

INTERNATIONALE

Spectator

De internationale positie van Nederland

Nederlands gewicht op wereldschaal onder de loep

Nederlands invloed in de Europese Unie

'Nederland Gidsland' *revisited*

Democratisch gehalte van Nederlands buitenlands beleid

Energiediscussie aan beide zijden van de Atlantische Oceaan

Balkanbeleid internationale gemeenschap op de schop

De tweede *intifada* en interne Palestijnse politiek



Jaargang 55, nr 7/8, juli-augustus 2001

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk,
E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 105,60/ € 48,00 per jaar
studenten (max. 5 jaar) f 85,80/ € 39,00
studenten-startersabonnement (1 jaar)
f 49,50/ € 22,50
instelling f 121,00/ € 55,00
buitenland f 151,80/ € 69,00/ \$ 76
studenten f 127,60/ € 58,00/ \$ 64
instellingen f 171,60/ € 78,00/ \$ 86
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij
voor 1 december schriftelijke opzegging heeft
plaatsgehad.

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud juli-augustus 2001

COBY VAN DER LINDE

Energie en milieu in aller belang 349

ROB DE WIJK

Balkanbeleid van de internationale gemeenschap op dood spoor 351

NEDERLAND KOPLOPER OF GIDSLAND?

A. VAN STADEN

Het onweegbare opnieuw gewogen:
Nederlands gewicht in de internationale schaal 354

HANS H.J. LABOHM

Nederland in de internationale pikorde 361

LEENDERT JAN BAL

De invloed van Nederland in de Europese Unie:
enkele impressies op transportgebied 368

ALFRED PUPERS

Gidsland achter de dijken 372

BAS DE GAAY FORTMAN

Nederland gidsland in Noord-Zuidbetrekkingen? 375

LEO VAN MAARE

Niet Nederland, maar de Wereldbank kan beter stoppen
met ontwikkelingshulp 380

WARD FERDINANDUSSE

Kosovo en het democratisch gehalte van Nederlands
buitenlands beleid 383

HANS SCHIPPERS

De tweede *intifada* en het Palestijnse politieke spectrum 388

BESPREKINGSARTIKEL

A.C.G.M. ROBBEN

Zorreguieta: méér dan technocraat
RESPONS 395

MICHEL BAUD

De interpretatie van het beeld van de positie van Zorreguieta 398

BOEKBESPREKINGEN

BERT KREEMERS OVER

Journalistiek op het randje 399

J.R. SOETENHORST OVER

Scherpenzeelprijs is goed terechtgekomen 400

ANIQUE VAN GINNEKEN OVER

Aspecten van geschiedenis van de diplomatie 401

DANIEL PRINS OVER

Ontspoorde internationale betrekkingen 403

ROB ASPESLAGH OVER

Indonesië: 'radeloos, redeloos en reddeloos' 404

LEONTINE VISSER OVER

Het buitenland en de mensenrechten in Indonesië 407

JOHN KLEINEN OVER

Nieuw licht op Dien Bien Phu-debâcle 408

MARCEL RUTTEN OVER

Tropisch Afrika vanuit een geografisch perspectief 411

P.S. VAN KONINGSVELD OVER

Islam en grondrechten 412

BOEKAANKONDIGINGEN 415

AGENDA 397

SUMMARIES

Omslag

Rob de Wijk

concludes that the policy of the international community vis-à-vis the Balkans is in deadlock. The envisaged peaceful, democratically governed and multi-ethnic Balkans did not come about. On the contrary, there is a virtual threat of desintegration. As regards possible solutions to break the deadlock, the author, from two recent meetings in Belgrade and Brussels in which politicians and experts from the region, NATO countries and Russia participated, draws the conclusion that there are two schools of thought. The first school argues that the agreements made (i.e., the Dayton Accords and Security Council Resolution 1244) should be complied with more strictly. The second school advocates a comprehensive and more flexible approach. The Balkan peace process needs a new dynamic that would more closely correspond to demands of local leaders, in particular as regards redrawing of maps. This second school is likely to win the argument.

A. van Staden

evaluates the international position of the Netherlands, and in particular addresses the question to what extent Dutch opportunities to stimulate desired developments or to obstruct undesired ones in international affairs and in the evolution of the European Union have witnessed a positive or negative evolution. He concludes that during the last two decades the margins of Dutch foreign policy have become narrower. Hence, more than before it is advisable not to give way to illusions about the weight of the Netherlands position. Over-estimation of national capacities will only result in frustration. Nevertheless, it remains worthwhile - in view of the scope of the country's interests and the continued tendency within Dutch society to promote universal values - to consider how such margins that can still be perceived could be fleshed out most effectively.

Hans H.J. Labohm

in order to assess the international position of the Netherlands, surveys the Dutch rankings in several world tables, such as the socio-economic indices (Gross National Product, economic growth, competitiveness, development assistance, climate for investment, etc.), the UNDP's Human Development Index, and the Corruption Perception Index. He also discusses to what extent Dutch officials are occupying prestigious positions in international monetary and economic institutions. The conclusion is that today the Netherlands are holding respectable positions in the world rankings, but that its economic potential could be more effectively used in order to retain or even improve that position in the future.

Leendert Jan Bal

presents his personal impressions of the negotiating process in the European Union, in particular the Dutch participation in the preparatory work of the Council of Transport Ministers. He deals with the clichés which have developed in the elaboration of the Netherlands' performance in the EU's decision-making process, such as the obscure, slow and complicated procedures, the need to establish coalitions, the Dutch struggle with its perceived role as a medium-sized member state; the lack of Dutch representation in Brussels, and Dutch bungling in the lobby circuit. Out of it all emerges the picture of a relatively strong position of the Netherlands in EU transport matters, a position which is primarily determined by its structural weight as an important transport and distribution country.

Alfred Pijpers

takes a critical look at the moral highgrounds successive Dutch governments pretend to represent in social and cultural ethics. In the domestic debate Dutch foreign policy is often presented and legitimized in terms of being a 'beacon' or 'model' for other countries. The expression *gidsland* [model country] is used by politicians who want to emphasize the leading role of the Netherlands in such matters as development aid, peacekeeping operations, human rights, or social reform. In this brief essay it is pointed out that this *gidsland* concept is more likely meant

for domestic consumption than for foreign export. Dutch coalition governments often take refuge to the moral highgrounds in order to cover up serious internal policy differences. Hence, the unique Dutch legislation on drugs, family law, prostitution, or euthanasia of recent years has not been designed to become a model for the world, but rather as a set of ethical instruments to paper over some serious contradictions of the present socialist-conservative coalition government.

Bas de Gaay Fortman

claims to have coined the concept of *Nederland gidsland* (the Netherlands: model country, or: leading/guiding country) in an article in the *Internationale Spectator* in February 1973, when he was leader of a new, small, progressive Christian-inspired radical political party. In this essay he looks back and assesses the idea of the Netherlands as a guiding country in international affairs and foreign policy, taking a critical account of the role of the Netherlands in North-South relations and development cooperation, concluding that the concept of a vanguard function soon lost any sense with the failure of the efforts to establish a New International Economic Order (NIEO), and discussing whether Dutch participation in poverty alleviation, the global environment debate and human rights policies can indeed be labelled models of international behaviour in these areas.

Leo van Maare

discusses the future role of the World Bank in the so-called middle-income countries in light of the conclusions of last year's report of the Meltzer Commission. The author finds that the World Bank's arguments for its continued financial involvement in the middle-income developing countries are flawed and that an increased selectivity in development cooperation, focussing on the poorest developing countries, is required. The Netherlands government, with its long history and credentials of supporting multilateral organizations, is in a good position to advocate such a radical change in the policies of the World Bank for the benefit of poverty eradication world-wide.

Ward Ferdinandusse

discusses the public accountability of Dutch involvement in the NATO action in Kosovo in light of the traditionally undemocratic character of the realisation and evaluation of foreign policy. He notes that in the government's 'Kosovo Evaluation' not all information has been made public. Furthermore, important information from the report of the parliamentary Bakker Committee has remained without consequences, such as the passing over by the ministers concerned of three warnings from their staff regarding the illegitimate character of the NATO action. The author concludes that this lack of openness seriously harms the quality of foreign policy in the long run.

Hans Schippers

looks into the reasons for the outbreak of the second Palestinian intifada. He surveys the Palestinian political landscape, in which figure numerous groups and factions with widely divergent perceptions on the feasibility of resuming the peace process. In the middle of them all, Yasser Arafat, the guerrilla-leader/politician who has to survive the difficult circumstances of the Arabian politics. The second intifada is now a year old and seems to lose its strength and, foremost, its direction. Today it is a kind of chaotic mini-guerrilla on an individual as well as a group basis, in which members of the Tanzim, the military arm of Fatah, and the extremists of Hamas have taken centre stage. Arafat may return to the negotiating table, but not before a broad consensus within the Palestinian camp is reached on the cessation of the present intifada.

Energie en milieu in aller belang

COBY VAN DER LINDE

HET ENERGIEBELEID IS WEER TERUG VAN WEGGEWEEST. In een tijdsbestek van zes maanden hebben zowel de Europese Unie als de Verenigde Staten de energiediscussie nieuw leven ingeblazen. Op 17 mei jl. presenteerde de Amerikaanse vice-president Dick Cheney het rapport *National Energy Policy* aan president George W. Bush. De Europese Commissie ging de Amerikanen eind november vorig jaar voor met een groenboek, getiteld *Towards a European strategy for the security of energy supply* [Com (2000)769].

Waar komt de plotselinge aandacht voor de energieaanvoer vandaan na de vele jaren van relatieve verwaarlozing? De afgelopen 10-12 jaar was het beleid immers nagenoeg geheel gericht op de milieuaspecten van het energieverbruik. Deze aandacht voor milieu kon zich ontwikkelen door de relatief lage energieprijzen in de periode 1985-1999. In deze periode werd de aanvoer van energie niet als problematisch ervaren, de toestand van het milieu wel. Nu het vertrouwen in de toekomstige energieaanvoer om allerlei redenen danig is verstoord, dreigt het beleid om te slaan, althans in de Verenigde Staten onder het bewind van Bush Jr., in een richting die contrair is aan de internationale milieuafspraken.

Een al te drastische ommezwaai zou onfortuinlijk zijn, maar als het effect van de hernieuwde aandacht voor de energievoorziening zou resulteren in een geïntegreerde visie op het milieu- en energiebeleid, dan zou dat een goed en tijdig resultaat zijn. De economische en strategische gevolgen van het milieubeleid zijn immers onmiskenbaar groot voor zowel de energie-consumerende als de energie-producerende landen.

De internationale milieu-inspanningen moesten in 2000 culmineren in concrete afspraken over de manier waarop de zg. Annex-I-landen (voornamelijk OESO-landen) de doelstellingen, zoals verwoord in het Protocol van Kyoto, zouden verwezenlijken. De effecten van de milieumaatregelen op de internationale energiemarkten zijn niet gering en evenmin onomstreden. De concurrentiekracht van energie-intensieve of, beter gezegd,

CO₂-intensieve sectoren zal erdoor veranderen, te meer daar alleen de Annex-I-landen maatregelen moeten nemen. Zo zetten de Verenigde Staten onlangs vraagtekens bij het feit dat China en India in de toekomst geen beperkende maatregelen hoeven te treffen, terwijl zij in potentie een grote bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de werelduitstoot van CO₂. Gevestigde belangen in zowel energie producerende als in energie consumerende landen zijn in het geding; deze belangen waren debet aan de lange onderhandelingen over de wijze van terugdringing van de uitstoot. De onderbelichting van de effecten op de diverse energiesectoren in de internationale milieuonderhandelingen komt nu als een boemerang terug.

De Verenigde Staten hebben zich op grond van politieke binnenlandse tegenstellingen en de toenemende problemen op de binnenlandse energiemarkt in maart van dit jaar uit de onderhandelingen over het Protocol van Kyoto teruggetrokken. De hoge olieprijs in 2000 maakten enkele knelpunten zichtbaar in de internationale energievoorziening. Vooral in de Verenigde Staten ontstonden lokale logistieke problemen in de aanvoer van huisbrandolie, waren er grote prijsspieken in benzinemarkten als gevolg van lokale milieumaatregelen en bleek in het najaar van 2000, onder druk van hoge gasprijzen, de liberalisering van de elektriciteitsmarkt in Californië ernstige gebreken te vertonen. De Amerikaanse energiesector leed door groeiende beleidsinconsistentie aan onderinvesteringen in de energievoorziening. Bovendien voedde het produktiebeperkend beleid van de OPEC de zorgen over de olopemde importafhankelijkheid. Energie werd een belangrijk onderwerp in de verkiezingsstrijd.

Het complex van hoge prijzen, gebrek aan capaciteit en onvolmaakte logistiek, alsmede onvolkomenheden in de marktregulering had ook gevolgen voor andere markten, zoals de Europese. Hoge prijzen van ruwe olie, de zwakte van de euro ten opzichte van de dollar en de Amerikaanse vraag naar geraffineerde produkten stuwden de Europese prijzen omhoog. In Europa, waar

een vergroening van het belastingstelsel op gang was gebracht, protesteerden de vervoersector en de consumenten vooral tegen de hoge heffingen en accijnzen, die de prijzen voor eindgebruikers extra hoog maakten. De OPEC-landen speelden hier fijntjes op in, omdat ook de voorgenomen milieumaatregelen vooral behaald moeten worden met prijsverhogende maatregelen. De OPEC protesteert al lange tijd tegen het toe-eigenen van inkomsten uit olieverbouw door overheden in Europa, te meer daar naast milieumaatregelen zeker ook budgettaire motieven een rol spelen. Sinds 1986 hebben olieproducerende landen moeite de eigen begrotingen sluitend te krijgen door de sterk fluctuerende olie-inkomsten. Het Protocol van Kyoto belichaamt, wat de OPEC-landen betreft, dan ook een strijd om wat in de staathuishoudkunde economische rentes heet, ofwel zij verzetten zich tegen het *rent-seeking*-gedrag van consumerende landen.

Zo vroegen de OPEC-landen bij herhaling aandacht voor de effecten van maatregelen ten behoeve van de reductie van de CO₂-uitstoot op de internationale oliemarkt en de inkomsten van olieproducerende landen. De afspraken van Kyoto zouden immers leiden tot een omvangrijk beleid van beheersing van de vraag naar olie in de OESO-landen. In 1999 namen deze landen bijna 63% van de wereldvraag voor hun rekening. Voor landen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van de inkomsten uit CO₂-houdende energie, zoals kolen, olie en gas, zijn de vraagbeperkende maatregelen een regelrechte aanslag op het economisch welzijn. De economische onzekerheid als gevolg van de internationale milieuafspraken ervaren deze landen als aantasting van hun economische, politieke en strategische belangen. De zorgen om de zekerheid van de aanvoer in de OESO-landen vinden aldus hun keerzijde in de zorgen om de afzet in de producerende landen. Niet alleen de OPEC-landen zijn erg afhankelijk van de inkomsten uit energie-exporten, maar ook de landen om de Kaspische Zee en vooral ook Rusland. Iedere maatregel die de afzetzekerheid van energie en/of de inkomsten uit energie aantast, begroeten deze landen met achterdocht.

De Amerikaanse zorgen over de importafhankelijkheid vertalen zich nog maar mondjesmaat in een andere opstelling ten opzichte van de producerende landen. De belangrijkste olie en gas producerende landen maken deel uit van politiek en economisch fragiele regio's, waar de Amerikaanse strategische belangen groot zijn. Hoewel het Amerikaanse rapport rept van een ander beleid ten opzichte van Irak, namelijk van het introduceren van *smart sanctions*, waardoor investeringen in de Iraakse olie-industrie niet langer verboden zouden worden, blijft het beleid ten aanzien van Iran onveranderd. De 'Iran-Libië Sanctie Wet' (ILSA) wordt naar alle waarschijnlijkheid verlengd, waardoor de ontwikkeling van de olie- en gasindustrie in de Kaspische-Zeeregio zwaar

wordt beïnvloed. Het ontwikkelen van exportpijpleidingen voor de olie uit dat gebied is onderwerp van politiek-strategisch manoeuvreren. De Amerikanen zetten zwaar in op de pijpleiding naar Turkije: Baku-Tblisi-Ceyhan, de Russen daarentegen op routes door Rusland, zodat zij controle kunnen uitoefenen op de uitvoer, maar ook inkomsten kunnen genereren, terwijl de internationale oliebranche het liefst olie zou exporteren via Iran. Voor Rusland is de ontwikkeling van de internationale olie- en gasmarkt van groot economisch en buitenlands-politiek belang. Het ontwikkelen van exportroutes onder de eigen controle staat voorop. De Westerse politiek-strategische ouvertures richting de Baltische staten en de discussies over het ontlasten van de Bosporus als belangrijke doorvoerroute voor Russische exporten worden met argwaan bekeken. Ieder initiatief van de Verenigde Staten of van Europa waardoor de Russische exportbelangen dreigen te worden gefrustreerd, kan rekenen op felle reacties vanuit Moskou. De wijze waarop de Amerikanen tot nu toe de energiebelangen in deze regio's behartigen, staat deels haaks op de Europese belangen.

Gezien de zeer grote aanstaande importafhankelijkheid van Europa van olie en gas uit het Midden-Oosten, Rusland en de Kaspische-Zeeregio zal veel afhangen van de politieke rol van Europa. De titel van het rapport van de Europese Commissie suggereert hierop een antwoord te geven, maar helaas blijkt dit niet uit de inhoud. Qua visie ging het plan-Lubbers veel verder. Door het ontwikkelen van sterke commerciële relaties met de voormalige Sovjetunie in de energiesector zou de energieaanvoer van Europa worden gewaarborgd en zou de economie van deze landen worden ondersteund. Eenzelfde strategie, het opbouwen van goede commerciële betrekkingen met de landen in het Midden-Oosten, op voet van erkenning van de wederzijdse economische en politieke belangen, zou verrassende resultaten kunnen hebben in het Midden-Oosten. In de energieplannen, zoals nu gelanceerd, maar ook in de opstelling in de internationale milieuonderhandelingen, zoeken de belangrijke olie- en gas-exporterende landen naar signalen dat *ook hun belangen* serieus genomen worden. Door de vele mogelijkheden ter beperking van de CO₂-uitstoot ten volle te benutten, door het serieus nemen van de economische belangen van de producerende en consumerende landen, kan een duurzaam en geïntegreerd energie- en milieubeleid worden verwezenlijkt. Maar in de twee energieplannen komt dit inzicht nog te weinig tot uiting. ■

Over de auteur

DR C. VAN DER LINDE is hoogleraar Internationale Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden en Senior Research Fellow aan het Instituut Clingendael.

Balkanbeleid van de internationale gemeenschap op dood spoor

ROB DE WIJK

DE TOESTAND OP DE BALKAN LIJKT MET DE dag zorgwekkender te worden. De Macedonische regering slaagt er voorlopig niet in de Albanese rebellen onder de duim te houden en overwoog half juni zelfs de staat van oorlog uit te roepen. Albanese leiders in Kosovo zouden achter de opstand zitten, wat erop duidt dat UNMIK de situatie daar niet meester

is. Voorts is er steeds grotere zorg over de toekomst van Bosnië-Herzegovina. De Bosnische Kroaten lijken zich aan de federatie te onttrekken, met als gevolg dat ook de Serviërs en moslims een onafhankelijker koers gaan varen. De situatie in Montenegro blijft zorgen baren, hoewel het acute gevaar van afscheiding enigszins geweken is. Tot overmaat van ramp komen er nu ook berichten uit het noorden van Griekenland, die erop neerkomen dat de Albanese gemeenschap zich daar roert. Ook de Hongaarse minderheid in Servië lijkt voorzichtig in beweging te komen.

De voorlopige balans – ruim zes jaar na het akkoord van Dayton en bijna twee jaar na het einde van de oorlog om Kosovo – is dat het westerse ideaal van een vreedzame, democratisch geregeerde, multi-etnische Balkan niet dichterbij is gekomen, maar dat juist verdere desintegratie dreigt. De situatie is zó zorgwekkend, dat in steeds bredere kring wordt getwijfeld of de oplossing die de internationale gemeenschap voor het ‘probleem Balkan’ heeft gekozen, wel de juiste is. Met internationale gemeenschap wordt *allereerst* bedoeld op de Verenigde Staten en in mindere mate op de overige leden van de Contactgroep. De Amerikanen zijn immers de architect van het vredesakkoord van Dayton en het ontwerpakkoord van Rambouillet, dat deels model stond voor het huidige bestuur in Kosovo. In de *tweede* plaats wordt bedoeld op internationale instituties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid.

Onlangs vonden twee belangrijke, hoewel informele, bijeenkomsten plaats, waar twijfel over de tot nu toe gehanteerde internationale aanpak heel sterk door-

Is de oplossing die internationaal, van buitenaf, voor de Balkan is gekozen, toereikend? Twijfel rijst aan houdbaarheid van kunstmatig opgezette democratische veelvolkerenstaten.

klonk. De meest opmerkelijke werd gehouden in Belgrado, waar voor de eerste maal een dergelijk treffen plaatsvond. De organisatie was in handen van Pedrag Simić buitenlandadviseur van president Koštunica. Deze had, uiteraard met steun van zijn president, een rondetafelconferentie belegd voor politici en deskundigen uit de regio, de NAVO-landen en Rusland. De Albanese waren ook uitgenodigd, maar die weigerden te komen. Twee weken later werd over hetzelfde onderwerp, maar nu achter gesloten deuren, in Brussel geconfereerd door het *European Strategy Forum*, een groep van 60 vooraanstaande deskundigen op het gebied van defensie- en veiligheidsvraagstukken.

Als beide bijeenkomsten iets duidelijk maakten, dan was het wel dat het Balkanbeleid van de internationale gemeenschap op dood spoor zit. De kern van het probleem is dat de internationale gemeenschap een oplossing heeft voorgeschreven die door veel lokale leiders niet wordt gedragen. Critici stellen dat het vredesakkoord van Dayton niet past bij het karakter en de mogelijkheden van de Balkan. Het akkoord is een combinatie van een traditioneel vredesverdrag en een poging een nieuwe staat op te bouwen. Daartoe voorziet het akkoord in een staakt-het-vuren, afspraken over demarcatielijnen en regelingen die de bewapening van de strijdende partijen moeten terugdringen. Een internationale vredesmacht (SFOR) en een internationale politiemacht (IPTF) controleren de naleving. Daardoor moet een veilige omgeving ontstaan, die noodzakelijk is voor de concrete opbouw van een onafhankelijk, multi-etnisch, democratisch Bosnië-Herzegovina. De aanpak

van Dayton is zonder meer interessant en deze benadering is in grote lijnen ook voor Kosovo gevolgd. Een groot verschil is uiteraard dat de *end state* voor Kosovo géén onafhankelijkheid is.

Het probleem is echter dat deze aanpak niet goed blijkt te werken. Wat het creëren van een *veilige omgeving* betreft moet worden geconstateerd dat dit zowel in Bosnië-Herzegovina als in Kosovo onvoldoende is gelukt. Een belangrijke aanwijzing is het geringe aantal vluchtelingen en ontheemden dat naar hun oorspronkelijke woongebieden terugging. Die terugkeer wordt actief tegengewerkt door de lokale leiders, terwijl de internationale gemeenschap niet van zins is de terugkeer af te dwingen. Het is daarom geen wonder dat de wederopbouw van zowel Bosnië-Herzegovina als Kosovo niet goed lukt. Vrijwel niemand in de regio, behalve de vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap zelf, gelooft in het einddoel van *democratisch geregeerde, multi-etnische eenheidsstaten*. De lokale leiders in Bosnië-Herzegovina trachten de autonomie van hun entiteiten te maximaliseren; de lokale leiders in Kosovo streven naar onafhankelijkheid en aansluiting van gebieden met een Albanese meerderheid, zoals de vallei van Presevo en het noordwesten van Macedonië. Een Groot-Albanië lijkt, mede gezien de grote meningsverschillen binnen de Albanese gemeenschap, weliswaar niet op de agenda te staan, een Groot-Kosovo wél. Aangezien veel lokale leiders weigeren zich actief voor de opgelegde doelstellingen in te zetten, is de dynamiek uit het vredesproces gehaald, terwijl het streven naar *etnisch homogene staten* juist is versterkt. Hoe zo'n staat vervolgens geregeerd moet worden en voor welke economische ordening wordt gekozen, is punt twee.

Separatisme vormt dan ook nog altijd de grootste bedreiging voor het voortbestaan van de Joegoslavische federatie, Macedonië en Bosnië-Herzegovina. Daardoor dreigt nog steeds de hele regio te destabiliseren, met onvoorspelbare gevolgen voor NAVO-landen als Griekenland, Turkije en Bulgarije. Griekenland is van oudsher op de hand van de Serviërs, Turkije heeft historische banden met de Albanese, terwijl Bulgarije sinds lang aanspraken maakt op het 'Slavische deel' van Macedonië, dat door nationalistische Bulgaren gebied wordt gezien. De belangrijkste stabiliserende factor is thans het lidmaatschap, of uitzicht daarop, van internationale organisaties, zoals de OVSE, de NAVO en de EU. Griekenland is lid van alle drie, Turkije streeft naar het EU-lidmaatschap, terwijl Bulgarije lid van zowel de EU als de NAVO wil worden. Lidmaatschap of beoogd lidmaatschap is zó aantrekkelijk, dat landen bereid zijn tot het voeren van een terughoudend buitenlands beleid als andere lidstaten daarop aandringen.

De opstelling van de lokale leiders in het voormalige Joegoslavië is dus, eufemistisch gezegd, een punt van zorg: dat kwam vooral naar voren tijdens de bijeen-

komst in Belgrado. Zij bewezen lippendienst aan de uitgangspunten van de internationale gemeenschap, maar voor de goede verstaander was hun einddoel helder: onafhankelijkheid. Vooral de meningsverschillen tussen de nieuw gekozen premier van de Republika Srpska, Mladen Ivanić en zijn 'baas' Wolfgang Petrich, de hoge vertegenwoordiger van de VN, spraken boekdelen. Ivanić staat bekend als een constructieve pragmaticus, maar liet geen misverstand bestaan over de aanpak van de internationale gemeenschap. Deze tracht, zo meende hij, onder leiding van de Verenigde Staten een oplossing op te dringen die niet past bij de regio. Daardoor is in zijn 'land' het beeld ontstaan dat de internationale gemeenschap tegen de Republiek Srpska samenspanst, waardoor er erg weinig animo is met de autoriteiten samen te werken.

Kortom, de internationale gemeenschap heeft van *Bosnië-Herzegovina* wel een protectoraat gemaakt, maar zij heeft relatief weinig invloed op de lokale politici, die heer en meester zijn in de door hen bestuurd Servische, Kroatische en moslim-delen. Ogenscheinlijk werken zij met de internationale gemeenschap samen, maar in werkelijkheid bewijzen zij slechts lippendienst aan het ideaal van een democratische, multi-etnische samenleving. Lokale leiders, al dan niet gesteund door misdaadsyndicaten, rekken de marges voor hun handelen met succes steeds verder op en creëren zoveel mogelijk autonomie. Hetzelfde geldt voor *Kosovo*. Ook hier is de invloed van de internationale bestuurders op de lokale leiders twijfelachtig, te meer daar deze laatsten ervan verdacht worden achter de opstanden in Macedonië en het zuiden van Servië te zitten.

Uit de discussie tijdens beide bijeenkomsten bleek dat de oplossing die de internationale gemeenschap voor ogen heeft, politiek correct, maar praktisch onhaalbaar is. Bovendien vervullen KFOR en SFOR hun taken onvoldoende. Beide vredesmachtigen blijken immers niet in staat een omgeving te creëren waarin vluchtelingen en ontheemden kunnen terugkeren en waar de georganiseerde misdaad aan banden wordt gelegd. Vanuit Kosovo klinkt voorts de klacht dat KFOR niet in staat is acties vanuit Kosovo in Macedonië tegen te gaan en de Servische bevolkingsgroep van Albanese aanslagen te vrijwaren. Veel kritiek richt zich overigens op de Verenigde Staten, die wordt verweten te veel nadruk te leggen op 'force protection' en de effectiviteit van hun missie hieraan ondergeschikt te maken.

Oplossingen?

Rijst de vraag welke oplossingen er zijn. Hierover werd uiteraard in Belgrado en Brussel gesproken, maar deze discussie was treurigmakend. In Belgrado opperde een Servische vertegenwoordiger Kosovo autonomie te geven, waarbij de kaart opnieuw getekend moest wor-

den. Het omstreden noorden zou dan bij Servië worden getrokken. Dat dit voorstel tot politieke commotie leidde, behoeft geen betoog. Maar het was wél een van de weinige concrete voorstellen die ter tafel kwamen. Beide conferenties gingen dan ook uiteen zonder een aanzet voor een oplossing. De reden is dat er twee scholen zijn ontstaan.

De eerste school wordt gevormd door degenen die vinden dat de bestaande *afspraken beter moeten worden nageleefd*. Zij zijn voor harder militair optreden in Kosovo en Bosnië-Herzegovina om respectievelijk VN-resolutie 1244 en het vredesakkoord van Dayton beter te implementeren. Zij zetten zich af tegen het slappe optreden van KFOR en SFOR. Hard optreden is vooral bedoeld om tijd te rekken. Want tijd heelt alle wonden, is de redenering. Mogelijk ontstaat na enige tijd een situatie waarin de partijen wél bereid zijn tot verzoening en het sluiten van compromissen.

De tweede school pleit voor een *alomvattende aanpak*. Haar aanhangers willen het vredesproces een nieuwe dynamiek geven door keuzen te maken die aansluiten bij de wensen van lokale leiders. Dat sluit het opnieuw tekenen van de kaart niet uit. In dit verband werd zelfs het verdrag van Lausanne van 1923 genoemd, waarbij Turkije en Griekenland tot bevolkingsuitruil besloten. Dat dergelijke draconische en politiek zéér incorrecte maatregelen worden genoemd, duidt op de uitzichtloosheid van de huidige situatie. De internationale gemeenschap zou dit proces dan door middel van positieve prikkels, zoals ruimhartige economische steun, in goede banen moeten leiden, aldus de redenering. De conclusie van deze school is dat als er nauwelijks draagvlak voor het huidige vredesproces bestaat, harder optreden geen zin heeft, maar dat er nieuwe wegen moeten worden ingeslagen. Het *tegenargument* van de eerste school is dat de nieuwe staten die zullen ontstaan, te klein zijn om zelfstandig te kunnen overleven. Dat zou ervoor pleiten binnen de contouren van het oude Joegoslavië een *Balkan-federatie* of zelfs een confederatie in het leven te roepen van hoofdzakelijk etnisch homogene gebieden, die bijvoorbeeld hun buitenlands en defensiebeleid centraal regelen. Gezien de ervaringen met het oude Joegoslavië lijkt deze oplossing echter niet voor de hand te liggen. De enige mogelijkheid deze aanpak te laten slagen, is het vooruitzicht voor de gehele federatie tot snelle toetreding tot EU en NAVO.

Mijn indruk is dat de tweede school de overhand gaat krijgen en dat de huidige aanpak in Bosnië-Herzegovina en Kosovo ooit noodgedwongen zal worden verlaten. Het concept van de multi-etnische samenleving wordt immers niet gedragen door lokale leiders. Tijdrekken heeft geen zin, want veel lokale leiders spelen zélf op tijd. Zij gokken erop dat de animo van de internationale gemeenschap om een grootschalige inspanning te leveren verdwijnt, zodat zij alsnog hun doelstel-

lingen kunnen verwezenlijken. Ik ben ervan overtuigd dat zij, niet wij, aan het langste eind trekken. Het is daarom zaak aan het vredesproces een nieuwe dynamiek te geven. In de huidige situatie is dat slechts mogelijk als radicaal nieuwe wegen worden ingeslagen. De kwestie-Cyprus toont aan wat de gevolgen zijn als dat niet gebeurt. Daar probeert de internationale gemeenschap al bijna veertig jaar tot een oplossing te komen, maar in werkelijkheid is sprake van een impasse. Het grote verschil tussen de Balkan en Cyprus is echter dat dáár thans géén totale ontwrichting van de regio dreigt. ■

Over de auteur

DR. ROB DE WILK is verbonden aan het Instituut Clingendael; tevens is hij hoogleraar internationale betrekkingen aan de KMA en hoogleraar strategische studies aan de Universiteit Leiden.

Het onweegbare opnieuw gewogen

A. VAN STADEN

Nederlands gewicht in de internationale schaal

TWEE DECENNIA GELEDEN HEEFT MIJN voorganger bij Clingendael, J.J.C. Voorhoeve, in dit blad de stelling verdedigd dat Nederland in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog in staat is gebleken 'behoorlijk wat invloed' ten gunste van internationale samenwerking uit te oefenen. Meer dan men redelijkerwijs gezien zijn beperkte machtspotentieel kon verwachten. Hij schreef dit in de eerste plaats toe aan bijzondere, externe omstandigheden, die niet blijvend waren. Te denken viel aan de beperkingen die de Duitse Bondsrepubliek zichzelf oplegde in het profileren van haar internationale positie, de politieke afzijdigheid van Groot-Britannië ten opzichte van de Europese integratie, alsmede de uitdaging van het gaullistische Frankrijk aan de transatlantische samenwerking. Kon derhalve worden gesproken van 'een diplomatiek leven boven onze politieke stand'? Niet helemaal, want volgens Voorhoeve had Nederland uitstekend gebruik gemaakt van de kansen die zich voordeden aan de weg te timmeren. Dit kwam vooral door de hoge kwaliteit van verantwoordelijke bewindslieden en diplomaten, een overtuigende reputatiebehar-ting, brede binnenlandse steun voor het buitenlands beleid en – niet te vergeten – een gezonde nationale economie.¹

De aangehaalde schrijver kon zich niet aan de indruk onttrekken dat vanaf het einde van de jaren '60 een ontwikkeling is ingeluid die de rol van Nederland weer tot bescheidener proporties terugbracht. 'Enigszins geslonken', formuleerde hij letterlijk over die rol. Naast de veranderingen in de internationale omgeving werden daarvoor ook de teloorgang van de economische discipline in ons land en de afbrokkeling van de binnenlandse consensus verantwoordelijk gesteld.² Begrijpelijk nuanceerde Voorhoeve zijn oordeel door erop te wijzen dat het door hem opgeroepen beeld verschilde per beleidsonderdeel. Zo meende hij dat Nederland op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking een grotere

Voorhoeves stelling in dit blad, nu 20 jaar geleden, dat de internationale rol van Nederland magerder werd, geldt ook nog voor het heden. De marges voor buitenlands beleid lijken zelfs nog smaller.

vinger in de pap had gekregen.

Tien jaar later, de muur was inmiddels gevallen (maar de Sovjetunie was nog niet ter ziele) en ons land bereidde zich voor op het EG-voorzitterschap dat zou resulteren in het Verdrag van Maastricht, stelde hij in dit blad opnieuw de vraag naar de rol van Nederland aan de orde.³ Behalve een bepaling van de omvang van ons land (middelgroot of klein?) en een brede aanduiding van de doeleinden van ons beleid, leverde dit – eveneens waardevolle – artikel vooral een analyse op van mogelijkheden waarover Nederland beschikt, ondanks zijn bescheiden machtsmiddelen, toch een positieve invloed op de buitenwereld uit te oefenen.

Wij zijn nu weer tien jaar verder. Er is een beter, zij het bepaald nog niet volledig zicht verkregen op de immense gevolgen van de ineenstorting van de bipolaire orde op de verhoudingen binnen Europa en de relatie met de Verenigde Staten. De Europese Gemeenschap/Unie is verder in omvang toegenomen en de Europese instellingen hebben – naar veler gevoel – terrein aan de lidstaten moeten prijsgeven. De eveneens uitgebreide Navo heeft met haar optreden tegen het Servië van Milošević de eerste serieuze test doorstaan als veiligheidsorganisatie die haar voortbestaan probeert te rechtvaardigen met het bevorderen van stabiliteit binnen en buiten het verdragsgebied, zonder aanwijsbare vijand of tegenstander. Zij slaagde overigens wat Kosovo betreft maar met de hakken over de sloot. De Verenigde Naties, ten slotte, konden de hooggespannen verwachtingen aan het begin van het vorige decennium niet waarma-

ken door in de praktijk te worden wat ze op papier heetten te zijn. Dat wil zeggen, een mondiale organisatie van collectieve veiligheid die eenzijdig gebruik van geweld door lidstaten alleen toestaat in gevallen van zelfverdediging, en dan alleen nog wanneer ze zelf niet in staat is tijdig aangevallen landen te beschermen. Op de veranderde positie van de internationale economische organisaties wordt hieronder nog ingegaan.

Er zijn tegen deze achtergrond voldoende redenen anno 2001 opnieuw een balans op te maken van de internationale positie van Nederland en in het bijzonder na te gaan in hoeverre op een aantal gebieden de mogelijkheden van ons land gewenste ontwikkelingen te bevorderen dan wel ongewenste tegen te houden, zich gunstig of ongunstig hebben ontwikkeld.

Kunnen en willen

Voordat de mogelijkheden invloed uit te oefenen in ogeschouw worden genomen, is het niet overbodig te wijzen op iets dat eigenlijk een vanzelfsprekendheid zou moeten zijn. Gedoeld wordt op het feit dat de middelen die een land kan aanwenden om zich sterk te maken voor eigen belangen en opvattingen, niet alleen afhangen van het beschikbare machtspotentieel als zodanig, maar vooral van de vraag *welk deel* daarvan beschikbaar blijkt te zijn voor internationale ambities en doelstellingen. Kortom, welke *prioriteit* hebben de buitenlandse betrekkingen als het om de verdeling van schaarse budgettaire middelen gaat? Uit het artikel van H.H.J. Labohm in dit zelfde nummer blijkt dat zich in de afgelopen tien jaar noch in de ontwikkeling van het Nederlandse machtspotentieel, noch in dat deel daarvan dat kon worden aangewend voor doeleinden van buitenlands beleid, grote verschuivingen hebben voorgedaan. Nederland blijkt in de internationale rangorde één plaats te zijn gezakt met het peil van zijn defensie-inspanningen en, omgekeerd, twee plaatsen te zijn gestegen met zijn uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Het is verbluffend dat de Nederlandse inspanningen op het laatste beleidsveld in absolute zin niet veel onderdoen voor die van Groot-Britannië, een land met een bevolking bijna viermaal zo groot als die van Nederland.

Ook in de omvang en samenstelling van ons diplomatiek apparaat hebben zich in dezelfde periode geen zodanige veranderingen voorgedaan, dat de Nederlandse positie in de internationale hiërarchie merkbaar is versterkt of verzwakt. Een vergelijking met Zweden, een ander land met eveneens een beperkte machtsbasis, maar dat net zoals Nederland in zijn buitenlands beleid relatief veel ambities koestert, leert overigens dat ons land verhoudingsgewijs over een groot apparaat beschikt. Zo waren in het jaar 1999 in het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag 1730

ambtenaren werkzaam tegen 915 in het Zweedse ministerie in Stockholm, terwijl Nederland op de buitenlandse posten 1244 medewerkers had aangesteld tegen Zweden maar 559.⁴ (Deze laatste getallen zijn voor beide landen exclusief de ambtenaren van vakdepartementen die aan de diplomatieke vertegenwoordigingen zijn toegevoegd.)

Er is evenwel nog een vanzelfsprekendheid die bij de discussie over het gewicht dat een land in de internationale schaal kan leggen, niet over het hoofd mag worden gezien. Een land dat iets wil bereiken, moet allereerst weten *wat* het wil bereiken en moet ook bereid zijn daarvoor de troefkaarten die het in handen heeft, uit te spelen. S. Rozemond stelt in dit verband de vraag 'of argumenten van een kleinere staat zwaar wegen indien zich het beeld vestigt dat hij nimmer met de stok achter de deur zal zwaaien of harde voorwaarden zal willen verbinden aan medewerking voor het bereiken van een vereiste unanimité of meerderheid'.⁵ Hij laat zich kritisch uit over het feit dat Nederland, anders dan bijvoorbeeld Denemarken, in Europees kader ongaarne gebruik maakt van zijn vetorecht. Hoewel hij toegeeft dat een klein land dat zich overgeeft aan weerspanning eerder wrevel bij de grotere landen wekt dan concessies afdwingt, meent hij tegelijk dat wie één keer de voet dwars zet, nadien minder stampij nodig heeft om aandacht voor zijn gelijk te trekken. 'Terwijl anderen Den Haag nodig hebben voor het bereiken van unanimité, laat het zichzelf onnodig in een positie manoeuvreren van vragende partij', zo besluit Rozemond zijn uiteenzetting.

Deze zienswijze lijkt echter te getuigen van al te grote somberheid. Neem het geval van de Nederlandse opstelling bij de onderhandelingen tijdens de Europese top in Berlijn (maart 1999) over de bijdragen van de EU-lidstaten aan de Europese begroting in het kader van *Agenda 2000*, die was opgesteld met het oog op de financiële gevolgen van de uitbreiding. Ondanks zijn reputatie bij belangrijk overleg in de Europese Raad nooit dwars te liggen, slaagde Nederland er niettemin in een korting van ruim f 1,5 miljard per jaar te bedingen. Dat was méér dan de aanvankelijke inzet van f 1,3 miljard, die nota bene door Nederlandse europarlementariërs en diverse commentatoren te voren als onrealistisch hoog was beschouwd. Hoe valt dit onverwachte Nederlandse onderhandelingssucces te verklaren? De oorzaak is gezocht in het feit dat de regering zich ondubbelzinnig en in het openbaar op het te bereiken resultaat had vastgelegd (nota bene als onderdeel van het regeerakkoord van Paars II), alsmede in het feit dat zij een duidelijke strategie en actieplan had opgesteld.⁶ In vergelijking met Duitsland, dat ten minste net zoveel redenen had als Nederland aan te dringen op een forse verlaging van zijn bijdrage, voelde ons land zich minder gehinderd door verwijten van andere landen over

gebrek aan Europese gezindheid of solidariteit. Het bleek ook in staat tot het vormen van een (zeldzaam) hecht bureaucratisch eenheidsfront, waarin betrokken departementen hun voorkeuren ondergeschikt maakten aan het gemeenschappelijk doel.

Ogenschijnlijk kan de campagne die Nederland in 1998 had gevoerd voor de bezetting van één der niet-permanente zetels in de VN-Veiligheidsraad in de daarop volgende twee jaar evenzeer als een pronkstuk van de Nederlandse diplomatie worden aangemerkt. Concurrent Griekenland werd bij de stemming in de Algemene Vergadering immers op grote achterstand gezet. Dit diplomatieke succes van Nederland kan echter op de keper beschouwd geen reden zijn ons al te uitbundig op de borst te slaan over het gewicht van ons land in de wereld. Ten eerste is, nog afgezien van het formaat van het betrokken land, de materiële bijdrage van Griekenland aan de mondiale samenwerking een heel stuk achtergebleven bij die van Nederland. Bovendien zagen Europese landen van een nog kleinere bevolkingsomvang dan Griekenland als Ierland en Noorwegen op tamelijk geruisloze wijze kans op 1 januari jl., dus na Nederland, voor twee jaar lid te worden van de Veiligheidsraad.

Evenmin kan de extra stem die Nederland ten opzichte van België, Portugal en (andermaal) Griekenland tijdens de Top van Nice (december 2000) in de wacht sleepte bij de nieuwe bepaling der stemgewichten in de EU-Raad (van Ministers), aanleiding zijn voor triomfalisme. Weliswaar symboliseerde die extra stem Nederlands positie binnen de EU als grootste van de kleinste landen, maar om veel meer dan symboliek gaat het niet. In de reële politieke verhoudingen wordt ons land door de grotere landen niet als een speciaal geval (d.i. een land met extra gewicht) gezien, terwijl Nederlandse pretenties dienaangaande gemakkelijk een bron van irritatie kunnen vormen bij de andere kleinere landen. (Overigens kon er voor België weinig reden zijn veel misbaar te maken over de lichte bevoordeling van Nederland. Onze zuiderburen hadden immers zelf geen moeite te verdedigen dat zij twee stemmen extra verkregen dan Oostenrijk en Zweden, landen met een geringer bevolkingsverschil met België dan België met Nederland.)

