niet bij de Europese bevolking. Dat laat onverlet dat de 'parlementarisering' van de Unie doorzet.

Vervolgens aandacht voor belangrijke (economische) samenwerkingsverbanden waar Europa een belangrijke rol speelt, zoals de *Asia-Europe Meeting (ASEM)* die volgende maand in Milaan haar Tiende Top zal houden en waar cruciale punten op de agenda staan. En dan de ruim 50-jaar oude OESO, die in het bijzonder in de economische en financiële crisis een aanleiding heeft gezien tot zelfreflectie en gesterkt uit dit proces een nieuwe rol in het internationale bestel wil spelen. In het licht van de huidige crisis in Oost-Oekraïne is voorts van bijzonder belang het streven naar economische integratie tussen Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan, culminerend in de Euraziatische Economische Unie (EAEU) waar, als het aan Moskou ligt, zich nog veel landen, ook India, Syrië en Turkije, zich bij zullen aansluiten; maar een ding lijkt zeker: Rusland zal de spil in deze Unie zijn (ook al heeft Poetin verklaard dat het niet zijn intentie is de Sovjetunie uit de as te laten herrijzen). De vraag is: wordt 'Poetins' EAEU ooit een werkelijke uitdager van onze EU? Tot slot in deze reeks van organisaties de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (ASEAN). Het economische en financiële integratieproces is van groot belang voor de Zuidoost-Aziatische regio, maar door de grote invloed van China raken de ASEAN-landen verdeeld en worden zij kwetsbaar voor economische fluctuaties in China.

Verder..... acht ijkpunten ten behoeve van meer duidelijkheid in de (nationale) discussie over het gebruik van drones; de rol van NGO's in het OS-beleid (hulp en handel); recensies van nieuwe boeken over Oekraïne en Midden-Afrika, alsmede van nieuwe visies op Europa. Ten slotte staat in de rubriek 'Film' deze maand de documentaire *Karama has no walls* centraal, over de revolutie in Jemen (2011).

En het Midden-Oosten dan, zult u zeggen. In ons oktobernummer zal het er vol van staan. Voorlopig wenst de redactie u veel leesplezier met deze aflevering van september.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Ender Rengkung, student politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, en in de periode juni t/m augustus 2014 stagiair bij de eindredactie.

www.internationalespectator.nl

Het einde van de Koude Oorlog: geen afscheid van de klassieke machtspolitiek

Het einde van de Koude Oorlog heeft diepe sporen achtergelaten in de internationale betrekkingen van de afgelopen 25 jaar. Het belangrijkste gevolg was een internationale machtsverdeling waarin het primaat bij de Verenigde Staten kwam te liggen. Dit zgn. unipolaire moment komt uitdrukkelijk aan bod in dit artikel, evenals de andere gevolgen van het einde van de Koude Oorlog, t.w. de teloorgang van de 'Derde Wereld' als politiek project en de ogenschijnlijke terugtrek van de geopolitiek als grondpatroon in de interstatelijke verhoudingen.

Wie zich waagt aan een verhandeling over de mondiale gevolgen van het einde van de Koude Oorlog, loopt het risico in een reusachtige valkuil te stappen. Wat is die valkuil? Dat is de neiging zo ongeveer alle belangrijke verschuivingen in de wereld na de sleuteljaren 1989-1991 te herleiden tot de implosie van de Sovjetunie en de ineenstorting van de na-oorlogse bipolaire orde. Jazeker, het einde van de Koude Oorlog markeert een waterscheiding van groot formaat in de internationale betrekkingen en wie zal betwisten dat de reikwijdte van deze gebeurtenis tot ver over de grenzen van Europa gaat. Er valt zelfs iets te zeggen voor de stelling dat de 20ste eeuw in feite met de val van de Muur ophoudt. Maar tegelijk mag men niet blind zijn voor de betekenis van ontwikkelingen die zich autonoom, dat wil zeggen, los van het verloop van het Oost-West-conflict, hebben voltrokken.

Neem de veelbesproken kanteling van de mondiale machtsbalans in de richting van Azië. Dit brengt onvermijdelijk de opkomst van China in beeld. En dan is het goed zich te herinneren dat de oorsprong van de langdurige periode van onvoorstelbare economische groei die dit land heeft doorgemaakt verder teruggaat dan tot het

moment waarop het doek van de Koude Oorlog definitief was gevallen. Per slot van rekening lanceerde Deng Xiaoping al in 1978 zijn radicaal hervormingsprogramma, dat de grondslag legde van de spectaculaire economische successen van China. Dit programma had veel te maken met een dreigende legitimiteitscrisis van het heersende regime, daarentegen weinig met de verhouding tussen de toenmalige supermogendheden. Wel zou de ondergang van de Sovjetunie dienen als schrikbeeld voor het Chinese leiderschap. Het abrupte einde van de sovjetstaat maakte het allergisch voor de invoering van *perestrojka*-achtige politieke hervormingen.

Of neem een ander voorbeeld: de dreiging van terroristische aanslagen. Het vraagstuk van het terrorisme is niet nieuw. Ook vóór 1989-1991 waren in vele landen al organisaties actief die willekeurig onder burgers afschuwelijke aanslagen pleegden. Het is waar dat de omvang en intensiteit van die aanslagen daarna zijn toegenomen, met uiteraard als climax het drama van 9/11. Deze ontwikkeling is echter eerder toe te schrijven aan de heftige reactie van vooral radicaal-islamitische groepen op de versnelling in de modernisering van traditionele samenlevingen dan aan de zege

Fred van Staden is emeritus hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. In de periode 1995-2005 was hij hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

van het 'vrije' Westen op het Sovjettotalitarisme. Men doet dan ook geen recht aan de complexiteit van het hedendaags terrorisme door het op het procrustesbed van het einde van de Koude Oorlog te leggen.

In deze bijdrage zal een drietal thema's aan de orde worden gesteld: 1 de doorwerking van de unipolaire machtsstructuur op het optreden van de Verenigde Staten; 2 de teloorgang van de Derde Wereld als politiek project; en 3 de ogenschijnlijke terugtred van de geopolitiek als grondpatroon in de interstatelijke verhoudingen. Elk van deze thema's houdt duidelijk verband met het einde van de Koude Oorlog. Het derde thema raakt aan de fundamentele vraag naar de aard van de wereldpolitiek in de afgelopen 25 jaar en verder.

Het unipolaire moment

De eerloze verwijzing van de Sovjetunie naar de mestvaalt van de geschiedenis betekende dat de Verenigde Staten – de formulering is eindeloos gebruikt – de *sole remaining superpower* was geworden. Deze mutatie in het internationale krachtenveld was inderdaad revolutionair. Een bipolaire machtsstructuur die werd gekenmerkt door sterke rivaliteit tussen twee supermogendheden, maar die dankzij het nucleaire evenwicht wel had gezorgd voor een hoge mate van voorspelbaarheid in hun gedrag, maakte plaats voor een bestel met één overheersend machtscentrum. En dit zonder dat er een militaire botsing tussen beide *stakeholders* aan vooraf was gegaan. De Verenigde Staten werden op de troon gehesen van het nieuwe Rome. Gaf het land niet ongeveer de helft van alle militaire uitgaven in de wereld uit, was zijn aandeel in het wereldproduct niet circa een kwart en was het vooral op het gebied van wetenschappelijke kennis en technologie niet *second to none*? Termen als 'preeminent power', 'hyperpuissance' of 'Überpower'¹ werden gemunt om de uitzonderlijke machtspositie van het land te typeren.

Opmerkelijk was dat reacties op het Amerikaanse primaat in de vorm van mobilisatie van tegenkrachten uitbleven, zeker in het eerste decennium van de post-Koude Oorlog-periode. Dit plaatste vooral de aanhangers van de realistische school voor een intellectuele uitdaging. De theorie van het realisme voorspelt immers dat zwakkere landen zich tegen de machtigste staat proberen te beschermen door zich aaneen te sluiten in een coalitie teneinde het machts-evenwicht te herstellen.² Diverse verklaringen zijn opgesteld om de veronderstelde anomalie te kunnen plaatsen.

Ze varieerden van de zwakte van Amerika's potentiële rivalen tot het succesvol inspelen van de Amerikaanse diplomatie op de tegenstellingen tussen andere landen (verdeel-en-heerspolitiek).

Een bijzondere aantrekkingskracht in Amerika zelf had het idee van *benign hegemony*. De Verenigde Staten mochten dan wel een 'hegemoon' worden genoemd, maar het Amerikaanse machts-overwicht en het daarop gebaseerde leiderschap onderscheidde zich van vroegere vormen van heerschappij door zijn goedaardig karakter. De Amerikanen namen immers een onevenredig deel van de lasten op zich om een open handels-systeem in de wereld, met ongehinderde toegang tot grondstoffen en afzetgebieden en veilige verbindingen, overeind te houden. Daarvan profiteerden ook in bijzonder mate de landen die men *emerging powers* zou gaan noemen. Dat zou ook hun geringe motivatie verklaren om openlijk tegen het Amerikaanse leiderschap te rebelleren.

Een
bijzondere
aantrekkingskracht
in de Verenigde Staten
zelf had het idee van
'benign hegemony'

Ten gunste van de these van de Verenigde Staten als 'goedaardige hegemoon' kan worden aangevoerd dat Washington in de jaren '90 na de eerste Golfoorlog terughoudend was in het gebruik van zijn militaire macht. Na grote offers te hebben gebracht om hun land als overwinnaar uit de Koude Oorlog te laten komen, was het Amerikaanse volk in meerderheid niet bereid gewapende interventies te ondersteunen. Daarvoor schenen ook weinig redenen te zijn, bevrijd als Amerika was van zijn voornaamste strategische tegenstander. Tekenend was de weerzin van de Amerikaanse regering om troepen te sturen naar het (voormalige) Joegoslavië, toen daar in 1991 de hel losbarstte. "We don't have a dog in this fight", was de fameuze verklaring die president George H. Bush's minister van buitenlandse zaken, James Baker, ter rechtvaardiging van de Amerikaanse afzijdigheid aflegde.³

De gedachte dat de Verenigde Staten hun militaire kracht niet moesten aanwenden in conflicten die aan de periferie van de Amerikaanse belangen lagen, werkte ook in het beleid van president Clinton (1993-2001). Het was Madeleine Albright,

eerst Clintons ambassadeur bij de VN en daarna zijn minister van buitenlandse zaken, die de term *selective engagement* hanteerde als aanduiding voor de strategie voor het Amerikaanse buitenlands beleid.⁴ Daarin paste de snelle aftocht van Amerikaanse troepen uit Somalië en de lijdelijke houding tegenover het bloedvergieten in Rwanda en Congo. Wél waren er beperkte luchtacties in Irak, o.a. ter bescherming van de positie van de Koerden, en in 1998 tegen doelen in Soedan en Afghanistan na de terroristische aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam. Het was ook het luchtwapen waarvan de Amerikanen gebruik maakten, nu op veel grotere schaal, om samen met Europese bondgenoten een halt toe te roepen aan de etnische zuiveringen in Kosovo (operatie *Allied Force*). Tot het eind toe had president Clinton volhard in zijn weigering grondtroepen te sturen om een einde te maken aan de humanitaire noodsituatie in deze voormalige provincie van Joegoslavië.

ver seek a permission slip to defend the American people.”⁵ Maar een scheve internationale machtsbalans biedt wel de mogelijkheid tot eenzijdig optreden, niet de politieke drijfveer om daadwerkelijk tot actie over te gaan noch de rechtvaardiging om steun onder de eigen bevolking te verwerven. Beslissend waren hier de opmars van het neoconservatisme⁶ en de terroristische aanvallen op doelen in het Amerikaanse *homeland* (september 2001); beide hebben tot een ongekennde activering van de Amerikaanse militaire macht geleid.

De apologeten van het neoconservatisme, zoals Paul Wolfowitz, meenden dat de aloude tegenstelling tussen wilsoniaans idealisme en hamiltoniaans realisme was overwonnen. De bevordering van de democratie, desnoods op de punt van het geweer, heette in het belang van de Amerikaanse veiligheid te zijn. Ook in het Midden-Oosten zouden democratieën niet tegen elkaar vechten. Hier lag tevens, zo werd verondersteld, de

Madeleine Albright, eerst Clintons ambassadeur bij de VN en daarna zijn minister van buitenlandse zaken, hanteerde de term *selective engagement* als aanduiding voor de strategie voor het Amerikaanse buitenlands beleid. Foto: Women World Partners



De grote ommekeer ten aanzien van het gebruik van de Amerikaanse militaire macht kwam na de jongste eeuwwisseling met het presidentschap van George W. Bush. Het ontbreken van een tegenwicht in het internationale stelsel bood hem de gelegenheid straffeloos een grote troepenmacht in te zetten in Irak en Afghanistan. Het befaamde unipolaire moment. Niemand was in staat de Amerikanen tegen te houden, en de VN-Veiligheidsraad al helemaal niet. Weinig verhullend waren wat het laatste betreft de woorden van vice-president Cheney: “George W. Bush will ne-

sleutel tot de verzekering van Israëls bestaan in de toekomst. De strijd tegen al-Qaida werd na 9/11 uitvergroot tot een oorlog tegen het terrorisme in het algemeen. Dat men daarmee terroristische organisaties in de kaart speelde door ze groter te maken dan ze in feite waren, is een inzicht dat het moest afleggen tegen het algemene gevoel dat de Amerikaanse veiligheid op het spel stond. Aanvankelijk was een groot deel van de Amerikaanse bevolking dan ook bereid de officiële lezing te aanvaarden dat de strijd in Irak

en Afghanistan nodig was om het Amerikaanse grondgebied te vrijwaren van nieuwe aanslagen.

De povere resultaten van de militaire interventies in beide landen zijn inmiddels genoegzaam bekend. Drie jaar na het begin van de Amerikaanse aanval op Irak concludeerde Christopher Layne: "There is a paradox between the magnitude of American power and Washington's inability to use that power to always get what it wants in international politics."⁷ Inderdaad, hegemonie is in deze tijd van onderlinge afhankelijkheid lang niet hetzelfde als almacht. Zeker niet indien men geen effectief antwoord weet op de uitdaging van asymmetrische oorlogvoering en men tegen beter weten in het kwetsbare gewas van de democratie probeert over te planten op de onvruchtbare bodem van religieus gespleten en etnisch verdeelde samenlevingen, zonder traditie van tolerantie van minderheden en onafhankelijke maatschappelijke instituties.

Het Amerikaanse unilateralisme lokte pogingen tot *soft balancing* uit. Dit uitte zich allereerst in de afstand die Frankrijk, Duitsland en enkele van Amerika's kleinere bondgenoten namen van het Iraakse avontuur. Hoewel het praktisch effect van het verzet in de eigen politieke familie nihil was, moest de regering-Bush flink afschrijven op het politieke kapitaal dat legitimiteit heet. Het uitte zich ook in groeiende kritiek van de groep van BRIC-landen die, hoe heterogeen van samenstelling ook, zich niet wensten neer te leggen bij de leidende rol van de Verenigde Staten in de wereld. De retoriek van het 'anti-hegemonisme' van deze landen ging niet alleen gepaard met aanspraken op meer invloed in de gevestigde multilaterale instellingen, maar ook met initiatieven tot oprichting van alternatieve internationale organisaties, zoals de Shanghai Cooperation Organization, en meer recent de oprichting van een eigen ontwikkelingsbank en stabiliteitsfonds. Ondanks de relatieve teruggang van de Amerikaanse machtspositie in de wereld bleef de vorming van een effectieve tegenmacht echter uit.

Intussen is het buitenlands beleid van Barack Obama doortrokken van een tastend zoeken naar een middenweg tussen interventionisme en isolationisme.⁸ Waar is het overkoepelend concept, de lijn die de verschillende stippen van het Amerikaans beleid (Syrië, Iran, China en Oekraïne) met elkaar verbindt? Een nadere analyse van het ontbreken hiervan valt buiten het bestek van dit artikel. Wel is het gepast aan het slot van deze paragraaf op te merken dat het terughoudend en weifelend leiderschap dat de huidig-

ge Amerikaanse president in veler ogen ten toon heeft gespreid niet alleen een reactie is op het optreden van zijn voorganger – speciaal diens *hubris* en geloof dat militaire macht een oplossing biedt voor bijna elk politiek probleem. Dit leiderschap moet vooral ook in verband worden gezien met de ontgoocheling die zich van grote delen van de Amerikaanse bevolking meester heeft gemaakt over de vergeefsheid van zoveel menselijke en materiële offers die de Verenigde Staten in de afgelopen tien jaar hebben gebracht. Niet voor de eerste keer in de geschiedenis is er sprake van een *retrenchment mood* en beweegt de slinger van de Amerikaanse buitenlandse politiek zich in een richting van contractie van internationale verplichtingen.

De teloorgang van de 'Derde Wereld' als politiek project

Het einde van de Koude Oorlog had ook duidelijk zijn weerslag op het voortbestaan van de 'Derde Wereld' als politiek project. Met dit laatste wordt bedoeld op de aspiraties die de nieuwe staten van Azië en Afrika, alsook de landen van Latijns-Amerika, gezamenlijk aan de dag legden. Afgezien van strijd tegen de restanten van overzees kolonialisme concentreerden die aspiraties zich op een tweeledige missie: het verwerven van een eigen plaats in de wereldpolitiek en het vinden van steun voor een eigen model van economische ontwikkeling.

Zoals bekend berustte de aanduiding 'Derde Wereld' in haar oorsprong op de analogie van de positie van de derde stand aan de vooravond van de Franse revolutie. De term kreeg zijn moderne betekenis in de context van de rivaliteit tussen de naoorlogse machtsblokken. De 'derde wereld' stond tegenover de 'eerste wereld' (westerse landen) en de 'tweede wereld' (communistische landen). De overgrote meerderheid van de derde-wereldlanden weigerde zich aan te sluiten bij de militaire allianties van hetzij de Verenigde Staten hetzij de Sovjetunie. Ze wensten niet te worden meegesleept in conflicten die niet in hun belang waren en waar ze in feite buiten meenden te staan. De Koude Oorlog werd in die termen beoordeeld. De betrokken landen zochten hun eigen weg in de beweging van niet-gebonden landen. Niet-gebondenheid mocht niet worden verward met afzijdigheid, want de afwijzing van een permanent bondgenootschap was één ding, het stelling nemen in concrete internationale kwesties was iets anders. Bovendien zagen de niet-gebonden landen voor zichzelf een taak weggelegd als verzoener, bruggenbouwer en bemiddelaar in het

Oost-Westconflict. Aan de geloofwaardigheid van deze pretentie werd vooral in westerse landen getwijfeld, speciaal wanneer een quasi-bondgenoot van de Sovjetunie als Cuba optrad als voorzitter van de beweging.

Hoe dit verder ook zij, met de ondergang van het Sovjetblok had de onderhavige beweging haar rationale verloren en daarmee viel ook een pijler weg onder het politieke project van de 'Derde Wereld'. Sommige auteurs⁹ hielden vol dat dit nog niet het einde betekende van dit project als zodanig, omdat de economische emancipatie van de meeste landen in Azië en Afrika nog lang niet was voltooid. Evenzeer ging de strijd tegen honger, armoede en analfabetisme door. Dit

laatste is natuurlijk waar, maar het argument gaat voorbij aan het feit dat

ook het tweede deel van de missie van de derde-wereld-landen,

te weten het vinden van steun voor een eigen ontwikkelingsmodel, onder grote druk was komen te

staan. Waar de ineenstorting van de Sovjetunie in belangrijke mate moest worden toegeschreven aan het failliet van het stelsel van centraal geleide economieën, raakten ook de experimenten in de 'derde wereld' met vormen van socialisme die gepaard gingen met grootschalige nationalisaties, economische planning en imports substitutie, in diskrediet. Het einde van de Koude Oorlog werd gevierd als een triomf van de liberale vrije-marktideologie, natuurlijk vooral in de westerse landen, maar het deed ook de anti-imperialistische retoriek elders verstommen. "The end of the Cold War did bury the idea that some form of state-led development offered a better way forward than the market," zo stelt Michale Cox terecht vast.¹⁰ Grote ontwikkelingslanden zoals India en Brazilië wezen de weg naar re-integratie in de wereldeconomie. Vele kleinere ontwikkelingslanden volgden deze weg, overigens niet altijd uit vrije keuze, maar door dwang van de kant van Washington en de Bretton Woods-instellingen (IMF en Wereldbank).

Een andere reden om te concluderen tot de teloorgang van de 'Derde Wereld' als politiek project is gelegen in de sterk gegroeide differenti-

atie in de groep van betrokken landen. Zeker, van meet af aan is de regionale en culturele diversiteit van deze landen groot geweest. Maar er was iets dat hen, afgezien van het antikoloniale sentiment, bijna zonder uitzondering bond: het lage niveau van economische ontwikkeling. Dit gemeenschappelijk kenmerk heeft aanzienlijk aan kracht verloren. Sommige derde-wereldlanden hebben zich omhooggewerkt tot groeipolen in de wereld-economie; er is daarnaast een grote middengroep die zich in de richting van de eerste groep beweegt, terwijl er verder enkele tientallen ontwikkelingslanden zijn die nog tot de echte arme landen kunnen worden gerekend.¹¹

Onder invloed van de geschetste ontwikkelingen raakte het begrip 'Derde Wereld' in onbruik. In de Engelstalige literatuur kwam meer en meer de term *global south* op, als aanduiding van een collectief streven naar verbetering van het lot van de armen in het zuidelijk deel van de wereld in een tijd van toenemende mondialisering. Het ging hier om meer dan een naamsverandering, want de nieuwe term had niet zozeer betrekking op een bepaalde groep of categorie van landen. *Global south* kwam vooral te staan voor transnationaal opererende sociale bewegingen die stelling namen tegen de zgn. Washington consensus. Concrete voorbeelden van dit nieuwe verschijnsel waren het *World Social Forum*, de anti-globaliseringsgroepen die vanuit de basis van een groot aantal landen waren ontstaan en de protestbewegingen die volop in de schijnwerper van de publiciteit kwamen tijdens de ministersconferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Seattle in 1999.¹²

Er is nog een aspect dat in deze paragraaf de aandacht verdient en dat betreft de invloed van het einde van de Koude Oorlog op het aantal conflicten in Azië en Afrika. Tijdens het Oost-Westconflict hadden de Verenigde Staten en de Sovjetunie uit vrees voor nucleaire escalatie hun onderlinge rivaliteit vanuit Europa verlegd naar gebieden daarbuiten. Een gevolg hiervan waren de *wars by proxy*, oorlogen die cliëntstaten van beide supermogendheden onder aanmoediging en met steun van deze mogendheden onder elkaar uitvochten. Dit soort van conflicten behoorde, tenminste in de beschreven context, tot het verleden. Daarmee kan vermoedelijk ook een van de oorzaken worden genoemd van de vermindering van het aantal gewapende conflicten in Azië en Afrika. Een gevolg was ook dat de Amerikanen hun interesse verloren om bepaalde regimes (in Congo bijvoorbeeld) overeind te houden, omdat ze niet langer bevreesd behoeften te zijn voor verlies van invloed aan hun concurrent.

Het Amerikaanse
unilateralisme lokte
pogingen tot 'soft
balancing' uit

Transformatie van de wereldpolitiek?

Vervolgens rijst de vraag of het einde van de Koude Oorlog heeft geleid tot een fundamentele wijziging in de aard van de internationale betrekkingen. Was met het bereiken van dit keerpunt ook de rol uitgespeeld van de geopolitiek, de traditionele strijd om de beheersing van territoria en zeeën en, in samenhang hiermee, de afbakening van grenzen en invloedssferen? Kon de buitenlandse politiek voortaan worden gevoerd op basis van win-win-situaties waarin het veiligheidsdilemma was opgelost? En geven recente ontwikkelingen zoals China's intimiderend optreden in de wateren van de Oost- en Zuid-Chinese Zee (en de felle reactie van Japan), de uitbreiding van Irans invloed in het Midden-Oosten en natuurlijk de Russische annexatie van de Krim thans aanleiding over een terugkeer van de geopolitiek te spreken? Is er inmiddels sprake van een herleefd antagonisme tussen de grote mogendheden waardoor het streven naar versterking van mondiale instellingen en het zoeken naar een nieuwe wereldorde op de achtergrond is geraakt?

Over deze controversiële kwesties heeft Walter Russell Mead onlangs in *Foreign Affairs* een aantal prikkelende stellingen betrokken.¹³ Zijn uitdaging werd in hetzelfde blad onmiddellijk beantwoord door John Ikenberry.¹⁴ Beide academische zwaargewichten zijn vooraanstaande vertegenwoordigers van de Amerikaanse *foreign policy community*, met een reputatie die verder reikt dan de Verenigde Staten. Daarom loont het de moeite stil te staan bij hun opvattingen, die totaal verschillende denkwerelden verraden, namelijk die van respectievelijk de realistische en de liberaal-institutionele school.

Mead vs. Ikenberry. Voor Mead is de terugkeer van de geopolitiek geen vraag, overtuigd als hij is dat men weer getuige is van een ouderwets machtsspel in belangrijke delen van de wereld. De hierboven genoemde ontwikkelingen vormen voor hem het kroonbewijs. Ze beroofden de Verenigde Staten en vooral de EU van een illusie, namelijk de illusie dat zij zich konden wijden aan kwesties als de vrijmaking van de internationale handel, aan mensenrechten, klimaatverandering, nucleaire proliferatie en aan de versterking van het internationaal recht, zonder dat er reden was zich zorgen te maken over hun internationale machtspositie en existentiële bedreigingen van hun veiligheid. De ernstige fout die de westerse regeringen maakten, is te verwachten dat de klassieke machtspolitiek plaats zou maken voor mondiale samenwerking.

Mead schrijft deze fout toe aan een fundamenteel misverstand over de werkelijke betekenis van de ondergang van de Sovjetunie. De implicatie van deze ondergang was niet dat de uitoefening van harde macht in onbruik was geraakt, maar dat de 'liberale kapitalistische democratie' een ideologische overwinning op het communisme had behaald. China, Iran en Rusland zouden zich nooit hebben willen schikken in de nieuwe geopolitieke situatie die volgde op de Koude Oorlog. Hoewel deze landen uiteenlopende doelen najagen zijn ze volgens Mead inmiddels bezig met krachtige pogingen om de bestaande *status quo* te wijzigen. Mead laat in het midden of ze in hun opzet zullen slagen. Van een ding is hij wel zeker: het proces dat deze zgn. *axis of weevils* op gang heeft gebracht zal niet vreedzaam zijn. Het streven van China, Iran en Rusland, niet toevallig alle drie *il-liberal powers*, naar uitbreiding van hun invloedssferen heeft de machtsbalans in de wereld al aan het wankelen gebracht en de 'dynamiek van de internationale politiek' veranderd.

In zijn repliek toont Ikenberry zich niet in het minst onder de indruk van Meads alarmistische boodschap. Hij meent dat Mead zich totaal verkijkt op de toestand waarin de wereld zich momenteel bevindt. De kern daarvan vormt nog steeds de door de Verenigde Staten geleide internationale orde. Deze is veel stabielere en heeft meer potentie voor uitbreiding dan door Mead wordt voorgesteld. Eenvoudig genoeg ontbreekt het China, Iran en Rusland aan het vermogen de grondslagen van deze orde te ondermijnen en het Amerikaanse leiderschap uit te dagen. Deze landen zijn eerder te beschouwen als *part-time spoilers* die ten hoogste een gooi doen naar dominantie in hun eigen regio dan als *full-scale revisionist powers* die in staat zijn een alternatieve wereldorde te scheppen. Daarvoor wantrouwen ze elkaar ook te veel en missen ze een *appealing brand* om voldoende andere landen aan hun zijde te krijgen.

Bovendien zijn China en – in mindere mate – Rusland te diep geworteld in de wereldeconomie. Naar het oordeel van Ikenberry slaat Mead de plank mis wanneer hij Amerikaanse regeringen verwijt geopolitieke kwesties te hebben genegeerd en zich te hebben overgegeven aan een blind optimisme over de mogelijkheden verder te bouwen aan de ordening van de internationale verhoudingen. Hij beticht Mead in dit verband van het construeren van een valse tegenstelling: Washington richt zijn beleid niet op kwesties van wereldorde omdat het aanneemt dat geopolitieke conflicten voorgoed voorbij zijn, maar het spant zich op dit gebied juist in om de competitie tussen

grote landen te beheersen. De vraag of er sprake is van een terugkeer van de geopolitiek, zou dus eigenlijk het stellen van een *faux problème* zijn.

Ook Ikenberry erkent dat het ijveren voor meer macht en invloed eigen is aan de internationale politiek. Hij laat zich evenmin meeslepen door fantasieën over de intrede van een netwerkachtige wereld, waarin statelijke en niet-statelijke spelers schouder aan schouder problemen oplossen en er sprake is van een onthiërarchisering van bestaande machtsrelaties. Tegelijk toont hij zich optimistisch over de vooruitzichten van het Amerikaanse leiderschap in de wereld. Belangrijke instrumenten voor dit leiderschap zijn allianties, partnerschappen, multilaterale samenwerking en de aantrekkingskracht van de democratie. Uit dit arsenaal zullen de Verenigde Staten ook in de toekomst in ruime mate kunnen putten teneinde hun leidende positie voort te zetten.

Rusland. Wat te denken van deze botsende zienswijzen? Geen van beide auteurs kan echt overtuigen. Een opmerkelijke zwakte in het betoog van Mead is dat hij voorbijgaat aan het feit dat het einde van de Koude Oorlog voor China, Iran en Rusland een geheel verschillende betekenis had. Het laatste land werd direct geraakt door de aanzienlijke inkrimping van zijn grondgebied en indirect door de uitbreiding van de NAVO en de EU in de richting van zijn nieuwe westelijke grenzen. Waar de eerste post-Sovjetleider Jeltsin zich leek neer te leggen bij de degradatie van Rusland tot mogendheid van de tweede rang, gold dit nadrukkelijk niet voor zijn opvolger Poetin. Als typische belichaming van het gekwetste Russisch nationalisme heeft hij het moment afgewacht waarop hij gedeeltelijk revanche kon nemen op de westerse landen die hun invloedssfeer ten koste van Rusland hadden vergroot. Voor de Russische president diende zich een *window of opportunity* aan toen Oekraïne in de eerste maanden van 2014 in een politieke en economische crisis terecht was gekomen en alom werd getwijfeld aan de bereidheid van de Verenigde Staten met Rusland een harde confrontatie aan te gaan over een land dat buiten het NAVO-verdragsgebied lag. Van Europa had Poetin helemaal niets te duchten, afkerig als het was zijn economische belangen in de relatie met Rusland op het altaar van verheven principes te leggen. Dat Poetins ambitie om Rusland weer op te stoten tot de rij van grote mogendheden die bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de wereld, uiteindelijk waarschijnlijk tot mislukking is gedoemd, doet aan de juistheid van deze voorstelling van zaken niets af.

China. Geheel anders lagen de kaarten voor China. Voor dit land had het einde van de Koude Oorlog geen territoriale gevolgen. Niet deze gebeurtenis werkte door in zijn buitenlandse politiek, maar de wrok over de vernedering die China had moeten ondergaan gedurende anderhalve eeuw westerse overheersing. Een heel ander historisch referentiekader dus. Voor China deed zich wel de vraag voor of het zich op de lange duur wilde neerleggen bij een constellatie in de wereld waarin de Amerikaanse macht niet langer werd geneutraliseerd door de tegenmacht van de voormalige Sovjetunie. Voorlopig wenste het voorrang te geven aan de eigen interne ontwikkeling. Maar naarmate het Chinese zelfbewustzijn als gevolg van eclatante economische successen steeg en sinds enige jaren ruimte ontstond voor twijfel of de Amerikanen hun Aziatische bondgenoten door dik en dun zouden steunen, wierpen de Chinese leiders zich meer en meer op als erfgenamen van de vroegere heersers over het Rijk van het Midden. Dit uitte zich in een assertief streven naar regionale dominantie; de Oost- en Zuid-Chinese Zee werden als deel van de Chinese invloedssfeer beschouwd. De regionale leiderschapsaspiraties van China moeten echter worden gescheiden van zijn meer bescheiden ambities in de wereld als geheel.¹⁵

Iran. Wat ten slotte Iran betreft, wekt het verbazing dat Mead dit land op een lijn plaatst met China en Rusland als het gaat om landen die de territoriale *status quo* in delen van de wereld bedreigen. Het is waar dat Iran sinds de revolutie van 1979 in onmin verkeert met de Verenigde Staten. President George W. Bush beschouwde het land, tezamen met Irak (nog onder Saddam Hoessein) en Noord-Korea, als deel van de 'As van het Kwaad'. Het is ook waar dat Iran als politiek aanvoerder van de sji'itische stroming in het Midden-Oosten kans heeft gezien zijn invloed in Irak en Syrië aanmerkelijk te vergroten, niet het minst dankzij de mislukte politiek van Washington ten aanzien van beide landen. Dit heeft grote bezorgdheid gewekt in Saoedi-Arabië en andere Arabische landen. Maar Irans internationale machtspositie is verhoudingsgewijs beperkt; het kampt bovendien met grote economische problemen. De verkiezing in 2013 van Hassan Rouhani tot president heeft de kans vergroot dat Iran uiteindelijk bereid is zijn kernenergieprogramma onder doeltreffend internationaal toezicht te plaatsen. Een vorm van accommodatie met de westerse landen is niet uitgesloten, mede in het licht van de jongste ontwikkelingen in Irak, waar Amerika en Iran een gedeeld belang hebben om de opmars van ISIS te stuiten. Deze nieuwe werkelijkheid heeft echter

weinig of niets te maken met gevolgen op langere termijn van het einde van de Koude Oorlog.

Maar ook op de kritiek van Ikenberry valt het nodige aan te merken. Zijn rotsvast geloof in de duurzaamheid van de door de Verenigde Staten geleide internationale orde berust op twee veronderstellingen: 1 de bereidheid en het vermogen van de Verenigde Staten om een dergelijke orde overeind te houden; en 2 de bereidheid van China (en andere opgekomen landen) om in ruil voor meer invloed in de internationale organisaties de spelregels van de bestaande orde te aanvaarden. Elk van beide veronderstellingen roept twijfel, zo niet regelrechte tegenspraak, op. De relatieve teruggang in de Amerikaanse macht betekent dat de Verenigde Staten niet meer overal in de wereld hetzelfde gewicht in de schaal zullen kunnen werpen als in de afgelopen twee decennia. Ten minste even belangrijk is echter dat, zoals eerder in dit artikel is opgemerkt, het Amerikaanse volk in meerderheid niet meer de materiële en psychologische lasten lijkt te willen dragen die voortvloeien uit het leiderschap in de wereld. En wat China vervolgens aangaat, de gedachte dat dit land vrij moeiteloos kan worden ingepast in multilaterale verbanden die in hoofdzaak van westerse makelij zijn, houdt geen rekening met de kloof tussen westerse en Chinese opvattingen over vitale kwesties als nationale soevereiniteit en interventie, democratie en mensenrechten, alsook de rol van de staat in het economisch verkeer. Het is niet aan te nemen dat een nog machtiger wordend China zijn eigen ideeën hierover zal willen verloochenen, louter om een ereplaats te verwerven aan de *High Table* van het internationaal overleg. Het antwoord op de vraag of het mogelijk is tussen de gevestigde en opgekomen landen een consensus te bereiken over de basisregels van de toekomstige internationale orde is bepalend voor de mate van stabiliteit die de wereld zal kennen.

Tot slot

Het einde van de Koude Oorlog heeft diepe sporen achtergelaten in de internationale betrekkingen van de afgelopen 25 jaar. Het belangrijkste gevolg was een internationale machtsverdeling waarin, ook op militair-strategisch terrein, het primaat bij de Verenigde Staten kwam te liggen. Het zgn. unipolaire moment bood Amerika de mogelijkheid, zonder effectieve oppositie van andere landen, in het Midden-Oosten en Voor-Azië omvangrijke militaire interventies te plegen. Daarbij stuitte het echter, enigszins paradoxaal, op de grenzen van zijn militaire macht. Waar de potentiële rivalen van de Verenigde Staten zich



aanvankelijk – al dan niet schoorvoetend – bij het Amerikaans leiderschap hadden neergelegd, leidde de eenzijdigheid van het Amerikaans optreden tot delegitimering van de door Washington geleide internationale orde. Hierdoor werd ook Washingtons diplomatieke positie verzwakt.

Rusland werd in het Westen beschouwd als de verslagen tegenstander, maar zag zichzelf niet zo. Het ging onder Poetin de symptomen vertonen van het syndroom van slachtofferschap en wrok. Slachtofferschap vanwege de beweerde vernederende behandeling door de westerse landen; wrok over zijn degradatie naar de tweede-landenliga. Rusland ging op zoek naar revanche voor zijn verloren invloed. Hoe diep deze sporen ook waren, zij strekten zich zeker niet uit tot het gehele domein van de internationale betrekkingen. Zo staan de veel besproken verschuiving in de mondiale machtsbalans van het Westen naar het Oosten en Zuiden, en in het bijzonder de sterke opkomst van China, los van de afloop van de Koude Oorlog. Ook de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en de rol van Iran daarbij, zijn overwegend door een eigen dynamiek gedreven.

Last but not least, de ineenstorting van de Sovjetunie heeft zeker geen newtoniaanse om-

President Poetin, hier met premier Rutte op bezoek, is de typische belichaming van het gekwetste Russische nationalisme. Foto:

Rijksoverlichtingsdienst

wenteling in de aard van de internationale politiek veroorzaakt. Ogenscheinlijk leek de geopolitiek voor het uitbreken van de recente erupties in de zeeën van Oost-Azië en op het grondgebied van

Oekraïne op zijn retour. Maar wie verder keek dan naar het gepacificeerde gebied van de hoogontwikkelde landen, zag dat de rivaliteit tussen staten nauwelijks was verminderd.

