

INTERNATIONALE

Spectator

Catastrofaal en klassiek terrorisme

Recht op zelfverdediging legitimeert oorlog

**Opwarming van de aarde:
wetenschappelijk of politiek correct?**

Terugblikken op WTO-conferentie in Qatar

Bosnië-Herzegovina in de puberteit

Jaargang 56, nr 1, januari 2002

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 te Brussel.

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

Verschijnt 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,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)

Buitenland:

Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.

Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

Inhoud januari 2002

JAN MELISSEN

Multilaterale top is over zijn hoogtepunt heen 1

TERRORISME EN DE SCHIJN VAN HET NIEUWE

MARIANNE VAN LEEUWEN

Catastrofaal terrorisme en niet-conventionele wapens 4

ROB DE WIJK

'11 september' en de nieuwe wereldorde 9

DICK A. LEURDIJK

De strijd tegen het internationale terrorisme en het recht op zelfverdediging 14

BROEIKASEFFECT EN POLITIEK

HERMAN VAN DER WUSTEN & TON NIEROP

Klimaatverandering en politieke orde 17

HANS H.J. LABOHM & DICK THOENES

Scepsis inzake opwarming van de aarde 25

WERELDHANDEL EN ETHIEK

EDWIN VAN DE HAAR

Handel en sociale ontwikkeling 32

JAN ORBIE

Naar een nieuwe handelsronde: een evaluatie van de WTO-conferentie in Doha 39

EVA NIEUWENHUYLS

Rapportageplicht stimuleert multinationals tot verantwoord ondernemen 45

SEBASTIAAN VAN DER HIJDEN

Bosnië-Herzegovina op weg naar volwassenheid 50

RESPONS

E.Y.HOOIJMAAIJERS

Islam en terrorisme: over valse verbanden 57

REPLIEK

HANS JANSEN

59

NIEK KONING & CEES VEERMAN

Kanttekeningen bij dr Kols kruistocht tegen het landbouwbeleid 59

BOEKBESPREKINGEN

H.W.VAN SANTEN OVER

Bestrijding van oorlog in Europa 62

FABIO POELHEKKE OVER

Praktijk van beleid van een halve eeuw ontwikkelingssamenwerking 64

BOEKAANKONDIGINGEN

67

SUMMARIES

69

Multilaterale top is over zijn hoogtepunt heen

JAN MELISSEN

DE MULTILATERALE TOPCONFERENTIE HEEFT OVER populariteit niet te klagen. Tot in de jaren zeventig werden de belangrijkste internationale gebeurtenissen in de regel bijgewoond door ministers van Buitenlandse Zaken in plaats van regeringsleiders en staatshoofden. Daar is de afgelopen kwart eeuw vrij snel verandering in gekomen. De multilateralisering die gepaard is gegaan met de toenemende interdependentie tussen staten, heeft de multilaterale topconferentie tot een niet weg te denken fenomeen in het diplomatieke landschap gemaakt. De top heeft ook meegesurft op de golven van het globaliseringsproces: de verbreiding van de multilaterale top is niet beperkt gebleven tot de grenzen van wat tijdens de Koude Oorlog de Atlantische wereld werd genoemd. Ook in andere 'voorbije werelden', zoals de Derde Wereld en de vroegere communistische wereld, is de conclusie getrokken dat de aanpak van grensoverschrijdende problemen door multilaterale samenwerking niet om de top heen kan.

De multilaterale top heeft natuurlijk een aantal potentieel belangrijke functies. Hij kan politieke leiders onder meer ter educatie over internationale vraagstukken dienen: politici kunnen elkaar direct leren kennen en wederzijds polsen over allerlei aangelegenheden. Voor zover er sprake is van onderhandelingen, stelt de datum van de top een duidelijke *deadline* voor diegenen die de top voorbereiden. Ook biedt de bijeenkomst de mogelijkheid tot het houden van bilaterale bijeenkomsten in de marge van de top. Bovendien leent de top zich beter voor koppeltransacties dan onderhandelingen op het lagere, niet-politieke niveau.

Toch hoeven we er niet omheen te draaien dat de *serial summit* als vast ritueel van de internationale politiek steeds meer een *drug* is geworden. Multilaterale samenwerking kan vaak heel goed zonder de top. Niet de top zelf, maar de vanzelfsprekendheid waarmee deze diplomatieke methode bijna als automatisme uit de kast wordt gehaald, vormt een storende weeffout in het steeds verder uitdijende mul-

tilaterale bestel. Internationale organisaties en andere bovenstatelijke samenwerkingsverbanden zouden zonder het overdreven gebruik van topconferenties weliswaar wat aan zichtbaarheid moeten inleveren. De beperkte middelen die het diplomatiek apparaat van staten in een steeds veeleisender wereld ter beschikking staan, zouden echter veel doelmatiger kunnen worden aangewend met minder van dergelijke bijeenkomsten. De proliferatie van multilaterale topconferenties moet geen gelijke tred houden met de steeds verder uitdijende multilateralisering. Vroeg of laat zullen politieke leiders die conclusie ook moeten trekken.

Wie op de afgelopen jaren en zeker op het turbulente jaar 2001 terugblijkt, kan - nuttige topontmoetingen ten spijt - moeilijk tot een andere conclusie komen dan dat de multilaterale top als diplomatieke methode over zijn hoogtepunt heen is. Veel multilaterale toppen hollen, om te beginnen, zichzelf langzaam maar zeker uit tot *talking shops*. Of het nu om de OVSE gaat, de G-8 of de Rio Groep, de top genereert een internationale 'verklaringencultuur' die een werkelijkheid suggereert die de meeste stervelingen (als ze al slotcommuniqués zouden lezen) nauwelijks herkennen. Met een overvloed aan *summits* binnen bepaalde regio's en overlappingsen tussen internationale organisaties wordt het soms lastig duidelijk te maken dat er dringende zaken op tafel liggen. Zo zien sommige Latijnsamerikaanse leiders elkaar alleen al in multilateraal verband gemiddeld meer dan vier keer per jaar. Op de Iberisch-Amerikaanse top in Lima in oktober 2001 is maar besloten om zonder colbertjasje en stropdas - *en mangas de camisa* - over te schakelen op een wat meer achterovergeleunde stijl van conversatie. Maar ook in ons deel van de wereld lijkt de multilaterale top aan inflatie onderhevig. Europese leiders zien elkaar nog veel vaker. De Europese Raad is als gezicht en energieke motor van de EU in zijn soort een schoolvoorbeeld, maar hoe moeten we ons na de 'Big Bang' van toetreding van een tiental nieuwe lidstaten

discussie en besluitvorming op een Europese top met 25 regeringsleiders voorstellen? NAVO-topconferenties, op zich zelf al overbodig naast de Noordatlantische Raad, waren altijd al een vrij rituele en symbolische aangelegenheid. Een ronde tafel met 28 in plaats van 19 stoelen voor de lidstaten zal na Praag 2002 waarschijnlijk niet zo'n groot verschil maken.

Hoe log en bureaucratisch zo'n internationaal circus kan worden, toont de G-8, die steeds vaker bron is van cynische commentaren. De Belgische premier Guy Verhofstadt heeft onlangs zelfs voorgesteld de G-8 van rijke landen te vervangen door een 'ethische' G-8 van bestaande regionale groeperingen van elk continent. De G-8 heeft nog wel de charme van een echte discussie, waarin zelfs een zekere mate van flexibiliteit zit. De choreografie van de top wordt echter zo zorgvuldig voorbereid, dat eigenlijk alleen de grootscheepse organisatie en de top als *media event* in het oog springen – en dat niet duidelijk wordt waar de discussie bij de open haard over gaat. Daar gebeurt meestal ook weinig verrassends. Onverwachte internationale gebeurtenissen aan de vooravond van de top daargelaten, is alles vóór de ontmoeting van de leiders der rijkste landen al in kannen en kruiken. Daarin ligt ook de diplomatieke paradox van de multilaterale top besloten: naarmate de top meer berust op minutieuze voorbereidingen door 'sherpas', diplomaten en experts, hebben deze professionals een grotere invloed op de inhoud van diplomatie op het hoogste niveau. Door de vermenigvuldiging van de top neemt de invloed van diplomaten en andere experts eerder toe dan af, vooral bij kwesties van *low politics*. De vele bijeenkomsten houden intussen de schijn op dat politieke leiders als hoogste vertegenwoordigers van hun land persoonlijk greep houden op de steeds complexere wereld om hen heen. Waar zijn leiders anders voor?

Daarnaast tonen politieke leiders weliswaar nog weinig tekenen van *summit fatigue*, maar de top heeft niet langer dezelfde propagandawaarde als een aantal jaren geleden. Gebeurtenissen van de afgelopen jaren, maar vooral die van 2001, maken duidelijk dat de top, en alles wat de top aankleeft, zich ook tegen de leiders kan keren. Het anti-globaliseringsprotest is een verrassende ontwikkeling. Tot voor kort was het ondenkbaar dat topconferenties zoveel negatieve publiciteit zouden kunnen genereren als nu het geval is. De pers is er immers om mooie plaatjes van de politici te schieten, te registreren wat er wordt besproken en aldus verslag te doen van politiek spektakel op topniveau. De aanwezigheid van duizenden journalisten is niet ongewoon op een multilaterale top. Daar weet een beetje politicus als zorgvuldig calculerend *stage manager* goed raad mee. Maar duizenden demonstranten zijn een ander verhaal. De multilat-

erale top blijkt ook voor pressiegroepen en protestbewegingen een blikvanger bij uitstek; het bonte gezelschap van anti-globalisten heeft dat in ieder geval goed begrepen. Ze kunnen de media, steeds meer verveeld door de voorspelbaarheid van de top zelf, uitstekend gebruiken voor het communiceren van hun eigen boodschap. Hier ligt wel een uitdaging, want niemand heeft behoefte aan een herhaling van het oproer van 1999 in Seattle (WTO), of de volstrekt uit de hand gelopen toestanden in Gotenburg (Europese Raad) en Genua (G-8).

De locatie van de top, is aldus een probleem geworden. Het vinden van een geschikte plek voor een topconferentie is een vertrouwde kwestie in de internationale diplomatie. Vooral bij bilaterale topontmoetingen tussen rivalen kan overeenstemming over de locatie een belangrijk onderwerp zijn bij de vooronderhandelingen. Het zoeken naar een alternatieve plaats van samenkomst *om redenen van openbare veiligheid* laat echter een heel andere dimensie van het touwtrekken over de juiste plek zien. Afgelegen plekken komen weer in de mode. Daarmee wordt een oude traditie opgepakt. Zo ontmoetten Edward IV en Louis XI elkaar in 1475 op een vlot in het midden van een rivier en spraken Napoleon en de Paus af op een modderig landweggetje in Frankrijk. De Amerikaanse president Roosevelt had een duidelijke voorkeur voor ontmoetingen met zijn bondgenoten op de wereldzeeën en Hitler en Franco ontmoetten elkaar in een treinwagon in de Pyreneeën. Aan het begin van de 21^{ste} eeuw heten de afgelegen plekken Doha in Qatar (WTO, 2001) en Kanaskis Country in de Canadese Rocky Mountains (G-8, juli a.s.). Hun geografische ligging vormt een ernstige belemmering voor ongewenste pottenkijkers en herrieschoppers - een voordeel dat het Wereld Sociaal Forum van deze maand in Porto Allegre wellicht niet biedt. Staten hebben goede redenen zich zorgen te maken over de openbare orde. Vroeger stonden politici in de rij om als gastland van een multilaterale top op te mogen treden, nu is de vrees voor negatieve publiciteit rondom een top levensgroot. Met de ervaring van de ravage in Genua is het dan ook gemakkelijk voor te stellen hoe huiverig de Italiaanse regering aankijkt tegen de handhaving van rust en orde rond de VN-Wereldvoedselconferentie.

Alle aan ons voorbij trekkende toppen ten spijt, lijkt de betekenis van de topconferentie dus af te nemen in het steeds intensiever multilateraal diplomatiek verkeer, terwijl de hoofdrolspelers ze als propagandawapen moeten delen met onwelkome gasten. De veiligheidsmaatregelen zijn draconisch geworden. Voor de G-8 in Genua is zo'n 19 miljoen dollar aan veiligheidsmaatregelen uitgegeven. Daar komt ten slotte bij dat '11 september' zijn effect op de diplo-

matie aan de top niet heeft gemist. Na de kamikazeaanval in New York zat de schrik er goed in: ineens werd duidelijk hoe kwetsbaar een verzameling politieke leiders is op een lang tevoren bepaalde plaats van samenkomst. Met het oog op de veiligheid van de *summiteers* werden de Gemenebest-top (Brisbane) en de VN-Wereldvoedselconferentie (Rome) gauw afgelast.

Van deze beleidspaniek is men snel hersteld. Het antwoord is: nog meer veiligheidsmaatregelen. Vooral multilaterale bijeenkomsten waaraan de Amerikaanse president deelneemt, zullen vanaf nu plaatsvinden in ware oorlogszones. Als de APEC-conferentie van oktober jongstleden een voorproefje was van wat komen gaat, dan is de militarisering van dergelijke toppen een feit. De prozaïsche werkelijkheid van de veiligheidsmaatregelen in Shanghai zou een filmscript niet misstaan. De letterlijke verzegeling van de conferentiezone en totale afgrenzing van de stad – te land, te water, in de lucht, ondergronds, per post, zelfs het

woon-werkverkeer verdween voor de duur van de conferentie uit het stadsbeeld – plaatsten de top in quarantaine. Wat blijft er op deze manier over van het prestigieuze samenzijn van politieke leiders, de hoogste democratische vertegenwoordigers van een verlichte internationale gemeenschap? Regeringsleiders zouden moeten aanvaarden dat de multilaterale top als diplomatiek instrument onder druk staat en dat dit middel spaarzamer dient te worden gebruikt, al was het alleen maar in het belang van diplomatieke doelmatigheid. Probleem is dat zoiets van hoofdrolspelers met enorme ego's vraagt dat ze zichzelf minder prominent op de voorgrond plaatsen. Daarvoor zou het misschien nog gekker moeten worden, maar de hoogtijdagen van de multilaterale top zijn wel voorbij.

Over de auteur

DR. J. MELISSEN is hoofd van de Afdeling Opleidingen aan het Instituut Clingendael en associate editor van *Diplomacy & Statecraft*.

Catastrofaal terrorisme en niet-conventionele wapens

MARIANNE VAN LEEUWEN

DE AANSLAGEN VAN 11 SEPTEMBER JL. HEBBEN BIJ EEN breed, verontrust publiek de vraag doen rijzen of de wereld is geconfronteerd met een ongekend bloed-dorstige en tegelijkertijd heel moeilijk te doorgronden vorm van ideologisch geïnspireerde gewelddadigheid die in wezenlijke opzichten afwijkt van oudere, 'vertrouwde' vormen van terrorisme. Deze bange vraag is nog beklemmender geworden toen na 11 september met miltvuur besmette poststukken begonnen te arriveren bij enkele journalisten en vooral bij vertegenwoordigers en gebouwen van de federale overheid in de Verenigde Staten. Een bijzonder griezelige Nieuwe Wereld leek zich te hebben aangediend.

De genoemde gebeurtenissen zijn zeker angstaanjagend, vooral door hun omvang en theatrale, 'film-bare' karakter (in het geval van de aanslagen op New York en Washington) en door de inzet van niet-conventionele middelen (in het geval van de miltvuurbrieven). Toch, zo wordt in dit stuk betoogd, passen zij in een patroon dat al enige tijd in ontwikkeling is. Ze zijn ook, ondanks hun abnormale karakter, niet zo ondoorgrondelijk als op het eerste gezicht zou kunnen lijken.¹ Ter uitwerking van deze redenering wordt begonnen met een korte vergelijking tussen klassiek en catastrofaal terrorisme.

Klassiek terrorisme

Traditioneel zijn er drie hoofdmotieven voor terrorisme aan te geven: nationalistische of etnische ambities, gericht op vestiging van een onafhankelijke staat op eigen ('historisch') grondgebied; extreem linkse of extreem rechtse opvattingen; of godsdienstige desiderata die door veel mensen als extreem worden onderkend. Mengvormen komen vaak voor, in het bijzonder van nationalistische motieven aan de ene kant en religieuze of extreem linkse dan wel extreem rechtse motieven aan de andere. De Ierse en Palestijnse vraagstukken leveren daar de nodige voorbeelden van.

Traditionele, 'klassieke' terroristen, zo luidt de vuistregel, richten zich tactisch op dreiging met geweld, niet op het maken van veel slachtoffers. Ze

streven naar publieke aandacht en sympathie voor hun zaak, ze eisen hun daden dan ook nadrukkelijk op en zoeken daartoe gericht contact met de media. Linkse of rechtse extremisten proberen nogal eens aan te tonen dat de zittende politieke macht niet in staat is de veiligheid van de burgers te beschermen. Ze streven er in dat verband ook wel naar de overheid te provoceren tot het nemen van ondemocratische maatregelen in de strijd tegen terrorisme, in de hoop zo actieve steun van de bevolking te werven en het zittende regime zonder disfunctioneel bloedvergieten te ondermijnen en te verdrijven. Hun tactiek is, anders gezegd, het veroorzaken van maatschappelijke chaos, niet het plegen van massamoord.

Vooraf door nationalisme geïnspireerde terroristen streven uiteindelijk dikwijls naar onderhandelingen met hun tegenstanders, die ze wel verfoeien maar niet verachten. Hun eerste bod in het onderhandelingsproces kan dan wel vaak extreem zijn, maar ze zijn niet zelden uiteindelijk toch tot compromissen en concessies bereid. Soms leidt dit proces ten slotte, langs natuurlijke, min of meer vreedzame weg, tot omwenteling van het politiek systeem in een land. Zo kan er ook in de publieke opinie een dynamiek worden waargenomen, waarbij 'terroristen' kunnen veranderen in 'vrijheidsstrijders' en uiteindelijk in 'staatslieden'. Het voorbeeld van Nelson Mandela is in dit opzicht het duidelijkst.²

Catastrofaal terrorisme

De aanslagen van 11 september hebben wel elementen van traditioneel terrorisme, maar passen toch het best in een eigen categorie, die kortweg met de term *catastrofaal terrorisme* kan worden aangeduid en die ook kan worden opgevat als een vorm van asymmetrische oorlogvoering. Vroege catastrofale aanslagen zijn al vanaf de jaren '80 te ontdekken. Het meest spectaculaire voorbeeld is de moedwillig veroorzaakte ontploffing van een Amerikaans lijntoestel boven de Schotse plaats Lockerbie. Catastrofaal terrorisme is echt tot wasdom gekomen in de jaren '90. Beruchte voorbeelden zijn: de eerste aanslag op het Wereld

Handelscentrum in New York van 1993; de aanslag op de metro van Tokio van voorjaar 1995; de aanslag op het Murrah Federal State Building in Oklahoma City van hetzelfde jaar; en de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es-Salaam van augustus 1998.

Daders van catastrofale aanslagen proberen ter verwezenlijking van ideologische doeleinden zoveel mogelijk slachtoffers te maken. Hun aanslagen zijn niet bedoeld als opmaat tot onderhandelingen. Zij beschouwen zich verwickeld in een totale oorlog met een vijand die militair-technisch veel sterker is dan zijzelf, maar tegelijk moreel onvergelijkelijk minderwaardig, om niet te zeggen verdoemd. In het geval van radicaal islamitische aanslagplegers is de oorlog dikwijls al verklaard, zoals kan blijken uit de uitlatingen van Osama Bin Laden over de noodzaak tot Heilige Oorlog tegen ongelovige (Amerikaanse; Israëlische) heerschappij of invloed over islamitisch land. Daarna hoeft niet elke oorlogshandeling nadrukkelijk te worden toegelicht. Aanslagplegers nemen mede daarom dan ook nauwelijks de moeite hun aanslagen bij de vijand op te eisen of toe te lichten. Wel is de doelwitkeuze onthullend, en goed beschouwd zelfs ook voor de tegenpartij tamelijk 'vanzelfsprekend'. Het kan daders van catastrofale aanslagen weliswaar weinig schelen wat de nationaliteit, sekse, leeftijd, of zelf godsdienst van hun slachtoffers is, maar hun keuze van te treffen bouwwerken is bijna altijd heel gericht en sterk symbolisch. Tot nu toe is het in verreweg de meeste gevallen gegaan om symbolen van Amerikaanse militaire of economische macht in de wereld. De oorlog is soms uitdrukkelijk verklaard - zie bijvoorbeeld fatwa's van Osama Bin Laden over de Heilige Oorlog (*jihad*). Een nieuw aspect aan de gevolgen van de aanslagen van 11 september is dat nu ook de uitgedaagde Amerikaanse overheid op zijn beurt de oorlog aan zijn terroristische tegenstanders heeft verklaard en de strijd althans ten dele - in Afghanistan - ook op oorlogsniveau is aangegaan.

De Amerikaanse overheid heeft niet alleen te maken gekregen met catastrofale aanslagen van radicaal-islamitische zijde. Het voorbeeld van Timothy McVeighs aanslag op het Murrah gebouw in Oklahoma City toont aan dat de regering van de Verenigde Staten ook catastrofale acties door extremisten van eigen bodem niet kan uitsluiten. In het land bestaan nogal wat aanhangers van gewelddadige rechts-extremistische, racistische, soms ook fundamentalistische christelijke opvattingen die zich met overgave tegen de federale overheid keren. Hun individualisme en afkeer van overheidsinmenging zijn verworpen tot een karikatuur van *frontier*-idealisme. Hun optreden kan zeer gewelddadig zijn, maar is tegelijkertijd zelden

grootschalig. Niettemin toont het voorbeeld van Timothy McVeigh dat wat de omvang betreft uitzonderingen hier de regel kunnen bevestigen. McVeigh leunde overigens eerder tegen de net aangeduide kringen aan dan dat hij er werkelijk deel van uitmaakte. Volgens zijn biografen was hij bijvoorbeeld niet (echt) racistisch en ook niet fanatiek godsdienstig. Wel had hij een enorme haat opgebouwd tegen de federale overheid. McVeigh had een eervolle militaire loopbaan achter zich en zag zich (door 'de overheid') gefrustreerd in zijn pogingen deze loopbaan verder voort te zetten. Door een reeks voorvallen, waaronder in het bijzonder het dodelijk hardhandige optreden van de Federal Bureau of Investigation tegen de Branch Davidians - een anti-gouvernementele religieuze sekte die zich verschanst had in de Texaanse plaats Waco - kwam McVeigh tot de slotsom dat de federale overheid de vijand was van het Amerikaanse volk, die te vuur en te zwaard bestreden moest worden. Hij had er geen enkele behoefte aan met 'Washington' waar dan ook over te onderhandelen. Hij wilde de overheid straffen en zijn medeburgers de ogen openen voor de ware aard van de federale regering.

De aanslag in Tokio uit 1995 had niet de Amerikaanse maar de Japanse overheid als doelwit. Hij was duidelijk gericht op grootschalig dodelijk effect. Hij werd niet opgeëist, laat staan gebruikt als eerste stap tot onderhandelingen. De aanslagplegers gebruikten een in eigen laboratoria vervaardigd, niet conventioneel en potentieel op grote schaal dodelijk middel: het zenuwgas sarin. De daders hoorden tot de curieuze Aum-sekte die, onder leiding van Shoko Asahara, Armageddon predikte in de vorm van een nucleaire wereldoorlog tussen de Verenigde Staten en andere grote mogendheden. De weinige overgeblevenen van de Dag des Oordeels, onder wie naar verwachting een hoog percentage Aum-leden, zouden de wereld naar de inzichten van de Aum-leiding kunnen inrichten. Zoals vaker het geval bij apocalyptische bewegingen, werd het leiderschap ongeduldig en gaf daarom opdracht tot de vervaardiging van niet conventionele massale vernietigingswapens teneinde het aanbreken van de grote dag te kunnen bespoedigen. In tegenstelling tot terroristische cellen was Aum zeer hiërarchisch opgebouwd, deed openlijk aan ledenwerving onder de neus van de vijand, wist ook inderdaad tienduizenden leden te werven, en had de beschikking over zeer ruime financiële middelen. Politie-onderzoek na de aanslagen wees uit dat sekteleiden hadden gewerkt aan de vervaardiging van een aantal biologische en chemische middelen en bovendien pogingen hadden ondernomen in GOS-staten kernwapens uit het oude sovjetarsenaal aan te schaffen. Naar het oordeel van deskundigen vielen de resultaten, afgezet tegen het gegeven dat grote en

vasthoudende inspanningen waren verricht door goed geschoolde specialisten-Aumleden, technisch tegen. Het aantal slachtoffers bleef in elk geval tot rond de tien beperkt.

Catastrofaal terrorisme en niet-conventionele wapens

Het voorbeeld van Aum onderstreept de logica van de gedachtengang dat 'catastrofale daders', die immers streven naar een hoog aantal slachtoffers, graag gebruik zullen maken van niet-conventionele middelen, vanwege het veronderstelde grootschalig dodelijke effect. De aanslagen van 11 september hebben stellig nog weer eens gedemonstreerd dat daders van dit kaliber geen enkele morele of humanitaire rem hebben om tot massamoord over te gaan. Daarnaast is het een sombere gedachte dat wetenschappelijke en technische kennis over de karakteristieken en produktiemethoden van niet-conventionele middelen minder exclusief zijn geworden. Toch passen de nodige nuanceringen en voorbehouden ten aanzien van de mogelijkheden en drijfveren die 'catastrofale terroristen' zouden kunnen hebben voor inzet van nucleaire, chemische of biologische middelen.

B is niet C is niet N

Vooraf moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot wat nogal eens voetstoots wordt aangenomen, nucleaire, biologische en chemische ('NBC') wapens in hun kenmerken en uitwerking niet over een kam geschoren kunnen worden. Niet alle niet-conventionele middelen sorteren bijvoorbeeld makkelijk een massaal dodelijk effect. Het doen exploderen van een nucleaire bom heeft beslist andere gevolgen dan het verspreiden van salmonella in een cafetaria. Sommige middelen maken wel (tijdelijk) ziek of leveren permanent letsel op, maar zijn zelden dodelijk. Andere zijn zo lethaal dat omgang ermee ook voor aanstaande daders buitengewoon hachelijk is. Sommige middelen zijn moeilijk te produceren, andere veel makkelijker. Sommige middelen zijn veel makkelijker bij een doelwit te brengen, andere veel minder makkelijk. Zo is naar verluidt het vervaardigen van een effectieve aërosol van bepaalde biologische middelen vrij lastig. Sommige middelen kunnen volgens wapendeskundigen door niet-statelijke actoren vervaardigd worden zonder dat het produktieproces snel zal opvallen aan de buitenwacht. De grondstoffen zijn in zulke gevallen vrij makkelijk en vrij onopvallend te verkrijgen en de vervaardiging van de wapens kan in een betrekkelijk beperkte en wellicht ook niet heel specialistisch toegeruste werkruimte geschieden. Produc-

tieprocessen voor andere (in het bijzonder nucleaire) middelen zouden sneller in het oog (horen te) lopen. Ook *binnen* elk van de drie categorieën bestaan in dit soort opzichten belangrijke verschillen.

Productie, koop of diefstal

Er zijn verscheidene plekken op de wereld (waaronder de Verenigde Staten) waar niet-conventionele strijdmiddelen worden vervaardigd. Daarmee bestaat in elk geval theoretisch de mogelijkheid dat daar zulke middelen kunnen worden gekocht of ontvreemd, of dat er deskundigheid kan worden ingehuurd. Vooral de landen van de voormalige Sovjetunie hebben in dit opzicht een slechte reputatie, hoewel er tot nu toe toch niet veel harde bewijzen naar buiten zijn gebracht dat er in die landen metterdaad gevaarlijke lekken zijn opgetreden. Wat vaker is sprake geweest van mislukte pogingen tot aankoop van *hardware* of kennis in GOS-landen.

Hoe dit ook zij, voorshands lijkt koop van materiaal en kennis voor terroristen de meest voor de hand liggende mogelijkheid om aan *high tech*-middelen te komen. Zeker als ze in autonoom opererende kleine cellen zijn georganiseerd, kan verondersteld worden dat het lastig voor hen zal zijn zelf middelen te produceren van goede kwaliteit en in relevante kwantiteit. Dat is overigens geen reden tot optimisme voor toekomstige ontwikkelingen. Ten aanzien van chemische en vooral van biologische agentia geldt dat de kennis en de vaardigheden om ze te vervaardigen veel minder exclusief zijn geworden dan ze zo'n twintig, dertig jaar geleden waren en mogelijk snel nog verder zullen populariseren. In dit verband wordt dikwijls een hoogst schadelijke rol toegekend aan internet. Daar zouden alle relevante details voor de vervaardiging van 'NBC'-wapens te vinden zijn, inclusief de adressen van toeleveranciers van onderdelen. Dat roept toch wel de vraag op waarom er, als dit zo makkelijk ligt, de afgelopen jaren van die veronderstelde kennis en kunde niet veel frequenter gebruik is gemaakt. Wellicht zijn de internetgegevens toch niet voldoende informatief, of blijkt het lastig de op internet aangedragen theorie van wapenvervaardiging in praktijk te brengen. Maar zelfs als de rol van internet in deze zou worden overschat, dan geldt toch dat allerlei relevante wetenschap en technologie in vrij snel tempo binnen bereik van velen zijn gekomen of aan het komen zijn. Zo wordt technologie van genetische manipulatie - die veel heilzame toepassingen kent, maar ook voor biologische wapenfabricage kan worden ingezet - inmiddels aan vele universiteiten over de hele wereld gedoceerd aan duizenden studenten (van wie uiteraard verreweg de meesten geen enkel kwaad in de zin hebben. Een enkeling kan

evenwel genoeg zijn). Sombere overweging is daarnaast dat terroristen van catastrofale aanslagen kunnen proberen ook zónder dat zij zelf over N-, B- of C-middelen beschikken, toch niet-conventionele aanslagen met grootschalig dodelijk gevolg te plegen. Het saboteren of bombarderen van kernreactoren, chemische fabrieken of opslagplaatsen kan immers vérstreckende gevolgen hebben, en doelwitten in deze categorie zijn in de westerse wereld niet zo moeilijk te vinden. Overigens deden al in de jaren '70 scenario's de ronde over conventionele aanslagen op kernreactoren.