De uitverkiezing van Ruud Lubbers tot VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen in oktober 2000 laat overigens zien dat een land bij de bezetting van hoge internationale posities succesvol kan zijn, louter op grond van zijn inzet en reputatie op een bepaald gebied. De campagne van de Nederlandse regering was immers op een andere persoon dan die van de oud-premier gericht. Algemeen werd aangenomen dat de secretaris-generaal van de VN moeilijk om een andere, wel voor de sleutellanden acceptabele Nederlandse kandidaat heen kon vanwege de grote financiële bijdrage van

ons land aan het werk van het Hoge Commissariaat. Terecht heeft P.R. Baehr zich erover verwonderd dat regeringen meestal nalaten expliciet aan te geven waarom zij graag landgenoten op hoge internationale posten benoemd zien. Men kan het met zijn uitspraak eens zijn dat regeringen kennelijk hopen dat de benoeming van een landgenoot op zo'n post indirect ten goede komt aan het bevorderen van wel uitdrukkelijk geformuleerde belangen.⁷

Het stellen van prioriteiten

Vrij algemeen wordt een heldere prioriteitstelling als primaire voorwaarde voor een effectief buitenlands beleid gezien. Wat dient op dit punt het oordeel te zijn over het beleid in de afgelopen jaren? Deze vraag dient met een zekere mildheid te worden beantwoord. In een tijd waarin een land met existentiële bedreigingen te maken heeft, is het immers gemakkelijker de prioriteiten voor het beleid aan te geven dan wanneer men geen gevaren voor het eigen voortbestaan te duchten heeft. De meeste westerse landen zijn er niet goed in geslaagd na het einde van de Koude Oorlog een richtinggevend concept voor de omgang met andere landen en de beïnvloeding van de verhoudingen buiten de eigen grenzen te vinden. Het ontbreken van een dergelijk kompas bemoeilijkt het stellen van prioriteiten.

Niettemin is het niet onbillijk ten aanzien van Nederland op te merken dat de in het midden van de jaren '90 ingeluide *herijking* van het buitenlands beleid in elk geval niet of nauwelijks heeft bijgedragen aan de opstelling van een duidelijke hiërarchie van doelstellingen. Bij deze operatie, die met nogal veel fanfare gepaard is gegaan, zijn herhaaldelijk de woorden 'ontschotting' en 'geïntegreerde beleidsvoorbereiding' gevallen. Dit neemt niet weg dat het Nederlands beleid in de afgelopen jaren enigszins de aanblik vertoonde van een grabbelton van goede voornemens, die op voet van gelijkheid moesten worden behandeld: behoud van de goede relatie met de Verenigde Staten, het bevorderen van een Europese veiligheidsidentiteit, het onbeschroomder opkomen voor eigen economische belangen, de onverminderde inzet voor de mensenrechten, de bestrijding van de armoede in Afrika, het ondersteunen van een democratische ontwikkeling in Indonesië, enz., enz. Het is al eerder opgemerkt: wie zoveel dingen tegelijk wil, heeft eigenlijk geen echte prioriteiten. Het ontbreken van keuzen leidt tot versnippering van aandacht en een weinig efficiënt gebruik van schaarse middelen; het gaat ook ten koste van de herkenbaarheid van het beleid.

Daar staan echter factoren tegenover die vanuit het oogpunt van voorwaarden voor een effectief beleid als positief zijn aan te merken. Het herstel van de binnenlandse consensus die zich reeds tien jaar geleden begon

af te tekenen, heeft zich in de afgelopen tien jaar verder doorgezet. Misschien met uitzondering van het Europese veiligheids- en defensiebeleid (waar de verwachtingen en ambities van de uitgesproken Atlantische VVD niet geheel parallel liepen met die van de andere grotere partijen), bestonden (en bestaan) tussen de grotere politieke partijen over de hoofdlijnen van het beleid geen onoverbrugbare tegenstellingen. Dit verklaart tevens het in elkaar zakken van de buitenparlementaire oppositie. De overwegende parlementaire eensgezindheid versterkte de onderhandelingspositie van de regering; buitenlandse regeringen behoeften er niet op te rekenen dat zij met een andere regeringscombinatie in ons land beter af zouden zijn. Ten slotte heeft zonder twijfel het succes van het Nederlandse poldermodel bijgedragen aan ons internationaal aanzien. De uitdrukking 'Nederlandse ziekte' is thans in de vergetelheid geraakt. Zoals men zich zal herinneren, werd die uitdrukking in het buitenland afwisselend toegepast op het neutralistische virus waarmee wij besmet heetten te zijn in de tijd van de plaatsing van nieuwe raketten in West-Europa, en op ons potverteren van de aardgasbaten ter financiering van onze vrijgevege verzorgingsstaat.

Aantasting kleine-landenstrategie

Zoals al eerder naar voren gebracht, is voor het vaststellen van het internationale gewicht van Nederland het identificeren van de kansen en beperkingen in de samenwerkingsverbanden waarvan ons land deel uitmaakt, waarschijnlijk van nog groter belang dan de interne factoren. Het zijn immers de relevante externe omgevingsfactoren die überhaupt de *mogelijkheden* invloed uit te oefenen, bepalen. Een land kan nog zoveel willen, veel middelen in de strijd werpen, als eenheid optreden en zich vertegenwoordigd weten door eerste-rangfiguren, indien het wordt geconfronteerd met een gesloten machtsconstellatie die weinig speelruimte toelaat aan de *lesser breeds*, dan zal het weinig kunnen klaarmaken. Voor Nederland is zijn verhouding tot de grotere Europese landen (Frankrijk, Groot-Britannië en Duitsland) van meer dan gewone betekenis. Ons land heeft in de naoorlogse periode op tweeërlei wijze geprobeerd zijn belangen tegenover deze landen te verdedigen. Het paste een gemengde strategie toe, waarin elementen van 'evenwicht van macht' en 'rechtsordening' naast elkaar stonden.

Aan de *ene kant* heeft Nederland zich ingespannen een *bijzondere vertrouwensrelatie* met de Verenigde Staten op te bouwen. Het heeft dit gedaan in de hoop Amerikaanse macht te mobiliseren, teneinde leiderschapsaspiraties in West-Europa van speciaal Frankrijk te kunnen dwarsbomen. In dit opzicht was sprake van een paralleliteit tussen de Amerikaanse en Nederlandse belangen. De Amerikanen wensten de lakens uit te delen in

het Atlantisch Bondgenootschap en Nederland meende dat leiderschap van een grote mogendheid ver weg (waarmee het zich ook wat idealistische retoriek betreft verwant voelde) ons land meer bewegingsvrijheid toeliet dan leiderschap van een mogendheid dichtbij zou hebben betekend. Deze laatste had bovendien een aanzienlijk geringere bescherming tegen de Sovjetunie kunnen bieden. Men kan overigens van mening verschillen over de vraag in hoeverre de Amerikanen in werkelijkheid ontvankelijk waren voor Nederlandse pogingen hen dienstbaar te maken aan oppositie tegen ambities van Parijs. In elk geval heeft het proefschrift van J.A. Schoneveld, dat (ook) op deze vraag ingaat, hiervoor weinig aanwijzingen, laat staan bewijsmateriaal, opgeleverd.⁸ Zo kon bijvoorbeeld geen bevestiging worden gevonden voor de hypothese dat de geruchtmakende interventie van de Amerikaanse onderminister Bartholomew in februari 1991 tijdens de gevoelige IGC-onderhandelingen over een Europese Politieke Unie mede op aandrang van Nederland had plaatsgevonden.⁹ Inzet van deze onderhandelingen was immers de vraag of een gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid zich al dan niet los van de Atlantische samenwerking zou ontwikkelen.

De *tweede hoeksteen* die het gebouw van de Nederlandse invloedsstrategie stutte, was het versterken van het *supranationale gehalte* van de samenwerking in de Europese Gemeenschap. Zeker, het besef was aanwezig dat door middel van rechtsordening op Europese schaal de machtsverschillen tussen de grotere en kleinere landen nooit geheel zouden zijn uit te vlakken. Maar tegelijk werd op goede gronden aangenomen dat slagvaardige Europese instellingen, in het bijzonder een krachtvolle Europese Commissie, en regels die *alle* lidstaten, ook de grotere, zouden binden, in dit opzicht een nivellerende werking zouden hebben en in elk geval de traditionele machtsstrijd van zijn scherpe kanten zouden ontdoen. Het feit dat niet alle kleinere lidstaten, zoals Denemarken, dit standpunt van Nederland deelden, doet aan de overtuigingskracht hiervan niet af. De Deense opvatting dat de belangen van de kleinere lidstaten het beste gediend zijn met zoveel mogelijk behoud van het vetorecht, dient te worden gezien in het licht van een minimalistische visie op de taken die de Europese Unie zou moeten uitvoeren. Zij onderschat het – al eerder aangeduide – risico dat de grotere landen uit ongenoegen over een eventuele neiging van de kleinere landen hun hand te overspelen, buiten de formele kaders om de zaken naar hun hand zullen zetten.¹⁰

In de afgelopen tien jaar zijn de beide hoekstenen van onze kleine-landenstrategie uitgehold. De relatie tussen de Verenigde Staten en West-Europa is nogal radicaal gewijzigd. Washington voelde en voelt zich nog wel betrokken bij de veiligheid in ons werelddeel, maar is niet meer op voorhand bereid zijn gewicht in de

schaal te werpen indien zich regionale of lokale spanningen voordoen. De conflicten tussen de Verenigde Staten en West-Europa op handelspolitiek en ander terrein hebben een scherpere lading gekregen, omdat zij niet meer ondergeschikt kunnen worden gemaakt aan het hogere doel van de bestrijding van een gemeenschappelijke vijand. Doordat verder de Amerikaanse regering zich pragmatischer is gaan opstellen tegenover nauwere Europese samenwerking in aangelegenheden van veiligheid en defensie en deze niet langer categorisch afwijst, zijn de Verenigde Staten ook verminderd beschikbaar als hefboom in de intra-Europese onderhandelingen en discussie. Voor Nederland zijn nauwelijks nog specifieke Amerikaanse beloningen te verwerven voor bewezen trouw en loyaliteit.

Funeste tendensen intergouvernementalisme

Wat de ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschap/Unie betreft valt moeilijk te ontkomen aan de door velen gemaakte constatering dat de intergouvernementele tendensen binnen het samenwerkingsverband zijn versterkt. Dat wil zeggen: in het delicate krachtenveld van Commissie, Raad (van Ministers) en Europese Raad is het zwaartepunt in de besluitvorming vooral van het eerste naar het laatste orgaan verschoven. Hierbij speelde het persoonlijk gezag van vertrekkende en intredende voorzitters van de Commissie een rol, maar die was waarschijnlijk niet doorslaggevend. Belangrijker was vermoedelijk dat, naarmate de Europese samenwerking steeds dieper doordrong tot de kern van de nationale soevereiniteit, nationale regeringen hardnekkiger aan hun nationale prerogatieven wensten vast te houden. Weliswaar zijn de bevoegdheden van het Europese Parlement toegenomen, maar mede door de vestiging van de tweede en derde pijler in de Europese samenwerking, weegt deze verandering bij lange na niet op tegen de aandrang van de Europese Raad vrijwel alle beslissingen van strategische aard naar zich toe te trekken. De omstandigheid dat de Europese politiek sterker dan in het verleden wordt beheerst door het onderhandelingspel tussen nationale hoofdsteden, betekent onvermijdelijk dat de verschillen in nationale macht weer meer hun invloed doen gelden. Dit gaat onherroepelijk ten koste van de positie van de kleinere lidstaten, waaronder Nederland.

Mede daarom valt met enige verbazing te constateren dat de huidige Nederlandse regering de zg. methode van open beleidscoördinatie (door middel van beleidsvergelijking en beleidsdialoog) is gaan waarderen als waardevolle aanvulling op en in sommige gevallen zelfs als bruikbaar alternatief voor bindende regelgeving. Dit wekt verbazing omdat uitgebreide toepassing van deze methode de toch al aanwezige tendensen van intergouvernementalisme in de Unie verder versterkt. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de verdere uitbreiding van zowel de Euro-

pese Unie als de NAVO met nieuwe lidstaten de mogelijkheden tot actieve beïnvloeding, puur kwantitatief gezien, heeft beperkt.

Een belangrijk verschijnsel in de jaren '90 betrof verder het feit dat achter de façade van deze vertrouwde organisaties zich – in de taal van de Nederlandse regering – een 'wirwar van bilaterale assen en lijnen' heeft ontwikkeld.¹¹ Ook Nederland werd hierdoor gedwongen zich te voegen naar de eisen van een nieuwe werkelijkheid, waarin vooral de grotere landen een sterkere nadruk gingen leggen op de bilaterale betrekkingen in de Europese politiek. Onder het eerste kabinet-Kok (1994-1998) reageerde het hierop met een actief buurlandenbeleid, maar geleidelijk aan moest men waarnemen dat een herleving van het bilateralisme onze positie sterk afhankelijk maakte van nogal wisselvallige contacten die partijpolitiek verwante bewindslieden uit betrokken landen met elkaar onderhielden. In elk geval boden deze contacten onvoldoende compensatie voor de re-actieve opstelling van ons land ten aanzien van de plannen handen en voeten te geven aan een autonoom Europees veiligheids- en defensiebeleid, welke plannen door de toenadering tussen Frankrijk en Groot-Britannië in St. Malo (december 1998) in een stroomversnelling waren geraakt.

Maar, zo kan men zich afvragen, heeft Nederland niet kunnen profiteren van zijn economisch herstel in de jaren '90 en zijn verlies aan gewicht in de Atlantische en Europese samenwerkingsverbanden niet kunnen compenseren met meer invloed in de grote internationale economische organisaties, zoals het Internationale Monetair Fonds en de Wereldbank? Per slot van rekening hebben velen aan de vraagstukken waarmee deze organisaties zich bezighouden in het post-Koude Oorlogtijdperk een grotere prominentie toegedacht dan aan traditionele veiligheidsproblemen.¹² Van een dergelijke compensatie lijkt weinig of geen sprake te zijn geweest. Het is waar dat Nederland in het bestuur van beide organisaties een grotere groep van landen is gaan vertegenwoordigen. De landen die erbij zijn gekomen, betreffen landen die deel uitmaakten van hetzij de voormalige Sovjetunie, hetzij het voormalige Joegoslavië.¹³ Maar belangrijker is dat het aanzien en vermoedelijk ook de feitelijke betekenis van Wereldbank en IMF in het economisch stelsel achteruit zijn gegaan.¹⁴ Dat komt enerzijds door de opmars van de neo-liberale ideologie, met haar vertrouwen in de vrije markt en haar afkeer van overheidsinterventies, anderzijds door de gegroeide kritiek op het weinig representatief karakter van deze instellingen (met de overheersende rol van de Verenigde Staten) en de confrontatie met niet-gouvernementele groepen.

Bovendien waren ook op financieel-economisch gebied versterkte tendensen tot directoriumvorming, met uitsluiting van Nederland, waarneembaar. Ondanks het feit dat het beginsel van *benign neglect* op monetair terrein leidend is geweest, heeft de G7/8 zich binnen

het stelsel van *world economic governance* definitief ontwikkeld tot het belangrijkste forum voor overleg over de coördinatie van het financieel-economisch beleid. Kenmerkend voor de positie van ons land is dat voor Nederland géén rechtstreekse plaats was weggelegd in de G-20, een uitbreiding van de G-7 met elf opkomende markteconomielanden (plus een institutioneel lidmaatschap van zowel EU als Wereldbank/IMF).

Slotbeschouwing

Voorhoeves stelling van 20 jaar geleden dat de internationale rol van Nederland als gevolg van in hoofdzaak externe ontwikkelingen 'slinkende' was, duidde op een proces dat zich nadien vermoedelijk heeft voortgezet. Anders gezegd: de marges voor de Nederlandse buitenlandse politiek zijn, zo luidt de voorzichtige conclusie, eerder (nog) smaller geworden dan breder. Meer nog dan voorheen is het daarom raadzaam zich niet over te geven aan illusies over het gewicht van de Nederlandse positie. Nationale zelfoverschatting kan alleen maar tot frustraties leiden. Desondanks blijft het, gezien de reikwijdte van onze belangen en de blijvende aandring in de Nederlandse samenleving op te komen voor universele waarden, de moeite waard na te denken over de vraag hoe men de beschikbare marges zo effectief mogelijk kan invullen. Voorhoeve wees in dit verband tien jaar geleden, in zijn vervolgartikel, op het belang van de kwaliteit van ons denkwerk, een juiste *timing* en geloofwaardigheid van voorstellen, een goede reputatiebehartiging, alsmede op de bereidheid tot het nemen van medeverantwoordelijkheid voor moeilijke internationale gemeenschapstaken.¹⁵

Wie maar een ogenblik stilstaat bij het drama Srebrenica, weet dat het Nederland aan het laatste niet heeft ontbroken. Tegelijk kan men zich moeilijk losmaken van de gedachte dat Nederland er onvoldoende in is geslaagd het buitenland ervan te doordringen hoe relatief groot de bijdragen van ons land zijn geweest aan de talrijke internationale vredesoperaties die hebben plaatsgevonden. Een speciale vermelding verdient het aandeel van de Nederlandse luchtmacht in de operatie *Allied Force* in het voorjaar van 1999. Gelet op de geringe aandacht die bijvoorbeeld gezaghebbende buitenlandse kranten voor de Nederlandse inspanningen op dit specifieke gebied aan de dag hebben gelegd, mag gerust van een tekortschietende reputatiebehartiging worden gesproken. Mede daardoor heeft Nederland niet het politieke kapitaal verdiend dat onze bewindslieden vermoedelijk met onze ruime militaire bijdragen hadden gehoopt te vergaren. Toegegeven: voor het lidmaatschap van de zg. Contactgroep (voor het voormalige Joegoslavië) waren we waarschijnlijk *sowieso* een maatje te klein. Maar een grotere publicitaire zichtbaarheid buiten onze grenzen had ons wellicht meer invloed

kunnen bezorgen in het diplomatiek overleg en in de desbetreffende militaire bevelsorganen.

Zonder dat ik hier zou willen pleiten voor een loslaten van onze ambities en verantwoordelijkheden elders in de wereld, blijft Europa ook in de toekomst de politieke arena waar onze verrichtingen er het meeste toe doen. Hoe dient onze oriëntatie ten opzichte van onze Europese partners, en in het bijzonder de grotere onderen, te zijn? Het heeft er veel weg van dat inmiddels in brede kring is geaccepteerd dat ons land er verstandig aan doet zonder vooringenomenheid coalities te vormen met die landen die onze voorkeuren blijken te delen, al naar gelang de kwestie die zich aandient. Ik ben van oordeel dat dit inzicht van een stevige kanttekening moet worden voorzien. Het is naar mijn mening nodig een onderscheid te maken tussen enerzijds de dagelijkse, routinematige belangenbehartiging en anderzijds de grote vragen over de toekomstige inrichting van de Europese samenwerking. Ten aanzien van het eerste domein is flexibel, *ad hoc*-coalitiedrag inderdaad de aangewezen weg. Maar wanneer het om de grote structuurvragen binnen de EU gaat, ligt een sterkere gerichtheid op *Duitsland* meer voor de hand. De reden hiervoor is niet alleen gelegen in het feit dat de Bondsrepubliek op grond van haar geopolitieke positie en economische zwaarte voorbestemd is (meer) leiding te geven aan de Unie, maar vooral in de verwantschap van een flink deel van onze opvattingen met die van de oosterburen. Al stel ik voorop dat mijn waarnemingen beperkt en selectief zijn, het lijkt er bovendien op dat Duitse beleidspersonen, al dan niet uit verlaat schuldgevoel, eerder geneigd zijn rekening te houden met onze denkbeelden dan Britse en Franse. ■

Noten

- 1 J.J.C. Voorhoeve, 'De slinkende rol van Nederland', in: *Internationale Spectator*, februari 1981, blz. 69-78.
- 2 *Ibid.*, blz. 71.
- 3 J.J.C. Voorhoeve, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', in: *Internationale Spectator*, februari 1991, blz. 54-61.
- 4 Gegevens ontleend aan publikaties van het Nederlandse en Zweedse ministerie van Buitenlandse Zaken. Een deel van het verschil in ambtelijke sterkte van beide ministeries valt te verklaren uit het feit dat Zweden een aparte ambtelijke dienst heeft voor de ontwikkelingssamenwerking. Ook maakt dit land een ruimer gebruik van lokaal personeel bij de personele uitrusting van de diplomatieke posten.
- 5 S. Rozemond, *Ambitie en armslag van Nederland* (Den Haag: Instituut Clingendael, maart 1998), blz. 6-7.
- 6 Zie Jan Werts, 'Agenda 2000. Hoe Paars stilletjes in Berlijn de "Zilvervloot" haalde', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 463-470.
- 7 Peter Baehr, 'Nederlanders op hoge internationale posten: hoe belangrijk is dat nu eigenlijk?', in: *Vrede en Veiligheid*, 29 (4), 2000, blz. 501.

- 8 J.A. Schoneveld, *Tussen Atlantica en Europa. Over opkomst en ondergang van de Spagaat in de Nederlandse buitenlandse politiek* (Proefschrift Universiteit Leiden, 2000).
- 9 *Ibid.*, blz. 181.
- 10 Zie Koen Koch, 'Is er nog een toekomst voor het Nederlands buitenlands beleid?', in: P.R. Baehr, *Nederland in een veranderende wereld – De toekomst van het buitenlands beleid* (Assen: Van Gorcum, 1991), blz. 112.
- 11 Zie hierover Alfred Pijpers (red.), *Neobilaterale accenten in de Europese politiek* (Den Haag: Instituut Clingendael, 1999).
- 12 Voor deze zienswijze en een kritiek, zie A. van Staden, 'Economisering van de internationale betrekkingen? De veronderstelde omwenteling in de internationale politiek na de Koude Oorlog', in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 612-617.
- 13 Zo trad Nederland in 1990 op namens Cyprus, Israël, Roemenië en

Joegoslavië. Tien jaar later zijn daar de volgende landen bijgekomen: Armenië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Georgië, Macedonië, Moldavië en Oekraïne. (Als gevolg van de politieke ontwikkelingen in dit land en de sancties van de internationale gemeenschap stond Joegoslavië tijdelijk buitenspel.) Zie *Annual Reports* van de Wereldbank en het IMF

- 14 De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is in het kader van deze beschouwing niet relevant, omdat Nederland daarin (te zamen met zijn Europese partners) is vertegenwoordigd door de Europese Unie.
- 15 Voorhoeve, a.w. *noot* 3, blz. 59-60.

Over de auteur

DR A. VAN STADEN is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijdhoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

Clingendael paper

De militaire Staat van de Europese Unie door Kees Homan, Bert Kreemers en Frans Osinga

In 2003 moet de Europese Unie beschikken over een militaire capaciteit. De verwezenlijking van deze ambitie staat hoog op de agenda van de Europese Raad van Laken, eind dit jaar. Wat is tot dusverre bereikt? Beschikt de Europese Unie over een structuur om tijdig beslissingen te nemen over en leiding te geven aan de zogeheten Petersbergtaken? Lopen de hervormingen in de krijgsmachten van de Europese Unie in de pas met de ambitieuze doelstellingen in Europees verband? En slagen de lidstaten van de Europese Unie erin om ook over de benodigde gemeenschappelijke middelen voor transport, commandovoering, inlichtingen en logistiek te beschikken?

Naast de behandeling van deze vragen behelst dit paper aanbevelingen voor de verwezenlijking van de Europese ambities op veiligheids- en defensiegebied en voor de Nederlandse bijdrage hieraan.

Deze Clingendael-publikatie is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van f 20,- op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Militaire Staat. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/606. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Nederland in de internationale pikorde

HANS H.J. LABOEHM

BIJ DE POSITIE VAN NEDERLAND IN DE wereld wordt vaak gedacht aan de plaats die Nederland inneemt in de wereldrangorde op tal van gebieden. Maar deze term heeft toch ook nog een andere betekenis, namelijk de ligging van een land op de aardbol. Een Brits spreekwoord luidt: *You can't argue with geography*. En, inderdaad, de geografische plaats van een land blijkt om een aantal redenen van grote invloed te zijn op de plaats die een land in de wereldrangorde inneemt, vooral op economisch gebied.

De natuur heeft haar gaven ongelijk over de wereld verdeeld.¹ De meeste ontwikkelingslanden liggen in de tropische en subtropische zones. De ontwikkelde landen liggen in de gematigde zones, in het bijzonder op het Noordelijk halfrond. Temperatuur en regenval zijn sterk afhankelijk van de ligging van landen op de aardbol. In de Tropen is de regenval vaak erg onregelmatig en onvoorspelbaar. Stortregens worden afgewisseld met lange perioden van droogte. Dit is nadelig voor de landbouw. West-Europa daarentegen was en is gezegend met een gunstig klimaat, met regelmatige regenval, veroorzaakt door de warme Golfstroom, hetgeen een positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de landbouw. Temperatuur is ook van belang voor het verrichten van lichamelijke arbeid. Bij temperaturen boven de 25 à 30 graden wordt dit sterk bemoeilijkt. Bovendien zijn hogere temperaturen bevorderlijk voor een snellere voortplanting van insecten en parasieten. Dit leidt tot verspreiding van tropische ziekten, die een bedreiging vormen voor mens, vee en planten. Naast temperatuur vormt water een probleem. Het door hun ligging bepaalde klimaat van landen is nauwelijks te beïnvloeden. Een ongunstig klimaat vormt een handicap, die een blijvende negatieve invloed zal uitoefenen op het welvaartschepend vermogen van samenlevingen.

Binnen West-Europa namen de Lage Landen een strategische positie in op het kruispunt van handelswegen op de Noord-Zuid- en Oost-Westroutes. Tot de

Nederland neemt op vele terreinen een mooie positie in op de wereldranglijst. Dat geldt vooral voor de economie en het economisch beleid. Voor een topplaats is meer en blijvende inzet nodig.

oudste archeologische vondsten die het bestaan van handel over zee – en dus op grotere schaal dan via land – bevestigen, behoren de altaarstenen van de godin Nehalennia op Walcheren uit de Romeinse periode. Voordat de kooplieden aan hun handelsreizen begonnen, vroegen zij Nehalennia hen te beschermen tijdens hun zeereis naar Engeland. Na hun behouden thuiskomst offerden zij dan een altaarsteen met daarop een afbeelding van Nehalennia, meestal een zittende vrouwenfiguur met een mand appels en een hond aan haar voeten. Ook de vondsten van munten – de zogenoemde *sceatta's* – uit de merovingische periode (400-700 na Chr.) in Nederland en Engeland wijzen op het bestaan van vroege handelscontacten. Deze namen in latere perioden een grote vlucht en leidden ertoe dat de Republiek in de gouden, zeventiende eeuw uitgroeide tot een wereldmogendheid. Thans is onze positie bescheidener, maar op tal van terreinen nog steeds respectabel. (zie tabel 1).

Voor de bepaling van de plaats van een land in de wereldrangorde zijn vele – en zelfs steeds meer – indicatoren beschikbaar. De *oppervlakte* en de *bevolkingsomvang* van een land behoren tot de meeste bekende. Het Nederlands territorium beslaat slechts een minuscule 0,3 promille van de oppervlakte van de bewoonde wereld. Daarmee staat Nederland op de 138ste plaats van de wereldranglijst. Wegens zijn relatieve bevolkingsdichtheid herbergt Nederland 0,27% van de wereldbevolking en staat het daarmee op de 54ste plaats wat betreft inwonertal. Maar gezien het feit dat we een economisch hoog ontwikkeld land zijn, staan

Tabel 1

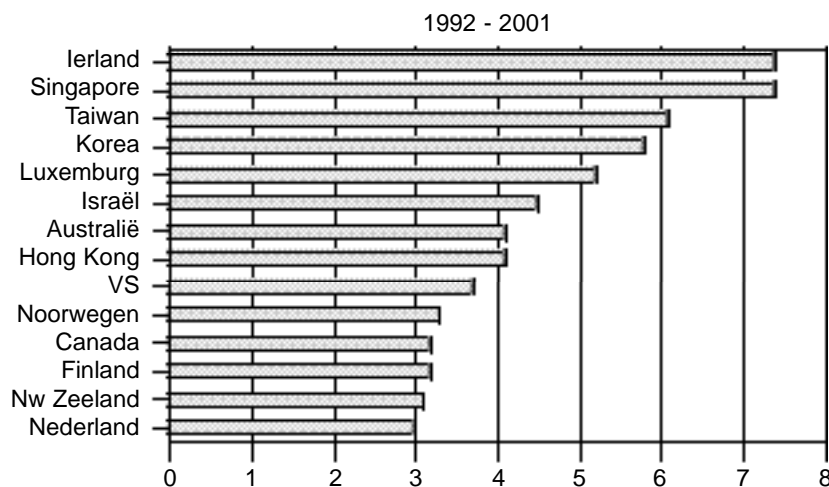
Indicatoren Nederland	Waarde	Wereldrangorde
Oppervlakte	41.532 km ²	138
Inwoners	15,7 miljoen	54
BNP	\$ 389 miljard	13
BNP (koopkrachtpariteit)	\$ 350 miljard	17
BNP per hoofd	\$ 24.780	17
BNP per hoofd (koopkrachtpariteit)	\$ 22.325	18
Groei reëel BBP in %, gemiddelde over periode 1992-2001	3%	14
Menselijke Ontwikkelings Index 1998	0.917	8
Defensie-uitgaven (1997)	\$ 6,6 miljard	17
Defensie-uitgaven (% BNP, 1997)	1,9%	88
Ontwikkelingshulp (ODA 1998)	\$ 3.042 miljoen	6
Ontwikkelingshulp (ODA, % BNP, 1998)	0,8%	3
Export van goederen en commerciële diensten	\$ 222 miljard	8
Export van landbouwproducten	\$ 33,8 miljard	3
Aardgasproductie (miljoen ton olie-equivalent)	54,1	7
Buitenlandse directe investeringen in Nederland (1999)	\$ 33,8 miljard	5
Nederlandse directe investeringen in het buitenland (1999)	\$ 45,9 miljard	5
Investeringsklimaat	82	5
Onderwijsuitgaven (% BNP, 1996)	5,2%	45
Uitgaven voor onderzoek & ontwikkeling (% BBP, 1996)	2,1%	8
Aantal computers per 1000 inwoners	317,6	12
Corruptie	8,9	9
"Gezondheid" van de economie (aanbodzijde van de economie)	5	10

wij met een *bruto nationaal produkt* van ruim \$ 389 miljard op de 13de plaats, nog vóór de Russische Federatie, terwijl China, dat een vijfde deel van de mensheid herbergt, minder dan 2,5 maal zoveel produceert als Nederland. Daarmee heeft Nederland zijn relatieve positie behouden, want ook ruim tien jaar geleden stond Nederland op de 13de plaats.² Maar als we deze cijfers

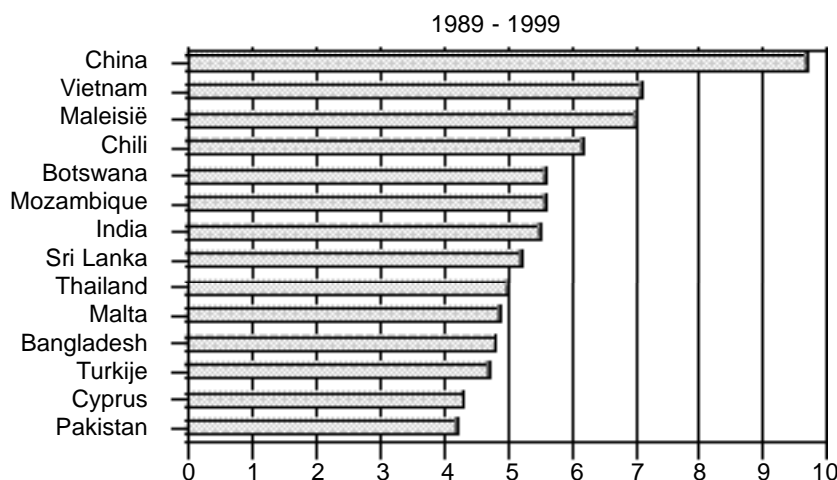
corrigeren voor de *koopkrachtpariteit*, ontstaat een wat ander beeld.³ Doordat de Russische Federatie, Indonesië, Turkije en Australië een lager prijspeil hebben, schuiven zij op naar boven en passeren Nederland. Daarmee komt ons land op de 17de plaats. Ook landen als China en India schuiven bij deze berekeningswijze vele plaatsen op naar boven.

Grafiek 1

Gemiddelde jaarlijkse groei reëel BBP in %



Gemiddelde jaarlijkse groei reëel BBP in %



Met een inkomen per hoofd van \$ 24.780 komt Nederland op de 17de plaats. Ook hier heeft Nederland zijn plaats van tien jaar geleden weten te behouden.⁴ Op basis van de koopkrachtpariteit bedraagt dit inkomen echter \$ 22.325 en zakken we een plaatsje. Over het afgelopen decennium was de *economische groei* van ons poldermodel relatief hoog: 3%. Vergeleken met andere ontwikkelde landen stonden wij daarbij op de 14de plaats, hoger dan onze burens, zoals Duitsland, België, Frankrijk en Groot-Britannië (zie grafiek 1).

Vele arme landen in de wereld groeiden echter sneller dan de ontwikkelde landen, zoals grafiek 2 aangeeft. Dat betekent dat zij de rijke landen wat welvaart betreft inhalen. Deze ontwikkeling is – althans voor deze landen en deze periode – in tegenspraak met de veelgehoorde stelling dat de inkomensverschillen tussen landen in de wereld toenemen als gevolg van de zogeheten globalisering en/of de invoering van de markteconomie.

Het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) heeft een tiental jaar geleden een nieuwe index ontworpen – de Menselijke Ontwikkelings Index (*Human Development Index*), waarin naast het BNP per hoofd van de bevolking ook andere factoren van menselijke ontwikkeling worden meegewogen, zoals de *levensverwachting* bij geboorte, de *alfabetiseringsgraad* en de *onderwijsparticipatie*.⁵ Bij deze index scoort Nederland hoger – de 8ste plaats – dan bij de twee indices van het BNP per hoofd. Tabel 2 geeft een overzicht van de wereldkopgroep voor de drie genoemde indices.

Ten aanzien van de *defensie-uitgaven* komt Nederland met \$ 6,6 miljard op de 17de plaats (een plaatsje lager dan tien jaar geleden). Wat betreft de defensie-uitgaven uitgedrukt in een percentage van het BNP neemt Nederland met 1,9% (1997) een uiterst bescheiden 88ste

plaats in de wereldrangorde in. Uitschieter is Noord-Korea, dat met 27,5% op de eerste plaats staat. In Europa nemen Frankrijk (3%) en Groot-Britannië (2,7%) een hogere plaats in dan Nederland, maar Duitsland (1,6%) een lagere.

Op het gebied van de *ontwikkelingshulp* (ODA = *Official Development Aid* volgens de definitie van het *Development Assistance Committee* van de OESO) behoort Nederland tot de grote mogendheden. Met ruim 3 miljard dollar in 1998 staat Nederland op de zesde plaats, twee plaatsen hoger dan tien jaar geleden, direct na Groot-Britannië. Uitgedrukt in een percentage van het BNP staat Nederland met 0,8% na Denemarken en Noorwegen op de derde plaats van de wereldranglijst.

Ten aanzien van de *uitvoer van goederen en commerciële diensten* staat Nederland met \$ 222 miljard (1999) op de 8ste plaats, nog vóór China.

Wat betreft de export van *landbouwprodukten* bezet Nederland met \$ 33,8 miljard (1999) de derde plaats van de wereldranglijst, na de Verenigde Staten en Frankrijk. De Amerikaanse export is minder dan twee maal zo groot, terwijl die van Frankrijk een kleine \$ 40 miljard bedraagt.

Wat de *aardgasproductie* betreft staat Nederland met 54,1 miljoen ton olie-equivalent op de zevende plaats.

Ook op het terrein van de *directe buitenlandse investeringen* neemt Nederland een vooraanstaande plaats in. De *buitenlandse investeringen in Nederland* bedroegen in 1999 \$ 33,8 miljard. Daarmee was Nederland vijfde op de ranglijst van ontwikkelde landen. Omgekeerd bedroegen de Nederlandse *directe investeringen in het buitenland* \$ 45,9 miljard, waarmee Nederland eveneens op de vijfde plaats stond.

Ook wat betreft het *investeringsklimaat* staat Neder-

Tabel 2

Rang-orde	BNP per hoofd volgens de methode van de <i>Wereldbank Atlas</i> in US dollars ¹		Rang-orde	BNP per hoofd 1998 volgens de methode koopkrachtpariteit in US dollars ²		Rang-orde	Menselijke Ontwikkelings-Index 1998 volgens de methode van het UNDP ³	
1	Luxemburg	45.100	1	Luxemburg	36.703	1	Canada	0,929
2	Liechtenstein	... ⁴	2	Liechtenstein	...	2	Noorwegen	0,916
3	Zwitserland	39.980	3	Bermuda	...	3	VS	0,923
4	Noorwegen	34.310	4	VS	29.240	4	Japan	0,918
5	Bermuda	...	5	Kaaiman Eil.	...	5	België	...
6	Denemarken	33.040	6	Zwitserland	26.876	6	Zweden	0,917
7	Japan	32.350	7	Noorwegen	26.196	7	Australië	0,919
8	Kaaiman Eil.	...	8	Singapore	25.295	8	Nederland	0,917
9	Singapore	30.170	9	Monaco	...	9	IJsland	0,908
10	VS	29.240	10	Brunei	24.886	10	VK	0,913
11	IJsland	27.830	11	IJsland	24.774	11	Frankrijk	0,913
12	Oostenrijk	26.830	12	Denemarken	23.855	12	Zwitserland	...
13	Duitsland	26.570	13	België	23.622	13	Finland	0,905
14	Zweden	25.580	14	Japan	23.592	14	Duitsland	...
15	België	25.380	15	Oostenrijk	23.145	15	Denemarken	0,900
16	Monaco	...	16	Malta	22.901	16	Oostenrijk	0,901
17	Nederland	24.780	17	Canada	22.814	17	Luxemburg	...
18	Brunei	...	18	Nederland	22.325	18	Nieuw Zeeland	0,898
19	Finland	24.280	19	Duitsland	22.026	19	Italië	0,892
20	Frankrijk	24.210	20	Australië	21.795	20	Ierland	0,890
21	Hong Kong	23.660	21	Frankrijk	21.214	21	Spanje	0,889
22	VK	21.410	22	Hong Kong	20.763	22	Singapore	0,873
23	Australië	20.640	23	Finland	20.641	23	Israël	...
24	Italië	20.090	24	Italië	20.365	24	Hong Kong	0,875
25	Canada	19.170	25	VK	20.314	25	Brunei	...

- 1 Dit cijfer geeft het gemiddelde over drie jaar weer, op basis van de heersende wisselkoersen van de nationale munt ten opzichte van de dollar en gecorrigeerd voor inflatie.
- 2 Omdat de berekening op basis van wisselkoersen niet altijd het verschil in prijsniveau correct weergeeft, wordt de koopkrachtpariteit toegepast om de cijfers van het BNP per hoofd te converteren naar internationale dollars. Voor een internationale dollar kan men op de thuismarkt van het land in kwestie evenveel kopen als voor \$1 in de Verenigde Staten.
- 3 In deze index worden, naast het BNP per hoofd van de bevolking, ook andere factoren van menselijke ontwikkeling meegewogen, zoals de levensverwachting bij geboorte, de alfabetiseringsgraad en de onderwijsparticipatie. Dit gebeurt via een ingewikkelde formule die wordt gespecificeerd in de 'Technical note. Computing the indices' van het Human Development Report 1999.
- 4 Nauwkeurige cijfers zijn niet beschikbaar, de rangorde is ongeveer juist.

land met een score van 82 (100 is het maximum) op de vijfde plaats, na de Verenigde Staten, Singapore, Finland en Luxemburg. Dit is een index die is samengesteld door het *International Institute for Management Development* in Lausanne en omvat een aantal factoren die de aantrekkelijkheid van landen bepalen voor de vestiging van bedrijven.

De door de overheid gefinancierde *onderwijsuitgaven* bedragen 5,2% van het BNP. Hierbij deelt Nederland de

45ste plaats met landen als Algerije, Brazilië, Maleisië en Polen. De Noordse landen in de kopgroep geven meer dan 7,5% van hun BNP aan onderwijs uit, terwijl ook het gemiddelde van Sub-Sahara Afrika met 5,4% iets hoger ligt dan dat van Nederland.

Op het gebied van *onderzoek en ontwikkeling* neemt Nederland met 2,1% van het BBP de achtste plaats in.

Traditioneel wordt de verspreiding van technologie in een land afgemeten aan indicatoren zoals elektrici-

teitsverbruik, het aantal personenwagens of het aantal telefoonlijnen per inwoner. Thans wordt ook gekeken naar het aantal *computers*. Wat dat betreft staat Nederland, met 317,6 computers per 1000 inwoners, op de 12de plaats. Luxemburg scoort hier opmerkelijk hoog, met 731,6 computers per 1000 inwoners, maar landen als Duitsland, België en Frankrijk scoren lager dan Nederland.

Een andere, meer recente index is de zogenoemde *Corruptie Perceptie Index* (CPI). Deze heeft betrekking op de mate van het voorkomen van corruptie zoals beoordeeld door zakenlieden, risico-analisten en het algemene publiek. De index varieert van 10 (niet corrupt) tot 0 (zeer corrupt). De index is ontworpen door de Universiteit van Göttingen en *Transparency International* en is op internet te vinden. Hierbij staat Nederland op de 9de plaats van minst corrupt geachte landen. Grafiek 3 geeft de CPI weer voor een aantal landen.

Naast kwantitatieve indicatoren die een beeld geven van Nederlands positie in de internationale pikorde, zijn er ook *kwalitatieve factoren*. In zijn artikel van 1991 over rang en invloed van Nederland hecht Voorhoeve grote waarde aan de 'kwaliteit van ons denkwerk' en 'de intellectuele bijdrage van landen aan multilaterale denkprocessen'. Dit zijn ongetwijfeld belangrijke factoren, maar of Nederland op dit terrein nu wel zo hoog scoort, is de vraag. Het is zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, de Nederlandse bijdragen met die van andere landen te vergelijken. Zoals ook door onze partners wordt erkend, heeft Nederland daarentegen wel een traditie van het uitdragen van degelijke, goed onderbouwde beleidsstandpunten in internationale organisaties, wat een positief effect heeft op onze relatieve invloed in de betrokken organen.

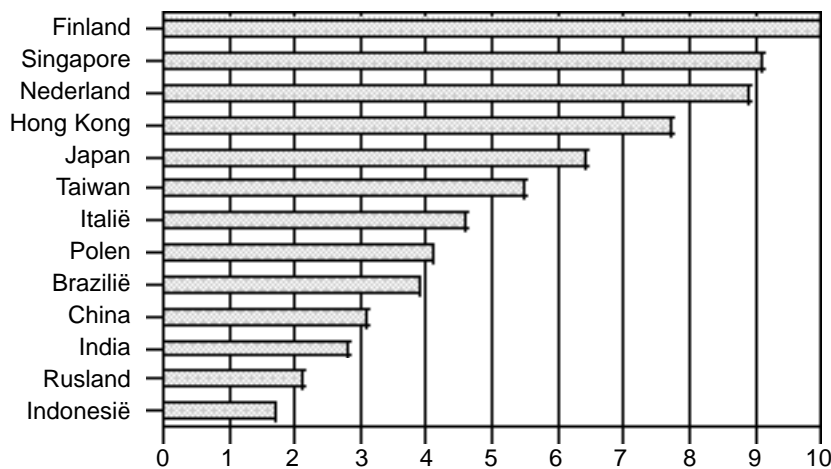
Ook wijst Voorhoeve op het belang van *reputatiebe-*

hartiging. Dit houdt verband met het beeld dat van Nederland bestaat bij buitenlandse politici en dat bepalend is voor de invloed van een land. Dat imago wordt zowel beïnvloed door de indrukken die over onze samenleving in de internationale media verschijnen, als door het beleid van de regering en de consistentie en de herkenbaarheid daarvan. Op dit terrein heeft Nederland met zijn poldermodel in de jaren '90 een gedegen reputatie weten op te bouwen. De opbloei van de Nederlandse economie gedurende die periode heeft veel aandacht getrokken. In vele publikaties in de buitenlandse financieel-economische pers werd het poldermodel de hemel in geprezen, terwijl ook vele vooraanstaande persoonlijkheden, zoals de Amerikaanse president Bill Clinton, de Duitse Bondskanselier Helmut Kohl en de Gouverneur van de Franse Centrale Bank Jean-Claude Trichet,⁶ verklaarden dat andere landen, inclusief hun eigen land, daaraan een voorbeeld konden nemen. En het Britse weekblad *The Economist*, dat gedurende vele jaren daarvoor niets over Nederland had gepubliceerd, kreeg plotseling belangstelling voor de ontwikkelingen in ons land en kwalificeerde de Nederlandse economische prestaties als: 'The Dutch delight.'