NOTEN

- 1 Zie Josef Joffe, *Überpower: The Imperial Temptation of America*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2007.
- 2 Jack Snyder, 'One World, Rival Theories', in: Karen A. Mingst & Jack L. Snyder (red.), *Essential Readings in World Politics*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 6^e druk, 2014, blz. 4-5.
- 3 Aangehaald in Laura Silber & Allan Little, *Yugoslavia: Death of a Nation*, New York: Penguin Books, 1997, blz. 201.
- 4 Zie haar *Confirmation Statement* voor de Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen van de Amerikaanse Senaat, 8 januari 1997.
- 5 Uitgesproken tijdens zijn rede voor de Nationale Conventie van de Republikeinse Partij in New York op 2 september 2004.
- 6 Zie Stefan Halper & Jonathan Clarke, *Americans Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, 2004.
- 7 Christopher Layne, 'The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment', *International Security*, jrg. 31, nr. 2, 2006, blz. 41-42.
- 8 Zie bijv. Obama's *Commencement Address* voor de militaire academie van Westpoint op 28 mei 2014.
- 9 Zoals bijv. Caroline Thomas' beschouwing 'Where is the Third World Now?', *Review of International Studies*, jrg. 25, nr. 5, 1999, blz. 225-244.
- 10 Michael Cox, 'From the End of the Cold War to a New Global Era', in: John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 6de druk, 2014, blz. 73-74.
- 11 Robert B. Zoellick, 'The end of the Third World', *The International Economy*, voorjaar 2010, blz. 40-43.
- 12 Zie Michael Hardt & Antonio Negri, *Empire*, Harvard University Press, 2001.
- 13 Walter Russell Mead, 'The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers', *Foreign Affairs*, jrg. 93, nr. 3, 2014, blz. 69-79.
- 14 G. John Ikenberry, 'The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order', *Foreign Affairs*, jrg. 93, nr. 3, 2014, blz. 80-90.
- 15 Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Azië in Opmars. Strategische Betekenis en Gevolgen*, Den Haag, december 2013, blz. 9-20.

CURSUS INTERNATIONALE POLITIEK

8 DINSDAGMIDDAGEN TUSSEN 7 OKTOBER t/m
25 NOVEMBER 2014



Clingendael
Institute

Photo by Oscar Timmers

VOER VOOR WERELDBURGERS

Nieuwe machtsrelaties door de crisis in Oekraïne, de opkomst van ISIS, het nieuwe Nederlandse ontwikkelingsbeleid, het boren naar schaliegas, de rol van Juncker in de toekomst van de EU, en nog actuelere kwesties komen uitgebreid aan bod in de Cursus Internationale Politiek. Deze cursus geeft u achtergrond en analyse van actuele ontwikkelingen, zodat u op niveau aan discussies kunt bijdragen en nieuwe ontwikkelingen in een context kunt plaatsen.

DOELGROEP

De Cursus Internationale Politiek is geschikt voor iedereen die in korte tijd zijn kennis over de meest actuele internationale zaken wil verbreden en verdiepen.

PLAATS / DATA / KOSTEN

De cursus vindt plaats in het historische Huys Clingendael, Den Haag.
De cursus vindt plaats op 8 dinsdagmiddagen van 15:00 tot 17:45 tussen 7 oktober en 25 november 2014
De prijs voor deze cursus is €695 inclusief BTW

MELD U AAN

Meld u aan via onze website (www.clingendael.nl/academy) door het online aanmeldformulier in te vullen. Aanmelding is mogelijk zolang er plaatsen beschikbaar zijn. Wees er snel bij want er geldt een maximum van 25 deelnemers. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Mara van der Meer (mvandermeer@clingendael.nl).

WWW.CLINGENDAEL.NL/ACADEMY



Clingendael
Institute

Het einde van de Koude Oorlog in Europa en daarna

In antwoord op de vraag wat het effect van het einde van de Koude Oorlog op de Europese integratie is geweest, worden in dit artikel twee perspectieven op de wereld en het Europa van na de Koude Oorlog opgevoerd: 'de terugkeer van de geschiedenis': een 'politiek-realistische' visie (Mearsheimer) en 'het einde van de geschiedenis': een 'liberaal-internationalistisch' visie (Fukuyama). Twee diametraal tegengestelde perspectieven; deze tegenstelling klinkt ook thans nog door in het debat over de aard van de huidige internationale betrekkingen, waarin de wereld van de geopolitiek staat tegenover een meer liberale visie.

Was het West-Europese integratieproces zoals dat na de Tweede Wereldoorlog binnen de Europese Gemeenschap tot ontwikkeling kwam een nevenproduct van de bipolaire blokstructuur? Of werd dit proces toch vooral gedragen door 'autonome' economische, politiek-maatschappelijke en institutionele ontwikkelingen binnen het West-Europese statensysteem zelf, ontwikkelingen die losstonden van de geopolitieke verhoudingen op het Europese continent?

Die vraag kwam in alle hevigheid op in de periode 1989-1991, toen in razend tempo het Sovjetrijk verkruielde en daarmee een einde kwam aan een structuur die in de woorden van John Lewis Gaddis aan de wieg had gestaan van een unieke fase van vrede in de Europese geschiedenis: de 'long peace'.¹ De periode van 1945 tot 1990, waarin een gedeeld Europa vrij was gebleven van grootschalig militair geweld; sterker nog, een gewapend conflict tussen de beide blokdelen was op straffe van een nucleair Armageddon welhaast ondenkbaar geworden. Een 'negatieve' vrede die scherp contrasteerde met de voorgaande 45 jaar, waarin het oude continent zichzelf in twee wereldoorlogen had vernietigd.

Zou die vrede de aardverschuiving van de teeloorgang van de blokstructuur, de ineenstorting

van de Sovjetunie, de bevrijding van Midden- en Oost-Europa en de hereniging van de beide Duitslanden overleven? Zouden met het verdwijnen van de bipolariteit oude breuklijnen weer aan de oppervlakte treden, met oplopende spanningen op het Europese continent als onvermijdelijk nevenproduct; spanningen waaraan ook het West-Europese integratieproject – het symbool van naoorlogse verzoening en pacificatie – onvermijdelijk ten prooi zou vallen? Of bood het einde van de Koude Oorlog juist een unieke mogelijkheid tot voortzetting van de 'lange vrede' met andere niet-militaire middelen, waarbij het West-Europese integratieproject voorbestemd was als anker te fungeren voor stabiliteit, veiligheid en welvaart binnen breder pan-Europees verband? De West-Europese integratie als post-modern voorbeeld voor de rest van Europa?

Deze vragen speelden in de periode 1989-1991. Nu 25 jaar na de val van de Muur kan in ieder geval een tussenbalans worden opgemaakt. Wat is het effect van het einde van de Koude Oorlog op de Europese integratie geweest? En, andersom, hoe heeft dat integratieproces de verhoudingen in Europa beïnvloed? In antwoord op deze vragen gaat het minimaal om vier thema's: het herenigde Duitsland; het Oosten van Europa; Rusland; en de Verenigde Staten. Die thema's zullen hier bespro-

Jan Rood is senior-onderzoeker bij Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden. Hij is tevens hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

ken worden. Eerst zal echter worden ingegaan op de twee tegengestelde toekomstbeelden die het debat over de gevolgen van het einde van de Koude Oorlog domineerden.

De terugkeer van de geschiedenis: een 'politiek-realistische' visie

De voorspelling dat met het einde van de Koude Oorlog de 'lange vrede' in Europa zou plaatsmaken voor hernieuwde spanningen, conflicten en het gevaar van oorlog, komt in het bijzonder op het conto van de Amerikaanse politicoloog John Mearsheimer. In een in 1990 gepubliceerd geruchtmakend artikel, met als titel 'Back to the future; instability in Europe after the Cold War', schreef hij: "The next decades without the superpowers would probably not be as violent as the first 45 years of this century, but would probably be substantially more prone to violence than the past 45 years."² De 'lange vrede' was in zijn 'politiek-realistisch' concept van de internationale betrekkingen gebaseerd op drie elementen: de bipolaire verdeling van militaire macht op het continent; de militaire pariteit tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie als leidende mogelijkheden; en het mechanisme van nucleaire afschrikking. Deze (militaire) factoren stonden in Mearsheimers visie garant voor stabiliteit en daarmee voor veiligheid in Europa. Zouden deze elementen teloorgaan c.q. een minder prominente rol vervullen, dan zou *ipso facto* ook de stabiliteit op het continent onder druk komen te staan.

En die teloorgang was eigen aan het einde van de Koude Oorlog! Mearsheimer schrijft in 1990, als de Sovjetunie weliswaar de greep op de satellietstaten heeft verloren, maar nog niet uiteen is gevallen. Maar ook dan voorzag hij een verval van Rusland als supermacht, een terugtrekkende beweging van de Verenigde Staten en de opkomst van Europese landen (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) als 'major powers' en aldus het ontstaan van een meer multipolaire en tegelijkertijd instabieler machtsconfiguratie op het Europese toneel.³ Met het verdwijnen van de twee bipolaire blokhoofden werd daarnaast ook het pacificerend mechanisme van nucleaire afschrikking ondermijnd. Mearsheimer zag daarbij slechts één uitweg om de stabiliteit te handhaven. Naast beperkte blijvende aanwezigheid van de Amerikanen op Europees grondgebied was het vooral belangrijk dat Duitsland een zeker maar beheerst vermogen tot nucleaire afschrikking zou verwerven; dit om de andere Europese machten in bedwang te houden.

Voor enige zelfstandige pacificerende rol van de Europese Gemeenschap zag hij geen enkele ruimte in het Europa van na de Koude Oorlog. De samenwerking tussen de lidstaten had immers alleen kunnen functioneren bij gratie van de bipolaire blokstructuur. Tegenover de Sovjetdreiging hadden de West-Europese landen geen andere keuze dan hun onderlinge conflicten te begraven. Daarnaast had de Amerikaanse aanwezigheid een neutraliserende uitwerking op hun onderlinge verhoudingen. Maar nu de Sovjetunie als bedreiging wegviel en Amerika afstand nam, zou het onderlinge wantrouwen tussen de West-Europese staten weer de kop opsteken, waarmee tevens het fundament onder de Europese integratie zou wegvallen. Dit laatste in overeenstemming met Mearsheimers stelling dat instituties als de EG een weerspiegeling zijn van de heersende machtsverhoudingen en geen autonome kracht hebben. Veranderen de verhoudingen, dan verliezen ook dergelijke instellingen hun betekenis.⁴ De conclusie was dan ook duidelijk: "there are good reasons for looking with skepticism upon the claim that peace can be maintained in a multipolar Europe on the basis of a more powerful EC."⁵

Het einde van de geschiedenis: een 'liberaal-internationalistisch' perspectief

Mearsheimers apocalyptische geopolitieke beeld kan haast niet scherper contrasteren met het 'liberaal-internationalistische' perspectief op de wereld van na 1989, zoals in het bijzonder geformuleerd door Francis Fukuyama. In zijn visie markeerde het einde van de Koude Oorlog een nieuwe fase in de wereldgeschiedenis, waarbij met de ondergang van de communistische ideologie definitief het primaat was gevestigd van de westers-liberale democratie als dominant politiek systeem. In Fukuyama's woorden: "What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government."⁶

De geschiedenis in de zin van gebeurtenissen zou zich voortzetten. Maar de 'grote' geschiedenis in de zin van een ideeënstrijd had haar eindpunt bereikt met het failliet van de dictatuur van het communisme. Een faillissement dat verder ging dan de politiek, maar dat zich ook uitstreekte tot het economisch handelen. Dat failliet was immers niet in de laatste plaats een gevolg van het falen van het planeconomisch systeem. Waarmee

naast democratie de vrije markt een volgende overwinnaar was op het podium van de geschiedenis - een overwinning die zich via het optreden van Reagan en Thatcher naadloos liet vertalen in de neoliberale revolutie die zich in diezelfde periode meester maakte van de wereldeconomie, de westerse economieën in het bijzonder.

Vanuit de internationale verhoudingen bezien staat het einde van de Koude Oorlog daarmee model voor een 'paradigm shift' in de internationale politiek. De wereld zoals die van de Koude Oorlog, waarin de territoriale staat domineerde en conflict en militaire rivaliteit de boventoon voerden, maakte immers plaats voor een wereld waarin het gevaar van conflict bij gratie van de dominantie van democratieën zoveel kleiner was geworden en staten omwille van de eigen welvaart belang hadden bij elkaars welvaart: kortom, de wereld van de economische interdependentie en van democratische handelsstaties.⁷ Tegenover het einde van de 'lange vrede' staat hier dan ook de voortzetting van de 'liberal peace'; een voortzetting van de politieke en economische orde zoals die na de Tweede Wereldoorlog vanuit het Westen onder Amerikaans leiderschap vorm had gekregen, o.a. binnen de Bretton Woods-instellingen. Een orde waar landen bevrijd van het Sovjetjuk zich maar al te graag bij zouden willen aansluiten en die zich, nu het knellende keurslijf van de Oost-West-tegenstelling was verdwenen, middels globalisering als een olievlek verder zou verspreiden.

Dit is de wereld waarin de Europese integratie zich weerspiegelt ziet. Onder de vlag van samenwerking had zich in West-Europa immers een 'post-modern' bestel ontwikkeld; d.w.z. een systeem van democratische markteconomieën die elkaar niet bedreigden en die omwille van hun samenwerking bereid waren hun soevereiniteit in verregaande mate met elkaar te delen. Een groep van staten dus die het klassieke Westfaalse paradigma van de absolute soevereiniteit ontstegen was en aldus als voorbeeld voor de rest van de wereld fungeerde. Waar Mearsheimer een ondergang van de Europese integratie voorzag, was het belang dat West-Europese landen hadden bij voortzetting van hun samenwerking in deze visie juist een buffer tegen de schokgolven van het einde van de Koude Oorlog.⁸ Sterker, in de 'nieuwe wereld' vormde de Europese integratie, zoals geïnstitutionaliseerd in Gemeenschap en Unie, een richtpunt voor verdere integratie, zowel in diepte als vooral in geografische breedte. De Europese Unie was immers in deze wereld een 'pole of attraction'. In de woorden van de Europese



Voorzag
Mearsheimer een
ondergang van de Europese
integratie, in Fukuyama's visie
vormde het belang van West-
Europese landen bij voortzetting
van hun samenwerking juist een
buffer tegen de schokgolven
van het einde van de
Koude Oorlog

Commissie: "The EU model of co-operation and integration is a pole of attraction for countries in our neighbourhood and beyond."⁹ Een benadering die de kern vormt van de projectie van de EU als een 'transformative' of 'normative power' binnen het wereldsysteem. Een kenmerk waaraan de Unie haar 'uniciteit' ontleent.¹⁰

Na 1989: onzekerheid troef

Twee diametraal tegengestelde perspectieven op de wereld en het Europa van na de Koude Oorlog. Een tegenstelling die ook vandaag de dag weer doorklinkt in het debat over de aard van de huidige internationale betrekkingen, waarin de wereld van de geopolitiek staat tegenover een meer liberale visie.¹¹ Daarbij valt op het eerste gezicht in het licht van de systeemschok van 1989 veel voor de analyse (wellicht niet voor de 'oplossing') van Mearsheimer te zeggen. Saillant in dit verband is dat het WRR-rapport van 1995 over 'Stabiliteit en veiligheid in Europa' min of meer een zelfde lijn volgt. Daarin wordt gesproken over een "terugkeer van de geschiedenis" en "van de geografie". Het minimale risico op een nucleaire slagenwieling heeft, zo luidde de analyse, plaatsgemaakt voor een reëel gevaar van het weer opblazen van oude conflicten; conflicten die diffuser en geografisch meer verspreid zijn, waarmee ook de ondeelbaarheid van veiligheid – een westers kernbeginsel tijdens de Koude Oorlog – onder druk



Restanten van de
Berlijnse Muur. De
Duitse hereniging riep
in Europa oude reflexen
op in de vorm van vijan-
digheid en waarschu-
wingen voor een nieuw
Duits gevaar. Foto: Laika

Ac

komt te staan.¹² Een redenering die ook de kern vormt van de Herijkingsnota uit hetzelfde jaar. Daarin viel te lezen: “De helderheid van concepten en structuren die de bipolaire tijd kenmerkte, is niet terug te verwachten. De machtsverhoudingen verschuiven en versnipperen.”¹³

Nu is in het licht van de dramatische geopolitieke herschikking de verwoorde vrees voor fragmentatie en conflict op het Europese continent op voorhand begrijpelijk. *Allereerst* was daar het herenigde *Duitsland*, dat bij meniggeen de angst opriep dat het einde van de Duitse deling synoniem was aan herrijzenis van het ‘Duitse probleem’: het eengeworden en machtiger Duitsland dat vanuit zijn herstelde ‘Mittelage’ wederom een bedreiging zou vormen voor stabiliteit en evenwicht op het Europese continent: Duitsland als ‘zwerfkei’. Duitsland dat, zo werd gevreesd, van zijn herwonnen machtspositie gebruik zou maken om zich, nu het niet langer ‘muurvast’ lag, los te maken van de naoorlogse verankering in EG en NAVO (de ‘Westbindung’). Duitsland dat de verleiding van een ‘Alleingang’ niet zou kunnen weerstaan; ja, wellicht daartoe gedwongen zou worden in antwoord op mogelijke instabiliteit aan de eigen oostgrenzen.¹⁴

Omineus bij dit alles was dat het vooruitzicht van een Duitse hereniging nu juist bij de *Europese* partners van Duitsland oude reflexen opriep in de vorm van vijandigheid en waarschuwingen voor een nieuw Duits gevaar. De Europese onmacht in deze werd daarbij nog het duidelijkst geïllustreerd door het feit dat het uiteindelijk aan het verstandige beleid van de Verenigde Staten (president Bush sr.) en dat van de Sovjetunie (president Gorbatsjov) – de beide flankstaten – te danken was dat de Duitse hereniging op soepele wijze plaatsvond. Ook dat was voor diezelfde Europese partners overigens niet genoeg. Die eisten een hernieuwd bewijs van Duitse betrouwbaarheid in de vorm van een verdieping van de Europese integratie middels het Verdrag van Maastricht en de Economische en Monetaire Unie, om aldus het herenigde Duitsland in te kapselen.

Het *Oosten* van Europa was een *tweede* factor van onzekerheid. Want over de stabiliteit van het bevrijde Oosten bestond ook grote zorg. Niet geworteld in een rijk democratisch verleden, werd die regio geteisterd door (potentiële) conflicten over minderheden en grenzen. En hoe etniciteit een orgie van geweld kon veroorzaken, liet in diezelfde periode het imploderende Joegoslavië zien. Het midden van Europa, kortom, als een potentieel machtsvacuüm dat inzet van rivaliteit zou

kunnen worden tussen een herboren Duitsland en een revanchistisch Rusland.

Met *Rusland* is de *derde* bron van onzekerheid genoemd. Zou de opvolgerstaat van de Sovjetunie het westerse pad van democratisering en markteconomie opgaan en integreren in de Europese samenwerkingsverbanden, zou het land aan interne chaos ten prooi vallen of zou het zich wederoprichten en overgaan tot een assertievere buitenlandse politiek, gericht op herstel van het imperium?

En dan de *Verenigde Staten*: via NAVO tijdens de Koude Oorlog de hoeksteen van de westerse/West-Europese veiligheid. Alom bestond de vrees dat met de teloorgang van de Sovjetdreiging een Amerikaanse terugtrekking van het Europese continent onvermijdelijk was. Alle bouwstenen van de bipolaire orde waren, kortom, losgeraakt. Daarmee was onzekerheid troef in het Europa van na 1989.

De Europese integratie na de Koude Oorlog: een geschiedenis zonder einde

Maar wie na 25 jaar de balans opmaakt, kan niet anders concluderen dan dat de geschiedenis anders is gelopen dan door Mearsheimer voorspeld. Het einde van de Koude Oorlog is ontegenzeggelijk van grote invloed geweest op het Europese integratieproces. Het heeft de EU in belangrijke mate gemaakt tot wat zij nu is. Zonder val van de Muur immers geen Duitse hereniging. Zonder Duitse hereniging geen Euro, in ieder geval niet in dit tempo en in deze vorm. Zonder het einde van de Europese tweedeling geen historisch ongekende uitbreiding van de Unie. Zonder het einde van de Koude Oorlog geen einde aan de Sovjetunie.

Het zijn ieder voor zich gebeurtenissen die te herleiden zijn tot de omslag van 1989 en die tot op de dag van vandaag doorwerken binnen de Europese geschiedenis. Dat geldt voor het herenigde Duitsland dat zich, alle pogingen tot 'inkapseling' ten spijt, heeft ontwikkeld tot de spelbepalende kracht binnen de EU. Een ontwikkeling die tot nieuwe spanningsvelden binnen de Unie heeft geleid.¹⁵ Het geldt ook voor de uitbreiding. Niet alleen vereiste zij nieuwe spelregels teneinde de Unie bestuurbaar te houden, de oostwaartse expansie bracht ook het vraagstuk van de grenzen en dat van de relaties met de burens (waaronder met Rusland) in alle scherpste naar boven. En de Unie worstelt 25 jaar na dato nog steeds

met het vinden van een evenwicht in de relaties met de twee dominante machten van weleer: de Verenigde Staten en Rusland als opvolgerstaat van de Sovjetunie.

Het
einde van de
Koude Oorlog daagde
de Unie en haar lidstaten uit in
hun vermogen een eigenstandige
politieke rol te spelen in de
eigen regio en op het
wereldtoneel

Natuurlijk, deze geschiedenis is intussen ook doortrokken van andere gebeurtenissen die niet (direct) tot het einde van de Koude Oorlog kunnen worden herleid en die eveneens van invloed zijn (geweest) op de gang van het integratieproces. Van de versnelling in de verschuiving van de mondiale machtsverhoudingen, de opkomst van islamistisch geïnspireerd terrorisme, de Arabische lente tot en met de Eurocrisis en de vertrouwensbreuk binnen lidstaten tussen elite en delen van het publiek – het zijn alle factoren die de afgelopen jaren de Unie hebben gevormd.

Maar bij al deze turbulentie verdienen twee zaken in het licht van de twee besproken perspectieven vermelding. Ten eerste, alhoewel Europa met name tijdens het eerste decennium van na 1989 niet zonder gewelddadig conflict is geweest (Joegoslavië en Kosovo), hebben de door Mearsheimer voorspelde desintegratie en fragmentatie niet plaatsgevonden. De Unie is de afgelopen 25 jaar niet zonder crises geweest; integendeel. Maar tot nu toe bleek keer op keer het 'autonome' belang van behoud en verdieping van de integratie zwaarder te wegen dan de neiging tot onttrekking. Naar buiten toe fungeerde de EU bovendien via het uitbreidingsbeleid als factor van stabiliteit binnen groot-Europa.

Maar, ten tweede, het einde van de Koude Oorlog daagde de Unie en haar lidstaten uit in hun vermogen een *eigenstandige* politieke rol te spelen in de eigen regio en op het wereldtoneel. Dat was de werkelijke verandering van post-1989. Van zo'n rol is 25 jaar later geen sprake. Integendeel, in alle crises – van Joegoslavië via Kosovo naar Libië – bleek de Europese afhankelijkheid van de voormalige beschermheer de Verenigde Staten. En zelfs in het geval van Oekraïne kan de vraag gesteld worden wat de Europese reactie zou zijn geweest zonder het initiatief en de druk vanuit Amerika.

Nu zou het ontbreken van dat politieke gewicht geen probleem zijn, als de wereld zich ontwik-

kelde overeenkomstig het liberaal-internationalistisch perspectief. In die wereld zou de Unie kunnen excelleren als voorbeeld van postmoderniteit en als normatief rolmodel. Maar zoveel is 25 jaar later wel duidelijk: die wereld bestaat niet. Met een Rusland dat nog immer het einde van het eigen rijk niet heeft verwerkt, en met een imploderend Midden-Oosten en instabiel Noord-Afrika op de drempel, wordt de Unie in eigen omgeving uitgedaagd in haar (geo-)politieke rol. En dat binnen een hoe dan ook wankeler en instabiel wereldbestel.¹⁶ En dat zonder de Verenigde Staten als vanzelfsprekende achtervanger en met een Eurosceptisch thuispubliek op de tribune. Kortom, de geschiedenis van de Europese integratie gaat in onzekerheid verder.

NOTEN

- 1 John Lewis Gaddis, 'The Long Peace; elements of stability in the post-war international system', *International Security*, jrg. 10, nr. 4, 1986, blz. 99-142.
- 2 John J. Mearsheimer, 'Back to the future: instability in Europe after the Cold War', *International Security*, jrg. 15, nr. 1, 1990, blz. 6.
- 3 Zie ook Kenneth N. Waltz, *Theory of international politics*, New York: McGraw Hill, 1979; en Kenneth N. Waltz, 'Structural realism after the Cold War', *International Security*, jrg. 25, nr. 1, 2000, blz. 5-41.
- 4 Zie o.a.: John J. Mearsheimer, 'The false promise of international institutions', *International Security*, jrg. 19, nr. 3, 1994/1995, blz. 5-49.
- 5 Mearsheimer, a.w. noot 2, blz. 48.
- 6 Francis Fukuyama, 'The End of History?', *The National Interest*, zomer 1989.
- 7 Zie o.a.: Richard N. Rosecrance, *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*, New York: Basic Books, 1986.
- 8 Zie o.a. Robert O. Keohane & Lisa L. Martin, 'The promise of institutional theory', *International Security*, jrg. 20, nr. 1, 1995, blz. 39-51.
- 9 Commission of the European Communities, *Europe in the world – Some practical proposals for greater coherence, effectiveness and visibility*, Brussel, 8 juni 2006 (COM(2006) 278 final), blz. 2.
- 10 Zie o.a.: J.Q.Th. Rood, *De Europese Unie in de wereld van morgen*, Leiden: Universiteit Leiden, 2013 (oratie, 16 september 2013).
- 11 Zie o.a. de bijdrage van Fred van Staden in dit nummer (blz. 2-10).
- 12 WRR, *Stabiliteit en veiligheid in Europa; Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij, 1995 (Rapporten aan de Regering, nr. 48).
- 13 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Herijking buitenlands beleid*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 1995.
- 14 Zie o.a.: J. de Piere & D. Roelofs (red.), *Zicht op Duitsland*, Leuven/Apeldoorn: Garant, 1994.
- 15 Zie o.a. Marnix Krop, *Hart van Europa; Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2014.
- 16 Zie: Jan Rood (eindred.), *Een wankel wereldorde; Clingendael Strategische Monitor 2014*, Den Haag: Instituut Clingendael, juni 2014.

De verstoorde relatie van Midden- en Oost-Europese landen tot Rusland na de Val van de Muur

Eerst waren zij ‘satellietlanden’ van de Sovjetunie; na de Val van de Muur werden zij onafhankelijk en lid van de NAVO en van de Europese Unie. Zij bleven Rusland diep wantrouwen. Dankzij de politiek van de Russische president Vladimir Poetin kregen zij het gelijk aan hun zijde.

De onverwachte Val van de Berlijnse Muur, in november van dit jaar een kwart eeuw geleden, luidde een nieuw tijdperk in de geschiedenis van Europa in. De Muur, het meest in het oog springend onderdeel van het IJzeren Gordijn, het symbool van de Oost-West-deling en van de Koude Oorlog, had zijn historische functie op slag verloren. Het communistische systeem dat na de Tweede Wereldoorlog door de Sovjetunie van Stalin aan de landen en volkeren van Midden- en Oost-Europa was opgedrongen, werd in snel tempo afgeschaft. Daar was meestal niet eens veel inspanning voor nodig. Het stortte vanzelf in. Het uiteenvallen van het ‘Eerste land van het socialisme’, de Sovjetunie, volgde amper twee jaar later, in december 1991.

De langzame “terugkeer naar Europa”

Het Westen, met zijn liberale democratie en kapitalistische markteconomie, heeft gezegevierd op de communistische Sovjetdictatuur en de socialistische planeconomie. Om in termen van het Oost-West-conflict te spreken: het Westen heeft de Koude Oorlog gewonnen. Door de aantrekkingskracht van ons stelsel, door onze grote mate van vrijheid, welvaart en welzijn. Daarom verliep de hereniging van beide Duitslanden zo soepel; reeds in oktober 1990 was deze verwezenlijkt. Om dezelfde redenen hebben de bevrijde satel-

lietlanden, de opnieuw onafhankelijke Baltische staten en andere postcommunistische landen de westerse samenleving zo gretig omarmd. Zij wensten zo snel mogelijk deel uit te maken van de politieke, militaire en economische structuren van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Unie (toen nog Europese Gemeenschap geheten).

Het afgebrokkelde en verzwakte Rusland onder president Boris Jeltsin in de jaren '90 boette aan invloed in. Zo sterk zelfs, dat Rusland in de westerse beeldvorming in de internationale politiek tot een tweederangs mogendheid degradeerde.¹

De opname van de nieuwe democratieën in de NAVO en de EU, deze ‘terugkeer naar Europa’, verliep niet probleemloos en naar de bevindingen van Oost-Europese politieke leiders en de publieke opinie veel te langzaam. Te beginnen met de NAVO-toetreding. Vóór 1989 stonden in Europa twee militaire machtsblokken tegenover elkaar: het Warschaupact, het militaire machtsinstrument van de Sovjetunie, en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, waarin de Verenigde Staten de belangrijkste stem in het kapittel hadden.

Anders dan de Amerikanen in het Westen werden de Russische troepen op het grondgebied van de Oostbloklanden door de bevolking als bezettings-troepen beschouwd. Zij onderstreepten op nadruk-

Hans Renner is emeritus hoogleraar Midden- en Oost-Europese geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

kelijke wijze de Sovjetdominantie in de regio. In de DDR waren 340.000 Sovjetsoldaten gestationeerd, in Tsjechoslowakije 75.000, in Polen 50.000 en in Hongarije 60.000. In feite had het Warschaupact binnen de Sovjetinvloedssfeer slechts één rol te vervullen: het streven naar meer onafhankelijkheid en vrijheid militair te onderdrukken.

Na de interventie van vijf landen van het Warschaupact in Tsjechoslowakije in augustus 1968, die een einde maakte aan de Praagse Lente, werd door het Kremlin deze 'Sovjethulp' gesanctioneerd. De zgn. Brezjnev-doctrine stelde dat, indien het socialisme in een van de broederlanden zou worden bedreigd, de Sovjetunie de internationale plicht had in het desbetreffende land met alle middelen – inclusief militaire – in te grijpen. Wanneer deze bedreiging zou plaatsvinden en door wie, dat bepaalde het Kremlin zelf.

Het behoeft geen betoog dat na de verworven onafhankelijkheid de opheffing van het Warschaupact hoog op de agenda van de nieuwe democratieën stond. Zeer tegen de zin van de Sovjetmaarschalken en Sovjetpolitici, maar ook van tal van westerse leiders die vreesden voor een verdere ondermijning van de positie van de Sovjetleider Michail Gorbatsjov. Het mocht niet baten. Op 1 juli 1991 werd in Praag het Warschaupact officieel ontbonden middels ondertekening van het opheffingsprotocol door al zijn leden, de Sovjetunie inbegrepen.

Toch duurde het nog tot het jaar 1999, dus een decennium na de Val van de Muur, eer de uitbreiding van de NAVO plaatshad, eerst met drie landen (Polen, Tsjechië en Hongarije) en in 2004 met nog eens zeven Midden- en Oost-Europese staten (de drie Baltische landen, Slowakije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije).² Dit lag bepaald niet aan de nieuwe lidstaten zelf. De behoefte aan het NAVO-lidmaatschap was bij hen groot. Zij zochten in het nieuwe postcommunistische Europa naar veiligheidsgaranties voor hun pas verworven onafhankelijkheid. Vooral Polen en de Baltische staten Estland, Letland en Litouwen hadden gedurende de Tweede Wereldoorlog en daarna desastreuze ervaringen met de Russen. De angst voor het nieuwe Rusland was bij hen niet weggenomen. Dit gold eveneens, zij het in mindere mate, voor Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Roemenië, die zich na de ineensorting van het Sovjetimperium op een relatief veilige afstand van Rusland bevonden.

In de ogen van de Oost-Europese 'NAVO-sollicitanten' maakte het Westen met hun toe-

treding geen haast. In de discussie over hun toelating regende het bezwaren, zowel van de rechter- als van de linkerzijde. Ook in Nederland. De Koude Oorlog was immers voorbij, "Het Rijk van het Kwade", zoals de Amerikaanse president Ronald Reagan in 1983 de Sovjetunie nog omschreef, bestond niet meer, het Warschaupact was ter ziele, de Russische bezettingstroepen weer thuis en met president Boris Jeltsin, die het communisme in Rusland definitief had afgeschaft, viel best te praten. Waarom zouden zij nog lid van de NAVO moeten zijn?

De toenmalige VVD-leider Frits Bolkestein, een uitgesproken tegenstander van de uitbreiding, vond dat het Rusland van Jeltsin "niet in een hoek" mocht worden gedreven.³ De tegenstanders van de NAVO-uitbreiding verweten de Oost-Europeanen dat zij overgevoelig jegens Rusland waren en dat zij "atavistische angstreflexen" vertoonden. Rusland, anders dan de Sovjetunie, vormde geen serieuze bedreiging meer. De leidende politici in de prille democratieën zagen het echter anders. Zij maakten zich zorgen over het instabiele Rusland van de zwakke Jeltsin en vreesden een opvolger die Rusland in een compleet andere richting zou kunnen sturen: in de richting van een dictatuur, met alle consequenties van dien.

Het is in deze periode dat de invloedrijke Russische ultranationalistische politicus en lid van het Russische parlement de *Doema*, Vladimir Zjirinovski, een toekomstige politieke kaart van Europa ontwierp. Europa, waarin de Baltische staten, Slowakije en grote delen van Polen aan 'Nieuw Rusland' zouden toebehoren en Tsjechië bijvoorbeeld aan 'Nieuw Duitsland'. Deze kaart werd als een 'rariteit' in een reeks serieuze Europese dagbladen afgedrukt.⁴ Ongetwijfeld tot vermaak van de westerse krantenlezer, maar tot afschuw van menig burger van het 'andere Europa', voor wie de Zjirinovski-kaart een schok der historische herkenning had teweeggebracht.

Toegegeven, Zjirinovski kon nog als een soort clown Popov van de Russische binnenlandse politiek worden weggezet. De opvattingen van de minister van Buitenlandse Zaken, Andrej Kozyrev, moesten daarentegen wel serieus worden genomen. Hij introduceerde in een beleidsmemorandum (1993) de term *blizkoje zaroebezjije* ('het nabije buitenland') als een verzamelnaam voor landen en regio's buiten Rusland waar dit land 'strategisch belang' had. Dat wil zeggen in de voormalige Sovjetrepublieken of, ruimer geïnterpreteerd, in het gehele voormalige Oostblok.

Of zoals een Tsjechische politieke analist onlangs opmerkte: “overal daar waar in 1945 de soldaten van het Rode Leger doordrongen en waar zich vandaag nog hun oorlogsgraven bevinden”.⁵ Hier dient te worden opgemerkt dat de Groot-Russische retoriek waaraan wij onder president Poetin inmiddels gewend zijn geraakt, reeds onder zijn voorganger Jeltsin begon. Zij zorgde onmiddellijk voor de nodige beroering in de Midden- en Oost-Europese hoofdsteden. Het NAVO-lidmaatschap werd vanaf dat moment als acuut ervaren.

Postcommunistische landen forceren toegangsdeur tot de NAVO zelf

Wij kunnen stellen dat de toenmalige politieke elites in de postcommunistische landen, met Polen voorop, de toegangsdeur tot de NAVO hebben ‘geforceerd’. Het ging zelfs zover, dat de ontstemde president Lech Walesa begin 1994 de Amerikaanse president Bill Clinton resoluut liet weten hem niet meer te willen ontmoeten totdat Clinton de uitbreiding van het bondgenootschap zou toezeggen.⁶ De toezegging kwam en Clinton – met de nodige steun van politici en militaire leiders in eigen land, maar ook in West-Europa – voegde de daad bij het woord. Dankzij de Verenigde Staten werd de uitbreiding gerealiseerd, of dit Rusland nu wel of niet zinde.

Achteraf gezien beschikten de Midden- en Oost-Europese leiders die hun landen de NAVO inloodten over een vooruitziende blik. Onder Vladimir Poetin (aan de macht sedert 2000) is Rusland inderdaad geleidelijk naar een autoritaire staat afgegleden, met machtsaspiraties binnen het oude Sovjetgebied. Het eerste teken aan de politieke wand kwam in april 2005. In een toespraak tot de enthousiast applaudisserende *Doema*-leden noemde Poetin het uiteenvallen van de Sovjetunie “de grootste geopolitieke catastrofe van de 20ste eeuw” en “een werkelijk drama dat tientallen miljoenen Russen buiten de Russische federatie achterliet”.⁷ Dit was, zo bleek later, geen terloopse nostalgische opmerking van een gewezen Sovjet KGB-overste.

Nimmer een knieval van Poetin

Poetin het voordeel van de twijfel gunnen, zoals in West-Europa veelal gebeurde? In de Midden- en Oost-Europese hoofdsteden overheerste de scepsis. De Russische leider heeft namelijk nooit een poging ondernomen hun bezorgdheid weg te nemen, laat staan dat hij verontschuldigen



heeft aangeboden voor al die ellende en misdaden die de Sovjetunie in deze landen op haar geweten had. Hoe anders reageerde het democratische Duitsland na de Tweede Wereldoorlog, met de symbolische knieval van Willy Brandt in Warschau in 1970! Het autoritaire Rusland heeft een dergelijk gebaar na het afschaffen van het Sovjetcommunisme nooit gemaakt. Geen knieval van Poetin. Integendeel. Op allerlei manieren bleef het Kremlin in de voormalige landen van de Sovjetinvloedssfeer stoken om zijn ‘betrokkenheid’ te demonstreren.

Aan de andere kant hadden de nieuwe democratieën Rusland ook nodig. Zij waren, en zijn nog steeds, afhankelijk van zijn leveringen van vooral gas. Sommige landen volledig (Estland, Letland, Litouwen, Bulgarije voor 100%), sommige minder (Slowakije 63%, Polen 54%). Deze afhankelijkheid maakt de relatie tot Rusland er niet eenvoudiger op.