Over de vorderingen van Osama Bin Laden op het pad naar NBC-wapens bestaat intussen veel speculatie, maar nog weinig concreet bewijs. Amerikaanse woordvoerders hebben herhaaldelijk gewaarschuwd dat Bin Laden streeft naar verwerving van niet-conventionele wapens. Verklaringen van oud-medewerkers van de terroristenleider bevestigden deze ambities, zonder echt te verhelderen hoe het staat met de technische vermogens van Bin Ladens aanhangers om zulke wapens te fabriceren. Bin Laden heeft op de publiekelijk geuite Amerikaanse zorg onlangs³ ingespeeld door een klassieke afschrikkingsredenatie wereldkundig te maken: als de Amerikanen het zouden wagen zijn medestanders in Afghanistan aan te vallen met nucleaire of chemische wapens, dan zou hij hen met gelijk munt betalen. Welbeschouwd zegt dit dreigement niets over Bin Ladens daadwerkelijk vermogen. Zolang immers de Amerikanen zich tot conventionele middelen beperken - en er is weinig aanleiding aan te nemen dat ze dat niet zullen doen - hoeft Bin Laden niets te bewijzen, maar kan hij wel geloofwaardig dreigen. Ook andere suggesties, aanwijzingen en concrete vondsten omtrent Bin Ladens niet-conventionele wapenplannen zijn tot nu toe, althans voor zover ze publiek zijn toegelicht, weliswaar verontrustend, maar niet van een doorslaggevende overtuigingskracht. Toen in november de Talibaan Kabul hadden ontruimd, verschenen in verscheidene media berichten over relevante vondsten van instructiemateriaal en mogelijke werkplaatsen in deze stad. Toch kon, bijvoorbeeld, de afbeelding die als 'chilling evidence' werd gepubliceerd voor vermeende plannen tot verspreiding van antrax boven New York vanuit een luchtballon toch werkelijk niet doorgaan voor een serieuze constructietekening. Ze bewees een wens, niet een capaciteit.⁴ Al met al is er over de concrete status van Bin Ladens niet-conventionele wapenplannen nog steeds veel onduidelijk. Tot nu toe heeft hij in elk geval nog geen daden bij zijn hoogst verontrustende woorden gevoegd. Of toch wel? Die mogelijkheid is wel geopperd naar aanleiding van de epidemie van antraxpost in de Verenigde Staten.

Miltvuur per brief

Aan de aanslagen op New York en Washington van 11 september en de erop volgende epidemie van met miltvuur besmette brieven valt vooral op dat de catastrofale aanslag gepleegd werd met zeer eenvoudige middelen (stanleymessen; lijntoestellen; en de dodelijke en suicidale doelgerichtheid van de daders). De miltvuurbrieven passen daarentegen paradoxaal genoeg veel meer in de traditie van klassiek terrorisme. Het middel is zeer beangstigend, maar - tenminste zoals het nu is toegepast - zeker niet dodelijk op grote schaal. Miltvuur is niet besmettelijk. Het kan wel als massaal-vernietigingswapen worden ingezet, maar dat zou dan in veel grotere doses moeten gebeuren (wellicht inderdaad per luchtballon?), en niet per post. Het effect van de brieven was niet massale destructie, maar massale disruptie. Dat gebruik heeft de vraag opgeroepen of de daders wel in kringen van Al Qa'ida gezocht moeten worden. Dat ook andere groeperingen het op de Amerikaanse overheid - al met al de belangrijkste ontvanger van de werkelijk besmette brieven - voorzien kunnen hebben, is hierboven al betoogd. Bovendien mag, getuige de actie van Timothy McVeigh, ook zeker niet worden uitgesloten dat de dader onafhankelijk en alleen geopereerd heeft. De FBI zou, aldus persberichten, inmiddels een Amerikaanse laborant verdenken, met toegang tot sensitief materiaal en met een enorme haat tegen de overheid als drijfveer.

Mogelijke motieven voor en tegen inzet

Tegenover de net geschetste onheilspellende scenario's kan nog steeds de vraag worden gesteld waarom terroristen, in het bijzonder daders van catastrofale aanslagen, niet al veel vaker naar een B- of C- of N-wapen hebben gegrepen. Dat de verklaring in technische problemen kan liggen, is hierboven al zeer schetsmatig aangegeven, maar er valt nog wel iets meer over te zeggen.

Zo valt te beargumenteren dat ook uiterst meedogenloze terroristen niet-conventionele middelen als massavernietigingsmiddel toch vooral op lange afstand zullen willen inzetten en dat de uitwerking wat hen betreft beheersbaar moet zijn. Het is immers voor 'normale' mensen moeilijk voorstelbaar dat zelfs de meest radicale terroristenleider victorie zal willen kraaien boven het massagraf van zijn eigen aanhang en zijn eigen beoogde onderdanen. Als deze wellicht veel te bekrompen redenatie klopt, dan valt hier een beperking op de wapenkeuze uit af te leiden. De inzet van heel besmettelijke ziekten ligt dan, bijvoorbeeld, logischerwijs niet voor de hand. Als, bij voorbeeld, de pokken worden 'uitgezet' in de Verenigde Staten, zal

de ziekte immers in korte tijd Saoedi-Arabië, Pakistan, Maleisië, Indonesië en zelfs Afghanistan kunnen bereiken, met mogelijk massale sterfte als gevolg. Een andere belemmering voor potentiële aanslagplegers zou de overtuiging kunnen zijn dat grote mogelijkheden, als ze met niet-conventionele middelen worden aangevallen in een asymmetrische oorlog, zelf geen enkele rem meer zullen zetten op hun repressie. Ook dat vooruitzicht is denkkelijk niet aantrekkelijk.

Deze redenties gaan jammer genoeg niet op als de daders apocalyptische opvattingen huldigen. De Apocalyps draait immers nu juist om de vernietiging van de mensheid - met uitzondering van uitverkorenen. Voorlopig lijkt het een geluk bij een ongeluk dat Apocalyptische bewegingen die het Einde der Dagen actief naderbij willen brengen en daartoe bereid en in staat zijn doeltreffend niet-conventionele massale vernietigingswapens in te zetten, zeer beperkt mogen worden geacht. Maar sombere gedachte is weer dat in verscheidene grote godsdiensten, waaronder de islam, geloof in het Einde der Dagen voorkomt. Maar Osama Bin Laden, die toch zijn toelichtingen graag verrijkt met verwijzingen naar religieuze teksten en motieven, heeft tot nu toe het thema van de Apocalyps niet met nadruk naar voren geschoven.

Het is al met al noodzakelijk dat de kans dat terroristen nucleaire, chemische of biologische middelen zullen inzetten zeer ernstig wordt genomen. Het getuigt van verantwoordelijkheidsbesef als overheden en ook bepaalde bedrijfstukken voorzorgsmaatregelen treffen en zich buigen over de vraag hoe na eventuele aanslagen zo effectief mogelijk aan rampenbestrijding kan worden gedaan. Tegelijkertijd bestaat er toch nog

steeds onduidelijkheid over de vraag hoe waarschijnlijk en hoe urgent de dreiging nu echt is. Al te zware accentuering kan leiden tot een vals-alarmeffect, dat de geloofwaardigheid van maatregelen op den duur zou kunnen ondermijnen. En dat effect moet vermeden worden.

Noten

- 1 Ik heb bij de voorbereiding van dit artikel gebruik gemaakt van de volgende publikaties:
 - * Dr J.J.G. Jansen, *The Neglected Duty. The Creed of Sadat's Assassins*, MacMillan's, 1986.
 - * Daniel A. Metraux, 'Religious Terrorism in Japan', in: *Asian Survey* 35 (12), 1995, blz. 1140-1154.
 - * David E. Kaplan & Andrew Marshall, *The Cult at the End of the World. The Incredible Story of Aum*, Londen: Arrow Books, 1997.
 - * Lou Michel & Dan Herbeck, *American Terrorist. Timothy McVeigh and the Oklahoma City Bombing*, New York: Regan Books, 2001.
 - * G. Cameron, J. Pate, D. McCauley & L. DeFazio, '1999 WMD Terrorism Chronology: Incidents Involving Sub-National Actors and Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Materials', in: *The Non-proliferation Review*, 7 (2), Summer 2000, blz. 157-174.
- 2 Op de vraag of deze dynamiek geschaad zou kunnen worden door het invoeren van een Europese definitie van het begrip terrorisme en daaraan te koppelen lijsten van verboden terroristische organisaties, kan hier helaas niet worden ingegaan.
- 3 In een interview voor de Pakistaanse krant *Dawn*, begin november 2001.
- 4 *The Economist*, 24 november 2001, blz. 22: 'In the house of anthrax'.

Over de auteur

DR MARIANNE VAN LEEUWEN is plaatsvervangend hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

'11 september' en de nieuwe wereldorde

ROB DE WIJK

HEEFT '11 SEPTEMBER' TOT EEN FUNDAMENTELE verandering in de internationale betrekkingen geleid of worden de trends van de jaren '90 slechts versterkt? Wie de commentaren in de media volgt, moet wel haast tot de conclusie komen dat er metterdaad iets is veranderd. Er wordt gesproken over 'nieuwe veiligheidsrisico's' en een 'nieuwe wereldorde'. Daarin ondermijnen mondiaal opererende terreurbewegingen het gezag van staten, inclusief dat van de Verenigde Staten, de enig overgebleven supermogendheid. De 'nieuwe wereldorde' zou ontstaan doordat de Amerikanen in hun strijd tegen de terreur de multilaterale samenwerking moeten verdiepen. Daardoor kan de relatie met Rusland, China en islamitische landen op een nieuwe leest worden geschoeid, zodat fricties in de internationale betrekkingen, die het gevolg waren van de recente teloorgang van het multilateralisme, nu kunnen worden opgelost. In deze bijdrage betoog ik dat deze ontwikkelingen schijn zijn, dat '11 september' slechts tendensen versterkt en dat de Amerikanen de terreur tegen hun grondgebied niet hebben aangegrepen voor het creëren van nieuwe, duurzame internationale samenwerkingsvormen.

Sinds het einde van de Koude Oorlog legden de Amerikanen aanvankelijk de nadruk op versterking van multilaterale structuren, met als doel vrede en stabiliteit te bevorderen. Als gevolg daarvan is onder Amerikaanse leiding de roemruchte 'alfabetsoep' ontstaan: een mêlée van organisaties en afspraken met de partnerlanden van de NAVO, zoals de Euro Atlantic Partnership Council (EAPC), het Partnership for Peace (PfP) en op verbetering van de op interoperabiliteit gerichte afspraken, zoals het Planning and Review Process (PARP). Daardoor leek een transatlantisch coöperatief veiligheidsstelsel te ontstaan, waarin de NAVO-lidstaten steeds hechtere relaties aangingen met overige lidstaten van de OVSE. Multilateralisme werd ook de norm voor interventies. Sinds het einde van de Koude Oorlog werd slechts opgetreden in coalitieverband en met een mandaat van de Veiligheidsraad. Voorbeelden zijn de Golfoorlog en de interventies in Somalië en op de Balkan.

Osama Bin Laden lijkt verantwoordelijk te zijn voor een fundamentele koerswijziging in dit Amerikaanse beleid. Enkele weken na de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es

Salaam in augustus 1998, die door zijn Al Qaida-netwerk werden uitgevoerd, volgden Amerikaanse vergeldingsaanvallen tegen doelen in Soedan en Afghanistan. In de Soedanese hoofdstad Kartoem werd een fabriek getroffen waar Al Qaida grondstoffen voor chemische wapens zou fabriceren; in Afghanistan werd een trainingskamp vernietigd. Deze aanvallen waren de eerste unilaterale interventies in de jaren '90 die zonder mandaat van de Veiligheidsraad werden uitgevoerd. Daarop volgden er meer, zoals in Irak, waarbij soms met de Britten werd samengewerkt.

Bovendien namen de Amerikanen nieuwe controversiële maatregelen en initiatieven die zonder uitzondering met de strijd tegen terroristen en *rogue states*, alsmede met de proliferatie van massale-vernietigingswapens en raketten te maken hadden: van het *National Missile Defense* en het niet ratificeren van het kernstopakkoord tot de afwijzing van de protocollen van de biologische wapenconventie.¹

De Verenigde Staten sloegen na augustus 1998 onmiskenbaar een weg in waarin steeds meer nadruk op unilateraal handelen werd gelegd. Daardoor ontstond in Europa, Rusland, China en grote delen van de islamitische wereld de perceptie dat de Amerikanen uit waren op behoud van hun dominante macht, waardoor zij maximale vrijheid van handelen in hun buitenlands beleid zouden behouden. Dat dit tot fricties leidde, behoeft geen betoog. Met Rusland intensiveerden de problemen over Tsjetsjenië; met China over Taiwan en in mindere mate over Tibet.

In de islamitische wereld werd dit unilateraalisme voor fundamentalisten hét argument in de strijd tegen de Amerikanen. De permanente aanwezigheid van Amerikaanse strijdkrachten in Saoedi-Arabië, Koeweit en de Perzische Golf, de aanhoudende bombardementen op doelen in Irak, de Amerikaanse anti-Iranpolitiek en het beleid ten aanzien van het Midden-Oosten werden door fundamentalistische krachten, in de woorden van Bin Laden, als een 'Amerikaans-Zionistische kruistocht' tegen de islam gezien. Bin Laden zelf had al in 1996 een oorlogsverklaring uitgevaardigd, waarin hij opriep de Amerikanen uit het land van de twee heilige plaatsen (Saoedi-Arabië) te verdrijven en een einde te maken aan de staat Israël, als stappen naar een *oelema*, een verenigde

islamitische wereld onder één politiek-religieus leider. In zijn *fatwa's* van 1998 herhaalde hij deze oproep in steeds scherpere bewoordingen.

De oplossing voor het probleem met deze fundamentalistische krachten lijkt het terugtrekken van Amerikaanse troepen uit de islamitische wereld. Dit is echter een non-optie, omdat de Verenigde Staten te grote economische en geostrategische belangen hebben in dit deel van de wereld. Wel trachtten de Amerikanen minder afhankelijk te worden van de olie uit de regio rond de Golf door de aandacht met nog meer nadruk op de regio rond de Kaspische Zee te richten. Daardoor zijn initiatieven te verwachten van nauwere Russisch–Amerikaanse samenwerking op het gebied van oliewinning en –transport.²

Naar een nieuw multilateralisme?

Is de mogelijke samenwerking in de regio rond de Kaspische Zee een teken dat multilateralisme als gevolg van '11 september' weer veld wint? Er zijn ook andere signalen waardoor deze vraag bevestigend lijkt te kunnen worden beantwoord. De Amerikanen smeeden immers een anti-terreurcoalitie met islamitische landen en trokken de banden met Rusland en China aan, terwijl de Europeanen en zelfs de Australiërs militaire hulp toezegden.

Voor de steun van de islamitische landen moest echter een hoge prijs worden betaald. Zo kreeg Pakistan de toezegging voor miljarden dollars aan hulp. Desondanks bleek de kwaliteit van de samenwerking twijfelachtig. Van de islamitische landen kwam slechts Turkije verder dan passieve steun. Ankara zegde 90 militairen van een speciale eenheid toe, die voor de strijd tegen Al Qaida in Afghanistan konden worden ingezet. Andere landen stelden hooguit bases beschikbaar en verschaften overvlieg rechten. Het feit dat de Amerikanen de feitelijke operaties hoofdzakelijk uitvoerden vanaf vliegkampschepen, zegt voldoende. Uit de aanhoudende demonstraties en protesten tegen de Amerikaans–Britse interventie bleek dat de steun van de bevolking in landen als Pakistan en Saoedi-Arabië voor het gedachtengoed van fundamentalisten als Bin Laden groot is en een uitdaging voor zittende regimes kan vormen. De coalitie met islamitische landen is een gelegenheidscoalitie die slechts één specifiek doel dient: de strijd tegen het terrorisme. Als deze strijd is gewonnen, zal de coalitie worden beëindigd. Er is dus geen sprake van een nieuwe multilaterale politiek, gericht op blijvende samenwerking, versterking van bestaande structuren en de vorming van nieuwe.

Ook ligt aan de geïntensiverde samenwerking met Rusland en China geen wens ten grondslag de verhouding op een geheel nieuwe leest te schoeien.

Medio november stelde president Bush naar aanleiding van het bezoek van zijn collega Poetin aan de Verenigde Staten dat de strijd tegen het terrorisme op een groot aantal gebieden nauwe samenwerking tussen beide landen rechtvaardigt.³

Ook in deze gevallen wordt een prijs bedongen voor de samenwerking. Allereerst eisen Moskou en Beijing begrip voor problemen in eigen huis. Aangezien er directe lijnen verondersteld worden tussen Al Qaida en de opstandelingen in Tsjetsjenië, kan het Kremlin aannemelijker maken dat het optreden tegen de rebellen gelijk is aan de strijd tegen terroristen, die de Amerikanen nu ook zelf voeren. De Chinese leiders stellen dat er connecties zijn tussen Al Qaida en Xingxian in het oosten van China en dat ook het neerslaan van de rebellie onder de Oeigoeren in de context van de strijd tegen het terrorisme moet worden gezien. China wil bovendien minder bemoeienis van de Amerikanen met Tibet en vooral Taiwan, waarover in het midden van de jaren '90 met de Verenigde Staten bijna een gewapend conflict is ontstaan.

Rusland heeft de beste kaarten. Er is veel kennis over de voormalige zuidelijke sovjetrepublieken, er zijn goede contacten met lokale heersers en Rusland vormt geografisch de schakel tussen het Westen en de islamitische wereld. Poetin heeft behendig gemanoeuvreerd, met als resultaat een 'gelijke status' als de negentien lidstaten van de NAVO en een vetorecht over specifieke onderwerpen.⁴

Toch duidt deze concessie niet op versterking van de multilaterale samenwerking, gebaseerd op een visie over de rol die instituties in de toekomst moeten spelen. Integendeel, het is onderdeel van een proces van snelle erosie waaraan het bondgenootschap thans ten prooi valt.

De rol van de NAVO

De NAVO is gedurende de jaren '90 op indrukwekkende wijze geëvolueerd van een klassieke alliantie voor collectieve verdediging naar een organisatie die zijn bestaansrecht ontleent aan defensiesamenwerking tussen de bondgenoten en nieuwe partners, gericht op het vestigen en handhaven van vrede in Europa.

Maar voor westerse politici bleef de collectieve verdedigingsclausule altijd de kern van de alliantie. Daaraan mocht niet getornd worden, omdat anders het hart uit de alliantie zou worden gerukt. Artikel 5 van het NAVO–verdrag was hét symbool van transatlantische lotsverbondenheid en dé garantie dat Amerikanen de Europeanen te hulp zouden schieten in geval van een groot conflict.

Vlak na 11 september werd voor het eerst in de

geschiedenis Artikel 5 geactiveerd. Secretaris-generaal Lord Robertson besloot daartoe naar aanleiding van vragen van journalisten: wat is de reactie van de NAVO? Het koste minder dan zes uur om het idee door de Noord-Atlantische Raad aanvaard te krijgen; een ongekende voortvarendheid. Maar tijdens een telefoongesprek met Colin Powell, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, kreeg Robertson te horen dat de Amerikanen vóór noch tegen activering van Artikel 5 waren.⁵

De activering is een historische en strategische blunder met in potentie verstrekkende consequenties. Het gaat hier om een symbolische maatregel waarmee de transatlantische solidariteit wordt onderstreept. Voor de korte termijn valt dat als politieke geste te billijken; op de lange termijn ondermijnt dit de NAVO. De Amerikanen zijn immers niet op het aanbod ingegaan, maar maken bilaterale afspraken over de betrokkenheid van Europese troepen bij de strijd tegen het terrorisme. Hieruit blijkt dat de NAVO op dit gebied overbodig is. Bovendien is onduidelijk wanneer en onder welke omstandigheden Artikel 5 weer wordt gedeactiveerd. Een dergelijke open-einderegeling, zonder dat tot gezamenlijke actie wordt overgegaan, ondermijnt de geloofwaardigheid van de NAVO. Cynici kunnen opmerken dat als de veelgeroemde wederzijdse bijstandsclausule symbolisch is, de NAVO eveneens symbolisch is. Overigens werd binnen het NAVO-hoofdkwartier wel een humanitaire hulpoperatie gepland.

Deze erosie wordt versterkt door het nieuwe arrangement met Rusland. Een feitelijk vetorecht van Rusland kan ook de functie als transatlantisch forum voor politieke consultaties ondermijnen, tenzij een nieuwe visie voor de NAVO wordt ontwikkeld. De nieuwe positie van Rusland is een concessie, bedoeld om de steun van het Kremlin in de strijd tegen het terrorisme te verwerven.

Voor Rusland is de NAVO aanvaardbaar als onderdeel van een coöperatief veiligheidssysteem, waarbij de alliantie feitelijk de gewapende arm van de OVSE wordt. Deze visie werd voor de eerste maal door de laatste sovjetleider, Michael Gorbatsjov, gepresenteerd als onderdeel van zijn ideeën over het Europese huis.⁶ In deze context stelde de president van Rusland, Boris Jeltsin, eind 1991 het lidmaatschap van de NAVO niet uit te sluiten.⁷ De lidstaten van de NAVO, de Amerikanen voorop, hebben zich consequent tegen deze ontwikkeling verzet, ondanks dat door de eerder genoemde transformatie van de NAVO de band met de lidstaten van OVSE via de EAPC, het PFP, de NATO-Russia Permanent Joint Council en de NATO-Oekraïne Dialogue is geïnstitutionaliseerd. Er zijn geen aanwijzingen dat achter de nieuwe relatie tussen de NAVO en Rusland een

duidelijke visie schuilgaat van hoe deze multilaterale structuren kunnen worden versterkt. Daarvan bleek ook niets tijdens de jaarlijkse OVSE-vergadering die begin december in Boekarest werd gehouden. Sommige lidstaten bleken gefrustreerd, omdat zij niet aan de strijd tegen het terrorisme mochten deelnemen; zij beschuldigden de Amerikanen ervan hun eigen gang te gaan en de organisatie slechts te willen gebruiken voor eigen doeleinden. Tijdens de bijeenkomst namen de 55 lidstaten een anti-terreurplan aan, waarmee de OVSE een nieuwe weg insloeg.⁸

Oorlogvoering in coalitieverband

De belangrijkste reden waarom de Amerikanen geen behoefte hebben de NAVO te gebruiken, is dat oorlogvoering in coalitieverband een mythe is. Dit bleek al tijdens operatie-*Allied Force*, de oorlog om Kosovo van 1999. Formeel werd de luchtcampagne door de NAVO uitgevoerd, maar in de praktijk was het een door de Amerikanen geleide operatie. Afgezien van de Britten en de Fransen, hadden de bondgenoten nauwelijks invloed op het verloop van de strijd. Over deze kwestie laaide het debat onder meer in het Nederlandse parlement hoog op, te meer daar de Nederlandse regering zelf erkende dat de politieke invloed gering was en dat herhaling moest worden voorkomen.⁹

Oorlogvoering vereist eenheid van inspanning, waarvoor eenheid in de bevelvoering een voorwaarde is. De gehele oorlogsinspanning dient te zijn gericht op het behalen van politieke doelstellingen, wat vereist dat militaire middelen economisch en gericht worden ingezet. Dan moet de politieke leiding de voorwaarden scheppen voor een effectieve campagne die onder éénhoofdige militaire leiding wordt uitgevoerd. Oorlogvoering in coalitieverband ondermijnt de eenheid van inspanning waardoor de strijd niet effectief kan worden gevoerd. Mogelijk wordt de strijd zelfs verlengd als hierdoor de tegenstander het initiatief naar zich toe kan trekken.

De Amerikanen beschouwen operatie-*Enduring Freedom* als hun oorlog. De Amerikaanse vitale belangen zijn immers in het geding, omdat voor het eerst in de geschiedenis *Conus* (Continental US) is getroffen. Daardoor staan de nationale veiligheid, het Amerikaanse leiderschap en de geloofwaardigheid van de Amerikaanse president op het spel. In een dergelijke situatie heeft de Amerikaanse president geen andere keus dan te winnen. De hulp van anderen is slechts om politieke redenen aanvaard. Politici in de troepen leverende landen moeten nu zelf aan hun achterban uitleggen waarom de Amerikanen deze oorlog moeten voeren. Dat er voor hun deelname aan de strijd in Afghanistan geen noodzaak was,

bleek uit het feit dat landen als Australië en Frankrijk troepen zonden, waarvan vervolgens niets meer werd vernomen.

In Afghanistan bleek het zelfs onmogelijk gezamenlijk met de Britten op te treden. De Amerikanen en Britten voeren hun speciale operaties op geheel uiteenlopende wijze uit. Amerikanen worden voor korte acties vanaf vliegkampschepen ingevlogen en er met helikopters weer uitgehaald. De Amerikanen zetten daarbij pelotons van maximaal 15 militairen in. De Britten infiltreren kleine teams van vier of vijf militairen voor langere tijd in een gebied. Het gevolg is dat separaat wordt opgetreden en dat de Britten in sommige gevallen zelfs als hinderlijk worden ervaren.

De conclusie is dat de NAVO feitelijk ongeschikt is voor het voeren van toekomstige oorlogen. Voor minder veeleisende vredesoperaties, mogelijk met vredesafdwingende elementen, speelt dit probleem minder: het theater wordt opgedeeld in een aantal inzetgebieden waarover lokale commandanten de verantwoordelijkheid krijgen. Eenheid van inspanning telt slechts in het hoge deel van het geweldsspectrum. Te verwachten valt dat in deze gevallen in de toekomst nog uitsluitend het *lead nation*-concept zal worden gehanteerd. Dat betekent dat de NAVO voor gevechtsoperaties slechts relevant is in het voorbereidend traject, inclusief het op elkaar afstemmen van de defensieplanningen van de lidstaten. Dat hiermee de militaire functie van de NAVO wordt ondermijnd, behoeft geen betoog.

De rol van de EU

De gebeurtenissen van 11 september leken een geweldige impuls voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) van de EU. In een brief van de Nederlandse regering aan de Tweede Kamer werd gewag gemaakt van 'backfilling': de mogelijkheid Amerikaanse troepen door Europese te vervangen als het Witte Huis tot 'redeployment' van Balkantroepen naar Afghanistan zou besluiten.¹⁰ Plaatsvervangend minister van Defensie, Paul Wolfowitz, waarschuwde de Europese bondgenoten vlak na 11 september voor deze mogelijkheid.

Vervolgens ontstond discussie over de vraag of de Europeanen SFOR in Bosnië, KFOR in Kosovo en operatie-*Amber Fox* in Macedonië geheel voor hun rekening kunnen nemen. Het hoofd van de militaire staf van de EU, generaal Schuwart, was daarover uiterst duidelijk: onmogelijk, zolang de EU niet beschikt over hoofdkwartieren en commandovoorzieningen om grootschalige operaties te kunnen uitvoeren en effectief te kunnen optreden tijdens

escalatie van het conflict.¹¹

Amerikaanse commandanten van SFOR zaten op dezelfde lijn en drongen bij het Pentagon aan om niet te tornen aan de Amerikaanse aanwezigheid, omdat daardoor de geloofwaardigheid van SFOR zou kunnen worden ondergraven en het vredesproces zou worden verstoord.¹² Daarmee was 'backfilling' van de baan en werd weer eens aangetoond dat de Europeanen geen zorg konden dragen voor hun eigen veiligheid, ook al betrof het een relatief risicoloze vredesbewarende missie.

Mogelijk nog ernstiger was dat de EU in de strijd tegen het terrorisme geen politieke eenheid toonde. Slechts de grote landen bleken bereid hun beleid onderling enigszins te coördineren. Dit bleek tijdens de 'pre-top van Gent' in oktober, waar de Fransen, Britten en Duitsers voorafgaande aan de officiële top hun standpunten coördineerden. Verder viel de EU ten prooi aan 'factionalisme'. Naast het genoemde trio, was er een groep landen dat wel troepen aanbood, maar buiten de besluitvorming werd gehouden (Spanje, Italië, Nederland, België, Portugal) en een groep neutralen die benadrukte dat de EU geen rol van militaire betekenis kon spelen (Finland, Zweden, Oostenrijk, Ierland).¹³

Ook daarna bleek de EU niet met één mond te kunnen spreken. Afzonderlijke lidstaten van EU en NAVO stelden sceptisch te staan tegenover uitbreiding van de oorlog naar landen als Irak, Soedan, Somalië en Jemen. Slechts het Verenigd Koninkrijk bleek minder uitgesproken.¹⁴ Dit onderwerp leende zich uitstekend voor gezamenlijke standpuntbepaling in het kader van het GBVB. Daarvan is het niet gekomen. Het gevolg is dat door '11 september' zowel het GBVB als het EVDB eerder verzwakt dan versterkt zijn.

Conclusie

De conclusie is dat de NAVO geen militaire rol speelt en niet wordt benut als transatlantisch forum voor politieke consultaties. De EU grijpt de mogelijkheid niet om tot een multinationale aanpak in de strijd tegen het terrorisme te komen, door bijvoorbeeld gezamenlijke standpunten in te nemen. Integendeel, het bilateralisme viert hoogtij. De coalitie die de Amerikanen met de islamitische wereld zijn aangegaan, is niet meer dan een gelegenheidscoalitie, terwijl Russen en Chinezen voor hun steun een hoge prijs hebben bedongen.

De Verenigde Staten lijken de kans te hebben verspeeld de strijd tegen het terrorisme aan te grijpen voor een nieuw multilateralisme en structuren te versterken of te creëren die van levensbelang zijn voor vreedzame en stabiele verhoudingen in de wereld. Het tegendeel is geschiedt: de positie van de bestaande

instituties is verzwakt. De gebeurtenissen van 11 september hebben juist een nieuwe impuls gegeven aan het unilateralisme dat bijdroeg aan fricties in de internationale betrekkingen.

Noten

- 1 Zie hiervoor Rob de Wijk, 'Vergeten veiligheidsrisico's: de Grote Oorlog', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 3-7.
- 2 'War Alters Caspian Equation', in: *International Herald Tribune (IHT)*, 30 oktober 2001.
- 3 'Bush Arms-Cut Plan', in: *IHT*, 14 november 2001.
- 4 'Russia Could Get Veto Power in New NATO', in: *IHT*, 23 november 2001.
- 5 Gesprekken met betrokkenen.
- 6 Mikhail Gorbachev, *Perestroika*, Londen: Fontana, 1987, blz. 194.
- 7 Rob de Wijk, *NATO On the Brink of the New Millennium*, Londen: Brassey's, 1997, blz. 64.
- 8 '55 Nations Adopt Anti-Terror Plan', in: *IHT*, 5 december 2001.
- 9 Zie hiervoor de *Kosovo - Evaluatie* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 22 maart 2000.
- 10 Kamerstuk 27 925, nr 24.
- 11 Gesprekken met betrokkenen.
- 12 'U.S. Generals On the Ground Oppose Cutting Bosnia Forces', in: *IHT*, 23 oktober 2001.
- 13 'Fight Against Terrorism Opens Fissures in the EU', in: *IHT*, 22 oktober 2001.
- 14 'Allies Caution Bush On an Iraq Campaign', *IHT*, 29 november 2001.

Over de auteur

DR. ROB DE WIJK is verbonden aan het Instituut Clingendael; voorts is hij hoogleraar aan de Universiteit Leiden en de Koninklijke Militaire Academie (KMA).

De strijd tegen het internationale terrorisme en het recht op zelfverdediging

DICK A. LEURDIJK

'DE AMERIKANEN ZEGGEN HET RECHT OP ZELFVERDEDIGING te hebben en zij kunnen zich daarvoor beroepen op Veiligheidsraad-resoluties die hen daarin steunen en hen het mandaat verlenen te handelen. De VS hebben dus de vrije hand, de VN staan op het tweede plan.' Aldus een hoofdredactioneel commentaar van *de Volkskrant*.¹ Richard Holbrooke verwees in de jaarlijkse Nexus-lezing in Tilburg naar resolutie 1368 van de VN-Veiligheidsraad, die daags na de aanslagen op New York en Washington werd aangenomen. Hij sprak van een belangrijke resolutie die was aangenomen 'op grond van het bindend gezag van hoofdstuk VII van het VN-Handvest'. Het zijn redeneringen die ik sinds 11 september vaker ben tegengekomen en die dienen om het gebruik van militair geweld, zoals dat thans wordt toegepast in de strijd tegen het internationaal terrorisme, te legitimeren, maar op beide is het een en ander af te dingen.