Nederland is lid van de belangrijkste multilaterale organisaties, zoals het IMF, de WTO, de OESO, de EU en de ECB. Daarnaast is Nederland ook lid van – soms semi-formele, maar daarom niet minder belangrijke – gezelschappen als het *International Monetary and Financial Committee* (vroeger kortweg als het *Interim Committee* aangeduid), het *Development Committee*, het *Financial Stability Forum*, en de Groep van Tien. Al deze groepen houden zich bezig met internationale financieel-economische vraagstukken. Voorts is Nederland lid van de 'Club van Parijs': een informele groep van crediteur-landen die zich voornamelijk bezighoudt met sanering van

Grafiek 3

Corruptie Perceptie Index 2000



overheidsschulden van debiteurlanden.

Nederland is daarentegen *geen* lid van de G-5 (waar-in de belangrijkste industriële landen zijn vertegenwoordigd, waarvan de valuta's deel uitmaken van de SDR), de G-7 (de G-5 plus Canada en Italië, later met de komst Rusland aangeduid als G-8) en de G-20 (de G-7 plus elf belangrijke opkomende markteconomieën in de Derde Wereld, alsmede twee institutionele leden: de EU en IMF/WB).

Wat betreft de bezetting van *hoge posen* in de internationale economische organisaties is de Nederlandse positie – althans zuiver numeriek beschouwd – bescheiden. Thans bezet slechts één Nederlander een hoge positie: Wim Duisenberg als president van de Europese Centrale Bank. De positie van Frits Bolkestein als Europees Commissaris is daarmee niet helemaal vergelijkbaar, omdat alle lidstaten ten minste één Commissaris mogen voordragen.

Nederlanders op hoge internationale posen

Men kan zich overigens afvragen hoe belangrijk het nu eigenlijk is dat Nederlanders op hoge internationale posen worden benoemd. Volgens algemeen aanvaarde opvattingen in het internationale verkeer dienen zij zich immers verre te houden van nationale belangenbehartiging in enge zin. Baehr zoekt het antwoord op deze vraag in de sfeer van het nationaal prestige: 'Men hoopt blijkbaar dat de benoeming van een landgenoot op zo'n post en *zijn* (het gaat zelden of nooit om een vrouw) hopelijk goed functioneren indirect afstraalt op andere, wel expliciet geformuleerde nationale belangen. Als dat waar is, is dat niet per se onbelangrijk.'⁷

Op ambtelijk niveau is Nederland in het algemeen redelijk vertegenwoordigd binnen de secretariaten van

de belangrijkste internationale economische instellingen. Zij bezetten daar echter relatief weinig hoge posen. En voor zover dat al het geval is, betreft het nogal eens terreinen die enigszins perifeer zijn ten opzichte van de kerntaken van de organisatie, hetgeen overigens niet wil zeggen dat deze daarom onbelangrijk zijn.

Vele kwantitatieve indices geven een beeld van het verleden of vormen een momentopname van het heden. Een onlangs door de Lehman Brothers ontworpen – bijzonder originele – index heeft ook een voorspellende waarde; althans indien de theorie die daarachter schuil gaat, juist is.⁸ Het gaat hier in het bijzonder om de veronderstelling dat verbeterde marktwerking, oftewel verbetering van de aanbodkant van de economie, tot meer welvaart leidt in de vorm van een gunstiger combinatie van groei en inflatie. Hiertoe hebben de samenstellers, Jane Edwards en Jochen Schanz, zo'n 400 variabelen in drie categorieën gegroepeerd:

- * factoren die de potentiële groei bevorderen, zoals onderwijs, technologie, actief arbeidsmarktbeleid en ondernemerschap;

- * factoren die van invloed zijn op het functioneren van de arbeidsmarkt, zoals lonen en kosten, flexibele arbeidsinzet, werkloosheidsbescherming, belastingen en uitkeringen; en

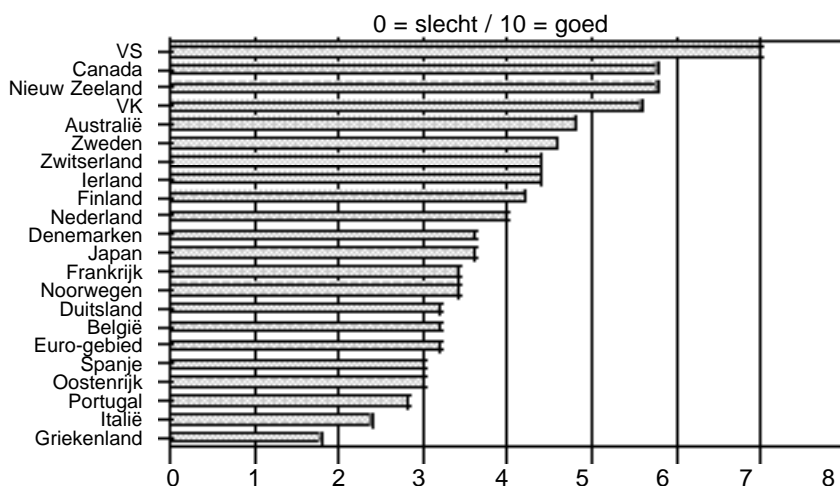
- * factoren die het prijsniveau beïnvloeden, zoals concurrentie, schaalvoordelen, concurrentie op het gebied van *high tech*, prijzen en produktiviteit.

Hieruit destilleren zij drie deelindexen, die vervolgens in een samengestelde index worden geïntegreerd. De hieruit volgende score wordt in grafiek 4 geïllustreerd.

Met een score van 5 komt Nederland op de 10de plaats. Het ligt hierbij weliswaar 0,4 punt boven het gemiddelde van het Euro-gebied, maar komt daarmee toch niet

Grafiek 4

Samengestelde indicator aanbodzijde economie



veel boven de middenmoot uit.

De navolgende lessen die de auteurs uit hun onderzoek trekken zijn opmerkelijk, niet in de laatste plaats vanwege de expliciete verwijzingen naar de ervaringen met het Nederlandse poldermodel.

* Er gaat geruime tijd overheen voordat beleidsveranderingen tot significante verbeteringen leiden in het economisch prestatievermogen van landen.

* Het is politiek gezien gemakkelijker een beleid van geleidelijke maar gestage kleine stappen door te voeren (in het bijzonder onder centrum-linkse coalitieregeringen) dan van radicale, grote stappen, maar uiteindelijk kan zo'n stapsgewijze aanpak toch tot grote verbeteringen over de hele linie leiden (dat is bijvoorbeeld de Nederlandse ervaring).

* Radicale beleidsveranderingen hebben in het algemeen slechts plaatsgevonden als gevolg van economische crises (bijv. Zweden en het Verenigd Koninkrijk) of een regeringswisseling.

* Het is niet noodzakelijk op alle beleidsterreinen veranderingen door te voeren (arbeidsmarkt, productmarkten en potentiële groei) om een verbetering van de economische prestaties te bereiken (bijv. Zweden en Finland), maar er is reden aan te nemen dat de landen die dat *wel* doen, daar ook het meest van profiteren (bijv. Nederland).

* Grotere prestatieverbeteringen kunnen worden bereikt wanneer structurele hervormingen vergezeld gaan van een gezond macro-economisch beleid (bijv. in positieve zin in Nederland in het begin van de jaren '90 en, in negatieve zin, in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland).

Maar ondanks veel lof voor de Nederlandse prestaties scoort ons land, zoals reeds opgemerkt, veel lager dan de kopgroep, waarin in het bijzonder de Angelsaksische landen sterk zijn vertegenwoordigd. Samengevat kan dan ook worden gesteld dat Nederland op talloze terreinen momenteel een respectabele plaats inneemt in de wereldrangorde, maar dat er geen reden is op onze lauweren te gaan rusten. Er zijn immers nog ruime mogelijkheden om ons economisch potentieel beter te benutten, zodat wij deze plaats ook in de toekomst kunnen waarborgen. ■

Literatuur

- BP Amoco, *Statistical Review of World Energy*, juni 2000.
- CIA, *The World Fact Book*, 1999.
- Jane Edwards en Jochen Schanz, 'Global Economics, Faster, Higher, Stronger. An International Comparison of Structural Policies', Lehman Brothers, *Structural Economics Research Papers*, No. 3.
- IMF, *World Economic Outlook*, oktober 2000.
- International Institute for Management Development, *The World Competitive Yearbook 1999*.
- The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999/2000*.
- David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, New York/Londen: W.W. Norton & Company.
- OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard 1999, Benchmarking Knowledge-based Economies*.
- OECD, *The DAC Journal of Development Co-operation, 1999 Report*.
- UNCTAD, *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*.
- UNDP, *Human Development Report 1999*.
- World Bank Atlas, 2000.
- WTO, *International Trade Statistics 2000*.

Noten

- 1 David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, New York/Londen: W.W. Norton & Company.
- 2 Zie: J.J.C. Voorhoeve, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', in: *Internationale Spectator*, februari 1991, blz. 54-61.
- 3 De koopkrachtpariteit wordt gedefinieerd als het bedrag in lokale valuta dat nodig is om dezelfde hoeveelheid goederen en diensten op de thuismarkt te kopen als men voor \$ 1 in de Verenigde Staten kan kopen.
- 4 Zie: Voorhoeve, a.w. noot 2.
- 5 Dit gebeurt via een ingewikkelde formule, die wordt gespecificeerd in de 'Technical note'. *Computing the indices van het Human Development Report 1999*.
- 6 In ons land vooral bekend als de tegenkandidaat van Wim Duisenberg voor het presidentschap van de Europese Centrale Bank.
- 7 P.R. Baehr, 'Nederlanders op hoge internationale posten: hoe belangrijk is dat nu eigenlijk?', in: *Vrede en Veiligheid* 29(4), 2000.
- 8 Jane Edwards & Jochen Schanz, 'Global Economics, Faster, Higher, Stronger, An International Comparison of Structural Policies', Lehman Brothers, *Structural Economics Research Papers*, No. 3.

Over de auteur

DRS H.H.J. LABOEHM is als gastonderzoeker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

De invloed van Nederland in de Europese Unie

LEENDERT JAN BAL

Enkele impressies op transportgebied

DE OUD-NEDERLANDSE UITDRUKKING 'meten is weten' laat zich maar moeilijk toepassen op het bepalen van de invloed van Nederland in de Europese Unie. Een goed instrumentarium ontbreekt hiertoe. Bovendien gaat veel wetenschappelijke aandacht uit naar de Europese Raden en/of de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Deze bakens van 'high politics' dienen alle aandacht te krijgen die zij verdienen, maar zij zetten tevens een groot veld van Europese integratie in de schaduw. Uit het grote domein van beleidsdossiers in de eerste pijler die in Brussel behandeld worden, komt slechts een handjevol onderwerpen in het publieke daglicht. Meestal zijn dit onderwerpen die dicht tegen de binnenlandse politiek aanliggen. De 'communautaire' onderstroom blijft tegen wil en dank vaak buiten beeld.

Naar de Nederlandse positie en invloed in de Europese Unie wordt relatief weinig onderzoek verricht. Wel heeft zich intussen een aantal gemeenplaatsen ontwikkeld over het Brussels onderhandelingsproces, die sterk ingang hebben gevonden in het denken over Nederland en de EU. Voorbeelden hiervan zijn (in willekeurige volgorde): ondoorzichtige, trage en onnodig ingewikkelde besluitvormingsprocedures; noodzaak tot coalitievorming in de EU (de sterke rol van Frankrijk, de belangrijke rol van Duitsland voor Nederland); het Nederlandse geworstel met de eigen gepercipieerde rol van middelgroot land; het tekort aan Nederlanders in Brussel; en het Hollands gestuntel in het lobbycircuit. Het formuleren van absolute waarheden over deze gedachten laat ik graag aan anderen over, maar ik wil als bescheiden bijdrage enige impressies uitwerken op grond van mijn werk in Brussel op transportgebied.

Op transport- en distributiegebied vervult Nederland een nogal zware rol in de Europese Unie. Die positie wordt vooral bepaald door structureel gewicht. Een blik op Brusselse praktijk.

De menselijke factor

Brussel werkt op basis van uitgebreide geschreven en ongeschreven procedures. Wie de besluitvormingsvarianten uitgebreid heeft bestudeerd, zal in Brussel nog een aantal ongeschreven gewoonten tegenkomen, die vaak nog dateren uit de tijd van het Verdrag van Rome. Te vaak wordt er in termen van deze *procedures* over het werk in Brussel gesproken. Maar achter de wolken van procedures schijnt de mens. De Raden van Ministers worden voorbereid door een aantal werkgroepen (grotweg één voor ieder beleidsterrein) en door de twee COREPER's (de wekelijkse vergadering van Permanent Vertegenwoordigers bij de Europese Unie en hun plaatsvervangers). Naast de COREPER's vormen ook de Raadswerkgroepen kleine Europese circuitjes; afhankelijk van het te bespreken onderwerp worden deze aangevuld met ambtenaren van de Europese Commissie en experts uit hoofdsteden. In deze circuitjes houden vertegenwoordigers van de lidstaten op ieder vakgebied zeer intensief en nauw contact met elkaar. Er wordt immers verscheidene dagen per week met elkaar onderhandeld.

Naast de manier van nationale voorbereidingen, is het vooral de *persoonlijkheid van de onderhandelaar* die al dan niet doorslaggevend zal zijn. Zo is er bijvoorbeeld in de Raadswerkgroep Vervoer een Portugees die al geruime tijd in Brussel werkt en op basis van zijn cha-

risma een buiten-proportionele invloed heeft. Hij weerlegt bij wijze van spreken elk theoretisch betoog dat Portugal slechts geringe invloed heeft. Nederland is op zijn beurt in de discussies doorgaans zeer actief en heeft een directe stijl van opereren. Afhankelijk van de eigen culturele achtergrond leidt dit zowel tot waardering als soms tot irritatie onder Europese collega's. Een ander voorbeeld is de rol van de ministers. Nederland heeft al jaren sterke (vrouwelijke) ministers van Verkeer en Waterstaat, die door hun inbreng tijdens de vergaderingen van transportministers de Nederlandse invloed merkbaar vergroten. Vanzelfsprekend zijn ook de persoonlijke capaciteiten van Voorzitterschap en Commissie belangrijke factoren voor het bepalen van de uitkomst van het onderhandelingsproces. De menselijke factor is niet gemakkelijk te wegen en blijft daarom vaak ten onrechte onderbelicht. Dit geldt in het bijzonder voor de Europese Unie, waar 'buitenstaanders' vaak blijvend struikelen over alle procedures.

Door de inzet van de *tolken* kunnen de lidstaten met elkaar communiceren. Maar daarnaast vormen juist de (ongeschreven) procedures de *lingua franca* waardoor 15 staten tot in de kleinste details wetgeving met elkaar kunnen maken. De vaak oude spelregels zijn voor een ieder bekend en laten zich maar moeizaam aanpassen. Wie de taalbarrières en cultuurverschillen dagelijks meemaakt, zal zich juist in positieve zin verbazen over het feit dat het maken van zoveel Europese 'afspraken' mogelijk is. De procedures zijn eerder een zegen dan een vloek.

Het goed hanteren van alle mogelijkheden die de procedures (nog net) bieden, blijft in het onderhandelingsspel overigens niet onbenut. Sommige collega's zijn hier zeer bedreven in. Frankrijk is bijvoorbeeld erg goed in het regisseren van verschillende fora. Zo is Parijs door de hiërarchische overheidsstructuur tijdens het Frans voorzitterschap goed in staat geweest ook de Europese Raad in te zetten op het moment dat de Transportraad niet direct van goede Franse bedoelingen te overtuigen was op het gebied van maritieme veiligheid en het Europese satelliet-navigatieprogramma *Galileo*. De duur van Europese beleidsvorming wordt niet alleen bepaald door wat de procedures voorschrijven, maar hangt vooral af van hoe lang het duurt om politiek draagvlak voor een besluit te scheppen. Het controverse gehalte zal dus vooral bepalen hoe lang het duurt voordat er overeenstemming kan worden bereikt. Als de politieke druk hoog is, kan het bovendien zeer snel gaan. Ook de onderhandelingen kunnen in een hoog tempo verlopen, waardoor het soms in de hoofdsteden moeilijk kan zijn het proces steeds te volgen en/of te sturen. Het vele geklaag over korte reactietermijnen steekt schril af tegen de algemene gedachte dat alles traag verloopt in de Europese Unie. De Haagse coördinatie werkt onder deze druk dan nog zeer

behoorlijk in vergelijking met de meeste andere Europese hoofdsteden. Dit leidt in Brussel zelfs tot jaloerse blikken.

Flexibele coalities

De vraag of wisselende of flexibele coalities gewenst zijn, is vooral een academische vraag, die al sinds jaar en dag door de praktijk is achterhaald. Op transportgebied wordt er niet vaak metterdaad gestemd met gekwalificeerde meerderheid. Over het algemeen wordt er gestreefd naar *consensus*. In het opereren van delegaties speelt de gekwalificeerde meerderheid echter wel degelijk een belangrijke rol. Voor het innemen van posities worden al vaak andere delegaties benaderd voor steun. Het Voorzitterschap zal wensen serieuzer nemen als de stemmen van die lidstaten samen een blokkerende minderheid (dreigen te) vormen. Het informele vooroverleg met of zonder Commissie en Voorzitterschap neemt steeds verder toe. Op transportgebied is Nederland hierbij vaak betrokken. Dit vooroverleg zorgt ervoor dat het onderhandelingsproces intensiever wordt. Als delegaties tegen het einde van het onderhandelingsproces merken dat zij op relatief kleine punten alleen staan, zullen zij op een gegeven moment eieren voor hun geld kiezen en worden de bezwaren ingetrokken.

Tegen deze achtergrond wordt er naar (tijdelijke) samenwerking gezocht tussen delegaties van lidstaten. *Coalitievorming* heeft een geïnstitutionaliseerde klank, maar in de praktijk is dit niet zo. Per dossier kan de samenwerking wisselen (zelfs per te bespreken artikel of subonderwerp). Lidstaten vinden elkaar op grond van het feit dat zij dezelfde oplossingen hebben gevonden voor transportproblemen, een gelijksoortige manier van beleid maken hebben of in grote mate dezelfde problemen ondervinden. Bij discussies over marktopening en financiële kwesties is er vaak sprake van de klassieke noord-zuidtegenstelling. Er komen echter ook veel andere patronen voor. Zo wordt bij de maritieme dossiers goed samengewerkt tussen de meer maritieme naties Nederland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en ook Griekenland.

Voor het kiezen van concessies als regel voor contracten in het Openbaar Vervoer staat Nederland weer verrassend aan één kant met Italië en Spanje. Hier tegenover staat een krachtige Frans-Duitse samenwerking. Bij de discussie over het harmoniseren van weekend-rijverboden voor het vrachtverkeer over de weg staan de letterlijk perifere landen tegenover de centrale landen in Europa. Dit betekent dat Nederland in dit dossier aan dezelfde kant staat als Ierland en Portugal. Het is dus zaak goede contacten te hebben met de collega-vertegenwoordigers van alle lidstaten. Het is ongetwijfeld zo dat Duitsland als buurland, zeker ook op transportgebied, van eminent belang is. Veel van de

Nederlandse bilaterale contacten op transportgebied zijn dan ook op Duitsland (en België) gericht. In Brussel is het echter op ambtelijk gebied weer moeilijker samen te werken door het ingewikkelde Duitse coördinatiesysteem: de Duitse positie kan tussen de Raadswerkgroep en COREPER nogal eens veranderen. Gelukkig bestaan er tussen de ministers goede duurzame contacten.

Met Frankrijk is de relatie moeizamer, door de vele belangen die haaks op elkaar staan. Ook dit is overigens geen zwart-witsituatie: bij binnenvaart-onderwerpen staan Nederland en Frankrijk weer op één lijn. Dit betekent ook niet dat er weinig contacten zijn. Integendeel, Nederland wordt als belangrijke opponent nauwlettend door Frankrijk in de gaten gehouden. Bovendien is er juist voor de compromisvorming vaak nader overleg nodig, hetgeen bijvoorbeeld over het Europese satelliet-navigatieprogramma *Galileo* ook regelmatig gebeurt. Deze lijst kan nog met talloze voorbeelden en variaties worden aangevuld.

De vraag of Nederland op transportgebied wel of geen middelgroot land is, speelt in de praktijk géén rol. Prestige is geen factor van betekenis. Wel van invloed is de *grootte van de economische sectoren of de ernst van het probleem* in een lidstaat. Zo spelen Denemarken en Griekenland op maritiem gebied een grote rol, omdat deze sector in deze lidstaten omvangrijk is (denk vooral aan de grote Griekse vloot). Nederland heeft waarschijnlijk ook een zwaarder gewicht dan de 5 stempunten zouden rechtvaardigen. Als transport- en distributieland heeft Nederland – met als bekende voorbeelden de haven van Rotterdam en het grote aandeel van Nederland in het Europese wegvervoer – ook inderdaad grote belangen op het spel staan. Dit is natuurlijk tevens in andere sectoren, zoals de Nederlandse landbouw (export), het geval. Deze structurele belangen worden meegenomen in de manier waarop tegen iedere lidstaat wordt aangekeken.

Europese Commissie en Europees Parlement

De meeste aandacht is uitgegaan naar de gang van zaken in het kader van de Raad van Ministers. Hier volgt ook een enkel woord over de Europese Commissie en het Europees Parlement. Nederland probeert ook op transportgebied binnen deze instellingen de beleidsvorming te beïnvloeden. Of hiervoor voldoende mensen aanwezig zijn in Brussel, is een actuele vraag binnen de overheid: 'Mag het een Nederlander meer of minder zijn in Brussel?' Overheidsbreed wordt er thans hard aan gewerkt meer Nederlanders in vaste dienst te krijgen van de Europese instellingen, in het bijzonder de *Europese Commissie*. De onlangs genomen initiatieven (o.a. via Instituut Clingendael) om Nederlanders voor te bereiden op het 'concours', het vergelijkend toelatings-

examen voor de Europese instellingen, verdienen iedere ondersteuning. Daarnaast is het ook van belang ambtenaren voor beperkte tijd te detacheren. Na een korte inzinking begint het aantal gedetacheerde ambtenaren vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat weer toe te nemen. Dit versterkt niet alleen het netwerk dat tijdens de beleidsvorming in Brussel van groot belang is, maar helpt ook op langere termijn de Europese expertise in Den Haag te versterken. Gezien de geringe aanwezigheid van Nederlanders in het Directoraat-Generaal Transport en Energie (DG TREN), wordt er vanzelfsprekend ook veel geïnvesteerd in de relatie met Commissie-ambtenaren met een andere nationaliteit. Deze zijn soms van doorslaggevende betekenis voor de Nederlandse belangen. Zo worden thans bijna alle Nederlandse steunzaken op transportgebied (goedkeuring van nieuwe subsidieregelingen, nieuwe Nederlandse wetgeving en afwikkeling van buitenlandse klachten tegen investeringen in Nederlandse infrastructuur) afgewikkeld door niet-Nederlandse Commissie-ambtenaren, met onder andere de Duitse, Oostenrijkse, Spaanse, Italiaanse en Zweedse nationaliteit. Desalniettemin worden de meeste Nederlandse zaken (uiteindelijk) goedgekeurd en bestaat er een open en plezierige werrelatie.

Met de codecisie heeft het *Europees Parlement* een zware stem in het besluitvormingsproces. In de laatste fase van besprekingen (de conciliatiefase) is het aan het Voorzitterschap om het laatste compromis met het EP te sluiten. Het is dan vanuit de lidstaten moeilijk optimaal betrokken te zijn bij de laatste fase in dit proces. Op transportgebied is de Commissie nog het best ingespeeld op de codecisie. Zij is actief betrokken bij de beleidsvorming binnen de Raad, maar heeft ook een belangrijke informatieve en intermediaire functie richting het EP. Zo kunnen de eigen wensen van DG TREN soms linksom en soms rechtsom verwezenlijkt worden. De Raad heeft hier nog een kleine achterstand in te halen. Het EP heeft daarom ook de volle aandacht. Zo heeft sinds kort het ministerie van Verkeer en Waterstaat een ambtenaar gedetacheerd bij het secretariaat van de transport-commissie van het EP. Daarnaast bestaat er vanuit Nederland sinds jaar en dag goed informeel overleg met de Nederlandse leden van de commissie Regionaal Beleid, Transport en Toerisme. Door informatie-uitwisseling blijft over en weer zicht bestaan op de ontwikkelingen binnen de instellingen. De Nederlandse leden zijn zeer actief binnen de Commissie en treden regelmatig op als rapporteur. Ook binnen de Europese federaties op transportgebied (luchtvaart, zeevaart, wegvervoer, openbaar vervoer) zijn Nederlanders actief om de Europese belangen van het bedrijfsleven uit te dragen.

Tot slot

De vraag hoe groot de invloed is van Nederland op het Europese transportbeleid is niet objectief te beantwoorden. Met een te positief antwoord zou al te gemakkelijk de indruk worden gewekt van Narcissus, starend naar zijn eigen spiegelbeeld. Met de hierboven beschreven impressies wordt beoogd het krachtenveld waarbinnen Nederland opereert in de praktijk te schetsen, met enige indrukken van mijn eigen positie. De meer dan gemiddelde Nederlandse invloed raakt soms een politieke bovengrens. De grootste EU-lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Italië) hebben een enkele keer meer begrip voor elkaars (tegenstrijdige) standpunten dan voor de consideratie van Nederland als medestander. Van een continue Frans-Duitse as is

echter geen sprake: de intensiteit hangt meestal af van de verhouding tussen de zittende Duitse en Franse minister van Transport en de noodzaak die af en toe bestaat voor het doen van 'grootse politieke gebaren'.

De doorgaans relatief zware positie van Nederland wordt vooral bepaald door het structurele gewicht van Nederland als belangrijk transport- en distributieland. De mate waarin hieraan recht kan worden gedaan, hangt vooral af van de bereidheid op alle niveaus om binnen alle Europese instellingen in Nederlandse *human resources*, die hieraan vorm moeten geven, te investeren. ■

Over de auteur

DRS L.J. BAL is verkeersattaché bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

NGIZ

Lezingenprogramma september 2001

Onderwerp: **World Population Growth** (Voordracht in de Van Bylandt Lezingserie over de Wereldbevolkingsgroei en de consequenties hiervan voor West-Europa)
Spreker: Prof. R. Lesthaeghe, Vrije Universiteit Brussel
Taal: Engels
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS-Centraal)
Datum: dinsdag 11 september, aanvang 20.00 uur
Inlichtingen: ngiz@clingendael.nl

De lezing is voor leden van NGIZ en SIB en genodigden vrij toegankelijk, zonder aanmelden

Ons actuele programma vindt u op www.clingendael.nl/ngiz.htm

Lidmaatschap

Het NGIZ-lidmaatschap biedt u een interessant lezingenprogramma, gratis toegang tot de bibliotheek van Instituut Clingendael en een exemplaar van de in druk verschenen Mullerlezing door Els De Temmerman over *Africa in a vicious circle*.

Jaarcontributie: f 60,- (studenten: f 30,-)

Aanmelden bij Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage
Fax 070 - 324 02 64; e-mail: ngiz@clingendael.nl

Gidsland achter de dijken

ALFRED PIJERS

'NEDERLAND GIDSLAND' IS AL JAREN EEN populair motief in onze buitenlandse politiek. Door een actief vredesbeleid, genereuze ontwikkelingshulp, een voor- aanstaande rol op het gebied van de mensenrechten, en door voorbeelden te stellen op economisch en maatschappelijk gebied, kan, zo wordt vaak gesteld, Nederland een baken vormen voor andere landen, en meer invloed uitoefenen dan zijn 'objectieve' machtspositie toelaat.

De voormalige leider van de Politieke Partij Radicalen (PPR), Bas de Gaay Fortman, thans hoogleraar politieke economie van de mensenrechten in Utrecht, komt vermoedelijk de niet geringe eer toe het concept 'gidsland' als zodanig te hebben gemunt, ook al zijn de morele en ideële connotaties die met dit begrip samenhangen van veel oudere datum.

De Gaay Fortman pleitte in 1973 in de *Internationale Spectator* voor een radicale omwenteling van zowel de Oost-West- als de Noord-Zuidverhoudingen.¹ Hij meende dat Nederland bij deze veranderingen voorop diende te lopen: 'Nederland (moet) een gidsland zijn, het moet in zijn beleid een weg wijzen die ook de andere lidstaten van EG en NAVO kan voeren naar een mondiaal verantwoord veiligheids- en ontwikkelingsbeleid.' Volgens De Gaay Fortman is van de grote mogelijkheden een dergelijke rol niet te verwachten: 'het gidsland zal een klein land moeten zijn'. Een dergelijke rol is trouwens ook in ons eigen belang. Als klein, dichtbevolkt land is Nederland extra kwetsbaar voor massale-vernietigingswapens, en 'voor een land dat meer dan de helft van zijn inkomen door handel met het buitenland verdient, ligt het streven naar een rechtvaardige internationale economische orde eveneens voor de hand', aldus De Gaay Fortman.

Er is intussen veel veranderd. De Koude Oorlog is geschiedenis geworden, de dreiging van een nucleair armageddon sterk verminderd, en de verzamelaar Derde Wereld heeft al lang afgedaan in een globalise-

Nederland wil nog steeds graag 'gidsland' zijn, zo lijkt het. Deze neiging heeft wel een overwegend binnenlandse functie gekregen, getuige de angst voor internationale discussie.

rend bestel met tal van regionale schakeringen. De anti- these van socialisme en kapitalisme is nagenoeg verdwenen. Op een radicale vredespolitiek zit niemand meer te wachten.

Maar het gidsland heeft het hoofd niet in de schoot gelegd. Op gebieden als ontwikkelingssamenwerking, vredeshandhaving en mensenrechten neemt Den Haag nog steeds een voorhoedepositie in. Praktisch geen land ter wereld verschaft verhoudingsgewijs zoveel ontwikkelingshulp als Nederland. Ons aanbod van troepen voor vredeshandhaving is alleszins royaal te noemen. Voortdurend hameren wij op de mensenrechten. Soms nemen wij op dit gebied principiële standpunten in die, althans op korte termijn, ten koste lijken te gaan van eigen economische en diplomatieke belangen (in bijvoorbeeld Indonesië en China). Andere landen, ook onze partners in de Europese Unie, plegen zich veel opportunistischer op te stellen. Aan het streven naar een internationale rechtsorde wordt onverminderd een hoge prioriteit toegekend. Den Haag, vestigingsplaats van het Internationale Hof van Justitie, van Europol, van het Joegoslavië-tribunaal, en straks misschien ook nog van een Internationaal Strafhof, werpt zich graag op als de juridische hoofdstad van de wereld.

En hierbij blijft het niet. Ook op maatschappelijk, medisch en sociaal gebied zijn wij graag een lichtend voorbeeld. Zeker de Paarse coalitie heeft wat dat betreft niet stil gezeten. De nieuwe euthanasiewet die onlangs door Tweede en Eerste Kamer werd geloodst, geldt bijvoorbeeld als een unicum. Nergens ter wereld krijgen artsen zoveel ruimte om binnen een wettelijk kader het

leven van hun patiënten te beëindigen. Kennelijk meent onze regering dat zij op dit zeer precaire medisch-ethische gebied een hoogwaardiger regeling heeft ontworpen dan die in enig ander land. Onze regelingen aangaande drugsgebruik, openstelling van het huwelijk, abortus, prostitutie, en de opvang van asielzoekers staan evenzeer bekend als de meest 'liberale' en ruimhartige in Europa.

Nederland wil nog steeds bijzonder graag gidsland zijn, zo lijkt het wel. Zeker wanneer de vooruitstrevende standpunten gepaard gaan met zendingsarbeid in Ierland of Afrika. Toch ligt het beeld op officieel niveau genuanceerder. Het poldermodel, Schiphol en het Vredespaleis zijn nog wel goed voor de export, maar dat is veel minder het geval met de vele maatschappelijke experimenten waarmee Nederland zich een geheel eigen positie in de wereld heeft verworven. Die worden bepaald niet uitgedragen, althans niet door de regering. Integendeel. De liberale minister Van Aartsen moet alle zeilen bijzetten om de liberale wetsvoorstellen waarmee Paars in het binnenland furore maakt, in het buitenland 'uit te leggen'. Zijn ministerie is bezorgd over de Nederlandse internationale reputatie; het heeft onlangs een onderzoek ingesteld naar de desbetreffende beeldvorming. Hier is geen sprake van zendingsarbeid, maar van een defensieve opstelling.

En daar is ook alle reden voor. Ons voorbeeldig gedrag stuit in het buitenland namelijk veel vaker op onbegrip dan dat het navolging ondervindt. *Coffeeshops* zijn buiten onze grenzen nog nergens te bekennen, ondanks het feit dat in alle ons omringende landen al jaren regeringen van progressieve signatuur aan het bewind zijn. Op de nieuwe euthanasiewet is in Europa en Amerika alom met verbazing en afkeuring gereageerd, ook in links-liberale kring. Sommige commentatoren zijn van mening dat deze wet, en trouwens ook diverse Hollandse gedoogpraktijken, op gespannen voet staat met bepaalde internationale verdragen. De meest open, tolerante, pluriforme en multiculturele hoofdstad van de wereld geldt in de internationale kwaliteitspers al jaren als een ontmoetingscentrum voor de Europese *mafia's*. Het aantal drugsmoorden en liquidaties ligt in Amsterdam verhoudingsgewijs hoger dan in andere Europese hoofdsteden. Over onze reputatie als kampioen op het gebied van de vredeshandhaving kunnen we na Srebrenica maar beter zwijgen. Dat, toegegeven, doet de regering trouwens ook.

Maar dan blijft de vraag: *waarom* nemen wij dan toch telkens weer van die unieke wetten aan? Waarom willen wij, of althans onze politici, toch zo vreselijk graag als het meest liberale, tolerante, progressieve en humanitaire volk op aarde beschouwd worden? Vanwaar toch die zucht naar morele superioriteit, die volgens de Leidse historicus Wesseling (en hij is niet de enige) 'het meest bestendige element in de Nederlandse politieke cultuur is'?

Het antwoord heeft vermoedelijk minder te maken met onze buitenlandse dan met onze binnenlandse politiek. De politieke en bestuurlijke elites van Nederland gebruiken hun morele superioriteitsvertoon namelijk niet zozeer om indruk te maken in het buitenland, maar om indruk te maken in het binnenland. In een land met een lange traditie van godsdiensttwisten, kerk-scheuringen en door theologen geleide politieke bewegingen, vormen morele interventies vanouds een integraal machtsinstrument in de nationale politiek. Ze pacificeren de achterban, diskwalificeren zakelijke politieke kritiek (die is per definitie moreel inferieur) en voorzien de politieke leiding van een charismatisch gezag. Ethisch misbaar verdoezelt de tegenstellingen binnen een coalitie en vormt een geschikte bliksemafleider voor schier onoplosbare beleidsproblemen. En na bijna acht jaar aan de regering te zijn geweest, heeft de huidige coalitie er daarvan wel een paar: lange wachtlijsten in de ziekenhuizen; een onstuitbare toestroom van asielzoekers; chaos in het openbaar vervoer; dicht-slibbende autowegen; een overbelast politie- en justitie-apparaat.

Paradoxaal genoeg heeft vooral Paars het wapen van de ethische politiek in stelling gebracht, ondanks alle post-christelijke beleidspretenties van deze regerings-coalitie. Die paradox verdwijnt echter zodra men beseft dat Paars een monsterverbond is tussen twee partijen en twee maatschappijvisies die gescheiden zijn door een welhaast onoverbrugbare ideologische kloof. Meer dan enige andere naoorlogse regering heeft de innerlijk verdeelde Paarse coalitie behoefte gehad aan (ideologische) bindmiddelen, en meer dan ooit hebben (naast een bijrolletje voor D66) beleidsvoorstellen met een hoog moreel intimidatiegehalte in deze leemte voorzien.

De progressieve moraaltheologie heeft goed gewerkt. Wie durft een minister van Volksgezondheid die de meest humane en liberale wetgeving ter wereld lanceert op het gebied van leven en dood, nog lastig te vallen met kritische vragen over wachtlijsten? En wie durft de burgemeester van de meest pluriforme, open, tolerante en multiculturele hoofdstad van de wereld het vuur aan de schenen te leggen over de georganiseerde misdaad in zijn stad? Is het niet hoogst onwaarschijnlijk dat een land waarin de juridische hoofdstad van de wereld is gevestigd, Europese rechtsregels schendt? Kun je politici die het meest ruimhartige asielbeleid van Europa voeren nog wel lastig vallen met vragen over groeiende jeugd-criminaliteit en hopeloze achterstanden in scholen en wijken?

Dat 'Nederland gidsland' een overwegend binnenlandse functie heeft, mag ook blijken uit het eigenaardige feit dat de regering zich angstvallig heeft afgeschermd van enigerlei internationale discussie over heikele onderwerpen als euthanasie, de verruiming van de mogelijkheid tot zwangerschapsonderbreking of de

openstelling van het huwelijk. Terwijl voltallige Nederlandse gemeentebesturen zich doorgaans per gecharterde Boeing naar Taiwan of Canada begeven om zich daar te oriënteren op het meest effectieve systeem van vuilnisophaal of containeroverslag, hebben de grote ethische debatten zich de afgelopen jaren nauwgezet binnen de veilige polderdijken afgespeeld. Minister Borst van Volksgezondheid durfde eerder dit jaar zelfs niet naar een onschuldige hoorzitting van het Europees Parlement om haar unieke euthanasie-opvattingen toe te lichten.

Die angst voor internationale discussie is merkwaardig voor een regering die zich zo laat voorstaan op haar Europese gezindheid, en in andere opzichten naarstige pogingen doet hier in Nederland zoiets als een Europa-debat te entameren. Maar waarom zou de burger wél over de uitbreiding van de Europese Unie gaan debatteren, of over het Verdrag van Nice, terwijl de regering zelf zich oostindisch doof houdt voor kritische geluiden vanuit het Poolse parlement en de Duitse Bondsdag? Voor een land dat zo hoog opgeeft van de internationale rechtsorde, zou het toch vanzelfsprekend moeten zijn (fundamentele) nationale normen mede te toetsen aan

de Europese. Maar het kabinet-Kok is in sommige opzichten beducht voor een debat op Europese schaal. Want op die schaal blijkt bijvoorbeeld dat het CDA in menig opzicht dichter bij de Europese liberale partijen staat dan de VVD of D66. Een 'orthodoxe minderheid' blijkt dan ineens over een ruime meerderheid te beschikken. Onder de 'grootboeklen' van de Europese politiek verschiet de Hollandse moraal, en gaat het gidsland ten onder. ■

Noten

- 1 Bas de Gaay Fortman, 'De vredespolitiek van de radicalen', in: *Internationale Spectator*, 22 februari 1973, blz. 109-113. (Zie ook zijn artikel in de huidige aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 375-379).
- 2 H.L. Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren*, Amsterdam: Bert Bakker, 1988, blz. 308.

Over de auteur

DR A.E. PIPERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Zojuist verschenen Clingendael A-4-publikatie

Europa en de mede-overheden - verslag van het seminar, Den Haag, 23 november 2000

De Europese integratie dringt steeds dieper door binnen de nationale samenlevingen van de lidstaten. Als gevolg hiervan is Europees beleid niet langer het domein van het ministerie van Buitenlandse Zaken of van de rijksoverheid, maar krijgen ook andere bestuurslagen steeds meer met 'Europa' te maken. Ook voor de 'mede-overheden', dat wil zeggen de provincies en gemeenten, wordt de speelruimte steeds meer mede bepaald door de EU. Voor de Europese Beweging Nederland, het Instituut Clingendael en het voorlichtingsbureau van de Europese Commissie was dit reden een *seminar* te beleggen over de problematiek van 'Europa en de mede-overheden'. Sprekers waren drs G. de Vries, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr B.J.M. van Voorst tot Voorst, Commissaris van de Koningin in Limburg, prof. dr J.Th.J. van den Berg, directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en prof. dr B.J.S. Hoetjes, *research fellow* Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht. De bijdragen van deze sprekers zijn in dit verslag gebundeld.

Deze Clingendael-publikatie is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van f 10,- op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Mede-overheden. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

Nederland gidsland in Noord-Zuidbetrekkingen?

BAS DE GAAY FORTMAN

Het 'gidsland' van de jaren '70

'VOOR [RADICALEN] MOET NEDERLAND EEN *gidsland* zijn, het moet in zijn beleid een weg wijzen die ook de andere lidstaten van EG en NAVO kan voeren naar een mondiaal verantwoord veiligheids- en ontwikkelingsbeleid.'¹ Met die zin introduceerde ik dat aanmatigende woord 'gidsland', dat vervolgens werd opgenomen in de woordenschat der Nederlandse taal.² Niet bepaald iets om trots op te zijn; na een aanvankelijke ontkenning waren het dan ook collegae die mij moesten herinneren aan dat stuk in de *Internationale Spectator* van februari 1973. Als politiek leider van de PPR was mij door de redactie verzocht de visie van 'de radicalen' op de Nederlandse buitenlandse politiek uiteen te zetten. Onder het tussenkopje 'Nederland gidsland' reageerde ik op het verwijt dat de PPR het Nederlands lidmaatschap van internationale organisaties zou verwaarlozen. Onterecht, zo was het verweer: 'Radicalen kijken juist over de grenzen van organisaties als de NAVO en de EG heen.' Als voorbeeld gold de verwijdering van kernwapens uit Nederland 'om de hele kernwapenstrategie binnen de NAVO in discussie te krijgen'.

Dat artikel van bijna dertig jaar geleden ademt de geest van de maakbare samenleving en de morele voorhoedefunctie van Nederland. Zo zou in het ontwikkelingsbeleid dit land voorop moeten lopen door via een vergunningstelsel investeringen alhier te toetsen op de belangen van de Derde Wereld (sic!). De Europese Gemeenschap zou dat dan mogen navolgen door met 'een Europees investeringsbeleid' in de richting te gaan van 'een geplande economie'. Opgemerkt wordt dat van de grote mogelijkheden een voorhoederol, zoals bepleit, niet is te verwachten: 'het gidsland zal een klein land moeten zijn'. In een land dat meer dan de helft van zijn inkomen door handel met het buitenland verdient, zou meer dan waar ook het besef kunnen postvatten dat de internationale economische orde rechtvaardig moet zijn.

Wat moeten we nu nog met het 'gidsland'-idee uit de jaren '70? De internationale behoefte aan een voorhoede-rol ontbreekt. Wat rest is eventueel een voorbeeld-functie: gestalte geven aan eigen verantwoordelijkheid jegens de ontwikkelingslanden.

Het pleidooi is voor een buitenlandse politiek die niet reactief is, maar *perspectief* biedt. Buitenlands beleid moet *vredepolitiek* zijn en daarin zou de hoop gestalte moeten krijgen dat aan 'toenemende verpaupering in de Derde Wereld' nog valt te ontkomen.

Van dit gedachtengoed is, zoals bekend, niets gerealiseerd en evenmin veel overgebleven. Illustratief is het lot van de Wet op de Investeringsrekening (WIR). Die kwam er uiteindelijk, maar niet dan nadat het vergunningelement was omgezet in een investeringssubsidie met zo'n algemeen karakter, dat de PPR tegen het wetsontwerp stemde. Ten slotte werd de WIR ingetrokken tegen de uitdrukkelijke wens van de werkgevers en de stemmen van de VVD-kamerleden tegen. Het meest opmerkelijke is wel dat de PPR drie maanden na verschijning van dat gidsland-artikel werd opgenomen in het kabinet-Den Uyl (1973-1977). Andere tijden!