Vlagceremonie van Roemeense NAVO-troepen in Kandahar, Afghanistan (2012). Achteraf gezien beschikten de Midden- en Oost-Europese leiders die hun landen de NAVO inloodten over een vooruitziende blik. Foto: NAVO

“Voor ons is
1 mei 2004, het
moment dat
wij toetraden
tot de EU, het
daadwerkelijke
einde van
de Tweede
Wereldoorlog”
(Vaira Vike-
Freiberga, oud-
presidente van
Letland)

Toetreding tot de EU en de Euro

Net als de NAVO, kent ook de EU drie uitbreidingen met de postcommunistische landen. De grootste uitbreiding, de ‘big bang’, was de eerste in het jaar 2004.⁸ Tien jaar later lijkt de Oost-Europese burger weliswaar *nog* minder vertrouwen in de EU te hebben dan zijn West-Europese tegenhanger, feit blijft dat het EU-lidmaatschap het leven aan de andere zijde van het neergehaalde IJzeren Gordijn positief heeft beïnvloed. De economische groei en de welvaart zijn aanzienlijk toegenomen, de welvaarts kloof tussen Oost en West is de laatste tien jaar kleiner geworden, om over de armoedige omstandigheden in het tijdperk van het communisme niet eens te spreken.

Het lidmaatschap van de EU speelt in de veiligheidsperceptie van sommige nieuwe democratieën, en dan in het bijzonder bij de vier ‘frontstaten’ (landen die direct grenzen aan Rusland), een belangrijke rol: Europa als buffer tegen Rusland en als garantie opdat de “geschiedenis zich niet meer zal herhalen”. De woorden van mevrouw Vaira Vike-Freiberga, voormalig presidente van Letland, spreken boekdelen: “Voor ons is 1 mei 2004, het moment dat wij toetraden tot de Europese Unie, het daadwerkelijke einde van de Tweede Wereldoorlog.”⁹

In het licht van de potentiële Russische dreiging moet ook de invoering van de Euro in de Baltische staten worden gezien (Estland in 2011, Letland in 2014, Litouwen volgt in 2015). De huidige Letse president Andris Berzins zegt hierover: “De Euro vormt de bevestiging van het feit dat wij deel uitmaken van het Westen, van Europa. Dit is voor vele Letten, wier land Moskou voor een halve eeuw bij de Sovjetunie heeft ingelijfd, ook vandaag een principiële zaak.”¹⁰

Niet alle nieuwe EU-lidstaten met een communistisch verleden voelen in die mate als de Polen en de Balten de hete adem van Rusland in de nek. Toch stellen zij zich in het algemeen beduidend kritischer op ten opzichte van de “onbeschaamde en agressieve politiek” van president Poetin dan hun West-Europese bondgenoten.¹¹ Het verschil bleek duidelijk gedurende de Georgische crisis in augustus 2008, toen Rusland dit land binnenviel en twee Georgische provincies bezette: Zuid-Ossetië en Abchazië. De nieuwe democratieën waren in rep en roer, terwijl de meeste West-Europese EU-leden de schuld van het conflict zowel bij Rusland als bij de (pro-westerse) Georgische president Michail Sjaakasjvili legden.

De bezorgdheid werd nog groter nadat in januari 2009 de nieuwe Amerikaanse president Barack Obama het Witte Huis had betreden en de relatie met Rusland een nieuwe vorm trachtte te geven. De Midden- en Oost-Europese democratieën vreesden dat de beoogde Amerikaans-Russische toenadering ten koste zou gaan van hun soevereiniteit. Tweeëntwintig prominente (oud)leiders en politieke zwaargewichten, onder wie Václav Havel en Lech Walesa, waarschuwden de president van Verenigde Staten in een open brief voor het ‘Russische gevaar’ door hem een historische les te lezen: “Onze hoop dat de relatie met Rusland zou verbeteren en dat Moskou onze volledige soevereiniteit en zelfstandigheid uiteindelijk onvoorwaardelijk zou accepteren nadat wij waren opgenomen in de NAVO en de EU, werd niet bewaarheid. In plaats daarvan lijkt Rusland terug te komen als een revisionistische mogendheid die met 21ste-eeuwse tactieken en methoden 19de-eeuwse doelen nastreeft.”¹²

Alarmbellen rinkelen weer

Na de Russische annexatie van de Krim in maart 2014 en de militaire bezetting van delen van Oost-Oekraïne door Russische separatisten met ondersteuning van het Kremlin, is van de ‘reset’ van de Amerikaans-Russische relatie niets meer over. De geproclameerde rol van Poetin als beschermers van alle ‘onderdrukte’ Russen buiten Rusland heeft bij een aantal Midden- en Oost-Europese landen de alarmbellen opnieuw doen afgaan. Deze ‘Poetin-doctrine’ lijkt immers te sterk op de Brezjnef-doctrine van destijds. Ook zij maakt een inmenging van Rusland in de interne aangelegenheden van landen met Russische etnische minderheden, of zelfs staten met een ruim aantal Russische ingezetenen, mogelijk.

En dan is er nog de agressieve taal van de president jegens Oekraïne. De ‘verzamelaar van de Russische aarde’ Poetin introduceerde voor de regio’s van Zuid- en Oost-Oekraïne de historisch beladen benaming *Novorossija* (‘Nieuw Rusland’). Deze term werd reeds in de 18de eeuw in tsaristisch Rusland gebruikt voor gebieden ten noorden van de Zwarte Zee, die de Russen veroverden en vervolgens koloniseerden. Behoorde *Novorossija* vanouds niet bij Rusland?¹³

De halfslachtige reacties van een reeks West-Europese regeringen binnen de EU op Poetins bemoeienis met Oekraïne hebben in Midden- en Oost-Europa tot veel bezorgdheid en zelfs ergernis geleid, alsmede tot verzoeken om meer Amerikaanse militaire aanwezigheid in NAVO-

verband in Europa, vooral afkomstig van de vier landen die rechtstreeks aan Rusland grenzen. Tot hun opluchting heeft president Obama in Warschau afgelopen juni toegezegd meer militairen te sturen en de Polen en de Baltische landen te verzekeren dat, indien noodzakelijk, de NAVO *alle leden* zal beschermen.¹⁴

In Midden- en Oost-Europa bevinden zich weinig *Putin-Versteher*. De roep om de Russische machtsaspiraties en agressiviteit te stoppen, is sinds de annexatie van de Krim en het gewapende optreden van de pro-Russische rebellen in Oost-Oekraïne sterk toegenomen. Het neerschieten van het Maleisische passagiersvliegtuig door een Russische raket boven de separatistische regio Donetsk op 17 juli jl, met als gevolg 298 slachtoffers waarvan 194 Nederlanders, zorgde voor een nieuw dieptepunt in de relatie met Rusland. De Polen, de Baltische volkeren, Tsjechen, Slowaken en andere nationaliteiten achter het voormalige IJzeren Gordijn wisten uit eigen geschiedenis wat de Nederlanders na deze tragische ramp op pijnlijke wijze en met een schok moesten ervaren, namelijk dat president Poetin gezien moet worden als opvolger van de Sovjetleiders van weleer: dezelfde arrogantie van de Russische macht, dezelfde leugenachtige propaganda, onbeschaamdheid, cynisme, list en bedrog. De communistische ideologie is vervangen

door Groot-Russische retoriek, de door Rusland gebezigde Koude-Oorlogsvocabulaire is daarentegen intact gebleven.

Er doet zich het laatste jaar in tal van Midden- en Oost-Europese landen een nieuw verschijnsel voor: een groeiende aversie tegen de Russen als zodanig. Populair zijn ze in deze contreien nooit geweest. Zeker niet in de gedaante van de voormalige bezetter, maar eigenlijk ook niet als toeristen of *expats* van tegenwoordig. Nu worden de Russen medeverantwoordelijk gesteld voor de agressieve politiek van 'hun' president; 70 tot 80% van de bevolking lijkt hem te steunen. Kort en bondig: "voor de tragedie van de vlucht MH17 is Poetin verantwoordelijk, de gevolgen zullen echter alle Russen moeten dragen. En zij zullen het ook voelen!"¹⁵

Vijfentwintig jaar na de Val van de Muur bestaat in Europa het communisme niet meer. De bekende uitspraak van Karl Marx dient te worden geherdefinieerd: "Er waart een spook door Europa – het spook van het Rusland van Poetin." Het lijkt alsof de Koude Oorlog nooit is weggeweest. Ja, zelfs feller geworden. Er is wel een belangrijk verschil. De voormalige landen uit de Sovjetinvloedssfeer, thans lidstaten van de EU en van de NAVO, bevinden zich nu aan de goede kant van het oprijzende IJzeren Gordijn.

De
communistische
ideologie is
vervallen door
Groot-Russische
retoriek, maar
de door Rusland
gebezigde
Koude-Oorlogsvocabulaire is
intact gebleven

NOTEN

- 1 Zie Sipke de Hoop & Stefan van der Poel, 'Transformaties in Midden- en Oost-Europa', in: Antoon de Baets, Jaap den Hollander & Stefan van der Poel (red.), *Grenzen in beweging. De wereld van 1945 tot heden*, Houten/Antwerpen: Spectrum, 2013, blz. 168.
- 2 In 2009 traden ook Albanië en Kroatië toe tot de NAVO toe. Daarmee is het aantal lidstaten met een communistisch verleden gestegen tot 12. *De Volkskrant*, 8 februari 1997.
- 3 Zie *de Volkskrant*, 1 februari 1994.
- 4 Zbynek Petracek, 'Srdecne pozdravy z Ruska' ('Hartelijke groeten uit Rusland'), *Lidové Noviny*, 14 februari 2014.
- 6 Uit de herinneringen van Alexandr Vondra, een naaste medewerker van de Tsjechische president Václav Havel en de latere minister van Buitenlandse Zaken van Tsjechië, *Lidové Noviny*, 2 juni 2014.
- 7 BBC News, 25 april 2005.
- 8 Met drie Baltische landen en verder Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië. Roemenië en Bulgarije werden EU-lid in 2007, Kroatië in 2013 (zie ook Lotte van Mourik, Jan Marinus Wiersma & Judith Hoevenaars, 'Tien jaar nade "big bang"', in dit blad, mei 2014, blz. 18-22).
- 9 *De Volkskrant*, 17 januari 2005.

- 10 Interview met president Andris Bērziņš in *Dnes*, 3 januari 2014.
- 11 De uitzondering vormt het Hongarije van premier Viktor Orbán met zijn bedenkelijke politieke koers. De populistische leider van de Hongaarse Burgerunie (Fidesz) maakte een draai naar het Rusland van Poetin en ondertekende dit jaar in Moskou een akkoord inzake de modernisering van een (Russische) kerncentrale in Hongarije. Het benodigde geld, ruim 10 miljard euro, werd door Rusland voorgeschooten. Geen kritiek op Rusland vanuit Hongarije. Integendeel: een geëtaleerde bewondering voor Poetins optreden op de Krim en in Oost-Oekraïne bij de ultranationalistische Beweging voor een beter Hongarije (Jobbik) van Gábor Vona die het gedachtegoed van Groot-Hongarije aanhangt. Jobbik is de derde grootste partij in het land, goed voor 21% van de stemmen bij de laatste verkiezingen (april 2014).
- 12 *Gazeta Wyborcza*, 16 juli 2009.
- 13 'Poetin noemt het oosten van Oekraïne "Novorossija"', *de Volkskrant*, 18 april 2014.
- 14 *Lidové Noviny*, 4 juni 2014.
- 15 Vergelijk Vilém Barák, 'Spustme novou zeleznou oponu' ('Wij moeten een nieuw IJzeren Gordijn neerlaten'), *Lidové Noviny*, 4 juni 2014; en Lidovky.cz, 23 juli 2014.

Transatlantische veiligheid, defensie en strategie: broodnodige hervormingen

Op 7 mei jl. ontving prof. Peter Volten in de Roemeense hoofdstad Boekarest een eredoctoraat van de *National University of Political Studies and Public Administration (NUPSPA)*, als erkenning voor zijn bijdrage aan International Relations en Security Studies en voor zijn rol in de steun aan landen in Centraal- en Oost-Europa om toe te treden tot de NAVO. Onderstaand artikel is een bewerking van de voordracht die Peter Volten bij deze gelegenheid hield.

Dit jaar is het 25 jaar geleden dat de Berlijnse Muur viel en het communisme in Europa ten onder ging. Defensie en strategie waren tot die tijd betrekkelijk duidelijk omschreven begrippen. De logica van het Realisme en de Koude Oorlog beheerste het veiligheidsdenken. Maar toen kwam dan in 1989 plotsklaps de noodzaak tot ingrijpende veranderingen. De naoorlogse generatie nam de uitdaging aan, zij het met gemengde resultaten. Immers, wat te zeggen van het ingrijpen in voormalig Joegoslavië, in Afghanistan, om maar niet te spreken over Irak? De aanpassingen verliepen op zijn zachtst gezegd moeizaam. De aankomende politieke en militaire leiders staan evenwel voor een nog grotere uitdaging, niet alleen vanwege de ingewikkeldheid van de hedendaagse veiligheid en strategie, maar ook vanwege de broodnodige hervormingen en radicale veranderingen in ons denken daarover.

Het is goed ons af te vragen wat er inmiddels wél is veranderd en, nog belangrijker, wat niet is gebeurd en nog altijd wordt veronachtzaamd. Wat zijn de redenen van de gemengde resultaten en, zoals sommigen zullen zeggen, van het falen in een aantal gevallen. Het gaat hier niet louter om kritiek op genomen beslissingen en gedane zaken. Enkel en alleen al omdat veiligheidsbeleid ingewikkeld en een deugdelijke strategie nog ingewikkelder is. Strategie beoogt naar gestelde

doeleinden te leiden en betreft het gebied tussen de politieke en militaire dimensies van veiligheid. Strategie brengt per definitie conflict met zich: politieke en militaire overwegingen zijn verschillend van aard en kunnen niet altijd met elkaar worden verzoend.

Het verwarrende kluwen van politiek- en militair-strategische overwegingen

Bovendien maken politiek-strategische en militair-strategische overwegingen niet altijd deel uit van hetzij puur politieke hetzij zuiver militaire verantwoordelijkheden. De geschiedenis toont talloze voorbeelden waarin politieke leiders geneigd zijn een militair-strategische benadering te volgen en te vertrouwen op het gebruik van militaire macht voor het oplossen van een (in wezen) politiek probleem. In dit verband was Saddam Hoessein een probleem voor de neoconservatieven in de Verenigde Staten en moest hij eenvoudigweg worden verslagen door de veruit superieure Amerikaanse militaire macht. De politieke doelstellingen zijn daarentegen altijd onduidelijk en problematisch gebleven. In werkelijkheid, zo bleek alras, sloten de ingewikkelde politieke vraagstukken in Irak een kortzichtige benadering van 'problem-solving' en 'het-wel-even-klaar' uit.

Peter Volten is emeritus-hoogleraar in de Theorie en Geschiedenis der Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Militair-strategisch denken is overigens een belangrijke erfenis uit het Europese verleden, die ook is voortgezet tijdens het regime van nucleaire afschrikking. Gedurende die tijd, waarin West-Europa druk bezig was het politieke 'Idee van Europa' te laten slagen, werden de betrekkingen met het oostelijk deel van het continent gedomineerd door militair-strategische zorgen. In feite waren er geen *betrekkingen* van betekenis op, bijvoorbeeld, economisch of internationaalrechtelijk gebied; er was voornamelijk sprake van een militaire confrontatie tussen Oost en West. Veiligheid en defensie waren gewoonweg synoniemen. We spraken over Westers *defensiebeleid*, de NAVO was een defensieorganisatie beducht voor *veiligheidsbeleid*.

De NAVO en ex-Joegoslavië

Het komt dan ook niet als een verrassing wanneer de defensieorganisatie met een voornamelijk militair-strategische cultuur niet goed voorbereid blijkt te zijn voor het oppikken van nieuwe taken, zoals in voormalig Joegoslavië. Zulke missies, spoedig omgedoopt tot *peace-keeping missions*, waren nuttig voor het legitimeren van een grote krijgsmacht en voor het voortbestaan van het bondgenootschap. 'Out-of-area or out-of-business', zoals de voormalige secretaris-generaal Manfred Wörner het gevaar van niets doen voor de NAVO treffend formuleerde. Troepen werden met indrukwekkende steun binnen zowel politiek als maatschappij naar Bosnië gestuurd, ook in Nederland, waar het hele parlement als één man achter de uitzending van troepen stond. Defensie zelf veranderde niet.

Niettemin, de voorbereidingen voor de missie waren slecht. Legerleiding en commandanten, zowel thuis als uitgezonden, hadden een beperkte kennis van de regio en van de aard van de hevige conflicten ter plekke. De rol van de zogenaamde soldaat-diplomaat was onbekend, evenals het feit dat vredeshandhaving het risico loopt van 'mission creep': de missie kan overgaan in de veel gevaarlijker vorm van het met geweld afdwingen van vrede. Fouten lagen voor de hand en werden door velen metterdaad gemaakt. Het drama van Srebrenica in 1995 was niet de fout van één bepaalde persoon of institutie. Geen van alle waren op elkaar ingespeeld en de politieke leiders waren verdeeld over de aanpak van de verschillende partijen in Joegoslavië. Maar het was vooral de wijdverbreide opvatting dat Milosevic en andere slechteriken een probleem vormden, dat met conventionele middelen en mentale instelling uit de Koude Oorlog kon worden opgelost. Het was

bovenal verkeerd bij een in wezen politiek vraagstuk zo sterk op een militaire aanpak te vertrouwen. Militaire tekortkomingen bezegelden een politiek echec.

Vier jaar later blijkt de NAVO niet eens bereid grondtroepen in te zetten in het conflict met Milosevic en bombardeert de Servische leiding murw gedurende *nota bene* meer dan 70 dagen. Zulke zware bombardementen als tactiek van uitputting verdienen nu niet bepaald de kwalificatie strategie. Het is ook een gebrekkig militair-strategisch antwoord. *Winning Ugly* heet de titel van de studie hierover van Ivo Daalder, later Amerikaans ambassadeur van de NAVO. Het gebruik van militaire macht, hoe overweldigend ook, is geenszins het voor de hand liggende, laat staan vanzelfsprekende antwoord in de huidige post-Westfaalse, post-Koude Oorlog-wereldorde. *Defensiebeleid*

uit de Koude Oorlog is allang niet meer hetzelfde als *veiligheidsbeleid*.

Het inzetten van traditionele gevechtseenheden is van veel minder belang dan in het verleden; in voorkomen-de gevallen zijn ze volkomen irrelevant. Maar de praktijk is hardleers.

Ingewikkelde
politieke vraagstukken in Irak sloten
een kortzichtige benadering
van 'problem-solving' en
'het-wel-even-klaren'
uit

Terroristen, guerrilla's en verzetsstrijders

De koloniale oorlogen in Afrika en Azië zijn hiervan voorbeelden, net zoals de harde les later in Vietnam. De superieure krijgsmacht van de koloniale macht leidde niet tot een overwinning. Een aantal factoren werkte tegen de traditionele (Europese) vorm van oorlogvoering, zoals de motivatie van de inheemse troepen; de tactiek van 'hit and run', waarmee zij voorkwamen een kwetsbaar doel te zijn voor de overweldigende vuurkracht van de westerse mogendheden; en, misschien wel het belangrijkste, de lokale steun van de bevolking, de nationalistenvrijheidsvechters. De westerse legers konden niet bij de vijand komen, hem niet overmeesteren en hem dus ook niet op de knieën krijgen.

Vechten tegen terroristen is nog moeilijker, omdat zij niet aan een bepaald gebied zijn gebonden. Bovendien zijn zij niet uit op een overwinning zoals de antikoloniale vrijheidsstrijders. Conventionele gevechtseenheden zijn niet het juiste antwoord op de acties van opstandelingen en opstandige vechters, die zich over de hele wereld kunnen verspreiden. Ze kunnen nodig zijn, maar nooit voldoende voor een succesvol optreden. Het militair-strategisch zwaartepunt voor een beslissende overwinning tegen guerrilla's, opstandelingen of terroristen wordt niet langer bepaald door het samenballen van militaire kracht, zoals in de klassieke oorlogvoering.

De guerrillastrijd uit Mao's tijd en de huidige acties van opstandelingen en wereldwijd verspreide terroristen zijn voor alles van *politieke* aard. Guerrilla's en verzetsstrijders beogen de ondermijning van de vijand op langere termijn, in het bijzonder door het winnen van publieke steun voor hun zaak. De schokkerende effecten van de zogenaamde *propaganda of the deed*, zoals zelfmoordacties (om 9/11 maar niet te noemen), zijn bedoeld voor het mobiliseren van mensen die bereid zijn hun leven te geven en voor het overbrengen van de boodschap aan een veel breder publiek, dat gevoelig is voor de argumenten van de actievoerders. Naast gebruik van de media gaat het vooral om het doen ervaren van een existentieel probleem. Het politieke onderwerp moet worden verheven tot een voelbaar veiligheidsvraagstuk van de sympathisanten van de activisten. Tegelijkertijd lokken de terroristen met opzet een tegenactie uit, liefst een geweld-

dadige overreactie. De oorlog tegen Irak is zo'n militair-strategische overreactie die - onbedoeld, maar buitengewoon effectief - de politieke islam en zijn kruisvaarders in de kaart speelde. In Irak stond het tragische aantal doden en gewonden onder de bevolking garant voor de ondermijning van de Verenigde Staten, regionaal en wereldwijd. Daarbij werd terugtrekking uit Irak vroeg of laat onvermijdelijk.

Het is duidelijk dat een veiligheidsvraagstuk, dat in wezen politiek van aard is, ook in die geest moet worden beantwoord. Daarmee is niet gezegd dat het nut van militaire macht volledig is achterhaald. Natuurlijk niet. Maar de militair-strategische benadering mag niet het eerste en nooit het enige antwoord zijn. Dat antwoord moet worden gevormd in de *politieke* context. Dat begint er al mee dat geen enkele militaire actie mag worden ondernomen zonder politieke en/of militaire steun in het betrokken land of gebied. Steun op de grond is essentieel en zelfs met die steun blijft de beslissing iets te doen moeilijk en de uitkomst ervan altijd onzeker.

Inachtneming van een aantal gouden regels is hier aan de orde. Allereerst, indien je de missie niet kunt uitvoeren, begin dan nooit aan militaire inmenging van buitenaf. Ten tweede, indien je geen duidelijke politieke doeleinden hebt, denk er dan niet eens over iets te ondernemen, zo heeft althans Carl von Clausewitz ons voorgehouden. Deze grootste filosoof van de oorlog zou nooit hebben ingestemd met de oorlog in Irak; noch is het waarschijnlijk dat hij de oorlog in Afghanistan had ondersteund. Een politiek-strategische overweging eist grondige kennis en een degelijke analyse van de krachten waar je tegenover komt te staan. Wees er zeker van dat je een degelijk begrip hebt van hun cultuur en politieke motieven. Al deze zaken waren onvoldoende bekend in Bosnië, ontbraken volledig in Irak en waren op pijnlijke wijze vergeten in Afghanistan door een ijsingwekkende verwaarlozing van de koloniale geschiedenis en van de meer recente ervaring van de Sovjetunie.

Het is nu natuurlijk makkelijker gezegd dan op het moment van de beslissingen toen. Soms wil men eenvoudigweg iets doen. Bosnië is een voorbeeld van de overtuiging van de zogenaamde internationale gemeenschap te moeten ingrijpen. Uiteindelijk heeft dat geleid tot een redelijke mate van stabiliteit in die regio, vooral door politiek perspectief te bieden op ontwikkelingshulp en eventuele aansluiting bij de Europese Unie. Of neem de recente operaties in Mali. De Franse regering



De oorlog tegen Irak was een militair-strategische overreactie, die onbedoeld, maar buitengewoon effectief de politieke islam en zijn kruisvaarders in de kaart speelde.

Foto: RNW

besloot in januari 2013 dat de opmars van moslimgroepen en Jihadterreur een halt moest worden toegeroepen. Eveneens werd het gevaar van een terroristische basis voor aanvallen op Europa als een deugdelijke reden genoemd. De Fransen handelden buitengemeen snel en maakten goed gebruik van het voordeel van strategische verrassing. Ze hadden troepen, wapens en militair materieel klaar staan in de regio. Vanaf de eerste dag hebben de Fransen het leger van Mali ingelijfd. Ongeacht de deplorabele toestand daarvan, het betekende binnenlandse steun in het gevecht. Daarnaast werden de naburige landen van de Afrikaanse Unie alsmede de Verenigde Naties gevraagd de operaties bij te staan. Ook werd de EU betrokken door trainingen van de veiligheidsdiensten van Mali. Individuele landen dragen ook bij, zoals Nederland, dat inlichtingenvoorzieningen en transport levert. Samengevat, de missie was welkom in het land en werd gesteund door regionale strijdkrachten en internationale organisaties. Een goede aanpak, maar de afloop blijft ongewis.

Er blijven meer vragen bij deze eigentijdse logica voor strategie. Wat te zeggen over het feit dat Jihadisten, actief in West-Europa, vaak niet worden geronseld in Mali of Afghanistan, maar bij ons thuis? Zij zijn vaak goed opgeleide burgers. Het nut van een krijgsmacht staat hier overduidelijk ter discussie. In dit geval hebben we inlichtingendiensten, politie en justitie, maar geen gevechtstroepen, nodig. Inlichtingendiensten zijn de logische en bovendien opgelegde keuze voor het opsporen van een bijkans onzichtbare dreiging. De bijdrage van conventionele, grootschalige eenheden tot zowel internationale als nationale veiligheid is dus verschrompeld. De veiligheidsvraagstukken zijn veranderd en de veiligheidsorganisatie moet daarop inspelen.

Trage hervorming van de krijgsmacht

Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De krijgsmacht laat zich niet eenvoudig hervormen. De veranderingen van de krijgsmachten sinds het einde van de Koude Oorlog zijn dan ook buitengewoon traag. Let wel, verandering, zoals het inkrimpen van de krijgsmacht, is niet hetzelfde als hervorming. Hervormingen komen niet tot stand zonder een duidelijk concept; het verkleinen van de defensie-inspanning en de krijgsmacht is vooral een gevecht tussen belanghebbenden. De krijgsmacht werd na de val van de Muur vooral afhankelijk van de toestand van de nationale economie en van de persoonlijkheid van de minister van Financiën. De structuur werd niet gestuurd

aan de hand van strategie. 'Peace dividend' werd snel geïnd en vandaag de dag is een begrotings-evenwicht belangrijker dan welk protest ook van een minister van Defensie en de spaarzame geluiden van de veiligheidsdeskundigen, om maar niet te spreken van de geringe publieke belangstelling voor Defensie. Die ontwikkelingen hebben we eerst gezien in Oost- en Centraal-Europa na 1989 en daarna nog eens, ook bij ons, na de financiële crisis in 2008. Zo werden gedurende de eerste 20 jaar wapensystemen als tanks met ongeveer de helft gereduceerd, maar het waren nog altijd grote aantallen: honderden tot duizenden. De laatste paar jaar is de vaart erin gezet en nog eens zo'n hoog percentage weggewerkt. Het gaat inmiddels om tientallen en honderden tanks; in Nederland zelfs nul.

Drastische daling defensie-uitgaven

Ook defensie-uitgaven dalen flink gedurende de eerste twintig jaar na 1989, maar verminderen de afgelopen jaren in een drastisch tempo. De Europese lidstaten van de NAVO schraptten de afgelopen drie jaar 7,4% van hun begroting. Per land verschilt de hoogte van de defensie-uitgaven nogal, hetgeen van belang is voor de pijn die wordt geleden. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen wel met wat minder dan de ruim \$50 miljard. Maar wat te zeggen van Polen met zo'n \$7 miljard of Roemenië met slechts \$2,5 miljard per jaar?

De belangrijkste vraag is evenwel wat de krijgsmacht metterdaad krijgt voor het geld. Dat ziet er in het algemeen niet goed uit. Om te beginnen geven de lidstaten tenminste 50 tot 60% uit aan personeel; Roemenië zelfs 80%. De aanschaf van nieuwe wapens is in een zorgelijke staat en echt moderniseren buitengewoon kostbaar, voor iedereen. Nederland spendeert bijvoorbeeld een defensiebegroting van een heel jaar aan minder dan de helft van de oorspronkelijk geplande *Joint Strike Fighters* – 39 in plaats van 80. Maar wat te doen in een land met een begroting als bijvoorbeeld Roemenië? Daar rijden nog heel veel zware tanks (437), maar 250 daarvan zijn van het type T-55, een model uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Slechts 54 TR M1-tanks van eigen makelij (!) zijn in deze eeuw aan het Roemeense arsenaal toegevoegd. Deze voorbeelden zijn eerder regel dan uitzondering in de Europese lidstaten.

Hiermee is overigens niet gezegd dat het Westen niet genoeg uitgeeft aan defensie. De Amerikanen

geven ongeveer \$700 miljard uit en bezitten ruim 8.000 tanks, 25.000 gevechtsvoertuigen en meer dan 13.000 vliegtuigen van diverse soorten. De EU spendeert bijna \$200 miljard en levert daarvoor 6.500 zware tanks, 46.000 gevechtsvoertuigen en ongeveer 2000 gevechtsvliegtuigen. Dit zijn maar illustraties bij benadering. Maar de vraag die bij zulke aantallen ogenblikkelijk rijst, is natuurlijk: waarvoor dient een krijgsmacht met zoveel materieel? Er wordt in ieder geval in totaal genoeg besteed. Er is ook geen twijfel mogelijk dat de Russische Federatie bijna in het niets verdwijnt met de bescheiden begroting van \$70 miljard en de grootst mogelijke moeite heeft de vele oude spullen te vervangen. De NAVO heeft geen groter budget nodig, zo is wel duidelijk. Op dit punt is de Pavlov-reactie van sommige NAVO-lidstaten en de secretaris-generaal op de inlijving van de Krim door Rusland niet geheel gerechtvaardigd. Het punt is, zoals voormalig-secretaris-generaal Lord Robertson heeft opgemerkt, dat de NAVO haar geld niet verstandig ('not wisely') spendeert. Het werkelijke probleem van de westerse defensieorganisatie betreft te grote uitgaven voor niet noodzakelijke of zelfs omstreden zaken voor *defensie* en te weinig voor een aantal groeiende behoeften met betrekking tot *veiligheid*. Een korte uiteenzetting hierover.

Zoals gezegd krijgt de NAVO niet veel waar voor haar geld. Jaren van onberedeneerd kappen in de inventaris eisen hun tol. Het grote succes van de NAVO was eertijds de geïntegreerde planning van de lidstaten; dit is nu al jarenlang schromelijk veronachtzaamd, zo niet opgegeven. We zijn thans getuige van ongecoördineerde, nationale beslissingen – strikt genomen niet eens volgens een doorwrocht plan – die leiden tot fragmentatie van het militair vermogen van het bondgenootschap. De verkleinde, individuele capaciteiten van de landen zijn erg kostbaar geworden in onderhoud en ondersteuning – te veel *overhead*; ze zijn te klein voor een robuuste en langdurige inzet van gevechtskracht – te weinig taakverdeling en nationale schaalvergroting. Uitgezonderd Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is geen enkele lidstaat in staat een onafhankelijke, omvangrijke gevechts-eenheid voor langere tijd in te zetten. Er is sprake van een wanverhouding tussen de nationale strijdkrachten en de behoefte aan een coherente en evenwichtige, internationale krijgsmacht. Zo was de EU niet in staat de al jaren geplande *Rapid Reaction Force* van 60.000 man bijeen te brengen, in weerwil van het feit dat de lidstaten tezamen meer dan één miljoen man onder de wapenen hebben. Hetzelfde geldt voor de geprezen *Battle Groups* van 2.500 man; de Unie heeft

nog nooit een Battle Group aangeboden voor een missie, ook niet in Mali, waar zo'n gevechtsgroep uiterst welkom zou zijn. De communiqués van de bijeenkomsten van zowel de NAVO als de EU klinken mooi: vele oude wensen, goede voornemens, maar geen enkele verplichting tot hervorming van de vastgelopen defensiemachine.

Wat betreft de minder belangrijke onderwerpen op het gebied van defensie, die toch worden opgevoerd op de agenda van de NAVO, is de aandacht voor 'cyber security' opvallend. Onlangs verklaarde het bondgenootschap artikel 5 – een aanval op één is een aanval op allen – van toepassing op dit gebied. Het lijkt alsof een aanval op bijvoorbeeld de computers en het internet van de NAVO op zichzelf zou staan en er niets anders aan de hand zou zijn in politiek-strategisch opzicht. Er is bovendien geen echt goede reden te bedenken waarom de NAVO als een militaire verdedigingsorganisatie taken als 'cyber security' op zich zou nemen. Het lijkt eerder contra-productief zich te bemoeien met zaken waarin anderen beter zijn. Het gaat er niet om dat het onderwerp niet belangrijk is. Zeker niet. Maar het is zinvoller een politiek-civiel instituut in het leven te roepen, zoals de EU dat heeft gedaan, dat eerst een bepaald vraagstuk bekijkt en pas daarna beziet waar en in welke mate militaire aspecten de aandacht verdienen. Hier wrekt zich het feit dat de NAVO zich niet heeft aangepast aan de ontwikkelingen na 1989 en een meer politieke inhoud heeft gekregen. Een politiek-civiele aanpak van en een meeromvattende benadering tot het vraagstuk *veiligheid* zijn onderontwikkeld gebleven. De NAVO heeft zich daardoor onnodig in een ondergeschikte, weinig relevante positie geplaatst in veiligheidsvraagstukken, zoals is gebleken in de Maidan-crisis in Kiev, waarin zij een zeer bescheiden politieke rol heeft gespeeld. De EU was daar duidelijker aanwezig en heeft ook haar bijstand op politiek en economisch gebied voortgezet. Onderwerpen als 'cyber attack' op de agenda plaatsen, verschaft het bondgenootschap echt niet meer relevantie op het gebied van veiligheid; het komt eerder als mal over.

Onvoldoende aandacht aan politiek-strategische benadering tot veiligheid. Wanneer we kijken naar onderwerpen die wel degelijk van belang zijn, maar te weinig naar voren worden gebracht, dan valt allereerst de onvoldoende aandacht op die aan een *politiek-strategische benadering* tot veiligheid wordt geschonken. Interdependentie – in onze geglobaliseerde wereld – is niet meer weg te denken, niet alleen in financieel en economisch opzicht, maar ook op gebieden als werkgelegen-

heid, onderwijs, migratie of humanitaire bijstand. De *militair-strategische benadering* is geenszins afwezig en mag niet worden veronachtzaamd. Gevechtskracht moet er wel zijn voor de nieuwe missies. De twee gaan hand in hand: zonder een robuuste krijgsmacht zijn humanitaire interventies en dergelijke operaties eenvoudigweg 'wishful thinking'. De politiek-strategische benadering van de EU heeft meer militaire spierballen nodig.

Poetins landjepik op de Krim

Maar de traditionele krijgskunst lijkt zijn tijd te hebben gehad. Zelfs het gedrag van president Poetin in zijn operatie-landjepik op de Krim was geen dreiging van militair-strategische aard. Met tienduizenden Russische militairen ter plekke en overweldigende lokale steun stelde Poetin de wereld voor een voldongen feit. Hij had geen enkele gevechtseenheid uit Rusland nodig voor een klassiek offensief. In het conflict in het oosten van Oekraïne is het nog duidelijker. Angst voor Russische overheersing was niet ingegeven door de dreiging van een militaire invasie met een conventionele troepenmacht, maar door pro-Russische opstandelingen en zelfbenoemde bestuurders en, inderdaad, gluiperige speciale (commando)eenheden.

Poetin ontkent natuurlijk alle betrokkenheid van deze vermoedelijk Russische militairen. Maar zijn inzet is hier geen landjepik. Zijn bedoeling, ook met de militaire oefeningen aan de grens met Oekraïne, was politieke druk uitoefenen op de nieuwe leiding in Kiev om uiteindelijk meer regionale autonomie van de aangrenzende provincies te forceren en eventueel een Oekraïense federatie af te dwingen. Poetins doelen waren en zijn voor alles van politiek-strategische aard. Zijn afwegingen betreffende kosten en baten vinden plaats in een interdependente wereld en zijn keuze wordt als zodanig afgerekend door het Westen; niet met militaire spierkracht. Zijn belang in een onstabiel Oekraïne is veel groter dan het belang van het Westen in een gezonde democratie, economie en rechtsstaat in dat land. Het militaire superieure vermogen van het Westen zal deze asymmetrie evenwel niet kunnen compenseren.

Veiligheidskwesties zijn in toenemende mate afhankelijker geworden van andere oplossingen dan die door middel van militair optreden, ook in de trans-Atlantische werkelijkheid. Veiligheid vandaag de dag betreft politieke, economische, maatschappelijke en andere niet-militaire onderwerpen die kunnen leiden tot gewelddadig gedrag en dreiging met geweld. De recente noodkreet

'genoeg is genoeg' in Kiev was een weigering van het volk, het maatschappelijk middenveld, nog langer de onrechtmatigheden te verdragen. Antidemocratische maatregelen, concessies aan Rusland, het verraad om de beslissing het associatieverdrag met de EU uiteindelijk niet te tekenen, het autocratische en corrupte regime – het werd de men-

sen teveel. Al deze bronnen van binnenlandse onveiligheid leidden tot een crisis in de internationale veiligheid.

Binnenlands geweld was gerechtvaardigd, zo stelde men tegenover Janoekovitsj en zijn handlangers. Oekraïne zal niet het enige voorbeeld van politiek-strategische veiligheidsproblemen blijven. Vreselijke corruptie, ongelijkheden, armoede, machteloosheid, verraad, enz. doen zich ook elders veelvuldig voor. Toekomstige veiligheidsvraagstukken zullen waarschijnlijk een spiegelbeeld zijn van wat we in Kiev en Oekraïne hebben zien gebeuren. Deze vraagstukken zijn niet of nauwelijks een zaak voor defensie.