De Veiligheidsraad en de NAVO

Onmiddellijk na de aanslagen op 11 september ondernamen de Verenigde Staten diplomatieke initiatieven in de richting van zowel de VN-Veiligheidsraad als de NAVO-Raad, om daarmee op politiek niveau steun te verwerven voor intensivering van de strijd tegen het terrorisme. Ze bewandelden daarbij twee trajecten. *Eerst* de Veiligheidsraad. Het meest bijzondere element uit resolutie 1368 was de herbevestiging, opgenomen in de inleidende overwegingen, van het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een lid van de Verenigde Naties. Daarmee verwees de Raad dus naar art. 51 uit het VN-Handvest, zonder dit met zoveel woorden te vermelden. In het operationele gedeelte werd dit recht op zelfverdediging, opvallend genoeg, niet herhaald. De Raad deed in dat stadium van de besluitvorming 'slechts' een oproep aan alle staten samen te werken bij het voor de rechter slepen van de daders en organisatoren van de terreuraanslagen; voorts zouden diegenen die hen onderdak hadden geboden daarvoor 'verantwoordelijk moeten worden gehouden', zonder dat dat nader werd ingevuld.

Wel sprak de Veiligheidsraad nog uit bereid te zijn 'alle noodzakelijke stappen' te nemen als reactie op de

aanslagen. Deze resolutie kan aldus, zowel naar vorm als inhoud, niet dienen als rechtvaardiging voor het gebruik van geweld. Het is mij dan ook een raadsel hoe de Europese Raad, op 21 september in bijzondere zitting bijeen, zo stellig, zonder enige verdere onderbouwing, kon verklaren: 'Op basis van resolutie 1368 van de Veiligheidsraad, is een reactie ("a riposte") van de kant van de Verenigde Staten legitiem.' Maar intussen is deze uitleg wel een eigen leven gaan leiden.

Ook de verwijzing naar een tweede resolutie van de Veiligheidsraad, aanvaard op 28 september, ter rechtvaardiging van militair geweld is misleidend. Krachtens resolutie 1373 legde de Raad VN-lidstaten, in het verlengde van reeds eerder aan het Taliban-regime in Kabul opgelegde strafmaatregelen, een hele reeks verplichtingen op om hun nationale wetgeving beter af te stemmen op de strijd tegen het internationale terrorisme. Daaronder vallen het voorkómen en strafbaar stellen van de financiering van terreurdaden, het bevriezen van de tegoeden van personen die in verband worden gebracht met terreurdaden, en het inperken van de bewegingsvrijheid van terroristen of terreurgroepen, bijv. door het verbieden van steun dan wel het verlenen van onderdak aan personen die bij terreurdaden betrokken zijn, of door het hanteren van scherpere grenscontroles en de uitgifte van identiteitspapieren en reisdocumenten. Ik kan met de beste wil van de wereld in geen van beide resoluties een formele grondslag vinden voor een door de Veiligheidsraad gelegitimeerd militair optreden.

Dit brengt mij tot het *tweede traject*, de NAVO. De leiders van de Europese Unie waren met hun verklaring van 21 september veel verder gegaan dan de Noord-Atlantische Raad. Deze had op 12 september een verband gelegd tussen de aanvallen in de Verenigde Staten en art. 5 van het NAVO-verdrag. In een verklaring heette het dat 'indien wordt vastgesteld dat de aanval [van 11 september] van buitenaf kwam en gericht was tegen de Verenigde Staten', dat dan art. 5 NAVO-verdrag van toepassing zou zijn. Het nadrukkelijk voorbehoud dat de NAVO-ambassadeurs nog maakten, ontbrak in de opstelling van de

Europese leiders, inclusief premier Kok, volledig. Toen de Raad vervolgens formeel, op 2 oktober, had vastgesteld dat er inderdaad van zo'n aanval sprake was geweest, bleef echter onduidelijk hoe hard het bewijs op dit punt was. De secretaris-generaal van de NAVO, Lord Robertson, concludeerde na een *briefing* door Amerikaanse bewindslieden voor defensie en buitenlandse zaken: 'De feiten zijn duidelijk en dwingend. De voorgelegde informatie wijst overtuigend op een rol van Al-Qaida bij de aanvallen van 11 september.' Deze uitleg, die slechts sprak van 'een rol' van Al-Qaida, overtuigt niet: ze liet veel ruimte voor twijfel, die sindsdien eigenlijk niet is weggenomen. Integendeel, de uitspraak van Lord Robertson bij zijn bezoek in oktober aan Washington, dat de NAVO meer bewijsmateriaal nodig heeft voor eventuele steun voor militaire actie tegen doelen buiten Afghanistan, lijkt de bestaande twijfel alleen maar te bevestigen. Niettemin lieten de lidstaten zich begin oktober al overtuigen: de aanvallen van 11 september worden nu opgevat als een actie die valt onder art. 5 van het NAVO-verdrag.

Recht op zelfverdediging

Natuurlijk kwamen de politieke steunverklaringen vanuit New York en Brussel de Verenigde Staten goed van pas; ze pasten ook in het streven een brede coalitie op te bouwen. Toch meen ik dat de Amerikaanse rechtvaardiging voor het gebruik van geweld veeleer ligt bij het *recht op zelfverdediging*. Met een beroep op art. 51 uit het VN-Handvest kan er ook geen sprake van zijn, zoals de *Volkskrant* beweerde, dat de VN op het tweede plan staan. Het beroep op art. 51 is juist een hoeksteen van het VN-Handvest en het VN-systeem van collectieve veiligheid. De aanslagen op het Amerikaanse grondgebied maakten nog eens duidelijk dat geen enkele bepaling van het VN-Handvest afbreuk doet aan 'het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties'. Zodra een lidstaat met een beroep op dat recht overgaat tot militaire tegenactie is dus, zo lijkt mij, formeel ook geen autorisatie van de kant van de Veiligheidsraad *nodig*. Deze bepaling is dan ook geen diskwalificatie van de VN, maar vormt een grondslag van de VN. De enige beperking die art. 51 nog oplegt is, dat dat recht op zelfverdediging geldt *totdat* de Veiligheidsraad zelf de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. In dit geval doet zich de bijzondere situatie voor dat de Raad al sinds 1999 een reeks economische en diplomatieke sancties heeft ingesteld om het Taliban-regime te dwingen tot de uitlevering van Osama bin Laden en de sluiting van de train-

ingskampen van terroristen op het grondgebied van Afghanistan. Het niet-voldoen door de Taliban aan die eisen van de Raad wordt door de Raad beschouwd als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Deze constatering opende de weg tot het instellen van dwangmaatregelen, maar leidde er ook toe dat de Raad de lidstaten van de VN een aantal verplichtingen opgelegd heeft in een poging de druk op Kabul op te voeren.

Met de aanslagen op het grondgebied van de Verenigde Staten kwam de strijd tegen het Taliban-regime c.q. het Al-Qaida-netwerk in een geheel nieuwe fase. Interessant is in dit verband een resolutie van het Amerikaanse Congres die, drie dagen na de terreuracties, de president feitelijk de vrije hand gaf bij het gebruik van geweld. Vanuit de overweging 'dat de aanvallen van 11 september het zowel noodzakelijk als gewenst maken dat de Verenigde Staten hun rechten op zelfverdediging uitoefenen en dat Amerikaanse burgers zowel binnenslands als in het buitenland worden beschermd', gaf het Congres president Bush de bevoegdheid 'alle noodzakelijk en toepasselijk geweld te gebruiken tegen die landen, organisaties of personen waarvan hij vaststelt dat ze de terreuraanvallen van 11 september hebben gepland, goedgekeurd, uitgevoerd of hebben mogelijk gemaakt, dan wel dat soort organisaties of personen onderdak hebben verleend, met als doel toekomstige daden van internationaal terrorisme tegen de Verenigde Staten door die landen, organisaties of personen te voorkomen'. Bovendien kende het Congres de president specifieke bevoegdheden toe krachtens de zg. *War Powers Resolution*, zodat enige onduidelijkheid over de verhouding tussen Congres en president over het gebruik van geweld, anders dan ten tijde van de Golfoorlog, op voorhand werd weggenomen.

Tot slot

Ook al bestaat er brede consensus over de legitimiteit van het Amerikaanse optreden in de strijd tegen het internationale terrorisme, dat neemt niet weg dat de onderbouwing van het beroep op het recht op zelfverdediging, namelijk de door de Verenigde Staten gehanteerde bewijsvoering, volkenrechtelijk en politiek een ongemakkelijk gevoel achterlaat. De hierboven aangehaalde uitspraken van Lord Robertson, gevoegd bij het feit dat bij mijn weten tot dusver ook nog geen formele aanklacht in de Verenigde Staten is ingediend tegen Osama bin Laden wegens zijn verantwoordelijkheid voor de terreuracties van 11 september, blijven knagen – ook in het licht van een eerdere rechtszaak die in de Verenigde Staten aanhangig werd gemaakt tegen Osama bin Laden.²

Noten

- 1 *de Volkskrant*, 13 oktober 2001.
- 2 Op 18 oktober jl. werden vier volgelingen van Osama bin Laden in de Verenigde Staten tot levenslang veroordeeld wegens hun aandeel in het opblazen van de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in 1998. De destijds in deze zaak geformuleerde aanklacht gold als een van de overwegingen bij de eisen van de VN-Veiligheidsraad

aan het Taliban-regime in Kabul inzake de uitlevering van Osama bin Laden.

Over de auteur

DRS D.A. LEURDIJK is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

IN DE AFGELOPEN VIJFTIEN JAAR IS MET WISSELEND SUCCES 'klimaatverandering' toegevoegd aan het lijstje mondiale kwesties die om mondiale oplossingen vragen. Kern van het veronderstelde probleem is een gelei-

Klimaatverandering en politieke orde

HERMAN VAN DER WUSTEN & TOM NIEROP

delijke verhoging van de temperatuur op aarde, die de levende natuur en de menselijke bestaansmogelijkheden ingrijpend zou beïnvloeden. Niet alleen direct, maar ook indirect: aangenomen wordt dat de temperatuurstijging gepaard zal gaan met een aantal samenhangende veranderingen, waaronder verhoging van de zeespiegel en toenemende frequentie en intensiteit van extreme weersverschijnselen, zoals wervelstormen en overvloedige regenval. Als belangrijke oorzaak van de klimaatverandering wordt gewezen op de uitstoot van gassen als gevolg van het menselijk gebruik van fossiele brandstoffen.¹

Wanneer het gaat om de gevolgen, richt de aandacht zich doorgaans op de directe fysieke effecten en de daarmee gepaard gaande economische kosten. Bekend zijn het gevaar voor (gedeeltelijke) overstroming van lage kust- of eilandstaten, zoals Bangladesh en de Maldiven, en de dreigende beperking van de landbouwmogelijkheden in marginale gebieden.

De klimaatverandering heeft echter mogelijk ook belangrijke politieke consequenties. 'Global climate change' kan de (internationale) politieke verhoudingen langs twee lijnen gaan beïnvloeden. Ten eerste hebben de in de internationale arena gevoerde *discussies* over de verwachte klimaatverandering en de *onderhandelingen over bestrijding van de oorzaken* ervan - het terugdringen van de mondiale uitstoot van broeikasgassen - gevolgen voor de internationale relaties. Het al dan niet bestaan van klimaatverandering, de aan te wijzen oorzaken en de mogelijke tegenmaatregelen, vormen op zich zelf een internationale politieke kwestie. Van belang daarbij is de wijze waarop wetenschappelijke kennis wordt georganiseerd en gemobiliseerd en tot voorspellingen over toekomstige opbrengsten en offers leidt, en hoe een en ander politiek-bestuurlijke actoren bundelt dan wel uiteendrijft en ze al dan niet committeert aan bepaalde inspanningen.

De tweede lijn betreft de *politieke effecten* van de kennelijk op handen zijnde *klimatologische veranderingen* zélf. Veranderingen in fysiek leefmilieu en hulpbronnen spelen een rol in de ontwikkeling van politieke en economische verhoudingen en belangen. Wanneer klimaatverandering het fysieke leefmilieu metterdaad beïnvloedt, zal dat dus mogelijk ook poli-

tieke consequenties hebben, zowel binnen als tussen landen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat bepaalde actoren door toenemende rivaliteit over schaarse hulpbronnen tegenover elkaar komen te staan.

Of, in welke mate en langs welke geografische lijnen zulke processen zich zullen gaan aftekenen, kan alleen speculatief worden beantwoord. De klimaatveranderingen zijn eenvoudig nog onvoldoende voortgeschreden om de vermoede effecten metterdaad waar te nemen en gefundeerde uitspraken te doen. Maar gezien het feit dat de gevolgen potentieel ernstig kunnen worden, is het van belang hier vroegtijdig bij stil te staan.

'Global climate change' als politieke kwestie in de internationale arena

De discussie over 'global climate change' in haar huidige politieke verschijningsvorm dateert van de jaren '80 van de vorige eeuw. Het feit dat de behandelde problematiek door de betrokkenen vaak als 'global change' wordt aangeduid, suggereert dat we hier in de rangorde der dingen met de allerbelangrijkste, zo niet enige echte, kwestie op dit niveau te maken hebben.

Het beeld dat van de klimaatverandering en haar gevolgen bestaat, is sterk gestimuleerd door grote, internationale en door overheden ruimhartig gefinancierde onderzoeksprogramma's op het gebied van klimatologie en oceanografie. Daarnaast is geleidelijk aan een baaiert van andere wetenschappen bij het onderzoek betrokken geraakt. Een voorbeeld daarvan is het '*Dutch National Research Programme on Global Air Pollution and Climate Change*'.² Het bereiken en behouden van een voldoende consensus over de bereikte inzichten, en de communicatie daarvan, vormen een ingewikkelde wetenschapspolitieke operatie,³ die af en toe gepaard gaat met ongewenste druk tot conformiteit.⁴ Naast de discussie tussen wetenschappelijke disciplines tekenden zich in het debat over 'global climate change' van meet af aan belangtengstellingen af: tussen soorten energieproducenten, tussen landen en tussen delen van de overheidsbureaucratie binnen landen.⁵

Intussen bestaat over de klimaatveranderingen

geen absolute zekerheid, en al helemaal niet over de mogelijk daaruit voortvloeiende oorzaak-gevolgketens en de concrete consequenties daarvan. Maar het feit dat de veranderingen waarschijnlijk teweeg worden gebracht door menselijk handelen, plus de ernst van de mogelijke effecten, hebben in de politieke arena een multilateraal en vrijwel permanent onderhandelingsproces op gang gebracht. Dat leidde in 1992 in Rio tot de Framework Convention on Climate Change, vervolgens tot een protocol in Kyoto (1997), en een uitwerking daarvan in Bonn en Marrakesh in 2001. Het politiek overleg is er vooral op gericht overeenstemming te bereiken over beperking van de uitstoot van broeikasgassen.⁶ Het voornaamste broeikasgas is CO₂, dat vooral vrijkomt bij gebruik van fossiele brandstoffen. Maar in het Protocol van Kyoto zijn nog vijf andere typen broeikasgas die bij industriële processen en landbemesting vrijkomen, opgenomen.

De vergelijking dringt zich op met de intensieve internationale onderhandelingen in de jaren '80 over vermindering van de uitstoot van chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's), die de ozonlaag aantasten. Daarover werd in 1985 in Wenen een raamverdrag gesloten, dat vervolgens in 1987 is uitgewerkt in het Protocol van Montréal en dat later nog diverse malen is aangescherpt. De uitstoot van CFK's (die overigens ook als broeikasgas functioneren) is sindsdien drastisch afgenomen.

De onderhandelingen over de uitstoot van de in het Kyoto Protocol genoemde broeikasgassen zijn minder voorspoedig verlopen. Daarbij komt nog eens dat de in Kyoto overeengekomen inzet nog maar heel bescheiden was ten opzichte van wat als noodzakelijk wordt gezien.

Dit problematische verloop heeft deels te maken met het feit dat over het structurele karakter, alsmede over oorzaken en gevolgen van de op handen zijnde klimaatveranderingen nog altijd *geen absolute zekerheid* bestaat. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), de VN-organisatie voor klimaatonderzoek, wijst weliswaar met toenemende stelligheid naar de groeiende concentratie van broeikasgassen - en dus de mens - als veroorzaker van de mondiale (gemiddelde) temperatuurstijging na 1950, maar de daarbij gebezigde term 'waarschijnlijk' (*likely*) betekent blijkens de toelichting een zekerheid van 66% tot 99%.⁷ Als gevolg van de nog bestaande onzekerheden in de werking van het klimatologisch model en van de beperkte meetcapaciteit is de 'boekhouding' van de uitstoot van broeikasgassen bovendien nog lang niet op orde.

Een *tweede complicatie* is dat implementatie van het Protocol van Kyoto slechts een opmaat is voor een veel ingrijpender proces van terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen, waarbij grote

industriële en macro-economische belangen in het geding zijn. Een recente uiting daarvan is het feit dat de Verenigde Staten - als grootste 'broeikasgasproducent' een essentiële deelnemer - zich in de laatste ronde van de mondiale onderhandelingen aan het onderhandelingsresultaat van Kyoto hebben onttrokken. Dit volgde op een krachtige tegenlobby van olieproducenten binnenslands en een al langer bestaande terughoudendheid binnen de Amerikaanse Senaat om internationale klimaatovereenkomsten aan te gaan zonder universele deelname (voor de ontwikkelingslanden is in het Kyoto Protocol geen verplichting tot vermindering van de uitstoot opgenomen).

Als de omvang van de uitstoot een maatstaf moet vormen voor de te leveren bijdrage aan de vermindering ervan, dan moet de economische 'pijn' bij terugdringing van die uitstoot naar tijd en plaats verschillend worden toegedeeld. De bijdrage aan de wereldomvattende klimaatverandering, in termen van uitstoot, is geografisch ongelijkmatig over de wereld verspreid en ontwikkelt zich bovendien in de tijd verschillend. Hier raakt de klimaatkwestie aan het ontwikkelingsvraagstuk. De belangen van de betrokken landen lopen niet parallel. In feite ontstaat onenigheid over huidig gebruik en gebruik op termijn van schaars geachte 'milieugebruiksruimte' tussen hen die daar al langer de vruchten van plukken - de rijke geïndustrialiseerde landen - en de landen die voor hun verdere ontwikkeling op die ruimte aangewezen menen te zijn.

Landen met omvangrijke exporten van energiedragers die veel broeikasgassen produceren, zijn niet geporteerd voor een internationaal regime dat erop uit is de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Dat verklaart bijvoorbeeld de langdurige weerstand die OPEC-landen als Koeweit, Saoedi-Arabië en Venezuela in het verleden hebben geboden tegen al te stellige IPCC-conclusies over ernst en oorzaak van het probleem. De Verenigde Staten vinden het onder meer onaanvaardbaar dat ontwikkelingslanden, vooral grote landen als China en India, niet verplicht zijn hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen, omdat zo'n vrijstelling concurrentievervalsens zou werken.

Er bestaat dus een duidelijk verband tussen de *onderhandelingen* over klimaatverandering en de internationale politiek-economische verhoudingen. Ondanks al deze bedenkingen en voorbehouden zijn nu belangrijke stappen gezet op weg naar een nieuw internationaal regime dat op termijn een belangrijke bijdrage kan leveren aan de mondiale aanpak van verandering in de energiehuishouding.

Net zo min als de uitstoot van broeikasgassen evenwichtig over de aarde is verdeeld, zijn de *potentiële effecten* van de verwachte klimaatveranderingen

dat. Het is zelfs de vraag of, uit een oogpunt van menselijke *habitat*, de effecten van klimaatverandering wel overal negatief zullen moeten worden gewaardeerd.⁸ De nu beschikbare klimaatveranderingsmodellen zijn in de regel globaal en mondiaal van karakter en laten nog nauwelijks betrouwbare uitspraken toe over lagere geografische niveaus dan de wereld als geheel. Duidelijk is echter dat de gevolgen van de voorziene klimaatverandering niet overal hetzelfde uitwerken.

Toch bestaat er al sinds de aanloop van de huidige klimaatdiscussie een zeer sterke neiging van een ondubbelzinnig probleem op het niveau van de wereld als geheel te spreken. De gehanteerde terminologie 'global change' dient niet alleen ter onderstreping van de urgentie van de problematiek, maar ook voor het benadrukken van het ongedifferentieerd problematisch karakter van de verwachte klimaatverandering: die treft ons allen, en altijd negatief, is de boodschap. De metafoor 'broeikasgas' onderstreept dat ongedifferentieerde karakter nog eens. In een broeikas zijn de groeivoorwaarden immers zoveel mogelijk homogeen.

De discussie tijdens een eerdere episode van vermoede klimaatverandering in de jaren '70 verliep nog in heel andere termen. De destijds verwachte daling van de temperatuur op aarde werd openlijk verondersteld verschillend uit te werken voor verschillende landen.

Op basis van de thans beschikbare kennis is het duidelijk dat het klimaat niet overal op aarde in dezelfde richting in dezelfde mate zal veranderen. En zelfs als dat wel zo zou zijn, zouden de effecten op natuur en mens geheel verschillend kunnen uitwerken. Temperatuurverhoging in een al warm klimaat kan marginale mogelijkheden voor voedsellandbouw geheel ondermijnen. Eenzelfde temperatuurverhoging in een koud klimaat kan de landbouwproductiemogelijkheden daarentegen juist sterk verbeteren.

Gedetailleerde kennis over de regionale uitwerking van 'global change' is, zoals gezegd, nog niet voorhanden, maar in het begin 2001 gepubliceerde, meest recente IPCC-rapport wordt ondubbelzinnig vastgesteld dat het broeikas effect de ontwikkelingslanden onevenredig zwaar zal treffen, in het bijzonder in Afrika en Azië (zie ook dit artikel, paragraaf 'Feitelijke global climate change').

In de internationale politieke arena argumenteren en onderhandelen landen op grond van de aangegeven uiteenlopende belangen, beïnvloed door de onevenwichtigheid over deze landen verdeelde energieproducenten en betrokken industrieën, en door de onderdelen van een internationale milieubeweging waarvoor hetzelfde geldt. Ze doen dat mede aan de hand van een over een breed wetenschappelijk

front gegenereerd inzicht, dat op belangrijke punten nog een voorlopig karakter heeft en van tijd tot tijd wijzigt.

De fysieke basis van de politieke orde

De macht van beheerders van een politieke orde heeft zonder uitzondering een territoriale dimensie. Politieke macht strekt zich uit over een fysiek grondgebied, dat een deel van de machtsbronnen bevat. Deze worden aangewend voor de verdediging en uitbreiding van bestaande politieke posities. Zij zijn tevens van belang voor materieel overleven en welvaartsvermeerdering. Het verband tussen fysieke basis en politieke orde en verhoudingen is in de literatuur bij herhaling aan de orde geweest.

Een vermaard en steeds weer terugkerend gezichtspunt is dat van Malthus: de voedselproductiegroei in een gebied zal op den duur de bevolkingsgroei niet kunnen bijhouden en dit zal leiden tot 'war, vice and misery'.⁹ Tijdens de Eerste Wereldoorlog publiceerde Fairgrieve (1915) zijn studie over de machtsverdeling in de wereld.¹⁰ Deze achtte hij bepaald door de beschikbaarheid van energiebronnen op eigen grondgebied. Aangezien de grootste, aangetoonde kolenvoorraden te vinden waren op de gematigde breedten van het Noordelijk Halfrond, vond men hier een samenballing van de machtigste staten. Maar hij achtte dit niet noodzakelijk een blijvende situatie; het was denkbaar dat in de toekomst de grote hoeveelheden beschikbare zonne-energie in de tropen effectiever konden worden aangewend.

In het *interbellum* werd veel geschreven over beschikbaar bouwland, fossiele energievoorraden en de spreiding van belangrijke mineralen. In de geopolitieke literatuur werd een voorstel ontwikkeld voor de opdeling van de wereld in *invloedssferen*, waarbij elke grote mogendheid (plus zijn achterland) over alle noodzakelijke grondstoffen zou beschikken, in de veronderstelling dat dit een belangrijk element van internationale spanning zou wegnemen.¹¹

Tijdens de Koude Oorlog zijn de (vermoede) olievoorraden vaak aangewezen als bron van internationale spanning. In een recente vooruitblik naar de geopolitieke toestand van de wereld anno 2050, wijst *The Economist* (1999) op de Kaspische Zee en Centraal-Azië als hét centrale spanningsgebied van de toekomst, vanwege die zelfde olievoorraden.¹²

Op gang gebracht door Rachel Carsons *Silent spring*,¹³ is vanaf de jaren 1960 hernieuwde interesse ontstaan in de relatie tussen natuurlijk milieu en menselijke bewoningspatronen. Daarbij kregen de negatieve gevolgen van zowel de oprukkende toepassing van technische middelen (chemische beheersing van gewasgroei, energiegebruik, fysische transformatie

van de bodem) als de toenemende bevolkingsgroei de aandacht. Vanaf het eind van de jaren 1980 wordt deze discussie beheerst door het flexibele begrip 'sustainable development'.

In 1994 verscheen een geruchtmakend, want onrustbarend, artikel van de Amerikaanse journalist Robert Kaplan.¹⁴ De Koude Oorlog mocht dan over zijn, volgens Kaplan werd de wereld er niet vrolijker op. In grote delen dreigde een algeheel verval van de politieke orde, met mogelijke consequenties elders. Naast de eigen indrukken die Kaplan in de desbetreffende gebieden had opgedaan, verwees hij naar studies van Th. Homer-Dixon van de Universiteit van Toronto, die op grond van een aantal vergelijkende *case studies* het verband onderzocht tussen *environmental stress of scarcity* en *insecurity*.¹⁵ Zijn uitkomsten wonnen aan gewicht toen de Amerikaanse president Bill Clinton en verscheidene beleidsmakers zich van de beschrijvingen van Kaplan gingen bedienen, daarbij Homer-Dixon in het oog kregen en hem citeerden als gezaghebbende bron voor de opvatting dat de genocide in Rwanda in belangrijke mate het gevolg was van degradatie van het natuurlijk milieu. Homer-Dixon verzette zich tegen die weergave en gaf te kennen dat in het geval van Rwanda van een rechtstreeks verband in deze zin geen sprake was.¹⁶ In de meest recente samenvatting van zijn eigen bevindingen concludeert Homer-Dixon dat oorlogen over natuurlijke hulpbronnen tussen staten onwaarschijnlijk zijn.¹⁷ Wél verwacht hij dat de komende periode veelvuldig *identiteitsconflicten* zullen ontstaan, na door gebrek aan lokale hulpbronnen op gang gekomen bevolkingsverplaatsingen en conflicten door deprivatie als direct gevolg van een fysiek hulpbronnen tekort en het daarmee gepaard gaand verval van instituties.

Behalve Homer-Dixons groep in Toronto zijn ook elders onderzoeksgroepen actief op dit terrein, zoals Baechler c.s. in Zwitserland,¹⁸ en Gleditsch c.s. in Noorwegen.¹⁹ Men verschilt met elkaar van mening over het verklaringsmodel (welke factoren met welk gewicht?) en de methodologie (*case studies* versus meer kwantitatieve onderzoeken). Van groot belang is daarnaast nog de recente uitbreiding van een succesvol model voor de verklaring van staatsverval door een groep onderzoekers die, in opdracht van de voormalige vice-president Gore, de langlopende interesses van T.R. Gurr heeft voortgezet. Armoede, een gesloten karakter van de economie en een politiek regime met een mix van democratische en autoritaire elementen worden hier aangewezen als de meest werkzame structurele oorzaken van staatsverval. In het bijzonder de armoede-component wordt verder in de hand gewerkt door degradatie van het natuurlijk milieu.²⁰

Al met al bestaan er goede redenen het *natuurlijk*

milieu te zien als een belangrijke achtergrondfactor bij het functioneren van een *politieke orde*. Hoewel deze relatie in het algemeen niet wordt opgevat als een rechtstreeks verband, is er heel wat empirische grond voor de gedachte dat het natuurlijk milieu van grote invloed kan zijn op factoren die wel een direct effect hebben op de stabiliteit en aard van de politieke orde. Daarbij is steeds van belang wat vanuit de politieke orde aan weerstandsvermogen kan worden opgebracht om tegenzittende ontwikkelingen te keren. Homer-Dixon spreekt in dat verband van *ingenuity*, anderen van het organiserend vermogen van staat en burgers.

De zoektocht naar een verband tussen fysiek milieu, hulpbronnen en politieke verhoudingen is niet slechts een academische exercitie. Er bestaat een besef van het probleem onder politieke elites en een reeks gebeurtenissen die het illustreren. Zo speelt de beschikbaarheid van voldoende drink- en irrigatiewater een belangrijke versterkende rol in conflicten in het Midden-Oosten. 'De nationale veiligheid van Egypte is een kwestie van water,' zei voormalig secretaris-generaal Boutros-Ghali ooit, toen hij nog onderminister van buitenlandse zaken van Egypte was.²¹ Water is steeds vaker onderwerp van politieke strijd, ook in andere regio's. In Barcelona, Madrid en Zaragoza gingen deze zomer honderdduizenden mensen de straat op uit protest tegen een plan van de Spaanse regering om water uit de noordelijke rivier de Ebro via kanalen te verplaatsen naar de droge woestijngebieden in het Spaanse zuiden, ten behoeve van de landbouw aldaar.²² En in het waterrijke Canada woedt een verhitte politieke controverse over de wenselijkheid water uit de Canadese meren op grote schaal te gaan exporteren. Het ministerie van milieu heeft dit jaar het initiatief genomen tot het taxeren van de waarde van de Canadese waterreserves.²³

Dergelijke voorbeelden geven aan dat een veranderende beschikbaarheid van aanwezige hulpbronnen de internationale economische en politieke verhoudingen mogelijk niet onberoerd laat. De vraag is nu hoe de voorziene klimaatverandering hierop van invloed is en kan zijn. Er bestaan hierover wat opgewonden publikaties, die veel aandacht hebben getrokken,²⁴ maar het ontbreekt nog goeddeels aan nuchtere schattingen op basis van de combinatie van beschikbare inzichten in klimaatverandering enerzijds en het verband tussen fysische milieuverandering en wijziging in de politieke orde anderzijds.

Dat klimaatverandering grote invloed zal hebben op de aanwezigheid en verdeling van fossiele brandstoffen, mineralen en ertsen, is op de kortere termijn uiteraard onwaarschijnlijk. Wel hebben veranderende temperatuur en neerslag mogelijk een direct effect op de produktiemogelijkheden van landbouwgrond.