Nederland in het Noord-Zuidberaad

Wat moeten we vandaag nog met dat vreemde *gidsland*-idee uit de jaren '70?³ Wel, op één punt lijkt het de moeite waard iets verder te kijken: Nederlands rol in de Noord-Zuidverhoudingen. Ook het artikel uit 1973 legt daarop nadruk: 'De kern van het ontwikkelingsvraagstuk ligt in de structuren van de wereldeconomie. Hervorming van die structuren zien de radicalen dan ook als de belangrijkste opgave van het ontwikkelingsbe-

leid.' *Solidariteit* was toen het sleutelwoord. Hier was wel degelijk sprake van een praktisch vervolg. In de besluitvorming tot het houden van twee Speciale Vergaderingen van de Verenigde Naties in 1975 en 1976 en in de organisatie daarvan speelde Nederland een hoofdrol. Dat was vooral te danken aan de persoonlijke inzet van Jan Pronk, de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Ook al leidden die pogingen tot het scheppen van een 'Nieuwe Internationale Economische Orde' (NIEO) uiteindelijk tot niet veel meer dan een in Amsterdam gevestigd Fonds dat fluctuaties in de grondstoffenprijzen moet opvangen,⁴ de Nederlandse inzet werd algemeen gezien en erkend. Op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, zo signaleerde Voorhoeve in een overzicht in dit tijdschrift in 1981, had Nederland méér internationale invloed gekregen.⁵

Maar op het moment dat hij dit schreef, was de NIEO zelf al uit de internationale belangstelling verdwenen. Inmiddels teruggezet tot de rol van oppositiewoordvoerder, verweet Pronk zelf in de Kamer zijn opvolger De Koning een verminderde Nederlandse invloed op het internationale ontwikkelingsbeleid. Emmerij, destijds rector van het Institute of Social Studies, ging nog wat verder in zijn kritiek op het nieuwe regeringsbeleid: de 'neo-realistische' koers had Nederland gedegradeerd van gidsland tot 'schapenland'. Zelf had De Koning overigens Nederlands internationale oriëntering in het ontwikkelingsbeleid geenszins opgegeven. Nederland bleef deelnemen aan het overleg van hervormingsgezinde westerse landen ter voorbereiding op beraad in EG-, OESO- of VN-verband, waartoe Pronk in 1975 het initiatief had genomen.

In De Konings beleidsnota *Ontwikkelingssamenwerking in werldeconomisch perspectief* stond de notie van interdependentie centraal. Wel was de toon veranderd; de NIEO werd niet langer als een blauwdruk gepresenteerd: 'Het heeft geen zin om wenselijkheden te formuleren, die niet gerealiseerd kunnen worden binnen de bestaande orde; het heeft wel zin om te proberen binnen die orde elementen van een nieuwe internationale economische orde tot gelding te brengen.'⁶ Dat lijkt nog niet eens zover verwijderd van de keuze 'voor een geleidelijke afbraak van de oude en een gelijktijdige opbouw van nieuwe structuren' uit mijn gidsland-artikel van 1973.

De 'NIEO' exit

Het was natuurlijk niet Nederland dat het streven naar een Nieuwe Internationale Economische Orde om zeep hielp. Als lid van de Nederlandse delegatie naar UNCTAD V (Manilla, 1979) was ik zelf getuige van de totale ontmanteling van het streven naar hervorming van de structuren van de wereldhandel. Het 'gelijkgezinden'-overleg functioneerde nog steeds en de Nederlandse

delegatie opereerde wel degelijk in een 'gidsland'-functie. Maar alle Nederlandse voorstellen voor compromissen die nog iets overeind hielden van de oorspronkelijke NIEO-doelstellingen, sneuvelden óf in het EG-beraad óf in het OESO-overleg. Opland gaf het resultaat van die conferentie destijds weer met een spotprent in *de Volkskrant* die een grote stapel documenten toont met aan de ene zijde een groep ondervoede en nauwelijks geklede mensen en aan de andere kant de afgevaardigden in het door de Filipijnse president Marcos speciaal voor die gelegenheid gebouwde conferentiecentrum van \$ 200 miljoen. 'Eten jullie dit dan maar op!', is het advies van de rijken aan de armen, wijzend op al dat papier. In zijn beschouwing *Nederland Gidsland?* concludeert Kuitenbrouwer als volgt: 'De actieve rol die Nederland tussen 1975 en 1985 in het gelijkgezinden-overleg speelde, is een eerste indicatie dat Nederland tijdens deze periode inderdaad als "gidsland" onder de westerse landen optrad in de Noord-Zuid betrekkingen, zoals De Gaay Fortman in 1973 bepleit had. Weliswaar was die voortrekkersrol onder Pronk geprononceerder dan onder Schoo, maar binnenslands wijst de Nederlandse deelname aan het gelijkgezindenoverleg toch op een zeer brede mate van steun voor een relatief progressief ontwikkelingsbeleid.'

Uiteindelijk wijst de mislukking van het gelijkgezindenoverleg echter op de doorslaggevende rol die de grote, conservatief geregeerde westerse mogendheden in de betrekkingen met de Derde Wereld speelden. Toen zij de invoering van de NIEO blokkeerden, legden de meeste gelijkgezinde landen, waaronder Nederland, zich daarbij neer...'⁷

Het hoofdpunt is dus niet zozeer de rol van het een of andere gidsland, maar de onwil van de machtige landen wezenlijke verbeteringen aan te brengen in de 'unequal terms of trade', zoals belichaamd in de structuren van de wereldhandel. Niet 'fair trade' maar 'free trade' is de leuze. Wat doet Nederland in dat klimaat van politieke onwil? Als de massa niet beweegt, verliest ook een zelfbenoemde voorhoede haar zin. In het voortreffelijk overzicht van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van Malcontent en Nekkers onder de sprekende titel *Doe wel en zie niet om* valt op dat na de ambtstermijn van De Koning de hele *internationale* oriëntering van het beleid buiten beeld raakt, laat staan dat nog van een *voorhoede*-functie zou kunnen worden gesproken. Discussies worden vooral *intern* gevoerd en gaan over concentratie van de hulpverlening, kwantiteit, vervuiling, kwaliteit, ontschotting, herijking en het *good governance*-criterium.⁸ Wie die discussies nog eens naleest, is veeleer geneigd tot het schrijven van een stuk onder de titel *Nederland kikkerland*: het verrassend vermogen grote mondiale vraagstukken terug te brengen tot de proporties van dat kleine landje in de delta van de grote rivieren.⁹

Ik weersta nu die verleiding en richt mij op de rol die bij het *ontbreken van de internationale behoefte aan een voorhoede* nog rest: de *voorbeeld-functie* ofwel de al of niet voorbeeldige wijze waarop door Nederland aan de eigen verantwoordelijkheid jegens de ontwikkelingslanden gestalte wordt gegeven. Ik wil dit voor het heden kort nagaan op drie terreinen van ontwikkelingsbeleid, met elk een uitgesproken mondiale component: *armoede, milieu en mensenrechten*.

Armoede

Dat ontwikkelingssamenwerking zou moeten bijdragen aan armoedebestrijding, is evident. Was aanvankelijk nog sprake van een 'twee-sporenbeleid' - enerzijds verbetering van de economische structuur van het ontvangende land ('economische verzelfstandiging') en anderzijds directe verlichting van armoede - sinds de nota *Een wereld van verschil* van Pronk II (1990) zijn die met elkaar verbonden in het begrip 'arbeidsintensieve groei', zoals gelanceerd in het *World Development Report 1990*. Het scheppen van werkgelegenheid is immers rechtstreeks in het belang van de buiten de formele economie staande armen. Nog steeds niet helder is evenwel hoe de 'baanloze groei' (*jobless growth*, het kernthema uit het *Human Development Report 1992*) moet worden omgezet in groei die bijdraagt aan armoedebestrijding (*pro-poor growth*, het nieuwste streven van de internationale financiële instellingen, dat inmiddels ook is omarmd door het *Development Assistance Committee* van de OESO).¹⁰

Aangezien sinds het bewezen failliet van het reëel bestaande socialisme de gedachte van een geplande economie ook in het ontwikkelingsdenken overboord is gezet, kan natuurlijk niet meer eenvoudigweg worden aangegeven hoe de overheid de economie zo kan sturen, dat verhoging van produktiviteit de armen rechtstreeks ten goede komt. De Nederlandse bijdrage krijgt hier als volgt gestalte:

- de keuze voor armoedebestrijding als 'het alomvattende doel van ontwikkelingssamenwerking';
- gebruik van een armoedecriterium bij selectie van het beperkt aantal landen (17+4) waarop de bilaterale hulpverlening is gericht; en
- een 'sectorale' *benadering* (SB) in opzet en aanpak van de samenwerkingsprogramma's.¹¹

Wat bij dit laatste treft, is allereerst het modewoord 'benadering'. Niet sturen en plannen, maar *benaderen* is vandaag de dag het trefwoord in het ontwikkelingsvocabulary. Hoe benaderen 'we' ontwikkeling, maar vooral armoede? Bij de SB gaat het om een 'vraaggestuurde benadering', waarbij het ontvangende land kiest voor concentratie van de Nederlandse hulpverlening in bepaalde *sectoren*, zoals onderwijs, gezondheidszorg of milieu. Binnen zo'n sector wordt aangesloten bij donor-

coördinatie vanuit de 'multi's' (de multilaterale instellingen, Wereldbank, UNDP e.d.). Uitgangspunt daarbij vormen de *Poverty Reduction Strategy Plan* (PRSP)-procedures die door de internationale financiële instellingen nu worden gebruikt als moderne conditionele faciliteit op basis waarvan leningen kunnen worden verstrekt. Wat de praktijk op dit punt tot nog toe heeft laten zien, zijn door extern gefinancierde *consultants* opgestelde plannen die zich vooral kenmerken door 'benchmarking'. Op macroniveau richt deze nieuwste gril zich op het jaar 2015: vergeleken bij 1995 (de Sociale Top van de VN in Kopenhagen) moet het aantal mensen dat leeft in extreme armoede, met de helft zijn teruggebracht. Willen zulke internationale doelstellingen zin hebben, dan zal toch op zijn minst van jaar tot jaar moeten worden nagegaan of het de goede kant opgaat. Belangrijker immers dan optimisme of pessimisme zijn de *feiten*. (Ter herinnering: in 1991 voorspelde het *UNDP Human Development Report* dat in het jaar 2000 1,3 miljard mensen in extreme armoede zouden verkeren. Dit werd toen als uiterst somber gezien, maar intussen is die voorspelling wel uitgekomen. In hetzelfde rapport worden voor het jaar 2025 1,5 miljard armen voorzien.)

Wat Nederland betreft valt op het terrein van de armoedebestrijding de neiging op zich in alle opzichten aan te sluiten bij *internationale trends*. Hoe dat ook zij, van een Nederlandse *voorbeeld-functie* is nog niet veel zichtbaar. Die zou bijvoorbeeld tot uitdrukking kunnen komen in een grondige doorlichting van het eigen apparaat op het institutionele vermogen bij te dragen aan armoedebestrijding. In interne departementale nota's op dit terrein klinkt herhaaldelijk vrees door dat de Nederlandse capaciteit metterdaad bij te dragen aan armoedebestrijding uiterst beperkt is. In het licht van het in het algemeen zeer geringe effect van hulpverlening op armoedevermindering,¹² is dat niet verwonderlijk. Kortom, *institutionele ontwikkeling*, ten opzichte van de ontvangende landen zo'n evidente prioriteit in ontwikkelingsbeleid, zou ook voor het Nederlandse apparaat zelf een aanbevelenswaardig streven vormen.

Milieu

Bij het feestje ter gelegenheid van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werd ook hulde betoond voor de opname van duidelijke doelstellingen voor milieubeheer.¹³ Voor een voorbeeldfunctie is vanzelfsprekend essentieel wat aan het bereiken van die doelstellingen wordt bijgedragen. In het kader van dit essay gaat het daarbij niet in de eerste plaats om de activiteiten vanuit het door Pronk (tijdens zijn tweede ministerschap) ingestelde 'speerpunt' milieu, maar minstens evenzeer om internationaal optreden.

Bekend is Pronks activisme bij de *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in

Rio de Janeiro 1992. Uitgangspunt vormde de stellingname dat de welstand van het Noorden volstrekt onhoudbaar zou worden als het Zuiden een gelijk welstands niveau met een evenredig beslag op de milieugebruiksruimte zou opeisen. In een onder verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken afgedrukte grafiek werd dat zelfs onomstotelijk duidelijk gemaakt.¹⁴

Hier was inderdaad sprake van een analytische voorbeeldfunctie: de waarheid wordt onder ogen gezien. Het daarmee tot uitdrukking gebrachte inzicht vormde de achtergrond van de internationale overeenstemming, in het Rio-document *Agenda 21*, dat de geïndustrialiseerde landen met geld, technologie en kennis de ontwikkelingslanden moeten steunen bij nakoming van hun verplichtingen in het kader van de aanvaarde vragen, waaronder het klimaatverdrag (tegen de uitstoot van kool-dioxyde). Bij monde van premier Lubbers werd aan additionele middelen voor internationaal milieubeleid 0,1% van het BNP extra toegezegd, mits voldoende andere landen zouden volgen en er in ontwikkelingslanden voldoende geschikte projecten te vinden zouden zijn.¹⁵ Buiten een bescheiden *Global Environmental Facility*, waaraan Nederland 3,5% bijdraagt, kwam er overigens van de in Rio gedane toezeggingen *niets* terecht. Zelfs het klimaatverdrag is thans in groot gevaar. Ditmaal als minister van VROM en voorzitter van de Haagse vervolgonferentie, spant Pronk zich intussen voorbeeldig in voor een reddend wat er te redden valt. Van Ontwikkelingssamenwerking is op dit terrein evenwel niet veel meer vernomen. Vraag is natuurlijk ook of Pronks nadrukkelijke presentie als minister van VROM daar nog ruimte toe bood.

Mensenrechten

Reeds in de jaren '70 verbond Nederland ontwikkeling met vrijheid en andere aspecten van menselijke waardigheid en stelde het humaniteit boven soevereiniteit, ook in de ontwikkelingssamenwerking. Daarin liep het land evident *voorop*.¹⁶ Zo veranderde Japan pas na het einde van de Koude Oorlog zijn beleid van niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van de ontvangende landen.¹⁷ Of het Nederlands beleid terzake helder was en ook consistent werd uitgevoerd, is een ander verhaal.¹⁸

Terecht worden tegenwoordig de rechten van de mens ook in samenhang beschouwd met andere aspecten van goed bestuur. In feite ligt op dat begrip *good governance* zelfs alle nadruk. Achtergrond is een onderzoek van David Dollar van de Wereldbank, dat tot de op zich zelf weinig verrassende conclusie leidde dat in landen met slecht bestuur de hele hulpverlening geen of slechts averechtse effecten heeft. De conclusie lijkt voor de hand te liggen: dan maar geen hulp naar die landen. Tijdens de al vermelde viering van vijftig jaar Neder-

landse ontwikkelingssamenwerking formuleerde premier Kok het als volgt: 'Unless governments are competent, free from corruption and pursue serious development policies, we will not get very far. There is plenty of evidence for that. Which is why Dutch development policy is placing so much emphasis on good policy and good governance.'¹⁹

Wie nu een blik werpt op de onderkant van de ranglijst voor de *Human Development Index* (HDI), zoals jaarlijks opgesteld door UNDP, ziet dat het daar gaat om landen met slecht bestuur. De vraag ligt voor de hand wat ten aanzien van deze landen het ontwikkelingsbeleid is. Uitsluiting van het bilaterale kanaal is het Nederlandse antwoord. Daarmee wordt de uitdaging juist ten aanzien van de 'slechte plekken' (een term van Enno Hommes²⁰) uit de weg gegaan. Nederland meent dat het grote mondiale vraagstuk van de armoede ertoe noopt armoedebestrijding tot hoofddoelstelling van het beleid te maken. Maar Nederland meent ook het grote mondiale vraagstuk van de slechte plekken uit de weg te kunnen gaan door die landen uit te sluiten van de bilaterale hulpverlening en over te dragen aan de particuliere kanalen. Alléén de landen met 'competent' bestuur komen in aanmerking. Niet erg inventief.²¹

Aansprekender is de wijze waarop mensenrechten thans positief in het geding worden gebracht. Zo bepleit de pas verschenen *Notitie inzake het Mensenrechtenbeleid* een *integraler* aanpak, waarbij invulling wordt gegeven 'aan de verwevenheid tussen burger- en politieke (BuPo-)rechten en economische, sociale en culturele (ESC-) rechten'. Conflictbeheersing, mensenrechten en ontwikkeling kunnen, zo wordt gesteld, slechts vanuit een samenhangende visie worden benaderd. Het *recht op ontwikkeling* betekent dat de burger subject van ontwikkeling is en recht heeft op participatie en medezeggenschap in het ontwikkelingsproces. Gepleit wordt voor een *human rights based approach to development*, 'die momenteel internationaal veel opgang doet'. Die laatste toevoeging is geheel in lijn met de conclusie van Hellema uit het onderzoek naar vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking dat de Nederlandse intellectuele ontwikkelingen in belangrijke mate 'de internationale ideologische conjunctuurbewegingen' volgden.²²

Een op de rechten van de mens gebaseerde *aanpak* van armoede – het woord 'benadering' is hier misplaatst: bij rechten gaat het om corresponderende verplichtingen en *accountability* – heeft verregaande consequenties voor het ontwikkelingsbeleid. Het betekent, om maar één ding te noemen, dat armoede niet meer in de eerste plaats wordt gezien als een getalsmatige uitdaging waarbij de *groep* mensen die van minder dan zoveel moeten rondkomen, in aantal moet worden teruggebracht, maar een beleid dat zich richt op de armen zelf als mensen wier rechten op een redelijk bestaan van dag tot dag worden geschonden. Dat vraagt

een centrale plaats in het beleid voor *entitlements* van mensen: concrete beschikkingsmacht en toegang tot processen van produktie, distributie en consumptie van goederen en diensten.²³ Ontwikkelingssamenwerking ontkomt niet aan confrontatie met politieke en sociaal-economische *machtsverhoudingen*. Als de jongste *Notitie inzake het Mensenrechtenbeleid* tot vervolg krijgt dat ook de economische, sociale en culturele rechten van mensen uitgangspunt van beleid gaan vormen, dan zou het in de komende jaren kunnen komen tot een echte voorbeeldfunctie. Ook hierin geldt natuurlijk dat niet het papier, maar de werkelijke interventies het criterium vormen. ■

Noten

- 1 Bas de Gaay Fortman, 'De vredespolitiek van de radicalen', in: *Internationale Spectator*, 22 februari 1973, blz. 112.
- 2 Zie M. Kuitenbrouwer, 'Nederland gidsland?', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999, blz. 183.
- 3 Ik moet bekennen dat het stuk van destijds ook een belangrijke interne functie vervulde. Binnen de PPR heerste sterk verzet tegen het Nederlands lidmaatschap van de NAVO en – in mindere mate – de EG. Mijn pleidooi was die internationale organisaties niet te verlaten, maar de Nederlandse participatie te gebruiken voor de 'gidsland'-functie. Wat de NAVO betreft, mocht dit niet baten; op een zaterdagmiddag in juni 1974 besloot het PPR-congres dat Nederland zijn lidmaatschap zou moeten beëindigen. 'PPR uit de NAVO', kopten de kranten op maandagochtend.
- 4 De inzet van de geïndustrialiseerde landen voor een NIEO, zoals geformuleerd in het slotdocument, werd door Pronk omschreven als een 'commitment to commit'. In juridische zin niet verplichtend dus.
- 5 Zie het artikel van Van Staden in dit nummer.
- 6 Zie voor deze episode P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, Inleiding. 'Doe wel en zie niet om', in Nekkers en Malcontent, a.w. *noot 2*, blz. 42.
- 7 Kuitenbrouwer, a.w. *noot 2*, blz. 188.
- 8 Zie Malcontent en Nekkers, a.w. *noot 6*.
- 9 Typerend voorbeeld is de Nederlandse reactie op de opzienbarende rede van De Klerk in de Zuidafrikaanse 'Volksraad' van februari 1990, waarin de vrijlating van Nelson Mandela, de legalisatie van het ANC en het definitieve einde van apartheid werden aangekondigd. Maandenlang gingen de discussies in de media nog uitsluitend over de vraag of premier Lubbers en minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek nu in Zuid-Afrika op officieel bezoek konden gaan.
- 10 Zie de *DAC Guidelines on Poverty Reduction*, Parijs: OECD, 2000.
- 11 Zie het werkdokument *Sectorale benadering* van de Steungroep Sectorale Benadering, een zogeheten 'groeidocument' waarvan ten departemente voortdurend nieuwe versies verschijnen.
- 12 Ben Arimah, in een publikatie die binnenkort bij het ISS verschijnt, vindt een correlatie van nog geen tiende van een procent armoedevermindering per procent ontwikkelingshulp (ODA) in Afrika.
- 13 O.a. in de speech van de Noorse minister Hilde Johnson. Zie de uitgave van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Fifty years of Dutch Development Cooperation*, Den Haag, 1999.
- 14 Ministerie van Buitenlandse Zaken (s.a.), *Sustainable Energy Economy*, Sectoral Document of Development Co-operation, Den Haag, blz. 24.
- 15 Voor een treffende beschrijving van dit verhaal, zie Max van den Berg en Bram van Ojik, *Kostbaarder dan koralen. Beschouwingen over ontwikkelingsamenwerking*, Den Haag/Amsterdam: NOVIB/Van Gennep, 1995.
- 16 Zie bijv. C. Flinterman, *Souvereiniteit en de rechten van de mens*, Utrecht: SIM, 2000.
- 17 Zie Bolade M. Eyinla, 'The ODA Charter and changing objectives of Japan's aid policy in Sub-Saharan Africa', in: *The Journal of Modern African Studies*, 37(3), 1999, blz. 409-430.
- 18 Dat dit bepaald niet het geval was, wordt bijvoorbeeld aangetoond in de dissertatie van Peter Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, Utrecht, 1998.
- 19 Ministerie van Buitenlandse Zaken, a.w. *noot 14*, blz. 8.
- 20 Enno W. Hommes, 'Ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid. Het pakket wordt nog zwaarder', in: *Internationale Spectator*, januari 1993, blz. 45-50.
- 21 Deze kritiek staat nog los van de weinig consistente wijze waarop het bestuurscriterium wordt gehanteerd. Zo staan Zambia en Pakistan, om er een paar te noemen, allerminst bekend om hun goed bestuur.
- 22 D.A. Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld. Vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking', in: Nekkers en Malcontent, a.w. *noot 2*, blz. 341.
- 23 Zie Bas de Gaay Fortman, *Penibel Recht*, Inaugurele oratie, Utrecht: SIM, 2001.

Over de auteur

DR BAS DE GAAY FORTMAN is hoogleraar politieke economie van de mensenrechten aan de Universiteit Utrecht.



Amnesty zoekt vrijwillige **landenspecialisten** voor: Kroatië/Bosnië/Slovenië, Macedonië/Albanië/Joegoslavië, Russische Federatie, Cambodja/Laos, Filippijnen, Algerije, Dem. Rep. Congo, Kenia, Ethiopië en Soedan.

Als landenspecialist verdiep je je in de mensenrechtensituatie van een land, geef je voorlichting en onderhoud je contact met andere organisaties. Het werk als landenspecialist doe je van huis uit.

Voor de verschillende functies wordt gevraagd: buitengewone belangstelling voor een van deze landen en affiniteit met mensenrechten.

Interesse? Bel de Afdeling Landen & Thema's bij Amnesty via 020-6264436 of e-mail naar: d.timmer@amnesty.nl

Niet Nederland, maar de Wereldbank kan beter stoppen met ontwikkelingshulp

LEO VAN MAARE

HET MEINUMMER VAN DE *INTERNATIONALE Spectator* bevat aanzetten voor een nieuw debat over ontwikkelingssamenwerking. Het gaat daarbij om de vraag of er wel voldoende bekend is over de resultaten en over de wenselijkheid van specialisatie van hulp.¹ Met zijn opvallend pleidooi voor afschaffing van de ontwikkelingshulp in *de Volkskrant* van

10 mei jl. heeft ambassadeur Marres dat debat in een veel hogere versnelling gezet en een discussie aangezwengeld die lange tijd in Nederland niet voor mogelijk werd gehouden. Niet alleen de auto, maar ook ontwikkelingshulp heeft hier het karakter van een heilige koe. Dat ambassadeur Marres in zijn pleidooi te veel overdrijft en te weinig nuanceert, past bij het aanpakken van zo'n onaantastbaar geacht verschijnsel en is in ieder geval goed voor de discussie. In plaats van de voor- en nadelen van de radicale lijn van Marres uit te diepen, zou in die discussie de aandacht vooral uit moeten gaan naar het eindelijk eens serieus nemen van de noodzaak tot een veel grotere *selectiviteit* in de ontwikkelingshulp. Het Nederlandse beleid is, met zijn nadruk op armste landen die een goed beleid voeren, daarmee een flink eind op streek. Internationaal is dat nog lang niet zover. Te veel inspanningen zijn nog gericht op rijkere ontwikkelingslanden. De wijze van opereren van de Wereldbank is daarvan een voorbeeld.

Vorig jaar bracht een door het Amerikaanse Congres ingestelde Commissie van onafhankelijke deskundigen onder leiding van professor Meltzer een rapport uit over de toekomst van de Wereldbank, het IMF en andere internationale financiële instellingen. Dit rapport kreeg in Nederland, afgezien van een kleine kring van deskundigen, geen aandacht. De commissie-Meltzer had het daar deels zelf naar gemaakt door een verdeeld advies naar buiten te brengen. Maar het lijkt er toch ook sterk op dat het al snel opgeplakte etiket, namelijk van een rabiante Republikeinse aanval op de Wereldbank en het IMF, een serieus bezien van Meltzers conclusies

Nederland zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het op gang brengen van een radicale wijziging en vernieuwing in het beleid van de Wereldbank.

in de weg zat. Dat is jammer, want het is zeker niet allemaal onzin wat Meltzer c.s. te berde had te brengen. Bovendien zijn we nog niet af van het rapport-Meltzer, nu het nieuwe Amerikaanse Congres daarover hoorzittingen organiseert en wetgeving voorbereidt.

Belangrijke aanbevelingen van Meltzer zijn dat de Wereldbank zou moeten stoppen met hulpleningen aan rijkere ontwikkelingslanden en dat het IMF geen hulpleningen meer aan arme ontwikkelingslanden zou moeten verstrekken. De achterliggende gedachten daarbij zijn dat rijkere ontwikkelingslanden zich zelf op de internationale kapitaalmarkt kunnen redden en dat de Wereldbank voor hen dan financieel niet meer nodig is, terwijl het IMF geen verstand heeft van armoedebestrijding en dat vak en de daarbij behorende leningen aan de Wereldbank zou moeten overlaten.

De Wereldbank heeft het moeilijk met die conclusies. Zowel voor de Jaarvergadering, herfst 2000 in Praag, als voor de eind april in Washington gehouden Voorjaarsvergadering zijn uitgebreide documenten opgesteld met de boodschap dat de Wereldbank wel degelijk ook financieel betrokken moet blijven bij rijkere ontwikkelingslanden. We hebben het dan ruwweg over landen met een inkomen per hoofd van meer dan 1.000 US \$ per jaar. De inhoudelijke verdediging van de Wereldbank loopt langs twee lijnen. *Allereerst* wordt vastgesteld dat een zeer groot deel (afhankelijk van het al of niet meerekenen van China en India tussen 80 en 40%) van de *echt arme* mensen nota bene in de rijkere ontwikkelingslanden leeft. Serieus bezig zijn met de hoofddoelstelling van armoedebestrijding kan in die

visie niet zonder financiële betrokkenheid van de Wereldbank bij die rijkere ontwikkelingslanden. De tweede verdedigingslinie van de Wereldbank is dat particuliere kapitaalstromen Wereldbankleningen niet kunnen vervangen, omdat de beschikbaarheid van particulier kapitaal zowel naar omvang als looptijd beperkt is en voorts onzeker: wel beschikbaar in goede tijden, maar in slechte tijden ook zo weer gevlogen.

Op het eerste gezicht lijkt de verdediging van de Wereldbank waterdicht. Maar is dat ook echt zo? Is het feit dat er echte armen zijn in een land voldoende reden, ongeacht het *gemiddelde* inkomensniveau, voor een directe financiële betrokkenheid van de Wereldbank? Mij dunkt van niet als, zoals in het huidige ontwikkelingsdenken, ervan wordt uitgegaan dat ontwikkeling, en dus structurele armoedebestrijding, primair een zaak van het *betrokken land zelf* is, van het aanwenden van *eigen* middelen en capaciteit en van het *eigen* beleid. *Of* een land doet dat goed, en dan zal het in het geval van de rijkere ontwikkelingslanden in het algemeen zijn eigen middelen op de 'geglobaliseerde' particuliere kapitaalmarkt kunnen aanvullen. *Of* een land doet het niet goed, maar dan geldt de andere hoofdstelling in het huidige ontwikkelingsdenken, dat beleidsveranderingen ten goede niet met hulp van buiten 'gekocht' kunnen worden. Hulp helpt immers alleen als ondersteuning in een goede beleidsomgeving. Ontbreekt die eigen inzet, dan is hulp dweilen met de kraan open. In al zijn eenvoud is dit ook de breed onderschreven basis voor het nieuwe gestroomlijnde landenbeleid van minister Herfkens. Er kunnen dus op zijn minst forse vraagtekens gezet worden bij het eerste argument van de Wereldbank.

De tweede verdedigingslinie lijkt meer solide, maar ook zij is bij nadere beschouwing niet onneembaar. Er is zeker geen sprake van een automatisme in het overnemen door de particuliere kapitaalmarkt bij terugtrekken van de Wereldbank, zoals het rapport-Meltzer lijkt te veronderstellen. Daarvoor zijn er nog te veel onvolkomenheden op de internationale kapitaalmarkt. Maar het groeiend inzicht daarin en in de wenselijke aanpassingen van de internationale financiële architectuur en van de structurele voorwaarden op nationaal niveau leiden ertoe dat het steeds minder noodzakelijk wordt (goedkopere) Wereldbankleningen als alternatief voor particuliere kapitaalmarktfinanciering aan rijkere ontwikkelingslanden aan te bieden. Voor die ontwikkelingslanden die dit in een overgangsfase nog nodig hebben, zijn andere instrumenten denkbaar, zoals garanties voor operaties op de internationale kapitaalmarkten en technische ondersteuning bij het op orde brengen van de nationale financiële sector.

Het is tegen deze achtergrond niet zo verwonderlijk dat de Wereldbank ook nog een *derde* argument van stal moet halen om zijn leningprogramma voor rijkere ont-

wikkelingslanden te rechtvaardigen. De Wereldbank heeft de opbrengsten van dat programma gewoon nodig om te kunnen blijven functioneren. Maar dat is dan natuurlijk wel de wereld op zijn kop zetten. Een dergelijk argument mag natuurlijk niet een inhoudelijke beoordeling van het al of niet wenselijk zijn van voortzetting van een programma bij voorbaat onmogelijk maken. Het is een argument dat hoogstens opgaat voor een commerciële bank. Voor een ontwikkelingsbank als de Wereldbank kan het argument dat een programma uitsluitend moet worden voortgezet omdat eraan verdiend wordt, niet doorslaggevend zijn. Tot welke vreemde consequenties dit 'we moeten winst maken'-argument leidt, bewijst het nieuwe voorstel van de Wereldbank voor een zogenaamde 'deferred draw-down'-voorziening in leningen. Daarmee wordt beoogd ontwikkelingslanden die, omdat zij toegang hebben tot de particuliere kapitaalmarkt, de Wereldbank niet meer zo nodig hebben, toch weer terug te lokken. Met die voorziening kunnen deze landen leningen met de Wereldbank afspreken, zonder deze echter onmiddellijk te laten uitbetalen.

Betekent dit nu dat de Wereldbank zich niet meer met de rijkere ontwikkelingslanden bezig moet houden? Natuurlijk niet, daarvoor is de Wereldbank een te waardevolle en unieke bron van ontwikkelingservaring en kennis. Maar die capaciteit zou anders moeten worden ingezet. Niet meer om een leningprogramma voor rijkere ontwikkelingslanden van jaarlijks gemiddeld tussen de 20 en 40 miljard gulden uit te voeren. Na een overgangperiode, waarin zoveel mogelijk landen met aangepaste instrumenten de kapitaalmarkt worden opgeholpen, zou de Wereldbank zich moeten concentreren op advisering van (uiteraard tegen betaling) in plaats van lenen aan de betrokken ontwikkelingslanden. Dan gaat het niet alleen om specifiek economisch en sectorwerk, maar ook, breder, om globale ontwikkelingsstrategieën. En waarom niet, naar analogie van de Artikel IV-consultaties van het IMF een periodieke ontwikkelingsdialoog met de Wereldbank om ontwikkelingslanden op het goede spoor te brengen en te houden, ook als er niet meer de stok van al-of-niet-verstrekking van leningen achter de deur staat.

Het 'uitfaseren' van een leningenprogramma voor de rijkere ontwikkelingslanden brengt met zich dat meer stafcapaciteit van de Wereldbank voor de echt arme ontwikkelingslanden zou kunnen worden ingezet. Dat betekent op termijn de mogelijkheid van een aanzienlijk groter hulpprogramma van de IDA (International Development Association), het door overheidsgiften gevulde 'zachte' loket van de Wereldbankgroep voor de armste landen. Op korte termijn kan dat programma al worden vergroot door het samen te voegen met het ook door overheidsgiften gevulde fonds van het IMF voor de armste landen, de *Poverty Reduction and Growth Faci-*

lity. Er kan dan een serieuze aanval op de armoede in de wereld worden gedaan. Die serieuze aanval is nodig om te kunnen voldoen aan de doelstelling van het halveren van de mondiale armoede in het jaar 2015, die de internationale gemeenschap zich vorig jaar als een van de 'zeven ontwikkelingsbeloften' heeft gesteld.

Nederland zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het op gang brengen van zo'n radicale wijziging en vernieuwing in het programma van de Wereldbank. Vanouds staat het *multilateralisme* hoog in het vaandel van het Nederlandse beleid. De voordelen van multilaterale hulp zijn hier niet alleen altijd naar waarde geschat, maar Nederland heeft ook altijd de financiële consequenties van die opstelling aanvaard. Voor vele multilaterale organisaties is Nederland een van de grootste geldverschaffers. Dat betekent dat er naar Nederland wordt geluisterd en het betekent in ieder geval dat bij het doen van radicale voorstellen niet de verdenking van een dubbele, anti-multilaterale agenda een rol zal kunnen spelen. Het past bovendien in de constructief-kritische beleidslijn van de huidige *Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking*, die een verhoging van het multilaterale aandeel in de Nederlandse hulp voorstaat, maar daar wel eisen van kwaliteit en consistentie van de multilaterale instellingen tegenover stelt.

De eind april gehouden Voorjaarsvergadering van IMF en Wereldbank bood een mogelijkheid van gedachten te wisselen over de toekomst van de Wereldbank. Dat is er weer niet echt van gekomen, ook al omdat de nieuwe Amerikaanse administratie haar gedachten nog aan het formuleren was. Voorlopig heeft de *status quo* het gewonnen met een beetje *lipservice* aan de noodzaak van selectiviteit in het slotcommuniqué. De Jaarvergadering in oktober biedt een nieuwe kans. Indachtig het pleidooi van ambassadeur Marres kan een beetje durf om nieuwe paden te betreden daarbij geen kwaad. Het dichterbij brengen van oplossingen voor het armoedevraagstuk is niet gediend bij de *status quo*. ■

Noot

- 1 Zie respectievelijk Rob D. van den Berg, 'Leert de hulp van lessen uit het verleden? Doe wel en zie niet om', en Annelies Zoomers, 'Van geïntegreerde plattelandsontwikkeling tot sectorale benadering: een pleidooi voor meer specialisatie', respectievelijk blz. 253-260 en blz. 261-267 in: *Internationale Spectator*, mei 2001.

Over de auteur

DRS L. VAN MAARE, econoom, is als gastonderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael"

organiseert van 15 oktober 2001 tot 18 januari 2002 de

Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De leergang is een post-doctorale opleiding van drie maanden voor academici die pas zijn afgestudeerd. De opleiding is bestemd voor diegenen die een meer dan gemiddelde belangstelling hebben voor internationale ontwikkelingen en samenwerking, hetgeen onder meer moet blijken uit de samenstelling van het studiepakket.

Doel van de Leergang is: het verwerven van inzicht in de internationale positie van Nederland in het internationale krachtenveld; analyse van de achtergronden van internationale vraagstukken; training van individuele rapportage-, presentatie- en onderhandelingsvaardigheden.

Onderdelen van de Leergang zijn o.a.: Nederlands buitenlands beleid; Internationale economische betrekkingen; ontwikkelings-samenwerking; Europese integratie; internationale veiligheidsvraagstukken; ontwikkelingen in de afzonderlijke landen en regio's.

De kosten van de cursus zijn voor individuele deelnemers f 8000,-. Voor recent universitair afgestudeerden stelt het Nuffic beurzen beschikbaar. Om daarvoor in aanmerking te komen dient u voor 1 juni a.s. een vragenformulier in te vullen en op te sturen naar ons Instituut. Het formulier is nu reeds te downloaden van onze website of op te vragen via het secretariaat opleidingen.

Verdere informatie is verkrijgbaar op onze website: www.clingendael.nl
of bij Instituut Clingendael

Afdeling Opleidingen
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
tel: 070 374 6648
fax: 070 374 6666
e-mail: trainingib@clingendael.nl

Kosovo en het democratisch gehalte van Nederlands buitenlands beleid

WARD FERDINANDUSSE

De valkuil tussen meeregeren en controle

HEEFT DE NEDERLANDSE REGERING NU WEL of niet Franse hulp afgewezen om de vluchtelingen in Srebrenica te redden? Het is een vraag die recentelijk weer werd opgerakeld, ditmaal bij het verhoor van de Franse oud-premier Juppé door de parlementaire commissie die in Frankrijk onderzoek doet naar de val van Srebrenica. Dat nu – meer dan vijf jaar later, na een *debriefings*rapport van Defensie, drie onderzoeksrapporten (van de commissie-Van Kemenade, de Verenigde Naties en de parlementaire onderzoekscommissie-Bakker) en verscheidene getuigenissen van Dutchbat-militairen voor het Joegoslavië-tribunaal – nog zoveel onduidelijkheid bestaat over de gang van zaken en de rol van Nederland destijds, zegt veel over de gebrekkige inzet van de overheid om volledige opening van zaken te geven.

Gebrek aan openheid aspect van buitenlands beleid

Dit gebrek aan openheid is bepaald niet uniek. Buitenlands beleid is, veel sterker dan binnenlands beleid, traditioneel het domein van een kleine groep actoren, die weinig transparant en democratisch opereert. Verklaringen voor het ondoorzichtig karakter van het buitenlands beleid worden doorgaans gezocht in de complexe en gevoelige aard van de buitenlandse politiek, de praktische eisen van snelheid en vertrouwelijkheid voor de betrokkenen, en het emotionele en kortzichtige karakter van de publieke opinie.¹ Al in de negentiende eeuw concludeerde Alexis de Tocqueville daarom dat de democratie als staatsvorm te kort schoot voor het buitenlands beleid.²

Het gevolg van deze situatie is niet alleen dat de concrete invulling van het buitenlands beleid doorgaans in relatieve afzondering vorm wordt gegeven door een elite, maar tevens dat de evaluatie ervan wordt gehin-

Omtrent de NAVO-actie in Kosovo blijven allerlei vraagtekens bestaan. De Nederlandse regering heeft onvoldoende openheid van zaken gegeven en koos ervoor het toepasselijke internationale recht te verdraaien of te negeren waar dat uitkwam.

derd door de wens tot geheimhouding. Het gebrek aan openheid manifesteert zich dus in alle fasen van het beleid. Het vermogen lessen te trekken uit opgedane ervaringen wordt verder beperkt doordat juist de gevallen die het bestuderen het meeste waard zijn, de incidenten waarbij het Nederlands beleid faalde, aanvullende motieven opleveren zuinig om te gaan met de beschikbare informatie. Volledige openheid van zaken kan dan immers leiden tot politieke averij, beschadiging van de relatie met andere betrokkenen, zoals het leger en buitenlandse partners, en zelfs tot civiel of strafrechtelijk aansprakelijk stellen van de betrokkenen.

Tegelijkertijd wordt er na incidenten op de overheid druk uitgeoefend tot een openbaar zelfonderzoek te komen. Deze pressie wordt doorgaans uitgeoefend door de publieke opinie, het gedeelte van de politiek dat niet betrokken was bij de totstandkoming van het gewraakte beleid en, minder vaak doeltreffend, door buitenlandse betrokkenen aan de slachtofferkant. Deze tegengestelde krachten vormen een dilemma voor de overheid: zij moet wel een schijn van zelfonderzoek ophouden, maar de uitkomsten ervan mogen geen vitale (eigen) belangen raken.

Het resultaat is te zien in de nasleep van de Nederlandse rol in Indonesië en Nieuw-Guinea, Srebrenica en Kosovo: het afleggen van verantwoordelijkheid door de overheid verloopt niet snel en doelmatig, maar bestaat uit verscheidene, op zich zelf onvoldoende maatregelen

met een beperkte samenhang, die door de publieke opinie min of meer moeten worden afgedwongen.

Zowel regering als parlement lijkt meer gestuurd te worden door de wens het publiek te behagen dan door een werkelijk verlangen van de gemaakte fouten te leren en, waar nodig, daaraan consequenties te verbinden. Maatregelen met pijnlijke gevolgen worden zo lang mogelijk uitgesteld, waardoor hun effectiviteit wordt verminderd. De Excessennota over het Nederlands optreden in Indonesië kwam pas tot stand na publieke ophef over een televisiereportage in 1969, bijna twintig jaar na de politionele acties, en als het nog komt tot een parlementaire enquête over de val van Srebrenica, zal het meer dan zes jaar na dato zijn. Het tijdsverloop bemoeilijkt niet alleen een accurate evaluatie, maar verzacht tevens de consequenties voor de betrokkenen.

Nederlandse betrokkenheid bij NAVO-actie in Kosovo

Hetzelfde patroon ontpopt zich ten aanzien van de Nederlandse betrokkenheid bij de NAVO-actie in Kosovo. Tevreden kunnen we constateren dat vrijwel direct in de Tweede Kamer een uitgebreide evaluatie heeft plaatsgevonden en dat de Nederlandse rol onder de loep is genomen door de commissie-Bakker. Bij kritische beschouwing van deze evaluaties blijkt echter dat de werkelijk controversiële en pijnlijke vragen niet of onvoldoende zijn behandeld, of zonder gevolg zijn gelaten. Bij gebrek aan druk door de publieke opinie blijft dit voorlopig zo, zodat niet denkbeeldig is dat de pijnpunten van de NAVO-actie, pas de komende jaren weer incidenteel aan de oppervlakte komen.

Illustratief is de reactie op het nieuws dat contact met het verarmd uranium dat gebruikt is in munitie bij de NAVO-actie wellicht toch kanker veroorzaakt. Terwijl de burgerbevolking van verscheidene gebieden in Joegoslavië nog steeds wordt blootgesteld aan ernstige verontreiniging van drinkwater en van de leefomgeving als gevolg van de bombardementen, maakt onze overheid zich slechts zorgen om de militairen die de gewraakte bommen hebben vervoerd. Over onze verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid als NAVO-partner wordt niet gesproken.

Maar het NAVO-optreden geeft in verscheidene opzichten nog veel stof tot nadenken. Over een aantal punten werd bij de evaluatie niet alleen tamelijk oppervlakkig gesproken, maar tevens op basis van onvolledige informatie. Het rapport van de commissie-Bakker biedt belangrijke aanvullingen, die echter vrijwel geruisloos in de la zijn verdwenen. Er zijn dan ook diverse aspecten van de NAVO-actie waarover in onvoldoende mate openbare rekenschap is afgelegd.