Een politiek-strategische aanpak vergt geduld en een lange-termijnvisie; geen *quick-fix* met de inzet van strijdkrachten. De toekomst van bijvoorbeeld Oekraïne, Moldavië of Georgië is niet afhankelijk van de militaire macht van de Europese Unie. Hun veiligheid is meer gebaat bij diplomatieke vasthoudendheid en loyaliteit aan het 'Idee van Europa' en de beleden morele waarden. In het post-moderne Europa is 'soft power' van het grootste belang; daarbuiten misschien wat minder, maar nog steeds uiterst belangrijk. Natuurlijk moet vertrouwen daarin worden gesterkt door een toereikend militair vermogen. Maar wel in die volgorde. Dat is zeker ook van strategisch belang voor de NAVO, wil zij nog een relevante rol spelen op veiligheidsgebied. *Sans stratégie, pas de régie.*



Een
politiek-
strategische aanpak
vergt geduld en een lange-
termijnvisie; geen quick-
fix met de inzet van
strijdkrachten

Nederland, neem een 'Brexit' serieus!

Is een 'Brexit' nabij? Staat het Verenigd Koninkrijk met één voet buiten de Europese Unie? Na de mislukte poging van de Britse premier David Cameron om te voorkomen dat Jean-Claude Juncker president van de Europese Commissie werd, viert eurosceptis in Londen hoogtij. Het wordt tijd dat Nederland een 'Brexit' serieus neemt.

David Cameron heeft – deels als reactie op de 'affaire-Juncker', deels om te reageren op zorgen binnen zijn partij over de opkomst van de eurosceptische UKIP – een aantal kabinetswijzigingen doorgevoerd. Gematigde Conservatieven zijn vervangen door eurosceptische. Zo is de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, Phillip Hammond, een openlijke voorstander van 'Brexit' als er geen significante bevoegdheden uit Brussel terugkomen naar Londen. Ook getuigt Camerons keuze voor de relatief onbekende Jonathan Hill – uit de House of Lords – als Britse EU-Commissaris, niet van de ambitie een zwaargewicht naar Brussel te sturen. De kans op een belangrijke portefeuille in Junckers Commissie, en daarmee een gewichtige Britse stem in Brussel, lijkt daarmee verkeken.

Cameron wil de EU hervormen en bevoegdheden terughalen uit 'Brussel' door het Britse EU-lidmaatschap te heronderhandelen. Daarna wil hij in 2017 de resultaten van die heronderhandeling voorleggen aan het Britse volk in een bindend referendum. Cameron wil de term "ever closer union" uit de EU-verdragen wissen, hij wil uitkeringsfraude door EU-immigranten aanpakken en hij wil de Britse rol in Europese justitiële samenwerking en misdaadbestrijding heroverwegen. Zijn voorstellen zijn niet overdreven. Maar zijn politieke stijl maakt het moeilijk andere leiders voor zich te winnen. Die stijl wordt ingegeven door een aantal keuzes.

Met zijn referendum-strategie zit Cameron in een lastig parket. Enerzijds moet hij Europese bondgenoten vinden om zijn hervormingsagenda te verwezenlijken. Anderzijds wordt hij thuis politiek afgerekend als hij te pro-Europees overkomt; hij voelt de hete adem van UKIP, en de eurosceptische rechterflank van zijn Conservatieve partij, in zijn nek.

De 'Juncker-crisis' heeft dit dilemma versterkt. Camerons keuze om het hard te spelen werkte averechts, en heeft het Britse wantrouwen over Europa aangewakkerd. Na de Europese-Parlementsverkiezingen van 22 mei reisden de Duitse kanselier Angela Merkel, premier Mark Rutte en Cameron af naar de Zweedse premier Frederik Reinfeldt. Een gezamenlijk tochtje in een roeiboot wekte de suggestie dat de vier Noord-Europese leiders eensgezind waren. Cameron uitte felle kritiek op de nominatie van *Spitzenkandidat* Jean-Claude Juncker. De Luxemburger zou te federalistisch zijn, van de 'oude garde' en misschien zelfs anti-Brits. Daarnaast zou het nomineren van *Spitzenkandidaten* het Europees Parlement teveel invloed geven in het dagelijks bestuur van de EU. De Commissie zou niet gepolitiseerd mogen worden.

Camerons zorgen waren op een aantal punten terecht, maar hij verkeek er zich in hoe breed dit gedeeld werd door zijn collega's. Merkel, Rutte en Reinfeldt zeiden dat het na de verkiezingen niet om personen ging, maar om prioriteiten voor de komende vijf jaar. Ook wekte hij de woede van de Duitse leider, toen hij suggereerde dat Junckers aanstelling tot een 'Brexit' zou kunnen leiden; dreigementen zijn in de Europese politiek niet "bon ton". In Brussel vroeg men zich af waarom de nominatie van één Luxemburger, een groot land als het Verenigd Koninkrijk al richting de uitgang kon doen rennen.

Rem Korteweg is verbonden aan het Centre for European Reform in Londen. Hij richt zich op veiligheidsvraagstukken, buitenlands beleid en Europese politiek.

Camerons hardnekkigheid leidde tot isolement; alleen de gemarginaliseerde Hongaarse leider Viktor Orban steunde hem in zijn verzet. Het gevolg is dat in Westminster het wantrouwen toeneemt dat 'Brussel' het speciaal op de Britten gemunt heeft. Het helpt niet dat een aantal landen, die als pro-Brits bestempeld worden, het lieten afweten op een punt van grote zorg voor Londen. Vertrouwen is geschaad. Traditionele bondgenoten als Merkel en Rutte zouden in privégesprekken namelijk hebben gezegd Juncker niet te willen. Het Verenigd Koninkrijk heeft vrienden nodig, maar de Britse regering heeft een geloofwaardigheidsprobleem.

De vraag is of andere Europese landen, waaronder Nederland, door de recente ontwikkelingen eerder geneigd zijn de Britten tegemoet te komen, of juist niet. De Zweedse minister van Buitenlandse Zaken, Carl Bildt, heeft zijn zorgen geuit. In 2013 heeft president Obama gezegd dat de Verenigde Staten een sterk VK in een sterke EU wil. Maar andere leiders houden zich op de achtergrond. Uit angst een Britse onderhandelingspositie te versterken, of omdat ze denken dat het met 'Brexit' zo'n vaart niet zal lopen. De gunningsfactor speelt ook een rol. Zijn andere landen bereid het Verenigd Koninkrijk tegemoet te komen, wanneer het land dreigt uit de EU te stappen? Dwarsliggers en zuurpruimen worden niet graag geholpen. Snappen de Britten het Franse adagium "c'est le ton qui fait la musique" wel?

Maar in de aanloop naar de nationale verkiezingen van mei 2015, kiest Cameron voor een Engels slogan, "all politics is local". Cameron schuift de Europese politiek opzij om de pijlen te kunnen richten op UKIP. Als grote winnaar van de Europese-Parlementsverkiezingen (met 27% van de stemmen), gaat UKIP, geleid door Europarlementariër Nigel Farage, deelnemen aan de nationale verkiezingen. In een recente opiniepeiling staat UKIP op 13% van de stemmen. Dit zou genoeg zijn om de Tories van een verkiezingsoverwinning af te houden. De Tories roeren zich en Cameron maakt een ruk naar rechts. Met de keuze voor Lord Hill als EU-Commissaris vermijdt Downing Street ook een onzekere tussentijdse lokale verkiezing. Westminster's eurosceptische retoriek zal toenemen naarmate de verkiezingen naderen.

Als de Tories de verkiezingen winnen, kunnen de verslechterde verhoudingen met 'Brussel' en de toegenomen eurosceptische retoriek ertoe leiden dat Britse wensen voor heronderhandeling niet ingewilligd worden. De werkverhouding tussen de Britse leider en Juncker – die een sleutelrol heeft tijdens een heronderhandeling – is, zwak gezegd, moeizaam. Cameron kan met lege handen komen te staan. Het winnen van een referendum wordt dan moeilijk.

Zelfs als de Tories de verkiezingen niet winnen, verdwijnt de 'Brexit'-discussie niet. Hoewel Labour geen referendum wil, hebben de Liberal Democrats zich nog niet uitgesproken. Zij zijn traditioneel voorstander van referenda. Een coalitie tussen beide partijen kan alsnog voor een referendum kiezen. Bij verlies zullen de Conservatieven Camerons leiderschap ter discussie stellen. De nieuwe Tory-leider (bijvoorbeeld de burgemeester van Londen, Boris Johnson, of oud-minister van onderwijs, Michael Gove) zal meer eurosceptisch zijn, en de roep om een referendum zal sterker worden. Die komt dan misschien niet in 2017, maar later.

Cameron geeft de voorkeur aan verkiezingsretoriek boven Europese politiek. Daarmee riskeert hij vervreemding in Europa en duwt hij de Britten langzaam richting de uitgang. Het is een riskante strategie, want het moge duidelijk zijn dat Europese leiders geen zin hebben gechanteerd te worden door de Britse binnenlandse politiek. Maar er staat meer op het spel.

In de Oekraïne-crisis ontpopt het Verenigd Koninkrijk zich als aanjager voor een stevig Europees sanctieregime tegen Moskou. Londen leidt de discussie over energieveiligheid binnen de Unie. De Britse stem is belangrijk om een open en liberale Europese interne markt te behouden en te verdiepen. De Britten zijn voorstander van een Unie die naar buiten is gericht, een actief buitenlands beleid voert en handelsverdragen met andere landen sluit. Net als Nederland. Na 'Brexit' zal de interne politieke balans van de Europese Unie verschuiven richting het zuiden. En als er één lidstaat uit de Unie treedt, waarom niet meer? Naarmate het risico van een 'Brexit' toeneemt, doet Den Haag er goed aan zich te verdiepen in de gevolgen ervan voor de toekomst van een Europese Unie waar wij wél deel van zijn.

Cameron geeft
de voorkeur
aan verkiezings-
retoriek boven
Europese politiek

Hoe Europa parlementariseert:

de overwinningsreeks van een onbemind EP

Wie is de baas? Die vraag is in de EU nooit te beantwoorden. Zes officiële instellingen, circa duizend direct betrokken politici, vijftigduizend functionarissen en niet te vergeten 28 aangesloten staten strijden dagelijks voor hun invloed. Zo dwong deze zomer het Europees Parlement af wie de nieuwe Commissievoorzitter wordt. Daarvoor wees de Europese Raad altijd die voorzitter aan. Wat zijn de consequenties? Wordt de EU een parlementaire democratie?

De Europese Unie kent dertien topfuncties die op uiteenlopende wijze worden verdeeld.¹ Artikel 17.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) regelt de keuze van de Commissievoorzitter. Dat artikel weerspiegelt enige ambivalentie. “Rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement (...) draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het Europees Parlement een kandidaat voor het ambt van voorzitter van de Commissie voor. Deze kandidaat wordt door het Parlement bij meerderheid van zijn leden gekozen.” Het Parlement kiest, maar er is altijd maar één kandidaat. Wijst het EP die ene kandidaat af dan levert de Europese Raad “binnen een maand” één nieuwe.

Al 13 keer sinds 1958 wezen de staatshoofden en regeringsleiders de Commissievoorzitter aan. Sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) is de goedkeuring van het Europees Parlement vereist. Maar nu heeft het EP, met warme steun van de Commissie, de rollen ineens omgedraaid. De vier grote politieke fracties kozen voor de Europese verkiezingsstrijd als mascotte ieder een zogenaamde *Spitzenkandidat*. Zodra de christendemocraten vervolgens als grootste tevoorschijn kwamen, was hun *Spitzenkandidat*, de Luxemburgse oud-premier Jean-Claude

Juncker, meteen “onze officiële kandidaat Commissievoorzitter”, aldus het EP.

Juncker echte federalist

Intussen dreigde *prime minister* David Cameron dat het Verenigd Koninkrijk de EU zou verlaten, als de “federalist” Juncker voorzitter zou worden. Juncker is inderdaad een rasechte federalist. Hij beroemt zich erop sluipenderwijs via voldongen feiten (“de meeste mensen begrijpen toch niet wat is beslist”) het publiek “stap voor stap Europa in te rommelen”.² Een Federaal Europa met omvangrijke bureaus is voor ministaat Luxemburg van vitaal belang. Juncker was enkele jaren geleden woest toen andere EU-landen even knabbelden aan de reeks EU-instellingen (van het Hof van Justitie tot het EP en de Europese Investeringsbank) gevestigd in Luxemburg. Verder was het Juncker die (tevergeefs) euro-obligaties wilde invoeren. Daarmee harmoniseer je de sterk uiteenlopende nationale staatsschulden. Dat zou een grote stap zijn naar een federaal Europa.

Na enig aarzelen over Juncker liet kanselier Angela Merkel medio juni Cameron vallen. Zij besloot dat de Europese Raad toch maar moest kiezen voor de bij sommigen omstreden kandidaat van het EP. Zij en ook Herman Van Rompuy, de voorzitter van de Europese Raad, wilden geen

Jan Werts is EU-mediacorrespondent in Brussel.



**De Europese-
Parlementszaal: het
echte machtscentrum
binnen de EU?** Foto.
Flickr.com – Sébastien
Bertrant

machtsstrijd met het EP, zeiden ze. Europa was dan maandenlang stil gelegd en het publiek nóg meer daarvan vervreemd. En uiteindelijk had het EP toch gewonnen. Zo werd Juncker het. Eerst in de Europese Raad van 27 juni, met alleen het Verenigd Koninkrijk en Hongarije tegen; daarna in Straatsburg met 422 stemmen, waar er 376 vereist waren. Tot zover de feiten, nu enkele gevolgen.

Putsch van het Parlement

Dit is een putsch van het Europees Parlement tegen de Europese Raad; een zorgvuldig voorbereide machtsgreep. De Europese Raad noch andere politici, laat staan de media, hebben dit zien aankomen. Niemand nam destijds de truc met die *Spitzenkandidaten* serieus. Veel politieke leiders, onder wie premier Rutte, deden zelfs mee door de eigen *Spitzenkandidat*, in Rutte's geval de liberaal Guy Verhofstadt, te steunen.

Tijdens de Europese Raad van 26 en 27 juni probeerden Rutte en de andere regeringsleiders hun *historic humiliation* (aldus de Britse media) te bagatelliseren. Rutte c.s. besloten zich later nog eens te “buigen over het proces dat in de toekomst moet leiden tot de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie”.³ Mooi gezegd, maar wat kan de Europese Raad

ondernemen? Niemand kan het EP beletten bovenstaand kunstje de volgende keer weer op te voeren.

Het Europees Parlement heeft iets tegen de Europese Raad. Lees de notulen maar na van het debat met de voorzitter van de Europese Raad na iedere top. Het is echt nóóit goed.⁴ Deze overwinning zal Straatsburg dus wel smaken. Toch is er een optie waarbij de Europese Raad zijn prerogatief om de kandidaat aan te wijzen alsnog terugwint. Het EP kan alleen iemand opdringen zolang het daarover uniform eens is. Dat laatste zou volgende keer best wel eens kunnen mislukken. Dan is de Europese Raad weer aan zet.

Geduvel met Spitzenkandidaten

Achter de *Spitzenkandidaten* waaruit de bevolking mocht kiezen zit een gekunstelde redenering. Het EP wil van Europa een parlementaire democratie maken. Met de Commissie als Europese regering *in spe* en het Parlement als controleur die haar naar huis kan sturen. Waarnemend EP-voorzitter Gianni Pittella schetste voor de Europese Raad van juni “een historisch keerpunt ten gunste van de democratie in Europa”.

Wie niet in Junckers adresboekje staat, telt niet echt mee in Europa

Juncker als kampioen van de Europese democratie?

EP-voorzitter Martin Schulz, CDA-delegatiechef Esther de Lange en talloze andere Europarlementariërs vinden van wel. Zij zien een direct verband tussen de uitslag van de verkiezingen en de nieuwe Commissievoorzitter. Probleem is echter dat niet één van de 395.000.000 stemgerechtigden op Juncker heeft kunnen stemmen, zelfs niet in Luxemburg. Wat is dan zijn mandaat van de kiezers in Europa?

De Europese Gromyko

Dat Juncker een weinig populair federaal Europa wil met veel macht voor Brussel en bovendien een drank- en rookprobleem heeft, werd hem kennelijk vergeven. De man heeft er dan ook dertig jaar opzitten als bewindsman of premier. Hij verslaat recordhouder Andrei Gromyko (1957-1985), de minister van Buitenlandse Zaken van de Sovjetunie. Wie niet in Junckers adresboekje staat, telt niet echt mee in Europa. Laten wij deze doorgewinterde, gevatte, polyglot *wheeler* en *dealer* vooral niet onderschatten. Maar kan hij, inmiddels bijna zestig, fysiek vijf jaar lang een Commissie leiden met 27 rivaliserende Commissarissen, 25.000 functionarissen en 28 regeringen die veel van hun 'president' verwachten?⁵

Wilde men wel een sterke Commissievoorzitter? Jacques Delors, de beste ooit, vertrok al twintig jaar geleden. Daarna heeft de Europese Raad nooit meer een kanjer gezocht. Het EP continueert deze aanpak. "Dit hele gedoe verzwakt de Commissie. En dat komt Merkel en president Hollande perfect uit. Het verruimt hun *marge de manoeuvre*", concludeert een hoge Commissiefunctionaris.

Diverse regeringen, waaronder de Nederlandse, willen 'Brussel' wat afslanken. Europa heeft volgens minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans teveel naar zich toegetrokken en daardoor het publiek van zich vervreemd. Maar deze Commissievoorzitter is een opsteker voor hen die juist méér Europa nastreven. Junckers eerste grote toespraak tot het EP leert dat hij over de hele lijn véél meer Europa wil.⁶ Niet alleen bij de muntunie, waar dit wel nodig is. Daarbij kiest Juncker nadrukkelijk voor de federale weg, zo zei hij.

Kabinet vergat Benelux

Nederland heeft als Benelux-partner hier zwak geopereerd. Eerst de blunder van Eurogroep-

voorzitter Jeroen Dijsselbloem om op 6 januari jl. via de Nederlandse tv kond te doen van Junckers drankprobleem. Dat is opgepikt door de internationale media. Franse kranten noemden Juncker vervolgens *un pochard* (zuiplap).⁷ Dit blijft de Luxemburger levenslang achtervolgen. Een kras op zijn ziel. Het is totaal ongebruikelijk om je voorganger als voorzitter af te branden. Nergens is bovendien gebleken dat Junckers *lifestyle* zijn werk negatief beïnvloedt.

Vervolgens het enorme geaarzel van premier Rutte over Juncker als kandidaat. Dat was toch wel verrassend. Te meer omdat Juncker bekend staat om zijn zorg voor de kleinere landen zoals Nederland.⁸ Zijn Belgische collega Elio di Rupo verwelkomende destijds meteen 'Jean-Claude' als kandidaat-voorzitter. Rutte was in Brussel na afloop van twee Europese Raden daarentegen zéér aarzelend, ja zelfs terughoudend. De Benelux telt duidelijk niet mee in Den Haag. Maar waarom telt Juncker zo van Nederland vervreemden? Is dat in ons belang?

Geen 'Mickey Mouse parlement'

Voor het eerst sneed het Europees Parlement de Europese Raad, hoewel politiek de allerhoogste instelling, de pas af. Dit is nu al de zevende klinkeende zege van een EP, dat zodoende zijn invloed blijvend versterkt. Zeven keer scoren binnen 35 jaar (sedert 1979) is knap.⁹ Veel nationale parlementen hadden meer tijd nodig om hun machtspositie te bevechten. Het 'Mickey Mouse parlement', aldus destijds de Britse premier Margaret Thatcher, bestaat niet meer.

Het eerste gevecht ging over de deelname aan de wetgeving. Inzet was het daardoor befaamd geworden *Isoglucose Arrest* van het Hof van Justitie. De Commissie had bij de Ministerraad een wetsvoorstel neergelegd om de productie van isoglucose (suiker gewonnen uit tarwe) te regelen. Het EP moest advies uitbrengen. Vanwege de verkiezingen van 1979 lukte dat niet meteen. De EU-Ministerraad stelde de Verordening vast zonder op het Parlement te wachten. Het Hof sprak daarover een vernietigend oordeel uit. Europese wetgeving zonder EP kan sindsdien niet meer.

De tweede overwinning betrof het budgetrecht. Aanvankelijk dragen de ministers van financiën de beurs. In 1979 zet begrotingsrapporteur Piet Dankert het mes in de landbouwpolitieke uitgaven (dan 78% van de begroting). Op zijn aandringen verwerpt het EP in 1980 de begroting. Sindsdien weten de lidstaten dat Straatsburg hier het laat-

ste woord heeft. Nadeel is dat het EP nadien het imago opbouwde een gat in de hand te hebben.¹⁰

Het is vervolgens de Britse leider van de conservatieven in het EP, herenboer Sir Henry Plumb, die in 1987 weet binnen te dringen in de Europese Raad. Plumb maakt het tot vaste regel dat de Parlementsvoorzitter iedere Europese Raad toespreekt. Voorzitter Martin Schulz gaat tegenwoordig soms zó ver de staatshoofden en regeringsleiders dan op hun nummer te zetten.

Lichtgewicht Commissiekandidaten

In 1994 verheft het EP zijn openbare hoorzittingen. Dat gebeurt tegen de zin van de Commissie en de regeringen. Commissiekandidaten worden voortaan geroosterd. Verbrandt een kandidaat, wat al is gebeurd, dan moeten Commissievoorzitter en betrokken regering een betere zoeken. Eind jaren negentig scoort het EP met het Statuut van de Europarlementariër.

In 1999 dwingt het EP de Commissie tot aftreden. Functionaris Paul van Buitenen constateert frauduleuze praktijken; in het bijzonder de Franse commissaris Edith Cresson kan er wat van. De Commissie bestraft Van Buitenen voor zijn bevindingen. In het EP hebben de Groenen wel aandacht voor de moedige Nederlander. Een onderzoek van Wijze Mannen bevestigt het gelijk van Van Buitenen. Meteen vertrekt de hele Commissie-Santer, een novum in de geschiedenis van de Unie.

Concluderend

Met deze machtsgreep heeft het EP het benoemingsproces veranderd. De nieuwe dynamiek heeft uiteenlopende consequenties. Zo is het uniek dat de Europese Raad onder druk van het Europees Parlement zich bij het nemen van een belangrijk besluit totaal niets aantrekt van heftige protesten van het Verenigd Koninkrijk. Verder telde in de voorzitterskwestie bij de Nederlandse regering de Benelux als samenwerkingsverband totaal niet.

De Commissie wordt traditioneel (meestal) geleid door een voormalig regeringsleider. Blijft het EP voortaan de voorzitter aanwijzen, dat zal dat na Juncker meestal geen (voormalig) regeringsleider meer zijn. Die verschuiving legt het EP de verplichting op *Spitzenkandidaten* te zoeken die voor de veelomvattende functie van Commissievoorzitter zijn gekwalificeerd. De dynamiek van afgelopen zomer verdiept ten slotte de voorheen nauwelijks ontwikkelde relatie tussen Europees Parlement en Europese Raad. Dat kan al dit najaar een nieuw conflict opleveren als Juncker, bijvoorbeeld met minder dan een derde vrouwen, zijn ploeg ter goedkeuring in Straatsburg aanmonstert.

De lage opkomst bevestigt dat het EP na 45 jaar verkiezingen niet leeft bij de bevolking. Curieus dat deze zware handicap geen obstakel blijkt voor verdergaande parlementarisering van de Unie, nu via het omdraaien van de taak van Europese Raad en Europees Parlement.

NOTEN

- 1 Voor de wijze van toedeling zie: http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjkfy93blhi/benoemingen_topfuncties_in_europa
- 2 Zie *Der Spiegel*, 27 december 1999.
- 3 Conclusies EUCO 147/14.
- 4 De succesvolle *meetings* van de Europese Raad van maart 2011 bijvoorbeeld over de eurocrisis vond Guy Verhofstadt (liberalen) 'lapwerk'.
- 5 'Der Mann der zu viel weiss', *Die Zeit*, 13 februari 2014: Juncker als verdienstelijk politicus, maar tegelijk een man van de jaren '80; 'Anyone but Juncker', *Wall Street Journal*, 26 juni 2014. Dergelijke beschouwingen zijn aan de lopende band verschenen.
- 6 Zie http://ec.europa.eu/news/eu_explained/140715_nl.htm
- 7 In kleine kring was bekend dat de Luxemburger "niet in zijn glas spuwt", maar na Dijsselbloems uitspraken werd dit groot medianieuws.

- 8 In 2008, na het mislukte referendum over het Verdrag van Lissabon, wilden Duitsland en Frankrijk Ierland aan de kant schuiven. Juncker ageerde als enige in de Europese Raad daartegen. Datzelfde jaar kwam alleen Juncker op tegen een voorstel voor een Frans-Duits 'gouvernement économique'.
- 9 Zie Julian Priestly, *Six Battles That Shaped Europe's Parliament*, Londen: John Harper Publishing, 2008.
- 10 In een tijdperk van forse bezuinigingen bij de overheid, bij bedrijven en gezinnen stemde het EP in 2012 massaal voor bijna 7% meer uitgaven, in 2011 voor 5% meer en in 2010 voor 6% meer. Volgens de Nederlandse regering was niet duidelijk waarvoor die sterke verhogingen nodig waren.

Waar ging het mis?

Een terugblik op de Europese verkiezingen

Waar ging het mis? Die vraag zal men zich in Brussel nu ongetwijfeld stellen nadat in twee van de drie grootste lidstaten van de Europese Unie bij de jongste verkiezingen voor het Europese Parlement een uitgesproken anti-Europese partij de grootste is geworden. Waarom blijven niet alleen zoveel kiezers thuis, maar keren zich ook zoveel kiezers die wél zijn komen opdagen, van Europa af?

Dat er zoveel kiezers thuisbleven, hangt samen met het gevoel dat er zo weinig te kiezen viel. De belangrijkste keuze bleek in de praktijk van de verkiezingscampagne al snel vereenvoudigd tussen die voor meer of minder Europa. De Europarlementariërs van onze eigen gevestigde partijen hebben in het verleden altijd teveel geopereerd als Europese vertegenwoordigers in Nederland en te weinig als Nederlandse vertegenwoordigers in Europa. Ook nu zaten de meesten van hen daarom nog sterk in het defensief, tussen degenen die voluit voor Europa gingen en degenen die weinig tot niets van Europa moesten weten. De klassieke drie grote partijen CDA, PvdA en VVD behaalden, afgemeten aan wat ooit voor hen normaal was, alle drie een misserabele score.

Dat de drie zogeheten *Spitzenkandidaten* buiten hun eigen herkomstland daarin geen verandering brachten, komt enerzijds doordat zij bij het grotere publiek in de andere landen, dat nog steeds sterk langs nationale lijnen stemt, nauwelijks enige bekendheid genieten. En anderzijds, omdat de drie Nederlandse 'afdelingen' van de voor hun voorzitterskandidatuur verantwoordelijke Europese politieke partijen ook niet erg met hen te koop liepen.

De SPD voerde in Duitsland met Martin Schulz campagne onder het motto 'laat een Duitser

Europa leiden', iets wat de PvdA natuurlijk niet snel als verkiezingsleus overnemen zal – gezien de steevaste heibel rond 4 mei, ligt openlijk gepropageerd Duits leiderschap in de Nederlandse polder toch nog wat gevoelig. Labour steunde Schultz met het oog op het Britse electoraat, dat het Kanaal dat Groot-Brittannië van het continent scheidt eerder verbreden dan versmallen wil, sowieso al niet.

De VVD, die onder Mark Rutte uit angst voor de PVV een uitgesproken eurosceptische toon aanslaat, zat evident met Guy Verhofstadt in haar maag – partijmastodont Frits Bolkestein greep elk tv-optreden aan om hem tot de grond toe af te breken – en ging in die eurosceptis zover dat D66, die in Brussel immers gewoon met de VVD de fractiebankjes deelt, het electoraal raadzaam achtte geen lijstverbinding met haar aan te gaan. Dat heeft D66 nu wel een extra zetel gekost, maar misschien zoveel meer extra stemmen opgeleverd dat zij bij een tegenovergestelde keuze wel eens ook mét een lijstverbinding voor een vijfde zetel stemmen tekort gekomen zou kunnen zijn.

En of het CDA voluit voor Jean-Claude Juncker ging? Die is zo uitgesproken eurofiel dat daarmee ook geen weggelopen kiezer terug te winnen viel. Bovendien ontbeerde de Luxemburger duidelijk de steun van zijn machtigste politieke geestverwante, de Duitse bondskanselier. Angela Merkel,

Thomas von der Dunk
is cultuurhistoricus en publicist.

wier CDU, die traditioneel veruit de grootste nationale afvaardiging aan de christendemocratische eurofractie levert, officieel Juncker steunde, was *de facto* voortdurend bezig aan zijn stoelpoten te zagen. Zij liet duidelijk weten zijn promotie tot voorzitter ingeval de EVP de grootste werd zeker geen automatisme te vinden, en ook de andere grote landen onderstreepten voortdurend dat zij een forse vinger in de benoemingspap wensten.

Dat het intussen toch Juncker is geworden, doordat het Europese Parlement zich mede dankzij Schulz' ingrijpen direct ná de verkiezingen achter hem geschaard heeft, en in eigen land zowel CDU als SPD Merkel duidelijk heeft gemaakt dat het uit democratisch oogpunt onacceptabel zou zijn wanneer de verkiezingsuitslag zou worden genegeerd, is kennis van nu, achteraf. De kiezer kon dat, gezien de teneur in de toenmalige perscommentaren, vóór na nauwelijks vermoeden.

Voor David Cameron, die de hete adem van de UKIP in zijn nek voelt, zijn, ondanks mogelijke beleidsinhoudelijke verwantschap op economisch terrein, zowel Verhofstadt als Juncker onacceptabel, omdat die meer in plaats van minder Europa bepleiten. Dat heeft zijn dwarsliggen bij Junckers benoeming in juni ook afdoende geïllustreerd: om in eigen land niet geïsoleerd te komen staan, heeft hij nu zelfs een verdergaand isolement van zijn eigen land binnen Europa geriskeerd. Voor de nu niet minder zwaar aangeslagen François Hollande, die de hete adem van het Front National in de nek voelt, zullen beide heren vooral juist vanwege een gebrek aan beleidsinhoudelijke verwantschap onacceptabel zijn: zij staan voor de bezuinigingen en 'hervormingen' waarvan het Elysée tempo en omvang fors zal willen verminderen, omdat de daaruit resulterende dreigende afbraak van de Franse verzorgingsstaat de president zijn kiezers heeft gekost. Want al zijn UKIP en FN beide anti-Europees, het onderliggende sentiment van hun kiezers is, op grond van de verschillende geschiedenis van beide landen, verklaarbaar, op economisch gebied niet bepaald identiek, omdat de Britten de kampioenen zijn van de markt en de Fransen van de staat.

Marine Le Pen appelleerde sterker aan de angst voor sociaal-economische achteruitgang door een te vrije markt, Nigel Farage sterker aan de angst voor sociaal-cultureel identiteitsverlies door te open grenzen. Inhoudelijk zou Schulz als opvolger van Barroso van alle drie daarom het beste aan de wensen van zijn politieke geestverwant Hollande tegemoet zijn gekomen (en het minst aan die van Cameron), maar dat zou juist

om die reden op verzet van Merkel zijn gestuit – en van alle potentiële nationale veto's is dat van Berlijn, als het eenmaal uitgesproken wordt, gezien Duitslands politieke en economische overwicht, het meest spijkerhard. Dat heeft het feit dat Juncker, nadat de Duitse regering zich eenmaal achter hem had geschaard, het gewoon wérd, opnieuw bewezen.

Frans-Duitse as gebroken

De Frans-Duitse as ligt, omdat Frankrijk Duitsland niet meer kan bijbenen, op zijn gat, en Engeland heeft zichzelf, door buiten de euro te blijven en voortdurend de optie van een EU-uitreden open te houden, politiek betrekkelijk irrelevant gemaakt. Ofschoon de nieuwe Italiaanse premier



Onze
Europarlementariërs
hebben te veel
geopereerd als Europese
vertegenwoordigers in Nederland
en te weinig als Nederlandse
vertegenwoordigers in
Europa

Matteo Renzi de enige regeringsleider in de zes grote EU-landen is, die overtuigend winst heeft geboekt – de uitslag voor de Spaanse regering is niet minder vernietigend dan voor de Franse en Britse, en ook Donald Tusk heeft in Polen duidelijk verloren – bezit Rome toch nog altijd onvolgende gewicht om de oude rol van Parijs als gelijkberechtigde partner van Berlijn over te kunnen nemen. Renzi's huidige kracht is enerzijds vooral die van een nog ongeschonden belofte (of hij zijn ambitieuze hervormingsprogramma kan waarmaken, moet nog blijken) en anderzijds vooral die van de huidige zwakte van de anderen: Cameron, Hollande en Rajoy hangen uitgeteld in de touwen, terwijl Tusk thuis met een groot afluisterschandaal kampt.

Schemerige positie van de *Spitzenkandidaten*

Achteraf mogen nu velen stellen dat de, zich in de benoeming van Juncker vertalende overwinning van het Europees Parlement op de achterkamertjes van de nationale regeringen logisch was, vóór de verkiezingen werd de situatie in de regel nog anders ingeschat, en dat heeft ook de houding van het electoraat in de onderhavige kwestie bepaald. De vanaf het begin, als gevolg van de vele voorbehouden in de diverse nationale hoofdsteden, feitelijk schemerige positie van die *Spitzenkandidaten* zorgde ervoor dat ook deze noviteit niet erg opkomst-bevorderend kon werken. Bovendien was het trio het op wel erg veel punten met elkaar eens – want alle drie voor veel meer Europa geporteerd – zodat hun kandidatuur door gebrek aan fundamentele inhoudelijke rivaliteit ook niet een echte stimulans vormde om te gaan stemmen.

En als dan vervolgens inderdaad (zoals toen nog de verwachting was) gebleken zou zijn dat Juncker of een van de anderen het voorzitterschap konden vergeten, omdat de nationale regeringen gewoon hun goddelijke eigen gang waren blijven gaan en zelf een kandidaat waren gaan zoeken, was de hele democratische belofte van een gekozen Europese voorzitter natuurlijk achteraf als holle electorale retoriek ontmaskerd, wat dan weer de al vooraf bestaande wijdverbreide scepsis alsnog gerechtvaardigd had. Met alle geloofwaardigheid voor het democratisch gehalte van Europa, en de zin van deze verkiezingen voor de toekomst van dien. Dat die verkiezingen achteraf in dat opzicht wel betekenis gehad bleken te hebben, werd vooraf door weinigen vermoed.

Dat, ten slotte, er in Europa geen sprake is van een regeringscoalitie met een duidelijke parlementaire oppositie, en dus de machtsvraag niet wordt gesteld – en dat is wél nog steeds onveranderd gebleven – draagt aan de electorale onaantrekkelijkheid van de Europese verkiezingen verder bij. Niet alleen op de keuze van de voorzitter, ook op die van de afzonderlijke Eurocommissarissen leek de volksvertegenwoordiging hooguit zeer indirect invloed te hebben.

Dat maakte ook het pleidooi van veel Europese regeringsleiders voor een krachtig Europa, ondanks alle bedreven lippendienst, in de ogen van de kiezers zo ongeloofwaardig: in de praktijk staan die regeringsleiders zelf dat krachtige Europa als eerste in de weg. Zowel omdat zij, met een schuin oog op de eigen nationale achterban, in de praktijk weinig genegen zijn extra

bevoegdheden op voor de nationale soevereiniteit essentieel geachte terreinen over te dragen (na deze uitslag meer dan ooit), als omdat zij ook persoonlijk geen krachtige leider boven zich willen dulden (Juncker valt overigens ook zeker niet in die krachtige-leiders-categorie).

Dat zagen we reeds bij het fameuze referendum negen jaar geleden: die grondwet die omwille van een krachtige leiding in een aantal nieuwe Europese functies voorzag, moest er – zo werd de kiezers toen op het hart gedrukt – toch echt komen, omdat zonder zulke krachtige leiding Europa niet tegen Amerika en China opgewassen zou zijn. Maar toen na een massaal nee in Nederland en Frankrijk die Europese grondwet met enig gesmokkel alsnog van kracht verklaard werd, benoemden diezelfde Europese regeringsleiders die zo op het belang van een krachtige leiding hadden gewezen, geen politieke mannetjesputters, maar het duo Herman Van Rompuy en Catherine Ashton.

De uitslag

Dan de uitslag van 25 mei als zodanig. Die is enerzijds het vrijwel rechtstreekse gevolg van het sociaal-economische antwoord van Brussel op de bankencrisis, waarbij de euro in de praktijk niet als de bedoelde verenigingsklem, maar als een splijtzwam heeft gewerkt. En anderzijds valt zij niet los te zien van de sociaal-culturele uniformeringspolitiek, die *de facto* vrijwel automatisch uit het beginsel van één gemeenschappelijke grenzeloze markt voortvloeit. Beide zijn het logisch gevolg van de al decennia aanhoudende dominantie van een neoliberale ideologie, waarvan de rampzalige opmars na de implosie van de Sovjetunie (en daarmee het wegvallen van elk potentieel maatschappelijk tegenmodel) pas goed begon en ongelukkigerwijs samenviel met zowel de forse geografische uitbreiding als de inhoudelijke verdieping van de Europese Unie. Het buitenproportioneel grote aantal eurocommissarissen van liberale huize, in vergelijking met de daadwerkelijke electorale steun die de liberalen genieten (die in Europa als geheel nooit de 10% te boven ging, tegen een kwart tot een derde voor de christendemocraten en sociaaldemocraten) vormde daarvan ook bij de nu aftredende Commissie de bestuurlijke vertaling. Nederland liep bij deze democratische aberratie van Europa volledig in de pas: het vaardigde vijftien jaar lang een VVD'er naar Brussel af, ofschoon tot 2010 altijd het CDA of de PvdA de grootste partij was.