Verder kunnen zeespiegelstijging en extreme weersomstandigheden leiden tot verhoogde overstromingsrisico's en andere incidentele, maar ernstige schade. De gedachten daarover zijn noodzakelijkerwijs speculatief, maar niettemin nu al van politiek belang, omdat zij beleidsmakers beïnvloeden en, voor zover ingrijpend van karakter en geloofwaardig, nopen tot stellingname en actie.

Politieke gevolgen van feitelijke *global climate change*

Voortvloeiend uit het proces van 'global climate change' en de daarmee gepaard gaande verandering van materiële omstandigheden, zal zich in de toekomst mogelijk een gewijzigde politieke constellatie aandienen. De concrete vooruitzichten dienaangaande zijn uit de aard der zaak nog weinig trefzeker. Met de huidige stand van de kennis zijn de klimatologische gevolgen naar tijd en plaats slechts zeer beperkt te specificeren. De causale keten die ons vervolgens bij politieke consequenties moet brengen, is in al haar schakels nog zwak. Een belangrijke factor daarbij is het menselijk vernuft, samengebond in het organiserend vermogen van de staat en de samenwerkende burgers.

Op milieuwijzigingen wordt geanticipeerd of gereageerd met beperkende maatregelen ten aanzien van de aangewezen oorzaken (bijvoorbeeld de uitstoot van broeikasgassen) dan wel aanpassing. Aanpassing zal vaak betekenen dat ter plekke maatregelen worden genomen tegen de concrete gevolgen (bijvoorbeeld dijkverzwaring tegen overstromingsgevaar), maar kan ook de vorm aannemen van het zich onttrekken aan die gevolgen door vestiging elders of compensatie van het verlies elders. Er komt dan een keten van sociale gevolgen op gang, mogelijk van conflictueuze aard.

Op mondiaal niveau is de beleidsinzet gericht op het wegnemen van de oorzaken. Overal elders is een mix aan de orde van aanpassing en initiatieven gericht op het wegnemen van oorzaken. In landen waar de gevolgen worden gevreesd (dat zijn niet noodzakelijk dezelfde landen als waar ze het meest waarschijnlijk zullen optreden) en waar voldoende menselijk vernuft kan worden gemobiliseerd, bestaat een grotere neiging tot anticiperend optreden (pro-actie), elders is meer sprake van een neiging tot achteraf reageren (reactie).

De veronderstelde effecten van 'global climate change' worden in de regel geschat voor een situatie waarin de concentratie van CO₂ in de atmosfeer is verdubbeld ten opzichte van een recent basisjaar. Men zou dit ook kunnen doen voor méér of andere broeikasgassen, en voor andere concentraties. De uitkomsten betreffen dus een betrekkelijk

willekeurige opname van een moment in de toekomst. De effecten kunnen sec worden bekeken, dan wel met inachtneming van te verwachten reacties 'onderweg'. Het identificeren en schatten daarvan is uiteraard een hoogst speculatieve bezigheid. Het moet dan ook gezegd dat de uitkomsten nog een weinig robuuste indruk maken, zowel voor de wereld als geheel als per continent. Beneden dat (nog steeds enorme) aggregatieniveau bestaat eigenlijk nog heel weinig onderzoek.

Op basis van het wel beschikbare onderzoek ontstaat niettemin een grof beeld van de waarschijnlijke gevolgen en de macro-regionale verschillen daarbij. De hierna volgende weergave wat betreft landbouwproductie, bosareaal, beschikbaarheid van zoet water en visstand is gebaseerd op Van Ierland c.s.²⁵ en IPCC²⁶.

De effecten op de *landbouwproductie* van bodemgebruikwijziging, temperatuurverandering, gewijzigde neerslagpatronen en toename van het CO₂ in planten (maar niet van extreme weersverschijnselen en zeespiegelstijging), variëren per regio. Verondersteld dat boeren zich *niet* aan de gewijzigde situatie aanpassen, loopt het effect uiteen van stijgingen van ongeveer 10% tot dalingen van ongeveer 15%. Per saldo zal de productie enigszins afnemen. Gemiddeld over verscheidene scenario's gaat de productie in Afrika, het Midden-Oosten, Zuid-Azië, Zuidoost-Azië, Latijns-Amerika en in mindere mate Noord-Amerika wat achteruit. Europa, China en Rusland en omstreken gaan iets vooruit.

Voor het *bosareaal* als geheel wordt een teruggang voorspeld van 5% tot 10%. De voorspellingen per type bosareaal lopen echter zeer sterk uiteen. Terwijl tropische bossen in het ene scenario groeien, nemen ze in het andere af. Hetzelfde geldt voor de bossen op gematigde breedte en die in het hoge Noorden.

De *beschikbaarheid van zoet water* wordt bepaald door het verschil tussen neerslag en verdamping. Met veel slagen om de arm wordt mondiaal een wat grotere toename van de neerslag dan van de verdamping voorzien, waardoor er wat meer water ter beschikking zou komen. In de verschillende delen van de wereld kan de situatie echter een geheel ander verloop hebben. Dit luistert nauw, omdat op veel plaatsen in de wereld zoet water een schaars goed is, 'global climate change' de vraag naar (irrigatie)water kan doen toenemen en bevolkingsgroei en sociaal-economische ontwikkeling al een autonome groei naar de vraag naar water teweegbrengen. Dit alles te zamen leidt voor verscheidene delen van de wereld tot sombere voorspellingen, maar de rol van 'global climate change' daarin is niet noodzakelijk heel groot. Sommige klimaatscenario's voorspellen zelfs per hoofd een toename van de hoeveelheid beschikbaar

zoet water, bijvoorbeeld in Sri Lanka en Japan.

Er zijn nog andere veronderstelde effecten van 'global climate change'. Zo kunnen in de *visstand* dalingen optreden als gevolg van verstoring van de natte kustgebieden bij zeespiegelstijging. Toeristische attracties als ski-oorden en badplaatsen zullen van locatie of kwaliteit veranderen. Niet altijd in hun nadeel: voor de badplaatsen in gematigde luchtstreken wordt een periode van nieuwe bloei voorzien. Indirect is er ook een effect mogelijk op de vraag naar (fossiele) brandstoffen en elektriciteit, door wijzigingen in de vraag naar verwarming en koeling.

De sociaal-economische gevolgen van *zeespiegelstijging* zijn nog maar oppervlakkig geschat. Een groot percentage van de totale menselijke activiteit in de wereld ligt in kustgebieden die potentieel gevoelig zijn voor overstromingsrisico. Het is echter duidelijk dat de gevolgen van de zeespiegelstijging zich toespitsen op de kleine eilandsamenlevingen in de Caraïbische Zee en de *Pacific*, en op delta- en andere vlakke kustgebieden. Een van de grootste problemen bij het kwantificeren van de sociaal-economische consequenties is dat de zeespiegelstijging zich waarschijnlijk geleidelijk zal voordoen en dat de kosten van zowel de te nemen beschermende maatregelen als van het aanpakken van de secundaire effecten (bijvoorbeeld beheersing van het grondwaterpeil) in rekening moeten worden gebracht.

Een extra gevaar vormen de combinaties van sommige extreme weersomstandigheden met de zeepiegelstijging. Over de omvang van dit risico bestaat nog weinig inzicht. Hoewel de meeste klimaatmodellen voor 'global climate change' een toename van extreme weersomstandigheden voorzien, is een toename van bijvoorbeeld zware stormen tot nu toe niet empirisch aangetoond. Extreme weersomstandigheden kunnen op zich zelf plaatselijk grote verwoestingen aanrichten, maar het is de vraag of zij over de langere termijn gezien veel toe- of afdoen aan het proces van economische ontwikkeling.

Al met al leidt dit tot de volgende *conclusies*. 'Global climate change' leidt in de voorziene tijdshorizon tot beperkte verandering in de bestaansmogelijkheden op aarde, voor zover die door het natuurlijk milieu worden bepaald. Per saldo treedt enige verslechtering op. Op macro-niveau zijn de diverse veranderingen als gevolg van verdubbeling van het CO₂-gehalte in de atmosfeer niet dramatisch. De stijging is met zo'n verdubbeling echter niet tot een eind gekomen. Bovendien is onbekend of het klimaat als gevolg van de hier genoemde veranderingen niet in een geheel ander stelsel van voorwaarden terechtkomt, waarbij nieuwe mechanismen gaan gelden en andere gevolgen optreden.

De causale ketens van veronderstelde 'global cli-

mate change' via milieudegradatie naar sociaal-economische en politieke gevolgen is nog buitengewoon zwak gespecificeerd en daarmee ongeschikt voor al te stellige beweringen.

In theorie zou de gerealiseerde 'global climate change' op drie manieren de *politieke orde* concreet kunnen gaan beïnvloeden. Ten *eerste* kan de verdeling van hulpbronnen tussen sociale actoren veranderen. Dat verandert de machtsverhoudingen en kan aanleiding zijn voor conflict: actoren die erop achteruitgaan voelen zich gegriefd, terwijl degenen die erop vooruitgaan hun nieuwe positie willen uitbuiten. Homer-Dixon wijst erop dat zulke herverdelingen niet vanzelf tot stand behoeven te komen, maar vaak het gevolg zullen zijn van toeëigening door een bepaalde groep bij verkrappende beschikbaarheid (*resource capture*).²⁷ In beginsel kunnen deze conflicten zich net zo goed voordoen bij een verruimende in plaats van verminderende beschikbaarheid van hulpbronnen (denk bijvoorbeeld aan de conflicten aan de *frontier*-gebieden in het Amazonegebied). Wanneer de effecten van 'global climate change' eenmaal zichtbaar, voelbaar en meetbaar zouden worden, zullen onder dezelfde condities op een hoger niveau de onderhandelingen tussen landen plaatsvinden. Grond- en waterrechten lenen zich bij uitstek voor een dergelijke gang van zaken.

Ten *tweede* kan het collectieve niveau in een stelsel van actoren te lijden hebben van een afname van hulpbronnen. Publieke middelen zijn in zo'n situatie moeilijker te genereren en verdelingsvraagstukken zijn lastiger tot een oplossing te brengen. Daarmee komt het collectieve niveau onder druk te staan en kan de sociale orde worden ondermijnd. Een verkrappend niveau van beschikbare middelen leidt niet automatisch tot dit resultaat. De gevolgen zijn sterk afhankelijk van het vernuft, het organisatievermogen en de legitimiteit van de sociale orde. Maar een diepe val van middelen ontleend aan natuurlijke hulpbronnen, in een situatie waarin die middelen essentieel zijn (agrarische samenlevingen), kan door ondermijning van de sociale orde tot gewelddadig conflict leiden, met een nieuwe of hernieuwde gelegitimeerde orde als inzet.²⁸ Een catastrofale verslechtering van het milieu kan het vernuft van het collectieve niveau om de gevolgen op te vangen ook direct te boven gaan. Daarmee is de ondermijning van de sociale orde een feit en liggen alle opties – ook voor conflict – open.

Ten *derde* kan er sprake zijn van externe effecten. Waar actoren ondermijning van hun positie ervaren en/of de sociale orde teloorgaat als gevolg van verslechtering van het natuurlijk milieu – geleidelijk dan wel als gevolg van extreme gebeurtenissen (bijvoorbeeld overstroming) – kunnen actoren ervoor kiezen, of zich gedwongen zien, naar elders te gaan. Ook nu

al wordt de verslechtering van het natuurlijk milieu vaak aangewezen als oorzaak van migratie. Het (slecht af te bakenen) begrip 'milieuvluchteling' is in zwang geraakt.²⁹ Inkomende migranten, plaatselijk gevestigde bevolking en de politieke orde waarin ze zijn opgenomen, beginnen vervolgens aan een nieuwe ronde van wisselwerking, met de aldaar beschikbare hulpbronnen als object van verdeling. Een nieuwe reeks scenario's, binnen dezelfde randvoorwaarden als hierboven aangegeven, neemt daarmee een aanvang.

Verondersteld bij dit alles is dat de desbetreffende verschuivingen in de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen sociaal relevant zijn. Dit geldt vooral in die delen van de wereld waar ofwel het natuurlijk milieu een grote rol speelt - de agrarische sector is er omvangrijk - ofwel het extreme karakter van de natuurlijke omstandigheden de samenleving gevoelig maakt voor een verandering daarin: gebieden met extreme temperaturen en/of krappe dan wel onzekere waterbeschikbaarheid en/of kwetsbaarheid voor zeespiegelstijging en/of kwetsbaarheid voor extreme weersomstandigheden.

Ten slotte

In de bloeiende, apocalyptische literatuur die de barbaarij net over de horizon weet, is 'global climate change' het zoveelste requisiet dat het einde der tijden nader brengt. Er is weliswaar alle aanleiding voor zorg over de grote problemen in de wereld, maar het is niet verstandig ze op een enkele hoop te vegen. 'Global climate change' is potentieel ernstig. De sociaal-economische en politieke gevolgen ervan zijn nog moeilijk in te schatten, maar wat er aan effecten wordt voorzien, is voorlopig niet catastrofaal. Wel lijkt het erop dat juist slecht toegeruste samenlevingen er onevenredig door zullen worden getroffen. Voor de toekomstige politieke orde is het enerzijds van belang hoe het pro-actieve beleid zich ontwikkelt en welke effecten dit sorteert, en anderzijds hoe (de schattingen van) de feitelijke gevolgen van 'global climate change' zich ontwikkelen.

Voorlopig zijn de meeste feitelijke politieke effecten van 'global climate change' nog te verwachten als gevolg van het pro-actieve beleid. Dit is een typisch voorbeeld van wat Ulrich Beck de 'risico-samenleving' heeft genoemd.³⁰ Steeds meer komt de nadruk in het bewustzijn en het beleid te liggen op de vermoede gevolgen van door de modernisering op gang gebrachte processen en van het anticiperen op de gevolgen ervan. Deze reflexieve modernisering volgt op een 'onbezorgde' fase, waarin modernisering werd beleefd en afgeschilderd als vooruitgang zonder meer.

Noten

- 1 Zie voor de meest recent gezaghebbende stellingname: IPCC, *Climate change 2001: Synthesis Report*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; een kort overzicht van de stand van de kennis over het klimaatsysteem geeft C. Schuurmans, 'The climate system's youth' in: *Change. Research and policy Newsletter on Global Change from the Netherlands* 50, 2000, blz. 2-4.
- 2 De resultaten van de eerste en tweede fase zijn samengevat in: S. Zwerver & M. Kok, *Klimaatonderzoek, Eindrapportage eerste fase Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-I) 1989-1995*, Bilthoven: Programma Bureau NOP, 1999; en M.T.J. Kok, G.J. Heij, A. Verhagen & C.A. Rovers, *Klimaatverandering, een aanhoudende zorg*, Eindrapportage tweede fase Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-II) 1995-2001, Bilthoven: Programma Bureau NOP, 2001.
- 3 B.A. Callander, 'Global climate change - the latest scientific understanding', in: *GeoJournal*, 42:1, 1997, blz. 55-63.
- 4 Voor een klein voorbeeld zie W. Verstegen, 'De politieke correctheid van het CBS', in: *Amsterdamse Boekengids*, 12, 1997, blz. 34-35.
- 5 Zie S. Boehmer-Christiansen, 'Global warming: science as a legitimator of politics and trade?', in: J.W. Handmer, T.W. Norton & S.R. Dovers (red.), *Ecology, uncertainty and policy. Managing ecosystems for sustainability*, Harlow: Prentice Hall, 2001, blz. 116-137.
- 6 Een sprekend overzicht van de onderhandelingsissues biedt B. Metz, 'Wie gaan reduceren?', in: *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 11 oktober 2001, no 4328, blz. 24-26.
- 7 IPCC, *Report of Working Group 1. Climate change 2001: The scientific basis (summary for policymakers)*, 2001. *IPCC website*, blz. 10.
- 8 Zie o.a. IPCC, *Report of Working Group 2. Climate change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability (summary for policymakers)*, 2001. *IPCC website*, blz. 5-6.
- 9 T.R. Malthus, *An essay on the principle of population and a view of its past and present effects on human happiness*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990 (oorspr. 1798).
- 10 J. Fairgrieve, *Geography and world power*, Londen: University of London Press, 1915.
- 11 J. O'Loughlin & H. van der Wusten, 'The political geography of panregions', in: *Geographical Review*, 80, 1990, blz. 484-510.
- 12 B. Beedham, 'The road to 2050. A survey of the new geopolitics', in: *The Economist*, 31 juli 1999.
- 13 R. Carson, *Silent spring*, 1962 (repr. Penguin 1999).
- 14 R. Kaplan, 'The coming anarchy: how scarcity, crime, overpopulation, tribalism and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet', in: *Atlantic Monthly*, februari 1994, blz. 44-76.
- 15 Th. Homer-Dixon, 'On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict', in: *International Security*, 16,2, najaar 1991, blz. 76-116; *ibid.*, *Environment, scarcity and violence*, Princeton: Princeton University Press, 1999.
- 16 Zie N. Ruff, R. Chamberlain & A. Cousteau, *Report on applying military and security assets to environmental problems*, *Environmental change and security project*, Washington DC: Woodrow Wilson Center, Issue 3, voorjaar 1997 Spring, 82-105, blz. 89-93.
- 17 Homer Dixon, a.w. *noot 15* (1999), blz. 5 en hoofdstuk 7.

- 18 G. Baechler & V. Boege, *Kriegsursache Umweltzerstörung. Vol. 1, Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung*, Zürich: Ruegger, 1996; G. Baechler, *Violence through environmental discrimination*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- 19 N.P. Gleditsch, 'Armed conflict and the environment: a critique of the literature', in: *Journal of Peace Research*, 35(3), 1998, blz. 381-400; P.F. Diehl & N.P. Gleditsch (red.), *Environmental conflict*, Boulder CO: Westview Press, 2000.
- 20 D.C. Esty, J.A. Goldstone, T.R. Gurr, B. Harff, M. Levy, G.D. Dabelko, P.T. Surko & A.N. Unger, *State failure task force report: Phase II findings. Environmental Change and Security Report*, Washington DC: Woodrow Wilson Center, Issue 5, zomer 1999, blz. 49-72, in het bijzonder blz. 62-66.
- 21 Zie H. Donkers, *De witte olie. Water, vrede en duurzame ontwikkeling in het Midden-Oosten*, Utrecht: Van Arkel, 1994, blz. 20.
- 22 S. Adolf, 'Ambitieuze waterplan verdeelt Spanje', in: *NRC Handelsblad*, 21 juni 2001.
- 23 'Canada taxeert waterreserves', in: *NRC Handelsblad*, 2 juni 2001; F. Kuin, 'Gisborne Lake inzet van waterdebat Canada', in: *NRC Handelsblad*, 3 juli 2001.
- 24 Bijv. N. Myers (1993), *Ultimate security: the environmental basis for political stability*, New York: W.W. Norton, 1993.
- 25 E.C. van Ierland, M.G. Klaassen, T. Nierop & H. van der Wusten, *Climate change: socio-economic impacts and violent conflict*, NOP-II, Wageningen: LUW, 1996, blz. 11-64.
- 26 IPCC, *Report of Working Group 1. Climate change 2001: Mitigation (summary for policymakers)*, 2001. IPCC website.
- 27 Homer-Dixon, a.w. *noot 15* (1999), blz. 74-76.
- 28 I. De Soysa & N.P. Gleditsch e.a., *To cultivate peace: agriculture in a world of conflict. Environmental change and security project*, Washington DC: Woodrow Wilson Center, zomer 1999, blz. 15-25, sluiten in hun toelichting van de samenhang tussen landbouwsituatie en conflict aan bij zowel deze als de vorige mogelijkheid.
- 29 S. Lonergan, 'The role of environmental degradation in population displacement', in: *GECHS Research Report 1*, University of Victoria, 1998.
- 30 U. Beck, 'The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization', in: U. Beck, A. Giddens & S. Lash (red.), *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Stanford CA: Stanford University Press, 1994.

Over de auteurs

DR. HERMAN VAN DER WUSTEN is emeritus hoogleraar politieke geografie aan de Universiteit van Amsterdam;

DR. TOM NIEROP is politiek geograaf en *freelance* journalist.

Scepsis inzake opwarming van de aarde

HANS H.J. LABOHM & DICK THOENES

IN TEGENSTELLING TOT WAT VELE MENSEN DENKEN, bestaat er onder gekwalificeerde wetenschapslieden geen overeenstemming over de vraag of de door de mens veroorzaakte uitstoot van broeikasgassen tot een opwarming van de aarde zal leiden en of dit schadelijke gevolgen zal hebben. Dit artikel legt uit wat de belangrijkste verschillen van inzicht zijn en welke consequenties daaraan zijn verbonden.

In de jaren '70 en '80 maakten klimaatdeskundigen zich zorgen over de gemeten stijging van het kooldioxyde (CO₂)-gehalte van de atmosfeer. Vanwege het bekende principe van het broeikaseffect kon verwacht worden dat hierdoor de temperatuur op aarde zou gaan stijgen. Het leek voor de hand te liggen dat een en ander het gevolg was van het sterk gestegen verbruik van fossiele brandstoffen (steenkool, aardolie en aardgas). In 1988 werd onder auspiciën van de VN het 'Intergovernmental Panel on Climate Change' (IPCC) opgericht, dat de internationale ontwikkelingen in het klimaatonderzoek moest interpreteren en daarover rapporteren. Deze rapportage zou dienen als advies aan de deelnemende regeringen. Het ging er daarbij vooral om na te gaan of er inderdaad sprake is van klimaatverandering en in het bijzonder van een algemene opwarming van de aarde ('global warming'). Als dat zo zou zijn, zouden internationale afspraken wellicht nodig worden ter beperking van het gebruik van fossiele brandstoffen.

De gedachtegang van de broeikastheorie is de volgende. De aarde wordt verwarmd door straling van de zon. Deze dringt door de atmosfeer heen en verwarmt het aardoppervlak. De aarde zendt warmtestraling uit naar het heelal. De oppervlakte van de aarde neemt daarbij een temperatuur aan waarbij de in- en uitgaande stralingen elkaar compenseren. Hierbij speelt de atmosfeer een belangrijke rol, omdat deze een deel van de uitgaande warmtestraling vasthoudt. Daardoor heeft de gemiddelde oppervlaktetemperatuur van de aarde de aangename waarde van ongeveer 15^oC. Dit wordt overigens niet veroorzaakt door de lucht zelf, maar voornamelijk door de daarin voorkomende waterdamp en daarnaast door sporen van enige andere gassen, waarvan CO₂ de belangrijkste is (verder methaan, stikstofoxyden e.a.). Deze laten zonnestraling door, maar houden een deel van de warmtestraling vast. Vanwege de analogie met een

broeikas wordt deze werking van de atmosfeer het 'broeikaseffect' genoemd. De 'broeikasgassen', zoals waterdamp en CO₂, werken als de ruiten van de broeikas. Als het CO₂-gehalte stijgt (door menselijk toedoen), kan men verwachten dat de oppervlaktetemperatuur van de aarde ook zal stijgen. Men noemt dit het 'extra broeikaseffect'.

Het gaat er nu om vast te stellen of er inderdaad thans al sprake is van klimaatverandering, of er reeds een algemene opwarming optreedt, en wat er in de toekomst verwacht kan worden. We moeten hierbij in gedachten houden dat het klimaat vanwege zijn grillige gedrag niet voorspeld kan worden, maar dat wij hoogstens *verwachtingen* over de toekomst kunnen uitspreken. En deze zijn altijd gebaseerd op bepaalde veronderstellingen, waarvan de aan-nemelijkheid ter discussie staat. Ook wanneer er onzekerheid zou blijven bestaan over eventuele gevolgen van een extra broeikaseffect, wordt het vanwege het 'voorzorgprincipe' door velen echter toch noodzakelijk gevonden het gebruik van fossiele brandstoffen te beperken. Een ander argument dat hiervoor wordt aangevoerd, is de onvermijdelijke toekomstige schaarste van fossiele brandstoffen.

Het alarmistische standpunt van het IPCC

De rapportage van het IPCC omvat drie delen (gerapporteerd door *Working Groups*): verwachte klimaatverandering; gevolgen van verwachte klimaatverandering; en mogelijke maatregelen om klimaatverandering te beperken. De *verwachte klimaatverandering* wordt door klimaatdeskundigen op verschillende manieren onderzocht: allereerst door wereldomvattende waarnemingen (metingen) en daarnaast door 'modelleringen'.

Het CO₂-gehalte van de atmosfeer wordt continu gemeten. Dit fluctueert met de seizoenen, maar de gemiddelde waarde is gestegen van 285 ppm in 1900 tot 365 ppm in 2000, een relatieve toename van bijna 25% (1 ppm = een miljoenste volumedeel). Door temperatuurmetingen is getracht na te gaan of de gemiddelde temperatuur op aarde inderdaad toeneemt. Hiervoor worden de meetresultaten van alle meetstations over de hele wereld op een bepaalde manier gemiddeld (over dag en nacht, alle dagen per jaar,

voor het gehele aardoppervlak). Het IPCC rapporteert een significante stijging van $0,6^{\circ}\text{C}$ gedurende de twintigste eeuw. Deze is opgebouwd uit een stijging van $0,45^{\circ}\text{C}$ in de periode 1900-1930, een daling van $0,2^{\circ}\text{C}$ in 1930-1975, en een stijging van $0,35^{\circ}\text{C}$ in 1975-2000. Deze laatste stijging, die overeenkomt met $0,15^{\circ}\text{C}$ per tien jaar, valt samen met een steeds sterkere toename van het CO_2 -gehalte.

Behalve oppervlaktemetingen zijn er sinds 1959 ook temperatuurmetingen verricht met weerballonnen, en sinds 1979 met satellieten. Deze laatste meten temperaturen over het gehele aardoppervlak, wat met grondmetingen niet mogelijk is. Deze geven volgens het IPCC een gemiddelde temperatuurstijging te zien van $0,05^{\circ}\text{C}$ in tien jaar, wat niet significant van nul verschilt en binnen de onnauwkeurigheidsmarge valt.

Men heeft waargenomen dat de lengte van de meeste gletsjers op de wereld in de laatste 50 jaar belangrijk is afgenomen. Ook zijn er allerlei plaatselijke klimaatveranderingen gesignaleerd, maar het is *niet zeker* dat die samenhangen met een klimaatverandering op wereldschaal.

Daarnaast is er zeer uitvoerig werk verricht op het gebied van 'modelleringen', dat zijn wiskundige beschrijvingen van de processen die plaatsvinden in de aardatmosfeer. Deze omvatten de verschijnselen die het plaatselijke klimaat bepalen op elk deel van de aarde, gecombineerd met modellen voor luchtcirculatie, wisselwerking tussen atmosfeer en oceanen, en zeestromen. Gedurende de laatste twee decennia is hier grote vooruitgang geboekt, in die zin, dat steeds méér effecten in de modellen werden opgenomen. Het gevolg van die ontwikkelingen is dat men een steeds groter vertrouwen krijgt in de voorspellende waarde van deze modellen, hoewel deze veel ingewikkelder zijn geworden. Het IPCC spreekt overigens zeer terecht niet van voorspellingen (*predictions*), maar van verwachtingen (*projections*). Deze verwachtingen zijn mede gebaseerd op een aantal veronderstellingen over factoren waarover nog onzekerheid bestaat.

Er zijn nu drie grote rapporten van het IPCC verschenen, het eerste in 1990, het tweede in 1996, en het derde in 2001. In die volgorde werden de *waarschuwingen* voor mogelijke temperatuurstijging steeds ernstiger. Het IPCC kent een 'waarschijnlijkheid' toe aan uitspraken over de toekomst. Zo wordt er in het derde rapport een waarschijnlijkheid van 66-90% toegekend aan de verwachting dat de stijging van de gemiddelde temperatuur van de aarde in de komende decennia tussen $0,1$ en $0,2^{\circ}\text{C}$ per tien jaar zal liggen. Voor de gehele 21ste eeuw wordt echter een grotere temperatuurstijging verwacht, die zou liggen tussen $1,4$ en $5,8^{\circ}\text{C}$ per 100 jaar. Dit verschil komt door bepaalde aannamen over toekomstige

CO_2 -gehalten (zie hierna). Er zou dus sprake zijn van een aanzienlijke 'global warming'. Op basis van deze *verwachtingen* wordt een aanzienlijke stijging van de zeespiegel voorspeld, waardoor het gevaar bestaat dat laaggelegen landen zullen onderlopen.

De werkwijze van het IPCC heeft belangrijke gevolgen voor de eindrapportage. Allereerst worden resultaten van wetenschappelijk onderzoek verzameld, maar deze worden vervolgens door de werkgroepen geïnterpreteerd. Daarbij is een persoonlijke stellingname onvermijdelijk. Het is opmerkelijk dat er in de 'Summaries for Policymakers' van de IPCC-rapporten enerzijds voortdurend gewag wordt gemaakt van de *onzekerheden* waarmee de verwachtingen zijn omringd, terwijl er anderzijds *uitdrukkelijke waarschuwingen* worden gegeven voor de nadelige gevolgen van klimaatveranderingen die als waarschijnlijk worden afgeschilderd. In feite neemt het IPCC hier een heel duidelijke stelling in, die erop neerkomt dat toekomstige rampen onvermijdelijk zijn, tenzij er door de mens drastisch wordt ingegrepen.

Het sceptische standpunt

De vrij ongenueanceerde stellingname van het IPCC heeft al in 1990 geleid tot kritiek van wetenschappelijke onderzoekers van buiten de kringen van het IPCC. Na de tweede rapportage in 1996 nam de kritiek aanzienlijk toe. Overigens waren de uitspraken van het IPCC toen nog vrij voorzichtig: 'The balance of evidence suggests a discernable human influence on global climate'. Toch werden daarna uitspraken gedaan die konden worden uitgelegd als dramatische voorspellingen. Na het derde rapport in 2001 nam de kritiek nog verder toe. Juist omdat de media en de politici in het algemeen de onheilsvoorspellingen als zekerheden verkondigden, werden veel wetenschapslieden geprikkeld hun kritiek luid en duidelijk uit te spreken. In de Verenigde Staten nam deze de vorm aan van een publieke discussie, die vooral op gang is gebracht door S.F. Singer en R.S. Lindzen.¹ In Europa werd de kritiek door de media tot voor kort grotendeels doodgezwegen. In politieke kringen wordt het kennelijk als 'niet politiek correct' beschouwd om aan de onheilsvoorspellingen te twijfelen (zie hierna).

De belangrijkste punten van de wetenschappelijke kritiek op de uitspraken van het IPCC zijn de volgende. De bepaling van een stijging van de gemiddelde temperatuur van de aarde uit oppervlaktemetingen is *niet voldoende betrouwbaar*. Satellietmetingen, die wijzen op een niet veranderende temperatuur, lijken betrouwbaarder. Voorts is het nog niet goed mogelijk eventuele klimaatveranderingen op korte termijn te scheiden van die op lange termijn, zoals de opwarming na de laatste ijstijd. Verder zijn de voor-

spellings van de toekomstige ontwikkelingen van het CO₂-gehalte van de atmosfeer gebaseerd op veronderstellingen die wellicht onjuist zijn. De grootste onzekerheden betreffen de snelheid van CO₂-opname door planten en door oceanen. Ten slotte zijn de klimaatmodellen die gebruikt worden om verwachtingen voor de toekomst uit te spreken niet voldoende betrouwbaar, omdat hierin onvoldoende rekening wordt gehouden met bepaalde aspecten, in het bijzonder de invloed van variaties in de zonnactiviteit, van het wisselende wolkendeck en van aërosolen (zeer fijne stofdeeltjes).