In de eerste plaats is er, om slachtoffers aan NAVO-kant te voorkomen, gekozen voor een vorm van optreden die enorme schade veroorzaakte, in het bijzonder

bij de Joegoslavische burgerbevolking, zonder dat daar veel concrete resultaten tegenover stonden. Het blad *Newsweek* concludeerde dat de bombardementen effectief waren tegen burgerdoelen, maar niet tegen het militaire apparaat.³ De Servische repressie in Kosovo werd aanvankelijk zelfs opgevoerd, ongehinderd door enige binnenlandse oppositie, doordat de Servische bevolking zich als gevolg van de NAVO-actie aanvankelijk massaal achter Milošević schaarde.

Natuurlijk werden de betrokken bewindslieden voor een lastig dilemma geplaatst, en hun motief om een bij herhaling misdadig Servisch regime een halt toe te roepen verdient onze instemming. Daarnaast is het de vraag of de publieke opinie ten tijde van het optreden eenzelfde vastberadenheid had getoond ten koste van Nederlandse slachtoffers als zij achteraf toonde ten aanzien van Srebrenica. Ook kan worden gesteld dat het ingrijpen in Kosovo op de lange termijn een gunstig effect heeft gehad op de politieke situatie in Joegoslavië, zij het dat dit doel beslist met minder ingrijpende middelen was te bereiken. Toch blijft, als wij kijken naar het verloop van het NAVO-optreden en de manier waarop de vormgeving tot stand kwam, een wrange smaak over.

Uit de evaluatie in de Kamer en het rapport van de commissie-Bakker blijkt dat de Servische misdrijven in Kosovo niet het hoofddoel van de actie vormden, maar vooral een welkome aanleiding waren. Minister De Grave noemde in de Kamer het tegengaan van Servische misdrijven zelfs 'een soort van nevendoelestelling'.⁴ De planning van militair ingrijpen tegen het Servische regime begon al ver voor de Servische acties die uiteindelijk de aanleiding vormden. Zo liet de Nederlandse missie bij de NAVO op 11 augustus 1998, ruim een half jaar vóór het begin van de bombardementen, aan het ministerie van Buitenlandse Zaken weten: 'bij de planning wordt er gemakshalve van uitgegaan dat "de relevante juridische grondslag" op het moment van ingrijpen voorhanden zal zijn'.⁵ Maar, zoals directeur Algemene Beleidszaken van Defensie, De Winter, op 8 september 1998 in een nota aan minister De Grave liet weten: 'er moet een concrete aanleiding zijn in verband met de geloofwaardigheid'.⁶

Dat de militaire interventie meer te maken had met de wens het regime-Milošević de oorlog te verklaren dan het redden van acuut bedreigde levens, kan ook direct uit de vorm van de actie worden afgeleid. De NAVO voerde bombardementen uit in geheel Servië, waarbij naar schatting 500 burgers het leven lieten. De bedreigde Kosovaren waren daar weinig mee geholpen, want ook toen de Servische misdrijfcampagne werd opgevoerd, hield de NAVO vast aan haar aankondiging dat geen grondtroepen zouden worden ingezet om Albanese levens te redden.

Machtspolitiek en prestige

Daarom mag de NAVO-actie niet alleen als een succesvolle militaire operatie de geschiedenis ingaan. Wat nog steeds verdedigd wordt als een humanitaire interventie in Kosovo, was voornamelijk een *strafactie* tegen Servië, waarover geen internationale overeenstemming bestond, en die deels werd ingegeven door overwegingen van machtspolitiek en prestige. Veelzeggend voor deze oneigenlijke beweegredenen is een ongedateerd memorandum van directeur-generaal Politieke Zaken, Van Eenennaam, van het ministerie van Buitenlandse Zaken, als reactie op het advies van de Directie Veiligheidsbeleid van zijn ministerie om pas met troepenopbouw te beginnen als er een helder politiek doel voor de actie is geformuleerd: 'Dit is wel erg afhoudend. We hoeven toch niet precies het einddoel te weten om met de sabel te rinkelen.'⁷

Toen de NAVO eenmaal begonnen was met dreigen, moest er, om gezichtsverlies te voorkomen, ook gehandeld worden. Aanvankelijk nog twijfelende partners werden daarom, vooral vanuit Amerika, onder druk gezet om in te stemmen met actie. Zo liet Washington op 30 september 1998 aan het ministerie van Buitenlandse Zaken weten 'zeer verontrust' te zijn over de voorzichtige Nederlandse opstelling ten aanzien van militair ingrijpen.⁸ Het strategisch belang van loyaliteit aan de voor Nederland belangrijke NAVO-partners kan ons echter niet ontslaan van onze eigen verantwoordelijkheid, te minder daar verscheidene andere NAVO-landen deze druk wel hebben weerstaan.

Prestige-overwegingen speelden eveneens een rol bij de uitbreiding van de aanvankelijk beperkte luchtacties tot massale bombardementen, waarvan nut en noodzaak steeds twijfelachtiger werden. In dit verband rapporteerde Nederlands NAVO-ambassadeur Biegman over een bijeenkomst met zijn collega's op 3 april 1999 al dat 'algemeen de opinie bestond dat het noch voor Kosovo zelf, noch voor de toekomst van de NAVO verantwoord is om dit conflict niet te winnen, al kan dat langer duren dan wij hadden gehoopt'.⁹

Schade aan internationale rechtsorde

Een tweede punt waar de evaluatie van het NAVO-optreden te kort schiet, betreft het *rechtskarakter* van de actie. Er heerst brede overeenstemming over het feit dat het ingrijpen plaatsvond in strijd met het VN-Handvest en daardoor onrechtmatig was. Het is niet realistisch te stellen dat met die vaststelling van onrechtmatigheid de kwestie-Kosovo kan worden afgedaan. Als de wereld in brand staat, is het internationaal recht in de praktijk nu eenmaal niet de hoogste autoriteit, en bij de huidige stand van het recht is het ook maar de vraag of dat wenselijk zou zijn. Die onrechtmatigheid is echter even-

min iets om luchthartig overheen te stappen.

Ieder optreden dat in strijd is met het internationaal recht, betekent een uitholling van de internationale rechtsorde. Waarom zouden andere landen zich wel aan internationale bepalingen moeten houden als die door de NAVO-landen naar keuze buitenspel kunnen worden gezet? Wat kunnen wij zeggen als tien Arabische landen besluiten dat een aanval op Israël om 'politieke en morele redenen' geoorloofd is, of indien zes Afrikaanse landen besluiten in Congo te 'interveniëren'? Acties als die van de NAVO in Kosovo brengen de wereld een stap dichterbij een wereldorde die sterker en openlijker dan nu beheerst wordt door het recht van de sterkste. Als inwoners van een klein land moeten wij dat een onbehaaglijke conclusie vinden, hoe veilig wij ons nu ook nog voelen in de schaduw van de Verenigde Staten.

Dat betekent niet dat ieder optreden in strijd met het recht automatisch verworpen moet worden, maar wel dat van de betrokken partijen maximale inspanning gevraagd mag worden om die onrechtmatigheid te voorkomen. In dit geval valt het te betwisten of de NAVO-partners wel aan die inspanningsplicht hebben voldaan. Rusland is immers vrijwel geheel buiten de diplomatieke contacten gehouden die aan de interventie voorafgingen, omdat men huiverig was voor meer Russische invloed in Europa. Om dezelfde reden ging de NAVO vrij gemakkelijk voorbij aan het ontbreken van de benodigde instemming van de Veiligheidsraad. In de Defensienota van 8 september 1998 wordt daarover gesteld: 'Ook moet het niet zo zijn dat Rusland een veto kan uitspreken over NAVO-optreden in kwesties die het NAVO-grondgebied rechtstreeks raken. Bovendien moet de politieke schade door protesten uit Rusland niet worden overschat.'¹⁰

De schade voor de internationale rechtsorde had sterk beperkt kunnen worden als de NAVO-partners *open kaart* hadden gespeeld. Als ze hadden toegegeven dat het ingrijpen een rechtsschending behelsde die naar hun mening verdedigbaar was vanwege de misdrijven die in Kosovo werden gepleegd, was er wellicht een vruchtbare discussie ontstaan over de ontoereikendheid van het internationaal recht op het gebied van de humanitaire interventie. Maar, en dat is een *derde* punt dat onbevredigend is afgehandeld, dit is niet gebeurd. Geheel overeenkomstig de hier geschetste praktijk van uitstel en gebrek aan openheid wordt het onrechtmatig karakter van het optreden ontkend, ten koste van verdere aantasting van de internationale rechtsorde.

Verdraaien of negeren van het internationale recht

Zo stelt de Nederlandse regering zich op het standpunt dat er een rechtsbasis voor de actie te vinden was in Veiligheidsraadresolutie 1199, waarin wordt aangekondigd dat 'nadere actie en aanvullende maatregelen over-

wogen zullen worden'. Die overweging heeft inderdaad plaatsgevonden, waarbij China en Rusland een veto hebben uitgesproken over militair ingrijpen. De betrokken ministers zouden zich daarom zonder verder verlies aan geloofwaardigheid kunnen beroepen op de voorspellingen van Nostradamus als rechtsbron, want er is niemand met kennis van het internationaal recht die hun claim van rechtmatigheid serieus neemt. Dat weten zij zelf ook wel, want in de debatten met de Tweede Kamer die hierover gevoerd zijn, spreken de ministers nu eens van een rechtmatige actie, dan weer van 'nood breekt wet'.¹¹

Bovendien blijkt uit het rapport van de commissie-Bakker dat in totaal ten minste drie keer door de juridische afdelingen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie bij de ministers aan de bel is getrokken over de onrechtmatigheid van de NAVO-actie.¹² De ministers hebben die waarschuwingen consequent achtergehouden, zowel voor het Kabinet als voor de Tweede Kamer. Op 2 oktober 1998, nota bene vier dagen na ontvangst van zo'n negatief juridisch advies, hielden de ministers Van Aartsen en De Grave hun collega's in de ministerraad zelfs voor dat er géén juridisch probleem was, om vervolgens een machtiging te vragen om zelfstandig verdere besluiten te kunnen nemen.¹³

Er blijven dus voldoende vraagtekens over ten aanzien van onze rol in Kosovo op te verwachten dat ook dit optreden met de inmiddels vertrouwde verdragingsfactor van ten minste vijf jaren tot hernieuwde publieke discussie zal leiden. Niet alleen had men het optreden een vorm kunnen en moeten geven op een manier die veel minder schade toebrengt aan de burgerbevolking, vooral hadden de betrokkenen moeten beseffen dat een dusdanig omstreden actie als die in Kosovo veel uitleg vraagt, en bovenal eerlijkheid, wil zij geen ernstige schade toebrengen aan de internationale rechtsorde.

In plaats daarvan kozen de Nederlandse bewindslieden ervoor het toepasselijk internationaal recht te verdraaien of te negeren waar dat uitkwam. Zo vertelde minister De Grave de Tweede Kamer bij de Evaluatie Kosovo dat het bij het ingrijpen voortdurend ging om 'een politiek doel met het instrumentele gebruik van militaire middelen'.¹⁴ Bij dezelfde gelegenheid meldde minister Van Aartsen dat bij de doelensystematiek van de NAVO 'niet zo'n strikt onderscheid' gemaakt kon worden tussen militaire en civiele doelen, daarmee voeding gevend aan de verdenking dat de NAVO zich door het aanvallen van civiele doelen schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven.¹⁵

Wie zou verwachten dat er ophef ontstaat over ministers die zonder gêne de kern van de internationale rechtsorde negeren – het verbod geweld aan te wenden voor politieke doeleinden – komt bedrogen uit. Hoe Nederland kan eisen dat in gecompliceerde burgeroorlogen het verschil tussen militaire en civiele doelen

wordt onderkend – een kernpunt van het humanitair recht – als dat voor een professionele en moderne organisatie als de NAVO te moeilijk blijkt, wordt in de Tweede Kamer niet gevraagd. Ook het feit dat onze bewindslieden bewust belangrijke informatie achterhouden om het draagvlak voor een evident onrechtmatig ingrijpen niet aan te tasten, leidt niet tot consequenties.

Hoe belangrijk die informatie over het rechtskarakter van de actie was, mag alleen al blijken uit het financiële belang. Onder het internationaal recht leidt de onrechtmatigheid van een actie direct tot staatsaansprakelijkheid en een verplichting tot schadevergoeding. Dat Nederland als NAVO-partner daarom tot een torenhoge schadevergoeding tegenover Joegoslavië veroordeeld zou kunnen worden, is een overweging die waarschijnlijk niet of onvoldoende is meegewogen door Kamerleden en de ministerraad.

Of de betrokken ministers hierop zijn gewezen in de ambtelijke adviezen, is onbekend, daar deze niet openbaar zijn gemaakt. Mocht zo'n schadevergoeding alsnog worden toegewezen, dan zal de Kamer waarschijnlijk minder genegen zijn het gedrag van de ministers door de vingers te zien. Ook zonder rechterlijke uitspraak kan men zich trouwens afvragen of het logisch is dat de NAVO wél schadevergoeding betaalt voor het bombardement op de Chinese ambassade, maar niet voor de aanvallen op andere civiele doelen.

Rol van het parlement

Een verklarende factor voor de lauwe reacties van de Tweede Kamer op de bevindingen van de commissie-Bakker inzake Kosovo is, naast het feit dat de aandacht vooral was gericht op het gedeelte over Srebrenica, gelegen in de rol van de Kamerleden zelf. De regering vroeg voor deelname aan de bombardementen expliciet toestemming aan de Kamer. Bij het debat daarover bleken verscheidene Kamerleden wel degelijk op de hoogte van het gebrek aan rechtsgrond van de actie, maar alleen de Socialistische Partij zag om deze reden af van instemming. Zo werd de Kamer medeverantwoordelijk gemaakt, waardoor zij achteraf minder reden had hoog van de toren te blazen.

Voor dergelijke situaties werd al in 1979 gewaarschuwd door Voorhoeve in zijn studie *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*. De neiging het parlement te betrekken in de totstandkoming van het beleid leidt tot vermenging van uitvoerende en controlerende bevoegdheden, stelde Voorhoeve.¹⁶ Zo gaat de wens tot democratisering van de uitvoering van het buitenlands beleid ten koste van de openbare *controle* op dat beleid, doordat Kamerleden in zekere zin 'gecompromitteerd' raken.

Het parlement zou zich meer bewust moeten zijn van dit mechanisme, en moeten beseffen dat democrati-

sering van het buitenlands beleid niet noodzakelijkerwijs het meeregeren van de Tweede Kamer vereist. Van de regering mag gevraagd worden, zeker in situaties als het ingrijpen in Kosovo, dat zij het parlement vanaf het begin openheid verschaft over de voorgenomen beleidslijn, en zo in een vroeg stadium controle mogelijk maakt, zonder een mandaat te vragen om de verantwoordelijkheid te delen. Daarmee wordt voorkomen dat de Tweede Kamer zich op basis van onvolledige informatie verbindt aan een beleidslijn waarover zij pas achteraf, op grond van een volledig overzicht, hoort te oordelen.

De gebrekkige evaluatie van het buitenlands beleid staat niet alleen in de weg van het nemen van verantwoordelijkheid voor gemaakte fouten, maar vormt tevens een bedreiging voor de buitenlandse politiek op de lange termijn. Het onvermogen van de eigen fouten te leren, maakt herhaling van deze fouten waarschijnlijk en ondermijnt het benodigde zelfvertrouwen. Voormalig Nederlands vertegenwoordiger bij de Veiligheidsraad Peter van Walsum sprak in dit verband van een 'patiëntentrol' van ons land na het débâcle in Srebrenica.¹⁷

Of Nederland na dit débâcle en de dubieuze NAVO-actie in Kosovo een actieve rol blijft nastreven, of in zijn schulp kruipt en zich toelegt op het risicoloos ophouden van de schone schijn, is onder meer afhankelijk van de bereidheid van de politieke actoren hun eigen belangen op te offeren voor het snel en grondig zelfonderzoek dat nodig is om de buitenlandse politiek haar vitaliteit terug te geven. Meer openheid en een werkelijk-

ke bereidheid van gemaakte fouten te leren, lijken daarvoor een vereiste. ■

Noten

- 1 Zie: Philip Everts, *Laat dat maar aan ons over!* (1996), blz. 250; Joris Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy* (1979), blz. 83.
- 2 Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol.1 (ed. 1951), blz. 356.
- 3 'The Kosovo Cover-Up', in: *Newsweek*, 15 mei 2000.
- 4 Handelingen Tweede Kamer (hierna H) II 18 mei 2000, TK77-5031.
- 5 TK 1999-2000, 26 454, nrs. 7-8, blz. 303.
- 6 *Ibid.*, blz. 304.
- 7 *Ibid.*, blz. 306.
- 8 *Ibid.*, blz. 309.
- 9 *Ibid.*, blz. 363.
- 10 *Ibid.*, blz. 304.
- 11 H II 18 mei 2000, TK77-5010.
- 12 TK 1999-2000, 26 454, nrs 7-8, blz. 300, 307 en 313.
- 13 *Ibid.*, blz. 311.
- 14 H II 18 mei 2000, TK77-5031.
- 15 H II 18 mei 2000, TK77-5029.
- 16 Voorhoeve, a.w. *noot 1*, blz. 79.
- 17 'Nederland is soms net een patiënt', in: *NRC Handelsblad*, 10 februari 2001.

Over de auteur

MR. W. FERDINANDUSSE is als promovendus werkzaam aan het Center for International Law van de Universiteit van Amsterdam.

Nieuw in Clingendael Notitie reeks notitie 14

On Cores and Coalities in the European Union The position of some smaller member states

Prijs: f 15,=

door Alfred Pijpers (ed)

Kerngroepen, directoraten, 'innercircles' en bilateralisme zijn geen nieuwe verschijnselen in en rond de Europese Unie, maar Joschka Fischer, Jacques Chirac, Jacques Delors en anderen hebben de discussie hierover wel weer nieuw leven ingeblazen.

In deze (Engelstalige) bundel wordt geprobeerd de bewuste tendensen nader in beeld te brengen. Daarbij is mede aandacht geschonken aan de positie van enkele middelgrote en kleine EU-lidstaten. Het project is tot stand gekomen in samenwerking met de Trans European Policy Studies Association (TEPSA) in Brussel. Met bijdragen van: Steven Everts (Londen); Stephan Keukeleire (Leuven); Paul Luif (Wenen); Iain Begg en Dermot Hodson (Londen); Felipe Basabe Llorens (Madrid); Gunilla Herolf (Stockholm); Niels-Jorgen Nehring (Kopenhagen); Danielle Bossaert en Sophie Vanhoonacker (Maastricht).

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 14'.

Informatie bij de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

De tweede *intifada* en het Palestijnse politieke spectrum

HANS SCHIPPERS

VÓÓR VERLEDEN NAJAAR DE TWEEDE *INTIFADA*

op de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook uitbrak, bestond vrij algemeen de opvatting dat, na de nodige problemen en vertragingen, er op afzienbare termijn een overeenkomst tussen de Palestijnen en Israël tot stand zou komen. Zeker, er waren de nodige tegenstanders van een dergelijk vergelijk. Maar, zo was de redenering, de Palestijnse leider Yasser Arafat stuurde aan op een compromis en ten slotte zou een meerderheid van de Palestijnen hem – al dan niet tegenstribbelend – volgen. Het uitbreken van de tweede *intifada* vormde dan ook een grote schok.

Hierbij bleef het echter niet. Uit berichten van, aanvankelijk, vooral de zijde van *Hamas*, maar later ook uit meer officiële Palestijnse bronnen, werd geleidelijk duidelijk dat de opstand nauwelijks een spontane actie was, althans niet in hoofdzaak, maar een al langer voorbereide zaak.

In dit artikel wordt getracht een antwoord te geven op de vraag *waarom* de Palestijnen de vredesvoorstellen van Camp David en later Sharm el Sjeich afwezen en welbewust kozen voor de gewelddadige weg van de *intifada*. Hoewel bij beantwoording van deze vraag ook de Israëlische politiek ten aanzien van de Palestijnen een belangrijke rol speelt, ligt hier de nadruk op de interne politieke ontwikkelingen in het Palestijnse kamp.

De lange aanloop naar de opstand

In de zomer van 1998 publiceerde de aan de Universiteit van Nabloes docerende hoogleraar in de politieke wetenschappen, Khalil Shikaki, in *Foreign Affairs* een artikel met de onheilspellende titel 'Peace Now or Hamas later'. Hierin zette hij uiteen dat Israël en de Palestijnse Autoriteit (PA) haast moesten maken met het sluiten van vrede. Aan de hand van regelmatig in de

Waarom hebben de Palestijnen de vredesvoorstellen van Camp David en Sharm el Sjeich afgewezen en is er welbewust gekozen voor de gewelddadige weg van de intifada? Een kijkje binnen het Palestijnse kamp.

Palestijnse gebieden gehouden opiniepeilingen toonde hij namelijk aan dat de steun voor de in 1993 gesloten Oslo-akkoorden geleidelijk aan afnam. Was in september 1995 nog 71% van de Palestijnen het met deze Akkoorden eens, en in juni 1996 zelfs 81%, in het voorjaar van 1998 was de steun gedaald tot onder de 70%.¹

Shikaki wees er in zijn artikel op dat de steun voor 'Oslo' vooral werd bepaald door de idee via de opbouw van een onafhankelijke Palestijnse staat de gehate Israëlische bezetting te kunnen beëindigen. Economische overwegingen speelden slechts een beperkte rol bij het steunen van het vredesproces.

Aanhangers van een vergelijk met Israël waren volgens de hoogleraar vooral te vinden in het kamp van de door Arafat geleide *Fatah*-beweging. De organisatie kon rekenen op een aanhang van tussen de 60 en 80% van de Palestijnen. De oppositie tegen de Akkoorden van Oslo bestond uit een links gerichte marxistische stroming rond het Volksfront en het Democratische Front voor de Bevrijding van Palestina en de fundamentalistische moslims verenigd in *Hamas* en de veel kleinere *Islamitische Jihad*. De linkse groepen konden rekenen op de steun van 5 à 10% van de Palestijnen. De aanhang van de fundamentalisten bewoog zich, afhankelijk van de politieke situatie, tussen de 15 en 30%.²

Shikaki publiceerde zijn artikel in de nadagen van de door Benjamin Netanyahu geleide centrum-rechtse regering, die de voortgang van het vredesproces zoveel mogelijk vertraagde. De komst in de zomer van 1999 van een door de socialist Ehud Barak geleide centrum-linkse rege-

ring leek betere perspectieven te bieden. Maar de nieuwe premier gaf prioriteit aan het bereiken van vrede met Syrië, het enige land in de regio dat een directe militaire bedreiging voor Israël kan vormen. Toen dit na acht maanden mislukte, kwamen de Palestijnen pas aan de beurt. Zij waren in deze periode niet alleen geconfronteerd met een voortdurende bezetting, met alle vernederingen en beperkingen van dien, maar ook met de uitbreiding van joodse nederzettingen in de bezette gebieden en de versnelde aanleg van zogeheten *by-pass*-wegen rond Palestijnse plaatsen.

Deze laatste maatregelen waren concessies van Barak aan zijn coalitiepartners om hun steun voor zijn vredesbeleid te behouden. Uitstel van de verwezenlijking van dit beleid leidde in de loop van 2000 echter tot toenevende frustraties bij de Palestijnen. Bij een in het najaar door de Bir Zeit Universiteit van Ramallah gehouden onderzoek verklaarde 60% van de ondervraagden geen mogelijkheden te zien voor een vreedzaam naast elkaar bestaan van Israëliërs en Palestijnen.³ De frustraties vormden mede een bron van de tweede *intifada*, maar zijn er niet de belangrijkste oorzaak van. Deze ligt in hoofdzaak in de politieke verhoudingen binnen het Palestijnse kamp.

Het Palestijnse politieke spectrum

Vanaf de oprichting bestond de PLO uit een aantal los met elkaar verbonden facties onder leiding van Arafat. Na het tot stand komen van de Palestijnse Autoriteit heeft deze ernaar gestreefd dit betrekkelijk onsamenhangend geheel tot een coherent functionerende politieke formatie te maken. Dit is in belangrijke mate gelukt. *Fatah*, de grootste factie binnen de PLO, heeft een ruime meerderheid in het parlement en domineert het politiek en maatschappelijk leven in de Palestijnse gebieden. De PA is daarmee geworden tot, wat is te noemen, een *een-partijdemocratie* met een officieel toegelaten oppositie, zoals die ook bestaat in bijv. Egypte en Jordanië. Geen democratie naar Westers model dus, maar een gematigde dictatuur, waar (politieke) tegenstanders worden geïntimideerd en, wanneer dit niet voldoende is, gemarteld of vermoord. Het is echter geen bloedige dictatuur zoals het Irak van Saddam Hoessein of Syrië onder nu wijlen Assad sr.

Dit betekent overigens niet dat alle stromingen binnen *Fatah* de politieke lijn van Arafat hebben overgenomen. Zo'n 20% van de leden van het Centrale Comité van *Fatah* verwerpt de Akkoorden van Oslo en streeft nog steeds naar het *verdwijnen van Israël* en de vestiging van een Palestijnse staat van de Jordaan tot de Middellandse Zee. Zij vertolken dit standpunt binnenskamers en oefenen druk uit op Arafat en andere onderhandelaars om inzake Jeruzalem, de grenzen van de bezette gebieden en de terugkeer van de vluchtelingen *géén concessies* aan Israël te doen.

Volgens Barry Rubin, Amerikaans deskundige op het terrein van het Israëliësch-Palestijnse vredesproces, kunnen de tegenstanders in de PLO en *Fatah* worden onderscheiden in twee groepen: de radicale *outsiders* en de *Fatah*-militanten. De eerste groep bestaat uit oudgedienden die in de jaren '60 en '70 tot de PLO en *Fatah* zijn toegetreden. Zij zijn vooral afkomstig uit vluchtelingenkampen in het buitenland en hebben daar ook hun grootste aanhang. Een deel van deze radicalen is niet naar de PA gekomen, maar verblijft in Syrië en Libanon. Hun voorman is de in Damascus wonende Faroek Kadoemi. Hij was een van de vier oprichters van de PLO en lange tijd 'minister van buitenlandse zaken' van de organisatie.⁴

De oppositionele *Fatah*-militanten hebben hun machtsbasis veelal onder de gewone *Fatah*-leden in de vluchtelingenkampen en enkele steden op de Westelijke Jordanoever, zoals Nabloes en Ramallah. Zij hebben deze posities meestal verworven als leiders van de *intifada* van de jaren '80. De *Fatah*-militanten opereren min of meer los van de centrale *Fatah*-organisatie, maar ook ten aanzien van de door Arafat benoemde burgemeesters en leiders van de veiligheidsdiensten stellen zij zich zo onafhankelijk mogelijk op. Volgens Rubin nemen zij vaak een militanter standpunt in dan de officiële partijlijn, omdat zij op deze wijze hun positie willen waarborgen. De militanten verwerpen de Oslo-akkoorden niet, maar pleiten voor een hardere lijn ten aanzien van Israël. Hun belangrijkste representant is Marwan Barghoeti, secretaris van het politiek comité van *Fatah* op de Westelijke Jordanoever.⁵

Een vergelijkbare kritische houding ten aanzien van de politieke lijn van Arafat wordt ingenomen door de communisten en de Democratische Partij. Deze laatste groep is voortgekomen uit het marxistische Democratische Front voor de Bevrijding van Palestina (DFLP). Zij verwijten Arafat dat hij te veel concessies doet, maar zij aanvaarden de uitgangspunten van Oslo. Beide groepen nemen ook deel aan het bestuur van de Palestijnse Autoriteit.

Van samenwerking tussen de genoemde binnenlandse en buitenlandse oppositie is overigens nauwelijks sprake. De radicalen buiten de PA beschouwen zich als de pioniers van het verzet tegen Israël en bezien de *Fatah*-militanten, die zij ervan verdenken vooral uit eigen belang te handelen, met wantrouwen.⁶

Dan is er natuurlijk nog de echte oppositie, in de eerste plaats bestaande uit de moslim-fundamentalistische groeperingen *Hamas* en *Islamitische Jihad*. De door de blinde geestelijke, sjeik Ahmed Yasin, geleide *Hamas* nam de eerste tijd na het tot stand komen van de PA (eind 1993) een sterke positie in. Bijna 30% van de Palestijnen gaf aan het streven van de fundamentalisten naar een islamitische staat te steunen. Na de zelfmoordaanlagen die de beweging eind 1995 en begin 1996 in

Israël uitvoerde en die de rechtse Likoeid de verkiezingsoverwinning bezorgden, trad Arafat hard op. Tientallen *Hamas*-leden werden gevangen genomen en de aanhang liep daarna snel terug tot zo'n 15%, begin 1998.

Hierna heeft Arafat geprobeerd *Hamas* zoveel mogelijk te neutraliseren en te controleren. Bekende terroristen belandden in de gevangenis, maar andere kaderleden konden toetreden tot een van de veiligheidsdiensten van de PA. Een gematigd lid van de beweging mocht zitting nemen in Arafats regering. *Hamas* mag verder op beperkte schaal politiek en sociaal actief zijn. De *Izzedin al Kasseem*-brigades, de gewapende arm van de beweging, mag enige activiteiten ontplooiën in de PA.

Arafats *stick-and-carrot*-politiek leidde tot verdeeldheid binnen *Hamas*. De leiding vermeed een openlijke confrontatie en probeerde zoveel mogelijk een tweesporenbeleid te volgen. Hierbij is een deel van de leden actief binnen de PA, overigens meestal zonder de eigen standpunten op te geven. Anderen werken in kringen van de oppositie. Deze laatste stroming heeft de steun van Yasin en *Hamas*-leiders buiten de PA in Syrië en Jordanië, die aandringen op confrontaties met Israël.

Dit is ook het standpunt van de kleine *Islamitische Jihad*-beweging en enkele linkse splintergroepen, met als voornaamste het Volksfront voor de Bevrijding van Palestina. Hun aanhang binnen de PA is beperkt. De leiders van deze organisaties bevinden zich voornamelijk in Syrië. De *Jihad* daarentegen zou nauwe banden met Iran onderhouden.⁷

Camp David (juli 2000) en daarna

Bij de hervatting van de besprekingen tussen Israël en de Palestijnen in het voorjaar van 2000 moest over drie hoofdpunten overeenstemming worden bereikt. De *status van Jeruzalem*, de *definitieve grenzen* tussen Israël en de Palestijnse gebieden en de positie van de Palestijnse vluchtelingen. Volgens 'Oslo' diende vóór medio september 2000 een vredesverdrag te worden getekend. Inleidende besprekingen in Stockholm hadden geen resultaat. Toen echter details over de concessies die Barak wilde doen, uitlekten, trok een deel van zijn coalitiepartners zich uit zijn regering terug.

Een andere ontwikkeling, de terugkeer van het Israëlische leger uit Zuid-Libanon eind mei 2000, verzwakte Baraks positie verder. De terugtocht verliep soms chaotisch. Een en ander kon door de shi'itische terreurorganisatie *Hezbollah* worden voorgesteld als een vlucht. De 'bevrijding van Zuid-Libanon' maakte grote indruk op de Palestijnse tegenstanders van vrede met Israël en ging als voorbeeld dienen voor de eigen strijd.

De in juli 2000 in het Amerikaanse Camp David gehouden besprekingen over een alomvattend vredesak-

koord hadden dan ook weinig kans van slagen. Van de drie hoofdpunten bleken vooral de kwestie-Jeruzalem en de Palestijnse vluchtelingen onoverkomelijke obstakels. Arafat weigerde een gedeeld bestuur over de Tempelberg te aanvaarden en bleef bij zijn eis op het recht van terugkeer voor alle circa 3 miljoen Palestijnse vluchtelingen. Vooral dit laatste punt was voor Barak volkomen onaanvaardbaar, omdat dit de veiligheid van Israël direct zou bedreigen. In Palestijnse kring hadden de indruk dat Barak Arafat een vredesverdrag wilde opleggen en dat van echte onderhandelingen geen sprake was.⁸

In december 2000, toen de tweede *intifada* al was begonnen, deed Clinton in een uiterste poging vrede te bereiken Barak en Arafat de volgende voorstellen: De Palestijnen zouden ongeveer 95% van de bezette gebieden terugkrijgen, inclusief vrijwel geheel Oost-Jeruzalem en het grootste deel van het oude centrum, met inbegrip van de Tempelberg. Voor de niet teruggegeven 5% zou Israël compensatie bieden in de vorm van grenscorrecties of een weg tussen de Westelijke Jordaanoever en Gaza. Een later te bepalen aantal vluchtelingen zou mogen terugkeren naar hun oude woonplaatsen. Barak gaf zijn voorwaardelijke steun aan dit voorstel. Arafat deed hetzelfde, maar zijn onderhandelaars kwamen vervolgens met zoveel bezwaren, dat de besprekingen in het Egyptische Sharm el Sjeich al na korte tijd vastliepen.⁹

Bij zijn terugkeer uit de Verenigde Staten in juli 2000 kreeg Arafat in Gaza een heldenontvangst. Volgens Israëlische en Palestijnse bronnen zouden leden van *Fatah* vrijwel direct hierna zijn begonnen met voorbereidingen voor de tweede *intifada*. In hoeverre de leiding van de PA hiervan op de hoogte was, is onduidelijk. Het provocerende bezoek van Likoeid-politicus Ariel Sharon aan de Tempelberg, eind september 2000, en het harde optreden van de Israëlische politie tegen demonstranten, van wie er vier werden gedood, vormden wel de aanleiding voor het begin van de tweede opstand.

Het begin en vooral het voortduren van de *intifada* zijn een gecompliceerde zaak, waarbij verscheidene factoren een rol spelen. De belangrijkste oorzaak was waarschijnlijk de toenemende weerstand in kringen van *Fatah* tegen een overeenkomst met Israël. De jarenlang voortdurende onderhandelingen deden de 'magie van Oslo' verdwijnen. De conferentie van Camp David zag men als een Israëlische poging de greep op de bezette gebieden en Jeruzalem te behouden. Van de vluchtelingen zou bovendien minder dan 1% mogen terugkeren.¹⁰ Het verzet tegen een vergelijk groeide verder toen Arafat onder druk van de Verenigde Staten medio september afzag van het eenzijdig uitroepen van een zelfstandige Palestijnse staat. Palestijnen noemden hun leider tegenover buitenlandse correspondenten een 'lakei van de

zionisten'. De methode-*Hezbollah* werd als voorbeeld gesteld.

Voor het *voortduren* van de *intifada* was vooral de brute Israëlische reactie op de eerste demonstraties van belang. Veiligheidstroepen gebruikten met rubber bedekte metalen kogels en scherpe munitie tegen de aanvankelijk stenen en molotov-cocktails gooierende, vaak zeer jeugdige demonstranten. De verontwaardiging hierover maakte het voor *radicalen* mogelijk de opstand te intensiveren en te escaleren met aanslagen en gewapende acties. Om greep op de gebeurtenissen te houden, zette Arafat op zijn beurt de *Tanzim*, de gewapende partijmilitie van *Fatah*, in.

Bij het afwijzen van Clintons compromis van december 2000, dat een eind had kunnen maken aan de opstand, speelde waarschijnlijk echter ook Arafats *falen-de politieke beoordelingsvermogen*, dat hem bijvoorbeeld in 1990 als vrijwel enige Arabische leider de zijde van Saddam Hoessein deed kiezen, een rol. De als pro-Israëliësch beschouwde Clinton zou begin 2001 worden opgevolgd door de Republikein George W. Bush, van wie een kritischer houding ten aanzien van Israël werd verwacht. Dit laatste is wellicht het geval, maar ook Bush is evenzeer allergisch voor elke vorm van terrorisme, inclusief dat uit fundamentalistisch-islamitische hoek.

Een vierde intern Palestijnse factor die echter op de achtergrond van groot belang was, is de grote *onvrede over het wanbeleid en de corruptie binnen de PA*. Het inkomen van de doorsnee-Palestijn is in zes jaar *de facto* zelfstandigheid met geen cent gestegen. Daarentegen zijn veel 'Tunesische' Palestijnen binnen korte tijd zeer rijk geworden. De opstand zou de aandacht van deze problemen afleiden en de binnenlandse eenheid kunnen herstellen, zo zal de redenering in leidende kringen van de PA zijn geweest.

Vanaf de eerste dagen van de opstand vormden leden van *Fatah* met aanhangers van *Hamas*, de *Jihad* en de linkse oppositiegroepen een Verbond van Nationale en Islamitische Krachten, dat de *intifada*, althans de eerste tijd, coördineerde.¹¹ De *Fatah*-radicaal Marwan Barghouti speelde een leidende rol in dit geheel. Hij is in veel opzichten representatief voor de strijders van de tweede *intifada*. Barghouti is de 42-jarige leider van *Fatah* op de Westelijke Jordaanoever. Hij is een veteraan van de strijd tegen de Israëlische bezetting uit de tweede helft van de jaren '70. In 1980 kreeg hij zeven jaar gevangenisstraf. Hij leerde in die tijd goed Ivriet spreken. Na het uitzitten van die straf volgde zijn uitwijzing naar Jordanië. Barghouti vertrok van daaruit naar het PLO-hoofdkwartier in Tunis. Hier trok de vlot pratende en resoluut optredende jongeman de aandacht van Arafat, die hem benoemde in de Revolutionaire Raad van *Fatah*, het belangrijkste besluitvormende orgaan van de organisatie. In 1994 keerde hij met de PLO-leiding

terug naar de Westelijke Jordaanoever, waar hij als politiek leider een machtspositie verwierf via de *Tanzim*. Barghouti ziet voor zichzelf twee even belangrijke taken: de Israëlische bezetting bestrijden en Arafat steunen bij zijn beleid.¹²

Wat dit laatste betreft lijkt de PA-leider echter gemengde gevoelens te hebben. Arafat, die eerst nauw met Barghouti samenwerkte, heeft de laatste jaren getracht Barghouti's positie te ondergraven. Hij verbood Barghouti op de *Fatah*-lijst deel te nemen aan de parlementsverkiezingen. Hierop liet deze zich als onafhankelijk kandidaat kiezen. Barghouti voerde verder in 1998 scherp campagne tegen de corruptie en vriendjespolitiek in kringen van de PA en de veiligheidsdiensten. Een vorm van indirecte kritiek op Arafat.

Dezelfde Arafat spoorde echter ook via Barghouti de *Tanzim* aan om de *intifada* te intensiveren. De licht bewapende en slecht getrainde militieleden mengden zich onder de demonstranten om Israëlische militairen te beschieten. Hun militaire prestaties waren zeer matig, maar hun optreden betekende een duidelijke escalatie van de opstand.¹³ Pogingen van de Palestijnse politie om vervolgens de rol van de *Tanzim* te beperken, mislukten.

Barghouti gaf zijn prominente positie in de *intifada* niet op. Hij kent de frustraties die onder de gewone Palestijnen leven over de bezetting uitstekend. Precies zoals *Hezbollah* erin slaagde de Israëliërs uit Zuid-Libanon te verdrijven, zo zal de tweede *intifada* ertoe leiden dat Israël de bezette gebieden verlaat, aldus verklaarde Barghouti tegenover *Newsweek*.¹⁴ Volgens waarnemers kijkt de *Tanzim*-leider al verder dan de huidige opstand en heeft hij het oog gericht op Arafats opvolging. Wat betreft zijn houding ten aanzien van Israël geldt hij overigens als realist. Hij is bereid de grenzen van 1967 te accepteren en moet niets hebben van radicale groepen als *Hamas* en *Jihad*.

Arafat als leider

Een belangrijke factor bij het *voortduren* van de tweede *intifada* is Arafat zelf. Hij is in feite altijd blijven optreden als de guerrillaleider/politicus die zich staande moet houden in de moeilijke omstandigheden van de Arabische politiek. De mogelijkheid na 1993 uit te groeien tot een staatsman, waarbij vaak de naam van Mandela valt als voorbeeld, heeft hij niet gegrepen. Arafat bleef de manipulator, de man van het compromis, die rekening houdend met zoveel mogelijk stromingen binnen de PLO en later de PA, zijn beleid uitstippelde. De groeiende weerstand binnen *Fatah* tegen een vergelijk met Israël zal daarop zeker van invloed zijn geweest.

Een ernstiger verwijt aan Arafat is dat zijn beleid nooit was gericht op verzoening met Israël en de Israë-

liërs. In Palestijnse schoolboeken wordt het bestaan van Israël nog altijd niet vermeld. Op kaarten staat vaak nog het oude mandaatgebied Palestina afgebeeld of het VN-delingsplan van 1948. Kinderen krijgen een militaire training die in het teken staat van de komende bevrijding van Palestina.

De Palestijnse autoriteiten zijn evenmin opgetreden tegen de islamitische geestelijken die haat tegen Israël en de joden prediken. Vaak worden deze preken via radio en televisie verspreid. Arafat zelf en andere Palestijnse leiders hebben de Oslo-akkoorden enkele malen vergeleken met de wapenstilstand die de profeet Mohammed in 628 sloot met een niet-islamitische stam, om die stam een aantal jaren later alsnog te kunnen onderwerpen. Van het basisprincipe van 'Oslo': *land voor vrede*, kwam op deze wijze niets terecht.

Eenzelfde houding, die is te omschrijven als onverzoenlijk, maar misschien nog beter als onverantwoordelijk, blijkt uit Arafats opstelling ten aanzien van de kwestie van de Palestijnse vluchtelingen. Hij heeft hun nooit willen of durven vertellen dat terugkeer naar hun vroegere woonplaatsen onmogelijk is. De reden daarvoor is eenvoudig. Geen enkele Israëlische regering, hoe progressief ook, zal daarin toestemmen.

In het verlengde van deze opstelling ligt het gebruik van geweld door Arafat als middel om druk uit te oefenen bij onderhandelingen. In 1996 en 1999 greep hij niet, of pas geruime tijd later, in toen ernstige onlusten uitbraken bij de opening van een toeristische tunnel dicht bij de Tempelberg en bij de kwestie van de vrijlating van Palestijnse politieke gevangenen. Arafat wist op deze wijze belangrijke concessies van Israël los te weken wat betreft terugtrekking van het leger uit Hebron en de situatie bij Jeruzalem, waar de Palestijnse positie werd versterkt door het onder gezag van de PA brengen van enkele dorpen vlakbij die stad.¹⁵

De tweede *intifada* en daarna

Sommige waarnemers menen dat Arafat na een periode van min of meer gecontroleerd geweld opnieuw aan de conferentietafel zal plaatsnemen om alsnog een vredesverdrag met Israël te sluiten. De huidige geweldsuitbarsting zou vooral zijn bedoeld om de Palestijnen en moslims in de Arabische wereld en daarbuiten duidelijk te maken dat hij tot het uiterste is gegaan om Israël tot concessies te bewegen inzake Jeruzalem, de bezette gebieden en de vluchtelingen.

Anderen stellen dat Arafat om psychologische redenen geen vrede kan sluiten. De man die jarenlang heeft verklaard dat Israël zou verdwijnen, de vrome moslim, de man die door de bewoners van de vluchtelingenkampen als een heilige wordt vereerd, zou, nu hij oud en ziek is, niet in staat zijn de concessies te doen om een compromisvrede te sluiten.¹⁶

Vooraf in radicale kringen in de Arabische wereld, maar ook wel daarbuiten, menen sommigen dat Arafat een juiste analyse heeft gemaakt van de krachtsverhoudingen in de regio. Het ogenschijnlijk sterke Israël zou, zoals in Zuid-Libanon is gebleken, niet bestand zijn tegen de voortdurende druk van aanslagen en schermutselingen. De economie zou worden uitgehold, waarna investeerders en beter opgeleiden zouden vertrekken en het land in een neerwaartse spiraal belandt. Het aantreden van de onverantwoordelijke havik Sharon kan worden geduid als het begin van deze ontwikkeling.

Wat betreft deze laatste opvatting is het misschien goed om na te gaan wat Arafat tot nu toe heeft bereikt met de tweede *intifada*. Hij is er zonder twijfel in geslaagd zijn grote populariteit onder de Palestijnen terug te winnen. Ook in delen van de Arabische wereld is zijn aanzien gestegen. Veel Arabieren zouden een *intifada* tegen de eigen corrupte regeringen geen slecht idee vinden. De vervanging van Barak als Israëlisch regeringsleider door Likod-leider Sharon kan eveneens op het conto van de *intifada* worden geschreven, maar dit is moeilijk als een succes voor de Palestijnse zaak te beschouwen.