Toespraak van Marine Le Pen. Niet toevallig won het Front National juist in de oude industriesteden in het Franse noorden en oosten zeer fors. Foto: Blandine Le Cain

Dat disproportionele liberale overwicht had twee gevolgen die zich nu tegen de Europese Unie keren, een sociaal-economisch en een sociaal-cultureel gevolg, omdat daardoor niet zozeer de belangen van de individuele burgers, als wel die van de grotere bedrijven werden bediend. Een vrije markt voor personen en goederen zonder veel centraal in Brussel vastgestelde sociale en fiscale randvoorwaarden – plus nog de nodige *opt outs* voor Engeland zonder die met handelsrestricties gepaard te laten gaan – betekende concurrentie tussen lidstaten wat betreft lonen, arbeidsvoorwaarden en belastingen. Gewone werknemers met modale salarissen zagen zich geconfronteerd met collegae uit Europese lagelonenlanden, voor wie zelfs de helft van een Nederlands salaris een enorme sprong voorwaarts betekende. De door eurocommissaris Frits Bolkestein ingevoerde dienstenrichtlijn maakte het, ondanks latere afzwakking, voor malafide Nederlandse bedrijven in de praktijk mogelijk via brievenbusconstructies zogenaamd vanuit Bulgarije Bulgaarse vrachtrijders voor Bulgaarse lonen de Nederlandse wegen op te sturen, daarmee Nederlandse CAO-afspraken ontduikend.

De sociaal-economische factor

Illustratief voor de mogelijkheden die de ongeremde vrije markt bood, was in de dagen van het grondwetsreferendum van 2005 het besluit van de directie van een autofabriek in Mulhouse in de Elzas om het werk naar de aanstaande EU-lidstaat Roemenië te verplaatsen. De Franse arbeiders

mochten mee, indien zij ook met Roemeense salarissen genoeg namen. Dat was de directie voor zichzelf uiteraard niet van plan; integendeel, deze aanzienlijke kostenbesparing vormde tegenover de aandeelhouders een goed argument om ten bate van het eigen salaris een forse greep in de bedrijfskas te doen. Het is op basis van zulke ontwikkelingen dat veel Fransen zich van Europa hebben afgekeerd, waarvan Marine Le Pen met haar pleidooi voor economisch nationalisme en protectionisme nu profiteert.

In feite heeft daarmee ook Bolkestein voor de huidige zege van het Front National het fundament helpen leggen. De door de liberalen voorgestane markt betekent, gezien de grote welvaartsverschillen binnen de EU, in de praktijk dat de directeur, onder verwijzing naar Amerikaanse concurrentie, zijn eigen salaris verdubbelt, en tegelijk aan de monteur, onder verwijzing naar Albanese concurrentie, meedeelt dat hij het voortaan met de helft minder zal moeten doen. Dat de laatste dan zegt: 'Europa, nee bedankt', is dan niet onbegrijpelijk. Niet toevallig won het Front National juist in de oude industriesteden in het Franse noorden en oosten zeer fors.

De fiscale concurrentie, waaraan ook Nederland met zijn vele buitenlandse brievenbussen alle ruimte heeft geboden, heeft onderwijl gezorgd voor een internationale *race to the bottom*, ten einde in de concurrentieslag om multinationals maar zo goed mogelijk te kunnen scoren: steeds lagere belastingen, zoals dat ook voor een klei-

ne zeer vermogende bovenlaag van particulieren geldt, die hun kapitaal met een klik van de muis van belastingparadijs naar belastingparadijs kunnen doorsluizen. Daardoor betalen zij maar een fractie van wat normaliter gangbaar is.

De nationale belastingen worden steeds meer opgebracht door gewone burgers en gewone bedrijven, die niet over die mondiale uitwijkmogelijkheden beschikken; zij bekostigen de collectieve voorzieningen en infrastructuur (zowel de fysieke als de institutionele), waarvan die multinationals en multimiljardairs tegelijk wel, tegen een zeer geringe eigen bijdrage, fors profiteren. Het is dit parasitaire gedrag, *de facto* door de laksheid van de EU op dit vlak gefaciliteerd omdat de

Worden
in Griekenland
verkiezingen gewonnen
met de belofte de eigen
verzorgingsstaat niet verder kapot
te bezuinigen, in het noorden
gebeurt dat met de belofte
dat er geen cent meer
naar de Grieken
gaat

paar hiervan profiterende landen elke hervorming blokkeren, dat voor toenemende publieke onvrede zorgt. Dit eens te meer, daar teruglopende overheidsinkomsten tot bezuinigingen op tal van zulke voorzieningen leiden, waardoor steeds grotere groepen van de bevolking onder de armoedegrens dreigen te belanden.

De eurocrisis, niet in eerste instantie – zoals de neoliberale mare nog steeds hardnekkig wil – door grote begrotingstekorten in sommige landen, maar vooral door onverantwoordelijk, door een perverse bonusstructuur aangemoedigd speculatiedrag van banken veroorzaakt, heeft dat

verergerd. Om de euro te redden, die thans de vroeger gangbare oplossing voor economische onevenwichtigheid in de vorm van devaluatie onmogelijk maakt, is een aantal regeringen van Zuid-Europese landen door Brussel gedwongen zeer zwaar te bezuinigen en daarbij elementaire voorzieningen af te breken. Daarbij werd de nationale democratie in die landen in feite terzijde geschoven: de kiezers kregen daar vanuit Brussel te horen dat zij weliswaar de regering konden kiezen die ze wilden, maar dat die regering vervolgens had te doen wat Olli Rehn en de trojka bepaalden.

Dat dictaat vanuit Brussel heeft vervolgens in een aantal van die zwaar getroffen landen, Griekenland vooraan, het electoraat politiek geradicaliseerd en tegen Europa opgezet, vooral tegen de Noord-Europese landen, die – met Duitsland aan de leiding – die bezuinigingsvoorwaarden hadden geformuleerd. Oude nationale clichés (van luie Grieken en tyrannieke Duitsers) werden zo over en weer versterkt, en dan is ook de Tweede Wereldoorlog in het discours nooit weg. Uitgerekend in het enige Europese land dat, in de vorm van de Gouden Dageraad, een onversneden neonazipartij in het nationale parlement heeft gekozen, werd Angela Merkel op protestspandoeken afgebeeld met Hitlersnor.

De crisis verscherpt momenteel als gevolg van de invoering van de euro de tegenstellingen tussen noord en zuid, omdat het noorden intussen in eigen ogen voor de zuidelijke schade en spijlucht mag opdraaien, waarvan het overigens voorheen wel zelf, in de vorm van een overgesubsidieerde afzetmarkt voor eigen producten, jarenlang heeft geprofiteerd. Dat laatste geldt eveneens voor de slecht functionerende belastingheffing in Athene en Lissabon; Griekse en Portugese reders konden rustig onder Nederlandse vlag varen, waarmee dus, door belastingontduiking te faciliteren, Den Haag de Griekse en Portugese staat van legitieme belastinginkomsten heeft beroofd. Daarvoor betaalt het nu dan wel, via Brusselse afdrachten, alsnog het nodige terug. Maar juist dat laatste zet wel bij de burger in het noorden kwaad bloed, en heeft hier het anti-Europese kamp munitie verschaft, omdat niet de aan die belastingontduiking medeschuldigen nu boeten, maar alle gewone belastingbetalers ook. Worden in het zuiden, zoals door het Griekse Syriza, verkiezingen gewonnen met de belofte de eigen verzorgingsstaat niet verder kapot te bezuinigen, in het noorden gebeurt dat daarom met de belofte dat er geen cent meer naar de Grieken gaat.

De uitkomst van dit proces, de geleidelijke ont-takeling van de verworvenheden van de verzorgingsstaat, in het zuiden vooral door vanuit Brussel opgelegde bezuinigingen, in het noorden vooral als gevolg van de door Brussel opgelegde vrije concurrentie – is, dat door veel lageropge-leiden het eigen land met sociale veiligheid (de verzorgingsstaat was immers een nationaal ar-rangement) en Europa met sociale afbraak wordt geassocieerd. Dat vertaalt zich vervolgens ook bij ons bij de verkiezingen in een stem op partijen die geen (PVV) of ten minste een volkomen ander (SP) Europa willen.

De sociaal-culturele factor

Ook in een tweede cruciaal opzicht, en dat is de sociaal-culturele factor, heeft de – door sommige politieke partijen zelfs bij de laatste verkiezingen nog steeds bepleite – reductie van Europa tot een handelsmarkt de burgers van Europa vervreemd. Een groot deel van de enorme regel- en bemoei-zucht komt daar vandaan. Die vloeit natuurlijk ook voort uit de grote omvang van de Europese Commissie, waarvan elk lid zijn/haar eigen be-staansrecht wil bewijzen, en de natuurlijke nei-ging van elke bureaucratie (het geldt evenzeer voor de nationale) om op basis van een soort ef-ficiëntiedenken bepaalde zaken voor het hele ei-gen territorium te uniformeren en daartoe zoveel mogelijk bevoegdheden naar zich toe te trekken. Een mooi recent voorbeeld is de kwestie van het schoolfruit. De bestrijding van overgewicht en on-gezonde voeding bij kinderen vormt in de meeste Europese landen een maatschappelijk vraagstuk van toenemend gewicht, dus moet dat centraal worden geregeld. Die automatische reflex van dat ‘dus’: daarin schuilt het probleem. Overal in Europa gaan stelselmatig mensen dood. Dat is dus ook in heel Europa een maatschappelijk vraagstuk. Gaat Brussel nu eveneens het begra-fenis- en crematiewezen centraal regelen?

Die neiging tot centralisatie is vooral gevaarlijk waar het culturele gevoeligheden betreft, juist bij-voorbeeld op het terrein van voedsel. Eetculturen zitten diep in de nationale of regionale genen ge-worteld, ook vaak als identiteitsvormend element, waarmee men zich van anderen onderscheiden kan: denk aan de Franse boeren die Amerikaanse *fastfood*-restaurants onklaar maakten. Zeker: het gesignaleerde gezondheidsprobleem is Europabreed. Het is echter geen grensoverschrij-dend probleem, in die zin dat het sterk grensover-schrijdende effecten heeft. Het kan heel goed na-tionaal, of zelfs regionaal, worden aangepakt – op een niveau waar men ook beter van de sterk cul-

tureel bepaalde, en daarmee sterk natie- of regio-gebonden oorzaken op de hoogte is.

Culturele gevoeligheden

Niets wekt bij mensen bovendien sowieso zo-veel weerstand op als bemoeienis van buitenaf met ingesleten eetgewoonten – denk aan de di-rect dalende opiniecijfers voor Obama binnen de arbeidersklasse in 2008, toen bekend werd dat hij vaker broccoli dan biefstuk at. Een nationale overheid moet hier al heel voorzichtig opereren, maar beschikt dan in de ogen van de doelgroep tenminste nog over enige democratische legiti-miteit. Brussel bezit die niet – en Brusselse bemoei-enis, hoezeer daarvoor ook een beroep op verhe-ven abstracte principes en verstandige praktische uitgangspunten wordt gedaan, werkt dan als een rode lap op een stier.

Dat geldt ook voor andere culturele gevoelighe-den. Het misverstand waaraan men in Brussel ten prooi is, is dat Europa een product van de Verlichting is, met al die mooie meritocratische waarden van rationaliteit, gelijkheid, vrijheid en democratie. Maar Europa is veel ouder, en blijft daardoor tegelijk ook een verzameling ruziënde volksstammen die er, soms sinds lang vervlogen tijden, elk een hoop rare hobby's op nahouden, die met al die verlichte en rationele principes vol-komen in strijd zijn: daarom volstrekt onbegrijpe-lijk voor de burens, maar zelf zijn ze er bijzonder aan gehecht.

Voor wie nu mocht menen dat Nederland er níét zulke rare en voor de burens onbegrijpelijke hob-by's op na houdt, geef ik er hier drie. Ten eerste onze vuurwerkgekte, die voor de Amerikaanse vuurwapengekte niet onderdoet. Ten tweede de Oranjes, en vooral het byzantinisme eromheen, dat toch ook bijzonder weinig met rationaliteit, gelijkheid, meritocratie en democratische be-ginselen heeft uit te staan en op menig modern buurland anno 2014 derhalve even archaïsch overkomt als het vrouwenstandpunt van de SGP. En met het gedonder rond onze derde en groot-ste voor buitenstaanders onbegrijpelijke nationa-le hobby is het elke herfst – en intussen dit jaar ook al in de zomer – steevast opnieuw weer raak, want wee wie dáár dan wat van zegt: dat betreft natuurlijk Sinterklaas, en vooral de huidskleur van zijn knecht.

Veel van deze culturele verscheidenheid, name-lijk daar waar het om concrete, verhandelbare producten gaat (zoals bij voedsel), wordt indirect door Europese regelzucht bedreigd. Die regel-

zucht is mede het gevolg van de buitensporige invloed die het grote internationale bedrijfsleven dankzij haar politieke bondgenoten op Brussel uitoefent – denk aan de 170 lobbyisten die een Amerikaanse tabaksgigant daar heeft rondlopen om de verkoopregels in de commercieel gewenste richting bij te buigen, daar kan geen goedwillend burger- of artseninitiatief tegenop – en die *in concreto* vaak door afzonderlijke nationale regeringen wordt gefaciliteerd, die graag het belang van zulke bedrijven, die toevallig in hun land hun hoofdzetel hebben, bij bepaalde Europese wetgeving dienen.

Dat maakt vooral de van dereguleringsbeloften overlopende verkiezingsretoriek over minder Brussel van de liberalen, die steevast een grote markt zonder handelsbelemmeringen bepleiten, zo onheus: het zijn juist vooral de bedrijven die op Europese regelgeving aandringen om, met het oog op eerlijke concurrentie, het beoogde *level playing field* te bewerkstelligen, waardoor van Aberdeen tot Athene dezelfde Europese voorwaarden gelden en hetzelfde product kan worden verkocht. Hun argument is dat aparte nationale regels vaak met nationaal protectionisme samenhangen: een land probeert zo de eigen industrie te beschermen. Dat is soms ook zeker zo, alleen belet niemand die klagende bedrijven om vervolgens voor dat land met die eigen regels dan ook een apart product dat aan die eigen regels voldoet, op de markt te brengen. De crux: uniforme bulkproductie voor 500 miljoen mensen is natuurlijk goedkoper. Daarmee wordt echter juist bedreigd wat Europa zoveel rijker, aantrekkelijker en aangenamer maakt dan het van westkust tot oostkust door McDonalds en Coca-cola beheerste Amerika: de enorme culturele verscheidenheid die, anders dan zulke puur materiële welvaart, het leven pas waarde geeft.

Dat er uniformiteit bestaat op het gebied van voorschriften voor elektrische apparaten, zoals ten aanzien van voltages of zo, zal bij weinig burgers op weerstand stuiten. Hoe handig standaardisering op dat vlak is, weet iedereen die wel eens 's ochtends heeft staan worstelen met een scheerapparaat in een B&B in Engeland. Maar bij cultuurgevoelige zaken als voedsel of feesten ligt dat anders. Zeker: voor Heineken is het wel zo handig als het overal hetzelfde pils leveren kan – dat scheelt weer een paar eurocenten op de prijs, waarmee kleinere regionale bierbrouwerijen uit de markt gedrukt kunnen worden. Datzelfde geldt voor wijn en melk, voor kaas en worst. Maar juist het ontstaan van zulke eenheidsworsten, als gevolg van de heilig verklaarde markt, zet kwaad bloed: niet alleen vanwege de regelnevel, waarop men vanuit de eigen regio nauwelijks invloed heeft, maar ook omdat dit als een aanval op de eigen identiteit wordt gevoeld.

Ook aan dat gevoel appelleren veel anti-Europese partijen: aan de wens van alle volkeren binnen dit continent om in dat verenigde en steeds verder uitdijende Europa ook nog een beetje zichzelf te kunnen blijven, hoe moeilijk dat zichzelf-blijven vervolgens misschien ook te definiëren valt. Dat streven is van al die volkeren ongetwijfeld weinig ruimdenkend en reuze ouderwets, maar geeft tegelijk wel uitdrukking aan een diep menselijke behoefte, waarvan men in de steriele kantoren rond het Berlaymont-gebouw weinig kaas gegeten heeft, en die daardoor op de ongebreidelde markt zonder grenzen als gevolg van een congres van een door winstbejag gedreven internationaal bedrijfsleven en een op uniformerende efficiëntie gerichte Brusselse bureaucratie steeds opnieuw weer wordt bedreigd.

(On)duidelijkheid bij Drones

Het Kamerdebat in april jl. over bewapende onbemande vliegtuigen was uiterst verward. Het ging niet alleen over deze 'drones', maar ook de rol van inlichtingendiensten, Amerikaanse contra-terrorisme-operaties en robotisering kwamen in de discussie veelvuldig aan bod. Hoog tijd om een aantal zaken uit elkaar te halen en helderheid te scheppen. In dit artikel acht ijkpunten die houvast kunnen bieden.

De inzet van bewapende onbemande vliegtuigen roept vragen op onder militairen, regering, parlement én bevolking.¹ 'Regeren is vooruitzien' en het is dan ook niet gek dat het kabinet een aantal van deze vragen laat onderzoeken, in discussie gaat en de publieke opinie 'peilt' alvorens die bewapening daadwerkelijk aan de orde te stellen. Zo vroeg de minister van Buitenlandse Zaken begin 2013 de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) de rechtmatigheid van (de inzet van) bewapende drones te onderzoeken. Het rapport van de CAVV, aangevuld met rapporten van kennisinstituten en belangengroepen,² leverde de basis voor een rondtafelgesprek met het maatschappelijk middenveld,³ alsmede voor een parlementair debat.⁴

"Kamerdebat drones blijft hangen op filosofisch niveau", kopte *Trouw* naar aanleiding van dit debat met de ministers Timmermans en Hennis-Plasschaert in april.⁵ Filosofisch of niet, het was bij tijd en wijle een verward debat dat een weloverwogen standpunt over het feitelijke vergaderonderwerp – bewapende onbemande vliegtuigen (of drones) – niet ten goede komt. De verwarring werd nog vergroot doordat in de discussie ook de rol van inlichtingendiensten, Amerikaanse contra-terrorisme-operaties en robotisering veelvuldig werden aangehaald. Hoog tijd om een aantal zaken uit elkaar te halen en helderheid te scheppen. Volgens ons bieden acht ijkpunten daarbij houvast.

Gebruik drones identiek aan ieder ander gebruik van militair geweld

Ten eerste, het gebruik van bewapende drones is – zoals opgemerkt door VVD-parlementariër Ronald Vuijk – identiek aan ieder ander gebruik van militair geweld.⁶ De discussie over wel of geen militaire inzet en welke regels daarbij moeten gelden, wordt voortdurend gevoerd zodra de Nederlandse regering buitenlandse missies overweegt of verlengt. Mocht Nederland ooit tot bewapening van de vier nog aan te schaffen drones (type Reaper) overgaan, dan zal die afweging niet anders zijn. Het is een illusie dat dit anders kan of moet. Het idee dat de inzet van onbemande systemen geen of een minder 'adequaat volkenrechtelijk mandaat'⁷ vergt dan reguliere inzet, is voor Nederland met een regering die de grondwettelijke opdracht heeft "de internationale rechtsorde te bevorderen" en waar de juridische hoofdstad van de wereld onderdak heeft gevonden, een onzalige gedachte.

Dezelfde regels

Ten tweede, mocht Nederland besluiten de Reapers te bewapenen, dan gelden daarbij dezelfde soort regels als voor andere (bemande én onbemande) wapensystemen. Dit was ook een van de belangrijkste uitkomsten van het CAVV-rapport inzake bewapende drones.⁸ De Commissie concludeerde in 2013 dat bewapende drones oorlogsrechtelijk toelaatbaar zijn. Net zoals ieder ander wapensysteem in het arsenaal van Defensie dat

Kolonel mr dr Paul Ducheine en **commodore prof. dr Frans Osinga** zijn universitair hoofddocent respectievelijk hoogleeraar aan de Nederlandse Defensie Academie. Met prof. Michael Schmitt (University of Exeter & US Naval War College) bereiden ze het boek *Challenges in Modern Targeting* voor (in 2014 te verschijnen bij Springer/TMC Asser Press).



Amerikaanse burgers protesteren tegen de inzet van drones. Foto: Debra Sweet

ook is. En net als voor bemande, gelden ook voor onbemande vliegtuigen normale (oorlogsrechtelijke) regels en *Rules of Engagement*. Het idee dat onbemand ook 'ongeregeld' betekent, is onzinnig.

Militaire inzet brengt nu eenmaal geweldgebruik (in ieder geval de kans daarop) mee

Ten derde moeten we beseffen dat militaire inzet (in 'vredesoperaties' of tijdens gewapende conflicten) het gebruik van geweld – in ieder geval de kans daarop – meebrengt.⁹ Als dit niet zo is, dan zijn militaire missies sowieso niet nodig. De internationale regels voor gewapend geweld – het oorlogsrecht – bieden daarbij een balans tussen de realiteit van geweldgebruik en menselijkheid. Zij schrijven voor dat nevenschade (*collateral damage*) aan burgers en burgerobjecten zo veel als mogelijk moet worden vermeden. Het is een misvatting te veronderstellen dat schade volledig vermeden kan worden.

Relatie tussen drones en *collateral damage* zelden bewezen

Ten vierde wordt de relatie tussen drones en (meer) *collateral damage* weliswaar vaak gelegd, maar is zij zelden bewezen. Technologische en militaire innovatie zoals drones bieden (zoals we eerder betoogden) voordelen, waardoor nevenschade juist beperkt kan worden.¹⁰ Allereerst is er namelijk meer tijd en informatie beschikbaar, terwijl er minder stress, gevaar en angst van invloed is op het besluitvormingsproces; ten tweede bestaat de 'bediening' van de drone uit meerdere militairen, is de inzet door anderen voorbereid, waarbij expertise op juridisch en inlichtingengebied aanwezig

is. Een aanval wordt dus niet in *splendid isolation* uitgevoerd! Ten derde wordt trouwens zelden de vraag gesteld of andere wapensystemen niet ook of mogelijk zelfs méér schade veroorzaken. Ten slotte zijn niet alle slachtoffers 'collateral damage': niet iedereen beseft dat sommige 'burgerslachtoffers' tijdens acties strijders waren. De beslissing om strijders aan te vallen en de inlichtingen waarop die beslissing van commandanten is gebaseerd, is niet voor eenieder na te trekken. Dat is uit het oogpunt van transparantie lastig. Maar daaruit kun je niet afleiden dat iedere betreurde dode een burgerslachtoffer is.

Transparantie

Het vijfde punt betreft dit euvel: transparantie. Militaire inzet behelst het gebruik van een bijzondere bevoegdheid: het geweldsmonopolie. Militairen doen dat – via de regering – namens de Nederlandse bevolking;¹¹ of via de VN-Veiligheidsraad namens de internationale gemeenschap. Die achterban heeft recht te weten of dat geweld terecht en correct is gebruikt. Het is een misverstand te denken dat dit met bewapende drones niet mogelijk zou zijn. Ten eerste worden bij inzet van wapensystemen beproefde en bekende militaire besluitvormingsprocedures doorlopen. Ten tweede meldt, volgens vast beleid, de Nederlandse krijgsmacht ieder geweldgebruik aan een onafhankelijke derde partij: het Openbaar Ministerie. Het gespecialiseerde OM en de Koninklijke Marechaussee beoordelen – voor en namens de Nederlandse achterban – dit geweldgebruik. Er is geen reden aan te nemen dat Nederlandse militairen daarin falen. Ter illustratie, over een periode van ruim vier jaar Afghanistan zijn ruim 1.600 geweldsmeldingen aan OM en Marechaussee voorgelegd, waaronder ook de inzet van bemande F-16-gevechtsvliegtuigen en Apache-gevechtshelikopters. Dit heeft niet tot vervolgingen geleid. Het is ons niet duidelijk waarom deze transparantie bij onbemande systemen niet mogelijk zou zijn.

Afleggen van verantwoording

Het zesde ijkpunt sluit hierop aan. Transparantie dient een doel, namelijk het afleggen van verantwoording over bijzondere bevoegdheden zoals geweldgebruik. Verantwoorden is terecht en hoort in een democratische samenleving.¹² Dit mag natuurlijk niet ontaarden in een situatie die onveiligheid creëert voor de krijgsmacht en militairen zelf. Ook met respect voor *Operational Security* zoals dat heet, valt verantwoording af te leggen. Verantwoorden betekent dat een com-

mandant een besluit tot een aanval (met een drone) kan beargumenteren en uit kan leggen. En dat gebeurt dus ook, getuige bijvoorbeeld de 1.600 meldingen uit Afghanistan. Desondanks valt links en rechts soms wantrouwen te proeven. Daarvoor bestaat volgens ons geen aanleiding. We zien niet waarom twijfel zou bestaan over de professionaliteit van onze militairen: bij het gebruik van de huidige wapens noch bij wapens zoals bewapende drones.

Hoge eisen aan effectiviteit krijgsmacht

Als zevende vertrekpunt het feit dat onze maatschappij, terecht, hoge eisen stelt aan de effectiviteit van onze kleine krijgsmacht. Desondanks blijft het militaire nut van bewapende drones in het huidige debat onderbelicht. Bewapende drones hebben hun waarde bewezen in Afghanistan bij luchtsteun (zogenaamde Close Air Support) voor eigen troepen. Daarbij wordt het doelwit bepaald door de grondtroepen die onder vuur liggen. Dat is een belangrijke en volstrekt niet-controversiële rol. In het Verenigd Koninkrijk wordt de Reaper dan ook als een prima aanvulling gezien op wapensystemen die traditioneel daarvoor worden gebruikt, zoals de F-16 en de Apache.

Risicominimalisatie

Als achtste eist 'Nederland' naast militaire effectiviteit ook risicominimalisatie.¹³ Dat is niet alleen een militaire, maar vooral ook een politieke randvoorwaarde geworden. Ambities zijn breed, maar de bereidheid daarvoor geldt en mensen op te offeren, is kleiner. Via innovaties zoals de introductie van drones, worden krijgsmachten effectiever en nemen risico voor eigen militairen af. Dit is een trend in de krijgsgeschiedenis en (be-

wapende) drones passen in deze ontwikkeling. Dat maakt drones daarom op zichzelf niet onethisch. Door mensen bediende drones moeten niet verward worden met robotisering van wapensystemen die automatisch zonder menselijke tussenkomst tot een aanval kunnen overgaan. Hier liggen wel degelijk fundamentele ethische en juridische vraagstukken. Maar daar is bij drones tot nu toe geen sprake van.

Tot besluit

Deze ijkpunten laten onverlet dat het debat over bewapende drones fel wordt gevoerd. We denken echter dat dit debat door twee factoren wordt gekleurd. Ten eerste gaat de meeste discussie over het gebruik van bewapende drones in de context van Amerikaanse contra-terreuracties. Ten tweede worden deze acties (tot nu toe) vaak door niet-militairen en inlichtingen-/veiligheidsdiensten uitgevoerd. Wat hiervan ook mag zijn, en zoals de CAVV ook concludeert, wij gaan ervan uit dat Nederland op dit soort vraagstukken zijn eigen afweging zal maken en dat de Amerikaanse praktijk geen opgelegd pandoer is. Het is in onze ogen daarom misleidend het Nederlandse debat over de voor- en nadelen van bewapende drones te voeren met die praktijk als referentiekader.

In Afghanistan
hebben bewapende
drones hun waarde
bewezen bij luchtsteun
(Close Air Support) voor
de eigen troepen

NOTEN

- 1 Zie o.a. J.P. Abizaid & R. Brooks, *Recommendations and Report of the Task Force on US Drone Policy*, Washington DC: Stimson, 2014 (justsecurity.org/wp-content/uploads/2014/06/Stimson-Task-Force-on-US-Drone-Policy.pdf), geraadpleegd 25 juni 2014; en M. Drent, K. Homan & D. Zandee, *Gevechtsvliegtuigen en/of Bewapende Drones*, Clingendael Policy Brief No. 17, 2013, blz. 2-3 (www.clingendael.nl/sites/default/files/20130300_policy_brief_17_gevechtsvliegtuigen_drones.pdf), geraadpleegd 23 juni 2014).
- 2 O.a. M. Ekelhof & M. Struyk, *Deadly Decisions - 8 objections to killer robots*, PAX, 2014 (www.paxvoorvrede.nl/media/files/deadlydecisions-web.pdf).
- 3 *Kamerstukken II 2013-2014*, 30 806, nr. 19.
- 4 Gecombineerd Algemeen Overleg Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en Defensie, 22 april 2014.
- 5 'Kamerdebat drones blijft hangen op filosofisch niveau', *Trouw*, 23 april 2014.
- 6 <https://twitter.com/RonaldVuijk/status/459206099745665024>.
- 7 Zie de conclusies van de Commissie Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2010.

- 8 Commissie van Advies Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Advies inzake bewapende drones*, juli 2013 ([cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/CAVV_ADVIES_BEWAPENDE_DRONES\(1\).pdf](http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/CAVV_ADVIES_BEWAPENDE_DRONES(1).pdf)).
- 9 P. Wijninga, 'Het is riskant – juist daarom gaan er militairen naar Mali', Opiniestuk in *NRC Handelsblad*, 6 november 2013.
- 10 P. Ducheine & F. Osinga, 'Gebruik van drones kan wel degelijk nut hebben – Critici verwarren taken hier met ervaring in Pakistan', Opiniestuk in *NRC Handelsblad*, 25 maart 2013.
- 11 'De krijgsmacht: geweldsinstrument', Editoriaal 2005-12, in: 174 *Militaire Spectator*, blz. 46-47.
- 12 'Ik aanvaard de opdracht', Editoriaal 2010-7/8, in: 179 *Militaire Spectator*, blz. 358-359.
- 13 F. Osinga, 'Bounding the Debate on Drones: The Paradox of Postmodern Warfare', in: H. Amersfoort c.s. (red.), *Moral Responsibility & Military Effectiveness*, The Hague: TMC Asser Press, 2013, blz. 243-278; zie ook: http://www.ismlw.org/seminaires/2013_04_09_Munster_textes%20des%20orateurs/2013-04-10-08%20Prof.Dr.%20Osinga.pdf (geraadpleegd 23 juni 2014).

De nieuwe rol van de OESO in het internationale bestel

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is, ruim een halve eeuw na haar oprichting, een belangrijke en levenskrachtige organisatie, die thans 34 lidstaten telt. Maar de wereld is sinds de jaren '60 sterk veranderd, met het uiteenvallen van het Sovjetblok en recent de economische en financiële crisis. Die heeft bij de OESO geleid tot een diepgaande bezinning op de oorzaken en lessen van de crisis, alsmede op haar eigen functioneren.

Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft een geschiedenis die teruggaat op het Marshall Plan. Zij werd in 1960 opgericht door 20 landen (18 Europese landen, inclusief Nederland; Canada; en de Verenigde Staten) met de volgende drie doelstellingen:

“(a) to achieve the highest *sustainable economic growth* and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of world economy;

(b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of *economic development*; and

(c) to contribute to the expansion of *world trade* on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.”¹

Deze doelstellingen zijn nog steeds zeer actueel en valide, zo is bij de 50ste verjaardag van de OESO in 2010 nog eens bevestigd door de inmiddels 34 lidstaten: “...OECD Members continue to form a community of nations committed to the values of *democracy* based on *rule of law* and *human rights*, and adherence to open and transparent *market-economy* principles. The Organisation's essential mission is to promote

stronger, cleaner, fairer *economic growth* and to raise *employment* and *living standards*. We rely on it to do so by identifying key economic, social and environmental policy challenges and designing policies to improve the *well-being* of people around the world.”²

Het is echter evident dat de wereld enorm is veranderd sinds 1960, met het uiteenvallen van het Sovjetblok en de enorme verschuiving van het economische zwaartepunt naar opkomende economieën. Rond 2003/2004 verkeerde de OESO in een identiteitscrisis, waarbij openlijk de vraag werd gesteld of het wellicht een 'sunset'-organisatie zou worden. Dit lijkt al weer lang geleden, omdat de OESO onder nieuw leiderschap een nieuw elan lijkt te hebben gevonden en terug is in het centrum van de internationale beleidsarena.

Dit blijkt onder meer uit de centrale positie die zij zich lijkt te hebben verworven als hofleverancier van de G20 en uit de steeds verder uitwaaiende portfolio aan activiteiten, mede gedragen door een zelfs in de crisis groeiende hoeveelheid vrijwillige financiële bijdragen. Maar ook het stijgende aantal landen dat bij de OESO op de deur klopt om toekomstig lidmaatschap aan te vragen wijst op een levenskrachtige organisatie.

Vandaar de opdracht van de OESO Ministersvergadering van mei 2013 aan de OESO Raad “...to carry out a review of the governance of the Organisation to meet the challenges of an

Noé van Hulst is Nederlands Ambassadeur bij de OESO. Dit artikel werd op persoonlijke titel geschreven.



Het hoofdkantoor van de OESO is gevestigd in het Chateau de la Muette te Parijs. Foto: OESO / Hervé Cortinat

*enlarged OECD with a more global and diverse membership...*³ Ook elders is onlangs in een gezaghebbend rapport opgeroepen meer in het algemeen internationale organisaties aan ‘sunset’-clausules te binden en regelmatig door te lichten op mandaten en prestaties om hun geschiktheid voor 21ste-eeuwse doelstellingen te beoordelen.⁴

In Den Haag is de appreciatie van de OESO door de jaren heen ronduit positief en qua clientèle sterk verbreed, in lijn met de uitwaaiing van OESO-activiteiten naar terreinen als onderwijs, wetenschap & technologie, gezondheidszorg, duurzame ontwikkeling, arbeidsmarkt, enz. De OESO geldt als een instrument voor internationale ordening (via ‘soft law’ en ‘peer pressure’), als een diffusiemechanisme voor ‘best practices’ (inclusief naar *niet-OESO* landen), als een niet-gepolitiseerde denktank voor internationale en nationale beleidsvoorbereiding en als een fabriek van de beste gestandaardiseerde data. Een traditioneel sterk punt van de OESO is de grote expertise op het gebied van structurele hervormingen op arbeids- en produktmarkten, waarbij landen, respectievelijk groepen landen zoals de Eurozone systematisch worden beoordeeld op de voortgang. De OESO is ervan overtuigd dat een meer voortvarende aanpak van structurele hervormingen in vrijwel alle landen een grotere groei zou genereren (“Go Structural!”).⁵ De ordeningsfunctie van de OESO komt de laatste jaren steeds meer uit de verf, in het bijzonder bij de richtlijnen voor multinationale ondernemingen op het terrein van

anti-corruptie en maatschappelijk verantwoord ondernemen; daarbij speelt Nederland overigens een grote voortrekkersrol.

Ook voor de toekomst is helder dat Nederland als een van de meest geglobaliseerde landen met een middelgrote open economie groot belang blijft hechten aan goede internationale spelregels over marktordening en een zo gelijk mogelijk speelveld voor bedrijven, alsmede aan effectieve afspraken over internationale publieke goederen.⁶ Dit is alleen te effectueren door middel van een krachtige inzet in multilaterale organisaties zoals de OESO.

Nieuwe trends in de benadering van de OESO

De economische en financiële crisis heeft op vele gebieden ingrijpende gevolgen gehad, waaronder op internationale organisaties. Het heeft bij de OESO geleid tot een diepgaande bezinning op de oorzaken en lessen van de crisis. Dit krijgt vorm in het megaproject ‘New Approaches to Economic Challenges’ (NAEC), dat gericht is op verbetering van het analytische raamwerk en de beleidsadviesing.⁷ Het NAEC-project is ook gestart als onderdeel van een bredere inzet van de OESO om tot een inclusieve en duurzame agenda van groei en welzijn te komen. Het voert in dit verband te ver om alle voorlopige conclusies van NAEC te bespreken, al is het maar omdat het project nog niet is voltooid. Enkele saillante hoofdpunten zijn

al wel te onderkennen en de moeite van het signaleren waard.

Het eerste punt is de erkenning van de sterk toegenomen interdependentie en complexiteit van de wereldeconomie, alsmede de noodzaak van een beter begrip van hoe die eigenlijk werkt. Dit vergt een multidisciplinaire beleidsbenadering die verkokering doorbreekt en die afruilen en synergieën tussen beleidsdoelstellingen voluit onderkent. Hier trekt de OESO ook zelf het boetekleed

aan: een tekortschietend inzicht in de interdependenties tussen de financiële en reële sector en tussen economieën heeft tot ramingsfouten

geleid in de economische projecties in OESO's *Economic Outlook*.⁸

Daarnaast constateert de OESO nu dat er sprake is geweest van "group thinking", waarin

geen ruimte bestond voor afwijkende visies en "underpricing of risk" door zeer lage rentevoeten en CO₂-prijzen. Bij invulling van bezuinigingen en belastingmaatregelen in de crisisaanpak is vaak onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor de inkomensverdeling, waardoor de ongelijkheid in veel landen nog verder is toegenomen, daarmee het draagvlak voor tekortreductie onder de bevolking ondergravend.

Het eroderende vertrouwen in de overheid in veel landen ziet de OESO als een groot knelpunt, dat te weinig aandacht krijgt. De trend van groeiende ongelijkheid is een thema dat de OESO al vóór de crisis sterk op de beleidsagenda heeft gezet.⁹ Nu deze trend tijdens de crisis eerder is versneld, is de OESO druk bezig met het ontwerpen van een kwantitatief 'Inclusive Growth Framework', waarbij de verdelingsaspecten systematisch *vooraf* kunnen worden meegewogen in de beleidsontwerpen, in plaats van als "after thought" die correcties *achteraf* noodzakelijk maakt. In de visie van de OESO is het belastingstelsel van groot belang om inclusieve groei te bewerkstelligen en behoren hoge inkomensgroepen en multinationale ondernemingen ook een substantiële en 'eerlijke' bijdrage te leveren. Het eminente G20-

project 'Base Erosion & Profit Shifting', gericht op het tegengaan van belastingontwijking door multinationale bedrijven, wordt daarom eveneens in dit kader geplaatst.

Het tweede punt is het richten van beleid op de verbetering van het welzijn van mensen door middel van een multidimensionale benadering, waarbij inkomen en werk belangrijke elementen zijn, naast vele andere die belangrijk zijn in het leven van mensen, zoals gezondheid, milieu, onderwijs en geluk. De OESO loopt hierin zeker voorop met de ontwikkeling van de 'OECD Better Life Index', waarbij de verbetering in de kwaliteit van leven wordt gemeten via elf maatstaven.¹⁰ De nieuwe slogan van de OESO is sindsdien dan ook: *Better policies for better lives*.