Deze punten van kritiek worden hierna verder toegelicht. De *metingen van temperaturen*, gedaan door weerstations over de hele wereld, worden zorgvuldig gemiddeld, waarbij men rekening houdt met de ongelijkmatige spreiding van de meetstations over het aardoppervlak. Hier kan echter sprake zijn van verscheidene storende effecten, die alle dezelfde kant op werken. In de eerste plaats worden temperaturen voornamelijk gemeten op het land, terwijl ruim 70% van het aardoppervlak uit water bestaat. Hierdoor kunnen significante afwijkingen ontstaan. Verder staat de meerderheid van de weerstations in de bewoonde wereld, en slechts een klein deel in de grote dunbevolkte gebieden, die een belangrijk deel van het landoppervlak uitmaken. Hoewel men temperaturen overal op 0,1^oC nauwkeurig kan meten, zitten er in het meetnet zulke grote 'gaten' dat het niet goed mogelijk is de gemiddelde temperatuur met dezelfde nauwkeurigheid te bepalen van een groot land, zoals bijvoorbeeld Australië, dat enkele kleine dichtbevolkte agglomeraties kent en daarnaast zeer grote, vrijwel onbewoonde gebieden. Dit geldt in versterkte mate voor de hele wereld.

Het is verder gebleken dat in stedelijke gebieden de temperatuur significant hoger is dan op het platteland, en wel méér naarmate de agglomeraties groter zijn (tot 2^oC toe). In de loop van de laatste twintig jaar zijn de stedelijke gebieden bijna overal sterk uitgebreid en is een deel van de meer afgelegen weerstations gesloten. Dit zou op zich zelf al tot een gemeten temperatuurstijging moeten leiden. Bij de bepaling van een gemiddelde temperatuur over het gehele aardoppervlak heeft men te maken met enorme plaatselijke verschillen, die wel 10^oC kunnen bedragen (bijv. tussen Verchojansk en Jeddah). Hoe meer de extreme temperaturen uit elkaar liggen, des te kleiner wordt de nauwkeurigheid van het gemiddelde. Iets dergelijks geldt voor de verschillen tussen dag en nacht, en tussen de seizoenen. Wanneer men deze aspecten overweegt, moet men concluderen dat satellietmetingen de enige mogelijkheid bieden een werkelijk wereldgemiddelde temperatuur nauwkeurig te bepalen.

Wat betreft het onderscheid tussen *veranderingen op korte en lange termijn* zijn het vooral de geofysici die ons waarschuwen voor voorbarige conclusies. In de laatste duizend jaar is de temperatuur iets op en neer gegaan, waardoor we nu nog de stijgende trend zien die zich ongeveer 300 jaar geleden heeft ingezet: het herstel na de zg. 'Kleine IJstijd'. Er zijn redenen om te verwachten dat in de komende eeuwen de temperatuur weer gaat dalen.

Het *gedrag van kooldioxyde* is de sleutel tot het taxeren van een te verwachten extra broeikaseffect. Het CO₂-gehalte van de atmosfeer is het resultaat van enerzijds emissie, voornamelijk door micro-organismen en dieren, en anderzijds van absorptie, voornamelijk door planten, op het land en in de zee. De mens voegt aan de natuurlijke emissie ongeveer 4% toe. Het blijkt nu dat in de 20ste eeuw, voornamelijk in de tweede helft daarvan, de natuurlijke absorptie is gestegen met ongeveer 2%, waardoor ongeveer de helft van de menselijke emissie wordt opgenomen. Het niet-geabsorbeerde deel zorgde voor een toename van het CO₂-gehalte in de atmosfeer van ongeveer 25% ten opzichte van het niveau van 1900. Verwacht wordt dat de menselijke emissie nog zal toenemen. Daarvoor zijn meerdere scenario's denkbaar. Er wordt ook verwacht dat de absorptie zal toenemen, omdat deze ruwweg evenredig is met de concentratie in de atmosfeer.

Het IPCC is zeer pessimistisch over de mate waarin dit zal plaatsvinden. Zij neemt aan dat de absorptie in de oceanen relatief zal dalen, terwijl weinig verwacht wordt van het effect van plantengroei (deze beide veronderstellingen vormen de belangrijkste grond van de verwachte opwarming). Dit wordt echter door allerlei deskundigen nadrukkelijk tegengesproken. De absorptie door planten zou, indien er meer plantengroei optreedt, zelfs progressief - d.w.z. meer dan evenredig met de stijging van de CO₂-concentratie in de atmosfeer - moeten toenemen. Als de absorptie door planten inderdaad met nog enkele procenten zou stijgen, zou de menselijke emissie in de toekomst volledig worden opgenomen. Hierover zijn echter nog onvoldoende wetenschappelijke gegevens bekend.

De ernstigste kritiek betreft echter de *modellen*. Men beschikt thans over supercomputers die zeer ingewikkelde modellen kunnen hanteren, maar het klimaat is zo ingewikkeld dat men altijd nog modellen moet gebruiken die een vereenvoudiging zijn van de werkelijkheid. Hierdoor wordt de nauwkeurigheid van de voorspellingen noodzakelijkerwijze beperkt. Een belangrijke complicatie hierbij is dat het klimaat zich 'chaotisch' gedraagt, waardoor de betrouwbaarheid van de voorspellingen sterk afneemt met de lengte van de periode waarover men uitsprak-

en doet. Sommigen menen dat men zelfs met de beste modellen en de grootste computers nooit voorspellingen kan doen over een periode van meer dan enkele jaren. Een ander, belangrijker punt van kritiek betreft de onvoldoende kennis van processen die een essentiële rol spelen in het klimaat. Dit betreft vooral de invloed van de wisselende zonne-activiteit, van de variaties van het wolkendek en van het effect van aërosolen afkomstig van menselijke activiteiten. Het wolkengedrag is wellicht de belangrijkste factor. Het is duidelijk dat hogere temperatuur in het algemeen leidt tot meer verdamping, zodat meer wolken ontstaan, waardoor zonnewarmte wordt tegengehouden. Dit schijnt vooral een belangrijke rol te spelen boven de Grote Oceaan, maar hieraan moet nog veel onderzoek worden gedaan.²

Het vervelende is nu dat, wanneer dergelijke verschijnselen onvoldoende zijn verwerkt in de klimaatmodellen, de resultaten van modelleringen geheel onjuist kunnen zijn. De 'waarschijnlijkheden' van de uitspraken van het IPCC verliezen daardoor hun betekenis. Deze hebben alleen zin indien men zeker is dat met alle relevante effecten zo goed mogelijk rekening is gehouden.

Een ander belangrijk punt is de vraag waarom het duidelijk gestegen CO₂-gehalte niet heeft geleid tot duidelijk gestegen temperaturen. In de loop van de 20ste eeuw zijn de oppervlaktetemperaturen immers op en neer gegaan, terwijl de met satellieten gemeten temperaturen sinds 1979 vrijwel constant waren (zie boven). Volgens de broeikas Theorie hadden de temperaturen sinds 1930 voortdurend moeten stijgen. Voor deze discrepantie is géén bevredigende verklaring gevonden, wat op zich zelf een kritiek op de klimaatmodellen inhoudt.

Het bijna blindelings vertrouwen dat veel wetenschappelijk onderzoekers hebben in geavanceerde computermodellen, ook als deze gebaseerd zijn op onvoldoende experimentele gegevens, is een verschijnsel dat in bijna de gehele wetenschappelijke wereld snel om zich heen grijpt. Het is echter van het grootste belang bij ingewikkelde modelleringen steeds uitdrukkelijk te vermelden op welke veronderstellingen en vereenvoudigingen de modellen gebaseerd zijn. Dit heeft het IPCC in zijn 'summaries' nagelaten.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat, zelfs als er geen algemene temperatuurstijging ('global warming') zou optreden, er nog wel degelijk sprake kan zijn van klimaatverandering. Allereerst is er in de geologische geschiedenis van de aarde voortdurend klimaatverandering opgetreden. Maar het is theoretisch denkbaar dat het stijgende CO₂-gehalte van de atmosfeer nog tot onvoorziene effecten zal kunnen leiden. Als het verwachte extra broeikas-effect van CO₂ volledig gecompenseerd zou worden door bijvoorbeeld meer

wolkenvorming of door een stijgende emissie van aërosolen, dan kunnen deze op hun beurt immers weer andere onvoorziene effecten hebben. Hierover is nog onvoldoende bekend.

Maatschappelijke consequenties

Zoals hierboven is aangegeven, wordt het sceptische standpunt, zeker in Nederland, als 'politiek niet correct' beschouwd. Velen zijn van mening dat de westerse economie te veel gebaseerd is op verspilling van grondstoffen en energie, waardoor we afkoersen op een toekomstige schaarste, terwijl we met afvalproducten de natuur onherroepelijk verzieken. Daarnaast hebben velen het idee dat we in een maakbare wereld leven, hetgeen betekent dat we, liefst langs democratische weg, het gedrag van de mensheid in principe kunnen sturen. Door deze grondhouding staat men afkerig tegenover het wetenschappelijk-sceptische standpunt ten aanzien van klimaatverandering, zoals hiervoor werd samengevat. Maar al deze gezichtspunten behoren los van elkaar ter discussie te staan. Wat hierbij verder nog een rol speelt, is een wijd verbreide twijfel aan de integriteit van sceptische onderzoekers, die media en politici ten toon spreiden. Als bepaalde wetenschapslieden een standpunt verkondigen, wordt maar al te gemakkelijk aangenomen dat er op de achtergrond industriële geldgevers zijn die hun dit standpunt influisteren. De wetenschapper die het sceptische gezichtspunt verkondigt, wordt, zo veronderstelt men, betaald door de olie-industrie. Hij is verder automatisch een voorstander van verkwisting en dus mede verantwoordelijk voor uitputting van grondstoffen en verzieking van het milieu. Onnodig te zeggen dat hieruit enig gebrek aan logisch denken blijkt.

De veronderstelling van een 'maakbare' wereld is ook een belangrijk punt van discussie. Er bestaan tot dusver geen aanwijzingen dat de wereld in staat is de groei van de bevolking en de daarmee samenhangende economische groei op enigerlei wijze effectief te sturen.

Van Kyoto naar Bonn

Toch dient het 'United Nations Framework Convention on Climate Change' te worden beschouwd als een poging één element daarvan, namelijk de uitstoot van broeikasgassen, te beheersen. In dit kader zijn afspraken gemaakt, vastgelegd in het zogenoemde 'Kyoto Protocol' van 1997. In dit protocol hebben de ontwikkelde landen zich verplicht hun gezamenlijke uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met ten minste 5% te verminderen vergeleken met het niveau van 1990. Het lag oorspronkelijk in de bedoel-

ing dat tijdens de zesde conferentie van de partijen bij het klimaatverdrag, die in november 2000 in Den Haag werd gehouden, de jarenlange onderhandelingen over de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen zouden worden bekroond met concrete toezeggingen over de maatregelen die landen zouden nemen om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken. Maar deze conferentie liep uit op een fiasco. Dat zelfde gold voor de daarop volgende pogingen die minister Pronk in april 2001, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de conferentie, ondernam om in het bijzonder de Amerikanen over de streep te trekken. De nieuwe regering-Bush Jr had zich aanvankelijk beperkt tot verwerping van bepaalde technische uitvoeringsmaatregelen van het verdrag. Maar inmiddels was de Amerikaanse positie verhard tot wat door velen als een afwijzing van de *beginzelen* van het verdrag werd gezien, hetgeen overigens later door de Amerikaanse regering werd tegengesproken.

Washingtons weigering mee te doen heeft ook tot een positieverandering geleid bij landen als Japan, Canada en Australië, zoals op de klimaatconferentie in Bonn en de G8-Top te Genua (beide in juli 2001) bleek. Dat de klimaatconferentie in Bonn op het laatste nippertje toch overeenstemming opleverde, waarbij uiteindelijk ook de laatstgenoemde landen zich konden aansluiten, mag dan ook een klein wonder worden genoemd. Dit moet ongetwijfeld in belangrijke mate worden toegeschreven aan de vasthoudendheid van de voorzitter van de conferentie, minister Pronk. Hiermee heeft hij terecht veel respect en bewondering geogst. Niettemin was het een Pyrrusoverwinning. De uitkomst van Bonn betekent immers een aanzienlijke verwatering van de oorspronkelijk voorgestelde verplichtingen: de overeengekomen (doch nog niet geratificeerde) emissie-reductie van broeikasgassen bedraagt thans nog ongeveer eenderde van de oorspronkelijke doelstellingen. Hiermee is het formele kader van 'Kyoto' in stand gehouden, maar de inhoud daarvan, in termen van substantiële emissiereducties, wezenlijk verzwakt.

Wat levert een kosten-batenanalyse van 'Bonn' op? Zonder bijdragen van de landen die verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van de CO₂-uitstoot, zoals de Verenigde Staten, is het effect daarvan nihil. Dat zou overigens ook al hebben gegolden indien de Verenigde Staten wél zouden hebben meegedaan. Klaus Heiss schreef hierover in de *New York Times*: '[...] there is little chance of reducing energy consumption in the United States by 30 to 40 percent within a decade. But beyond this, Kyoto is also ineffective. Even if the mandatory targets for emission reduction were enforced and one were to accept the computer simulations underlying the IPCC specula-

tions as to the next 100 years, global temperature in 2050 would be reduced by only 0.05 degrees Celsius, an amount too small to measure with standard thermometers.'³ Volgens sommige auteurs zou het verwachte compromis van Bonn de winst nog verder verlagen tot 0,02°C. Daar stellen de voorstanders van Kyoto tegenover dat de overeengekomen maatregelen toch een politieke doorbraak vormen: het is een eerste stap die later door verdere stappen dient te worden gevolgd, waarbij op de langere termijn wordt gedacht aan vermindering van het fossiele energieverbruik van 60%-80% in 50 tot 100 jaar.

Over de kosten van 'Kyoto' bestaat eveneens grote onzekerheid. Het IPCC geeft een bandbreedte van (model)uitkomsten, van gemiddeld 0,2 tot 2% van het BBP (bruto binnenlands produkt) in 2010 zonder CO₂-emissiehandel en van 0,1 tot 1,1% van het BBP in 2010 met emissiehandel. In de Amerikaanse literatuur komt men voor de Verenigde Staten hogere schattingen tegen van zo'n 4% BBP in 2010, maar deze studies zijn gebaseerd op extreme en onrealistische veronderstellingen met betrekking tot de reducties van de emissies.

Hoe kunnen we deze kosten en baten tegen elkaar afwegen? Richard Lindzen, die als meteoroloog verbonden is aan het Massachusetts Institute of Technology en (kritisch) lid is van het IPCC, heeft eens opgemerkt: 'If we view Kyoto as an insurance policy, it is a policy where the premium appears to exceed the potential damages, and where the coverage extends to only a small fraction of the potential damages.'

Verhandelbare CO₂-emissierechten

Stel dat het IPCC gelijk heeft, dan blijft de vraag of er een effectief mondiaal beleid mogelijk is om de uitstoot van broeikasgassen, in het bijzonder CO₂, te verminderen. Veel economen zijn van oordeel dat, als er dan toch iets aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen gedaan moet worden, dit maar beter op marktconforme wijze via de handel in emissierechten kan gebeuren dan uitsluitend via regulering.

Ook onder de politiek-ideologische stroming van de groenen bestaat steun voor een dergelijke aanpak. Een groot deel van het bedrijfsleven maakt hiertegen bezwaar, maar er zijn ook bedrijven, in het bijzonder enkele grote energieproducenten, die voordelen zien in duidelijke regelgeving met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen, zodat zij weten waar zij aan toe zijn. Zij zijn voorstander van plafonnering daarvan, gekoppeld aan een regime van verhandelbare emissierechten conform het Kyoto-verdrag. Hoewel de Amerikaanse regering dit verdrag heeft verworpen, overweegt zij wel op nationaal niveau een stelsel van

vrijwillige maatregelen tot vermindering van de CO₂-uitstoot in te voeren, waaronder ook verhandelbare emissierechten. De Amerikanen Robert Crandall en Fred Smith zetten echter vraagtekens bij deze aanpak. Als de huidige Amerikaanse regering van mening is dat de wetenschappelijke basis van het Kyoto-verdrag te mager is om verstrekkende maatregelen te rechtvaardigen, waarom zou zij dan de invoering van een dergelijk stelsel overwegen? Omgekeerd, als de regering-Bush gelooft dat de huidige CO₂-concentratie in de atmosfeer reeds te hoog is, waarom zou zij het bedrijven dan gemakkelijker maken via aankoop van emissierechten meer broeikasgassen uit te stoten dan zij anders hadden mogen doen? Het is van tweeën een.

Bij een stelsel van emissierechten creëren overheden kunstmatige schaarste aan energie en wijzen zij vervolgens de rechten om deze energie te gebruiken toe aan bepaalde bedrijven. Deze krijgen daarbij een soort monopolie. Daardoor krijgen zij er belang bij te vermijden dat de kunstmatige schaarste nog ooit wordt opgeheven, bijvoorbeeld als gevolg van technologische doorbraken of nieuwe klimatologische inzichten waaruit blijkt dat de antropogene uitstoot van broeikasgassen nauwelijks invloed heeft op het klimaat. Want in dat geval zouden hun emissierechten, die zij misschien voor (veel) geld hebben gekocht, immers van nul en generlei waarde worden.

Hoe dienen emissierechten te worden verdeeld? Sommige bedrijven hebben al veel in schone technologie geïnvesteerd. Hoe kunnen we voorkomen dat deze worden benadeeld ten opzichte van concurrenten die meer CO₂ uitstoten? Daarnaast vergt een internationaal stelsel van verhandelbare emissierechten toezicht op de naleving en zo nodig afdwinging van de contracten. Want wie bepaalt bijvoorbeeld hoeveel nieuw bos er ergens in de wereld dient te worden aangeplant om een bepaalde hoeveelheid uitstoot te compenseren? Hoe voorkomt men fraude? Het gaat waarschijnlijk om aanzienlijke bedragen en de verleiding om te sjoemelen zal groot zijn. Voor dat alles is een grote internationale bureaucratie noodzakelijk.

Voorts brengt een dergelijk stelsel het risico van conflicten met zich, in de vorm van sancties om naleving af te dwingen. Dat zou kunnen leiden tot handelsoorlogen of op zijn minst toenemende internationale spanningen en beschuldigingen van eco-imperialisme. Ook is het denkbaar dat aankoop van emissierechten door westerse bedrijven in de Derde Wereld aldaar een rem gaat vormen op lokale industrialisatie, omdat het CO₂-emissiequotum al is verkocht.

Ook buiten de materiële sfeer liggen gevaren op de loer. Het toekennen van macht aan politieke leiders

om te bepalen wie energie mag gebruiken in de samenleving vormt een grote bedreiging voor de individuele vrijheid van de burger. Binnen landen die 'crony capitalism' kennen, kan dit tot versterking van de positie van de huidige machthebbers en hun kompanen leiden, met als gevolg discriminatie ten nadele van bedrijven die geen nauwe relaties met de plaatselijke machthebbers onderhouden. Ook is het denkbaar dat minderheidsgroeperingen aan het kortste eind trekken bij gepolitiseerde verdelingsschema's.

CO₂-emissierechten zouden dus via de markt worden verhandeld. Welke voorstander van de vrije markt zou daar tegen zijn? Maar de schijn bedriegt. Onder de vlag van marktconformiteit worden immers in feite centrale planningselementen in onze markteconomie geïntroduceerd, wat een duidelijke trendbreuk vormt met de ontwikkeling van onze economische orde in de richting van méér markt en minder overheid in de laatste twintig jaar.

Slotopmerkingen

Al met al heerst er nog grote onzekerheid over de vraag of de aarde opwarmt en, zo ja, of dit dient te worden toegeschreven aan de menselijke (antropogene) uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen. Ook is onzeker of een eventuele opwarming van de aarde schadelijke effecten of juist positieve effecten heeft (bijvoorbeeld bevordering van plantengroei als gevolg van hogere temperaturen en CO₂-concentraties). Wat betreft de kosten-batenanalyse van maatregelen ter vermindering van antropogene broeikasgassenemissie à la de overeenkomst van Bonn, kan worden opgemerkt dat het effect daarvan nihil is, terwijl de kosten over een periode van tien jaar mondiaal waarschijnlijk biljoenen dollar zullen bedragen. Degenen die grote waarde hechten aan het voorzorgsbeginsel achten deze 'verzekeringspremie' gerechtvaardigd. Maar critici wijzen erop dat de mensheid ook met tal van andere risico's wordt geconfronteerd. Rijke en welvarende samenlevingen kunnen zich beter aanpassen aan allerlei veranderingen en zich beter wapenen tegen verschillende soorten risico's. Daarom achten zij het welvaartsverlies dat voortvloeit uit grootscheepse maatregelen ter voorkoming van de (vermeende) opwarming van de aarde weggegooid geld. Aan de voorgestelde mechanismen om te komen tot een vermindering van de menselijke uitstoot van broeikasgassen, in het bijzonder de verhandelbare CO₂-emissierechten, kleven grote politieke, economische en technische bezwaren. De oplossing daarvan is niet in zicht.

Noten

- 1 Zie S.F. Singer, *Hot Talk, Cold Science. Global Warming Unfinished Debate*, The Independent Institute, Oakland CA, 1997; S.F. Singer, *The National Academy of Sciences Issues a Distorted Report* (<http://www.john-daly.com/singer2.htm>). Zie verder: <http://www.sepp.org>; R.S. Lindzen, *Global Warming: The Origin and Nature of the Alleged Scientific Consensus* (<http://www.cato.org/pubs/regulation/reg15n2g.html>); R.S. Lindzen, *Testimony before the US Senate Commerce Committee*, 1 May 2001 (<http://www.vision.net.au/~daly/TAR2000/lindzen.htm>); R.S. Lindzen, 'Scientists' Report Doesn't Support Kyoto, The scientific report you've heard about does not say what you have heard, says one of its authors', in: *Wall Street Journal*, 12 juni 2001.

2 Zie Lindzen, a.w. noot 1.

- 3 Klaus Heiss, 'Letter to the Editor', in: *New York Times*, 27 maart 2001.

Over de auteurs

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

R.I.R.D. THOENES was t/m 1995 als hoogleraar chemische proceskunde verbonden aan de Technische Universiteit te Eindhoven.

Handel en sociale ontwikkeling

EDWIN VAN DE HAAR

LEIDT VRIJHANDEL TOT DE UITBUITING VAN WERKNEMERS IN ontwikkelingslanden, zoals tal van internationale niet-gouvernementele organisaties (NGO's) claimen? Is het wenselijk nadere sanctie maatregelen te treffen binnen de Wereldhandelsorganisatie WTO, zodat de regeringen van ontwikkelingslanden gestraft kunnen worden voor hun afkeurenswaardig (gebrek aan) beleid? Dit zijn twee centrale vragen in de discussie over de relatie tussen handel en sociale ontwikkeling. De verschillen tussen Noord en Zuid, vrijhandelaars en protectionisten, anti-kapitalisten en economische liberalen komen in deze discussie steeds weer naar voren. Samen met bijvoorbeeld de discussie over handel en milieu betreft het één van de meest controversiële punten in de wereldhandelspolitiek.

In de slotverklaring van de vierde ministeriële vergadering van de WTO in Doha (9-14 november jl.) werd, net als tijdens de topontmoeting in Singapore in 1996, gesteld dat besprekingen over handel en sociale ontwikkeling in de Internationale Arbeidsorganisatie ILO dienen te worden gevoerd. Dat is een domper voor de 'bonte coalitie van anti-globalisten', die wél maatregelen in de WTO willen. Maar het wil niet zeggen dat het onderwerp nu van de WTO-agenda is afgevoerd. Binnen het Amerikaanse handelspolitieke circuit woedt een felle strijd over uitgebreide handelsbevoegdheden voor de regering-Bush Jr. Hierin speelt de relatie tussen handel en sociale ontwikkeling een sleutelrol. Er is een gerede kans dat dit tot verstoring van de WTO-onderhandelingen leidt, waarvan vooral de ontwikkelingslanden de dupe dreigen te worden.

Dit artikel beschrijft, om te beginnen, de relatie tussen handel, 'globalisering' en sociale ontwikkeling, en zal daarna de verschillen tussen WTO en ILO op dit terrein behandelen. Vervolgens worden handelssancties op hun merites beoordeeld en wordt kort beschreven hoe de politiek over het onderwerp oordeelt in respectievelijk de Verenigde Staten, Nederland en de Europese Unie.

Handel, globalisering en arbeidsnormen

Economen zijn het niet over veel zaken eens. Maar dat vrije wereldhandel algehele welvaarts groei tot gevolg heeft, mag als één van de meest onderschreven en onderbouwde uitgangspunten van de interna-

tionale economie worden beschouwd. Kort gezegd: hoe meer vrijhandel, hoe beter de wereld af is.

De directeur-generaal van de WTO, Mike Moore, wordt dan ook niet moe de voordelen van vrijhandel over het voetlicht te brengen. Hij wijst op de uitkomsten van divers internationaal onderzoek. De wereldhandel is sinds 1950 zeventien keer vergroot, waardoor de levensomstandigheden in de gehele wereld sterk zijn verbeterd. De gemiddelde levensverwachting in de ontwikkelingslanden steeg van 41 naar 62 jaar, het aantal vroeg overleden kinderen verminderde met de helft en het analfabetisme nam af. Moore citeert onderzoek van Harvard University dat aantoonde dat de economie van ontwikkelingslanden met een open economie zes keer sneller groeide dan de economie van landen die niet openstonden voor internationale handel. De Wereldbank bevestigde deze uitkomst en voegt eraan toe dat ook de inkomens van de arme bevolkingsgroepen zijn gestegen. Moore haalt ook het Tinbergen Instituut aan, dat heeft uitgerekend dat de potentiële voordelen van een nieuwe WTO-ronde ook voor ontwikkelingslanden groot zijn: het kan hun tot driemaal het bedrag opleveren dat zij nu jaarlijks aan ontwikkelingshulp ontvangen.¹ De nieuwe WTO-ronde kan dus voor alle WTO-leden profijt opleveren.

Maar dat wil niet zeggen dat politici ook naar deze feiten en inzichten handelen en er spoedig voor zorgen dat de ideale economische omstandigheden voor vrijhandel worden geschapen. Er zijn nog veel tekortkomingen in het huidige wereldhandelssysteem. Voorbeelden van specifieke moeilijkheden voor ontwikkelingslanden zijn: de afgeschermd toegang tot Westerse markten voor textiel en landbouwproducten; de gebrekkige implementatie van de WTO-regels, zoals overeengekomen bij de afronding van de vorige handelsronde (de Uruguay-ronde); te weinig effectieve deelname aan WTO-onderhandelingen; en het gebrek aan geld en kennis om afdoende gebruik te kunnen maken van het geschillenbeslechtingsmechanisme.

Diverse NGO's, zoals in Nederland de vakcentrale FNV, het XminY Solidariteitsfonds en de Landelijke India Werkgroep, wijzen voorts op wat zij veelal als uitwassen van de toenemende wereldhandel zien.² Het gaat dan om slechte arbeidsomstandighe-

den, lage lonen, kinderarbeid, de ondergeschikte positie van vrouwen en de ongelijke verdeling van de welvaarts-groei binnen ontwikkelingslanden. Uitbreiding van vrijhandel zou deze misstanden vergroten, door voortdurende concurrentie tussen landen, gebaseerd op de lage prijs voor arbeid, wat ten koste gaat van werknemers. Dit is de *zg. race to the bottom*. FNV-voorzitter Lodewijk de Waal stelt dat het niet aangaat te concurreren op een niveau van arbeidsomstandigheden dat beneden een internationaal minimum ligt. Hij wil de fundamentele arbeidsnormen dan ook 'meenemen in de onderhandelingen over vrijhandel in de WTO en deze normen als basis voor vrijhandel erkennen'.³ De FNV en andere organisaties willen dat er binnen de WTO mogelijkheden worden geïntroduceerd om de regeringen aan te pakken die verantwoordelijk zijn voor deze wantoestanden.

De Sociaal-Economische Raad (SER), waarin overigens ook de vakbonden zitting hebben, gaf onlangs echter in een advies aan de regering te kennen in dit kader meer te zien in een combinatie van:

- * versterkt toezicht binnen de ILO; en
- * een pakket van positieve maatregelen, aan te bieden door regeringen en internationale organisaties, zoals steun aan de ontwikkeling van een sociale infrastructuur en aan verbetering van onderwijsvoorzieningen.

Volgens de SER is het verzet [van anti-globalisten, EvdH] dat gericht is tegen verdere ontwikkeling van de internationale arbeidsverdeling, 'contraproductief' en heeft de internationale sociaal-economische rechtsorde 'dringend versterking' nodig.⁴

In de discussie over handel en sociale ontwikkeling is het niet de vraag óf er betreuenswaardige sociale omstandigheden bestaan, de trieste waarheid laat daarover geen misverstand. De vraag is of het juist is de gronden voor handelssancties in de WTO tot dit terrein uit te breiden.

ILO versus WTO?

De ILO is een bijzondere organisatie, vooral door haar tripartiete structuur, waarin zowel werkgevers, vakbonden als regeringen vertegenwoordigd zijn. Zij is in 1919 opgericht en is, kort gezegd, het internationale forum voor afspraken over arbeidsomstandigheden en het toezicht daarop. In juni 1998 nam de ILO een verklaring aan over het belang van naleving van vier fundamentele arbeidsnormen. Het gaat om:

- * vrijheid van vereniging in vakbonden en erkenning van het recht op collectieve belangenbehartiging;
- * verbod op dwangarbeid;
- * uitbanning van kinderarbeid; en
- * verbod van discriminatie bij arbeidszaken.⁵

Deze arbeidsnormen vormen de kern van het

debat over handel en sociale ontwikkeling (dat soms dan ook wordt gevoerd onder de noemer 'handel en arbeidsnormen'), hoewel soms ook de ondergeschikte positie van vrouwen, onevenwichtige inkomensverdeling en de minder fundamentele arbeidsnormen (zoals arbeidstijd) in de discussie worden betrokken.

In de internationale discussie over de handhaving van deze fundamentele arbeidsnormen staat de verhouding tussen WTO en ILO centraal. Dat heeft vooral te maken met de uiteenlopende sanctiemechanismen van deze organisaties. De WTO heeft een relatief krachtig en goed functionerend sanctiemechanisme. Lidstaten kunnen elkaar voor het WTO-orgaan voor geschillenbeslechting dagen, dat bindende uitspraken doet. Dit systeem werkt bevredigend. Er bestaan wel enkele lacunes, waardoor grote machtsblokken als de Verenigde Staten en de EU in staat zijn de opgelegde boetes of handelsbeperkingen jarenlang te dragen (bijvoorbeeld in de geschillen over bananen en hormoonvlees), in plaats van hun niet-WTO-conforme regels aan te passen. Het geschillenmechanisme geeft ook kleine landen de mogelijkheid stappen te nemen tegen overtredingen van grote landen. Nederland is in dit kader één van de grote voorvechters geweest om een WTO-rechtswinkel voor de ontwikkelingslanden tot stand te brengen, die deze landen juridische bijstand kan verlenen.