Onder de regeringsleiders in de regio is Arafat echter heel wat minder populair. Natuurlijk, Saddam Hoessein heeft de Palestijnen direct volledige steun toegezegd. Een miljoen Irakezen zou zich inmiddels hebben gemeld voor de strijd tegen de 'zionistische entiteit'. Andere landen hebben hun diplomatieke betrekkingen met Israël bevroren en financiële hulp beloofd. Maar daar blijft het bij. Egypte en Jordanië dringen aan op hervatting van de besprekingen en werken aan eigen vredesvoorstellen. De groot-moefiti van Saoedi-Arabië heeft de zelfmoordaanslagen veroordeeld. De Syrische president Bashar Assad levert wat verbaal vuurwerk, maar houdt zich verder afzijdig en staat niet toe dat *Hezbollah* grootschalige acties tegen Israël onderneemt. In Washington is Arafat pas welkom wanneer hij serieus probeert een eind te maken aan de gewelddadigheden.¹⁷

De tweede *intifada* duurt nu een klein jaar, maar lijkt aan kracht en vooral richting te verliezen. Wat dit laatste betreft, speelt de structuur van het Palestijnse veiligheidsapparaat een belangrijke rol. Een tiental veiligheidsdiensten, Arafats lijfwacht, de *Tanzim* en de politie houden zich bezig met de opstand. Na de opheffing van de coördinerende comités, die de demonstraties de eerste maanden organiseerden, is hierbij vaak sprake van competentiekwesties en tegenstrijdige opdrachten. Wat de ene dienst verbiedt, staat de andere toe of organiseert dit zelfs. Politie mensen zijn na diensttijd actief in strijdgroepen en doen dan mee aan acties die ze officieel moeten bestrijden.¹⁸ Het resultaat is een soort chaotische mini-*guerrilla* op individuele en groepsbasis, waarbij *Tanzim*-leden en *Hamas*-extremisten een hoofdrol spelen.

Volgens de politieke analist Shikaki bepalen zij nu in feite wat Arafat moet doen en niet omgekeerd. Haidar Abdel-Shafi, een onafhankelijke politicus uit Gaza, die de eerste Palestijnse delegaties naar de vredesbesprekingen leidde, bekritiseert het gebrek aan politieke strategie achter de opstand, die in feite slechts duidelijk maakt dat de Palestijnen bereid zijn voor hun rechten te vechten.

Andere liberale Palestijnse intellectuelen zien de richtingloosheid van de *intifada* als een gevaar, vooral omdat het extremisme à la Hamas en de Jihad altijd dreigt. Van de burgerlijke vrijheden is in de PA inmiddels zo goed als niets meer over. Anderen menen dat Arafat en andere PA-leiders niet ontevreden zijn met het resultaat, dat kan worden voorgesteld als een breed gesteunde volksopstand, waarvoor zij in feite niet verantwoordelijk zijn. Pas wanneer er een brede consensus bestaat over het beëindigen van de opstand, zal Arafat terugkeren naar de onderhandelingstafel, zo luidt bijvoorbeeld de mening van Ghassan Khatib, een bekende Palestijnse politicoloog en publicist.¹⁹

Het Mitchell-rapport als uitweg?

Wanneer Khatib een consensus bedoelt waarin óók Hamas en andere radicalen zich kunnen vinden, kan de *intifada* nog heel lang duren. Er zijn echter duidelijke tekenen dat Arafat, mede door het beperkte succes van de opstand, de onderhandelingen wil hervatten. Het medio mei gepubliceerde rapport van de door de vroegere Amerikaanse senator en bemiddelaar in de Noord-Ierse kwestie George Mitchell geleide *fact-finding*-commissie, biedt mogelijk een uitweg uit de impasse. Het rapport gaat niet in op de schuldvraag, maar doet vooral aanbevelingen de spiraal van geweld en haat te doorbreken. Uitgangspunten hierbij zijn Israël's behoefte aan veiligheid en het Palestijnse streven naar onafhankelijkheid.

Het rapport-Mitchell geeft drie stappen aan die kunnen leiden tot hervatting van het vredesproces. In de eerste plaats moeten beide partijen het geweld beëindigen en de samenwerking op veiligheidsgebied hervatten. Tijdens een afkoelingsperiode dienen Israël en de PA vervolgens te werken aan herstel van vertrouwen tussen de twee volken. De PA moet hierbij onder meer alle provocaties en terrorisme bestrijden en bekende aanslagplegers arresteren. Israël dient o.a. de bouw van nederzettingen te bevriezen, de blokkade van Palestijnse steden op te geven en niet met overmatig geweld te reageren op demonstraties. Wanneer deze eerste twee stappen zijn gezet, moeten de vredesonderhandelingen zo snel mogelijk worden hervat.²⁰

Het rapport-Mitchell is, zoals kon worden verwacht, door beide partijen en ook in gematigde Arabische kringen gunstig ontvangen. Arafat heeft echter gevraagd om

een direct ingaande bevrozing van alle bouwactiviteiten in de bezette gebieden, wat in het rapport pas in de tweede fase is voorzien. Daarnaast hebben radicale moslimgroepen verklaard door te gaan met geweld. Om dit te onderstrepen zijn inmiddels nieuwe aanslagen gepleegd. Israël heeft een bestand afgekondigd, maar het voert wel operaties uit tegen vermeende terroristen. Sharon heeft verder verklaard voorlopig door te gaan met eerder aanvaarde uitbreidingsplannen in nederzettingen.

Kortom, een weinig gunstig begin voor doorbreking van de geweldsspiraal. De belangrijkste vraag lijkt hierbij te zijn of de leiding van de PA in staat is groepen als Hamas, de *Islamitische Jihad* en het Volksfront in bedwang te houden. Volgens kolonel Hoessein Al-Sjeich, politie-commandant van de regio-Ramallah, is dit geen enkel probleem, omdat de PA de volledige controle heeft.²¹ Of dit ook echt zo is, valt evenwel nog te bezien.

Israël zou Arafat een goede steun in de rug kunnen geven door, al dan niet op termijn, een bouwstop in de bezette gebieden aan te kondigen. Of Sharon daartoe bereid is, is echter de vraag. Menig Israëliësch politicus zou er geen enkel bezwaar tegen hebben wanneer Arafat, die naar verluidt de *Tanzim* inmiddels bevel heeft gegeven niet meer aan gewapende acties deel te nemen, verder in de problemen komt.

Het zou een goede zaak zijn wanneer de Amerikaanse president Bush ernst maakt met zijn voorzichtig toegezegde bemiddeling. Dit vooral omdat in de politiek instabiele regio het gevaar van escalatie altijd aanwezig is. Met de Akkoorden van Oslo zijn resultaten bereikt die tien jaar geleden niet voor mogelijk waren gehouden. Maar 'Oslo' is uitgewerkt. Er moet een nieuw, breed gesteund initiatief komen om de laatste moeilijke fase af te ronden. Clintons voorstellen van Sharm el Sjeich kwamen op een ongelukkig moment, maar ze bieden een goede basis om via hervatte onderhandelingen tot een vredesverdrag te komen.

Noten

- 1 Khalil Shikaki, 'Peace Now or Hamas Later', in: *Foreign Affairs*, juli/augustus 1998, internet editie, blz. 8.
- 2 *Ibid.*, blz. 1-5.
- 3 David Makofsky, 'Middle East Through Partition', in: *Foreign Affairs*, april/maart 2001, internet editie, blz. 5.
- 4 Barry Rubin, 'The Future of Palestinian Politics: Factions, Frictions, and Functions', in: *Meria* (4), no 3, september 2000, internet editie, blz. 3-6.
- 5 *Ibid.*, blz. 5-7.
- 6 *Ibid.*, blz. 6, 7.
- 7 *Ibid.*, blz. 8-10. Ook Ely Karmon, 'Hamas' Terrorism Strategy: Operational Limitations and Political Constraints', in: *Meria* (4), no 1, maart 2000, internet editie, blz. 1-14.

- 8 'The Mitchell Report on the Middle East', in: *The Miami Herald*, 17 mei 2001, internet editie.
- 9 Makovsky, a.w. noot 3, blz. 3, 8, 9. In diverse andere bronnen is het cijfer genoemd van circa 100.000 vluchtelingen die naar Israël zouden mogen terugkeren.
- 10 'The Mitchell Report', a.w. noot 8.
- 11 Khaled Abu Toameh, Isabel Kershner, 'Anatomy of rage', in: *The Jerusalem Report.com*, 12 maart 2001.
- 12 Judy Dempsey, 'Marwan Barghouti, The leader of the Palestinian Insurrection', in: *FT.com, People in Focus*, 13 oktober 2000.
- 13 Gal Luft, 'Palestinian Military Performance and the 2000 Intifada', in: *Meria*, (4), december 2000, internet editie, blz. 5, 6.
- 14 *Ibid.*; Christopher Dickey, 'The Power Brokers', in: *Newsweek*, 11 december 2000, blz. 18-20.
- 15 Makovsky, a.w. noot 3, blz. 4. Bij de gevechten sneuvelen 15 Israëlische militairen en 65 Palestijnen, hoofdzakelijk politiemensen.
- 16 Fareed Zakaria, 'The Middle East After Arafat', in: *Newsweek*, 9 april 2001. Arafat is 71 jaar; verondersteld wordt dat hij leidt aan de ziekte van Parkinson.
- 17 Opvallend is dat eind april 2001 het *State Department* wel bereid was Faisal Hussein in Washington te ontvangen.
- 18 Luft, a.w. noot 13, blz. 4, 5.
- 19 Toameh, Kershner, a.w. noot 11, blz. 3, 4.
- 20 'The Mitchell Report', a.w. noot 8.
- 21 Toameh, Kershner, a.w. noot 11, blz. 5.

Over de auteur

DR. H. SCHIPPERS, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven. Sinds 1985 publiceert hij in dit blad regelmatig artikelen over de problematiek in het Midden-Oosten.

Nieuw in Clingendael Notitie reeks notitie 15

Europa onvoltooid?

Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie

Prijs: f 25,-

door J.Q.Th. Rood,
P.C.J. van Grinsven,
B.J.S. Hoetjes, A.E. Pijpers,
A. van Staden

Is het moment voor vaststelling van het einddoel van de Europese integratie aangebroken? En zou dat een federaal Europa moeten zijn? Sinds het pleidooi van Joschka Fischer voor vaststelling van de politieke finaliteit van de EU figureren deze thema's prominent in het debat over de toekomst van de Europese integratie. Angst voor verlamming als gevolg van uitbreiding en zorg over het gebrek aan publiek draagvlak voor de integratie, waren voor Fischer redenen voor zijn oproep. Een oproep die in Nice door de Europese Raad is beantwoord met het besluit een brede discussie te entameren over de toekomstige vorm van de Europese Unie.

Volgens sommigen is daarmee de doos van Pandora geopend. Geen onderwerp verdeelt de lidstaten meer dan de vraag naar het einddoel. Anderen menen dat de Unie geen andere keuze heeft op straffe van stagnatie en erger. Zeker is dat er veel vragen en onduidelijkheden zijn rond dit onderwerp. Eén vraag is waarom dit thema nu op de agenda is verschenen. Wat moet anno de 21e eeuw onder een federale vorm van finaliteit worden verstaan? Ligt een finalisering in het onmiddellijk verlengde van de dynamiek van het integratieproces? Dwingt de EMU tot verdere eenwording? Welke is de meest realistische ontwikkelingsrichting van de Unie? En, tot slot, hoe valt de Nederlandse opstelling in de finaliteitsdiscussie te typeren?

Deze vragen vormen het perspectief van waaruit in deze notitie de politieke finaliteit van de EU wordt besproken. De notitie wordt afgesloten met een aantal afwegingen over verder te nemen stappen op de weg naar de finalisering van de Europese integratie.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 25,- per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 15'.

Informatie bij de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

Zorreguieta: méér dan technocraat

A.C.G.M. ROBBEN

IN HET DIEPSTE GEHEIM VROEG PREMIER Wim Kok in september 2000 de directeur van het in Amsterdam gevestigde Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA), prof.dr Michiel Baud, een onderzoeksrapport te schrijven over de heer Jorge Zorreguieta. Het rapport moest zich toespitsen op de politieke functies die de heer Zorreguieta tussen 1976 en 1981 bekleedde gedurende de militaire dictatuur in Argentinië. De directe aanleiding voor dit verzoek was de mogelijke verlovingsaanbieding van prins Willem Alexander van Oranje met Máxima Zorreguieta, de dochter van Jorge Zorreguieta. Het onderzoeksrapport *Militair geweld, burgerlijke verantwoordelijkheid* werd op 30 maart 2001 door premier Kok gepresenteerd bij de aankondiging van de verlovingsaanbieding van de kroonprins. Het rapport-Baud en een aantal indringende gesprekken van Minister van Staat Max van der Stoep met de heer Zorreguieta overtuigden de aanstaande schoonvader van de kroonprins dat zijn aanwezigheid bij de verlovingsaanbieding en het daarop volgende huwelijk niet gewenst was. Het politieke doel van het onderzoeksrapport was bereikt en de wetenschappelijke inhoud diende slechts ter ondersteuning van de algemene conclusie, samengevat door premier, pers en politici: de heer Zorreguieta was 'fout' geweest gedurende het militaire bewind in Argentinië en zijn aanwezigheid bij verlovingsaanbieding en huwelijk zou noch zijn dochter, noch

de Koninklijke familie, noch de eenheid van het Nederlandse volk ten goede komen. De karakterisering 'fout' was al in een eerder stadium door minister Zalm gemaakt en werd door premier Kok overgenomen tijdens de presentatie van het rapport, dat, zoals hij met nadruk zei, een geheel onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek was. Paul Rosenmöller van GroenLinks viel premier Kok bij en zei dat de *mate* waarin Zorreguieta 'fout' was er nu niet meer toe deed: 'fout' is 'fout'.

Ondanks de goede afloop van het dreigend koningsdrama is het desalniettemin belangrijk bij de inhoud van het rapport-Baud stil te staan. De beeldvorming die van het Argentijnse militaire bewind wordt geschapen en de morele oordeelsvorming over de heer Zorreguieta roepen immers vragen op over de gehanteerde onderzoeksmethode, de selectie van beschikbare gegevens, de presentatie van de bevindingen, de gebruikte woordkeuze en de conclusie.

Het rapport bestaat uit drie delen en een uitgebreide conclusie. Deel I bespreekt de politieke context rondom de staatsgreep van maart 1976; de economische politiek van het bewind; en de positie van de landbouw en in het bijzonder de rol van de heer Zorreguieta als (onder)staatssecretaris van

Michiel Baud: *Militair geweld, burgerlijke verantwoordelijkheid. Argentijnse en Nederlandse perspectieven op het militaire bewind in Argentinië (1976-1983).*

's-Gravenhage: Sdu Uitgevers, 2001; II + 208 blz.; f 29,50; ISBN: 09-1204275-2

landbouw en veeteelt gedurende de periode 1976-1981. Deel II gaat in op de militaire onderdrukking; op de oppositie van mensenrechtenorganisaties; en op de rechtsvervolgting tegen Argentijnse militairen na de terugkeer van de democratie in 1983. Michiel Baud geeft in deze twee delen een heldere en goed geschreven verhandeling over de staatsgreep, de martelingen en verdwijningen, alsmede de onvermoeibare strijd van de mensenrechtenorganisaties tegen een militaire dictatuur die het heft in handen nam om orde op zaken te stellen in een land verscheurd door politiek geweld, een incompetent burgerregering en een desastreuze economische situatie.

Deel III beschrijft de reactie van Nederland op de staatsgreep van 1976; de perikelen rond het wereldkampioenschap voetbal in 1978; de rol van Nederlandse solidariteitsbewegingen; en de politieke koers van de Nederlandse regering ten aanzien van het Argentijnse bewind, die vooral gericht was op het waarborgen van de nationale economische belangen.

De conclusie begint met een vergelijking tussen de Tweede Wereld-

oorlog als het morele ijkpunt van de Nederlandse en de Vuile Oorlog als het ijkpunt van de Argentijnse samenleving. Tot slot worden er zeven korte conclusies getrokken over Jorge Zorreguieta, gevolgd door een korte reactie van laatstgenoemde.

Het rapport *Militair geweld, burgerlijke verantwoordelijkheid* levert geen enkel nieuw wetenschappelijk of historisch inzicht op over de Vuile Oorlog. De verdienste van Baud ligt daarom vooral in het schrijven van een toegankelijke algemene inleiding over de Argentijnse dictatuur voor een groot Nederlands publiek. Vergelijkbare beschrijvingen zijn alleen ruimschoots aanwezig in de Engelse en Spaanse taal. Desalniettemin vergroot het rapport de bestaande kennis op twee terreinen: de specifieke rol van de heer Jorge Zorreguieta tijdens het militair bewind en de diverse Nederlandse reacties op de mensenrechtenschendingen. Het hoofdstuk 'Technocraat van de landbouw, 1976-1981: Zorreguieta sprak over vlees en graan', alsmede de slotconclusie van het rapport, roepen de meeste vragen op.

Michiel Baud begint zijn rapport met de opmerking dat zijn onderzoek naar de heer Zorreguieta 'uitsluitend betrekking [heeft] op zijn officiële functioneren' (blz. 3). Dit is een vreemd uitgangspunt. Het rapport schenkt wél uitgebreid aandacht aan de schaduwzijden van het militaire regime in het algemeen (martelingen, verdwijningen, verstoorde rechtsgang), maar het vermijdt een dergelijke belichting van het Ministerie van Economie en het Staatssecretariaat van Landbouw en Veeteelt. De gebruikte bronnen zijn dan ook uitsluitend kranten en tijdschriften, gepubliceerd in een periode van strikte censuur. Er is natuurlijk begrip voor het korte tijdsbestek waarin en de geheimhouding waaronder dit rapport geschreven moest worden. Baud kreeg van het ministerie van Algemene Zaken niet de opdracht een strafrechtelijk vooronderzoek uit te voeren, maar toch is het vreemd dat hij niet enkele hooggeplaatsten (rechters,

bisschoppen, hoge ambtenaren, gematigde militairen) heeft geïnterviewd, die zeker tot het verschijnen van het rapport de vertrouwelijkheid van deze gesprekken bewaard zouden hebben. Deze gesprekspartners hadden inzicht kunnen verschaffen in de specifieke context en het politiek karakter van de functies van de heer Zorreguieta. Het rapport-Baud verhult en minimaliseert de regeringsverantwoordelijkheid van burgers op hoge ambten gedurende de dictatuur.

Typerend voor deze benadering is het hoofdstuk over het economisch beleid. Er wordt slechts ingegaan op de technische aspecten van de moneitair politiek, de inflatie en de staatschuld, maar niet op de directe gevolgen voor de arbeidsverhoudingen, de werkomstandigheden en de ontmanteling van de vakbonden. Het hoofdstuk 'Technocraat van de landbouw' zet deze benadering verder door. De woorden 'technisch', 'technocratisch' en 'technocraat' zijn veelgenoemde woorden in dit hoofdstuk. Zorreguieta was volgens Baud uitsluitend geïnteresseerd in verbetering van de landbouw, hogere produktie en grotere export. Hij was een technocraat, een man die weliswaar de anti-communistische opvattingen van de militairen deelde, maar die zich in de praktijk alleen bezighield met het uitvoeren van een beleid dat in democratie en dictatuur hetzelfde zou zijn.

De werkelijkheid was gecompliceerder. De burgerministeries waren niet uitsluitend technische organen. Het Ministerie van Economie informeerde de militairen over lastige vakbondsleden en mogelijke stakingen. De repressie van vakbonden en boerenbewegingen is ook algemeen bekend, maar niets hierover verschijnt in het rapport-Baud. Het volstaat met het enkele zinnetje: 'Tegelijkertijd begon er een meedogenloze repressie tegen het kader van de arbeidsbeweging, zowel in de stad als op het platteland' (blz. 92, mijn cursivering). Toch zijn de gegevens over de onderdrukking in de agrarische sector ruim toegankelijk in de literatuur en in ver-

scheidene openbare archieven, zoals het CELS (*Centro de Estudios Legales y Sociales*). De staatsterreur op het platteland verdiende een apart hoofdstuk om de functie van de heer Zorreguieta in de juiste politieke context te plaatsen.

Het gevolg van de keuze deze informatie niet te presenteren is dat het rapport toewerkt naar het beeld van de heer Zorreguieta als een toegewijde, apolitieke technocraat. Laat ik duidelijk zijn: ik zeg niet dat Jorge Zorreguieta persoonlijk aan de militairen opdracht heeft gegeven tot het onderdrukken van de boerenbewegingen en vakbonden. Deze specifieke informatie is niet beschikbaar. Evenmin bekritiseer ik Michiel Baud en zijn team dat zij niet naar dergelijk belastend materiaal hebben gezocht. Het rapport schetst voor de argeloze lezer echter een beeld van mensenrechten schendende militairen en neutrale technocratische burgerministers en staatssecretarissen, die niets anders deden dan het uitvoeren van een neoliberal groeimodel dat ook in veel Westerse landen werd aangehangen. De lezer kan niet anders dan concluderen dat economie en staatterreur volkomen gescheiden beleidsdomeinen waren en dat daarom Zorreguieta weinig meer te verwijten valt dan een *pro forma* morele verantwoordelijkheid als lid van een militaire regering.

Had de auteur van het rapport besloten invulling te geven aan de relatie tussen het Staatssecretariaat van Landbouw en Veeteelt en de militairen (zoals de rol van de vijf-koppige adviescommissies waarvan drie leden door de strijdkrachten werden benoemd), de onderdrukking op het platteland en de consequenties van het economisch beleid voor kleine boeren en landarbeiders, dan zou het beeld waarheidsgetrouwer en het morele oordeel harder uitgevallen zijn. Zorreguieta was geen technocraat die abstracte economische modellen ontwikkelde op een kantoor in het Ministerie van Landbouw, maar hij speelde een duidelijke *politieke rol*.

Deze rol begon al tijdens de voorbereiding van de *coup d'état*, zoals gedocumenteerd door Argentijnse onderzoeksjournalisten, en zette zich voort in zijn beleid. Zorreguieta bepaalde het landbouwbeleid en trof maatregelen die het leven van alledag op het platteland op ingrijpende wijze troffen.

Mijn tweede punt van kritiek richt zich op de conclusie van het rapport. De auteur schrijft over de heer Zorreguieta's politieke functie in het militaire regime: 'In de Nederlandse oorlogsterminologie zou het vervullen van zo'n positie als "fout" worden bestempeld.' (blz. 195) Baud maakt wel duidelijk dat hij zich bewust is van de historische bepaaldheid van het Nederlandse goed-foutschema, maar besluit desalniettemin dit oordeel te vellen. Deze stellingname maakt het rapport politiek uiterst doeltreffend, maar tast het wetenschappelijk gewicht aan.

Noch de Tweede Wereldoorlog, noch de Duitse bezetting van Nederland is op historisch zorgvuldige wijze vergelijkbaar met de Vuile Oorlog in Argentinië. Het gaat om totaal verschillende gewapende conflicten in totaal verschillende tijdperken. Ten tweede zijn dergelijke manicheïstische

schema's gebruikelijk tijdens alle gewelddadige conflicten, maar ze kunnen niet zomaar overgenomen worden in een wetenschappelijk betoog. Ten derde zijn de Nederlandse oorlogscategorieën niet op wetenschappelijk verantwoorde wijze toepasbaar op Argentinië, net zomin als de toenmalige Argentijnse maatstaven relevant zijn voor Nederland in oorlogstijd. De twee vriend-vijand-indelingen overlappen elkaar niet. Ten vierde was er binnen de Argentijnse samenleving géén overeenstemming over wie 'goed' of 'fout' was. Voor de linkse guerrilla-bewegingen waren industriële en grootgrondbezitters, zoals José Martínez de Hoz en Jorge Zorreguieta, zelfs 'fouter' dan de militairen, omdat de eersten de arbeidersklasse metterdaad uitbuitten, terwijl de tweeden slechts optraden als hun beschermheren. De militairen, op hun beurt, beschouwden vele journalisten, advocaten en academici zelfs 'fouter' dan de guerrilla-strijders, omdat – in de woorden van generaal Chasseing – 'de ideoloog degene is die vergiftigt, degene die onze kinderen steelt, degene die het gezin vernietigt, degene die chaos schept' (geciteerd in *La Nación* van 19 september 1978). Kortom, het morele schema-'goed-fout' uit de

Nederlandse bezettingstijd is volstrekt niet van toepassing op de heer Zorreguieta.

De schrijver van het rapport kan door de gekozen 'goed-fout'- benadering voorbijgaan aan de reikwijdte van de morele, staatsrechtelijke, juridische en volkenrechtelijke verantwoordelijkheid van de hooggeplaatste burgers in een genadeloos militair bewind. Máxima Zorreguieta merkte tijdens haar persconferentie terecht op dat Argentinië een gecompliceerd land is. Het is ook een land met vele geheimen en vele gesloten deuren en donkere nissen. Het goed geschreven rapport-Baud gunt ons een blik in enkele reeds bekende hoeken, maar het laat andere onbelicht, die een volwaardiger en waarheidsgetrouwer beeld van de heer Jorge Zorreguieta hadden kunnen verschaffen.

Over de auteur

DR A.C.G.M. ROBBEN is hoogleraar culturele antropologie en comparatieve sociologie van Latijns-Amerika aan de Universiteit Utrecht. Hij houdt zich onder meer bezig met politiek geweld. Een van zijn laatste publicaties op dit terrein is: Antonius C.G.M. Robben en Marcelo M. Suárez-Orozco (red.), *Cultures under siege. Collective violence and trauma* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mev. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit New European Borders and Security Cooperation: Promoting Trust in an Enlarged European Union
(conferentie, met als gast Chris Patten, EU-Commissaris voor Externe Betrekkingen)
Plaats Centre for European Policy Studies (CEPS), 1 Place du Congrès, Brussel
Organisator CEPS Stefan Batory Foundation
Kosten 120 euro (voor CEPS-leden: 75 euro)
Datum 6-7 juli
Aanmelding CEPS, Anne-Marie Boudou (tel. 00-32.2.2293925)

Activiteit Migration and Integration in Europa, the Role of Citizenship Education (Europese conferentie)
Plaats Kultur & Bildungszentrum des Bezirks Oberbayern, Klosterweg 1, Seon, BRD
Organisator Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Oostenrijk), Bundeszentrale für politische Bildung (Duitsland) en Instituut voor Publiek en Politiek (Nederland)
Kosten onbekend
Datum 6-8 juli
Aanmelding Cultural & Educational Management Anja Ostermann, Teichstrasse 3, Gevelsberg, BRD (tel. 00-49.23324199; e-mail: ostermann@apex-management.de)

The Economic Development of European Territories in the 21st Century: the Role of Regional and Local Instruments and policies (The 2001 EIPA-ECR Round Table)
Brussel
EIPA i.s.m. European Centre for the Regions (ECR)
200 euro
19-20 juli
EIPA (e-mail: a.heichlinger@eipa-ecr.com)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

European Public Procurement and Policy (inleidend seminar)
European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
EIPA
600 euro
13-14 sep.
Mw. Gediz Cleffken, programma-organisatie (tel. 043-3296279)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

De interpretatie van het beeld van de positie van Zorreguieta

MICHEL BAUD

DE BESCHOUWING VAN MIJN ZEER GEWAARDEERDE collega Robben verdient een serieus antwoord. Elke recensent heeft recht op zijn eigen interpretatie, maar ik zou graag een paar opmerkingen willen maken die kunnen voorkomen dat er misverstanden zouden ontstaan over de inhoud en aard van mijn rapport.

Het is inmiddels genoegzaam bekend dat het rapport in het diepste geheim geschreven moest worden. Het was mij daarom onmogelijk de interviews te houden die Robben voorstelt. De aandacht voor de zaak-Zorreguieta was tijdens mijn onderzoek al zodanig groot geworden, dat het interviewen van betrokken Argentijnen de geheimhouding te zeer in gevaar zou hebben gebracht. Misschien hadden dergelijke interviews meer inzicht kunnen geven in de dagelijkse gang van zaken op het staatssecretariaat waar Zorreguieta werkte. Erg optimistisch ben ik daar overigens niet over. Te veel betrokkenen hebben er vandaag de dag nog steeds belang bij om niet te praten of om een verdraaide voorstelling van zaken te geven. Een indicatie daarvoor is dat onderzoek van journalisten, die natuurlijk wél in alle openheid hun werk konden doen, nog nauwelijks nieuwe feiten heeft opgeleverd.

Over de positie van Zorreguieta het volgende. In wezen bevestigt Robben het beeld dat in het rapport geschetst wordt. Alleen zijn interpretatie is enigszins anders. Wij zijn het erover eens dat de militairen er alles aan hebben gedaan om de oppositie in de stad en op het platteland de mond te snoeren. Op het platteland was dat project vóór 1976 eigenlijk al zo'n beetje voltooid. Al

onder de regering van Isabel Perón had het leger de vrije hand gekregen om de oppositie op het platteland, in het bijzonder in de provincie Tucumán, met harde hand te onderdrukken. Ook na 1976 ging de repressie door en er bestaat geen twijfel dat Zorreguieta zijn werk als staatssecretaris deed in de context van die repressie.

Het grote discussiepunt is de relatie tussen burgers en militairen. Wie had nu uiteindelijk de touwtjes in handen? Wie controleerde wie? Dergelijke vragen zijn niet eenduidig te beantwoorden. Ik heb in het rapport mijn interpretatie geformuleerd. Robben kan een andere visie hebben, maar ik voel me niet aangesproken door zijn conclusie dat mijn rapport 'de regeringsverantwoordelijkheid van burgers op hoge ambten verhuult en minimaliseert'. Het rapport is er nu juist op gericht die verantwoordelijkheid zo goed mogelijk in kaart te brengen.

En daarmee komen we dan bij de conclusie van mijn rapport, waarin ik probeer te komen tot een beoordeling van het gedrag van Zorreguieta in die periode. Natuurlijk zijn de Argentijnse 'Vuile Oorlog' en de Duitse bezetting van Nederland in 1940-45 niet direct met elkaar te vergelijken. Dat is juist het uitgangspunt van mijn concluderende beschouwing. Iedereen die mijn lange conclusie (van 20 pagina's) leest, zal moeten inzien dat de vragen die Robben opwerpt, precies de kern van mijn afweging vormen. Mijn vraag was: hoe kunnen we ondanks het feit dat er altijd historische en culturele verschillen zullen zijn tussen samenlevingen, toch tot 'grensoverschrijdende' morele oordelen

komen? In Nederland bestond een vrij algemeen aanvaard goed-foutschema, dat binnen de Nederlandse context weliswaar aan veranderende interpretaties onderhevig is geweest, maar dat nauwelijks fundamenteel ter discussie is gesteld. Dergelijke categorieën kunnen niet eenvoudigweg op een andere samenleving toegepast worden, maar dat moet ons er niet van weerhouden om oordelen te vellen. Dat is toch ook precies wat Robben doet als hij wijst op 'de morele, staatsrechtelijke, juridische en volkenrechtelijke verantwoordelijkheid van hooggeplaatste burgers in een genadeloos militair bewind'.

Uiteindelijk concludeer ik dat in de Nederlandse morele schema's Zorreguieta 'fout' genoemd zou worden, maar dat het Nederlandse schema in een internationale context niet algemeen geaccepteerd is. Daarom voegde ik aan deze observatie de volgende zin toe: 'Het zou daarom aanbeveling verdienen zo'n moreel oordeel te spiegelen aan internationaal geaccepteerde criteria zoals die bijvoorbeeld in het handvest van de Verenigde Naties of internationale verdragen zijn vastgelegd'. Met die zinsnede zal Robben het niet oneens zijn. Het is daarom jammer dat zijn recensie een schijntegenstelling tussen onze beider posities tot uitgangspunt heeft.

Over de auteur

DR J.M. BAUD is directeur van het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika (CEDLA) te Amsterdam en hoogleraar studie van Latijns-Amerika aan de Afdeling culturele antropologie/niet-westerse sociologie van de Universiteit van Amsterdam.

Journalistiek op het randje

BERT KREEMERS

DIT BOEK GAAT OVER NEDERLANDSE journalisten die geweld, of ongewild door een samenloop van omstandigheden, voor een korte of lange periode de titel oorlogsverslaggever hebben gedragen. Zo begint *Pleisters op de ogen*, de omvangrijke en kritische zoektocht van oorlogsverslaggever Arnold Karskens naar het antwoord op de vraag of de Nederlandse oorlogsverslaggevers in de loop der eeuwen hun werk naar behoren hebben gedaan.

Karskens laat de lezer maar kort in spanning zitten. Zijn boek is een ellenlange aanklacht tegen de 'onwetendheid, (zelf-)censuur, intimidatie en onwil om de waarheid te brengen' onder zijn vakbroeders en -zusters. Zelf is Karskens vaandeldrager van deze journalistieke beroepsgroep. Zijn eigen ervaringen in meer dan vijftientwintig gewapende conflicten en oorlogen zijn een solide bodem onder zijn kritische aanpak. Dit verklaart wellicht ook Karskens' drijfveer bij het schrijven over de vraag wat Nederlandse journalisten bezielt om zich vaak volslagen onvoorbereid in de verslaggeving van oorlogen en conflicten te storten. Waar Karskens ongetwijfeld van zichzelf vindt dat hij de nuance zoekt en vooringenomenheid mijdt, kan hij zijn ergernis niet onderdrukken zodra zijn collega's in hun journalistieke produkten partij kiezen of het niet zo nauw nemen met het uitpluizen van gebeurtenissen en achtergronden van de conflicten waarin ze verzeild zijn geraakt. Ze krijgen er allemaal van langs in Karskens' tirade. En fors.

De vraag is of Karskens wel terecht iedereen over dezelfde kam scheert. Al vanaf de Tachtigjarige Oorlog vertonen journalisten in de ogen van de auteur alle denkbare streken, 'zoals liegen, verdraaien, eenzijdige berichtgeving, opruiing en propaganda bedrijven'. Vanuit deze invalshoek ontstaat weinig begrip voor degenen die onder vaak onverwachte, steevast moeilijke omstandigheden de pen als hun enig wapen hanteren. In de vele door Karskens beschreven episoden van de Nederlandse oorlogsjournalistiek valt op dat aan dit genre journalistiek hoge eisen moeten worden gesteld, maar dat de beoefenaren geenszins aan dit soort hoge normen hoeven te voldoen. Zelf schrijft Karskens dat 'oorlogsjournalistiek belangrijk [is], naar mijn stellige overtuiging zelfs de belangrijkste tak van de journalistiek'. Wie vervolgens de lange lijst door Karskens geportretteerde oorlogsjournalisten de revue ziet passeren, ontwaart een bonte stoet vaak goedwillende, soms onnozele en zelden uiterst professionele mannen en vrouwen met een journalistieke roeping. Van kastelein Dirk Gool in 1600 tot veldartillerist Gerrit Boldingh in 1900, van cabaretier Jean-Louis Pisuise tot aan de in El Salvador vermoorde gereformeerd theoloog Koos Koster blijkt het journalistieke handwerk een onuitroeibare aantrekkingskracht uit te oefenen.

Als het er – zoals in Kosovo in

Arnold Karskens: *Pleisters op de ogen*. De Nederlandse oorlogsverslaggeving van Heiligerlee tot Kosovo.

Amsterdam: Meulenhoff, 2001; 376 blz.; f 45,-; ISBN: 90-290-6912-0

1999 – echt op aankomt, vormt heel journalistiek Nederland 'een colonne [...] die allemaal dezelfde colonne tractoren met vluchtende Albanezen erop interviewen, filmen en fotograferen. Men leeft mee, loopt mee en huilt. De rest van de ongeveer tien oorlogen die op datzelfde moment ergens op de wereld woeden, zijn in het voorjaar van 1999 vergeten.' Allemaal waar, maar het leidt tot niets, behalve tot een reeks schimpscheuten in de richting van wat minder ervaren collega's. Dat schuurt bij het lezen van de drie slothoofdstukken, waar Karskens de moorden op Nederlandse journalisten in El Salvador en op Sander Thoenes in Oost-Timor reconstrueert. Het zet de onbevangen lezer aan het denken over de onverschilligheid en het gemak waarmee de media in het veilige Nederland belangrijk nieuws uit oorlogen halen. Het roept ook de vraag op of de Nederlandse media zich niet eens moeten bezinnen op de wijze waarop zij hun oorlogsjournalistiek vaak uitbesteden en organiseren. Nederlandse oorlogsjournalistiek is in haar huidige opzet te vaak te veel journalistiek op het randje. Op die beurse plek legt Karskens terecht de vinger. 'Iemand van de redactie plukken, naar Skopje sturen en daar iedere avond voor de camera

laten vertellen dat-ie lichtflitsen aan de horizon heeft gezien,' is inderdaad niet de meest zinvolle besteding van het redactiebudget. Een goede, professionele voorbereiding, inhoudelijk en uiteraard ook op de vaak gevaarlijke omstandigheden gericht, een goede

samenwerking tussen de afzonderlijke Nederlandse media, in Hilversum, tussen de krantenredacties en ter plaatse, kunnen de Nederlandse oorlogsjournalistiek wellicht bevrijden van het brevet van onvermogen dat Arnold Karskens met zichtbaar genoe-

gen aan de meeste van zijn Nederlandse collega's uitreikt.

BERT KREEMERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Scherpenzeelprijs is goed terechtgekomen

J.R. SOETENHORST

Het was een goed idee van de voormalige hoofdredacteur van het weekblad en opinieblad de *Groene Amsterdammer*, Gerard van Westerloo, zijn redacteurs uit te laten zwermen naar de redacties van kranten in 'diverse buitenlanden', ver van Europa, om vandaar te berichten over wat die kranten bezighield. Het blijft een goed idee als men nu, in zekere zin ver na dato, die artikelen leest in het boek *Redactie Binnenland*.

Dit boek moet het eerste worden in een reeks over journalistiek in ontwikkelingslanden en is genoemd naar Dick Scherpenzeel, die in de jaren '60 een voortrekker werd van verantwoordelijke journalistieke kennisvergaring over de Derde Wereld. Een opgeruimde man, die ik leerde kennen op de redactie van *Radio Nederland Wereldomroep*, waar hij de vrijheid nam, en van harte kreeg, zich te verdiepen in die toen nog o zo ver weg zijnde Derde Wereld.

Wat dat betreft valt op te merken dat *Redactie Binnenland* de geest ademt van Dick Scherpenzeel. Dat blijkt al uit de eerste reportage, waarvoor Max Arian naar Port Moresby in Papoea Nieuw-Guinea reisde om onder de hoede van de redactie van *The Independent* aldaar land en problemen te verkennen. Het resultaat is verrassend. De contouren doen bekend aan: één van de prachtigste landen ter wereld wordt hopeloos geteisterd door vicieuze cirkels van geweld, corruptie, werkloosheid en gebrek aan economische produktiviteit.

Maar aan de hand van Joe Kaneka-

ne, hoofd nieuwsdienst, trekt Arian naar diens voorouderlijk dorp, waar Kanekane een traditioneel mannenhuis heeft gebouwd. Want hoewel een

modern mens, is Kanekane vooral geïnteresseerd in de verhoudingen in zijn voorvaderlijk dorp. Arian maakt er kennis met de rechtspraak, de geringe rechten van de vrouw, de lokale *guerrilla*, hij hoort over gewoonten van *clans*, die van zichzelf zeggen dat ze veertig jaar geleden nog in het stenen tijdperk leefden, ver weg van de blanke beschaving en het christendom. Het levert soms ontroerende passages op, afgewisseld met lyrische landschapsbeschrijvingen.

En juist die kijkjes in een samenleving die nog betrekkelijk geïsoleerd leeft van het mondialisme, geven *Redactie Binnenland* een onvermoede kracht. Dat geldt voor de meeste verhalen, al bieden ze soms, bijvoorbeeld in Nigeria en Kazachstan, veel minder idyllische beelden. De redacteur die samenwerkte met de redactie van *O Dia* in Rio de Janeiro wordt geconfronteerd met golven van geweld, waar de krant min of meer van leeft, maar hij raakt zelf in de ban van het carnaval.

Die tegenstellingen en in zekere zin de kleinschaligheid van de beschreven onderwerpen maken het lezen van *Redactie Binnenland* boeiend. Dat geldt nog het minste voor de

Max Arian e.a.: *Redactie Binnenland*, Wat nieuws is in Papua Nieuw-Guinea, Indonesië, Vietnam, Nigeria, Kazachstan, Oeganda en Brazilië. Amsterdam: Uitg. Mets en Schilt, 2001; 207 blz.; f 34,90; ISBN: 90-5330-307-3

reportage uit Djakarta, waaraan de tand des tijds behoorlijk heeft geknaagd, juist omdat hier onvermijdelijk de grote politiek en de omwenteling na het regime-Soeharto voortdurend om de hoek kijken.

Dat neemt niet weg dat bij lezing van *Redactie Binnenland* vooral de kracht van de gedachte erachter bijna voortdurend wordt bevestigd. Het is een originele benadering, waar kapitaalkrachtiger bladen dan *De Groene* met hun correspondentencorps toch niet aan toe komen. Die correspondenten hebben hun tijd hard nodig om politieke en gewichtige economische catastrofes te beschrijven. In *Redactie Binnenland* wordt gedemonstreerd hoeveel witte plekken er op onze kaart nog zijn. Dick Scherpenzeel zou enthousiast zijn geweest.

DRS J.R. SOETENHORST is oud-hoofdredacteur van onder meer het dagblad de *Haagsche Courant*.

Aspecten van geschiedenis van de diplomatie

ANIQUE VAN GINNEKEN

Diplomatieke geschiedenis kon zich decennialang nauwelijks op enige belangstelling verheugen, ook niet in de Engelstalige literatuur over internationale betrekkingen. De laatste jaren is daar gelukkig verandering in gekomen. In 1994 begon het *Centre for the study of Diplomacy* van de Universiteit van Leicester met publikatie van een serie *Discussion papers*, die de diplomatie in al haar facetten tot onderwerp had. De reeks heeft inmiddels 72 publikaties (van gemiddeld zo'n 30 pagina's) opgeleverd.

In de Nederlandstalige literatuur kwam de diplomatie er eveneens bekaaid af, maar in december 1997 publiceerde de *Internationale Spectator* een thematisch cahier: *Diplomatie. Onmisbare Schakel of Overbodige Luxe*, terwijl in juni 1998 op het Instituut Clingendael een conferentie plaatsvond die de Europese diplomatie na de Westfaalse vrede onder de loep nam. De bijdragen werden vervolgens onder redactie van Jan Melissen uitgegeven onder de titel *In de schaduw van Westfalen: Europese Diplomatie* (Assen: Van Gorcum, 2000). Melissen redigeerde in 1999 ook de bundel: *Diplomatie. Raderwerk van de internationale politiek* (eveneens bij Van Gorcum uitgegeven).

En nu is er dan *Diplomatieke cultuur*, onder redactie van Peter van Kemseke. Het is een bundel opstellen van merendeels jonge Belgische historici, die uit drie delen bestaat. De rode draad door de bundel is diplomatieke cultuur; dat begrip wordt ruim opgevat. Zo treffen we in deel I, *De opkomst en consolidatie van de permanente diplomatie. Een cultuur krijgt vorm, 1450-1800*, bijdragen aan over diplomatieke onschendbaarheid in de 16de en 17de eeuw, een gedetailleerde case-study over de Oostenrijkse ambassade in Constantinopel in de tweede helft van de 16de eeuw en maar liefst drie artikelen die op de

een of andere manier met religie te maken hebben: de Spaanse inquisitie en de Engelse ambassade in Madrid, de pauselijke nuntius in Brussel en de afkomst, carrières en lotgevallen van enkele pauselijke nuntii.

Ook de thematiek van deel II over de diplomatieke cultuur in de 19de eeuw en in het Interbellum (*Het 'corps diplomatique' floreert*) loopt nogal uiteen: de lotgevallen van de diplomatieke wijk en westerse diplomaten in Peking begin 20ste eeuw, de diplomatieke activiteiten van Poolse adellijke ballingen in Parijs van 1830-1850 en de opvattingen van de eerste Belgische koning Leopold I over de internationale politiek.