Het is interessant te constateren dat in vrijwel alle OESO-landen burgers geluk, gezondheid en onderwijs hoger waarderen dan inkomen en werk. Er is nu zowel in de algemene OESO-analyses als in de traditionele landenrapporten een duidelijke verschuiving gaande van een economisch beleid gericht op kwantitatieve groei van het BNP naar een multidimensionaal beleid gericht op kwalitatieve verbetering van welzijn. De nieuwste ontwikkeling is nu, dit eveneens op regionaal niveau te meten, omdat er binnen landen grote regionale verschillen bestaan die door de crisis in veel gevallen nog scherper zijn geworden dan voorheen. De OESO werkt daarom in toenemende mate ook voor regio's en grootstedelijke gebieden.

Het derde punt is de onderkenning van mondiale trends die de besluitvorming beïnvloeden, inclusief *klimaatverandering, vergrijzing, grondstoffen uitputting*, enz. Dit noopt tot het scherp onder de loep nemen van "voorraden" en een verschuiving weg van de huidige zware nadruk op "stromen". Zeker op het punt van milieu en klimaatverandering speelt de OESO van oudsher een prominente rol. Zo is het beginsel van "de vervuiler betaalt" in de jaren zeventig van de vorige eeuw door de OESO ontworpen. In het huidige debat is de OESO een sterk pleitbezorger voor een transitie naar een "low-carbon economy" via 'groene groei', beprijzing van CO₂ en afschaffing van fossiele brandstofsubsidies. Daarnaast werkt de OESO aan een groot project waarin de economische en maatschappelijke kosten van 'non-action' op klimaatgebied in kaart worden gebracht.

Het vierde punt is de zoektocht naar nieuwe bronnen van groei. Daarbij richt de OESO zich vooral op wat zij noemt "Knowledge Based Capital", een begrip dat verder strekt dan Onderzoek &

De OESO ziet het eroderende vertrouwen in de overheid in veel landen als een groot knelpunt

Ontwikkeling en ook zaken als software, design e.d. omvat. OESO-analyses geven aan dat jonge bedrijven (jonger dan vijf jaar) de belangrijkste motor zijn van banengroei en radicale innovatie. Het zijn de nieuwe ideeën en business-modellen waar we het van moeten hebben; de OESO wil in de beleidsadvisering aangeven hoe we deze het beste kunnen stimuleren.

Kernpunten in huidige discussie over intern bestuur

Wat is de toekomst van de OESO? Zoals gezegd is er een discussie gaande over waar het heen moet met de OESO. Het startpunt is dat er geen sprake is van een acute crisis ('nothing broken'), maar wel een noodzaak de uitdaging van verdere uitbreiding het hoofd te bieden en effectief en efficiënt te blijven. Ik richt me voor dit doel vooral op de externe aspecten van deze actuele discussie.

De samenwerking met niet-OESO-landen is een tamelijk complex weefsel geworden, waarin we sleutel-partners (in essentie de BRICs/opkomende economieën) hebben, regio- (Zuidoost-Azië, MENA, Eurazië, Zuidoost-Europa o.a.) en de komende tijd op te starten landen-programma's, naast ontwikkelingslanden die zijn aangesloten bij het Development Centre, en de diverse comités (van arbeidsmarkt tot technologie) die, afhankelijk van het onderwerp, participatie kennen van BRICs en andere niet-OESO-landen.

Wat betreft de discussie over de verdere uitbreiding van de OESO, zijn er grofweg twee scholen. Een school vindt dat de OESO een relatief beperkte groep *like-minded* landen moet blijven met hoge standaarden en hoog kwalitatief werk dat grote uitstraling heeft ook naar niet-OESO-landen e.d. De andere school ziet het dalende aandeel van OESO-landen in de wereldeconomie als een grote bedreiging voor het belang van de OESO en wil snel in elk geval de BRICS richting een accessie-traject krijgen (*Go Global*).

Ruwweg zitten de grotere OESO-landen dicht bij de laatste school en de kleine Europese landen meer in de buurt van de eerste school. De vraag is echter of we de discussie zo *digitaal* moeten benaderen. Ten eerste werken al heel wat OESO-comités op structurele wijze met niet-OESO-landen samen (als leden, geassocieerde leden, *observers* of anderszins). Ten tweede is al enige jaren een trend ingezet om niet-OESO-landen te stimuleren belangrijk geachte OESO-richtlijnen te onderschrijven en in bijbehorende monitoringsmechanismen te participeren (bijv. op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), anti-corruptie en uitwisseling van belastinggegevens). Deze derde-weg-lijn versterken, bijvoorbeeld door OESO-richtlijnen voor MVO verder uit te rollen dan de huidige 45 landen (vooral richting BRICs), zou wellicht een kansrijker route zijn voor de komende tien jaar. Naar de mate waarin dit succesvol blijkt, wordt de lidmaatschapskwestie ook minder relevant.

Wel is het van belang hier in goede samenwerking tussen lidstaten op bilaterale basis en de OESO te voorkomen dat dit een eenzijdig verhaal wordt van "cherry-picking", waarbij niet-OESO-landen alleen meedoen in activiteiten waarin zij zelf brood zien, maar wegblijven in gevallen waar OESO-landen hen nodig hebben om mondiale vraagstukken te helpen oplossen.

De discussie over het interne bestuur van de OESO moet dit jaar worden afgerond. Maar hoe deze discussie ook precies eindigt, het lijkt, gelet op de centrale rol die de OESO in de G7 en G20, speelt, wel vast te staan dat het een organisatie is die in de internationale beleidsarena zwaar blijft meetellen. De huidige leiding is met fijne neus in staat gebleken belangrijke nieuwe thema's te agenderen, zoals ongelijkheid, groene groei en welzijn. Wie wil zien welke thema's het (inter)nationale debat de komende jaren gaan domineren, doet er goed aan de OESO scherp te volgen.

NOTEN

- 1 Article 1, Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Parijs, 14 december 1960.
- 2 Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 25-26 May 2011, OECD 50th Anniversary Vision Statement, C/MIN(2011)6.
- 3 Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 May 2013, Ministerial Council Statement, C/MIN(2013)16/FINAL, para 14, blz. 3.
- 4 The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations (Pascal Lamy c.s.), *Now for the Long Term*, oktober 2013.
- 5 Zie bijv. OECD, *Economic Challenges and Policy Recommendations for the Euro Area*, februari 2014.
- 6 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Voor Nederland, wereldwijd, Samen werken aan toonaangevende diplomatie*, Den Haag, 28 juni 2013. Nederland wordt vaak aangeduid als 'kleine open economie', maar

- 7 een economie die in de top-25 staat qua BNP met de vijf na grootste exportwaarde van de wereld, is op zijn minst *middelgroot* te noemen. OECD, *New Approaches to Economic Challenges*, Synthesis, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 6-7 May 2014, C/MIN(2014)2.
- 8 OECD, *OECD Forecasts During and After the Financial Crisis: A Post Mortem*, OECD Economics Department, Policy Note no. 23, februari 2014.
- 9 Zie OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008; en OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.
- 10 OECD, *How's Life – Measuring Well-Being*, 2011, met jaarlijkse updates.

De Euraziatische Economische Unie (EAEU) als nieuwe uitdager van de EU?

Met de oprichting van een Euraziatische Economische Unie (EAEU) tussen Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan¹ wordt een nieuwe internationale organisatie in het leven geroepen die op het eerste gezicht op dezelfde leest is geschoeid als de Europese Unie. Maar de Oekraïense crisis toont de onverenigbaarheid van beide integratieprojecten aan. Het is technisch onmogelijk lid te zijn van de Euraziatische douane-unie en een vrijhandelsakkoord met de EU te sluiten. Vladimir Poetin wil daarenboven dat de EU de EAEU erkent als onderhandelingspartner. Maar wat voor actor is die EAEU, waar de EU vanaf 1 januari 2015 mee te maken krijgt, nu precies?

Euraziatische samenwerkingsinitiatieven

De architecten van de Euraziatische Economische Unie (EAEU) trachten in vijf jaar tijd te verwezenlijken wat de Europese landen in een tijdspanne van 40 jaar tot stand hebben gebracht. In 2010 werd tussen Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan een douane-unie in het leven geroepen waarbij de drie lidstaten hun binnengrenzen openstelden en een gemeenschappelijk buitentarief invoerden. Twee jaar later gingen ze een stap verder door niet alleen de goederenmarkt te liberaliseren, maar ook de andere drie vrijheden (van kapitaal, personen en diensten) te garanderen. Die doelstelling om een Gemeenschappelijke Economische Ruimte te creëren, bleek in de praktijk echter verre van voltooid. Het huidige verdrag tot oprichting van de EAEU richt nieuwe instellingen op en verduidelijkt de onderlinge verhoudingen om zodoende de doelstelling van economische ontwikkeling in de lidstaten door middel van regionale marktliberalisering te stimuleren.

Integratie-initiatieven in de post-Sovjet-ruimte zijn echter niet altijd van zo'n leien dakje gegaan. De oprichting van het Gemenebest van

Onafhankelijke Staten (GOS) in 1991 diende voor landen als Oekraïne en Azerbeidzjan als een manier om de scheiding na de val van de Sovjetunie op te vangen; voor andere landen zoals Rusland en Wit-Rusland was het juist een manier om een nieuw huwelijk aan te gaan.

Door die intern tegengestelde interpretaties van het GOS toonden niet alle post-Sovjetstaten dezelfde bereidheid om alle verdragen te ondertekenen. Daarenboven bleken vele initiatieven in de implementatiefase een dode letter. Daarop ontstonden er verscheidene flexibele integratie-initiatieven op subregionaal niveau, met divers lidmaatschap en uiteenlopende doelstellingen.² Zo richtten de Rusland-gezinde regimes een politiek-militaire veiligheidsalliantie, de Collectieve Veiligheidsverdragsorganisatie (CVVO) op, met Rusland als leider. De GUAM (Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldova) is, daarentegen, een verbond van landen die wantrouwig staan ten opzichte van Russische dominantie. De impact van die organisatie bleef echter beperkt.

De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de Euraziatische Economische Unie in dit rijtje van

Niels Smeets is onderzoeker aan het Leuven InterNational and European Studies (LINES) Instituut van de Katholieke Universiteit Leuven. Zijn onderzoek richt zich op de Russische energieveiligheid binnen de Euraziatische ruimte.

subregionale samenwerkingsverbanden met bedenkelijk succes thuishoort. Twee lidstaten van de Euraziatische Unie – Rusland en Wit-Rusland – hebben naar eigen zeggen immers reeds de meest gevorderde vorm van integratie binnen het GOS bereikt. Deze landen vormen namelijk al sinds 2000 een unietaat. Gaat het om een organisatie op papier zonder enige meerwaarde, of groeit deze organisatie uit tot een voor de EU geduchte concurrent?

Euraziatische sui generis-entiteit

De EAEU is een integratieproject dat (net als andere subregionale integratiemechanismen) een beperkt aantal post-Sovjetstaten verenigt die nauwer willen samenwerken dan de overige staten van het GOS. In tegenstelling tot de hierboven vermelde initiatieven loopt de ontwikkeling echter volgens een geïkt schema dat vooraf werd uitgestippeld en waaraan concrete *deadlines* werden gekoppeld: van een Douane-Unie (2010) via een Gemeenschappelijke Economische Ruimte (2012) naar een Economische Unie (2015). Het initiatief lijkt dus alvast op papier in een stroomversnelling te zijn geraakt sinds Vladimir Poetin het project nieuw leven inblies. Maar ook kwalitatief is er een enorme sprong voorwaarts gemaakt. Het is juist dankzij de beperkte samenstelling van economisch reeds sterk verweven landen, dat er een gemeenschappelijk buitentarief kon worden geïntroduceerd. Bovendien slaagden de lidstaten er grotendeels in de sanitaire regels en productstandaarden te harmoniseren. Het vrije personenverkeer wordt bovendien tastbaar voor de bevolking: reizigers uit Kazachstan behoeven niet meer door de Russische douane wanneer ze in Moskou landen.

De stapsgewijze integratie van douane-unie via gemeenschappelijke markt naar een unie, doet enigszins terugdenken aan het EU-model. Binnen het Euraziatische model ontwikkelde zich echter een spanningsveld tussen het opzetten van een gemeenschappelijke markt en politieke integratie. Dit tweede luik van het integratieproces zou, anders dan in de EU, slechts één dominante lidstaat opleveren: Rusland. Tekenend voor die interne vrees voor Russische dominantie is de relatie met Kazachstan. In 1994 kwam de president van Kazachstan, Nursultan Nazarbaev, als eerste op de proppen met de idee van een Euraziatische integratie. Zijn enthousiasme taande echter snel toen Poetin duidelijk maakte dat niet Kazachstan, maar Rusland de integratiepool zou worden van zo'n integratieproject. Nazarbaev benadrukte als

tegenreactie het economische aspect van integratie.

Poetin suste de zaak door publiekelijk te verklaren dat het niet zijn intentie is de Sovjetunie uit het as te laten herrijzen. Om die argwaan voor Russische dominantie te vermijden, stelt de verdragstekst dat het om een samenwerkingsinitiatief gaat waarbij de soevereine lidstaten op gelijke voet staan, met respect voor hun territoriale integriteit. De Euraziatische Unie werd aangevuld met het adjectief 'Economische' om alle verwarring met een politieke onderschikking weg te nemen. Dit vertaalt zich ook in de doelstelling van de Unie: economische ontwikkeling door middel van een eenge maakte markt. Bovendien laat de oprichtingsakte de richting van harmonisering – welk land zich aan welke wetgeving dient aan te passen – in het ongewisse. Zo is het in theorie ook mogelijk dat Rusland zich wettelijk aanpast aan kleine broertje Wit-Rusland.



In de EAEU-verdragstekst ontbreekt opmerkelijk genoeg een Euraziatisch parlement

Bovendien is het project een poging de internationale onderhandelingspositie vis-à-vis de EU te vergroten. De instellingen lijken tot op zekere hoogte een kopie te zijn van de Europese tegenhangers. Zo wordt er een Hoge Raad in het leven geroepen die bestaat uit de staatshoofden, een Intergouvernementele Raad van regeringsleiders, een Euraziatische Commissie en een Gerechtshof. De verhoudingen tussen die instellingen verschillen echter sterk met hun Europese tegenhangers. Daar waar de EU-instellingen gebaseerd zijn op een systeem van onderlinge *checks and balances*, vertoont de EAEU een sterk hiërarchische structuur. De oprichtingsakte bepaalt dat in geval van interne tegenstellingen de beslissingen van de Hoge Raad voor gaan op die van de Intergouvernementele Raad en de Commissie. Het is bovendien de Hoge Raad die orders geeft aan de Intergouvernementele Raad en de Commissie, het budget vastlegt en de onderhandelingen met derde landen voert. Daarnaast stelt de Hoge Raad de Commissieleden en rechters aan en kan het de beslissingen van de Commissie en de Intergouvernementele Raad herzien. Een gevolg hiervan is dat de Euraziatische variant

van de Commissie duidelijk geen supranationaal orgaan is dat onafhankelijk van de lidstaten wetgeving initieert. Opmerkelijk is ook dat een Euraziatisch parlement volledig ontbreekt in de verdragstekst.

De gevolgen van die structuur voor de onderhandelingspositie lijken niet mis. De Euraziatische Unie hoeft geen rekening te houden met een parlement, de Hoge Raad neemt het voortouw in internationale onderhandelingen en is ook intern duidelijk de belangrijkste actor. Gegeven de economische en politieke afhankelijkheid van de andere lidstaten, is het bovendien zo dat één lidstaat, Rusland, de organisatie *de facto* overheerst.

Geen weg terug

De Euraziatische Economische Unie heeft daarnaast de ambitie om uit te breiden. Zij staat open voor nieuwe leden, waarbij Armenië, Kirgizië en Tadzjikistan de meest voor de hand liggende landen zijn. Maar ook India, Syrië en zelfs NAVO-lidstaat Turkije kregen een uitnodiging.³ Niet alleen met de NAVO dreigt de EAEU in aanvaring te komen. De organisatie is reeds in rechtstreekse concurrentie getreden met de EU, nog voordat het startschot werd gegeven. Enkele maanden voordat Armenië een Associatie

Akkoord met de EU zou ondertekenen, wisselde de Armeense president Serzj Sarkisian het geweer van schouder. Hij gaf aan tot de douane-unie met Rusland toe te willen treden, en op termijn ook deel uit te willen maken van de Euraziatische Economische Unie.⁴ Toch schuilt

er een addertje onder het gras: het bewandelen van de omgekeerde weg lijkt veel moeilijker. De verdragstekst voorziet in een *exit*-optie, maar alleen bij consensus van de andere leden van de Hoge Raad. Een land kan dus slechts de Unie verlaten bij de gratie van alle andere lidstaten.

Hoog prijskaartje

Het Kremlin wil met de oprichtingsakte ook een politiek *statement* maken: Rusland kan niet geïsoleerd worden door westerse sancties

naar aanleiding van de annexatie van de Krim. Integendeel, Poetin stelt de EAEU tot voorbeeld van het Russische vermogen een alternatief handelsblok te ontwikkelen. Voor die geopolitieke belangen is Rusland bereid een hoge prijs te betalen. De Russische economie lijkt dit jaar af te stevenen op een bescheiden economische groei van 0,5%. Toch besloot de Commissie voor de Energiesector en Ecologie de exportheffingen op olie te laten dalen. Dit wegwerken van handelsbarrières is precies een van de maatregelen ter uitvoering van de doelstelling een gemeenschappelijke energiemarkt binnen de Euraziatische Unie op te zetten.

Een eerste voordeel voor de toekomstige lidstaten is dat zij de prijs voor Russische olie zien afnemen. Een tweede voordeel speelt zich af op de arbeidsmarkt. Miljoenen gastarbeiders uit het GOS zijn reeds in Rusland werkzaam. De Centraal-Aziatische republieken, in het bijzonder de prospectieve lidstaten Kirgizië en Tadzjikistan, zijn afhankelijk van de overdrachten van 'hun' gastarbeiders uit Rusland. Tadzjikistan telt officieel één miljoen, en volgens officiële bronnen twee miljoen (een vijfde van de Tadzjiekse bevolking!) gastarbeiders die actief zijn binnen Rusland. Het Tadzjiekse staatsbudget is voor 45% afhankelijk van die inkomsten uit gastarbeid in Rusland.⁵ Het vrij verkeer van personen en kapitaal vereenvoudigen die arbeids- en geldstromen verder. En Armenië blijft nog om een andere reden trouw aan Rusland, namelijk vanwege de militaire veiligheidsgaranties tegen Azerbeidzjan in de bevroren conflictzone Nagorno Karabach.

Repercussies voor de EU?

Poetin drong er al enkele malen op aan om niet Rusland maar de Euraziatische Commissie met de EU te laten onderhandelen.⁶ In het kader van het Partnerschap voor Modernisering erkent de EU bovendien dat experts van de Euraziatische douane-unie technische bijdragen mogen leveren.⁷ Door de deur op een kier te zetten voor rechtstreekse onderhandelingen tussen de EU en de EAEU, voert Poetin zijn plan uit om op gelijke hoogte met de EU te komen. Het zou dan niet meer gaan om één land versus de EU-28, maar een relatie tussen gelijkwaardige Unies. De oprichtingsakte kent de Euraziatische Unie dan ook het recht toe internationale verdragen te sluiten met derde landen én met internationale organisaties. Voor de EU betekent dit een relatief verlies aan onderhandelingsmacht.

Poetin
stelt de EAEU
tot voorbeeld van het
Russische vermogen een
alternatief handelsblok
te ontwikkelen



Russische energiecentrale; de lidstaten van de EAEU profiteren van goedkope Russische energie. Foto: C.P.G. Grey

Wat betreft energieveiligheid streeft de EU er naar energie uit diverse landen te importeren, om zodoende onafhankelijker van Rusland te worden. De EAEU zou wel eens stokken in de wielen van dit diversifiëringsbeleid kunnen steken. Aangezien de lidstaten van de EAEU zich tevens ten doel stellen de energiemarkten (olie, aardgas, elektriciteit) te integreren, is het maar de vraag in hoeverre Kazachstan als alternatieve energieproducent kan worden beschouwd.

Bovendien houdt de EAEU haar leden stevig in het Russische gareel. De lidstaten van de douane-unie kunnen geen deel uitmaken van een vrijhandelszone met de EU, terwijl de laagdrempelige productstandaarden binnen de EAEU voor niet-tarifaire handelsbelemmeringen zorgen. De Euraziatische staten kunnen hun goederen immers niet op de EU-afzetmarkt kwijtraken vanwege de strengere kwaliteitseisen. Omgekeerd houdt de beslissing van Moldova, Georgië en

Oekraïne om een vrijhandelsakkoord met de EU te tekenen, tevens in dat ze onmogelijk lid kunnen worden van de Euraziatische douane-unie.

Conclusie

De Europese Unie mag haar uitdager, de Euraziatische Economische Unie, niet onderschatten. Het betreft een intern sterk hiërarchisch gestructureerde actor met ambitieuze uitbreidingsplannen, die nu reeds in openlijke concurrentie treedt met de Associatie Akkoorden van de EU. De internationale onderhandelingspositie van Rusland wordt hiermee op een hoger niveau gebracht. Dat Rusland zelfs in economisch barre tijden in dit integratieproject wil investeren, geeft aan dat het niet om een lege huls gaat, zoals enkele andere integratiepogingen binnen het GOS, maar dat de EAEU tot Poetins prioriteiten behoort om de Russische invloedssfeer te beschermen.

NOTEN

- 1 Verdrag ter oprichting van de Euraziatische Economische Unie [Dogovor o Evrazijskom Ekonomičeskom Sojuze] tussen de Republiek Wit-Rusland, Kazachstan en de Russische Federatie van 29 mei 2014, terug te vinden op: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union>
- 2 Katlijn Malfiet, Lien Verpoest & Evgeny Vinokurov (red.), *The CIS, the EU and Russia : the challenges of integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- 3 Viktor Kuzmin, 'Customs Union courting India, Turkey for membership', *Russia&India Report*, 6 november 2013 (http://in.rbth.com/economics/2013/11/06/customs_union_courting_india_turkey_for_membership_30623.html).
- 4 Armen Sahakyan, 'Armenia will join Russian Customs Union', European Institute, september 2013, terug te vinden op: <http://www.europeaninstitute.org/September-2013/armenia-will-join-russian-customs-union.html>
- 5 Interview met Dodojon Atovulloev, een Tadzjikse opposant, Leuven, 28 mei 2014.
- 6 Vladimir Poetin, Persconferentie ter afsluiting van de EU-Rusland top, 4 juni 2013 (<http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-russia-summit-june-2013/press-conference-part-165519617>).
- 7 EU-Rusland, 'Progress Report agreed by the coordinators of the EU-Russia partnership for modernisation of information to the EU-Russia Summit of 21 December 2012' (http://www.eeas.europa.eu/russia/docs/2012_p4m_progress_report_signed_en.pdf).

De tiende *Asia-Europe Meeting* (ASEM)

Milaan is op 16 en 17 oktober 2014 gastheer van de 10de *Asia-Europe Meeting* (ASEM), een top tussen 29 Europese en 20 Aziatische landen. Reden voor een evaluatie zowel als een vooruitblik. Hoe functioneert de ASEM en waarover wordt overleg gepleegd? Wat zijn de doelstellingen van de EU? Worden er wel echte beslissingen genomen of betreft het voornamelijk 'handjes schudden'-diplomatie? De top van Milaan zal zeker een belangrijke *high level*-ontmoeting van Europese en Aziatische wereldleiders worden, met serieuze uitdagingen op de agenda.

De ASEM: oorsprong en inhoud

In oktober vindt in Milaan de 10de *Asia-Europe Meeting* (ASEM) plaats. Sinds de eerste editie in 1996 is het aantal deelnemers nagenoeg verdubbeld en werd de ontmoeting het belangrijkste forum voor informele dialoog en versterkte samenwerking tussen Europa en Azië. Die eerste ASEM in 1996 vond plaats in Bangkok. Deze bijeenkomst was een noodzakelijke *boost* voor de relaties tussen Azië en Europa en de *missing link* in een tripolaire wereldorde. De ASEM is een tweejaarlijkse gelegenheid voor staatshoofden uit de twee continenten om een brede waaier aan onderwerpen te bespreken en mede de agenda te bepalen op het mondiale niveau. De dialoog is gestructureerd via drie pijlers: een economische, politieke en sociaal-culturele pijler.¹

De ASEM werd enthousiast onthaald en was de eerste echte top van dergelijke omvang zonder inmenging van de Verenigde Staten. Het forum creëerde ook een noodzaak voor intraregionaal overleg en versterkte zodoende de voorheen losse samenwerking binnen Azië.² De ASEM heeft geen formeel secretariaat, maar steunt op het werk van geselecteerde coördinatoren: in Azië is er een rotatie-systeem (thans Maleisië en Mongolië), terwijl in Europa het werk wordt verdeeld tussen de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en het Voorzitterschap van de Raad (thans Italië). De Asia-Europe Foundation (ASEF)³ is de enige permanente instelling van de ASEM. Via concrete projecten in samenwerking met lokale partners bevordert ASEF de interac-

tie tussen de twee continenten op het gebied van onderwijs, cultuur en duurzame ontwikkeling.

De Europese en Aziatische leiders komen in hoofdzaak bijeen om economische betrekkingen tussen beide regio's te stimuleren. De Europese Unie streeft intussen actief vrijhandelsakkoorden na, terwijl in Azië verschillende onderhandelingen werden gelanceerd in de marge van de ASEM. Tijdens een ASEM-top worden ook tientallen bilaterale ontmoetingen georganiseerd, wat de waarde van de ASEM voor alle deelnemers verder vergroot.

Het forum is verder een manier om verschillende standpunten over politieke ontwikkelingen op wereldvlak samen te brengen. Zo slaagden de ASEM-deelnemers er in 2010 met succes in een balans te vinden tussen een 'aanklacht tegen' en een 'aanmoediging tot verandering' bij het onderwerp van politieke gevangenen in Myanmar.⁴ De ASEM heeft nieuwe uitdagingen voor de wereldpolitiek op de agenda gezet, waaronder klimaatverandering, terrorisme en migratie.

De ASEM bleef niet beperkt tot louter een ontmoeting tussen staatshoofden en regeringsleiders. Ook op ministerieel niveau worden bijeenkomsten belegd. Zo komen op gezette tijden de ministers van Buitenlandse Zaken, Financiën, Cultuur of Milieu samen. Voorts zijn er in de marge van de ASEM twee fora ontstaan: het *Asia-Europe Business Forum* (AEBF) en het *Asia-Europe People's Forum* (AEPF). Het eerste doet

Marjolein Deraus werkt op het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent en bereidt een proefschrift voor over de relaties van de Europese Unie met de ASEAN en haar lidstaten.



De lidstaten van de ASEM (stand 2012), in donker aangegeven.

Foto: Wikipedia

economische aanbevelingen vanuit de private sector; de tweede probeert ook sociale vraagstukken, zoals democratie en mensenrechten, op de ASEM-agenda te krijgen.⁵ Ten slotte is er een *Asia-Europe Parliamentary Partnership* (ASEP) die parlementsleden uit beide regio's samenbrengt.

De ASEM heeft een duidelijke aantrekkingskracht en het deelnemersveld is in 18 jaar sterk uitgebreid. In 1996 waren de aanwezigen: 15 lidstaten van de EU; de Europese Commissie; 7 leden van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN); China, Japan en Zuid-Korea. Sindsdien is zowel de EU als de ASEAN uitgebreid en hebben economische grootmachten als Rusland en India, en ook Zwitserland, zich aangesloten. De ASEM vertegenwoordigt de helft van het Bruto Nationaal Product (BNP) in de wereld en bijna 60% van de wereldbevolking.⁶ En het ASEM-lidmaatschap heeft de grenzen van Eurazië nog niet bereikt. Zo zouden nog meer landen in Centraal-Azië en het Midden-Oosten lid kunnen worden. Turkije en Kazachstan hebben hun kandidatuur alvast ingediend.

De EU: doelstellingen en ambities

Welke doelstellingen heeft de Europese Unie in deze dialoog? De economische focus van ASEM is voor Europa een manier om de deur te openen naar de meest dynamische economische regio ter wereld.⁷ De ASEM zet daarenboven de Europese ambitie om een grotere politieke rol op mondiaal

niveau te spelen, kracht bij; ook is het een forum voor de normatieve agenda van de EU. Kortom, de doelstellingen voor EU in Azië zijn zowel economisch, strategisch als normatief.

New Asia Strategy (1994): “Deze strategie is ingegeven door de aanzienlijke, snelle en duurzame economische groei van verschillende Aziatische regio's.”

De Asia-Europe Meeting is een forum waar de Europese Unie de initiële doelen uit de *New Asia Strategy* (1994) kan nastreven.⁸ Die waren en zijn nog altijd uitgesproken economisch. Deze EU-doelstellingen voor de regio zijn intussen verder verfijnd en uitgebreid, maar de ASEM blijft het anker voor succesvolle economische relaties tussen Europa en Azië. De afgelopen jaren sloot de EU vrijhandelsakkoorden af met Zuid-Korea en Singapore, terwijl onderhandelingen met onder andere Japan, Maleisië en Vietnam aan de gang zijn. Met China onderhandelt de Europese Commissie over een investeringsakkoord.

A New Partnership with Southeast Asia (2003): “Het ASEM-kader is het meest geschikt om mondiale vraagstukken aan te pakken.”

Het was voor de EU van belang in de regio een tegenwicht te kunnen vormen tegen de Verenigde Staten, toen de Amerikanen in 1989 de Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) hadden gelanceerd. In de bredere EU-Azië-context heeft de Unie in 2014 niet minder dan vijf strategische ASEM-partners: China, Japan, India, Zuid-Korea en Rusland. Daarnaast werd de EU deelnemer

van het ASEAN Regional Forum (ARF) en ondertekende zij het *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) in Zuidoost-Azië. Op deze manier is de EU een actieve politieke actor geworden in Azië en werd dit alles gestroomlijnd in de ASEM.

Via de ASEM heeft de EU ook een normatieve rol in de wereldpolitiek opgenomen.⁹ In het forum kan de Unie haar normen en waarden bevorderen in de Aziatische regio. De formele ASEM-agenda bevat bijgevolg ook punten over consolidering van de democratie en bevordering van de rechtsstaat in Azië. Het vooralsnog beperkte succes in dezen vormt een belangrijk punt van kritiek op de ASEM.

Evaluatie: van kritiek tot desinteresse

De *Asia-Europe Meeting* moest inderdaad de afgelopen negen edities ook hardnekkige kritiek ondergaan. Het overleg is vaak beperkt gebleven tot een uitwisseling van standpunten. Dit maakt het weliswaar mogelijk politiek gevoelige onderwerpen te bespreken, maar zonder bindende overeenkomsten leidt het tot weinig echte resultaten. Daarnaast is de ASEM misschien in plaats van de *missing link*, wellicht de *weakest link* in de tripolaire wereldorde. Er is immers heel weinig media-aandacht voor de ASEM-toppen; de Europese en Aziatische bevolkingen weten nagenoeg niets over het functioneren van de ASEM.

Voor al de Aziatische deelnemers zijn voorstander van de nadruk op de soevereiniteit van de natiestaat en op non-interventie. De gezamenlijke verklaringen en niet-bindende aanbevelingen hebben echter een beperkte toegevoegde waarde. Zelfs interregionale economische voorstellen zijn vaak weinig concreet.¹⁰ Een mensenrechtendebat is een heikel punt. Landen als China en Rusland zien de Europese strategie van conditionaliteit, sancties en humanitaire interventie als een manier om de westerse machtspositie te behouden en te versterken,¹¹ waarop de Europese deelnemers zich dan maar vooral op het economisch potentieel van de partners richten. Mensenrechtenactivisten hebben tel-

kens teleurgesteld op de nogal zwakke reacties op mensenrechtenschendingen en inbreuken op democratische principes in diverse ASEM-landen gereageerd.

Het debat over mensenrechten, democratie en de rechtsstaat in ASEM-kader bleef lang beperkt tot de situatie in Myanmar, terwijl de schendingen van humanitaire basisrechten in China, Cambodja, Vietnam en Laos aan de EU lijken voorbij te gaan. De laatste tien (ASEM 5 t/m ASEM 9) werden telkens ongeveer dezelfde verklaringen overeengekomen, en wel over het Koreaanse schiereiland, Irak, Iran, Afghanistan en het Midden Oosten, met bijzondere aandacht voor het Israëlijsch-Palestijns conflict.

Volgens academicus Christopher Dent heeft de ASEM sinds haar oorsprong al fundamenteel last van een 'Assepoester Complex'¹² en is het een 'stiefzusterlijk' economisch forum naast de sterke trans-Atlantische relaties en de banden tussen Amerika en Azië via de APEC. De media-aandacht is navenant en het gebrek aan berichtgeving blijft de kennis van de Europese en Aziatische burger over de ASEM beperken.

Tijdens de top in Brussel (2010) hadden alleen de Belgische en Franse media substantieel aandacht voor het evenement. Uit een in acht EU-lidstaten uitgevoerd onderzoek komt naar voren dat van alle berichtgeving over Azië slechts 4% over de ASEM ging, en dat nog wel tijdens de drie maanden rond de top. De Britse pers besteedde in 2010 in het geheel geen aandacht aan de ASEM.¹³ In Azië wordt het bestaan van het forum als positief beschouwd, al is ook hier een meerderheid ongeïntereiseerd over de ASEM en de resultaten van de ontmoetingen.¹⁴

ASEM 10 en verder

2014 was al een bewogen jaar voor de internationale politiek en de regeringsleiders uit de twee continenten moeten op zoek naar een evenwichtige reactie op diverse diplomatieke problemen. Het gaat dan in het bijzonder om de crisis in Oekraïne en het openlijk conflict tussen China en Vietnam.¹⁵ Maar we moeten ook verder kijken dan de ASEM 10; hoe ziet de toekomst van ASEM eruit?



De ASEM-toppen
genereren bijzonder
weinig media-
aandacht

“De G7 heeft Rusland alvast veroordeeld voor de schending van de soevereiniteit van Oekraïne en ondersteunt het gebruik van sancties.”

Het is nog maar de vraag hoe de EU en Rusland met elkaar zullen omgaan tijdens deze jubileumeditie van de ASEM. De crisis in Oekraïne en de daaropvolgende sancties van de EU voor topfiguren van het Russische regime zullen het potentieel voor samenwerking niet hebben versterkt. Daarnaast speelt in Azië de kwestie van de Zuid-Chinese Zee, waarover China en landen als de Filipijnen, Vietnam en Maleisië in een openlijk conflict verkeren. Dit conflict sleept al geruime tijd aan, maar de anti-Chinese sentimenten bereikten in mei een hoogtepunt in Vietnam, met twee doden tot gevolg. Hopelijk kan de ASEM in dit conflict een verzoenende rol spelen, zoals in 2010 tussen Japan en China.

Maar er zijn ook serieuze uitdagingen voor de ASEM als relevant forum. Zo heeft zij concurrentie van de East Asia Summit (EAS), waar de Verenigde Staten wel en de Europese Unie geen lid van uitmaken.¹⁶ In een *worst case scenario* zou de ASEM gewoon vervangen kunnen worden door deze EAS en dan is voor Europa de deur naar Azië weer helemaal dicht.¹⁷ Daarentegen zou het enthousiasme voor de transregionale ASEM bij de EU en haar lidstaten ook kunnen uitdoven. Veelzeggend in dit verband is het feit dat de Britse premier bij de laatste zes ASEM-toppen versterk

heeft laten gaan, terwijl Catherine Ashton niet aanwezig was bij de top van buitenlandministers in 2010.¹⁸

Tot besluit

Als we de ASEM als een forum voor vrijblijvend overleg beschouwen, waar het informele de overhand heeft en het netwerken centraal staat, dan is het zeker geslaagd in de opzet. De gemeenschappelijke verklaringen zijn inhoudelijk vaak weinig sterk, maar zetten belangrijke, nieuwe thema's op de agenda. Veel van de cruciale doelstellingen op economisch gebied zijn bovendien al gedeeltelijk verwezenlijkt dankzij de opening van enkele Aziatische markten. De afgelopen jaren sloot de EU vrijhandelsakkoorden af met Zuid-Korea en Singapore en verscheidene onderhandelingen over vrijhandel en investeringen zijn nog aan de gang. De weg naar verdere economische groei voor beide regio's ligt open en de ASEM is het forum om de relaties verder te versterken.

Was het ASEM's doelstelling democratische hervormingen af te dwingen in Azië, dan is die doelstelling na tien edities niet verwezenlijkt. Maar dat was nooit de kern van de dialoog en de partners richten zich vooral op het opbouwen van onderling vertrouwen. Uitdagingen voor de toekomst zijn de zichtbaarheid van het forum, de politieke crises van 2014 en versterking van de betrokkenheid van alle deelnemers.