De ILO is een minder krachtig handhaver van haar verdragen. Maar de laatste jaren neemt haar zelfbewustzijn toe. De ILO heeft diverse controlemechanismen tot haar beschikking, variërend van het aanbieden van technische assistentie aan haar lidstaten, het rapporteren over implementatie van de verklaring over fundamentele arbeidsnormen en de schendingen daarvan (ook door landen die niet geratificeerd hebben), tot het starten van een klachtenprocedure. Deze klachtenprocedure kan uitmonden in maatregelen tegen het overtredende land, de *zg. 'artikel 33-procedure'*. In juni 2000 is dit voor het eerst gebeurd, als reactie op de langdurige overtreding van het verbod op dwangarbeid door de regering van Myanmar. *De facto* werd opgeroepen tot een volledige politieke en economische boycot:⁶ een duidelijk voorbeeld van de toenemende assertiviteit van de ILO.

NGO's hebben, gezien de discussie, niet veel vertrouwen in de ILO. Zij kijken begerig naar de WTO, met haar sterkere sanctiemechanisme. Hier zit echter ook de kern van het probleem, want sommige WTO-leden zien de 'sanctiebus' al hangen. De desbetreffende landen kunnen, door de eis van unanieme besluitvorming in de WTO, echter wel de voortgang op alle andere terreinen frustreren. Zij schroomden niet daar in de aanloop naar Doha op te wijzen, zoals de ministers van de 21 landen van de APEC (Asia

Pacific Economic Cooperation) in de slotverklaring van hun bijeenkomst in Shanghai, oktober jl.⁷ Ook landen als India en Pakistan en in hun kielzog andere leden van de G-77 (een groep van ontwikkelingslanden), lieten herhaaldelijk weten géén behoefte te hebben aan nadere discussies over dit onderwerp binnen de WTO. Zij stelden hun medewerking aan voortgang in de ILO zelfs afhankelijk van een in dit opzicht niet al te radicale WTO-tekst, zo werd in de wandelgangen van de conferentie in Doha vernomen. Deze waarschuwingen misten hun uitwerking niet, zo blijkt uit de slotverklaring.

Opgemerkt dient immers te worden dat de ontwikkelingslanden vooral vrezen voor (Westers) protectionisme. Daarom werd in 1996 tijdens de WTO-Top in Singapore afgesproken dat het comparatieve voordeel van 'lage-lonenlanden' op geen enkele wijze ter discussie staat. De verklaring van Doha verwijst uitdrukkelijk naar deze passage in de verklaring uit 1996.

Mede op aandrang van de EU zijn er de laatste jaren stappen ondernomen die de ILO een meer centrale rol moeten toekennen in de discussie over handel en sociale ontwikkeling. Dit heeft dan vooral plaats in de *Working Party on the Social Dimension of Globalization*. ILO-directeur-generaal Somavia heeft afgelopen voorjaar voorstellen gedaan om de *impact* van de activiteiten van de werkgroep te vergroten. In essentie gaat het dan om méér en geïntegreerd onderzoek, alsmede een permanente dialoog tussen lidstaten en internationale (niet-)gouvernementele organisaties, ook op ministerieel niveau.⁸ De eerste reacties op deze voorstellen waren voorzichtig positief, hoewel enkele ontwikkelingslanden, zoals China, Cuba en India, opmerkten de discussie over handel en sociale ontwikkeling *in geen enkel internationaal forum* te willen voeren. De meeste Latijns-Amerikaanse landen staan meer open voor discussie, op voorwaarde dat sancties van tafel blijven.⁹ Onlangs werd in de *working party* overeengekomen dat de ILO een *World Commission on the Social Dimension of Globalization* instelt, bestaande uit 18 vooraanstaande personen. Deze tijdelijke commissie brengt in het voorjaar van 2003 een alomvattend rapport uit over de sociale dimensies van de mondialisering.¹⁰ Voorts continueert de werkgroep in de tussenliggende periode het eigen werkprogramma, waarbij nauw wordt samengewerkt met de secretariaten van o.a. WTO, UNCTAD, Wereldbank en IMF, die ook allemaal een vertegenwoordiger in de werkgroep hebben.¹¹

Het voordeel van deze werkwijze is evident. De kwaliteit en beschikbaarheid van de informatie over het verband tussen handel en sociale ontwikkeling verbeteren, terwijl het werk in de WTO doorgaat. Juist voor ontwikkelingslanden is dit belangrijk. Voor

flagrante schendingen van de fundamentele arbeidsnormen staat het (meer politieke) sanctiemechanisme van de ILO ter beschikking.

De effectiviteit van handelssancties

De ironie van de discussie over sancties is dat hun effectiviteit - zeker vanuit economisch oogpunt - te betwijfelen is. Een voorstel tot het treffen van 'handelssancties', de enige soort sancties waarvoor de WTO is toegerust, tegen een land dat de fundamentele arbeidsnormen niet eerbiedigt, komt krachtadig over. Al was het maar in de richting van de media en de achterban. Maar het is de vraag of dit soort acties resultaat oplevert.

Handelssancties kunnen uiteenlopende vormen aannemen. De twee meest gebruikelijke maatregelen zijn tarieven en quota. Een tarief is een belasting op in- of uitvoer. Het heffen van *tarieven* op de invoer heeft een protectionistisch effect. Dit betekent dat de economie van het importerend land wordt beschermd, door de hogere kosten waarmee de exporterende producent zich geconfronteerd ziet. *Quota* zijn non-tarifaire handelsbelemmering. Zij leggen de (waarde van een) hoeveelheid geïmporteerde goederen aan banden en hebben net als tarieven limitering van de handel tot gevolg. Quota hebben een restrictiever uitwerking op de handel dan tarieven. De effecten in de markt van zowel tarieven als quota zijn *grosso modo* hetzelfde: binnenlandse prijzen stijgen, importen dalen. Zowel heffing van (extra) tarieven als invoering van quota kan voor het te treffen land desastreuze welvaartseffecten hebben.¹² Dit verklaart de angst van ontwikkelingslanden voor protectionistische (bij)bedoelingen van NGO's en de regeringen van rijke landen.

Men zou op basis van het bovenstaande kunnen stellen dat sancties en handelsmaatregelen juist effectief zijn tegen landen die de fundamentele arbeidsnormen niet naleven. Maar dat is een grove misvatting. Het is namelijk te eenvoudig sanctie maatregelen in WTO-verband te eisen. Zo ligt het voor de hand dat de machthebbers van een lidstaat, de eigenlijke doelwitten, de gevolgen van de sancties afwentelen op de bevolking (zoals bijvoorbeeld ook in Irak gebeurt). Voorts dient bedacht te worden dat het merendeel van de arbeid onder slechte omstandigheden niet voor de export, maar voor producten en diensten voor binnenlands gebruik bestemd is. Handelsmaatregelen hebben dan zonder meer al een beperkt effect.

Zowel ILO,¹³ IMF¹⁴ als OESO¹⁵ komt tot de conclusie dat niet-naleving van fundamentele arbeidsnormen het desbetreffend land helemaal geen voordelen oplevert. Het comparatief voordeel wordt er niet door vergroot, er worden geen extra directe buitenlandse

investeringen aangetrokken. Sterker, economische voorspoed blijkt gepaard te gaan met respect voor fundamentele arbeidsnormen. Er zijn niet of nauwelijks aanwijzingen voor het door NGO's beschreven doemscenario van *the race to the bottom*. Landen die de fundamentele arbeidsnormen niet naleven, hebben ook géén hogere exporten.¹⁶

Kinderarbeid is een zeer schrijnend probleem, dat vooral met armoede te maken heeft. Handelsmaatregelen heffen die armoede niet op. Er zijn recent wel andere suggesties gedaan. Kinderarbeid is niet nodig als ouders toegang hebben tot leningen op de kapitaalmarkt, ten behoeve van de opleiding van hun kinderen. Als zij geld kunnen lenen op basis van de toekomstige verdien capaciteit van hun kind, kunnen de kinderen naar school worden gestuurd. Nu is het vaak zo, dat zelfs als een familie het financieel beter krijgt, kinderen toch nog aan het werk worden gezet, als extra inkomensbron.¹⁷ Een ander idee werd in Mexico met succes uitgevoerd. Er werd subsidie verstrekt aan ouders die hun kind naar school sturen. Zo kon het familie-inkomen op peil worden gehouden.¹⁸

Ook de meeste kinderarbeid vindt plaats in de binnenlandse informele sector, zoals de landbouw, dienstverlening en kleinschalige productiebedrijfjes. Dit betekent dat sancties op kinderarbeid waarschijnlijk *erger zijn dan de kwaal*. Elke controle op de arbeidsomstandigheden ontbreekt dan namelijk. Het is onwaarschijnlijk dat bijvoorbeeld door opzegging van contracten door multinationale ondernemingen (MNO's), kinderarbeid of andere slechte arbeidsomstandigheden verdwijnen. Een bekend voorbeeld in dit verband is de situatie in Bangladesh, waar in 1995 40.000 kinderen na ontslag uit de kledingsector 'verdwenen', na een Amerikaanse dreiging met handels-sancties. Vermoedt wordt dat de kinderen in nog slechtere omstandigheden, bijvoorbeeld de prostitutie, terecht kwamen. 'De desbetreffende MNO heeft weliswaar "schone handen" en een helder verhaal voor de Westerse achterban, maar het probleem van de kinderarbeid en het achterliggende armoedevraagstuk zijn daarmee niet opgelost.¹⁹

Dat wil niet zeggen dat MNO's niet hun best moeten doen om optimale mogelijke arbeidsomstandigheden te scheppen in hun buitenlandse faciliteiten. De richtlijnen die hiervoor door OESO zijn opgesteld, dienen als een zwaarwegend advies. In de richtlijnen staan de ILO-eisen centraal en wordt MNO's te kennen gegeven dat het onaanvaardbaar is minder gunstige arbeidsnormen te hanteren dan door vergelijkbare werkgevers in het gastland worden toegepast.²⁰ Veelal zitten MNO's echter ruim boven de lokale normen. Sinds het maatschappelijk verantwoord ondernemen in zwang is geraakt, wordt daarover steeds meer bekend.

Vrijhandel is onontbeerlijk om armoede te bestrijden en de naleving van fundamentele arbeidsnormen te bevorderen. Maar natuurlijk is vrijhandel alléén niet voldoende. De problemen van ontwikkelingslanden zijn uitermate complex. Het gaat ook om corruptie, slecht bestuur, gebrekkige rechtsstelsels, afwezigheid van democratie en te weinig toegang tot scholing. Ook is er veel aan te merken op het markttoegangsbeleid van rijke landen, vooral in de textiel en de landbouw, waar producten het eenvoudigst door ontwikkelingslanden geëxporteerd kunnen worden. In dit kader dient ook de EU haar markten sneller te openen en exportsubsidies af te schaffen. Vooral het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is nog altijd een schandelijke uiting van protectionisme, zoals keer op keer wordt aangetoond.²¹

Als NGO's politieke druk uitoefenen om markttoegang te vergroten, is dat nuttig en belangwekkend. Het bepleiten van handelssancties gaat echter tegen de belangen van de ontwikkelingslanden in. Zozeer zelfs, dat aan de motieven en het inzicht van veel NGO's die zich tegen het globaliseringsproces keren, kan worden getwijfeld.²² Ook is het moeilijk te begrijpen waarom serieuze bewegingen als de FNV toch zo op de 'WTO-route' blijven hameren. Het is geen wonder dat de gedachte van protectionisme erg snel opkomt, zeker als men naar het gedrag kijkt van de Amerikaanse vakbonden, die ook in de internationale vakbeweging een grote rol spelen. Na deze inhoudelijke verkenning van de relatie tussen handel en sociale ontwikkeling is het dan ook nodig een korte beschrijving te geven van de politieke standpunten van de Verenigde Staten, Nederland en de EU.

Trade Promotion Authority en arbeidsnormen

In de Amerikaanse politiek loopt de strijd over handel en sociale ontwikkeling hoog op. Thans vooral in het kader van de discussie over de vraag of de regering de bevoegdheid krijgt zelfstandig handelsverdragen af te sluiten, de zogenaamde *trade promotion authority* (TPA), voorheen bekend als *fast track authority*. Volgens de Amerikaanse grondwet is het Congres (Huis van Afgevaardigden en Senaat) bevoegd inzake de buitenlandse handel. Dat betekent bijvoorbeeld dat de regering wel over handelsverdragen onderhandelt, maar dat het Congres in elk stadium kan ingrijpen, door compromissen af te keuren of simpelweg door aanvullende eisen te stellen. Dit is vanzelfsprekend onpraktisch, vooral in een ingewikkeld onderhandelingsproces als een WTO-ronde. Daarom bestaat het TPA-systeem, waarbij het Congres bij wet de regering machtigt handelsverdragen af te sluiten en vervolgens zelf alleen nog het recht heeft het *eindresultaat* te beoordelen. De handelsgezant (*United States Trade Repre-*

sentative [USTR]), thans Robert Zoellick, heeft op deze wijze de handen vrij.

Sinds het aantreden van de regering-Bush Jr. is het TPA-debat in volle gang. Zowel afgelopen zomer, als vlak vóór de conferentie in Doha, is door de Republikeinen getracht TPA-wetgeving door het Congres te slepen. Tot op heden zonder succes, omdat daarvoor in beide huizen een ruim aantal Democratische medestanders nodig is, die onder grote druk staan van een bonte coalitie anti-globalisten, waaronder de machtige vakbond AFL-CIO. Deze zomer hebben zij een grootschalige lobby tegen TPA op touw gezet.²³ Een belangrijk geschilpunt met de Republikeinen is de opname in het eventuele mandaat van een bepaling over arbeidsnormen. Mede op aandrang van president Bush wordt er door de leiders van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat op vele wijzen naar een compromis gezocht, tot dusver zonder resultaat.²⁴

Dit alles is méér dan een binnenlands probleem. Als de vakbonden en hun coalitiegenoten, met hun binnenlandse, protectionistische agenda, erin slagen stevige eisen op het vlak van arbeidsnormen in de TPA-wet opgenomen te krijgen, lopen de WTO-onderhandelingen een reëel gevaar. Dat betekent namelijk ongetwijfeld dat men in strijd komt met de bepaling over arbeidsnormen uit de slotverklaring van Doha. Mocht de Amerikaanse regering in de WTO over arbeidsnormen willen (moeten) onderhandelen, dan schromen ontwikkelingslanden als India en Pakistan, en waarschijnlijk het nieuwe lid China, niet hun veto in te zetten tegen het gehele resultaat. Dit gevaar bestaat andersom evenwel ook, mocht er géén TPA-wet tot stand komen. Dan kan het Congres namelijk al in een vroeg stadium de onderhandelingen frustreren, mede ingegeven door het feit dat Zoellick instemde met onderhandelingen over andere, voor de Verenigde Staten gevoelige onderwerpen, zoals anti-dumping. In deze zin kan de Amerikaanse discussie over arbeidsnormen een enorme *impact* op de gehele WTO hebben.

De positie van Nederland en de EU

Hoewel de milieulobby sterker is, zijn er ook Nederlandse en Europese NGO's (zoals de FNV en diverse *single issue* bewegingen) voorstander van het opnemen van bepalingen over sociale ontwikkeling in de WTO-verdragen. De Nederlandse regering heeft zich hier altijd tegen verzet, deels op grond van de economische bezwaren, deels uit voorkeur voor behandeling in de ILO, maar ook uit vrees dat de voortgang in de WTO wordt geblokkeerd. Wel is het volgens de Nederlandse regering nuttig dat het WTO-secretariaat deelneemt aan internationale discussies over dit onderwerp, bijvoorbeeld in ILO-verband.²⁵

Minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking, die ook persoonlijk zeer bij dit onderwerp is betrokken, heeft in dit kader zorgen over de samenwerking tussen de AFL-CIO en het anti-globalistische kamp. De AFL-CIO heeft volgens Herfkens een lange traditie van protectionisme, waarbij ook de sociale normen aangegrepen zijn om buitenlandse produkten buiten de deur te houden. Ook Herfkens wijst op het feit dat handelssancties niet effectief zijn. Voorts signaleert zij Westerse arrogantie in de discussie: de rijke landen houden de grenzen reeds te lang dicht voor de ontwikkelingslanden; dan kan men niet ook nog eens produkten weren die geproduceerd zijn onder 'slechte sociale omstandigheden'.²⁶

Binnen de Europese Unie bevindt Nederland zich hiermee in de grote groep van lidstaten die dit onderwerp in de ILO willen bespreken. Er is wat de Raad van Ministers betreft géén ruimte voor meer regels in WTO-kader.²⁷ De regeringen van lidstaten als België, Denemarken en Zweden zouden overigens wel verder willen gaan, vanwege de zware binnenlandse politieke druk die op hen wordt uitgeoefend.

Deze zomer bracht de Europese Commissie een nota uit over fundamentele arbeidsnormen in het licht van de globalisering. De rol van de ILO blijft ook voor de Commissie voorop staan en moet worden uitgebreid, vooral door het ILO-instrumentarium effectiever te maken. Sancties binnen het wereldhandelsstelsel blijven uit den boze.²⁸ Opvallend is dat de Commissie, juist onder druk van de ontwikkelingslanden, afziet van een pleidooi voor de oprichting van een gezamenlijk ILO/WTO-forum. Dit in tegenstelling tot 1999, toen juist zo'n voorstel de grootste gemene deler tussen de EU-lidstaten bleek in de aanloop naar Seattle.²⁹

Naast afwijzing van sancties en verbetering van de mechanismen in multilaterale organisaties als de ILO, heeft de EU in haar bilaterale handelsrelaties de mogelijkheid aanvullende maatregelen te nemen, die soms ook ter stimulering van het nakomen van de fundamentele arbeidsnormen dienen. Een belangrijk instrument hiervoor is het *Generalised System of Preferences* (GSP), dat aan ontwikkelingslanden preferentiële toegang tot de Europese markt biedt (bijvoorbeeld op voorwaarde dat zij zich houden aan de eisen uit de ILO-verklaring). Het succes hiervan is beperkt; tot nu toe heeft maar een enkel land extra preferenties aangevraagd.

In een recent voorstel tot herziening van het GSP voorziet de Commissie ook een sanctiemechanisme, dat landen van het GSP kan uitsluiten als zij niet aan de ILO-eisen voldoen.³⁰ Dit is een slecht voorstel, want onderhevig aan de bezwaren die hierboven zijn beschreven. Terecht is er dan ook veel discussie over het voorstel, waarmee eind november 2001 nog niet

was ingestemd. Er zou dan overigens ook nog sprake zijn van een ongelijke behandeling in vergelijking met de voormalig koloniën uit Afrika, de Pacific en de Caraïben. Zij worden namelijk niet aan mogelijke sancties op dit gebied blootgesteld, zoals blijkt uit art. 50 van het Cotonou-verdrag tussen deze landen en de EU.

Conclusie

Sociale ontwikkeling zonder handel is welhaast onmogelijk. De standpunten van Westerse NGO's over het opnemen van sancties in de WTO blijken vanuit economisch oogpunt slecht houdbaar. De politieke invloed die deze pleidooien desondanks toch soms hebben, werkt dientengevolge contraproductief. De situatie van de burgers in de ontwikkelingslanden gaat er niet door vooruit. Het is te hopen dat vooral de Amerikaanse politici dit onderkennen en dit deel van het eisenpakket van de anti-globaliseringsbeweging laten voor wat het is, in de discussie over de *Trade Promotion Authority*. De ILO is het aangewezen forum voor discussie en handhaving van de fundamentele arbeidsnormen. Er kan ook getracht worden positieve maatregelen te nemen, zoals subsidiëring van de ouders van schoolgaande kinderen. Ook moeten de ontwikkelde landen ervoor zorgen dat er voldoende technische ondersteuning beschikbaar is en er sprake is van enige beleidscoherentie in het complexe geheel van problemen waarmee ontwikkelingslanden geconfronteerd worden. Het is wel duidelijk dat vrijhandel alléén onvoldoende is om het lot van de ontwikkelingslanden te verbeteren. Maar verdere liberalisering van de wereldhandel is op middellange termijn de enige manier om duurzame sociale ontwikkeling te bereiken.

Noten

- 1 Mike Moore, *The WTO and Developing Countries: Future Challenges*, rede op een gezamenlijke bijeenkomst van het handelscomité en het comité voor ontwikkelingshulp, OESO, Parijs, 24 april 2001.
- 2 Volledigheidshalve merk ik op dat het onmogelijk is om over 'de NGO's' als een coherente groep te spreken, die allemaal ook nog anti-globalistisch zouden zijn. Daarvoor zijn de onderlinge verschillen te groot.
- 3 Lodewijk de Waal, 'Vrijhandel alleen samen met fundamentele arbeidsnormen', in: *de Volkskrant*, 29 oktober 2001.
- 4 Sociaal Economische Raad, *Briefadvies globalisering*, 18 oktober 2001.
- 5 International Labour Organisation, *Declaration on Fundamental Labour Standards*, Genève, 1998. Overigens worden de vier fundamentele arbeidsnormen bevestigd door acht ILO-conventies, waarvan de meeste reeds tussen 1930 en 1958 werden opgesteld.
- 6 Zie o.a. Kimberly Ann Elliott, *The ILO and Enforcement of Core*

Labor Standards, Washington: Institute for International Economics, april 2001.

- 7 'Ministers urge that the new round focus on trade-related issues, including existing WTO-rules, and not duplicate the work of other international organizations', APEC statement, 18 oktober 2001 (zie www.apec-china.org)
- 8 ILO, Draft paper for consultation, *Means of Enhancing the Action of the Working Party on the Social Dimensions of Globalization*, 15 mei 2001.
- 9 'ILO Working Party faces Hurdles on Link Between Trade and Labor', in: *Inside US Trade*, 6 juli 2001.
- 10 ILO, *Enhancing the action of the Working party on the Social Dimension of Globalization: Next Steps*, november 2001.
- 11 De term 'werkgroep' veronderstelt allicht een gezelschap van beperkte omvang. Daarvan is echter geen sprake, er hebben honderden mensen zitting in.
- 12 Steven Husted & Michael Melvin, *International Economics*, Boston, 2001.
- 13 ILO, *Organization, bargaining and dialogue for development in a globalizing world*, document GB.279/WP/SDG/2, november 2000, blz. 14.
- 14 Stephan S. Golub/IMF, *International Labour and International Trade*, april 1997, blz. 31-32.
- 15 OECD, *International Trade and Core Labour Standards*, september 2000, blz. 33-34; tevens: Drusilla K. Brown, *International Trade and Core Labour Standards, A survey of the recent literature*, OECD Occasional paper nummer 43, oktober 2000, blz. 43-46.
- 16 OECD, *ibid.*, blz. 13-15.
- 17 Dit idee wordt besproken in *The Economist*, 16 september 2000.
- 18 OECD, a.w. noot 15, blz. 41.
- 19 A. Kolk, R. van Tulder & I. Sloekers, 'Werken gedragscodes kinderarbeid?', in: *Economische Statistische Berichten*, 16 februari 2001, blz. 160-163.
- 20 OESO, *Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen*, 27 juni 2000.
- 21 J. Kol, 'Waarheen met de Europese landbouw: een pleidooi voor een heilzame exodus', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 440-446.
- 22 Zoals terecht wordt opgemerkt door Luuk van Middelaar in een interview met *Intermediair*, 'Armen worden niet armer als ik rijker wordt', 22 november 2001, blz. 26-27.
- 23 Zie www.afcio.org
- 24 'Army announces Fast-track vote as support lags in House' en 'Grassley may offer fast track; Baucus says Doha dooms chances', in: *Inside US Trade*, 23 november 2001.
- 25 Zie de instructie van de Koninkrijksdelegatie voor Seattle (*Tweede Kamer, 1999-2000*, 25074, nr 31, blz. 21) en de instructie voor Doha (*Tweede Kamer, 2001-2002*, 25074, nr 43, blz. 15).
- 26 Eveline Herfkens, 'Houding "anti-globalisten" kan westers protectionisme in de hand spelen', in: *de Volkskrant*, 22 oktober 2001.
- 27 Hierbij dient te worden opgemerkt dat art. XX van het GATT-verdrag voorziet in het toestaan van maatregelen tegen producten die vervaardigd zijn door de arbeid van gevangenen.

- 28 Commission of the European Communities, *Promoting Core Labour Standards and Improving Social Governance in the Context of Globalisation*, Brussel, 18 juli 2001.
- 29 'EU Strategy on Core Labor Standards Backs Off WTO Role', in: *Inside US Trade*, 27 juli 2001.
- 30 Zie noot 24, alsmede, *Guide to the European Union's Generalised Tariff Preferences* (2001) en 'European Commission adopts new Generalised Scheme of Tariff Preferences (GSP) to foster sustainable development', persbericht, 12 juni 2001.

Over de auteur

DRS E.R. VAN DE HAAR MSc is senior public affairs consultant bij communicatieadviesbureau Bennis Porter Novelli te Amstelveen. Tot voor kort was hij binnen het cluster algemene handelspolitiek van het ministerie van Economische Zaken o.a. verantwoordelijk voor handel en sociale ontwikkeling, alsmede de multilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Naar een nieuwe handelsronde

JAN ORBIE

Een evaluatie van de WTO-conferentie in Doha

VAN 9 TOT 14 NOVEMBER VERGADERDEN DE 142 LEDEN van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in de Qatarese hoofdstad Doha om een agenda voor een nieuwe handelsronde vast te leggen. Na de mislukking op de vorige ministeriële conferentie van de WTO, twee jaar geleden in Seattle, werden ze het dit keer wél eens. De onderhandelingen over verdere liberalisering en andere onderwerpen zullen lopen van januari 2002 tot 2005, met de ministeriële conferentie van 2003 als tussenstop.

Deze bijdrage vat kort de standpunten van de belangrijkste actoren samen, om daarna wat dieper in te gaan op het formele en informele besluitvormingsproces in Doha. Hoe verliep de conferentie en wat gebeurde er tijdens de nacht van de 13de november? Wat is de verklaring van het succes van de conferentie? Of kunnen we beter spreken van een pyrrusoverwinning, met een dubbelzinnige slottekst, die evenveel problemen creëert als ze oplost?

Standpunten van de spelers

Net zoals in Seattle pleitten de vijftien lidstaten van de Europese Unie, aan de onderhandelingstafel vertegenwoordigd door Pascal Lamy (Commissaris voor handel) en Franz Fischler (Commissaris voor Landbouw), voor een *brede agenda*. Ze wilden dus verder gaan dan de *zg. built-in-agenda* van Marrakesh in 1994, die stelt dat diensten, landbouw en intellectuele eigendomsrechten in ieder geval ter sprake dienen te komen. Zo wilde de EU binnen de WTO duidelijke afspraken maken over de relatie tussen handel en milieu en tussen handel en arbeidsnormen. Die afspraken moeten handelsbelemmeringen uit ecologische en sociale overwegingen mogelijk maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om vervuilende produktiemethoden, vlees met hormonen of de schending van fundamentele rechten, zoals het verbod op kinderarbeid. Daarnaast poogde de Unie de vier >Singapore-onderwerpen= (aldus aangeduid naar de eerste ministeriële conferentie van 1996) uit de studiefase te halen om ze op de onderhandelingstafel te leggen. Het betrof in het bijzonder de EU-regels over investeringen, con-

currentie, overheidsbestedingen en >handelsvergemakkelijkende= maatregelen (*trade facilitation*), die de EU tot nieuwe WTO-bevoegdheden wilde omdopen.

De Verenigde Staten drongen juist aan op een *smalle agenda*. De liberalisering van diensten (zoals de bank- en verzekeringssector) zou de Amerikaanse economie ten goede komen, zeker met de enorme markt die het nieuwe WTO-lid China biedt. Evenals de EU hadden de Amerikanen ook oog voor het verband tussen handel en sociale normen, in het bijzonder via een permanent forum tussen de WTO en de ILO (Internationale Arbeidsorganisatie). Maar met hun absolute prioriteit: afschaffing van de exportsubsidies aan de landbouwsector, stonden ze diametraal tegenover hun Europese partners. De EU (en vooral Frankrijk), die de multifunctionaliteit en niet-economische waarden van deze sector verdedigt, wilde hoogstens over vermindering spreken.

In dit laatste standpunt stonden de Verenigde Staten op dezelfde lijn als de *Cairns-landen*. Deze groep van achttien landbouw-exporterende landen (veelal grote landen, zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Brazilië, Argentinië en Indonesië) wilde de liberalisering van de landbouwsector trouwens nog veel verder doordrijven, door ook andere steunmaatregelen te verbieden. Ook de *ontwikkelingslanden* bekritiseerden de Europese exportsubsidies in de landbouw en vragen een grotere markttoegang van hun landbouwproducten in het Noorden, maar in tegenstelling tot de Cairns-groep beschouwen zij de bescherming van kleine boeren als een legitieme doelstelling. Een *development box* in de landbouw moet tot maatregelen ter bevordering van voedselzekerheid en plattelandsontwikkeling leiden.

Eigenlijk waren de Derde-Wereldlanden niet meteen gewonnen voor een nieuwe handelsronde. De meesten van hen hadden nog problemen met de implementatie van de afspraken uit de vorige ronde (de Uruguay-ronde, 1986-1993). Die leidde niet tot de voorgespiegelde groei en ontwikkeling, integendeel: de Noord-Zuidkloof nam alleen maar toe. Bovendien beschouwen ontwikkelingslanden de pogingen ecologische en sociale normen de WTO bin-

nen te loodsen als een nieuwe vorm van protectionisme. Idealistische doelstellingen van westerse landen zouden verbergen hoe zij hun markten willen afschermen van goedkopere produkten uit het Zuiden. Ook de introductie van de Singapore-onderwerpen zou alleen de westerse belangen dienen en de nationale soevereiniteit aantasten.¹

De ontwikkelingslanden wilden versnelde afschaffing (dus vóór het huidige akkoord dat de geleidelijke afschaffing vanaf 2005 vooropstelt) van handelsbelemmeringen die de Verenigde Staten en de EU in de textiel- en kledingsector opleggen. Ook wilde het Zuiden (en Japan) de mogelijkheden van industrielanden hun markten af te schermen met antidumpingsrechten (bijvoorbeeld inzake staal) inperken, tegen de zin van de Verenigde Staten.