De laatste twee artikelen van dit deel brengen ons dichterbij huis. Het artikel van Romain van Eenoo over 'Diplomatieke cultuur tijdens het Interbellum' signaleert de gewijzigde omgeving waarin diplomaten hun werk moesten doen. Ze werden in toenemende mate onderhevig aan wat o.a. Gordon Craig en Alexander George in hun *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of our time* (3rd edition, New York/Londen, 1995) de diplomatieke revolutie hebben genoemd: grote veranderingen in transport en communicatie; de opkomst van massapartijen, belangengroeperingen en publieke opinie; en nieuwe ideologieën als communisme en fascisme, alsmede het in de 19de eeuw opgekomen nationalisme verhoogden de internationale frictie. Regeringsleiders gingen in toenemende mate zelf op pad en de ministeries van buitenlandse zaken moesten hoe langer hoe meer taken afstaan aan de andere ministeries.

Een aantal van deze verschijnselen wordt ook door Van Eenoo behan-

Peter van Kemseke (red.): *Diplomatieke cultuur*. Leuven: *Universitaire Pers Leuven*, 2000; 331 blz.; 1.495 Bfr./37,06 euro; ISBN: 90-5867-086-4

deld, maar de nadruk ligt vooral op de Belgische diplomatie. Door de nieuwe oriëntatie van de Belgische politiek op meer zelfstandigheid in het internationale Concert nam de betekenis van het Brusselse ministerie van Buitenlandse Zaken alleen maar toe. Dat gold ook voor de Belgische ambassades tijdens de crises van de jaren '30: Mantsjoerije, Ethiopië en de opkomst van Stalin en Hitler: het artikel geeft het voorbeeld van de berichtgeving uit Berlijn.

Een ander fenomeen dat na de Eerste Wereldoorlog in de diplomatie zijn intrede deed, was dat van de toegenomen betekenis van de multilaterale diplomatie, natuurlijk vooral geïnitieerd door de nieuwe wereldorganisatie, de Volkenbond. De bijdrage van Ingeborg Vijgen geeft een uiteenzetting van de nieuwe tendensen die zich na de Eerste Wereldoorlog begonnen af te tekenen: de oude spelers op het internationale toneel, de koning, de ministers van buitenlandse zaken en een elitaire kring van adellijke diplomaten, moesten hun positie delen met democratisch gekozen politici, die verantwoording aan het volk moesten afleggen, waardoor de rol van de publieke opinie groter werd dan voorheen. De Volkenbond speelde daarop in door er als eerste internationale organisatie een informatieafdeling op na te houden, die de wereldpers van alle vergaderingen op de hoogte hield en die deze zelfde pers als propaganda-kanaal gebruikte. Daarnaast vonden diverse *non-governmental organizations*, waaronder enkele mensenrechtenorganisaties, een gewillig oor bij de Volkenbond.

Nieuw was zeker ook het feit dat

de op Turken en Duitsers veroverde gebieden niet langer als oorlogsbuit geannexeerd konden worden, maar als mandaten onder Volkenbondscntrole bestuurd zouden worden. Daartoe werd door de Volkenbond een aparte, onafhankelijke, mandatencommissie in het leven geroepen, administratief bijgestaan door de mandatensectie, onderdeel van het Secretariaat. Dat Secretariaat genereerde op zijn beurt weer een nieuwe internationale functie: die van de *international civil servant*, met totaal andere loyaliteiten dan de nationale ambtenaren. Over het algemeen gedroegen ook de leden van de mandatencommissie zich (de Italianen vormden de uitzondering) als onafhankelijke experts, die zich niet langer voor de nationale belangen van hun moederland inzetten. De Belgische diplomaat Pierre Orts was daarop geen uitzondering. In feite vormde Orts een levende illustratie van veranderende tijden. Als uitgesproken nationalist teleurgesteld in de grote politiek, die België na de Eerste Wereldoorlog nauwelijks compenseerde voor de geleden verliezen, putte hij nieuwe inspiratie uit zijn functie als voorzitter van een internationale commissie binnen een internationale organisatie, aldus de overgang van een nationale naar een internationale aanpak van politieke problemen markerend.

Elementen van de diplomatieke revolutie vinden we ook terug in het derde deel van de bundel (*Diplomatieke cultuur onder druk*), dat de periode na de Tweede Wereldoorlog behandelt. Claude Roosens geeft een overzicht van de veranderingen die plaatsvonden bij de rekrutering van Belgische diplomaten. Vanwege het toenemend belang van economische en 'technische' zaken, die specialistische kennis vereisten, werd opleiding in plaats van (adellijke) afkomst een criterium voor toelating. Aangezien deze nieuwe kandidaten lang niet altijd een familievermogen konden aanspreken, werden de toelagen voor diplomaten in de loop van de 20ste eeuw aanzienlijk verhoogd. De bundel staat

overigens bol van de anecdotes over diplomaten, die hun representatieve verplichtingen in het buitenland vooral als een financiële adering beschouwden.

Patrick Pasture werpt een blik op een ander nieuw fenomeen in de internationale betrekkingen: dat van de invloed die lobby's op internationale besluitvorming trachten uit te oefenen. In dit geval is dat de rol van de internationale vakbeweging, die enkele desiderata bij de EGKS wilde verwezenlijken. Deze pogingen leverden echter per saldo weinig op.

Het artikel van Jo Deferme over de diplomatieke cultuur van de Europese Politieke Samenwerking ziet diplomatieke cultuur vooral als 'diplomatieke communicatie en omgang'; dat geeft hem de gelegenheid zulke uiteenlopende zaken als institutionele problemen, onderhandelingslocaties, communicatiekanalen en toenemend belang van persoonlijke relaties tussen de deelnemers aan de orde te stellen.

De journalist Axel Buyse wijdt een artikel aan de wisselwerking tussen media en buitenlands beleid. Hij signaleert het verschijnsel dat het grote publiek nauwelijks in buitenlandse politiek geïnteresseerd is. Toch voelen beleidsmakers wel de behoefte dat beleid aan het publiek te 'verkoop'. Een van zijn stellingen is dat, omgekeerd, media alleen invloed op beleid kunnen uitoefenen als dat beleid zwak is. Het is de vraag of dat in alle gevallen zo is. Er zijn inderdaad voorbeelden van regeringen die hun beleid doorzetten ondanks protesten van de publieke opinie en van regeringen die hun beleid, meestal achteraf, legitimeren met de dwang van de publieke opinie, maar om het ene beleid nu sterk en het andere zwak te noemen, dat gaat misschien wat ver. De praktijk zal er meestal hierop neerkomen dat regeringen altijd uit een veelvoud van opties moeten kiezen en de ene keer wel en de andere keer niet de oren naar de media en pressiegroepen laten hangen. De steun van een welwillende pers is uiteraard van groot belang voor een organisatie of rege-

ring, maar het is, dunkt mij, maar één van de factoren die in het maken van beleid worden meegenomen.

'Publieke opinie' blijf ik overigens een moeilijk hanteerbaar begrip vinden. Hoe betrekkelijk de invloed van 'publieke opinie' op buitenlands beleid is, bewijst de tegenstelling tussen 'het publiek', dat meer aandacht voor mensenrechten wil, en het feitelijke beleid, dat vooral op nationale belangen is gestoeld. Voor Buyse is daarmee bewezen dat de democratisering van het buitenlands beleid nog niet goed van de grond is gekomen en wat hem betreft moeten journalisten niet nalaten dergelijke tegenstellingen aan de kaak te stellen. Buyses constatering dat journalisten zich na het falen van de Volkenbond tot en met het einde van de Koude Oorlog voornamelijk als patriot of soldaat opstelden, kan ik niet delen. Overigens is de ook hier weer geponeerde stelling dat de Vietnam-verslaggeving een ommekeer bij de Amerikaanse publieke opinie teweegbracht, al lang geleden van kanttekeningen voorzien (zie bijvoorbeeld de inaugurele rede van Harvard Sitkoff, *Vietnam Revisionism. Bad wine in attractive bottles*, Nijmegen 1989). Het is waar dat CNN-beelden de druk op politici vergroten, maar zelfs wanneer tot actie wordt besloten, zijn er andere motieven in het spel dan alleen die van de publieke opinie.

De Adjunct Directeur-Generaal van de Politiek op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken, Johan Verbeke, behandelt ten slotte de diplomatieke cultuur in de postmoderniteit, een gevaarlijke term, die hier geïnterpreteerd wordt als *een aan elkaar gerelateerde serie crisisverschijnselen*, in dit geval de crisis van de moderne natiestaat. Aan bod komen hier uiteraard de multinationale ondernemingen en de wereldomvattende informatietechnologie, die de soevereiniteit van de natiestaat ondermijnen, maar ook de erosie van ideeën als bijv. het non-interventiebeginsel. Ook Verbeke erkent het naast elkaar bestaan van enerzijds de neiging hoe langer hoe meer thema's over

te hevelen naar supranationale organen en anderzijds de tendens van particularisme, de grotere rol van NGO's, de *zg. track-two diplomacy* van niet-statelijke actoren, alsmede het fenomeen van de procesdiplomatie, waarbij internationale organisaties, regeringen en NGO's onderling zaken regelen, en dat alles in wisselende samenstellingen.

Bij deze neiging tot grotere flexibiliteit hoort het verschijnsel van de speciale gezanten. Dit pragmatisme kan ook als teken van afwezigheid van grote ideeën en totaalprogramma's worden beschouwd. Een aantal van de door hem gesignaleerde verschijn-

selen is mijns inziens niet zo nieuw als wel gedacht wordt. Net als vroeger gebruiken regeringen nu eenmaal alle beschikbare middelen om het doel te bereiken, en dat doel is ondanks alle postmoderniteit toch het nationale belang. De tijden waarin nationale regeringen opereren veranderen, en het is in deze veranderende context dat zich de diplomatieke cultuur heeft ontwikkeld, in de Inleiding gedefinieerd als een 'historisch gegroeid geheel van ideeën, tradities en normen die diplomaten uitdragen bij het uitoefenen van hun activiteiten'. Zoals we hierboven hebben gezien, heeft de bundel deze definitie ruim geïnterpreteerd.

Al bij al is het een vlot leesbaar geheel geworden, dat mikt op een breed publiek – de artikelen hebben geen voetnoten, maar een beknopte literatuuropgave. De bundel biedt aardige inkijkjes en anecdotes en heeft ons toch wat wijzer gemaakt over de internationaal-politieke en diplomatieke geschiedenis vanaf de Middeleeuwen. Want daar gaat de bundel eigenlijk over.

DR. A.H.M. VAN GINNEKEN is verbonden aan de afdeling geschiedenis van de internationale betrekkingen van de opleiding geschiedenis, Universiteit Utrecht.

Ontspoorde internationale betrekkingen

DANIEL PRINS

Aan het eind van de 19de eeuw werden de eerste schilderijen van de Impressionisten, door de toenmalige kunstcritici als nieuwlichterij afgedaan. Wel vaker komt het voor dat een werk pas later de waardering krijgt die het verdient. Dat is altijd een goede relativering om in het achterhoofd te houden wanneer je een boek leest dat aan geen enkele van je eigen standaarden voldoet. Misschien heeft de lezer immers een mentale infrastructuur ontwikkeld waarmee de tekst die hij onder ogen krijgt nu eenmaal niet spoort, maar wordt de waarde ervan later door anderen wel begrepen.

Voor mij is Frans A.M. Alting von Geusau's *Sporen van de Twintigste eeuw* zo'n boek dat aan geen standaard voldoet. De auteur heeft de onderwerpen die hem uit zijn academische loopbaan vertrouwd zijn, op papier gezet. Die liggen op het gebied van internationaal recht en wapenbeheersing. Daardoorheen weeft hij ervaringen van zijn verblijf in Warschau, Jeruzalem en de Verenigde Staten.

Vervolgens maakt Alting von Geusau een denkfout. Hij acht zijn wandel door de internationale betrek-

kingen en zijn toevallige ervaringen in enkele steden belangrijk genoeg om als kader te dienen voor algemene richtinggevende lijnen naar de toekomst van de wereld. En dus laat hij gedachten over onderwerpen die hij in zijn werkzame leven bestreek, voorafgaan door een absurd ambitieuze vraagstelling, namelijk welke sporen de twintigste eeuw zal nalaten in het nieuwe millennium.

Niet verrassend is dat die vraagstelling onbeantwoord blijft. De auteur biedt een samenvatting van zijn verspreide bezigheden en gedachten, die overigens geen logisch verband hebben. Hoe verbijsterend ook, hij doet naar zijn vraagstelling verder geen nader onderzoek. Alting von Geusau gebruikt als bron zijn vertrouwde boekenkast – let wel: non-fictie *en* fictie – en brouwt daaruit zijn 'toestand in de wereld'. Die krijgt vorm in pijnlijk naïeve stellingen als: 'De menselijke neiging tot het kwade zal de mensheid ook in het nieuwe millennium bezig blijven houden', of

Frans A.M. Alting von Geusau: *Sporen van de Twintigste Eeuw*.

Nijmegen: WLP/Vidya Publishers, 2000; 251 blz.; f 29,95; ISBN: 90-5850-005-5

'Het verloop van gebeurtenissen wordt niet bepaald door historische krachten, maar door levende mensen.' En de conclusie is tegelijk verbluffend tegenstrijdig en onbegrijpelijk: 'De Westerse democratieën hebben te vaak en te lang de overwinningen van de onmenselijkheid aangezien of tevergeefs gepoogd door onderhandelingen het kwaad in te dammen, totdat het gebruik van geweld als enig middel overbleef. [...] Het gebruik van geweld op morele gronden blijft echter geweld, dat het gevaar in zich bergt zinloos te zijn en geen sporen achter te laten. [...] De nieuwe fase in het tijdperk van de democratische volkeren is het nieuwe millennium ingegaan als een onvoltooide symfonie.'

Alting von Geusau lardeert zijn betoeg met gedichten en proza-fragmenten die indruk op hem hebben gemaakt. Voor mij was het vooral verrassend weer eens geconfronteerd te

worden met de beperkte autonomie van de kunsten: zoals een verkeerd gekozen lijst een schilderij kan bederven, zo gaan Szyborska, Brecht en Ignatieff ten onder in deze woordenkraam. Uiteindelijk blijkt alles weerloos tegen stellingen als: 'Zo lieten [de grote mogendheden] een erfenis van de Koude Oorlog achter, die wordt gekenmerkt door het bestaan van talloze onopgeloste conflicten. Die erfenis verklaart de buitengewoon ingewikkelde veiligheidssituatie van de wereld na het einde van de Koude Oorlog.'

Is het illustrerend gebruik van proza en poëzie in dit boek al niet verheffend, het verwarren van feit en fictie is erger. De auteur is oud-hoogleraar maar heeft niet begrepen dat het verslag door 'Jossel Rackower' van de vernietiging van het Warschause getto fictie is, bedacht achter een schrijftafel in Buenos Aires door de journalist Zwi Kolitz – en voert het op als historische bron.

Het is oud-premier Van Agt als erkend taalkunstenaar wel gegeven om in een voorwoord nog enkele

vriendelijke woorden te vinden voor dit werk ('gedurfd [...] Het boek brengt [...] een aantal ontwikkelingen in beeld die de nevelen verdunnen waarin de toekomst gehuld is').

Natuurlijk, net als ooit bij de Impressionisten kan het zo zijn dat we kwaliteit over het hoofd zien. Maar wie in dit geval nog een *dubito* volhoudt, moet van goeden huize komen.

DANIEL PRINS is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag.

Indonesië: 'radeloosheid, redeloosheid en reddeloosheid'

ROB ASPESLAGH

Een analyse van actuele politieke ontwikkelingen is geschiedschrijving. In een land waar de politieke gebeurtenissen elkaar zó snel opvolgen, gaat deze stelling in nog sterkere mate op. In het boek *A country in despair* illustreert de aan het KITLV verbonden islamoloog Kees van Dijk dit door in de ondertitel jaartallen te vermelden: 'Indonesia between 1997 and 2000'. Niet alleen gebeurtenissen bepalen het verloop van de geschiedenis. Het zijn de personen, de actoren in de gebeurtenissen, die invloed uitoefenen op de loop van de actuele politieke ontwikkelingen. Al voordat het duidelijk zou zijn wie de opvolger van de Indonesische president Habibie zou worden, krijgen we een indruk van de toekomstige president en van de wijze waarop hij zijn ambt zou gaan vervullen.

Abdulrahman Wahid gaf tijdens de verkiezingscampagnes voor het parlement in 1997 al blijk van zijn onnavolgbare natuur. Hoewel hij tot de opposanten van Soeharto behoorde, begeleidde hij Tutut, de dochter van de president, toen zij Java en Sumatra bezocht. Hij had weliswaar een motief doordat zij de *istighotsah*,¹ de groots opgezette gebedsbijeenkomsten van de *Nahdlatul Ulama* (NU) – Wahid was al lange tijd de

geestelijk leider van deze gematigde moslimbeweging – zou bezoeken. Niettemin pasten deze bijeenkomsten door haar aanwezigheid ook in de campagnestrategie van de Golkar, de partij van Soeharto en Habibie. In elk geval zaaide Wahid door deze manoeuvre verwarring, omdat hij steeds de kant van de oppositie had gekozen en zelfs aan Megawati Sukarnoputri, de belangrijkste opposante van Soeharto, zijn steun had toegezegd.

De andere belangrijke politieke speler tijdens de campagne van 1997 was deze Megawati Sukarnoputri, dochter van de voormalige president Soekarno, die door Soeharto was opgevolgd na een coup op 30 september 1965. Zij was uitgesloten van de PDI-kandidatenlijst voor het parlement door haar opponent in de partij, Soerjardi, die door het regime-Soeharto als partijleider was 'aangesteld'. Als reactie op de machtsovername in haar partij had zij de PDI-P (Indonesische Democratische Partij in Strijd) opgericht. Zij sloot een alliantie met de PPP (Verenigde Ontwikke-

Kees van Dijk: *A country in despair. Indonesia between 1997 and 2000.*

Leiden: KITLV Press, 2001; 396 blz.; f 70,-;

ISBN: 90-6718-160-9 (*Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, no 186*)

lingspartij), die wél tot de verkiezingen was toegelaten. De verschillen tussen beide politieke groeperingen waren echter groot. De PPP was een vrij streng gelovige moslimpartij, terwijl de PDI-P een seculiere politieke partij was. De rood-groene Mega-Bintang-combinatie, een aanduiding waarin de symbolen van beide politieke groeperingen voorkwamen, namelijk Mega voor Megawati, die het symbool van de oppositie was, en de *ster* die de PPP als beeldmerk met de bijbehorende kleuren had gekozen, had succes. De keuze van Megawati bracht aan het licht dat zij ook toen al zeer flexibel was als het ging om het kiezen van politieke medestanders.

De verkiezingen van *mei 1997* vertoonden het bekende gewelddadig patroon van het in brand steken van kerken, aanvallen op Indonesische Chinezen en andere incidenten met en tussen vooral jonge activisten met

een voorliefde voor motoren. De situatie liep zodanig uit de hand, dat de grote partijen besloten hun laatste bijeenkomsten alleen binnen gesloten muren te houden, met een beperkt en geselecteerd publiek. Mede door Megawati werd de PPP, met 40% van de stemmen, tweede, achter de regeringspartij Golkar met 60%. De PDI, de oorspronkelijke partij van Megawati, werd weggevaagd.

De positie van Soeharto stond in deze periode, ondanks de overwinning van Golkar, al onder druk. Verontrustend voor hem waren vooral geluiden uit de rijen van de veteranen van de onafhankelijkheidsoorlogen tegen Nederland, de Verdedigers van het Vaderland. Een zevende termijn als president voor Soeharto leek vanzelfsprekend, maar deze was het niet meer. Binnen andere kringen spraken men al min of meer openlijk over *suksesi*. Men betoonde zich echter meer legalistisch door daaraan toe te voegen dat het Volkscongres hierover moest beslissen. Soeharto vroeg zich in zijn speeches eveneens af of hij nog wel voor een nieuwe ambtstermijn moest opteren. Olie op het vuur van al diegenen die hem liever vandaag dan morgen zagen terugtreden. Amien Rais, de huidige parlementsvoorzitter, destijds voorzitter van de andere grote moslimorganisatie, *Muhammadiyah*, sprak zich zelfs openlijk uit tegen Soeharto en het nepotisme van de Soeharto-clan, ook al zette hij daardoor zijn positie als voorzitter van deze beweging op het spel. Daarmee trad de derde belangrijke speler op het huidige politieke toneel aan.

De crisis waarin Soeharto terecht kwam, was niet alleen zijn crisis. Hij had het misschien nog tot zijn 'dementie' gered, indien de Aziatische crisis, die een monetair en economisch karakter had, zich niet had voorgedaan. De roepia viel in een duizelingwekkende vaart ten opzichte van de Amerikaanse dollar en werd nog meer *mickey-mouse-geld* dan deze al was. De familie-Soeharto, die grote economische belangen had opge-

bouwd – de auteur geeft een aardig overzicht van economische verstrengelingen tussen de familie en Indonesië en de familieleden onderling – was gedwongen nieuwe projecten uit of af te stellen en bedrijven te sluiten. In deze situatie doet de staatsinstelling voor logistieke zaken, bekend onder het acroniem *Bulog* (eigenlijk Buro Logistik), al van zich spreken en zeker niet op een positieve wijze. Wahids omgang met *Bulog*, die hem in 2001 zó veel problemen in het Volkscongres opleverde, dat hij alle zeilen moest bijzetten om niet afgezet te worden, was in zekere zin logisch in het licht van de corrupte voorgeschiedenis van deze instelling.

De economische crisis bedreigde het presidentschap van Soeharto, zodat hij uiteindelijk genoodzaakt was zich neer te leggen bij de eisen van het IMF om in aanmerking te komen voor financiële hulp. De foto die de auteur hierbij plaatst, geeft de verhoudingen duidelijk weer: Soeharto zit aan een tafel gebogen over het akkoord om dit te ondertekenen, Camdessus van het IMF staat naast de tafel als een strenge schoolmeester met de armen over elkaar. De gevolgen voor de familie-Soeharto waren desastreus, omdat vooral hun zakelijke belangen – en dus hun machtsbasis – met het akkoord werden getroffen. Niettemin zag Soeharto nog kans zich 10 maart 1998 door het Volkscongres bij acclamatie tot president met nog meer bevoegdheden voor zijn zevende termijn te laten verkiezen. Habibie werd zijn vice-president, en niet de in het westen populaire Emil Salim, die zich eveneens kandidaat had gesteld.

Hoewel voor Soeharto alles op rolletjes leek te verlopen, bleef het IMF als het zwaard van Damocles boven zijn hoofd hangen en duurde de nationale onrust voort. Het tij bleek voor Soeharto niet meer te keren. Overal in het land deden zich ernstige gewelddadigheden voor. Soeharto's schoonzoon, generaal Prabowo, riep zelfs de hulp van Wahid in om de onrust te dempen. Deze ant-

woordde echter dat hij nu niets meer kon doen; dan had men maar eerder naar hem moeten luisteren. De chef-staf van het leger, generaal Wiranto, trok zijn steun aan Soeharto in. Het vormen van een regering die economische hervormingen zou moeten doorvoeren, lukte niet, doordat sleutelfiguren weigerden zitting te nemen. Op 21 mei 1998 trad Soeharto af en werd hij opgevolgd door Habibie.

De positie van Habibie als president ad-interim was verre van eenvoudig. Hij nam een voorraad 'lijken in de kast' over die hem dreigden te bedelven. Oost-Timor was slechts één 'lijk'. Belangrijke figuren van de zg. 'Nieuwe Orde', die ook Habibies machtsbasis vormde, waren in diskrediet geraakt. De familie-Soeharto was niet bereid haar posities op te geven. De 'familie' was puissant rijk, het land rampzalig arm en de economie ging verder ten gronde. Het IMF en andere donoren aarzelden om in dit politieke en economische moeras te stappen. Megawati, Habibies geduchtste tegenstander, keerde terug aan de leiding van de PDI. Zijn eigen partij, Golkar, was nog lang niet zijn eigen politieke basis. De buitengewesten begonnen zich te roeren. Lokaal geweld stak de kop op. Nog voordat de Molukken 'ontploften', vormde een conflict tussen inwoners van Jakarta en een christelijke Molukker, een criminele bewaker van een gokhuis, het lont dat Jakarta in vuur en vlam zette. Habibie redde het niet: op 20 oktober 1999 koos het nieuwe Volkscongres Wahid tot president. Voor Megawati en haar aanhang was dit een grote teleurstelling. Zij uitte zich in rellen en vernielingen. Megawati werd als pleister op de wonde Wahids plaatsvervanger. Indonesië kon een nieuw begin maken.

De eerste hobbel voor de nieuwe regering van Wahid was, wonderlijk genoeg, een conflict over het aangaan van economische en culturele betrekkingen met Israël. De nieuwe minister van buitenlandse zaken Alwi Shihab zag zich door de straatprotesten genoodzaakt deze relaties op te

schorten. De grootste hobbels werden echter gevormd door de erfenis van de 'Nieuwe Orde': het Bank Bali-schandaal en de onrust in de buitengewesten. In Indonesië bestond door de onrust ook een omvangrijk vluchtelingenvraagstuk. Wahids minister Kwik Kian Gie leek meer op een minister voor bestrijding van fraude en bedrog dan van economische zaken. Het leger (ABRI), met Wiranto aan het hoofd, bleef een onzekere factor. Amien Rais, de gekozen voorzitter van het Volkscongres, liep Wahid voortdurend voor de voeten. Wahid bleef met onduidelijke uitspraken verwarring zaaien, hoewel deze aanvankelijk nog gezien werden als een aangename verbijzondering van zijn politieke aanpak. Ongestraft konden zijn soms tegenstrijdige uitspraken niet blijven. Successievelijk verloor hij de steun van de voornaamste politici en belangrijke delen van de bevolking.

De dijk van het verzet tegen Wahid brak door met het ontslag van twee bekwame ministers van onbesproken gedrag, Laksamana Sukardi en Yusuf Kalla. Op de vergadering van het parlement op 20 juli 2000 vroegen de afgevaardigden om opheldering. Wahid weigerde deze te verschaffen. Steeds vaker beriep hij zich op zijn presidentiële voorrechten om zich niet behoeven te verantwoorden. Zijn verhouding met Megawati leek vertroebeld. Wahids politieke lot eindigt in een open einde. De geschiedenis van de politieke ontwikkelingen gaat door. Op 30 april 2001 stond Wahid opnieuw in het parlementair beklagdenbankje, ter verantwoording voor twee corruptieschandalen voor het parlement.

Indonesië heeft sinds 1997 roerige jaren doorgemaakt. In vier jaar tijd werd een oude, dictatoriale president tot terugtreden gedwongen. Zijn opvolger werd een jaar later aan nieuwe verkiezingen niet meer door het Volkscongres herkozen. De roerige jaren zetten zich ook na het dichtslaan van *A country in despair* voort. De nieuwe president kwam al snel in

moelijkheden en wordt nu met afzetting bedreigd. In augustus 2001 komt het Volkscongres bijeen om over zijn afzetting te besluiten. Wahid klampt zich echter hardnekkig vast aan zijn positie en meldt dat hij zijn ambtstermijn zal volmaken. Intussen vervangt hij ministers in zijn regering in een steeds hoger tempo – sinds oktober 1999 hebben al elf wisselingen plaatsgevonden – in een vergeefse poging zijn hachje te redden. De president heeft intussen veel macht verloren. Het ontslag van het hoofd van de politie, Bimantoro, werd door deze genegeerd. Vervolgens arresteerde de politie ook nog buitenlandse deelnemers aan een conferentie over solidariteit tussen Azië en de Pacific op grond van een verordening uit de tijd van Soeharto. Aan de roerige tijden is geen einde gekomen en dit zal ook nog even op zich laten wachten.

Wahids opvolgster, Megawati Sukarnoputri, staat al klaar in de coulissen. Tot dusverre had zij veel gezweven, maar eind mei 2001 kwam zij tot het inzicht dat zwijgen niet altijd goud is. In een toespraak tot het Instituut voor Nationale Wederopbouw (Lemhanas) nam zij duidelijk afstand van het streven naar absolute macht en erkende zij de rol die het parlement in een moderne democratie diende te spelen.² Toch zou zij Indonesië, ondanks haar grote populariteit onder de bevolking, wel eens niet veel goeds kunnen brengen. Als er problemen opdoemen, laat zij nogal eens verstek gaan, zij leunt sterk op militairen die zeer nationalistisch zijn, en haar echtgenoot is herhaaldelijk beschuldigd van corruptie. Kan zij de problemen waarin Indonesië zit, oplossen; zal zij niet veel geweld in de provincies veroorzaken; en biedt haar echtgenoot niet haar tegenstanders de stok waarmee zij ook Wahid hebben geslagen?

Hoewel Kees van Dijks beschrijving en analyse van de jaren 1997-2000 nog zó dichtbij liggen, is de situatie in Indonesië zó fluïde, dat deze een geringe voorspellende waarde hebben. Van Dijk beperkt zich

terecht tot een beschrijving en een analyse van de ontwikkelingen. Zelfs in zijn epiloog waagt hij zich aan geen enkel toekomstperspectief. Anderen, zoals Pramoedya Ananta Toer, breken zich echter wél het hoofd over wat er na Wahid moet gebeuren. Hij ziet geen argumenten om uit het reservoir van bekende leiders van Indonesië een nieuwe president te installeren.³ Toer ziet slechts één politicus met kop en schouders boven de anderen uitsteken: Budiman Sudjatmiko, voorzitter van de Democratische Volkspartij (PRD). Van Dijk vermeldt Sudjatmiko in het begin van zijn volumineus boek slechts twee maal en dan nog kort: één keer in een voetnoot, een tweede keer omdat hij in 1996 werd gearresteerd en tot 13 jaar gevangenisstraf werd veroordeeld.

Hier tekent zich dan ook het grote dilemma af voor Indonesië. De huidige politieke elite behoorde evenzeer tot de politieke elite van het tijdperk-Soeharto. De *Muhammadiyah* werd bevoorrecht door Soeharto, de massabeweging *Nahdlatul Ulama* werd door hem achtergesteld. Rais en zijn *Muhammadiyah* hadden vele banden met de oude 'Nieuwe Orde'. Megawati heeft een echtgenoot die zich tijdens het regime-Soeharto heeft verrijkt. Akbar Tanjung, voormalig ABRI-generaal, is de voorzitter van Golkar, de oude partij van Soeharto. Sudjatmiko is een van de weinigen met een aanvaardbaar *curriculum vitae*, maar hij staat vrij geïsoleerd. Ondanks al zijn verdiensten is Sudjatmiko echter ook nog meer een activist dan een politicus aan wie het landsbestuur kan worden toevertrouwd. Een tegendraadse ontwikkeling lijkt het om weer terug te grijpen op de bestuurlijke ervaring van het huidige leger (TNI). Dit zou dan niet dienen te gebeuren via een eventueel presidentschap van Megawati, die op de verkeerde factie binnen de TNI steunt. Zij heeft contacten met militairen die zeer nationalistisch en centralistisch zijn. Binnen en buiten de TNI bevinden zich echter ook hervor-

mingsgezinde (ex-)militairen, zoals één van de twee voormalige coördinatoren van de regering-Wahid, Susilo Bambang Yudhoyono. Zij zouden de TNI wellicht in bedwang kunnen houden met behulp van hun netwerken binnen het leger. Zij zouden ook met door Wahid ontslagen, maar bekwame ministers, zoals Yusuf Kalla en Laksamana Sukardi, de noodzakelijke stappen kunnen zetten om Indonesië uit zijn bestuurlijk en economisch slop te halen.

Kees van Dijk heeft met zijn boek *A country in despair* uitgebreid beschreven in welke toestand van 'radeloosheid, redeloosheid en reddeloosheid' Indonesië zich thans bevindt. Hij verschaft niet alleen in de

lopende tekst zeer veel bruikbare informatie, die een analyse van de huidige ontwikkelingen kan ondersteunen. Zijn boek besluit met een overzicht van de belangrijkste partijen en organisaties, de samenstelling van de Indonesische regeringen van 1993 tot 2000, de personen die in het Indonesische leger (eerst ABRI, later TNI) sleutelposities hebben bekleed, alsmede een overzicht van verdachten van geweldpleging in Oost-Timor. Een onmisbare hulp bij het volgen van de gebeurtenissen in Indonesië is de lijst met acroniemen, waarvan men in dat land een onuitputtelijke voorraad bezit. Ten slotte volgen nog een bibliografie, een zaken-, een geografische en een personenindex.

Noten

- 1 Deze bijeenkomsten spelen voor de NU een grote rol. Zo werd op zondag 29 april 2001 een grote *istighotsah* gehouden om de tegenstanders van president Wahid ervan te weerhouden hem op 30 april een tweede berisping te geven, omdat hij zich onvolgende verantwoord zou hebben na de eerste berisping aangaande vermeende corruptie.
- 2 *The Jakarta Post*, 11 juni 2001.
- 3 Pramoeuya Ananto Toer, 'Zonder nieuwe leider kan Indonesië uiteenvallen', in: *NRC Handelsblad*, 28 april 2001, blz. 9.

ROB ASPESLAGH is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Het buitenland en de mensenrechten in Indonesië

LEONTINE VISSER

Juist voor een onderwerp als mensenrechten, dat zich bij uitstek leent voor een politieke discussie, is het noodzakelijk te kunnen beschikken over gedegen wetenschappelijke studies die ook de ermee verbonden economische, sociale en culturele belangen (strijd) in de context van bepaalde cases belichten. Het hier besproken boek is het vierde in de serie van *The School of Human Rights Research* en voorziet in deze behoefte.

Marlies Glasius (internationaal recht en Engelse literatuurstudie) stelt zich twee taken: *a* zij wil inzicht krijgen en verschaffen in de invloed van het mensenrechtenbeleid van Westerse staten op bepaalde andere staten, in dit geval Indonesië; en *b* zij wil onderzoeken welke factoren bijdragen tot of afbreuk doen aan die invloed. Vooral deze tweede vraag is behalve wetenschappelijk ook maatschappelijk relevant. Om de complexiteit van factoren en omstandigheden enigszins beheersbaar te maken, heeft zij duidelijke methodologische keuzen gemaakt in de behandeling van het onderwerp. Zij kiest voor een nauwkeurige analy-

se van vier praktijkgevallen met betrekking tot Indonesië en hiermee een lange-termijnperspectief van zo'n dertig jaar: 1 de arbitraire politieke gevangenhouding in verband met de coup-poging van 1965; 2 de executies van ter dood veroordeelde politieke gevangenen (1985-1990); 3 de schendingen van de arbeidsrechten, onderzocht door de Verenigde Staten in het begin van de jaren '90; en 4 Oost-Timor: het bloedbad van Santa Cruz (12 november 1991) en de nasleep ervan.

In haar behandeling van de cases zien we steeds dezelfde aandachtspunten terugkomen, zoals – aan de zijde van de Westerse beleidsmakers – de hardheid en geloofwaardigheid van de maatregelen tegen Indonesië, evenals de precisie van de formulering en de *timing* ervan. Aan de zijde van de staat die het doelwit vormt, in dit geval dus Indonesië, spelen factoren als de redenen voor de schendingen

Marlies Glasius: *Foreign Policy on Human Rights; Its Influence on Indonesia under Soeharto*. Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia-Hart, 2000; xvi + 423 blz.; f 129,-; ISBN: 90-5095-089-2

van de mensenrechten, de wenselijkheid ervan voor het politiek voortbestaan van staat en regime en de afhankelijkheid van de internationale ontwikkelingssamenwerking een rol. Het sleutelwoord van het hele boek is *invloed*, dat wordt gebruikt in de zin van de politicoloog R. Dahl (1984), maar met een accent op de *manifeste* invloed op de staat die het doelwit is van de internationale actie, dat wil zeggen voor zover deze invloed gedragsverandering teweegbrengt in de door de Westerse beleidsmakers gewenste richting.

De conclusie van het boek is dat harde internationale actie effectiever is dan 'constructieve dialoog'. Dit gaat dan vooral op indien deze actie gepaard gaat met geloofwaardige dreigementen, zoals het stopzetten van de ontwikkelingssamenwerking of het

loslaten van tariefafspraken. De studie is in de eerste plaats gebaseerd op de analyse van de mensenrechtenschendingen in het Indonesië onder de 'Nieuwe Orde' (*Orde Baru*) van president Soeharto. De centrale hypothese over de balans tussen de vermeende wenselijkheid van de schendingen en de hardheid van de actie (blz. 365) lijkt dan ook vooral geldig in de context van een sterke staat en een autoritair regime, waarbij de macht van de president interne of regionale machtsstrijd in de schaduw plaatst. Toch acht de auteur haar stelling breder toepasbaar. Van doorslaggevend belang is dan op welke manier de balans tussen de harde actie van Westerse beleidsmakers en de wenselijkheid van de schendingen voor het politieke voortbestaan van de 'aangeklaagde' staat, wordt beïnvloed door de hier reeds genoemde factoren, zoals timing; afhankelijkheid van de ontwikkelingssamenwerking; en interne machtsstrijd en oppositie.

We kunnen deze vraag na de val van Soeharto in 1998 opnieuw stellen. De sociale en economische rol

van het leger, die in Glasius' analyse niet altijd even expliciet is, blijkt dan van des te meer betekenis te zijn, getuige de recente mensenrechtenschendingen in Aceh, de Molukken en Irian Jaya/Papua. Factoren als politieke strijd, prestige en eveneens het vermogen tot afleiding en misleiding van de tegenstanders moeten wellicht ook in dit verband opnieuw worden beschouwd.

Aan het eind van het boek maakt Glasius een merkwaardige draai, wanneer zij pleit voor internationale solidariteit en moraliteit: de erkenning van de mensenrechten als universele waarde. In staten als Indonesië kunnen deze rechten namelijk best erkend worden in hun algemeenheid. Dit neemt niet weg dat er *in een bepaalde plaats en tijd* een lagere prioriteit aan wordt toegekend dan aan de wenselijkheid van schendingen ten behoeve van het politieke voortbestaan van de staat en de machthebbers.

Alles bij elkaar biedt de analyse van de gevalstudies een goede illustratie voor het pleidooi van de auteur

dat er een betere achtergrondanalyse moet worden geboden van de redenen waarom mensenrechtenschendingen plaatsvinden in specifieke gevallen, zodat op basis van gedegen kennis van de situatie de eisen ondubbelzinniger en harder gesteld kunnen worden, teneinde de effectiviteit van maatregelen en acties te vergroten. Zij heeft kans gezien een grote hoeveelheid veelsoortig bronnenmateriaal en allerlei interviewgegevens te verwerken tot zeer bondige, bijna procesverbaal-achtige, beschrijvingen. Het boek is daarom van belang voor iedereen die zich verdiept in de internationale dimensies van de mensenrechten. Maar evenzeer voor degenen die zich bezighouden met de sociaal-economische en politieke ontwikkelingen in het *Orde Baru*-regime in Indonesië, met de geschiedenis van de Tapol (politieke gevangenen) en met arbeidsvraagstukken en ongelijkheid.

DR. LEONTINE VISSER, cultureel antropologe, is universitair hoofddocent Indonesische studiën aan de afdeling Sociologie en Antropologie van de Universiteit van Amsterdam.

Nieuw licht op Dien Bien Phu-debâcle

JOHN KLEINEN

Holle ogen, verwilderde gezichten. Achterdochtige blikken van soldaten die in schier eindeloze rijen de lange mars beginnen naar een onbekend aantal jaren krijgsgevangenschap. Schimmen die op een halfronde commando-bunker een vlag planten.

Het zijn beelden waarmee de Russische cineast Roman L. Karmen, geassisteerd door de Vietnamees Nguyen Tien Loi, de overwinning van de Viet Minh op Frankrijk bij Dien Bien Phu heeft vastgelegd.

De namen van Karmen en Loi komen in het lijvige proefschrift van Pieter Meulendijks, *Verschuivende beelden van de Dien Bien Phoe-crisis van 1954*, niet voor. Ze hadden als een welkome metafoor kunnen dienen voor

een van de grootste nederlagen die een Westerse militaire macht leed tegen een Aziatische tegenstander. Hoewel de over-

winning vaststaat, zijn de filmbeelden van de slag grotendeels gemanipuleerd, 're-enacted', opnieuw opgevoerd. Voor een deel is dat verklaarbaar. Er was nauwelijks beeldmateriaal aan Franse kant meer over na de moordende artillerie-bombardementen met door China buitgemaakte Amerikaanse houwitzers. De Viet Minh beschikte nauwelijks over camera's en de weinige beelden die zij maakten, zouden spoedig hun weg vinden naar Karmens propaganda-

P.A.J. Meulendijks: *Verschuivende beelden van de Dien Bien Phoe-crisis van 1954*.

Nijmegen: Nijmegen University Press, 2000, 523 blz.; f 54,-; ISBN: 90-5710-085-1

film *Victory at Dien Bien Phu*.

De historicus Meulendijks heeft zoveel jaar na dato een interessante, en bij vlagen boeiende, verhandeling geschreven over deze 56 dagen durende slag, die Frankrijk naar schatting 12.000 doden kostte, voor een belangrijk deel afkomstig uit zijn eigen koloniën, en die aan Vietnamese kant vermoedelijk een dubbel aantal slachtoffers eiste. Op 7 mei 1954 eindigde *de facto* de eerste Indochinese oorlog,

maar het zou nog tot november duren voordat de laatste Franse troepen het noorden van het land hadden verlaten. Hoeveel slachtoffers dit koloniale avontuur heeft gekost, is nog steeds niet met zekerheid te zeggen. Officieel kwamen er 172.000 Fransen om in de acht jaar dat de oorlog duurde. Aan Vietnamese kant bedroeg het aantal slachtoffers ongeveer drie keer zo veel, terwijl waarschijnlijk een kwart miljoen burgers omkwam.

De overwinning bij Dien Bien Phu, 150 kilometer ten westen van Hanoi gelegen op een doorgangsroute naar Laos, betekende voor de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Frankrijk het einde én het begin van een crisis die in de internationale verhoudingen in het kader van de Koude Oorlog belangrijke gevolgen zou krijgen. Tot op heden heeft 'Dien Bien Phu' niet alleen journalisten en historici, maar ook politici en militairen beziggehouden. Sinds de archieven in het Westen, maar recentelijk ook die in Moskou, Peking en zelfs Hanoi, toegankelijk zijn geworden, verschijnen er met grote regelmaat nieuwe en vaak verrassende inzichten. En daarmee evenzeer nieuwe beelden. Het is Meulendijks' verdienste dat hij deze literatuur voor zowel de leek als de specialist toegankelijk heeft gemaakt.

Met de deconstructie van de geschiedbeelden die in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over 'Dien Bien Phu' zijn ontstaan, sluit de auteur aan bij mede onder invloed van de sociale wetenschappen gevormde opvattingen over geschiedschrijving als een wetenschap die met een 'conceptuele diversiteit' (de term is afkomstig van de Amsterdamse historicus Chris Lorenz) te maken heeft en als gevolg daarvan uiteenlopende soorten 'verleden' zal moeten bestuderen. Op basis van de beschikbare bronnen zal de historicus het verleden analyseren en vastleggen in geschiedenisboeken, maar het staat de lezer vrij het verleden te gebruiken als voorraadkamer voor analogieën en wijze lessen.

In acht kernhoofdstukken behandelt Meulendijks de eigentijdse beel-

den van de al dan niet direct betrokken tijdgenoten over Dien Bien Phu, vervolgens de beeldvorming achteraf, zonder dat deze door archiefbronnen werden ondersteund, de eerste archivalische bronnen die in de jaren '60 toegankelijk werden en die zich vooral met de schuldvraag en met het beheersen van de opgelaaide oorlog in Vietnam bezighielden (in het bijzonder de *Pentagon Papers*), en de gevolgen die dat alles weer had voor de 'revisie' van de tot dan vigerende geschiedschrijving. Telkens ontstonden daardoor weer andere beelden en werden de Westerse hoofdrolspelers van toen (de politici Eisenhower, Laniel, Eden, en de militairen Radford en Navarre, om de belangrijkste te noemen) in een ander daglicht geplaatst dan waartegen zij voordien waren gehouden. En ten slotte is er nog de zoektocht naar het 'echte' verleden in de archiefbronnen en de commentaren van historici op Dien Bien Phu, maar ook op de Vietnam Oorlog van de jaren '60 en '70, de strijd in Algerije, de ambivalente wapeningspolitiek van de regering-Eisenhower, en de Koude Oorlog in het algemeen. Meulendijks ordent ze historigrafisch in stromingen en 'scholen', volgens thema en auteur, te beginnen bij de 'orthodoxen' en eindigend bij de 'post-revisionisten'. Voor elke onderverdeling gelden weer nieuwe criteria al naar gelang periode en thema. Het duo-Eisenhower/Dulles krijgt een aparte behandeling, waardoor het boek het karakter heeft van een diplomatieke geschiedenis.