NOTEN

- 1 Michael Reiterer, 'Asia-Europe Meeting: fostering a multipolar world order through inter-regional cooperation', *Asia Europe Journal*, 2009, nr. 7, blz. 179-196.
- 2 Evi Fitriani, 'Asian perceptions about the EU in the Asia-Europe Meeting', *Asia Europe Journal*, 2011, nr. 9, blz. 43-56.
- 3 Via de website van de Asia-Europe Foundation: http://www.asef.org/images/docs/ASEM%20Outlook%20Series_ASEM%20Crystal-Gazing%20beyond%2051%20Members.pdf
- 4 Bertrand de Crombrughe, 'ASEM 8 Summit Texts: the negotiation history', in: Sebastian Bersick & Paul van der Velde, *The Asia-Europe Meeting: Contributing to a new global governance structure*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011, blz. 25-44.
- 5 Juha Jokela & Bart Gaens, 'Interregional relations and legitimacy in global governance: the EU in ASEM', *Asia Europe Journal*, 2012, nr. 10, blz. 145-164.
- 6 Via de website van de Europese Dienst voor Extern Optreden: http://eeas.europa.eu/asem/index_en.htm
- 7 Reiterer, a.w. noot 1.
- 8 Mathew Doidge, 'New Zealand and the Asia-Europe Meeting', *Asia Europe Journal*, 2013, nr. 11, blz. 147-162.
- 9 Jokela & Gaens, a.w. noot 5., blz. 152.
- 10 Reiterer, a.w. noot 1., blz. 192.
- 11 Jürgen Rüländ, 'The rise of "diminished multilateralism": East Asian and European forum shopping in global governance', *Asia Europe Journal*, 2012, nr. 9, blz. 255-270.
- 12 Christopher Dent, 'ASEM and the "Cinderella Complex" of EU-East Asia Economic Relations', *Pacific Affairs*, jrg. 74, nr. 1, 2001, blz. 25-52.
- 13 Sebastian Bersick & Tanja Bauer, 'Perception and ASEM visibility in the European Media', in: Bersick & Van der Velde, a.w. noot 4, blz. 71-86.
- 14 Clara Portela, 'The perception of the European Union in Southeast Asia', *Asia Europe Journal*, 2010, nr. 8, blz. 149-160.
- 15 BBC News, 'Ukraine Crisis Timeline' (<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>); 'China ships evacuate Vietnam workers after protest' (<http://www.bbc.com/news/world-asia-27467450>); 'Leaders of Japan and China agree to improve ties' (<http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11473751>).
- 16 Shada Islam, 'A seat for the EU at East Asia's top table', *EU Observer*, 11 november 2010 (<http://euobserver.com/opinion/31241>).
- 17 Howard Loewen, 'ASEM's Enlargement - state-to-state or region-to-region dialogue?', in: Yeo Lay Hwee & Wilhelm Hoffmeister, *The Asia-Europe Meeting, Engagement, Enlargement and Expectations*, Singapore: EU Centre in Singapore, 2010, blz. 21-40.
- 18 Lai Suet-Yi & Loke Hoe Yeong, 'ASEM: Crystal-gazing beyond 51 members', *ASEM Outlook Insight Series*, ASEF, 2013.

ASEAN, politieke en economische integratie en de reactie van China

Het politieke belang van het EU-ASEAN-partnerschap wordt onder andere door de Adviesraad Internationale Vraagstukken benadrukt. In dit artikel¹ wordt aangetoond dat het proces van economische en financiële integratie in de Zuidoost-Aziatische regio ook heel belangrijk is. De invloed van China op het politieke, economische en financiële integratieproces in de regio wordt geanalyseerd. Door die Chinese invloed raken de ASEAN-landen verdeeld en worden zij kwetsbaar voor economische fluctuaties in China.

De Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) begon in 1967 met vijf leden (Indonesië, Maleisië, Singapore, Thailand en de Filippijnen) en heeft er nu tien (ook Brunei, Cambodja, Laos, Myanmar en Vietnam). De Associatie moest tegenwicht bieden tegen het communisme dat vanuit China zou oprukken. Het was lang een machteloze club. Mahbubani merkt op dat “it survived against all odds”.² In het zeer lezenswaardige AIV-rapport *Azië in opmars* wordt vooral het politieke belang van deze pendant van de Europese Unie benadrukt.³ De AIV ziet ASEAN vooral als een politiek forum. In dit artikel zal geanalyseerd worden of in de landen van Zuidoost-Azië economische en financiële integratie niet belangrijker zijn. Daarbij wordt ook de reactie van China op het integratieproces onder de loep genomen.

ASEAN: de oorsprong en het toenemend belang

Volgens de AIV zou de Europese Unie ASEAN moeten zien als “een belangrijk forum voor dialoog, maar (deze landen) zien zich niet gebonden overeenstemming te bereiken over gezamenlijke beleidsstandpunten die alle landen binden”.⁴ Daarmee zouden de ASEAN-landen kiezen voor *soft integration* (“de soevereiniteit van de afzonderlijke lidstaten staat binnen de ASEAN niet ter discussie”), waarbij de EU voor “diep integra-

tion” gaat.⁵ Het AIV-rapport is niet optimistisch over de bereikte integratie, maar ziet ASEAN en de bijbehorende fora vooral als een mogelijkheid het andere Azië (anders dan China) te stimuleren, waarmee het ontstaan van een dominante regionale macht kan worden voorkomen. Tegelijkertijd pleit het AIV-rapport ervoor China overal bij te betrekken, tot en met de onderhandelingen in het kader van het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tussen de Verenigde Staten en de EU, omdat China anders geïsoleerd zou komen te staan.

In deze analyse van ASEAN besteed ik aandacht aan respectievelijk de politieke, economische en financiële integratie. Bedacht als tegenhanger tegen de Chinese opmars analyseer ik de invloed van China op het integratieproces. Mijn stelling is dat er bij China altijd een strategie achter beleid zit. Ik zie die in dit geval als driedelig:

* 1. China moet een wereldmacht worden en daar hoort bij een belangrijke rol in het buitenland;⁶

* 2. In een lange-termijnperspectief (dat China aanhoudt)⁷ past dat het land de bevoorrading van de eigen industrie wil veiligstellen. Dat vereist controle verkrijgen over de aanvoerroutes. Dus wil China een haven in het westen hebben (daar wordt, samen met Pakistan en Myanmar, aan gewerkt); en

Meine Pieter van Dijk is hoogleraar urban management aan het Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit en professor of entrepreneurship aan de Maastricht School of Management (MSM).

* 3. China probeert zijn zeegrenzen maximaal op te rekken, in ieder geval buiten de eerste ring eilanden.⁸

Het ideaal van ASEAN wordt geformuleerd als “not only politically cohesive, economically integrated, socially responsible, but also truly people-oriented, people-centred and rules-based”. De vooruitzichten voor ASEAN lijken gunstig. Volgens *Vietweek* (10 januari 2014) is de zakenwereld in ASEAN optimistisch over de toekomst (onderzoek van Grant Thornton). Het optimisme steeg van 25 naar 45%, omdat de zakenwereld een grotere vraag verwacht naar eigen producten en diensten nu de economische integratie in 2015 een feit wordt.

Volgens Mahbubani is “the march to modernity in Asia” al begonnen dividend op te leveren. Hij vindt ASEAN een mini-replica van de EU en stelt dat de organisatie “played a critical role in delivering peace”. Hij refereert dan aan Myanmar, dat door het Westen werd uitgespuugd, maar door ASEAN erbij werd gehouden totdat het mee wilde doen, door “a policy of continually engaging, which finally bore fruit. By not excluding it the country became finally more democratic.”⁹ Hij constateert in de jaren '90 “reduced levels of distrust in the region” and “increased levels of goodwill: now 10 members are working together”. Het is de vraag of de relatie met China die onderlinge samenwerking op de proef zal stellen of juist zal intensiveren.

De rol van China. ASEAN onderhoudt nauwe banden met China, Japan en Zuid-Korea, die geen lid zijn, maar wel deelnemen aan de frequente bijeenkomsten. In augustus 2014 werd het Regional Forum van ASEAN in Myanmar gehouden. Op zo'n bijeenkomst worden ook allerlei informele discussies gevoerd. Zo hoopte de Japanse minister van buitenlandse zaken er met zijn Noord-Koreaanse collega te praten over ontvoeringen van Japanners in de jaren '70 en '80.¹⁰

De spanningen op deze bijeenkomsten worden steeds groter door de Chinese activiteiten in de Zuid-Chinese zee.¹¹ Er zijn drie landen op de hand van China (Cambodja, Laos en Myanmar), maar ook drie landen fel tegen het optreden van China in dit gebied (de Filipijnen, Maleisië en Vietnam). De *Bangkok Post* merkt op dat de nauwe banden tussen de militaire junta van Myanmar en de leiding in China het voor Myanmar wel moeilijk maken een onpartijdige voorzitter te zijn.¹²

Het derde boek van Mahbubani over het succes van Azië (na *The new Asian hemisphere* in 2008

en *Can Asia think?* in 2004) heet *The great convergence* en wordt in de *Internationale Spectator* een gepassioneerd betoog voor een vitaler en representatiever wereldbestuur genoemd.¹³ Maar de echte test is hoe de relatie met China zich ontwikkelt, nu er problemen zijn ontstaan doordat China begin 2014 een wet aankondigde die vissersboten uit andere landen verplicht zich in China te registreren voor het vissen in de hele Zuid-Chinese zee.¹⁴

Mahbubani noemt ASEAN op zeven plaatsen, inclusief op pagina 150-151 (ASEAN en China), waar hij stelt dat de claim op de eilanden in de Zuid-Chinese zee kan leiden tot een potentiële breuk tussen China en ASEAN. Daar heeft Mahbubani vooralsnog gelijk in. De aankondiging van de registratieverplichting heeft geleid tot sterke reacties in de landen die dit gebied ook claimen,¹⁵ voornamelijk de Filipijnen¹⁶ en Vietnam.¹⁷ De relaties van China met Japan zijn al langer problematisch vanwege China's aanspraken op de door Japan beheerde Daizu-eilanden en het conflict over de 'air identification zone' in de Oost-Chinese zee. Het is belangrijk de bronnen van het conflict te onderkennen. Het conflict om de Daizu-eilanden gaat volgens het AIV-rapport terug op een vredesconferentie in 1946, waar China niet aan deelnam en waar de Paracel- en Pritney-eilanden van Japan werden afgepakt, zonder dat zij duidelijk aan een ander land werden toegewezen. Begin januari 2014 gooide Japan weer olie op het Chinese vuur, toen de Japanse premier Abe de oorlogsgraven bezocht waar ook enkele veroordeelde Japanse generaals liggen.¹⁸

De politieke dimensie

In het recente AIV-rapport wordt ASEAN 68 keer genoemd; niet zo vaak als China (gemiddeld zo'n acht keer per pagina). Het toont wel het belang van deze regionale groepering voor Europa. Sommigen zijn van mening dat de politieke samenwerking tussen de lidstaten het meest succesvolle deel is van ASEAN. Mahbubani noemt Myanmar vier keer in zijn boek en steeds als het succes van een strategie om een land niet uit te sluiten, maar het erbij te halen door het in te sluiten.

Er zijn nog allerlei andere overeenkomsten met een politieke dimensie in het kader van ASEAN. Zo hoopt Indonesië dit jaar een regionale overeenkomst in ASEAN-kader af te sluiten die beoogt smog ten gevolge van bosbranden in Indonesië te bestrijden. Het zou daarmee het laatste lid van de associatie zijn die dit verdrag ratificeert. De

ASEAN-landen moeten op hun volgende bijeenkomst een *Code of conduct* aannemen die beoogt deze conflicten op te lossen. Zuidoost-Azië “begins to accept international legal norms”, aldus Mahbubani hierover.¹⁹

De rol van China. De *proof of the pudding* is dus of ASEAN ook in staat zal blijken te bemiddelen tussen China en ASEAN-leden zoals Vietnam en de Filipijnen, die de aanspraken van China op allerlei eilanden in de Zuid-Aziatische zee bestrijden. Die aanspraken zijn deel van het Chinese beleid de territoriale wateren op te rekken en zo voorbij de eerste rij eilanden in de Chinese zee te komen. Daardoor is China nu niet alleen in conflict met Japan, maar ook Vietnam en de Filipijnen zijn het met Beijing oneens.²⁰ De echte test van de politieke dimensie moet nog komen. Zal ASEAN erin slagen de relaties tussen de lidstaten onderling en met China goed te houden, ondanks de Chinese aanspraken op eilanden waarvan de lidstaten menen dat ze hen toebehoren?

De economische dimensie

ASEAN staat niet stil. Men streeft via de ASEAN Economic Community (AEC) naar een hechtere economische gemeenschap eind 2015/begin 2016. Er zou al sprake zijn van betere onderlinge relaties en meer onderlinge solidariteit. De vier belangrijkste doelstellingen van AEC zijn: ‘a single market and production base; a highly competitive economic region; a region of equitable economic development; and a region fully integrated into the global economy’. De *Bangkok Post* voegt eraan toe dat AEC de ASEAN echt moet transformeren tot een regio met vrij verkeer van goederen, diensten en investeringen. De deelnemende landen krijgen een voorproefje van wat dat betekent, omdat op 1 januari 2014 de invoerbelasting op auto's uit de regio met ongeveer 55% is verlaagd.²¹ Dit is het gevolg van de inwerkingtreding van de ASEAN Trade In Goods Agreement (ATIGA). Hiervan zullen vooral auto producerende landen als Thailand, Indonesië en Maleisië profiteren.

Economische integratie bevordert economische ontwikkeling. Dat was al het idee van de Europese Kolen en Staal Gemeenschap, de voorloper van de EU.²² Nu zijn er zowel multilaterale, regionale als bilaterale initiatieven in de richting van vrijhandel in Azië. Door de afgesloten AEC-verdragen tussen de ASEAN-landen ontstaat één markt van 500 miljoen mensen! Om een vergelijkbaar initiatief te vinden kan men denken aan het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tussen de Verenigde Staten en de EU, dat een markt

van 800 miljoen mensen zou creëren of het twaalf landen tellende Trans-Pacific Partnership (TPP) dat de Verenigde Staten steviger met de dynamische Asia-Pacific-regio wil verbinden. De TTIP-onderhandelingen worden in Mexico, Turkije, Noorwegen en China met scheve ogen bekeken.²³ Interessant voor de EU is dat er met TTIP geprobeerd wordt de overeenkomst WTO-compatibel te maken, iets wat met de overeenkomsten tussen de EU en haar voormalige koloniën niet lukte, waardoor de EU tot het afsluiten van Economic Partnership Agreements (EPA's) overging.²⁴

Zijn de ASEAN-landen klaar voor 2016?²⁵ Dat blijkt nog geenszins; met name Indonesië, het grootste land, heeft te weinig gedaan! Mahbubani voegt daaraan toe dat ASEAN naast economische ook andere vormen van samenwerking heeft gestimuleerd en dat bijvoorbeeld een ‘open skies agreement’ de afgelopen twee decennia tot een jaarlijkse stijging van 7% van het vliegverkeer in de regio heeft geleid.²⁶ De Aziatische ontwikkelingsbank (ADB) relateert het belang van het proces van economische integratie in de regio door op te merken dat vrijhandelsovereenkomsten (Free Trade Agreements of FTA's) in ASEAN-landen nogal zwak zijn en de leden van werkelijke hervormingen en regionale integratie af zouden kunnen leiden. De ADB concludeert dat de “FTAs that ASEAN has concluded hardly promote economic integration or ASEAN's integration with the wider Asia or the global economy [...] they certainly will not help achieve the AEC by 2015.”²⁷ Het argument is dat deze overeenkomsten de partijen dwingen de tarieven te elimineren, maar niets zeggen over “regulatory and non-tariff barriers”, zoals standaarden, de dienstensector, investeringen, intellectual property rights, government procurement of het vrije verkeer van productiefactoren als kapitaal en arbeid. Dit zijn belangrijke punten voor economische integratie, zelfs belangrijker dan tarieven, aldus de ADB.

De rol van China. De TPP-onderhandelingen zijn door de Amerikanen geïnitieerd voor de handel tussen 12 landen rond de Pacific. Daarbij werd China er bewust buiten gehouden, maar Singapore doet mee, evenals Japan en Chili. President Obama wil met de TPP verder gaan dan een normale handelsovereenkomst; het betreft in het bijzonder invoertarieven en markttoegang. Nieuwe elementen zijn: “protection for companies that compete against government-backed businesses” en “stricter safeguards for patent and copyrights”.²⁸ De bedoeling was de onderhandelingen in 2013 af te ronden. China is ongerust over

de resultaten, net als andere belangrijke handelspartners die er niet bij betrokken zijn.

China doet op handelsgebied wel mee met een concurrerende organisatie: het Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)-initiatief en is ook lid van de G-20. Hongkong en Taiwan waren al lid van APEC en het moet voor Beijing moeilijk zijn geweest dat te accepteren toen China lid werd. China werd lid van APEC omdat het de enige manier was “to make the Chinese economy strong and competitive”, aldus Mahbubani.²⁹

De WTO heeft in december 2013 op Bali een eerste overeenkomst in het kader van de Doha Ronde weten te bereiken. China lijkt echter genoeg te hebben van de stagnatie in de internationale onderhandelingen over de Doha Ronde van de WTO. Tijdens de beperkt succesvolle conferentie op Bali,³⁰ die door de recente weigering van India om de overeenkomst te ratificeren alsnog mislukt is, maakte de Chinese minister van handel bekend dat China ook open stond voor andere “multilateral - and plurilateral – negotiations”.³¹

China volgt daarmee een zelfde beleid als de Verenigde Staten en de Europese Unie, zoals in het geval van het genoemde TTIP-initiatief. Voor China gaat dat om een overeenkomst met vier Afrikaanse katoenlanden (Benin, Burkina Faso, Tsjad en Mali, belangrijk voor de kwaliteit van Chinese textielproducten) en de deelname aan de onderhandelingen onder leiding van EU en Amerika over de handel in diensten (vooral IT), die nu plaatsvindt tussen meer dan 50 landen die samen goed zijn voor 70% van de internationale dienstenhandel.

Beijing zou zelfs geïnteresseerd zijn in deelname aan de TPP-onderhandelingen. De *Financial Times* merkt daarbij op dat vertegenwoordigers van de EU en de Verenigde Staten hier sceptisch tegenover staan, omdat de onderhandelingen over handel in diensten vast zijn gelopen, vooral door de eisen van China. Het blad concludeert dat “[a]ny move to join the TPP would also be years away”.³² Zuid-Korea heeft ook interesse in deelname getoond, mede omdat het al vrijhandelsovereenkomsten heeft met 10 van de 12 deelnemende landen. Zuid-Korea zegt ook een handelsovereenkomst met China te willen; de reden zou, volgens de *Financial Times*, zijn dat de Koreaanse munt in 2013 veel sterker is geworden. Dat concurrentienadeel kan door verdere economische integratie gecompenseerd worden.

De financiële dimensie

Onder de financiële dimensie hoort de ambitie in Oost-Azië om tot een gemeenschappelijke munt te komen. Net als in Europa is dat de volgende stap in het economische en politieke integratieproces. De ASEAN-landen willen werkelijke integratie. Voorts streeft men in Oost-Azië – met Japan in een voortrekkersrol – naar een alternatief Internationaal Monetair Fonds (IMF): het Asian Monetary Fund. Het IMF en de Amerikanen zijn alerminst blij met dit initiatief. Veel Aziatische landen zijn teleurgesteld over de manier waarop het IMF in 1997 de Oost-Aziatische crisis aanpakte. Stiglitz meldt dat ASEAN het Chiang Mai-initiatief lanceerde in Thailand, waarbij de aanwezige landen overeenkwamen monetaire reserves uit te wisselen en dus de basis legden voor een nieuwe regionale samenwerkingsovereenkomst die hen beter in staat zou stellen het hoofd te bieden aan een financiële crisis. Volgens Stiglitz was er november 2005 al zo’n 60 miljard dollar aan valuta’s beschikbaar gemaakt voor omwisseling tussen verschillende Aziatische landen.³³ *Japanese News* meldt dat de ASEAN+3-valuta-overeenkomst aan kracht gewonnen heeft doordat er nu maximaal 240 miljard dollar aan valuta’s beschikbaar is.³⁴ Benadrukt wordt dat het geld ook bedoeld is om handel in de deviezen van deze landen door speculanten tegen te gaan.

Mahbubani benadrukt dat Azië Aziatische oplossingen wil voor Aziatische problemen en daar past bij dat getracht wordt het IMF (in Aziatische ogen te veel gelieerd aan Washington) buiten de deur te houden. Of het nieuw opgerichte fonds ook die stootkracht heeft, weten we echter nog niet. Ik denk zelf dat de relaties tussen de landen zeer op de proef zouden worden gesteld in het geval van een belangrijke economische, financiële of militaire crisis.

De rol van China. Voorlopig is China het land dat het meest geprofiteerd heeft van de initiatieven tot monetaire samenwerking. China heeft namelijk bereikt dat de Chinese munt, de renminbi (RMB), de tweede wereldvaluta is geworden in *international trade finance*.³⁵ Op dat punt heeft het de euro van de tweede plaats verdrongen. De RMB is thans nog de negende meest verhandelde munt in de wereld en heeft dus nog een lange weg te gaan alvorens de dollar, of de euro, in te halen, maar een gemeenschappelijke munt voor de ASEAN-landen zou zeker in de toekomst kunnen concurreren met de renminbi voor betalingen in de regio.

Conclusies

ASEAN was vroeger een saai onderwerp, omdat er nooit iets gebeurde. Dat is duidelijk niet meer het geval. Het gaat niet meer om dominotheorieën, maar wel om wie de macht heeft in de regio. De politieke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat Vietnam Hillary Clinton, de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken in de eerste periode van Obama, vroeg het land te helpen tegen China! Vietnam voelt zich gesteund door bepaalde uitspraken van Hillary Clinton.³⁶ De Amerikanen willen niet één regionale macht; president Bush heeft dan ook destijds al de banden met India aangehaald, door *de facto* het recht van India op kernwapens te erkennen.

China is altijd strategisch bezig en voorziet zich ook van steun van landen als Cambodja, Laos en Myanmar, door daar grootscheeps te investeren en deze landen goedkope leningen aan te bieden. Vaak gaat dat gepaard met het verkrijgen van gunstige voorwaarden voor de onderlinge handel en investeringen, waarvan China dan weer meer dan evenredig profiteert. Net als in de Mekong River Commission (MCR, waar China slechts de status van waarnemer heeft), zijn de belangen van China niet gelijk aan die van de belangrijkste benedenstroomse landen, maar de meeste

landen tekenen geen bezwaar aan tegen dammenbouw in China of tegen China's expansiepolitiek in de Oost- en Zuid-Chinese zee, omdat ze, door hulp of handel, sterk van China afhankelijk zijn. Kredietbeoordelaar Moody rekende uit dat de export van ASEAN-landen naar China in tien jaar is gestegen van gemiddeld 7,3 naar 12,2% van hun totale uitvoer.³⁷ Dat maakt deze landen ook kwetsbaar als de Chinese economie zou haperen of als er om politieke redenen een boycot afgekondigd zou worden.³⁸ Deze cijfers bewijzen het ADB-verhaal dat de economische integratie niet tot veel grotere export binnen ASEAN heeft geleid.

Mahbubani concludeert dat "ASEAN provides a powerful microcosm of the great convergence that the world is experiencing".³⁹ Ik denk zelf dat de relaties tussen de ASEAN-landen zeer op de proef worden gesteld door China, maar een gemeenschappelijke vijand kan ze ook bij elkaar brengen. ASEAN is echter vooral belangrijk vanwege alle mogelijkheden tot dialoog die het faciliteert, zelfs met en tussen de drie noordelijke Aziatische naties: China, Zuid-Korea en Japan. De AIV benadrukt het politieke belang van het EU-ASEAN-partnerschap, maar zoals betoogd is het proces van economische en financiële integratie in de regio ook van groot belang.

NOTEN

- 1 Een eerdere versie werd op 15 januari 2014 gepresenteerd tijdens een bijeenkomst van de leden van de Indonesian-Netherlands Association en de Indonesian BENELUX Chamber of Commerce.
- 2 K. Mahbubani, *The great convergence, Asia, the west and the logic of one world*, New York: Public Affairs, 2013, blz. 38.
- 3 AIV, *Azië in opmars, Strategische betekenis en gevolgen*, Den Haag: Adviesraad Internationale Veiligheidsvraagstukken, 2013.
- 4 *Ibid.*, blz. 26.
- 5 I. Kaul, P. Conceicao, K. le Goulven & R.U. Mendoza (red.), *Providing global public goods*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- 6 P. Kennedy, *The rise and fall of the great powers*, New York: Random House, 1989.
- 7 J. Marin, *When China rules the world*, Londen: Penguin, 2009, blz. 459.
- 8 J. Holslag, *De kracht van het paradijs, Hoe Europa kan overleven in de Aziatische eeuw*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2014.
- 9 Mahbubani, a.w. *noot 2*, blz. 43.
- 10 *Japan Times*, 5 augustus 2014, blz. 2.
- 11 De Japanse pers werd uitgebreid aandacht besteed aan het Chinese beleid om vissersboten in het gebied uit te rusten met moderne communicatie-apparatuur.
- 12 *Bangkok Post*, 6 januari 2014, blz. 1.
- 13 P. van Dijk & G. Faber, 'Vooruitzichten voor het trans-Atlantisch handels- en investeringspartnerschap', *Internationale Spectator*, jrg. 67, no. 11, november 2013, blz. 56-60, i.h.b. 58.
- 14 *Jakarta Post*, 11 januari 2014, blz. 12.
- 15 *The Jakarta Post* (11 januari 2014, blz. 12) merkt op dat het beleid dat januari 2014 effectief werd "reinforces China's expansive territorial claims and violates international law, particularly the UN Convention on the Law of the Sea".
- 16 De Filippijnen benadrukken dat: "the law was contrary to a 2002 declaration that China has signed with the 10-member ASEAN to refrain from changing the status quo".
- 17 Vietnam heeft "its undisputable sovereignty over the Spratly and Paracel islands" tot uitdrukking gebracht en de Filippijnen hebben China om opheldering gevraagd.
- 18 *The Nation*, 6 januari 2014.
- 19 Mahbubani, a.w. *noot 2*, blz. 85.
- 20 *Viet Nam News*, 11 januari 2014, blz. 1.
- 21 *Viet Nam News*, 4 januari 2014, blz. 13.
- 22 M.P. van Dijk, 'Hou de Europese droom levend', in: E.J. Kaars Sijpensteijn (red.), *Europa en de wereld*, Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa, 2014.
- 23 *Jakarta Post*, 11 januari, blz. 6.
- 24 K. Van Hoestenbergh & M.P. van Dijk, 'Europese economische partnerschappen met ACS-landen: goede zaken?', *Internationale Spectator*, jrg. 59, no. 9, september 2005, blz. 471-476.
- 25 *The Strait Times*, 6 januari 2014, blz. 1-3.
- 26 Mahbubani, a.w. *noot 2*, blz. 193.
- 27 ADB, geciteerd in de *Bangkok Post*, 6 januari 2014, blz. 1.
- 28 *The Straits Times*, 11 januari 2014, blz. A28.
- 29 Mahbubani, a.w. *noot 2*, blz. 163.
- 30 Zie *NRC Handelsblad*, 9 december 2013; voorts *Internationale Spectator*, maart 2014, blz. 34-40 (analyses van Winand Quaadvlieg en Maarten Smeets).
- 31 *Financial Times*, 6 december 2013.
- 32 *Ibid.*
- 33 J. Stiglitz, *Making globalisation work*, New York: W.W. Norton, 2006, blz. 265.
- 34 *Japanese News*, 19 juli 2014, blz. 9. Een land kan zelfs aanspraak maken op het geld als er geen crisis is, mits de andere landen akkoord gaan.
- 35 *Financial Times*, 7 januari 2014, blz. 26.
- 36 F. Egberink, 'ASEAN, China's Rise and Geopolitical Stability in Asia', *Clingendael Paper*, No. 2, Den Haag, april 2011.
- 37 *Financial Times*, 4 juli 2014, blz. 20.
- 38 In het bijzonder Singapore, Thailand en Maleisië exporteren veel naar China. De export van o.a. Indonesië naar China bestaat voor een belangrijk deel uit grondstoffen, waardoor de ASEAN-landen ook nog een prijsrisico lopen wanneer de Chinese vraag vermindert.
- 39 Mahbubani, a.w. *noot 2*.

Geef lokale mensen een stem

Hoe wordt het Nederlandse overheidsbeleid rondom 'Samenspraak en Tegenspraak' een succes,

terwijl in veel landen de ruimte van maatschappelijke organisaties en NGO's onder druk staat?

Het is belangrijk dat de Nederlandse overheid en NGO's hier samen een antwoord op vinden.

We moeten samen zoeken naar manieren om de stem van lokale mensen te laten horen.

N.a.v. René Grotenhuis, 'Is de NGO als watchdog garantie voor verandering?', opiniestuk in de *Internationale Spectator*, juli-augustus 2014, blz. 58-61.

Het onderwerp 'pleiten en beïnvloeden en buitenlandse inmenging', waaraan René Grotenhuis in zijn bijdrage refereert, is van niet te onderschatten belang. Het is geen toeval dat de ruimte voor NGO's en maatschappelijke organisaties in veel landen afneemt. Soms is dit een negatief bij-effect van lokaal overheidsbeleid, maar vaak is het een bewuste keuze van overheden, zo blijkt uit uiteenlopende onderzoeken.¹ Veel maatschappelijke organisaties lijden onder steeds striktere wetgeving en administratieve regels. NGO's die opkomen voor landrechten en mensenrechten of die corruptie aan de kaak stellen, hebben te maken met bedreiging, intimidatie, stigmatisering en criminalisering.

Pleiten en beïnvloeden

ICCO Coöperatie werkt via lokale partnerorganisaties en het internationale netwerk ACT Alliance in 44 landen. Pleiten en beïnvloeden maken deel uit van een geïntegreerd programma, bedoeld om thema's als inclusieve economie en voedselzekerheid te ondersteunen en de juiste randvoorwaarden te creëren.

Grotenhuis merkt op dat de keuze voor pleiten en beïnvloeden de effectiviteit van een *top down*-benadering veronderstelt. Terecht stelt hij daar vragen bij. In de werkwijze van ICCO staan programmatisch werken, 'co-responsibility' en decentralisatie voorop. De kerngedachte hierachter is dat maatschappelijke organisaties wereldwijd steeds sterker worden en dat onze kracht juist ligt in het werken aan en vanuit de basis. Door mensen in de landen zelf een omgeving te bieden waarin hun stem gehoord kan worden. In veel landen verwerpen mensen bestaanszekerheid en bestaansrecht immers eerder ondanks dan dankzij de nationale overheid. Zo heeft pleiten en beïnvloeden bij de na-

tionale overheid in Zimbabwe de laatste jaren niet veel effect gehad. Toch weet het maatschappelijk middenveld in Zimbabwe, ondanks zware tegenwerking en repressie, hyperinflatie en politieke crisis, met de wilskracht van de gewone man overeind te krabbelen. Naast die *top down*-benadering, is *bottom up* zeker zo belangrijk.

Stemhebbend en stemgevend

Het Nederlandse 'polderen' kenmerkt zich door het feit dat alle betrokkenen worden gehoord en invloed hebben op het eindresultaat. Ons poldermodel kan zeker worden toegepast in ons internationale samenwerkingsbeleid. Om tot resultaat te komen is er soms eerst pressie nodig, om vervolgens de dialoog aan te kunnen gaan. Zowel hier als daar kan de 'carrot & stick'-benadering toegepast worden, zolang tegengestelde belangen altijd in het oog worden gehouden.

In de Nederlandse context ben ik vooral benieuwd naar de samenhang met de handelsagenda. Zeer recent liet zowel minister Ploumen als minister Timmermans weten de nadruk te leggen op economische diplomatie.² De vraag die steeds opduikt is: welk en wiens belang is hiermee gediend? Het belang van de armste groepen onder de lokale bevolking?; en hebben zij macht om hun stem gehoord te krijgen wanneer hun belang in het gedrang komt? Het versterken van de lokale 'claim making capacity' is voor ons dan ook een belangrijke taak. Die benadering slaagt alleen als lokale gemeenschappen zelf verwoorden wat zij willen, als ze direct hun stem laten klinken, want anders pleiten we in het luchtledige. Het maatschappelijk middenveld moet dus zowel stemhebbend als stemgevend zijn. Stemhebbend als onafhankelijke maatschappelijke organisaties; stemgevend door monddood gemaakte mensen een podium te bieden.

Marinus Verweij is voorzitter van de Raad van Bestuur van ICCO Coöperatie.

Hoe deze trend te keren?

Minister Ploumen pleit voor “het versterken van maatschappelijke organisaties in lage- en lage-middeninkomenslanden in hun rol als pleiter en beïnvloeder”. Deze doelstelling van het nieuwe beleidskader is interessant en gedurfd.

De vraag die Grotenhuis de Nederlandse maatschappelijke organisaties stelt, kan ook aan de Nederlandse regering voorgelegd worden: “Waar toe leiden uiteindelijk die klinkende eigenzinnige toon en de mooie belofte?” Het was de Keniaanse advocaat Maina Kiai, *UN-special rapporteur on peaceful freedom of assembly and association*, die meerdere malen publiekelijk de Nederlandse overheid bekritiseerde inzake haar steun aan Ethiopië in relatie tot de uiterst strenge NGO-wetgeving. Ethiopië, een land waar minister Ploumen vorig jaar nog vol enthousiasme over de kansen voor de BV Nederland vandaan kwam na een handelsmissie.³ Maar ik wil weten of er verder gekeken wordt dan de belangen van (Nederlandse) ondernemers. Is er aandacht voor het feit dat medewerkers van lokale partnerorganisaties van ICCO in de gevangenis zitten, vanwege hun kritische houding richting de eigen overheid? Spreekt Nederland de Ethiopische overheid aan op de afnemende politieke ruimte voor maatschappelijke organisaties in het land? Kiai roept de internationale gemeenschap op zich uit te spreken tegen repressieve wetten. Doen we dit niet, dan vatten regeringen die stilte op als vrijbrief om vergelijkbare wetten aan te nemen.⁴

Hier wordt het spannend in de aankomende strategische partnerschappen, als het aankomt op rugdekking onder moeilijke omstandigheden. In de paragraaf over ‘enabling environment’ staat: “Donoren en internationale (maatschappelijke) organisaties kunnen steun en rugdekking bieden onder moeilijke omstandigheden en op hun beurt pleiten en beïnvloeden om deze voorwaarden te verbeteren.”

Succes tegen de stroom in

Dat is een veelbelovende zin, maar de vraag is: hoe die steun te bieden? Het direct financieren van zuidelijke organisaties, zoals beoogd via het

Accountability Fund, wordt moeilijker gezien bovengenoemde trends. Politieke steun van het ministerie voor het werk van lokale partners in een kritische bilaterale dialoog met de lokale overheid, kan door die overheid verkeerd worden opgevat. Naast de belangrijke doelstelling van ‘Samenspraak en Tegenspraak’ om de capaciteit van lokale organisaties te versterken, zijn er enkele mogelijkheden om het Nederlandse beleid tot een succes te maken, ook tegen de stroom in. Wat nodig is:

- Pleit in bilaterale gesprekken en internationale fora tegen wetgeving die ruimte voor het maatschappelijk middenveld beperkt en benadrukt het recht om deel te nemen, inclusief vrijheid van vergadering en vereniging.
- Zorg voor voldoende capaciteit op de ambassades om deze agenda uit te voeren, zowel voor economische ontwikkeling als voor de omgang met mensenrechtenverdedigers en het maatschappelijk middenveld.
- Creëer ‘safe havens’ – soms letterlijk – en beschermingsmechanismen, zodat maatschappelijke organisaties hun werk kunnen blijven doen. Ook hier kunnen ambassades een belangrijke rol vervullen.
- Betrek het maatschappelijk middenveld (hier én daar) tijdig bij het ontwerp, de inhoud en uitvoering van beleid.
- Deel informatie tussen maatschappelijke organisaties (zowel lokale als Nederlandse) en de Nederlandse overheid, zodat de verschillende rollen bekend zijn en verbind lokale en internationale netwerken.
- Geef ruimte en luister naar kritische geluiden over de (positieve en negatieve) effecten van het Nederlandse overheidsbeleid.
- Stimuleer lokale fondswerving, bijvoorbeeld door training en kennis.⁵

Maatschappelijke organisaties en overheden kunnen en willen verschillende rollen spelen. Grotenhuis waarschuwt ervoor om niet alleen nieuwe verwachtingen te wekken, die de kiem van teleurstelling al in zich dragen. Daar heeft hij groot gelijk in. Het is aan de Nederlandse overheid én aan de maatschappelijke organisaties met wie ze in zee gaat aan te tonen dat ‘Samenspraak en Tegenspraak’ wel degelijk een verschil maakt, omdat het een stem geeft aan de mensen daar.

NOTEN

- 1 <http://carnegieendowment.org/2014/02/20/closing-space-democracy-and-human-rights-support-under-fire/h1by>
- 2 <http://www.nu.nl/politiek/3822041/diplomatie-gaat-zich-meer-inzetten-mkb.html>; zie ook ‘Beleidskader: Samenspraak en tegenspraak’: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2014/05/13/samenspraak-en-tegenspraak.html>
- 3 ‘Ploumen: “Hier wordt iedereen beter van!”’, *de Volkskrant*, 2 maart 2013.

- 4 Op 5 juni 2014 nog, in het door Amnesty georganiseerde debat “Who’s afraid of civil society”, met onder meer mensenrechtenambassadeur Lionel Veer.

- 5 Voor meer suggesties vanuit ACT Alliance en CIDSE: <http://www.cidse.org/content/general-content/cidse-and-act-alliance-overhaul-laws-restricting-civil-society-organisations.html>

Over de oorsprong van het ‘geschonken land’

Marc Jansen

Grensland. Een geschiedenis van Oekraïne.

Amsterdam: Uitgeverij G.A. Van Oorschot, 2014; 269 blz; € 24,90; ISBN: 978-90-282-6088-7

“Wat is Oekraïne? Een deel van het gebied behoort tot Oost-Europa, en een deel, een aanzienlijk deel, is door ons geschonken. Mocht het bij de NAVO komen dan zou Oekraïne ophouden te bestaan als staat. In dat geval zou Rusland de Krim en Oost-Oekraïne aanmoedigen zich af te scheiden.” Aldus de Russische president Vladimir Poetin in 2008 tegen zijn toenmalige Amerikaanse ambtgenoot George Bush jr. tijdens de NAVO-top in Boekarest. Historicus Marc Jansen gebruikt dit citaat in zijn boek *Grensland. Een geschiedenis van Oekraïne* om aan te tonen dat Moskou Oekraïne nooit echt heeft losgelaten. Inmiddels weten we ook dat Poetins woorden geen loos dreigement waren; dit bewijst wederom de grote actualiteitswaarde van historische kennis over deze regio.

Oekraïne is pas sinds 1991 onafhankelijk. Tot die tijd maakte het onderdeel uit van andere landen en kende het geen eigen nationaal geschiedverhaal. Inmiddels heeft de voormalige Sovjetrepubliek een eigen historische canon, maar volgens Jansen is deze verre van evenwichtig: “De veronachtzaming van het verleden van de ‘anderen’ staat in schril contrast tot de fraaie restauratie die Oekraïense historische monumenten ten deel valt.”