Het grootste symbooldossier, waarin India en Brazilië het initiatief namen, vormde de aanpassing van het huidige systeem van intellectuele eigendomsrechten en patenten. Zo verbiedt het TRIPS-akkoord (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) regeringen gepatenteerde geneesmiddelen tegen bijvoorbeeld AIDS, tbc of malaria, goedkoop te laten aanmaken. Volgens de ontwikkelingslanden moet zo iets kunnen in naam van de volksgezondheid, maar de farmaceutische bedrijven en diverse industrielanden (vooral de Verenigde Staten, Canada en Zwitserland) verzetten zich hiertegen en wijzen op de uitzondering in geval van een >noodtoestand= in het TRIPS-akkoord.²

Naast deze officiële actoren lieten uiteraard ook tal van niet-gouvernementele organisaties hun invloed gelden. Enerzijds formuleerden de antiglobalisten, die zichzelf liever >andere-mondialisten= noemen, of wel voorvechters van een andere mondialisering, scherpe kritiek op het WTO-systeem in zijn huidige vorm. Zij pleiten voor een democratischer en transparanter WTO of andere organisatie; zijn tegen uitbreiding van de WTO-bevoegdheden met nieuwe onderwerpen; zij geloven niet dat liberalisering per definitie ontwikkeling brengt; en zij hebben kritiek op het westerse protectionisme in de landbouw- en textielsector. Zowel methodologisch als inhoudelijk bevindt deze beweging zich dus grotendeels op dezelfde lijn als de meeste ontwikkelingslanden, behalve waar bijvoorbeeld vakbonden pleiten voor sociale clausules of Greenpeace actie voert voor milieunormen. Straatprotesten als in Seattle waren in de golfstaat Qatar niet mogelijk, maar ongetwijfeld waren de onderhandelaars zich meer dan ooit bewust van de eisen van deze *public interest* NGO=s.

Anderzijds lieten nogal wat bedrijven niet na de onderhandelaars en hun regeringen op hun wensen te wijzen. Zo verdedigt de farmaceutische industrie de TRIPS, die een noodzakelijk instrument vormen om

wetenschappelijk onderzoek te financieren.³ De landbouw- en textiellobby=s in de EU en de Verenigde Staten halen argumenten als voedselveiligheid en werkgelegenheid aan om hun markten te beschermen tegen goedkope invoer. Onlangs lekte ook uit dat de Londense financiële wereld in het geheim met Europese vertegenwoordigers onderhandeld zou hebben om de liberalisering van diensten te beïnvloeden.

Net zoals in Seattle was vooral de EU vragende partij voor een nieuwe handelsronde. Maar na 11 september legden ook de Verenigde Staten hun volle gewicht in de schaal om een akkoord over een agenda te bereiken. President Bush en zijn handelsvertegenwoordiger Robert Zoellick meenden dat het Amerikaanse leiderschap op het spel stond, en bovendien wilden ze bewijzen dat Bin Laden er niet in slaagt een wig te drijven in de open, multilaterale wereldorde. In die zin bleek ook de lokatie Qatar een symbolisch belangrijke keuze.

De EU en de Verenigde Staten maakten ook duidelijk dat een nieuwe ronde, als een krachtig signaal van vertrouwen, een oplossing zou vormen voor de (nakende) economische recessie. De >fietstheorie= suggereert immers dat het wereldhandelssysteem omvalt indien we niet snel verder liberaliseren.

De ontwikkelingslanden stelden zich in de aanloop naar Doha offensiever op dan voorheen. Meer eensgezind ook, door zich in drie overlappende blokken te organiseren: de ACS-groep (de bevoorrechte EU-partners uit Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee), de groep van de MOL=s (minst ontwikkelde landen) en de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE). Gesteund door de andere-mondialiseringsbeweging maakten ze duidelijk dat een nieuwe ronde wat hun betreft niet nodig is. Waarom niet even stoppen en kijken of de fiets wel goed functioneert?⁴ De besluitvorming van de WTO biedt hun immers, althans formeel, de kans elk akkoord te weigeren en als stoorzender op te treden.

Hun macht bleek duidelijk uit de retoriek van de Verenigde Staten en de EU, die spraken over een >ontwikkelingsronde=. Maar het maakte de poging om met 142 landen, waarvan een honderdtal uit de Derde Wereld, een consensus over een nieuwe agenda te bereiken niet gemakkelijker.

De nacht van de 13 november

Op zaterdag 10 november was de toon al meteen gezet: de ontwikkelingslanden protesteerden tegen de ontwerpakte die WTO-directeur-generaal Mike Moore en de voorzitter van de Algemene Raad, Stuart Harbinson, als onderhandelingsbasis voorlegden. India verweet de WTO dat de tekst de mening van de

Derde Wereld niet vermeldde, maar als een quasi-consensus werd voorgesteld.

Bovendien oogstte de besluitvorming via zeven *facilitators* of >vrienden van de voorzitter= kritiek: onder hen (Mexico, Chili, Zuid-Afrika, Venezuela, Singapore, Canada en Zwitserland) bevond zich geen enkel land van de MOL=s. De vraag rees dan ook hoe deze *facilitators*, die elk de standpunten rond een bepaald thema moesten verzoenen, aangeduid werden. Een meer algemeen probleem betrof het gebrek aan capaciteit van de MOL=s om effectief te onderhandelen: terwijl hun delegatie gemiddeld zes vertegenwoordigers per land telde, stuurden de vijftien EU-landen 550 mensen naar Doha.

Toch verliep de conferentie tot dinsdag 13 november relatief transparant. Alle lidstaten konden hun mening formuleren en er vonden geen *green room*-vergaderingen (waarin een kleinere groep landen eerst onderling een akkoord sluit) plaats. Bovendien boekten de ontwikkelingslanden maandag 12 november een belangrijke overwinning: de WTO-lidstaten verklaarden dat ze de TRIPS flexibel mogen toepassen. Landen bepalen zelf of er een noodtoestand is die het laten aanmaken van goedkope geneesmiddelen rechtvaardigt. Maar voor de rest bleven alle lidstaten nagenoeg volledig op hun oorspronkelijke standpunten staan.

Bij de bespreking van de gezamenlijke tekst van de *facilitators* dinsdagmiddag, was de eensgezindheid dan ook nog ver te zoeken. De EU stond op doorslaggevende punten als landbouw en milieu geïsoleerd. Nog voor het einde van deze vergadering hebben een twintigtal landen zich teruggetrokken om alles opnieuw te bespreken.⁵ De deadline werd verschoven tot woensdag 14 november. =s Morgens bleek enerzijds dat de EU een forse krachttoer had doorgevoerd, terwijl anderzijds het front van de ontwikkelingslanden gebroken was. Wat was er gebeurd tijdens deze inmiddels beruchte nacht van de 13de november?

Een belangrijke doorbraak vormde het akkoord over de landbouw dat de Verenigde Staten en de EU in de vroege uurtjes bereikten. In de tekst is wel degelijk sprake van >afschaffing= van exportsubsidies, al staat ook te lezen dat dit niets zegt over het uiteindelijke resultaat van de onderhandelingen. Door de Amerikaanse concessies inzake de TRIPS en *antidumping* stond de EU onder grotere druk om op haar beurt water bij de wijn te doen. Bovendien werd de concessie van de Unie inzake landbouw gecompenseerd door milieukwesties en de Singapore-onderwerpen op de agenda te zetten.

Waarom gingen de ontwikkelingslanden met dit laatste akkoord? De ACS-landen kregen uiteindelijk hun lang verwachte uitzondering op de WTO-regels

die het Verdrag van Cotonou (tussen EU en ACS-landen) biedt.⁶ Nochtans diende de WTO deze kwestie, die in preferentiële handelsrelaties tussen de ACS-landen en de EU voorziet, strikt gezien niet in Doha op te lossen. De MOL=s werden overtuigd met toezeggingen voor heel wat technische hulp voor *capacity building*. Maar volgens diverse NGO=s bezondigden de EU en de Verenigde Staten zich ook aan chantage, door te dreigen hun agendapunten desnoods toch via bilaterale onderhandelingen door te voeren. Daarbij staan landen uit de Derde Wereld in een zwakkere onderhandelingspositie dan binnen het multilaterale WTO-kader. Volgens Josh Tandon, lid van de Oegandese delegatie, zou ook met vermindering van de ontwikkelingshulp bedreigd zijn.

De nieuwe tekst die woensdagmorgen 14 november op tafel lag, stelde dan ook niet alle ontwikkelingslanden tevreden. India verzette zich de hele dag heftig en eiste een aantal concessies. Eerst en vooral pleitte India voor versnelde afschaffing van de quota op textielproducten en kleding, een gevoelig punt voor (de >textielstaten= in) de Verenigde Staten en (de zuidelijke lidstaten in) de EU. Daarnaast protesteerde het tegen het opnemen van de Singapore-onderwerpen op de agenda. India stemde uiteindelijk in met de nieuwe agenda, toen de Qatarese voorzitter verklaarde dat de WTO pas vanaf de volgende ministeriële conferentie in 2003 over dit laatste punt zal onderhandelen.⁷

Een succesvolle afloop...

Weinig waarnemers durfden voorspellen dat deze ministeriële conferentie, na het debâcle van Seattle, een nieuwe agenda zou vastleggen. Welke factoren speelden een rol in de succesvolle afloop van Doha?

De lidstaten van de WTO hadden de besprekingen van 2001 beter voorbereid dan twee jaar geleden, zoals tijdens de onderhandelingen over een ontwerpakte die de voorbije maanden in Mexico, Singapore en Genève plaatsvonden. Misschien speelde ook het argument van de fietstheorie, dat de verslechterende economie behoefte heeft aan een nieuwe impuls.

Belangrijker wellicht is dat de Verenigde Staten (en de Cairns-groep) en de EU (die ondanks het protest van Frankrijk als één actor bleef onderhandelen) met hun compromis over de landbouw de lont uit het kruitvat van Seattle haalden. Naast dit transatlantische geschil hielden de twee machtigste WTO-leden rekening met de eisen van de ontwikkelingslanden, een andere les van Seattle. De optimistische bijklank van de term >Millenniumronde= heeft plaatsgemaakt voor het zware woord >Ontwikkelingsronde=. Met de verklaring over de TRIPS en volksgezondheid boekte het

Zuiden een doorbraak,⁸ en alleen de ILO hield zich met sociale normen bezig. De verklaring van het voorzitterschap leek ook de Singapore-onderwerpen aan de zijlijn te zetten. Bovendien liepen bezorgdheden over de speciale behoeften van ontwikkelingslanden en beloften over technische steun als een rode draad door de slotverklaring⁹ B al blijft de verhouding tussen retoriek en realiteit onzeker.

Maar op een ander niveau dan deze concrete en al dan niet vermeende >concessies= aan het Zuiden, speelde uiteraard het reële machtsverschil tussen en ontwikkelingslanden een rol. Gezien hun zwakke positie vormen multilaterale handelsbesprekingen voor Derde-Wereldlanden een beter alternatief dan regionale of bilaterale akkoorden met de Verenigde Staten of de EU. In deze context van belangen en machtsverhoudingen situeren zich ook de beschuldigingen van chantage door de geïndustrialiseerde landen.

Ten slotte beklemtoonden de Verenigde Staten sinds de aanslagen van 11 september meer dan voorheen het belang van een nieuwe ronde.¹⁰ Zoals de Verenigde Staten op militair vlak een internationale coalitie tegen het terrorisme bouwen, en op financieel vlak de gecoördineerde aanpak van belastingparadijzen bovenaan de IMF-agenda zetten, lijkt de regering-Bush ook op handelsvlak een meer multilaterale koers te varen. Bush legde zelf het uitdrukkelijk verband tussen zijn leiderschap in de wereld en de conferentie in Doha. >De terroristen hebben het World Trade Center aangevallen en wij gaan hen overwinnen door de wereldhandel te stimuleren en uit te breiden,= zo verklaarde hij in *Le Monde*.¹¹

... of een pyrrusoverwinning?

Door de complexiteit van de thema=s en de uiteenlopende belangen van de WTO-leden was het opstellen van een agenda voor een nieuwe handelsronde bepaald geen uitgemaakte zaak. Maar ondanks de inspanningen van de afgelopen twee jaar en de euforische reacties op de concept-agenda bij de meeste delegaties,¹² moeten de echte onderhandelingen uiteraard nog beginnen. Sterker nog, op een aantal punten liggen de diverse interpretaties van het compromis zóver uiteen, dat het de vraag is of er hierover binnen drie jaar wel een akkoord mogelijk is.

Een eerste probleem doet zich voor naar aanleiding van de Singapore-onderwerpen. Het Qatarese voorzitterschap verklaarde uiteindelijk dat de WTO pas in 2003 én bij consensus over het feitelijk begin van de onderhandelingen beslist. Dit is echter niet meer dan een interpretatie, die aan de eigenlijke ministeriële slotverklaring niets afdoet, stellen de Verenigde Staten en de EU. Zij willen binnenkort met

voor-onderhandelingen beginnen, terwijl op de volgende ministeriële conferentie, zoals de slotverklaring stelt, slechts de modaliteiten besproken moeten worden. Hieromtrent dreigt dan ook een potentieel conflict tussen de geïndustrialiseerde landen en WTO-lidstaten uit Afrika en India.

Een zelfde soort probleem speelt rond de politieke verklaring over de TRIPS en de volksgezondheid, die vanuit strikt juridisch oogpunt niets aan het eigenlijke akkoord verandert. Ook het feit dat er na lange semantische discussies uiteindelijk >should= en niet het meer gebiedende >shall= in de verklaring staat, wekt de vrees van ontwikkelingslanden omtrent de *impact* van de verklaring. Verder beperkt de verklaring zich tot de relatie tussen de TRIPS en geneesmiddelen, zonder op een bredere discussie in te spelen. Volgens sommigen beperken TRIPS immers ook de verspreiding van technologie, de bescherming van traditionele kennis en de biodiversiteit. Bovendien moet de WTO tegen eind 2002, zo stelt de verklaring, nog een oplossing vinden voor landen zonder farmaceutische industrie.

Wat landbouw betreft, zijn blijkbaar verschillende lezingen mogelijk. Enerzijds beklemtoont de EU dat zij - overigens onder druk van Frankrijk - het extra zinsdeel >... without prejudging the outcome of the negotiations...= in de slottekst heeft weten te zetten. Van afschaffing van exportsubsidies kan dan ook geen sprake zijn. De grootste Europese landbouwassociatie, Copa, reageert positief en meent dat het huidige landbouwbeleid voortgezet kan worden. Anderzijds claimen de Cairns-landen ook een overwinning, aangezien er in de tekst wel degelijk sprake is van >afschaffen= (>... with a view to phasing out...=). Dit compromis mag dan wel een sleutelrol bij het slagen van Doha hebben gespeeld, het komt de duidelijkheid geenszins niet ten goede.

Ook op het vlak van milieu zitten er een paar addertjes onder het gras. Er zal onderhandeld worden over de relatie tussen WTO-regels en verplichtingen ten gevolge van multilaterale milieuakkoorden. Maar uit de tekst blijkt dat de WTO niets kan opleggen aan landen die deze akkoorden niet tekenden of ratificeerden (zoals de Verenigde Staten inzake het Kyoto-protocol of de biodiversiteitsconventie). Verder zou onderhandeld worden over milieu en markttoegang, dus onder meer over eco-keurmerken en over het voorzorgsprincipe. Maar hier speelt een vergelijkbaar probleem als bij de Singapore-onderwerpen. Terwijl Eurocommissaris Lamy stelt dat de onderhandelingsfase over milieu eindelijk gestart is, blijkt uit de ministeriële verklaring duidelijk dat de WTO pas in 2003 bij consensus beslist of er onderhandelingen van start gaan. De euforie aan Europese zijde blijkt dan ook wat voorbarig, wat niet verwonderlijk is gezien de

terughoudendheid van de Verenigde Staten en vooral van de ontwikkelingslanden tegenover het verband tussen milieu en handel.

De nieuwe ronde start dus met een onduidelijke en dubbelzinnige agenda, waardoor de WTO-lidstaten eigenlijk bijna vanaf nul beginnen te onderhandelen. Daarnaast liggen er nog enkele obstakels op de weg naar een nieuw WTO-akkoord.

Ten eerste zou het enthousiasme van de EU wel eens kunnen afnemen, indien de WTO-lidstaten uit het Zuiden erin slagen de Singapore-onderwerpen en milieukwesties ook na 2003 op de lange baan te schuiven. Als dat gebeurt, gaan de besprekingen in de richting van een *smalle agenda*, waarbij de Unie inzake landbouw in het defensief zit, iets wat ze tegen elke prijs wilde vermijden.

Ten tweede hangen in de Verenigde Staten binnenlands-politieke problemen als een zwaard van Damocles boven de nieuwe ronde. De Amerikaanse regering heeft immers de grootste moeite de *fast-track*-autoriteit door het Congres te loodsen. Deze bevoegdheid zou de regering toestaan een nieuwe ronde volledig zelf te onderhandelen en het uiteindelijk resultaat als één geheel voor te leggen aan het Congres, dat dan alleen voor of tegen kan stemmen. Zonder de *fast-track* verliest de Amerikaanse vertegenwoordiger Zoellick veel van zijn autonomie om compromissen overeen te komen en komt hij ook minder geloofwaardig over bij zijn handelspartners. Nu hebben de Verenigde Staten naast de farmaceutische industrie ook de staallobby tegen zich in het harnas gejaagd door concessies te doen inzake antidumping. Laatstgenoemde sector heeft veel invloed op Congresleden uit de overwegend Democratische staten;¹³ bovendien staan de Democraten al weigerachtig tegenover de nieuwe agenda, die weinig te bieden heeft inzake sociale en ecologische normen. Zeker tot de verkiezingen van 2002 kan er aan Amerikaanse zijde dan ook weinig dynamiek worden verwacht.

Ten derde is het nu ook duidelijk dat de ontwikkelingslanden meer dan ooit hun mannetje staan binnen de WTO. Indien de geïndustrialiseerde landen hun retoriek over een >Ontwikkelingsronde= niet in daden omzetten, zal de Derde Wereld een moeilijke partner worden in de nieuwe ronde.

Ten slotte dreigt ook het slechte economische klimaat de onderhandelingen te bemoeilijken. Zeker indien de recessie blijft aanhouden, wordt de verleiding voor industrielanden hun belangen via bilaterale of regionale handelsakkoorden te vrijwaren, groter.

Conclusie

In tegenstelling tot het debâcle in Seattle, slaagden de WTO-lidstaten er dit keer wel in om een agenda voor een nieuwe handelsronde op te stellen. Diverse factoren speelden daarbij een rol, waaronder eerst en vooral het compromis tussen de Verenigde Staten en de EU inzake landbouw. Bovendien konden de geïndustrialiseerde landen de aanvankelijk weigerachtige ontwikkelingslanden over de streep trekken. Ze deden dit enerzijds door concrete concessies te doen (TRIPS, antidumping, géén sociale normen, technische hulp), anderzijds door hun superieure machtspositie aan te wenden. Bovendien lijken de Verenigde Staten zich sinds 11 september meer op te werpen als leider in een multilaterale wereldorde. Dank zij de nieuwe agenda zijn multilaterale handelsbesprekingen opnieuw geïstitutionaliseerd. Misschien is het bestaan van de WTO zélf hiermee wel gered. De belofte om er een >Ontwikkelingsronde= van te maken, biedt bovendien hoopgevende perspectieven. Toch moet het moeilijkste werk nog beginnen en gezien de verschillende, soms tegenstrijdige lezingen van de slottekst is dit geen sinecure. Bovendien zal het Europese enthousiasme voor de nieuwe ronde afhangen van de bespreking van de Singapore-onderwerpen en milieukwesties, terwijl ook het Amerikaanse Congres nog roet in het eten kan gooien. In een verslechterende economische context zouden deze twee grootste handelsblokken wel eens meer belangen kunnen hebben bij bilaterale of regionale handelsafspraken.

Noten

- 1 Wel verzetten de landen uit Latijns-Amerika zich nauwelijks tegen de Singapore-onderwerpen.
- 2 Ironisch genoeg dacht men er in de Verenigde Staten en Canada aan om, in geval van een anthrax-epidemie, hun industrie een geneesmiddel tegen miltvuur goedkoop te laten produceren. Hiermee zouden ze voorbijgaan aan het patentrecht van het Duitse farmaceutische bedrijf Bayer.
- 3 Een ander argument van de industrie is dat overheden in de Derde Wereld zelf vaak in gebreke blijven inzake gezondheidszorg en preventiecampagnes. Soms wordt ook gesuggereerd dat landen als India en Brazilië er vooral op uit zijn hun binnenlandse farmaceutische industrie te stimuleren.
- 4 Ook de nobelprijswinnaar voor Economie van 2001, Joseph Stiglitz, trekt de fietstheorie in twijfel.
- 5 Volgens Marc Maes van de Derde-Wereldbeweging >11.11.11.=
- 6 Wat de invoer van bananen betreft, maakte de EU wel een compromis met enkele Latijns-Amerikaanse landen.
- 7 Pakistan verkreeg wél een grotere markttoegang inzake toegang, omwille van zijn rol in de coalitie tegen het terrorisme. Dit verklaart deels het verzet van India, dat vanaf nu bovendien ook China als >regionale concurrent= binnen de WTO moet aanvaarden.

- 8 Hoewel de invloed van de zg. >antiglobalisten= in het algemeen vaak wordt overschat, speelden ze op dit punt een rol. Ze slaagden erin de publieke opinie te mobiliseren tegen de farmaceutische industrie, toen die bijvoorbeeld Zuid-Afrika voor de rechter wilde slepen, omdat het land de produktie van goedkope geneesmiddelen stimuleerde.
- 9 Ook het probleem van de implementatie van de bestaande akkoorden is aangepakt: over sommige punten viel meteen een beslissing, andere vormen het voorwerp van de nieuwe onderhandelingen. Dit laatste stelde diverse landen en NGO=s teleur, evenals het feit dat ook geen sprake is van een >development box= in de landbouw.
- 10 Ook Frankrijk stapte na 11 september trouwens af van zijn eerdere voorstel de ministeriële conferentie uit te stellen.
- 11 *Le Monde Economie*, 6 november 2001.
- 12 Ook de ACS-landen waren tevreden met de agenda (vooral dan de TRIPS en de uitzondering voor het Cotonou-akkoord), in tegenstelling tot de meeste *public interest* NGO=s, die vinden dat de belangen van de Derde Wereld grotendeels genegeerd zijn.
- 13 In tegenstelling tot antidumping hielden de Verenigde Staten wel voet bij stuk inzake textiel. Misschien heeft dat deels te maken met het feit dat de textielsector vooral in overwegend Republikeinse staten sterk staat.

Bibliografie

Edward Alden, >Concessions may slow US trade liberalisation= in: *Financial Times*, 16 november 2001.

Laurence Caramel en Martine Laronche, >Quitte ou double à Doha pour l=OMC= in: *Le Monde*, 16 november 2001.

Robert B. Zoellick, >American Trade Leadership: What is at Stake=, speech in Washington DC, 24 september 2001. Zie voor de tekst http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_9.PDF

Zie ook de uitgebreide informatie op de *website* van WTO Watch (<http://www.wtwatch.org>) en de slotteksten op de *website* van de WTO (<http://www.wto.org>).

Over de auteur

JAN ORBIE is verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Rapportageplicht stimuleert multinationals tot verantwoord ondernemen

EVA NIEUWENHUYNS

DE AMERIKAANSE ECONOMOON MILTON FRIEDMAN MEENT dat de maatschappelijke taak van ondernemingen bestaat uit maximaliseren van de winst. Hiermee komt hij steeds meer alleen te staan. Een groot aantal internationale en nationale gouvernementele en non-gouvernementele organisaties denkt daar anders over, net als een aantal nationale en internationale ondernemingen. Zij menen dat ondernemingen hun bedrijfsvoering dienen te richten op economisch rendement, maatschappelijke acceptatie en duurzaamheid. Bij het financieren en produceren van goederen en diensten moeten zij ecologische, sociale en ethische randvoorwaarden in acht nemen. Bovendien moeten ondernemingen bereid zijn over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen aan een bredere groep belanghebbenden dan aandeelhouders alleen. Over de vraag welke randvoorwaarden ondernemingen in acht moeten nemen en op welke wijze zij belanghebbenden moeten informeren, bestaat evenwel nog veel verschil van mening.

In sommige kringen, waaronder de Sociaal Economische Raad (SER)¹ en de Nederlandse regering,² bestaat groot vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van ondernemingen. Zij menen dat deze zélf moeten beslissen of zij een gedragscode willen opstellen, welke normen ze in deze code onderschrijven en of zij over de naleving hiervan verslag doen. Aangezien ondernemingen gebaat zijn bij een goede reputatie, zullen zij uit weloverwogen eigenbelang of uit idealisme maatschappelijk verantwoord handelen.

Anderen stellen dat dit reputatiemechanisme wellicht goed werkt voor ondernemingen die voor de consumentenmarkt produceren, maar minder voor ondernemingen die zaken doen met overheden en met andere bedrijven. Bovendien werkt ook op de consumentenmarkt het reputatiemechanisme alleen als consumenten kunnen beschikken over relevante en betrouwbare informatie omtrent het door ondernemingen gevoerde sociale en ethische beleid. Aangezien binnen de internationale verhoudingen onvoldoende toezicht is op de naleving van regels op het gebied van arbeidsrechten, mensenrechten en milieu, zouden con-

sumenten corrigerend moeten kunnen optreden. Hier toe zouden bedrijven die internationale activiteiten ontplooiën, verplicht moeten worden in hun jaarverslag te rapporteren over hun beleid ter plaatse.

Dit wordt althans bepleit door de PvdA en GroenLinks in een initiatiefwetsvoorstel van afgelopen zomer.³ Meer dan tachtig NGO's, waaronder Amnesty International, de Consumentenbond, de Landelijke India Werkgroep, Milieudefensie, de NOVIB en Max Havelaar, steunen dit initiatief tot verplichte rapportage, maar zij vinden het voorstel te mager. Zij formuleerden hun eigen spelregels voor maatschappelijk verantwoord ondernemerschap in een manifest dat op 13 februari 2001 aan de staatssecretaris van Economische Zaken, Ybema, werd aangeboden.⁴ Zij vinden dat internationaal opererende ondernemingen verplicht moeten worden een gedragscode op te stellen die verwijst naar fundamentele arbeidsrechten en mensenrechten, zoals die zijn vastgelegd in internationale verdragen.⁵ Tevens moeten ondernemingen over de naleving van deze minimumstandaarden verplicht periodiek, bedrijfsbreed en extern rapporteren. Deze kritische visie van de NGO's verdient steun. Hierna zal ik uiteenzetten waarom.

Een voorbeeldgedragscode als basis van verslaglegging

Ondernemingen zullen lang niet altijd uit idealisme of uit weloverwogen eigenbelang moreel juist handelen. In de eerste plaats werkt het reputatiemechanisme vooral ten aanzien van op de consumentenmarkt opererende ondernemingen. Dit blijkt onder meer uit het voorbeeld van het Nederlands scheepsbouwbedrijf *IHC Caland*. Deze internationaal opererende onderneming doet vooral zaken met andere grote bedrijven en overheden. Zo deed IHC Caland in 1999 en 2000 goede zaken met de overheid van Birma. Aangezien Birma een dictatoriale staat is waar de mensenrechten op grote schaal worden geschonden, werd het bedrijf overladen met morele verwijten. Desondanks verbrak IHC Caland de commerciële contacten met de Birmese overheid niet en het bedrijf ondervond daarvan vervolgens geen schade.⁶

Maar ook op de consumentenmarkt kan het reputatiemechanisme alleen werken als consumenten over relevante en betrouwbare informatie beschikken. De informatie moet hun in staat stellen het bedrijfsbeleid te beoordelen en te vergelijken met dat van andere ondernemingen. Als uit de informatie blijkt dat ondernemingen gebruik maken van dwangarbeid en kinderarbeid, vakbondsrechten en mensenrechten schenden, vrouwen en minderheden geen gelijke kansen bieden, geen menswaardige lonen laten betalen door hun toeleveranciers en/of het milieu vervuilen, kunnen consumenten corrigerend optreden. In de praktijk blijkt echter dat bedrijven weinig concreets melden over sociale rechten, mensenrechten en milieu.

Thans brengen over de hele wereld ongeveer 2000 ondernemingen vrijwillig verslag uit over hun sociaal-ethisch en ecologisch beleid. Maar deze verslagen zijn niet aan de hand van gestandaardiseerde criteria opgesteld. Daarom is de verstrekte informatie vaak inconsistent, incompleet en ongeverifieerd. Rapportagepraktijken verschillen per industrietak, per locatie en per wettelijk regime. Binnen de Verenigde Naties is daarom een initiatief ontplooid tot ontwikkeling van een algemene standaard aan de hand waarvan ondernemingen kunnen rapporteren over hun sociale, financiële en ecologische beleid: het *Global Reporting Initiative* [GRI].⁷

Ook van de grote Nederlandse bedrijven geeft slechts een klein percentage duidelijk en controleerbaar aan wat er gedaan wordt aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, zo blijkt uit een recent onderzoek van adviesbureau Berenschot. ABN Amro, ING, Philips, Shell, Schiphol en Unilever zijn de koplopers. Zij melden in door onafhankelijke deskundigen gecontroleerde rapportages of hun beleid voldoet aan wettelijke verplichtingen en internationale normen. Ook Ahold, DSM, Eneco, Essent, Gasunie, PPN, Nuon, Rabobank en TPG melden welke resultaten ze boeken op dit gebied. Alleen hebben zij hun verslagen niet extern laten toetsen. Andere grote bedrijven rapporteren vaag of in het geheel niet over hun beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Hierdoor wordt het voor belanghebbenden ondoenlijk te beoordelen of - en zo ja in hoeverre - het sociale en ethische beleid van ondernemingen in overeenstemming is met internationaal erkende fundamentele normen. En aangezien deze normen wel degelijk hetzij moreel, hetzij juridisch bindend zijn, is het zaak een naar internationale normen verwijzende voorbeeldgedragscode op te stellen.

Fundamentele rechten zijn moreel én juridisch bindend

Zowel de VN als de Internationale Arbeidsorganisatie

(IAO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft een stelsel van minimumnormen voor goed gedrag ontwikkeld. De normen van VN en OESO zijn moreel bindend, terwijl die van de IAO tevens juridisch bindend zijn. Bovendien wordt een aantal fundamentele mensenrechten die voortvloeien uit het Internationale Statuut voor de Rechten van de Mens⁸ voor ondernemingen juridisch bindend geacht op basis van het leerstuk van de horizontale werking.⁹ Dit houdt in dat mensenrechten niet alleen gelden in de verhouding tussen burgers en overheden, maar ook in de verhouding tussen burgers onderling.

Tijdens het Wereld Economisch Forum in Davos riep VN-secretaris-generaal Kofi Annan op 31 januari 1999 het internationale bedrijfsleven op zijn *Global Compact for the New Century* te onderschrijven. Ondernemingen zouden zich, zowel in hun individuele ondernemingsstrategie als in hun steun aan passende beleidsvorming, aan negen internationaal aanvaarde beginselen op het gebied van mensenrechten, arbeid en milieu moeten houden. Op haar jaarlijkse conferentie aanvaardde de IAO op 18 juni 1998 een verklaring over minimum-arbeidsnormen. Krachtens deze verklaring dienen alle IAO-leden fundamentele arbeidsrechten te erkennen, ook zonder dat ze partij zijn bij de desbetreffende arbeidsverdragen. Deze fundamentele arbeidsrechten worden rechtstreeks bindend geacht voor werkgevers.¹⁰ Eind juni 2000 heeft de OESO-Ministerraad de herziene *Guidelines for Multinational Enterprises* vastgesteld.¹¹ Deze van oorsprong uit 1976 stammende richtlijnen zijn onderdeel van de OESO-Verklaring inzake Internationale Investerings en Multinationale Ondernemingen. De herziene *Guidelines* bevatten onder meer richtlijnen op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, mensenrechten, consumentenbelangen en corruptie.