Over twee kwesties zijn de meeste historici het inmiddels eens: onder leiding van de weinig krachtdadige regering-Laniel vocht Frankrijk een verloren slag, omdat de Franse legerleiding ter plaatse foutieve besluiten had genomen, maar daarmee is dan ook alles gezegd. Hoe en waarom generaal Navarre en de lokale bevelhebbers De Castries, Cogny en Langlais het keteldal bij Dien Ben Phu uitzochten om er te vechten tegen een in aantal superieure overmacht, is nog steeds stof voor beschouwingen, debatten en verwijten.

Vele jaren werd de discussie over

Dien Bien Phu, behalve dan over de schuldvraag, beheerst door nog twee kwesties die bij nader inzien in elkaars verlengde lagen: hield de voorbereiding van een militaire en politieke interventie van Amerikaanse kant ook een aanbod van inzet van atoombommen in? Het was de Amerikaanse journalist Chalmers M. Roberts die, naar aanleiding van een bezoek van de Franse generaal Ely, rapporteerde dat de Amerikaanse admiraal Arthur R. Radford voorstellen had gedaan lucht-aanvallen op Dien Bien Phu uit te voeren. Het bewijs daarvoor zou vice-president Richard Nixon op 16 april 1954 leveren in een geruchtmakende rede over de inzet van grondtroepen. Dank zij de weigering van de Britse regering kon een geallieerde actie voor een luchtaanval worden voorkomen. Tegenover deze visie stond de berichtgeving van het regeringsgetrouwe *U.S. News and World Report*, dat een interventie nooit serieus was overwogen en dat 'slechts' de algehele politiek voor Zuidoost-Azië aan de orde was. Deze 'verenigde actie' was het geesteskind van de niet van retoriek gespeende Foster Dulles, de toenmalige minister van buitenlandse zaken, die zodoende de kans kreeg de militaire verdragsorganisatie ZOAVO op te richten.

De vraag of en hoe de Amerikaanse regering atoombommen aan Frankrijk (*les oeufs de Pâques*, zoals ze enigszins misplaatst werden genoemd) heeft aangeboden, is zo mogelijk nog een grotere bron van verwarring. Het staat vast (gebaseerd op de vrijgegeven notulen van de vergaderingen van de *National Defense Council*) dat het Pentagon plannen heeft laten maken voor het werpen van nucleaire implosiebommen of van een aantal 31-kiloton atoombommen, afhankelijk van de gestelde gronddoelen, maar het is ook een feit dat het gebruik op groot verzet stuitte van Dulles en Eisenhower. Volgens zijn biograaf zou de Amerikaanse president tegen zijn staf de opmerking hebben gemaakt: 'You boys must be crazy. We can't use those awful things against Asians for the second time in less than ten years. My God.' Onder de code-

naam *Operation Vultur* (Operatie-Gier) werd een aanvalsactie met vliegtuigen en grondtroepen overwogen om de belegerde vesting te ontzetten. Strategische, operationele en diplomatieke redenen, waaronder de weigering van de Britten hun goedkeuring te geven aan enige interventie, maakten dat deze zeer tot de verbeelding sprekende Amerikaanse militaire actie in de prullenbakken van de beleidsmakers verdween.

Na een zo ruime hoeveelheid literatuur is er aan 'Dien Bien Phu' waarschijnlijk weinig meer toe te voegen. Toch zullen veel lezers van het boek met verbazing over de juiste toedracht van het débâcle lezen, vooral over de nieuwe feiten als de majeuze steun van China aan de Vietnamezen.

Verschuivende beelden van de Dien Bien Phoe-crisis van 1954 is, ondanks de heldere stijl, geen gemakkelijk boek. De lezer moet over een behoorlijke hoeveelheid kennis van zaken beschikken om de behandeling van de talloze auteurs op hun juiste waarde te schatten. Het siert de auteur dat hij geen exclusieve Amerika- en Gallocentrische visie heeft willen geven op Dien Bien Phu en op de nasleep ervan binnen de internationale verhoudingen. Maar de vraag is of er ook voldoende gezocht is naar auteurs en opvattingen die uitgerkend de belangrijkste tegenstander van de Fransen (en later de Amerikanen), de Viet Minh, weergeven. Deze indruk van onderbelichting wordt door de archaische fonetische spelling van Vietnamese eige-namen (Dien Bien Phoe; Ho Tsji Minh) en de geringe aandacht voor het Vietnamese aandeel in de strijd (aan beide kanten) versterkt. Ook de gevolgen voor het Franse expeditieleger (CEFEO) en de rol van de duizenden deserteurs (Fransen, maar vooral ook Marokkanen, die later een belangrijke rol in de onafhankelijkheid van hun eigen land zouden spelen) komen nauwelijks aan bod.

Aan het eind van het boek komen kort de opvattingen van enkele Chinese en Amerikaans-Chinese historici aan het woord, die dank zij archivalia uit Peking, de lang gekoesterde mythe van

de geheel op eigen kracht opererende Viet Minh doorprikken. Sinds de grensoorlog met Vietnam heeft China belangrijke informatie vrijgegeven over zijn aandeel in de strijd rond Dien Bien Phu, en daarmee officieel erkend wat in kringen van inlichtingendiensten al veel langer bekend was. Vietnam is minder scheutig geweest met dergelijke gegevens, hoewel de sinds 1990 op gang gekomen uitwisselingen tussen Amerikaanse en Vietnamese historici langzamerhand hun vruchten beginnen af te werpen. Maar ook westerse historici die toegang hebben tot Vietnamese bronnen kunnen zo langzamerhand een goed inzicht verschaffen in wat de Vietnamese leger- en partijleiding in 1953 en 1954 bezielde toen zij in november 1953 hun hoofdmacht uit de delta dirigeerde naar het strategisch onbelangrijke noordwesten. Giap en zijn staf hadden géén aanval op Laos op het oog en Navarre's besluit de vijand naar Dien Bien Phu te lokken, was gebaseerd op de veronderstelling dat het beslissende offensief elders zou plaatsvinden. Toen de hoofdmacht van de Viet Minh zich toch bleek samen te trekken rondom Dien Bien Phu, weigerde Navarre de vesting te evacueren en gebeurde datgene wat hij juist had willen vermijden: een beslissend gevecht. We weten nu dat Navarre op de hoogte was van Giaps plannen, maar van deze kennis geen gebruik maakte omdat zijn strategische prioriteiten elders lagen. Dat kostte hem dus zijn kop, want de vesting moest tot iedere prijs behouden blijven. Maar Navarre was zeker niet de hoofdschuldige: de fouten van hem en andere militairen kwamen deels voort uit de besluiteloosheid en ambivalente houding van de regering-Laniel, die weigerde versterkingen en materieel te sturen.

Maar het had ook niet veel gescheeld of Giap had verloren in Dien Bien Phu. Meulendijks vermeldt op basis van recente Chinese bronnen — die voor een deel de gegevens van de Hongaarse overloper Janoi Radvanyi uit 1968 bevestigen — dat de Vietnamese generaal gedwongen werd de advie-

zen te volgen van zijn collega, Luo Guibo, hoofd van de Chinese militaire adviseursgroep die de militaire planning vanuit Peking begeleidde. Met instemming van Ho Chi Minh werd vervolgens besloten zich op het noordwesten te richten, in plaats van op de Rode Rivier-delta. Dat offensief bracht Navarre in de verleiding Dien Bien Phu te versterken. Giaps Chinese adviseur Wei Guoqing overtuigde de Vietnamese generaal ervan de vesting te omsingelen.

Daarmee is het beeld blijven hangen van een besluiteloze Viet Minh-leiding, maar het is maar de vraag of dat inderdaad het geval was. In de herfst van 1953 had Giap zijn Chinese adviseurs een ambitieus plan voorgelegd dat de Rode Rivier-delta en het gebied bezuiden daarvan als doelwitten had. Dat plan werd vervangen door een bescheidener Chinees voorstel om in het noordwesten aan te vallen. Het hoge aantal slachtoffers dat vervolgens te betreuren viel als gevolg van de Chinese tactiek van menselijke vloedgolven — met wisselend succes in Korea toegepast — moet Giap echter sceptisch hebben gemaakt over de Chinese adviezen. Het Chinese verwijt dat de Viet Minh in mei 1954 aarzelde of de slotaanval wel de gewenste overwinning zou kunnen opleveren, moet vooral in het licht van die ervaring worden gezien.

De onderhandelingen in Genève liepen voor de Viet Minh minder voo-rspoedig toen bleek dat zij onder druk van vooral Peking genoeg moest nemen met een gedeeld Vietnam. De gevolgen waren vérstrekkend. Alleen al daarom zouden de verschuivende beelden van de Chinees-Vietnamese samenwerking niet hebben mogen ontbreken in Meulendijks boek. Niettemin is dit boek alleszins het lezen waard voor wie de ware toedracht van het Dien Bien Phu-débâcle nog eens wil nalezen.

DR. JOHN KLEINEN is verbonden aan de afdeling Culturele Antropologie/Niet-Westerse Sociologie van de Universiteit van Amsterdam.

Tropisch Afrika vanuit een geografisch perspectief

MARCEL RUTTEN

Onder aanvoering van Utrechtse geografen is onlangs een boek verschenen voor het Nederlandse taalgebied met de titel *Tropisch Afrika*. Het is een Van Gorcum-uitgave in een reeks die eerder boeken over Latijns-Amerika en Pacifisch Azië voortbracht. Het boek heeft een klassieke opbouw; een thematische behandeling van bevolking, landbouw, de stad en internationale betrekkingen na een fysisch-geografische, historische en politieke inleiding. Op deze wijze trachten de auteurs, allen geograaf op een politicoloog en een historicus na, een sociaal-economisch beeld te presenteren van het huidige Tropisch Afrika.

De beschrijving van de natuurlijke omgeving start met de behandeling van het oercontinent Pangea & Gondwanaland. Er is aandacht voor de geologie, het klimaat, de vegetatie en bodems. Nadrukkelijk wordt stilgestaan bij de vele fysische obstakels die het continent kent, zoals de weinige natuurlijke havens, de geringe bevaarbaarheid van de Afrikaanse rivieren, de grote schommelingen in neerslag en de kwetsbare ecosystemen. In een volgend hoofdstuk wordt een schets gegeven van het prekoloniale Afrika, veronderstelde bakermat van de mensheid, de koloniale periode en de opkomst van onafhankelijke Afrikaanse staten aan het eind van de jaren '50. Dit laatste aspect wordt uitgediept en aangevuld in het vierde hoofdstuk, waarin de onafhankelijkheid en de omslag van het oorspronkelijke optimisme in een afro-pessimisme centraal staan. Ook de toegenomen afhankelijkheid van westerse donoren en de democratiseringsgolf van de jaren '90 worden uitvoerig behandeld.

Na deze inleidende hoofdstukken verschuift de aandacht naar de Afrikaanse bevolking in haar sociaal-economische verscheidenheid. De differentiatie in economische groei, de infrastructuur, migratie en armoede

binnen en tussen de subregio's van het continent komen aan de orde. Het platteland en de Afrikaanse landbouwsector worden apart onder de loep genomen. Onderstreept wordt dat ondanks alle inspanningen de Afrikaanse landbouw niet langer in staat is maat te houden met de groeiende bevolking. Aandacht is er voor de benodigde intensivering van de landbouw en institutionele aanpassingen om de groeiende kwalitatieve en kwantitatieve ondervoeding te bestrijden.

Vervolgens wordt een beeld geschetst van de snelle gedaanteverandering van de Afrikaanse stad. Hoewel Tropisch Afrika enkele oude steden kent, is Afrika een nieuwkomer op het terrein van massale verstedelijking. De auteurs staan stil bij het typisch Afrikaanse patroon van verdeling van steden met het primaat van één zeer grote stad en op grote afstand overige stedelijke kernen. In de laatste decennia constateert men een versterking van de secundaire steden, deels als gevolg van binnenlands beleid alsook ten gevolge van structurele-aanpassingsprogramma's. Migratie naar de stad, als gevolg van enerzijds grote(re) armoede op het platteland, anderzijds de aantrekkingskracht van het stedelijke voorzieningenniveau; de (informele) stedelijke economie; en ten slotte worden ook stedelijke planologische en managementproblemen besproken.

Het laatste hoofdstuk belicht de betrekkingen van Afrika met de rest van de wereld, in het bijzonder West-Europa. De auteurs constateren na een analyse van de aanwezigheid van diplomatieke posten, vliegverbindingen, ex- en import en hulpverleningen dat Afrika's positie in de wereld op vele terreinen verder gemarginaliseerd is sinds de onafhankelijkheid. Een uit-

O. Verkoren en E.J.A. Harts-Broekhuis (red.):
Tropisch Afrika.
Assen: Van Gorcum, 2000; 255 blz.; f 49,50;
ISBN: 90-232-3405-7

zondering wordt gemaakt voor Zuid-Afrika, dat een duidelijk leidende positie inneemt op allerlei gebieden. De verslechterende situatie van de overige landen doet de redacteurs in de epiloog dan ook verzuchten dat er van het ontwikkelingsoptimisme van de jaren '60 nu weinig meer over is. Zij stellen dat vooral de groei van de bevolking en etnische conflicten hiervoor verantwoordelijk zijn. Met een blik naar de toekomst stellen de auteurs dat ondanks de pessimistische ondertoon van de vele hoofdstukken er toch enkele lichtpuntjes zijn. De economische groei lijkt zich, weliswaar op een bescheiden niveau en in een beperkt aantal landen, te herstellen. De toegenomen vrijheid van meningsuiting en democratisering worden ook toegejuicht. Kwijtschelding van schulden lijkt inmiddels ook bespreekbaar te zijn.

Het boek is rijkelijk van fraaie kaartjes en vele kaders voorzien. Overigens is de plaats van de figuren en tabellen niet altijd gelukkig gekozen. Een kaartje bij de tekst over de Bantoe-expansie (blz. 42) zou verhelderend geweest zijn. Belangrijker is dat men gemeend heeft de opzet van het boek te moeten beperken tot Tropisch Afrika. Waar de keuze voor het weglaten van Noord-Afrika – gezien de specifieke kenmerken van dit gebied in historisch, politiek en sociaal opzicht – begrijpelijk is, lijkt die voor het uitsluiten van de Republiek Zuid-Afrika in het geheel niet logisch. Het leidt ook herhaaldelijk tot verwarring bij de lezer, wanneer in de tekst of tabellen gesproken wordt over of verwezen wordt naar Sub-Sahara Afrika: omvat

de analyse of het gepresenteerde cijfer nu wel of niet Zuid-Afrika? Een andere reden om Zuid-Afrika wel op te nemen, zou zijn dat na de afschaffing van de Apartheid de rol van het land niet alleen in zuidelijk, maar zelfs oostelijk en centraal Afrika zeer snel is toegenomen; denk in dit kader aan de rol van Mandela in de Congo.

Ook in economisch opzicht is Zuid-Afrika duidelijk koploper. Vele lokale bedrijfstakken (vooral drank en fruit) in zuidelijk en oostelijk Afrika zijn om zeep geholpen of staan onder grote druk door Zuid-Afrikaanse import. Andere branches (zoals toerisme) ondervinden ook steeds meer concurrentie van Zuid-Afrikaanse aanbieders. Mede door deze uitsluiting van Zuid-Afrika is het boek voornamelijk gericht op westelijk Afrika. De meeste gedetailleerde verwijzingen en illustraties verwijzen naar dit deel van het continent, op een behandeling van armoedebestrijding en landgebruik in Zimbabwe (blz. 128-131), erosiebestrijding in Kenia (blz. 148-149) en een korte beschrijving van stadsvernieuwing in Addis Abeba (blz. 192) na.

Naast geografische omissies mist men in het bijzonder gedetailleerde informatie over de rol van multinationale ondernemingen in Afrika, zoals die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de mijnbouw, exportlandbouw (ook vee,

bloemen, enz.), toerisme en industrie. Een behandeling met meer reliëf van de geweldige rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen zou een beter tegenwicht hebben kunnen bieden aan het door de auteurs omarmde pessimisme, dat zij voornamelijk baseren op Afrika's bevolkingsgroei en interne conflicten. Zo ook zal men vrijwel geen informatie aantreffen over regionale economische samenwerkingsverbanden, zoals COMESA, SADC, *Cross Border Initiative*, EAC of ECOWAS.

Dit zijn overigens ernstiger lacunes dan de enkele onjuistheden die in de tekst geslopen zijn. Zo stelt men dat de Kenia-Oeganda- en de Usambara-spoorlijnen louter prestigeprojecten waren (blz. 64). Niets is minder waar: het voorstel tot aanleg van de Oeganda-spoorweg was afkomstig van de Britse Conservatieve partij en werd gedaan vanuit economische (Oegandese exportprodukten) en politieke (beheersing van de Nijl en daarmee Egypte en het Suezkanaal) motieven. De aanleg van de Usambara-spoorweg moest het transport voor de export van koffie vanaf nieuw aangelegde koffieplantages mogelijk maken. De runderpest die, te zamen met een enorme droogte, in oostelijk Afrika rond 1890 naar schatting 90% van het vee doodde, zou verantwoordelijk zijn voor het uitbreken van 'de savanneoorlogen van de pastoralistische Masai' (blz.61). De

Maasai-oorlogen (*Iloikop Wars*) vonden echter veel eerder plaats: 1820, 1840, 1870-80; ze waren vooral het gevolg van een strijd om weidegebied.

Het samenstellen van het boek lijkt een lange tijd in beslag te hebben genomen: zo spreekt men nog over de verdragen van Lomé, en niet van het in juni 2000 getekende verdrag van Cotonou. Dit verklaart wellicht ook waarom men rijkelijk citeert uit *More People Less Erosion*, het hierboven al aangehaalde erosiebestrijdingsonderzoek van Tiffen en Mortimore, terwijl in 1997 de Britse geograaf John Murton in een alom geprezen dissertatie (*Coping with more people: population growth, non-farm income and economic differentiation in Machakos District, Kenya*) en in het *Geographical Journal* (jaargang 165, nr 1, 1999, blz. 37-46) aantoonde dat de conclusies van eerstgenoemde onderzoekers genuanceerd dienen te worden. De analyse op districtsniveau maskeert de toegenomen armoede, vooral van de landarbeiders. Ten slotte kan in dit verband worden opgemerkt dat men in de hoofdttekst iets frequenter had mogen refereren aan gehanteerde literatuurbronnen. Desondanks is de Nederlandse lezer een inleidend boek over Afrika rijker, dat als een eerste introductie zeker nuttig is.

DR MARCEL RUTTEN is verbonden aan de Stichting Afrika-Studiecentrum te Leiden.

Islam en grondrechten

PS.VAN KONINGSVELD

Sinds de Islamitische Revolutie in Iran (1979) is sprake van een niet aflatende stroom van discussies over de verhouding tussen islam en mensenrechten. Het recente debat over de uitlatingen van de Rotterdamse imam Khalil El-Moumni over homoseksualiteit vormt, goed beschouwd, slechts een betrekkelijk korte episode in deze lange reeks. Vele van de discussies in kwestie worden gekenmerkt door een hoge mate van ideologische geladenheid en bijbe-

horende oppervlakkigheid. Zo werd in het geval van de debatten over El Moumni nauwelijks gebruik gemaakt van studies van El Moumni's gedrukte preken (in drie bundels) en *fatwa's* (in één bundel), die al in 1998 binnen de islamologische vakpers waren gepubliceerd.

Katja Noordam, Roemer van Oordt en Coskun Cörüz (red.): *Mensen, rechten en islam. Beschouwingen over de grondrechten.* Amsterdam: Uitgeverij Bulaaq/SBLI, 1998; 221 blz.; f 29,50; ISBN: 90-5460-033-0

Afgezien van het feit dat het tv-programma NOVA bepaalde uitlatingen van El Moumni (bijvoorbeeld zijn veroordeling van het lastigvallen van

homoseksuelen door Marokkaanse jongeren) ten onrechte onuitgezonden had gelaten, kwam in het debat onvoldoende tot uitdrukking wat men hem, juist ook op grond van zijn eigen islamitische normatieve perspectief, terecht zou kunnen verwijten: dat hij homoseksualiteit, op pseudo-medische wijze, als ziekte had gekwalificeerd. Een bevriende Marokkaanse imam die mij onlangs bezocht, merkte over die kwalificatie op dat El Moumni hiermee volledig buiten zijn boekje was gegaan. De Koran draagt ons op, zo stelde hij, in dergelijke zaken deskundigen te raadplegen. De vraag of homoseksualiteit een ziekte is, kan dus slechts door een medicus, niet door een imam worden beantwoord. 'Vraagt de deskundigen indien gij het niet weet!', aldus Soera xx : xx. Dit koranvers wordt bijvoorbeeld ook binnen hedendaagse islamitische discussies over de besnijdenis van meisjes aangehaald om aan artsen een belangrijke stem te geven bij de beantwoording van de vraag of, en zo ja hoe, aan bestaande ingrepen in de integriteit van het vrouwelijk lichaam een einde moet worden gemaakt.

Dat de westerse samenlevingen, inclusief de Nederlandse, grote behoefte hebben aan verdieping van kennis van en inzicht in het islamitische normatieve denken, staat vast; hetzelfde geldt voor meer empirisch georiënteerde kennis over de feitelijke positie van islamitische minderheidsgroepen in de westerse samenlevingen. Tegen deze achtergrond verdient de door de Bijzondere Leerstoel Islam in Amsterdam gepubliceerde bundel *Mensen, rechten en islam. Beschouwingen over de grondrechten* onze aandacht.

Het boek bestaat uit twee hoofdonderdelen. Deel I, 'Internationale Context', bevat bijdragen van Mohammed Arkoun ('De menselijke persoon in de islamitische overlevering'), Riffat Hassan ('Gelijk voor God, ongelijk op aarde? Islamitische vrouwen en mensenrechten') en Ruud Peters ('Islamitisch recht en mensenrechten: een bijdrage aan een voortdurend debat'). Deel II handelt over de Nederlandse situatie.

De bijdrage van Arkoun, die als eerste de Amsterdamse Bijzondere Leerstoel Islam heeft bezet, is in essentie een samenvatting van ideeën die hij reeds herhaaldelijk naar voren bracht. Dit blijkt onder meer uit de noten, waarin vrijwel uitsluitend naar eigen publikaties wordt verwezen. Zoals vele van zijn publikaties is ook dit artikel moeilijk toegankelijk, haast 'hermetisch' geschreven. Daarbij komt dat de vertaler (of wellicht de auteur zelf?) de tekst onvoldoende op inconsistenties heeft nagelopen. Zo zegt Arkoun (blz. 44): 'Als laatste manifestatie van de Openbaring heeft de koran de Geschiedenis van het Heil, *die onze chronologie op aarde omspant* (mijn cursivering, VK), ingedeeld in een *voor* en een *na* de Openbaring.' De islamitische heilsgeschiedenis omvat derhalve de gehele menselijke geschiedenis en valt uiteen in een periode voorafgaand en een andere, volgend op de Openbaring. Dat is te begrijpen. Maar enkele zinnen later heet het: 'De hele menselijke geschiedenis op aarde wordt onderworpen aan een Tribunaal dat goddelijk wordt genoemd, hoewel het wordt bezet door mannen die zijn opgestaan uit de rangen van de Imams (bij de sji'ieten) of, naderhand, uit die van de gekwalificeerde Leermeesters (bij de soennieten). *Dit Tribunaal zal blijven bestaan tot aan de dag dat de aardse geschiedenis overgaat in de Geschiedenis van het Heil* (mijn cursivering, VK). Hier is dus de 'Geschiedenis van het Heil' een buitenaardse categorie geworden. Dat de vertaler (Gijs von der Fuhr) geen kennis heeft van islamitische begrippen, blijkt onder meer uit de wijze waarop hij, herhaaldelijk, het mysterieuze Arabische begrip 'Moessaaf' gebruikt. Dit is in feite de 'Mushaf', een bij alle moslims bekend Arabisch begrip waarmee de Koran in boekvorm wordt aangeduid.

De meest heldere en erudiete van de drie 'internationale' bijdragen is die van Peters, die een alternatief probeert te ontwikkelen voor de stroom van 'partijdige' ('beschuldigende' ofwel 'apologetische') benaderingen van het thema. Peters gaat hierbij op originele

wijze te werk door de vraag te beantwoorden welke elementaire rechten door het klassieke islamitische recht worden beschermd binnen de betrekkingen tussen echtgenote en echtgenoot enerzijds en heer en slaaf anderzijds. Een kritische opmerking die men bij zijn bijdrage kan plaatsen, is dat zijn reductie van de islamitische geschriften tot de categorie 'apologetisch' te weinig recht doet aan de zeer grote verschillen die binnen deze publikaties kunnen worden aangewezen. Ayman Shabana, die voorjaar 2000 in Leiden afstudeerde, onderscheidt in zijn scriptie, *Muslim Discourses on Human Rights: An Analytical Study of Modern Intellectuals*, drie islamitische vertogen over mensenrechten: het 'islamistische', het 'radicaal-reformistische' en het 'afwijzende' discours. Bovendien schenkt hij aandacht aan fundamentele rechtsfilosofische en rechtstheoretische discussies van hedendaagse islamitische juristen over de samenhang van relevante grondbegrippen van het islamitische recht, zoals die van *haqq* (recht), *hukm* (regel, oordeel), *adl* (rechtvaardigheid) en *maslaha* (algemeen belang), die in de bijdrage van Peters vrijwel geheel buiten beschouwing blijven.

Het artikel van Riffat Hassan verdient vooral te worden gewaardeerd als aanzet tot een feministische bevrijdingstheologie van de hand van een in Amerika werkzame islamitische godsdienstwetenschapper. Hassan is er vast van overtuigd dat de oorspronkelijke, ook voor vrouwen bevrijdende boodschap van de Koran in de latere patriarchale islamitische *cultuur* vergeten en verloren is geraakt. Ze stelt daarom voor in de huidige tijd islamitische vrouwen bij de strijd om emancipatie te helpen door hun de weg naar de oorspronkelijke boodschap van de Koran te tonen. In plaats van een instrument ter onderdrukking moet de Koran, aldus Hassan, een machtig wapen worden voor de bevrijding van de islamitische vrouw. Het interessante perspectief van Hassans boodschap is dat zij een oplossing lijkt te bieden voor het door haar beschreven dilemma van de keuze tussen moderniteit of islam, waarin vele

islamitische vrouwen zich tegenwoordig bevinden: in haar oplossing vallen islam en emancipatie immers samen. Het grote risico dat hier wordt gelopen, hangt echter samen met de vraag of de Koran *werkelijk* de bevrijding en gelijkstelling van de vrouw *in moderne zin* heeft beoogd.

Hassan stelt bijvoorbeeld: 'Volgens de leer van de Koran heeft iedere man en iedere vrouw recht op werk, of dit nu bestaat uit betaalde werkzaamheden of vrijwillige diensten. De opbrengsten behoren tot degene die ervoor gewerkt heeft – ongeacht of dit een man of een vrouw is.' Als bewijs hiervoor haalt zij een gedeelte van een koranvers (4:32) als volgt aan: 'De mannen krijgen een aandeel van wat zij hebben verdiend en de vrouwen krijgen een aandeel van wat zij hebben verdiend.' De door Hassan geciteerde passage wordt echter in de Koran zelf voorafgegaan door de volgende regel: 'En begeert niet wat God aan sommigen uwer meer gegeven heeft dan aan anderen' (vertaling Kramers). De betekenis van het complete vers is veeleer dat vrouwen in de bestaande (ongelijke) verdeling van inkomsten tussen mannen en vrouwen moeten berusten, *zonder dat hun echter het hun toekomstige aandeel in hetgeen zij zelf hebben gepresteerd mag worden afgenomen*. De Koran heeft zeker, vanuit zijn eigen tijd beschouwd, de strekking van een betere bescherming van vrouwenrechten, over de gehele linie. *Maar van een gelijkstelling in moderne zin is geen sprake*. Wie daar wil uitkomen, ontkomt, geloof ik, niet aan een vrijzinnig-liberale 'vertaalslag' à la Abu Zayd en moet dus op zoek naar de 'diepere bedoelingen' van de Koran, op langere termijn.

Aanvechtbaar zijn ook sommige suggestieve opvattingen van Hassan over het oorspronkelijke, op vrouwelijke of feministische waarden geënte karakter van de islam en de islamitische maatschappij. Wanneer zij spreekt over de 'ideale maatschappij of gemeenschap', zoals de Koran die schetst, wijst ze erop dat het desbetreffende Arabische begrip (*oemma*) 'komt van de wortel *oemm* of moeder. De symbolen van

een moeder en van moederlijke liefde en mededogen zijn eveneens verbonden met de twee eigenschappen die het meest karakteristiek zijn voor God, namelijk *Rahiem* en *Rahman* [respectievelijk Barmhartig en Erbarmert, VK]. Beide zijn afgeleid van de wortel *rahm*, hetgeen baarmoeder betekent. De ideale *oemma* koestert al haar leden zoals een ideale moeder zich om al haar kinderen bekommert', aldus Hassan.

Ik wil hier geen roet in het eten gooien, maar wijs erop dat het Koranische begrip *oemma* volgens een reeks van oriëntalisten (o.a. Ahrens, Jeffery en Paret) een leenwoord is uit het Hebreeuws of Syrisch, terwijl lexicografen van het Klassiek-Arabisch als Ibn Manzur dit woord in verband brengen met de verbale stam *amma*, in de betekenis van 'zich richten tot', 'be-ogen'. Een *oemma* kan volgens hen zijn: elke gelijkgerichte groep van mensen of dieren; zo kan men spreken van een bepaalde diersoort als *oemma*, en ook van een bepaalde groep mensen van dezelfde generatie of van een groep mensen die dezelfde profeet volgen, enz. Wie nu vervolgens, met Hassan, erkent dat er in de Arabische taal nauwe samenhang bestaat tussen de woorden waarmee enerzijds 'Baarmoeder' en anderzijds 'Barmhartigheid', 'Medelijden' e.d. wordt aangeduid, heeft daarmee nog niet gezegd dat Gods eigenschappen van barmhartigheid en erbarmen 'met de symbolen van een moeder en moederlijke liefde verbonden zijn'. Ten eerste moet worden bedacht dat in het Arabisch op de glijdende schaal van betekenissen tussen de begrippen voor 'Baarmoeder' en 'Erbarmen' nog het begrip voor 'Bloedverwantschap' (*rahm*; het Arabisch equivalent voor baarmoeder is veeleer *rahim*) gelegen is. Het is eerder dit begrip, dat naar zijn betekenis *gender*-neutraal is, dat de semantische ontwikkeling van 'Baarmoeder' naar 'Erbarmen' verklaart. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van Hassans opvattingen die een kritische discussie verdienen en die, geloof ik, het riskante van haar positie illustreren, vooral wanneer men haar ideeën concreet tot basis zou

maken van ontwikkelingsprojecten die gericht zijn op emancipatie van de islamitische vrouw, zoals zij zelf voorstelt.

Het tweede deel van het boek richt zich op de 'Nederlandse situatie'. De vijf bijdragen van dit gedeelte zijn in hoofdlijnen te beschouwen als geslaagde samenvattingen van publikaties die in de afgelopen jaren over elk van de behandelde thema's werden gepubliceerd. In drie van de vijf gevallen konden de auteurs zich hoofdzakelijk baseren op eigen werk, zoals Renske van Ekdom in haar bijdrage 'Godsdienstvrijheid op de werkvloer', Susan Rutten in haar hoofdstuk over 'Islamitisch familierecht in de Nederlandse rechtsorde' en Abdulwahid van Bommel in zijn bijdrage over 'Islam, ethiek en gezondheidszorg'. In de beide andere gevallen hebben de auteurs vooral het werk van anderen samengevat: Katja Noordam en Roemer van Oordt in 'Godsdienstvrijheid en islam in Nederland', en Rachid Bal en Ismail Taspinar in 'De islam voor de klas'. In alle gevallen waren de auteurs echter in staat interessante opmerkingen over recente ontwikkelingen toe te voegen, hetgeen aan hun bijdragen een duidelijke meerwaarde verleent.

Ondanks de kritische vragen die men bij sommige van de hoofdstukken in dit boek naar voren kan brengen, moet worden erkend dat de Stichting Bijzondere Leerstoel Islam in Amsterdam hiermee een nuttige en waardevolle bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van het voortdurende maatschappelijke debat over de islam in Nederland heeft geleverd. En nu maar hopen dat de deelnemers aan dat debat de tijd vinden om van boeken als het onderhavige kennis te nemen.

DR. P.S. VAN KONINGSVELD is hoogleraar godsdienstgeschiedenis van de Islam in West-Europa en voorzitter van de vakgroep godsdienstgeschiedenis en vergelijkende godsdienstwetenschap aan de Theologische Faculteit van de Universiteit Leiden.

Kathleen Christison: Perceptions of Palestine. Their Influence on U.S. Middle East Policy.

Berkeley, Los Angeles, Londen: University of California Press, 1999; ix + 370 blz.; f 105,-
ISBN 0-520-21717-9

De 'frame of reference' van Amerikaanse beleidsvoerders in het Midden-Oostenconflict speelt volgens Christison een belangrijke rol bij de beleidsvorming. Haar stelling is dat Amerikaanse politici dit conflict al jarenlang benaderen met een bepaalde - eenzijdige - opvatting die niet meer getoetst wordt, met als gevolg een natuurlijke neiging de heersende opinie te volgen die leeft bij het Congres, de pers en het geïnteresseerde publiek. Christison baseert zich op de ideeën van de inmiddels overleden arabist Malcolm Kerr, die meent dat de 'conventional wisdom' inzake het conflict in het Midden-Oosten gebaseerd is op twee elementen: 1 de opvatting dat de Palestijnse nationale *claims* kunstmatig zijn en gebaseerd op kwaadaardige bedoelingen; en 2 de opvatting dat het enige wat er aan de hand is, de onredelijke weigering aan Arabische kant is het bestaan van Israël te erkennen. De perceptie dat de (verdreven) Palestijnen geen rationele basis hebben voor hun vijandschap en bitterheid jegens Israël en dat ze geen legitieme nationale aanspraak maken op het Palestijnse land, acht zij fundamenteel voor de 'misconceptions' aan Amerikaanse zijde. Steeds hebben Amerikaanse beleidsmakers het conflict door de Israëlische bril bekeken. Bij een analyse van de Amerikaanse ideeën en het daarop gebaseerde beleid vindt de schrijfster ampel bewijs voor haar stellingen. Met terugrijpen op de ideeën van Woodrow Wilson, wordt in haar studie achtereenvolgens het Midden-Oostenbeleid van Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan en George Bush (Sr.) geanalyseerd. In het slothoofdstuk ('The Pictures in our Head') wordt verwezen naar meer recente ontwikkelingen. Christison wil niet ingaan op de vraag wat er gebeurd zou zijn als men een realistischer beeld

van het conflict had gehad en wanneer de Verenigde Staten in concrete gevallen anders zouden hebben gehandeld. Toch tekent zij aan dat bij een 'more open, and more all-encompassing frame of reference' vele oorlogen misschien zouden zijn vermeden en de vrede eerder gesloten zou zijn. Vrede in het Midden-Oosten is, zo betoogt zij, onmogelijk als de Verenigde Staten slechts steun verlenen aan een van beide partijen in een conflict dat schreeuwt om verzoening. De studie bevat een bibliografie en register. (F.v.d.B.)

Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall (red.): Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World.

Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999; xxi + 735 blz.; \$ 29,95
ISBN 1-878379-92-5

Bemiddeling in conflicten is na het einde van de Koude Oorlog veelvuldiger en complexer geworden. Er is sprake van een veelheid en diversiteit aan conflicten; zowel personen uit de praktijk, politici, wetenschapslieden, generalisten als specialisten houden zich ermee bezig. Dit laatste blijkt ook uit de variëteit aan auteurs in deze bundel: diplomaten, regeringsfunctionarissen, vertegenwoordigers van niet-gouvernementele en internationale organisaties, personen uit de wetenschap en de praktijk. De bundel bestaat uit vijf delen. Deel I houdt zich bezig met de concepten van bemiddeling, de kwesties waarin bemiddeld wordt, de strategieën, de actoren en het perspectief van degenen die bemiddelen. Deel II is gewijd aan conflictpreventie en -management. In dit deel treft men een artikel aan van

Max van der Stoel over de rol bij conflictpreventie van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden in Europa. In een ander artikel wordt, naar aanleiding van de kwestie-Burundi/Rwanda, aandacht gevraagd voor de toename van het aantal particuliere spelers op diplomatiek niveau en voor het verschijnsel van de 'parallele diplomatie'. In het geval-Burundi/Rwanda leidde het tot fragmentatie van de internationale respons, terwijl de tegenstrijdige definities van de problematiek en de daaruit resulterende 'mismatch of responses' aanleiding gaven tot foutieve diagnoses. Deel III, 'Ending Violent Conflict: The Road to Settlement', behandelt o.a. het proces dat leidde tot de Namibië-Angola-regeling van 1988, het vredesproces in Cambodja en de 'Goede Vrijdag'-overeenkomst in Noord-Ierland. Dit deel bevat ook een bijdrage van Richard Holbrooke over het proces dat leidde tot de Dayton-vredesakkoorden, waarvan hij als Amerikaans onderminister van buitenlandse zaken de architect van was. Deel IV gaat over 'settlement and implementation' en bevat onder meer een artikel van de Noor Jan Egeland, die, in zijn hoedanigheid van staatssecretaris van buitenlandse zaken, een belangrijk aandeel had in het bereiken van de Akkoorden van Oslo tussen Israël en de PLO. In Deel V trekt de redactie enkele conclusies. Zij wijst op de uiteenlopende vormen van bemiddeling en benadrukt dat veel afhangt van het karakter, de bekwaamheid en de kennis van zaken van het leiderschap in bemiddelingspogingen. Naast inzicht in bemiddelingsprocessen verschaffen de 25 artikelen in deze bundel ook veel feitelijke informatie over de conflicten waarin werd bemiddeld. (F.v.d.B.)

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. De bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Rob Aspeslagh (R.A.), van Instituut Clingendael, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

Henrikki Heikka: Beyond the Cult of the Offensive. The Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region.

Helsinki/Berlijn: Ulkopoliittinen instituutti/Institut für Europäische Politik, 2000; 148 blz.; ISBN 951-769-114-9

De auteur gaat in deze studie nader in op de vroegere Sovjetrussische militaire cultuur en strategie, alsmede op de (niet onbeduidende) wijzigingen die daarin tijdens het nieuwe Russische regime zijn opgetreden. Hij analyseert wat hiervan de consequenties zijn voor de Noords-Baltische veiligheid. Zo tracht hij antwoord te geven op de volgende vragen: wat zijn de grote strategische doeleinden van de Russische nationale veiligheidselite en waarin onderscheiden die zich van de vroegere Sovjetrussische; hoe en door wie worden ze geconcipeerd; hoe worden ze in de praktijk gebracht; en wat zijn de implicaties van de evolutie van de Russische strategische cultuur voor de Noord-Baltische regio? Heikka constateert een veel grotere mate van realisme in de Russische benadering van internationaal-strategische machtsverhoudingen dan in de Sovjetrussische van weleer. 'Put simply, the Russian elite seems to be responding more to structural pressures arising from the shift in the international distribution of power than to imagined threats arising from a deficient ideology.' (blz. 91) Maar vooral het streven naar regionale hegemonie en naar een multipolaire wereld en balans levert gevaren op voor de veiligheid in de Baltische regio, die in internationaal-strategisch opzicht tot een soort 'grijze' zone tussen Rusland en het Westen is geworden. Volgens de auteur kunnen deze ambities, die zowel de Russische militaire als niet-militaire leiders onderschrijven, niet worden verzacht door uitbreiding van de NAVO met Noordse landen op een laag pitje te zetten. De Europese Unie is niet bij machte paal en perk te stellen aan bovengenoemde Russische strevingen, wegens het ontbreken van de politieke en institutionele instrumen-

ten nodig voor een 'credible military signalling'. Het lidmaatschap van de EU is daarom geen substituuut voor een NAVO-lidmaatschap. Er zijn dan ook voor de Baltische landen slechts twee opties: lid te worden van de NAVO, 'or to continue saying "nice doggie" and hope for the best'. Heikka is tevens van mening dat het belangrijkste argument voor het buiten de NAVO houden van de Baltische staten, nl. dat lidmaatschap de Russisch-Westerse betrekkingen negatief zou beïnvloeden, niet wordt ondersteund door wat we inmiddels weten over het Russisch strategisch denken. (F.v.d.B.)

Justus Veenman: Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop.

Assen: Van Gorcum, 2000; viii + 168 blz.; f 35,= (paperback) ISBN 90-232-3706-4

In Nederland volgt al een derde generatie Molukkers onderwijs of zij heeft dit al voor een deel verlaten. Daarin lopen zij voor op andere minderheden. Hun lange aanwezigheid heeft hun onderwijsachterstand en maatschappelijk problematische positie echter niet weggenomen. Deze twee bevindingen vormen aanleiding voor het onderzoek onder deze bevolkingsgroep. De probleemstellingen van Veenman zijn: 'Wat is de maatschappelijke positie van de derde-generatie Molukse jongeren in Nederland?', en 'Hoe verhoudt deze positie zich tot die van de eerste- en tweede-generatie Molukkers in Nederland?' De onderzoeker hanteert de methode van een selecte steekproef in elf gemeenten waar zich Molukse gemeenschappen bevinden. Het aantal respondenten bedraagt 1.186 personen in de leeftijd tussen 15 en 65 jaar. Na de inleiding, waarin de onderzoeksmethode wordt uiteengezet, volgen twee algemene hoofdstukken over de maatschappelijke integratie van Molukkers en hun demografische kenmerken. In hoofdstuk 4 begint de rapportage van het onderzoek met een hoofdstuk over het onderwijs, gevolgd door paragrafen over arbeid en inkomen, sociaal contact en sociale

afstand, en normatieve oriëntatie en identiteitsvorming. Het onderzoeksverslag wordt afgesloten met een algemene beschouwing over maatschappelijke integratie en het integratiebegrip. De uitkomsten van het onderzoek zijn niet bepaald hoopgevend. In het voorlaatste hoofdstuk gaat Veenman in op de al door de commissie-Verwey-Jonker (1959) bij Molukkers gesignaleerde ambivalentie ten opzichte van de westerse cultuur. Het advies van deze commissie leidde ertoe dat de woonoorden (feitelijk kampen) werden opgeheven, waarvoor collectieve huisvesting in open woonwijken in de plaats kwam. De conclusie van dit hoofdstuk is dat de zelfidentificatie nog overwegend traditioneel is. Ze vertoont ook nauwelijks een samenhang met de sociaal-economische integratie. Er is wel sprake van sterke sociale integratie binnen de eigen gemeenschap, maar ook van een zekere sociale afstand tot de Nederlandse samenleving. Op basis van de integratietheorieën – de 'three generation assimilation cycle' – zou de derde generatie Molukse jongeren verder moeten zijn in het proces van integratie dan zij op grond van het onderzoek is. Het onderzoek geeft het beeld van een stagnerende integratie. Een verklaring vindt Veenman in het uitgangspunt van 'selectieve integratie': naar gelang de eigen wensen en behoeften, kan gekozen worden voor één van drie niveaus van integratie: sociaal-economische, sociale en normatieve integratie. Veenmans onderzoek verheldert de positie van Molukse jongeren in Nederland. Het is goed onderzoek, omdat het belangrijke vragen oproept. Deze nopen niet alleen tot verder onderzoek, maar ze vragen ook om zelfreflectie over de houding van autochtone Nederlanders ten opzichte van Molukse jongeren. Belangstelling voor hun zaak en meer aandacht voor de situatie van hun familie in de Molukken dienen ook zonder verder onderzoek opgebracht te worden. In algemene zin is het onderzoek van Veenman interessant. Het brengt de gangbare sociale integratietheorieën naar voren en bevindt deze te licht als verklaring voor de rem op hun integratie. (R.A.)