Jansen doet zelf wel een nadrukkelijke poging om een geschiedenis te schrijven die alle bewoners van Oekraïne omvat, inclusief de bevolkingsgroepen die uit dit gebied zijn verdwenen. Hij doet dit chronologisch en uiterst consciëntieus. We leren van hem dat het huidige Oekraïense territorium tot ver in de twintigste eeuw een multiculturele samenleving is geweest. Hieraan kwam een abrupt einde in de Tweede Wereldoorlog, toen eerst de nazi's de joden uitmoorden en vervolgens de Sovjets alle Polen en Duitsers liet deporteren. Voor het eerst in de Oekraïense geschiedenis bestond de bevolking uit Oekraïners, aangevuld met een minderheid Russen.

Tot die periode waren in de Oekraïense steden Polen, Joden, Duitsers, Russen en andere niet-Oekraïners eeuwenlang in de meerderheid. Oekraïners wonen vooral op het platteland, en velen van hen beschouwden zich in de eerste plaats *toetsji*, ‘die van hier’. Een breder Oekraïens nationaal zelfbewustzijn ontstond pas in de loop van de 19de eeuw en voor velen pas in de 20ste eeuw. De Russen noemden hen al die tijd kleinerend *Malorossy*, Klein-Russen, dat geen apart volk zou zijn, maar gewoon Russen met een eigen ‘Klein-Russisch’ dialect.

Als er al een rode draad in de Oekraïense geschiedenis valt te ontwaren, dan is het de complexe relatie met de Russen. Die vindt haar oorsprong in de eerste staat op Oekraïens grondgebied duizend jaar terug: Kiev-Roes. Zowel de Russen als de Oekraïners claimen deze als hun bakermat, ook kerkelijk. De inval van de Mongool-Tataren (13de eeuw) en de opmars van het Pools-Litouwse Rijk (14de eeuw) leiden echter tot een scheiding der geesten en het ontstaan van een afzonderlijke Oekraïense en Russische identiteit.

Een belangrijke rol daarbij spelen de Kozakken (vrijbuiters). Deze van oorsprong weggelopen Slavische lijfeigenen uit het Pools-Litouwse en Russische Rijk vestigen zich in de lege steppen aan de grenzen van deze rijken. Zie hier ook de oorsprong van de landsnaam Oekraïne: Oe Kraïne betekent ‘aan de grens’, ‘grensland’. Halverwege de 17de eeuw komt het zelfs kortstondig tot een eigen Kozakkenstaat, door de Oekraïners beschouwd als een tweede bakermat van hun geschiedenis.

In een poging zijn onafhankelijkheid tegenover de Polen te waarborgen, tekent Kozakken-hoofdman (*hetman*) Bohdan Chmelnytsky in 1654 een achteraf noodlottig verdrag met de Russen: het verdrag van Perejaslav. Vanuit Oekraïens gezichtspunt betreft dit een militair bondgenootschap tussen twee onafhankelijke staten. Maar volgens de Russen betekent dit de hereniging van Oekraïne met het ‘Russische moederland’. Vanaf dit moment zal Rusland langzaam heel Oekraïne gaan inlijven en russificeren, te beginnen met Oost-Oekraïne. Feitelijk heeft dit tot de onafhankelijkheid van 1991 geduurd.

Een aanzienlijk deel van *Grensland* handelt over dit proces. Na de Tweede Wereldoorlog komt er een einde aan de annexaties wanneer West-Oekraïne wordt toegevoegd tot Sovjet-Oekraïne en het land zijn huidige staatsgrenzen krijgt. Of toch niet helemaal. Het hoofdzakelijk door Russen bewoonde schiereiland de Krim – in de 18de eeuw door Catherine de Grote op de Ottomanen veroverd – is dan nog een Russische provincie en wordt pas in 1954 door Sovjetleider Nikita Chroesjtsjov toegevoegd aan de Socialistische Sovjet Republiek Oekraïne, ironisch genoeg ter ere van het 300-jarige jubileum van het Verdrag van Perejaslav.

Wanneer Oekraïne in 1991 onverwachts onafhankelijk wordt, stemt ook de Russische Krim hiermee in. Maar met steun van Russische parlementsleden beginnen Russische separatisten er zich al snel te roeren en roepen in 1992 de onafhankelijkheid uit. De toenmalige Russische president Boris Jeltsin steunt deze beweging uiteindelijk niet, waardoor de toenmalige Oekraïense president Leonid Koetsjma kans ziet de Russische separatistenbeweging onschadelijk te maken (1995).

In deze periode tekenen Rusland en Oekraïne twee akkoorden waarin Rusland de territoriale integriteit van Oekraïne erkent. Als tegenprestatie mag het gebruik blijven maken van de havenfaciliteiten bij Sevastopol op de Krim. Deze havenstad vormt al jaar en dag de thuishaven van de Russische Zwarte-Zeevloot. Maar zoals de actuele ontwikkelingen hebben laten zien, zijn deze akkoorden dus geen lang leven beschoren geweest.



Met *Grensland* heeft Jansen een erudiet werk geschreven. Hij heeft als eerste Nederlandse historicus de Oekraïense historie minutieus uitgezocht, waarbij hij ook uitgebreid en kritisch stilstaat bij de Oekraïense omgang met de eigen geschiedenis. Deze academische relativering zal hem niet bij iedereen even populair maken, maar getuigt wel van het hoge wetenschappelijke niveau van deze historicus.

Ondanks zijn academische werkwijze leest het boek van Jansen uiterst gemakkelijk. Dit is mede te danken aan zijn relativiserende schrijfstijl, met gevoel voor understatement. Bij menige zin verschijnt er een kleine glimlach op mijn mond. Twee voorbeelden: "In het Oekraïense parlement was men wel gewend aan een robbertje vechten op zijn tijd" en "Op deze (Russische) lepel stroop volgde echter spoedig een emmer venijn."

Niettemin staande de alomvattendheid van zijn onderwerp heeft Jansen ook voldoende oog voor de

tails en *couleur locale*. Deze komen vooral tot uiting in zijn veelvuldig gebruik van observaties van literaire schrijvers en dichters, die hij deels ook als chroniqueurs opvoert. De vele mooie citaten uit de werken van Konstantin Paustovski, Michail Boelgakov, Isaac Babel en Vasil Grossman verlevendigen zijn Oekraïense geschiedenis volop. Overigens had ik hier nog wel iets meer citaten willen lezen van niet-(Sovjet-)Russische, met name van Poolse en Oekraïense, schrijvers.

Al met al vormt *Grensland* een uiterst relevant en onuitputtelijk naslagwerk bij de actuele ontwikkelingen in Oekraïne. En mede dankzij de uitgebreide bibliografie, het geografische namenregister en het personenregister raak je er nooit in uitgelezen.

Karel Onwijn is historicus, voormalig Rusland-correspondent en auteur van *Dominicusreisgids Oekraïne* (2012).

Congo door een realistische en idealistische bril bezien

Dirk-Jan Koch

De Congo Codes.

Amsterdam: Prometheus / Bert Bakker, 2014; 278 blz.; € 19,95; ISBN: 978-90-3514-146-9

Lieve Joris en David van Reybrouck zijn de successchrijvers in de Nederlandse taal over Congo. Deze Vlaamse auteurs weten veel over dit enorme land dat ooit Belgisch was. Hun vlot leesbare boeken zijn vooral samengesteld rond hun reizen, persoonlijke ervaringen en vele contacten met Congolezen. Nu is er over Congo opnieuw een persoonlijke getuigenis op de markt (de Congo Codes), dit keer van de hand van een Nederlander, Dirk-Jan Koch, ontwikkelingsdeskundige en ex-diplomaat.

De *Congo Codes* is net als de boeken van Joris en Reybrouck een persoonlijke getuigenis. In het 'Woord vooraf' vertelt auteur Dirk-Jan Koch hoe moeilijk het is om binnen te komen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken – wie wil zo'n loopbaan niet? En hoe gemakkelijk hij geselecteerd wordt voor Congo – wie wil naar zo'n land? Hij vertelt ook over zijn overstap later naar een directiefunctie bij de NGO *Search for Common Ground*. Daardoor bevat zijn boek twee grote delen. Het eerste deel gaat over het werk van de diplomaat, het tweede over dat van de directeur.

Het eerste deel bevat veel analyses van ontwikkelingsvraagstukken, waarbij vooral de grondstoffenhandel centraal staat. Congo is rijk aan goud en diamanten, aan coltan, koper en tin. De strijd om de handel in die grondstoffen te domineren is groot en de inspanningen om die te regelen zijn uiterst moeilijk. Door certificatie van de oorsprong en degelijke controles kan de handel in bloeddiamanten en bloedmobieltjes verhinderd worden. Koch beschrijft met veel details hoe die strijd in de praktijk verloopt.



Op de ambassade

Maar ook andere kernproblemen, zoals ondervoeding, seksueel geweld, schendingen van mensenrechten, corruptie en veel ander onheil worden in het eerste deel van Kochs boek goed besproken aan de hand van zijn ervaringen ter plaatse. Door zijn doortastend begeleidingswerk van vele projecten als ambassadeur ziet en hoort hij veel, en dat beschrijft hij heel raak. Hij ziet ook wat de grote internationale instanties zoals de Wereldbank doen, maar ook nalaten te doen, en hoe omzichtig en dubbelhartig het beleid van vele westerse instanties is ten aanzien van het beleid en wanbeleid van de Congolese overheid.

Als ontwikkelingswerker: tropenjaren in Oost-Congo

Na zeven jaar diplomatie houdt Koch het voor gezien, deels uit onvrede met het gevoerde beleid, deels ook omdat hij naar het echte ontwikkelingswerk wil. Dat beschrijft hij in deel twee. Eigenlijk komt hij in een emotionele achtbaan terecht, in zijn echte tropenjaren, en dat samen met vrouw en kinderen, in Oost Congo. Veel minder verdienen en veel harder werken, veel minder veiligheid en veel meer spanning, dat is het lot van echte, actieve ontwikkelingswerkers in conflictgebieden.

Maar hij verliest de moed niet of toch niet echt. Ook al wordt hij (alsook zijn gezin) persoonlijk geconfronteerd met acute conflicten, met corruptie, met diefstal en met enorme, voortdurende verwarring. Deze vorm van ontwikkelingssamenwerking is namelijk hoogst verwarrend. Niet alleen op politiek vlak in Nederland, maar ook en vooral ter plaatse is de verwarring enorm door schrijnende gebeurtenissen en conflicterende inzichten.

Tussen scepsis en enthousiasme

Uit die verwarring haalt hij belangrijke lessen. Zijn studenten aan de universiteit van Kinshasa vragen

hem om te spreken over internationale tegenwerking in plaats van internationale samenwerking. En zo komt hij op pagina 248 van zijn boek tot het – voorlopig – besluit, dat het netto effect van internationale samenwerking uiteindelijk nul is. Terwijl hij tegelijk een warm pleidooi houdt voor meer hulp, voor meer echte en onbaatzuchtige ondersteuning van mensen in nood, in het bijzonder in Congo. Hij gelooft dat de internationale gemeenschap Congo er bovenop kan en moet helpen. Hoe slecht het er ook gaat, zonder internationale steun zou de situatie nog slechter zijn. Zo balanceert zijn boek voortdurend tussen scepsis en enthousiasme, tussen realisme en idealisme.

Op het concrete gebied van methoden en technieken pleit Koch voor meer zakelijke hulpverlening, voor “performance based financing”. Dit systeem wordt door Nederlandse ambassades vaak toegepast om meer zicht te krijgen op wat wel en niet werkt. In plaats van inputs aan te leveren wordt gestreefd naar het financieren van resultaten. Wie aantoonbaar dat iets werkelijk helpt, krijgt meer geld. Maar Koch stelt ook dat ontwikkelingswerk niet een technische taak is, maar uiteindelijk veel meer een zeer complex omgaan met identiteiten, verschillen, conflicten en, indien mogelijk, daarbij blijven zoeken naar verzoening. De organisatie waarvoor hij nu werkt, doet dat vanuit Nairobi met theater, met film, met expressie.

Koch schreef een prachtig en verwarrend boek over een uitermate verwarrend onderwerp. Zijn boek is geschikt voor een breed publiek. Het is tegelijk “verplichte lectuur” voor politici en studenten die zich buigen over wat ontwikkelingssamenwerking wel en niet moet of zou kunnen zijn of worden. Het boek biedt een indringend beeld van een verziekte samenleving waar het sleutelwoord overleven is, en gaat meteen een stap verder: wat kunnen wij doen?

De dramatische complexiteit van Congo komt door Kochs geëngageerde verhaal veel meer dichtbij. Noch Joris, noch Reybrouck slaagde erin hun belangrijke boeken over Congo te koppelen aan een visie op ontwikkelingssamenwerking. Koch doet dit wel. Dit boek verdient daarom vertaald te worden, zoals geopperd werd op de boekpresentatie bij de uitgever in Amsterdam. Misschien een Franse of Engelse editie, maar dan met wat minder persoonlijke anekdotes en iets meer uitdiepen van de centrale stellingen graag! Want dit boek smaakt naar meer. Dirk-Jan Koch zit niet stil in Nairobi. Wij kunnen van hem verwachten dat al snel nieuwe inzichten verschijnen. Met nul-effecten kan hij niet verder.

Karel van Hoestenbergh werkt voor de Kofi Annan Business School in Utrecht.

De visies van een filosoof en een politicus over Europa

Jürgen Habermas

Een toekomst voor Europa.

Amsterdam: Boom, 2013; 150 blz.; € 17,50; ISBN: 978-94-610-5985-7

Herman Van Rompuy

Europa in de storm.

Leuven: Davidsfonds Uitgeverij nv, 2014; 126 blz.; € 14,95; ISBN: 978-90-5908-540-4

Recent verschenen twee visies op Europa: van de Duitse filosoof Jürgen Habermas en de voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy. De kernvraag die in beide publicaties centraal staat luidt: hoe moeten we ons een voor nauwere samenwerking noodzakelijke, supranationale gemeenschap voorstellen die voldoet aan strenge democratische legitimeringseisen zonder zelf de gedaante aan te nemen van een staat.

Een toekomst voor Europa is een gelegenheidspublicatie. Het boekje is verschenen naar aanleiding van de toekenning van de Erasmusprijs in 2013 aan de Duitse filosoof Jürgen Habermas. Het bevat een tweegesprek dat Paul Schnabel met de laureaat voerde en een aantal recente publicaties en redevoeringen van Habermas. In vergelijking met het baanbrekende opstel *Zur Verfassung Europas* dat in 2011 verscheen (en in 2012 in Nederlandse vertaling onder de titel *Over de constitutie van Europa*), is de toegevoegde waarde van deze bundel beperkt.

Het belang van de bundel ligt eerder in de context waarin het is uitgekomen. *Een toekomst voor Europa* kan namelijk gelezen worden als een tegenhanger van het boek *Europa in de storm*, dat Herman Van Rompuy dit jaar deed verschijnen. Als eerste vaste voorzitter van de Europese Raad verkeert Van Rompuy bij uitstek in de positie om het verhaal over de redding van de euro en het in stand houden van

de Europese Unie van binnenuit te vertellen. Hij doet dat met verve en biedt inzicht in de manier waarop de onderscheiden instituties van de EU zich van hun respectievelijke taken kwijten.

Het hoogtepunt ligt in de besluitvorming met betrekking tot de instelling van een bankenunie door de Europese Raad en de reactie daarop van Mario Draghi als president van de Europese Centrale Bank. In een gesprek tussen Van Rompuy en Draghi dat direct na de besluitvorming over de bankenunie plaatsvond, omschrijft Draghi de besluitvorming als een “game changer”. Korte tijd later verraste Draghi de financiële wereld met de mededeling dat hij “whatever it takes” zou doen om de euro overeind te houden... en daar in een adem aan toevoegde dat iedereen ervan uit mocht gaan dat dit voldoende zou zijn. Die uitspraak vormde het keerpunt in de strijd voor het behoud van de gemeenschappelijke munt en veroorzaakte een herstel van vertrouwen op de financiële markten in de euro.

De kernvraag die in beide publicaties centraal staat, wordt door Habermas als volgt onder woorden gebracht: hoe moeten we ons een voor nauwere samenwerking noodzakelijke, supranationale gemeenschap voorstellen die voldoet aan strenge democratische legitimeringseisen zonder zelf de gedaante aan te nemen van een staat. In de terminologie die Van Rompuy in zijn rapport *Naar een echte*



economische en monetaire unie hanteert, gaat het erom de democratische bouwsteen van de gezamenlijke constructie inhoud te geven. Deze vraagstelling raakt het hart van de Europese samenwerking. Is het mogelijk de beginselen van democratie en rechtsstaat, waar iedere lidstaat aan moet voldoen, ook op de Europese Unie zelf toe te passen? Het gegeven dat de filosoof Habermas en de politicus Van Rompuy deze kwestie ieder in hun eigen bewoordingen aan de orde stellen, kan op zich al als symbool van een ontwikkeling in het denken over de Europese samenwerking worden gezien.

Vóór de afwijzing van de Grondwet voor Europa in 2005 werd de discussie over de toekomst van Europa gedomineerd door het dilemma of de EU een federale staat of een confederale statenunie zou moeten worden. De zogeheten “paradox van de finalité politique” verdeelde de antagonisten in die mate dat vooruitgang bij de samenwerking alleen geboekt kon worden indien en zo lang als het einddoel ervan niet aan de orde werd gesteld. Deze paradox is door de verwerping van de grondwet doorbroken.

Het Verdrag van Lissabon, dat in 2007 werd gesloten en twee jaar later in werking trad, maakt duidelijke

lijkt dat de EU geen staat wordt en evenmin als een unie van staten is opgebouwd. De EU wordt geen staat, omdat de soevereiniteit bij de lidstaten blijft (zij zijn “die Herren der Verträge”); de Unie is evenmin een vrijhandelszone, daar zij ook uit burgers bestaat, over een rechtstreeks gekozen parlement beschikt en een onafhankelijke hoogste rechter heeft. In het denkpatroon van de heersende leer der internationale betrekkingen kan de EU als organisatie van staten en burgers niet bestaan. De monetaire en financiële crisis die in 2008 uitbrak, kwam dus op een moment waarop de EU in een theoretisch vacuüm verkeerde. Zo bezien zei Merkel niets teveel toen zij in 2010 verklaarde: “Scheitert der euro, dan scheidt Europa.”

De storm in Europa is enigszins gaan liggen, maar de theoretische crisis van de EU is nog lang niet voorbij. De publicaties van Habermas en Van Rompuy dragen er ieder voor zich aan bij dat deze crisis wordt blootgelegd en dat de diepte ervan gepeild kan worden.

Jaap Hoeksma is jurist en staatsrecht filosoof.

Hoe het neoliberalisme alles kapot maakt(e)

Dan Stone

Goodbye to all that? The Story of Europe since 1945.

Oxford: Oxford University Press, 2014; 379 blz.; € 35,99; ISBN: 978-0-19-969771-7

Waar kwam het succes van de periode 1950-1973 ('de Gouden Jaren') in West-Europa vandaan? Hoe werd omgegaan met de erfenis van de Tweede Wereldoorlog en hoe werkte de Koude Oorlog door in Europa? Op deze en andere vragen werpt de Britse hoogleraar Dan Stone licht in zijn prachtig geschreven en uitdagende boek *Goodbye to all that? The Story of Europe since 1945*.

“There may, therefore, be ahead of us a long, silent process of semi-starvation, and of a gradual, steady lowering of the standards of life and comfort. The bankruptcy and decay of Europe, if we allow it to proceed, will affect every one in the long run, but perhaps not in a way that is striking or immediate. [...] We are at the dead season of our fortunes.” Aldus de beroemde econoom John Maynard Keynes in de herfst van 1919. Europa had net een gruwelijke oorlog uitgevochten en likte zijn wonden. Ruim 25 jaar later kon, in mei 1945, voor Europa dezelfde observatie worden gedaan. Europa lag in veel opzichten (opnieuw) in puin; Amerikaanse journalisten die vlak na de Tweede Wereldoorlog het continent doorkruisten, schreven dat het nooit meer goed zou komen.

Niets bleek echter minder waar. Rond 1950 was de eerste fase van de wederopbouw achter de rug en begon in West-Europa een periode van spectaculaire economische groei, onder andere in het in mei 1945 voor een groot deel verwoeste West-Duitsland, en toename van de welvaart, in het bijzonder in de jaren zestig. De periode tussen 1950 en 1973 staat niet voor niets bekend als ‘de Gouden Jaren’. Maar waar kwam dat succes vandaan? Hoe werd omgegaan met de erfenis van de Tweede Wereldoorlog en hoe werkte de Koude Oorlog door in Europa?

Op die vragen geeft de Britse hoogleraar Dan Stone antwoord in zijn prachtig geschreven en uitdagende boek *Goodbye to all that? The Story of Europe since 1945*. Stone zoekt de oorzaak voor de fenomenale economische groei en welvaart na 1945 in wat hij noemt “the anti-fascist consensus”. Daarmee bedoelt hij een brede verwerping van het fascistische verleden dat Europa zo getekend had. Hoewel er een groot verschil bestond tussen Oost- en West-Europa, is de herinnering aan de Tweede Wereldoorlog de sleutel tot het begrijpen van de geschiedenis van Europa na 1945. Dat conflict was niet alleen een conflict *tussen* staten, maar ook een ideologische strijd – zeker aan het Oostfront – en een conflict *binnen* staten: “In every state there was a mini-war going on” (blz. 3), die zeker niet ophield in mei 1945.



In West-Europa werd de nieuwe antifascistische consensus minder zwaar opgedrongen – Stone spreekt van een “consensus of silence” – dan in Oost-Europa. Voor de Sovjetunie was haar overwinning in de Tweede Wereldoorlog – ten koste van ongeveer 25 miljoen doden – van groot belang voor het zelfbeeld: “The war dramatically transformed communism’s myth of origins, with the cult of the Great Patriotic War largely supplanting even the cult of the October Revolution.” (blz. 35)

‘Les trentes glorieuses’ resulteerden in West-Europa in een ongekennde vooruitgang in de levensstijl van mensen, niet alleen materieel, maar ook wat betreft gezondheidszorg, levensverwachting, toegang tot werk en vrije tijd. Stone zoekt de verklaring daarvoor onder andere in een sterke organisatie van arbeid, een kernwaarde van de naoorlogse consensus. Het welvaartskapitalisme was een ‘beloning’ voor de arbeiders, maar werkte ook op een andere manier. Als het fascisme begrepen werd als een gevolg van het kapitalisme in crisis, “then regulating the capitalist economy so that all sections of society have a stake in it and benefit from it can be understood as a way of responding to the disaster wrought by fascism, preventing its repeat.” (blz. 83)

In de jaren zeventig kwam er echter een einde aan de naoorlogse consensus, zo stelt Stone. In dat decennium – volgens de auteur veel belangrijker dan de jaren zestig of ‘1968’ – werden de economie en samenleving als gevolg van de oliecrisis en de economische stagnatie opnieuw vormgegeven. Over die verandering is Stone allerm minst te spreken, en zijn boek heeft dan ook geregeld een boze toon. De grote boosdoener is het neoliberalisme, dat zeker na het

einde van de Koude Oorlog door velen tot de nieuwe ideologie werd verheven, met alle gevolgen van dien. Keynes werd vanaf de jaren zeventig afgedankt en er startte een campagne om de staat steeds meer in diskrediet te brengen, een tendens die ook aan Nederland allesbehalve voorbij is gegaan.

Het idee dat alles maar aan ‘de markt’ moet worden overgelaten, is volgens Stone een *gotspe*, en hij stelt vast dat ook links die roep niet kon weerstaan: “A broader change is afoot that will have Hayek [de grote neoliberale econoom/ideoloog, M.L.] laughing in his grave.” (blz. 292) Het afwijzen van de antifascistische consensus heeft volgens Stone grote gevolgen, onder andere de opkomst van rechts-populistische partijen als de PVV. De auteur is somber over de toekomst en stelt zelfs dat, als de huidige, neoliberale trend niet gekeerd wordt, Europa in 2039 – inderdaad: honderd jaar na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog – “will once again march the continent into the abyss”.

Hoewel Stone de zaken af en toe wat al te zwart-wit stelt, heeft hij een zeer overtuigend boek geschreven, vol met prachtige observaties en zinnen als “The GDR was a corpse; it remained only to bury it.” (blz. 224) Stone’s tirade tegen het uithollen van de financiering van het onderwijs, met name universiteiten, maar zeker ook van de verzorgingsstaat, is overtuigend geschreven. Stone werpt al met al een verfrissende blik op een fascinerend onderwerp.

Martijn Lak is historicus en gespecialiseerd in de Nederlands-Duitse economische relaties. Hij publiceert regelmatig in zowel Nederlandse als internationale vakbladen.

Nieuw Verschenen
Joris Kreutzer

The Improbable War: China, the United States and the Logic of Great Power Conflict.

Christopher Coker

Londen: Hurst & Co Publishers, 2014; 240 blz.; € 30,50; ISBN: 978-1-8490-4396-0



De Britse politicoloog Christopher Coker stelt in *The Improbable War* dat een gewapend conflict tussen de Verenigde Staten en de Chinese Volksrepubliek niet uitgesloten kan worden, hoe onwaarschijnlijk dat nu misschien ook klinkt. In de lente van 1914 leek een oorlog tussen de grote staten ook onwaarschijnlijk. Toch brak er een wereldoorlog uit. De lessen die uit deze oorlog getrokken worden, zijn volgens Coker vaak de verkeerde. Hij noemt de neiging om de rationaliteit van mensen te overschatten één van de belangrijkste vergissingen. Mensen baseren hun handelen vaak niet op een rationele overweging van hun belangen. En dat geldt ook voor staten. Objectief gezien is een gewapend

conflict tussen China en de Verenigde Staten in geen van beider belang. Toch betekent dat niet dat er een dergelijk conflict niet kan uitbreken.

Alle grote oorlogen van de afgelopen driehonderd jaar gingen in hun kern over de normen en regels van het internationale systeem. Na het einde van de Koude Oorlog waren de Verenigde Staten lange tijd de belangrijkste wereldmacht. Met de terugkeer van China als mondiale wereldmacht krijgt de wereld opnieuw te maken met twee supermachten, die totaal verschillende waarden aanhangen. In een situatie waarin de huidige status quo tegenover een opkomende nieuwe speler komt te staan, is er altijd het risico van conflict. Een dergelijk conflict is volgens Coker te vermijden als Beijing en Washington beide een duidelijke strategie afspreken om dit te voorkomen. Maar daar ontbreekt het nu helaas aan, aldus Coker.

Organized Crime in Mexico: Assessing the Threat to North American Economies.

Cameron H. Holmes

Dulles: Potomac Books, 2014; 184 blz.; € 15,-; ISBN: 978-1-6123-4662-5



De ondergang van de grote Colombiaanse drugskartels in de jaren '90 van de vorige eeuw heeft ertoe geleid dat de Mexicaanse drugskartels steeds machtiger zijn geworden. Deze Mexicaanse criminele organisaties domineren nu de grootschalige handel in illegale drugs. De arrestatie van belangrijke kartelleiders heeft een machtsvacuum gecreëerd die tot een machtsstrijd heeft geleid. Het gevolg is een drugsoorlog in het noorden van Mexico, die naar schatting meer dan honderdduizend doden heeft geëist.

Cameron H. Holmes, een Amerikaanse openbaar aanklager, verdiept zich in de georganiseerde misdaad in het grensgebied van Mexico en de Verenigde Staten en beschrijft de gevolgen hiervan voor beide landen. Hij stelt dat de machtige criminele organisaties die in het grensgebied opereren een bedreiging vormen voor de economie,

zowel in Mexico als in de zuidelijke Amerikaanse staten. Om deze organisaties een halt toe te roepen, is er volgens Holmes een nieuwe strategie nodig. Men moet op een andere manier over het probleem gaan denken en er moeten andere maatregelen genomen worden. Holmes zoekt de oplossing in de relatie tussen de drugskartels en het bedrijfsleven.

De drugskartels zouden de legitieme Mexicaanse bedrijven niet meer in een wurggreep moeten kunnen houden, want hierdoor wordt de economie ondermijnt. Omdat de Mexicaanse economie zo vervlochten is met de Amerikaanse, heeft de wurgende invloed van de drugskartels ook een negatief effect op de economie van de Verenigde Staten. Het inperken van de macht van de drugskartels zal een positief effect hebben voor de welvaart in beide landen. Hoe positief, zal afhangen van het vermogen van de overheden om de drugskartels aan banden te leggen.

Ruling Russia: Authoritarianism from the Revolution to Putin

William Zimmerman

New Jersey: Princeton University Press, 2014; 344 blz.; € 22,50; ISBN: 978-1-4008-5018-1

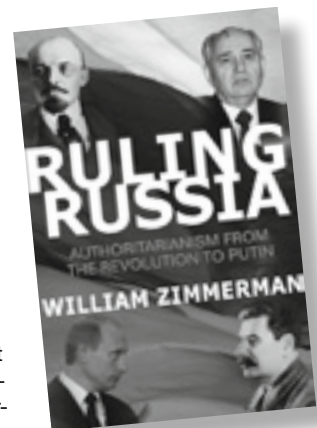
Toen in 1989 de Berlijnse Muur viel en twee jaar later de Sovjetunie ophield te bestaan, hoopten velen dat er een einde zou komen aan eeuwen van Russische autocratische overheersing. Maar het Rusland van de 21ste eeuw lijkt zich steeds meer van democratie af te keren. Onder het regime van Vladimir Poetin hebben Russen steeds minder in te brengen.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse politicoloog William Zimmerman de oorsprong van de moderne Russische politiek, van de Oktoberrevolutie tot het presidentschap van Poetin. Zimmerman beschrijft de complexe overgang van een communistisch systeem naar een moderne republiek en legt uit waarom de democratisering van Rusland zou goed als mislukt is.

Hij stelt dat de Sovjetunie in de jaren '30 van de vorige eeuw een totalitair systeem was, dat zich na de dood van Stalin geleidelijk aan in de richting van een

normaal autoritair systeem bewoog. Dit autoritaire systeem ontwikkelde zich na de val van de Sovjetunie tot een staat met meer openheid en vrijheid. In het eerste decennium van de 21ste eeuw werd dit weer teniet gedaan. Het Rusland van nu is weer op de weg terug naar een autoritair systeem.

Na de oorsprong van het huidige Russische systeem beschrijft Zimmerman de toekomst van het Russische politieke systeem. Hij acht het onwaarschijnlijk dat Rusland binnen afzienbare tijd verwordt tot een totalitaire staat, maar een democratisch Rusland vindt hij ook geen erg waarschijnlijk scenario. Zimmerman is van mening dat Rusland de komende jaren op een autoritaire manier geregeerd blijft.



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 weten-

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

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, EGMONT, 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. 070-3282002
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Sico van der Meer (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, J.M. Nuijens,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
S. Slingerland, 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 € 67,75
Instellingsabonnement € 80,50
Studentenabonnement € 52,25
SIB Startersabonnement € 25,75
CLIO Startersabonnement € 25,75
Buitenland Particulier abonnement € 97,25
Buitenland Instellingsabonnement € 110,95
Buitenland Studentenabonnement € 76,50
Buitenland Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk. Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

Dat kan via: www.tablisto.nl
losse nummers: € 7,99
jaarabonnement: € 49,99

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de mogelijkheden bij de afdeling Verkoop Tijdschriften van Koninklijke Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl of 0592 379571.

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 verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

©2014, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.

Nederlandse
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor vak en wetenschap



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van actuele vraagstukken in de wereldpolitiek en zo uw inzicht vergroten in de complexe wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

Al 60 jaar het enige onafhankelijke maandblad in Nederland en Vlaanderen voor iedereen die belangstelling heeft voor actuele ontwikkelingen in de wereldpolitiek.

www.internationalespectator.nl



Titel: *Karama has no walls*
Productie: Setara Films & Hot Spot Films
Regie: Sarah Ishaq
Met onder meer: Abdulwahed Al Muati, Khaled Al Harazi, Saleem Al Harazi, Nasr Al Namer, Khaled Rajeh
Genre: Documentaire
Jaar: 2012
Speelduur: 26 min.
Taal: Arabisch
Ondertiteling: Engels
Nu verkrijgbaar via: iTunes (US)

De dag die Jemen zou veranderen

Op 18 maart 2011 staat *Change Square* in brand. Wat begint als vreedzame vrijdagprotesten, eindigt in een bloedbad. Soldaten en *baltayijas*, huurlingen, wachten het einde van het vrijdaggebed af – dat nog wel – voordat ze het vuur openen op de demonstranten. ‘*Tak tak tak*’, klinkt het van de omringende balkons; de jonge mannen op straat zitten als ratten in de val. Het resultaat: ten minste 50 doden en een land in shock.

Cameramannen Nasr en Khaled waren erbij. Zij filmde het straatgeweld en interviewden twee vaders van omgekomen jonge mannen. Het levert rauwe en indringende beelden op, met her en der mooie details, zoals de gele papiertjes die de demonstranten omhoog houden. Die dag zou president Ali Abdollah Saleh een gele kaart krijgen: hij kreeg nog één kans. Aan het einde van de dag is dat wel anders.

De documentaire *Karama has no walls* geeft niet alleen een goed beeld van het geweld van die dag, maar ook van de armoede van het land. De plastic slippers en armoedige kleding van de jongens stralen van het scherm af. Het zijn de wanhopige jongeren die het kanonnenvoer vormen, niet de studenten die thuis zitten te twitteren. In zoverre is *Karama has no walls* ook een belangrijk document.

Wat we niet zien in de film, is het gekonkel achter de paleisdeuren, die vrijdagavond. Wat denkt Saleh, als duidelijk wordt dat de zaak op *Change Square* totaal uit de hand is gelopen? Was dit zijn bedoeling of vraagt hij zich af of dit wel zo verstandig was? Heeft hij zichzelf niet in de voet geschoten met deze actie? Dat laatste lijkt het geval.

Saleh kon tot die dag – ruim een maand na het begin van de opstand in Jemen – nog rekenen op de steun van het Westen. Hij had de demonstranten grotendeels hun gang laten gaan, hard ingrijpen deed hij niet. Zowel de Amerikanen als de Europeanen bleven hem steunen. Ze lieten wel doorschemeren dat ook deze president – in navolging van Ben Ali en Mubarak – na 33 jaar misschien maar eens het veld moest ruimen, maar echte druk werd niet op hem uitgeoefend.

Het Westen was bang dat een vertrek van de notoir onbetrouwbare, maar niet overreligieuze, Saleh zou leiden tot een machtsovername van islamitische *hardliners*. Saleh was, vooral voor de Amerikanen, belangrijk in de strijd tegen al-Qaida. Of een nieuw regime zijn grenzen ook zou openstellen voor Amerikaanse *drones* en *marines* was nog maar de vraag.

Na die vrijdag begint de steun af te brokkelen. Het zal weliswaar nog maanden, een aanslag op zijn leven en eindeloze onderhandelingen met de Saoedi's duren, tot Saleh gaat. Maar hij gaat. Voor de regisseuse van *Karama has no walls*, Sarah Ishaq, staat het als een paal boven water: “Die vrijdag was het begin van het einde van het autoritaire, corrupte en onderdrukkende Saleh-tijdperk.”

Ook in een ander paleis wordt die avond van vrijdag 18 maart 2011 waarschijnlijk druk overlegd. Generaal Ali Mohsin, tot dan toe Salehs militaire steunpilaar, grijpt het bloedbad van die dag aan om zich van Saleh af te keren. Dat heeft waarschijnlijk meer te maken met opportunisme dan met medelijden, maar vanaf dat moment staan hij en zijn mankrachten, grofweg de helft van het Jemenitische leger, lijnrecht tegenover Saleh.

Gesteund door de ‘overlooppgeneraal’ en gedreven door collectieve woede en vastberadenheid, zwellen de demonstraties na die fatale vrijdag tot enorme proporties aan. Op 23 november 2011 is het zover: Saleh draagt de macht over aan zijn vicepresident en partijgenoot Abdu Rabu Mansour Hadi. De jongens die hun leven lieten hebben het niet meer meegemaakt, maar een van hun vaders verwoordt het als volgt: “Anwars leven is niet verspild, Anwar en zijn vrienden ontketenden een revolutie.”

Dit is waar de documentaire eindigt. Maar het verhaal niet. Want is dat wel zo? Ontketenden Anwar en zijn vrienden een revolutie? Wie ruim drie jaar later naar Jemen kijkt, kan daaraan twijfelen. Een president die wel wil, maar niet kan. Een nationale dialoog van veel woorden, maar weinig daden. Een economie op sterven na dood, toenemende onveiligheid en een bevolking die moe is van de dagen zonder elektriciteit, zonder vooruitzicht.

Regisseuse Sarah Ishaq ziet ook in dat vrijdag 18 maart 2011 weliswaar het einde van Saleh betekende, maar ook het “begin van een ander, wellicht catastrofaal tijdperk”. Misschien moet het eerst nog veel slechter gaan, voordat het eindelijk goed kan komen, denkt ze. Dat is volgens haar niet onmogelijk: “Ik geloof dat het Jemenitische volk over zoveel veerkracht, spirit en vindingrijkheid beschikt, dat het deze moeilijke periode aankan.”

Misschien heeft ze gelijk. Onlangs verscheen de Jemenitische variant van de video's die wereldwijd gemaakt worden op de mega-hit *Happy* van Pharrell Williams. Gemaakt door een groepje getalenteerde filmmakers straalt *Happy Yemen* optimisme, humor, durf en bevrijding uit. En dat is, drie jaar na de dag die door *Karama has no walls* zo mooi in beeld wordt gebracht, een lichtpuntje. “Een bloemetje in het asfalt,” zouden de Jemenieten zeggen.

Judith Spiegel is correspondent voor (o.m.) NRC, NOS, Elsevier, VPRO en schrijfster van *Een hoofddoek tegen kogels*, een boek over Jemens opstand en de aanloop daar naartoe.