Uit het *Global Compact*, de richtlijnen van de OESO, de IAO-documenten en het Internationale Statuut voor de Rechten van de Mens kunnen in ieder geval *negatieve* verplichtingen voor ondernemingen worden afgeleid. Op basis van deze documenten zal de gedragscode bepalingen moeten bevatten waarin staat dat ondernemingen, hun dochterondernemingen, *joint-ventures* en zakelijke contractuele en andere partners zich dienen te onthouden van inbreuken op bepaalde rechten, nl. het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van persoon; het recht om niet te worden gehouden in slavernij of horigheid; het recht om niet te worden onderworpen aan foltering, noch aan wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing; het recht om niet te worden verplicht tot dwangarbeid of tot de ergste vormen van kinderarbeid; het recht op gelijke behandeling; het recht op

vrijheid van vereniging en collectieve onderhandeling; het recht op een adequate beloning; en het recht op gezondheid en veiligheid op het werk.¹²

Tevens valt te verdedigen dat, op basis van dezelfde internationale verdragen, op ondernemingen een aantal *positieve* verplichtingen rust.¹³ Ondernemingen zouden zich terug moeten trekken uit landen waar de mensenrechten op grove wijze worden geschonden. Ook zouden zij hun invloed kunnen aanwenden om overheden van staten te dwingen de mensenrechten te respecteren. Tevens zouden zij arbeidsrechten en mensenrechten waarop zij in staat zijn invloed uit te oefenen, niet alleen moeten respecteren en beschermen, maar ook waar mogelijk verwezenlijken. Zo kan het recht op familieleven, dat op scholing en onderwijs, op maatschappelijke zekerheid e.d. zodanig worden geherformuleerd, dat ondernemingen deze rechten vorm kunnen geven door zo nodig te voorzien in passende huisvesting voor hun personeel, in hun opleiding en training en in de bescherming tegen willekeurig ontslag. Hoe ver die inzet per onderneming in de praktijk moet gaan, zal afhangen van het soort activiteiten dat de onderneming ontplooit, haar marktaandeel en de mate van invloed die ze in een bepaald land kan uitoefenen.¹⁴

Een bedrijfsbrede rapportage

Grote multinationale ondernemingen zijn tegenwoordig vaak conglomeraten van kleine en middelgrote ondernemingen in een reeks landen. Met de zakelijke partners in het buitenland onderhoudt de centrale onderneming contractuele banden. Door te werken met toeleveranciers en onderaannemers in plaats van met dochters en *joint-ventures* kunnen ondernemingen hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor slechte arbeidsvoorwaarden en onveiligheid op het werk ontlopen.¹⁵ Daarom is het van belang dat ondernemingen bedrijfsbreed rapporteren en ook duidelijkheid verschaffen over het beleid ten aanzien van hun indirecte werknemers die in dienst zijn van onderaannemers en toeleveranciers.

In de eerste plaats moeten ondernemingen hun toeleveranciers en onderaannemers behoorlijk betalen. Want zolang deze tegen extreem lage prijzen moeten leveren, kunnen zij de internationaal geldende regels op het gebied van lonen, arbeidsomstandigheden en kinderarbeid niet naleven. De verplichte opstelling van een gedragscode die minimaal *verwijst* naar de genoemde internationale regels, zou een tweede stap in de goede richting zijn. Ondernemingen zouden vervolgens al hun zakelijke partners van wie zij producten of diensten betrekken in kaart moeten brengen en hun vragen om een schriftelijke

garantie waarin ze verklaren dat ze de gedragscode onderschrijven en naleven, dat ze erop toe zullen zien dat hun werknemers kennis kunnen nemen van de inhoud van de gedragscode en dat ze toestaan dat er in hun bedrijf op gezette tijden onverwachte en onafhankelijke controles op de naleving van de code plaatsvinden.¹⁶ Tot slot moeten ondernemingen om een goed sociaal-ethisch jaarverslag te kunnen maken een behoorlijke administratie voeren. Zij kunnen dan aangeven op welke wijze hun beleid in overeenstemming was met de regels uit de code. Zij zouden hun zakelijke partners kunnen verplichten hun jaarlijks schriftelijke informatie te verschaffen over de wijze waarop de gedragscode door hen wordt nageleefd en over de wijze waarop ze voorzien in een veilige werkplek en in erkenning van de rechten van hun werknemers.

Controle op de verstrekte informatie

Sociale en ethische jaarverslagen mogen niet worden tot inhoudsloze reclameboodschappen. Daarom moeten zij pas openbaar worden gemaakt als externe deskundigen de verstrekte gegevens hebben geverifieerd. Het bestuur van een onderneming kan opdracht tot onderzoek van het jaarverslag verlenen aan een onafhankelijk deskundig orgaan, dat bijvoorbeeld is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, vakbonden en NGO's. Een dergelijk orgaan, dat over een wijdvertakt netwerk beschikt en een breed draagvlak heeft, zou een verklaring moeten uitgeven met betrekking tot de juistheid van het sociale jaarverslag. Uit dit verslag moet blijken welk sociaal en ethisch beleid de desbetreffende onderneming heeft gevoerd, welke resultaten daarbij zijn geboekt en op welke wijzen het bedrijf verbeteringen wil aanbrengen ten aanzien van zaken die nog niet goed gaan.

Indien onderaannemers of toeleveranciers de regels van de gedragscode hebben geschonden, moeten ondernemingen niet direct bij wijze van sanctie het contract met hun zakelijke partners ontbinden. Dit werkt juist vaak ten nadele van de werknemers wier rechten geschonden zijn, aangezien die dan werkloos raken. Daarom is het beter dat ondernemingen in geval van overtreding de samenwerking voortzetten en met de zakelijke partners maatregelen nemen om de situatie te verbeteren en alsnog in overeenstemming te brengen met de regels uit de code.¹⁷

Conclusie

De SER en het kabinet willen dat NGO's en vakbewegingen bedrijven aanzetten tot verantwoord

ondernemerschap. Hiervoor moeten deze belanghebbenden over informatie kunnen beschikken. De plicht tot het afleggen van ethische, sociale en ecologische verantwoording zou in dit recht op informatie voorzien. Kritische consumenten, kritische beleggers, mensenrechten- en milieuorganisaties kunnen zodoende beoordelen of producten op een sociaal-ethisch verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen. *Verplichte* periodieke externe rapportages op grond van minimumstandaarden zullen in kwaliteit minder uiteenlopen dan *vrijwillige* rapportages en ze zullen een betrouwbaarder beeld geven van het gevoerde maatschappelijke beleid. Dergelijke sociaal-ethische verslagen moeten dan nog wel onderworpen worden aan de goedkeuring van externe deskundigen, die toezien op de juistheid van het ondernemingsverslag. Tot slot zou het openbaar moeten worden gemaakt als ondernemingen niet aan hun rapportageverplichtingen voldoen. Pas als voor sociaal-ethische jaarverslagen dezelfde zorgvuldigheidsnormen gelden als voor financiële jaarverslagen, kan worden gesproken van maatschappelijk verantwoord ondernemen in de ware betekenis, te weten ondernemerschap in het belang van mensen, leefomgeving en winst.

Noten

- 1 Zie *De winst van waarden*, SER-Advies over maatschappelijk ondernemen, 15 december 2000, <http://www.ser.nl>
- 2 Zie *Maatschappelijk verantwoord ondernemen: het perspectief van de overheid*, notitie van het ministerie van Economische Zaken van 30 maart 2001 naar aanleiding van het advies van de SER, <http://www.minez.nl>. Zie voor een uitgebreide bespreking van het SER-advies en het kabinetsstandpunt: J.G. Sijmons, 'Verantwoord ondernemen: SER-advies en kabinetsstandpunt', in: *Nederlands Juristen Blad (NJB)*, afl. 24, 15 juni 2001, blz. 1114-1121. Zie verder voor het perspectief van de overheid: <http://www.mvo.ez.nl>
- 3 'Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord ondernemen', *Kamerstuk II 2000/2001*, 27 905, nr 2.
- 4 *Profijt van principes* (Manifest van vierendertig NGO's, dat inmiddels door veel meer NGO's wordt onderschreven), de tekst van het manifest is o.a. te vinden op de *website* <http://www.duurzaamondernemen.nl>
- 5 Ecologische rapportage valt als bijzonder onderwerp buiten de reikwijdte van deze beschouwing.
- 6 Zie hierover J. de Haan, 'The Good, the Bad and the Business: IHC Caland in Birma' in: *Civis Mundi*, 41^e jaargang, januari/februari 2002.
- 7 Meer informatie over de GRI is te vinden op de *GRI-website*: www.globalreporting.org.
- 8 Het Internationaal Statuut voor de Rechten van de Mens bestaat uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948, het BUPO-Verdrag en het ESOCUL-Verdrag uit 1966. De UVRM is een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN

die de strekking van een aanbeveling heeft. Inmiddels heeft deze Verklaring zoveel gezag, dat haar een bindende werking wordt toegeschreven. Zie hierover P. de Waart, *Mensenrechten, Mensenwerk*, Kampen: Uitgeverij Kok, 1996, blz. 11.

- 9 Zie over de juridische gebondenheid van transnationale ondernemingen aan mensenrechten, het rapport dat in november 1998 werd uitgebracht door de Nederlandse afdelingen van Amnesty International en Pax Christi: *Multinational Enterprises and Human Rights*; en W.J.M. van Genugten, 'Multinationale Ondernemingen en de Rechten van de Mens', in: *NJB*, afl. 25, 23 juni 2000, blz. 1231-1237. Zie ook L. Dubin, 'The direct application of Human Rights Standards to, and by, Transnational Corporations', in: *Globalisation, Human Rights and the Rule of Law*, The Review, International Commission of Jurists, 1999, afl. 61, blz. 35-67. Zie voor uitgebreide informatie over de verantwoordelijkheden van transnationale ondernemingen voor mensenrechten, M.K. Addo (red.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Den Haag: Kluwer Law-International, 1999.
- 10 Zie over de IAO-Verklaring van 1998, K. Tapiola, 'The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up', in: R. Blanpain, *Multinational Enterprises and the Social Challenges of the XXIst Century*, Londen: Kluwer Law International, 2000, blz. 9-17.
- 11 Zie voor de tekst van de herziene 'Guidelines for Multinational Enterprises' <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/mne-text.htm>
- 12 Zie hierover L. Dubin, *a.w. noot 9*, blz. 66.
- 13 De positieve verplichting van ondernemingen tot respecteren, beschermen en verwezenlijken van mensenrechten kan juridisch worden afgeleid uit de preambule van de UVRM, die zich richt tot zowel staten als niet-statelijke eenheden voor zover deze luidt: 'dat [...] ieder individu en ieder orgaan van de gemeenschap [...] er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen en [...] deze rechten algemeen daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen'. Zie hierover M. Kamminga, 'Aansprakelijkheid van multinationale ondernemingen voor schendingen van internationaal recht', in: *NJCM-Bulletin*, jrg. 22 (1997), afl. 6, blz. 784-790 (blz. 789).
- 14 Zie hierover M. Sassòli, 'The impact of Globalisation on Human Rights', in: *Globalisation, a.w. noot 9*, blz. 67-81 (blz. 76).
- 15 Zie hierover G. van Liemt, 'Codes of Conduct and International Subcontracting: a "private" road towards ensuring minimum labour standards in export industries', in: Blanpain, *a.w. noot 10*, blz. 167-193 (blz. 177).
- 16 Effectieve controle op naleving van sociaal beleid is in de praktijk zeer gecompliceerd. Vooral voor kleine en middelgrote detailhandelaren die veel verschillende artikelen betrekken van een veelheid aan toeleveranciers, is zo'n controle in de praktijk vrijwel ondoenlijk. Zij zullen veelal moeten volstaan met het eisen van schriftelijke garanties van de toeleveranciers en tussenhandelaren. Grote ondernemingen met een kleiner aanbod aan producten en met minder zakelijke partners, kunnen echter wel degelijk eisen dat er regelmatig onverwachte controles plaats zullen vinden. Bedrijven hebben vaak voorkeur voor interne controles, maar NGO's dringen aan op controles door onafhankelijke waarnemers, zoals lokale

kerkelijke organisaties, lokale NGO's of vakbonden. Zie over gedragscodes en de controle op de naleving daarvan G. van Liemt, a.w. noot 15, blz. 167-193 (blz. 185-186); en M. Colucci, 'Implementation and monitoring of codes of conduct. How to make codes of conduct effective?', in: *ibid.*, blz. 277-290.

- 17 Volgens de Rotterdamse hoogleraar bedrijfskunde R. van Tulder werken veel gedragscodes over kinderarbeid contraproductief, omdat bedrijven te rigide maatregelen nemen als ze een toeleverancier betrapten op het gebruik van kinderarbeid. Zij zeggen dan het contract met het toeleveringsbedrijf op, waardoor de kinderen op straat komen te staan en in de prostitutie belanden. Van Tulder pleit ervoor dat bedrijven in geval van overtreding de samenwerking wel voortzetten, maar er zich sterk voor inzetten dat de kinderen scholing en betere arbeidsomstandigheden krijgen. Er bestaan al enkele gedragscodes die een dergelijke bredere oplossing aandragen. Zie A. Bekkers, 'Gedragscodes kinderarbeid vaak contraproductief' in: *Algemeen Dagblad*, 16 februari 2001.

Over de auteur

DR E.C. NIEUWENHUYS is als universitair docent verbonden aan het Departement Metajuridica van de Juridische Faculteit van de Universiteit Leiden en als fellow binnen het thema Global Governance aan het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek. Zij bedankt prof.mr W.J.M. van Genugten (hoogleraar Internationaal Recht KUB, bijzonder hoogleraar Rechten van de Mens KUN); drs G. Oonk (Landelijke India Werkgroep) en prof.dr N.J. Schrijver (hoogleraar Volkenrecht VU) voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Bosnië-Herzegovina op weg naar volwassenheid

SEBASTIAAN VAN DER HIJDEN

ZES JAAR NA DAYTON RAKEN DE INTERNATIONALE GEMEENSCHAP en de Bosniërs op elkaar uitgekeken. Kritiek op de internationale missie en een lokale roep om autonome controle en eigen verantwoordelijkheid wijzen op een ommekeer in het vredesproces in Bosnië. Hoe kan de internationale gemeenschap inspelen op de huidige ontwikkelingen?

Na tien jaar conflict in (ex-)Joegoslavië krabbelt Bosnië-Herzegovina – de zwaarst getroffen opvolgerstaat – langzaam op uit de misère die is ontstaan door 43 maanden burgeroorlog. Het pessimisme over wat er tot op heden is bereikt voert de boventoon. Maar nu wordt de internationale missie voor de eerste maal sinds het begin van de uitvoering van de Dayton-vredesakkoorden geconfronteerd met een Bosnisch verlangen de toekomst van het land in eigen handen te nemen. Dat kan een reden tot optimisme zijn.

Wie de talloze internationale functionarissen in Sarajevo vraagt naar de situatie in Bosnië, loopt grote kans antwoord te krijgen aan de hand van de 'puberteitsmetafoor'. Ze vergelijken het land met een tiener, die met vallen en opstaan de kinderjaren achter zich heeft gelaten, zich op het randje van volwassenheid bevindt, en zich probeert te onttrekken aan de bevoogding van vader en moeder. De ouders – de internationale gemeenschap – doen verwoede pogingen het kind vast te houden.

De ommekeer in Bosnië openbaart zich in de vorm van vier ontwikkelingen die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. In de eerste plaats een groeiende stroom van kritiek op het functioneren van de internationale missie - bestaande uit de OVSE, VN en UNHCR onder leiding van het bureau van de Hoge Vertegenwoordiger (*Office of the High Representative: OHR*).¹ Ten tweede gaan er in de publieke opinie en de Bosnische politiek stemmen op om de controle over het vredesproces en de toekomst van het land in eigen handen te nemen (*ownership*). Maar men wil ook, ten derde, op basis van gelijkwaardigheid met de internationale gemeenschap samenwerken (*partnership*). Ten slotte is er sprake van een serieuze poging de internationale missie te herstructureren om de effectiviteit en efficiëntie van de internationale inspanningen te vergroten (*streamlining process*).

Na een overzicht van de staat van het vredesproces anno 2001, gaat dit artikel in op oorzaken van bovengenoemde ontwikkelingen. Tot slot wordt aandacht besteed aan de toekomstige rol en strategie van de internationale gemeenschap, wanneer het proces van verandering in Bosnië-Herzegovina zich voortzet. Met het afnemen van internationale belangstelling voor het Bosnische vredesproces, het gestage krimpen van de troepenmacht van SFOR, de teruglopende donorgelden en het verstrijken van het VN-mandaat in 2002, tikt de klok bepaald *niet* in het voordeel van Bosnië. En dus is het belangrijk te weten hoe de internationale gemeenschap optimaal kan profiteren van de huidige ontwikkelingen.

Vooruitgang met hele kleine stappen

Hoe ver is Bosnië inmiddels gevorderd op de lange en moeizame weg naar de vorming van een democratische en pluralistische eenheidsstaat; de ambitieuze doelstelling die werd vastgelegd in het akkoord van Dayton? De staat Bosnië-Herzegovina bestaat uit twee 'entiteiten', de *Republika Srpska* (RS) en de *Bosnisch-Kroatische Federatie*: een weerspiegeling van de situatie op het slagveld in 1995. De ongelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de staat en entiteiten in de grondwet illustreert hoe omstrede de vorming van een Bosnische eenheidsstaat was (en nog altijd is).² De internationale gemeenschap³ heeft zich in de jaren na Dayton energiek gericht op het opbouwen en versterken van staatsinstellingen. De Hoge Vertegenwoordiger (HV) heeft beslissingen geforceerd over diverse nationale symbolen (bijv. munteenheid en volkslied). Recente successen zijn de vorming van een nationale douanediensdienst en een nationale rechtbank.

Desalniettemin zijn véél pogingen om de staatsinstituties een grotere invloed te geven ten opzichte van de entiteiten stukgelopen op zwaar verzet. Gespeend van een democratische traditie, richt het denken in een groot deel van *Republika Srpska* en *Herzeg Nova* (een nationalistisch Kroatisch gebied in de *Federatie*) zich nog altijd op territoriale opdeling langs etnische lijnen, niet op de strijd voor sociaal-economische

voortgang en op het bemachtigen van groepsrechten binnen de bestaande (staats)instellingen. Dayton werkt inmiddels als een rem op de opbouw van de staat. Dit komt doordat strikte interpretatie van de bepalingen in het Verdrag voor Bosnisch-Servische nationalististen de beste garantie biedt op behoud van autonomie in de eigen entiteit. Het uitroepen in maart 2001 van Kroatisch zelfbestuur door *hardliners* van de nationalistische HDZ-partij (en de daarop volgende desertie van Bosnisch-Kroatische soldaten uit het leger van de *Federatie*) onderstreept hoe kwetsbaar de jonge eenheidsstaat blijft.⁴

Naast een overgang van oorlog naar vrede doorloopt Bosnië een transitie van een communistisch (politiek-economisch) systeem naar democratie en markteconomie. Bosnië staat feitelijk nog maar aan het begin van een economische transitie. Bovendien bevindt de economie zich in een deplorabele toestand, terwijl het land per hoofd van de bevolking inmiddels méér hulp heeft ontvangen dan elk ander ontwikkelingsland sinds 1945.⁵ Het uitblijven van (micro-)economische hervormingen heeft desastreuze gevolgen: overregulering en ondoorgroondelijke belastingwetgeving zorgen als vanouds voor corruptie en belastingvlucht.⁶ Ook is Bosnië géén ongedeelde economische ruimte, ondanks de verwijdering van allerlei obstakels. De aanstaande verkoop van meer dan honderd bedrijven in beide entiteiten laat onverlet dat het privatiseringsbeleid goeddeels is mislukt door het voortduren van nauwe banden tussen de politieke elite en staatsondernemingen. Nu internationale hulp- en wederopbouwfondsen teruglopen en broodnodige buitenlandse investeringen (om deze redenen) uitblijven, wordt duidelijk in welke economische nood Bosnië zich feitelijk bevindt: 40% werkloosheid, een grijze economie geschat op 50-70% van het totaal, oplopende begrotingstekorten van beide entiteiten, alsmede een in alle opzichten enorme achterstand in vergelijking met andere opvolgerstaten.⁷ Ingrijpende economische hervormingen blijven dus onontbeerlijk, ook om via het scheppen van nieuwe banen de terugkeer van vluchtelingen een duurzaam karakter te geven.

De terugkeercijfers, afkomstig van vluchtelingenorganisatie UNHCR, geven wél een geleidelijke verbetering te zien. Thans worden de vruchten geplukt van het *Property Law Implementation Plan* en het opleggen van eigendomswetgeving door het OHR. Hierdoor kunnen oorspronkelijke bewoners – ondanks onwelwillende autoriteiten – hun vooroorlogs bezit met toenemend succes terugclaimen.⁸ UNHCR registreerde vorig jaar 67.000 Bosnische Serviërs, Bosnische Kroaten en moslims die terugkeerden naar een gebied dat wordt gedomineerd door een andere etnische groep (ten opzichte van 41.000 in

1999). Tot juli van dit jaar was dit aantal opnieuw fors gestegen: 33.500 ontheemden keerden terug, evenals 9.700 vluchtelingen uit het buitenland (een toename van 55% ten opzichte van dezelfde periode in 2000).⁹ Een aspect dat niet tot uitdrukking komt in de officiële cijfers is, dat vooral *oudere generaties* terugkeren naar hun eigendommen in de rurale gebieden, terwijl jongeren zelden behoefte hebben om terug te gaan naar achtergestelde gebieden waar de veiligheid regelmatig te wensen overlaat. Zij vestigen zich voornamelijk in de steden van de *Federatie*.¹⁰ Als de oudere teruggekeerden straks zijn overleden, blijven er nagenoeg etnisch homogene gebieden over, waardoor de etnische opdeling van Bosnië alsnog een feit dreigt te worden. Drie jaar etnisch-religieuze zuiveringen kunnen nooit meer volledig ongedaan worden gemaakt; Bosnië zal nooit meer de lappendeken van volkeren zijn die het vóór 1989 was, maar de terugkeer van een half miljoen ontheemde mensen en meer dan 200.000 vluchtelingen blijft een onbetwiste prioriteit.¹¹

Verzoening tussen de drie etnisch-religieuze groepen blijft problematisch. De wetenschap dat er géén sprake is van gemengde scholen en dat lokale autoriteiten de invoering van een gemeenschappelijk leerplan voor basisscholen blokkeren, maakt het verzoeningsproces tussen de komende generaties er niet gemakkelijker op. De uitbraak van etnisch geweld in Banja Luka en Trebinje, tijdens ceremonies ter gelegenheid van de opbouw van verwoeste moskeeën in mei 2001, doet beseffen dat er nog een lange weg te gaan is. Een minimale ontwikkeling als Bosnisch-Servische investeringen in de *Federatie* is van groot belang. Vanuit zulke simpele vormen van communicatie moeten zich uiteindelijk (economische of sociale) verbanden ontwikkelen, die het cement kunnen vormen dat Bosnië bijeenhoudt.

Deze situatieschets levert géén ondubbelzinnig beeld op. Enerzijds kunnen de positieve effecten van zes jaar vredesmissie niet worden genegeerd. Anderzijds lijkt de waargenomen progressie eerder stapsgewijs en incidenteel dan structureel van aard. *Republika Srpska* blijft het zorgenkindje van Bosnië; een feit waaraan ook de aanpak van de internationale gemeenschap schuldig is. De missie heeft verzuimd consequent het beginsel van *conditionaliteit* toe te passen in haar relatie met de Bosnisch-Servische leiding. Hierdoor is tegenwerking van bijvoorbeeld het Haagse oorlogstribunaal door Bosnische Serviërs (Mladić, Karadžić) de afgelopen jaren ongestraft gebleven.¹²

De missie onder vuur

Vanwege zijn schier onbegrensde en slechts beperkt gecontroleerde macht wordt de Hoge Vertegenwoordiger

ger door critici wel eens cynisch betiteld als *ongekroonde onderkoning* en wordt Bosnië vaak omschreven als *semi-protectoraat*. De geboekte vooruitgang in het vredesproces in Bosnië is overigens grotendeels te danken aan een beslissing van de *Peace Implementation Council* (PIC)¹³ eind 1997 de bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger aanmerkelijk uit te breiden.¹⁴ Vooral in de eerste naoorlogse jaren slaagden onwelwillende en corrupte politici van de nationalistische partijen SDS, HDZ en SDA¹⁵ in hun opzet Dayton te saboteren. Essentiële wetgeving werd (en wordt) geblokkeerd, omdat de ultieme politieke doelstellingen van de nationalistische separatisten (separatisme c.q. aansluiting bij moederland Servië dan wel Kroatië) en de bescherming van hun op etnisch-nationalisme gebaseerde machtsbasis, de opbouw van een democratische en multiculturele eenheidsstaat in de weg staan. Bovendien bood Dayton de *hardliners* via toekenning van het vetorecht een mogelijkheid tot obstructie.

De aanhoudende dominantie van de nationalistische partijen en de tegenvallende resultaten dwongen de internationale missie min of meer de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van de staat op zich te nemen. Sinds de uitbreiding van zijn bevoegdheden tot ingrijpen heeft de Hoge Vertegenwoordiger niet minder dan 93 decreten opgelegd, vooral met betrekking tot terugkeer van vluchtelingen, economie en eigendomswetgeving. Bovendien heeft hij inmiddels 66 onwelwillende autoriteiten geschorst of ontslagen.¹⁶ In deze rol wordt het OHR door alle mogelijke (nationale en internationale) groeperingen, partijen en organisaties onder druk gezet om dwingende actie te ondernemen op allerlei gebieden.¹⁷ Dit heeft geleid tot een onbeheersbare bureaucratische groei, waardoor het OHR betrokken is geraakt bij formulering en uitvoering van wetgeving op een breed scala van beleidsterreinen, variërend van landbouw tot corruptiebestrijding.¹⁸

De *negatieve spiraal van lokale obstructie en internationale bevoogding* lijkt doorbroken door een radicale verandering in het politieke klimaat van Bosnië-Herzegovina. Ondanks winst voor de Servische nationalistische partij SDS in de *Republika Srpska* bij de algemene verkiezingen van 11 november 2000, vormde de verkiezingsuitslag in de *Federatie* de basis voor een historische doorbraak. Eind februari aanvaardde de multi-etnische *Alliantie voor Verandering* regeringsverantwoordelijkheid in zowel de *Federatie* als op nationaal niveau. De coalitie van gematigde partijen doorbrak, mede tot groot genoegen van de internationale gemeenschap, de jarenlange hegemonie van de nationalistische partijen.

Sindsdien klinken in de media voortdurend uitspraken van Bosnische autoriteiten die stellen de

internationale supervisie zat te zijn en de toekomst van het land zelf in handen te willen nemen. Zlatko Lagumdžija [???Lagumdžija], de huidige premier van Bosnië, wiens Sociaal Democratische Partij leiding geeft aan de *Alliantie*, lijkt het offensief te sturen, met als centrale boodschap: 'We need expert assistance from the international community, but we don't need other people to make decisions for us any more.'¹⁹ Berichtgeving in de media toont aan dat deze opvatting, vooral in de *Federatie*, breed wordt gedragen: niet eerder is het verlangen op eigen benen te staan zo duidelijk uitgesproken door een grote verscheidenheid aan Bosniërs. Dit beeld wordt bevestigd in door mij gevoerde gesprekken met internationale functionarissen die werkzaam zijn in Bosnië-Herzegovina. Illustratief voor de veranderende houding jegens internationale supervisie is een citaat van de hoofdredacteur van de grootste krant van Bosnië, *Olsobodjenje*: 'They can be advisors. They can be supervisors, high representatives, special envoys, experts [...] They can be whatever they want – but just let them step back a bit and allow us to try by ourselves.'²⁰ Het wordt, met andere woorden, tijd dat de internationale gemeenschap de ruimte geeft aan de Bosnische leiding om verantwoordelijkheid te nemen voor de gang van zaken in het land.

Deze attitudewijziging gaat gepaard met het vrij abrupt *omdraaien van traditionele rollen*: in plaats van gebruikelijke internationale kritiek op lokale medewerking wordt ditmaal evenzeer het (voorheen praktisch ongecontroleerde) functioneren van de internationale bestuurders ter discussie gesteld.²¹ Druk op de internationale organisaties afzonderlijke en gemeenschappelijke prestaties te verbeteren, heeft allerlei conflicten opgeleverd, in het bijzonder over de publieke aanbesteding van overheidsopdrachten en de privatisering van enkele staatsbedrijven. Zo is het OHR ernstig in verlegenheid gebracht door de beschuldiging van een ondoorzichtig aanbestedingsproces en de aanvaarding van een (te) hoge prijs voor de vervaardiging van de nieuwe Bosnische identiteitskaart. Exemplarisch is verder de rel naar aanleiding van een accountantsonderzoek naar de legaliteit van de overname van het bedrijf *Aluminium Mostar* tijdens de burgeroorlog. De experts van het OHR concludeerden dat de overname legaal had plaatsgevonden, terwijl Bosnische politici claimden dat de overname slechts kon plaatsvinden nadat georganiseerde misdaad en corrupte politici de vooroorlogse waarde van het bedrijf buitensporig hadden verlaagd. Ten slotte zorgde de inschrijving voor de derde GSM-licentie voor spanning, nadat het OHR een in de ogen van de Bosnische leiders véél te lage prijs had aanvaard.²²

De verwijten aan het adres van de internationale

bestuurders namen verder toe na verschijning van krantenartikelen en een rapport vol aantijgingen van fraude en corruptie.²³ Na het in verband brengen van internationale functionarissen met illegale praktijken, wordt (met recht) geconcludeerd dat de doelstellingen en werkwijze van de internationale bestuurders in Bosnië vaak ondoorzichtig zijn. Daarnaast is het zicht op wie precies waarvoor verantwoordelijkheid is danig vertroebeld. Terwijl Bosnische autoriteiten herhaaldelijk verantwoordelijk worden gehouden voor onopgeloste criminele zaken, is de internationale gemeenschap hiervoor feitelijk aansprakelijk. In de praktijk geeft zij immers leiding aan zowel Justitie als het Openbaar Ministerie. Het OHR en de andere organisaties leggen, ondanks hun grote aandeel in het vredesproces, géén directe verantwoordelijkheid af aan het Bosnische volk, maar slechts aan de PIC en de VN-Veiligheidsraad door middel van *briefings* en rapportages.

Ownership en partnership

Buiten de kritiek op zijn organisatie en de internationale gemeenschap in het algemeen, klinkt de lokale roep om verantwoordelijkheid de huidige Hoge Vertegenwoordiger, Wolfgang Petritsch, als muziek in de oren. Bij zijn aantreden in 1999 presenteerde hij het concept *ownership* als één van de speerpunten van het beleid van de internationale gemeenschap. Petritsch is overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van een snelle aanvaarding van het 'project Bosnië' door de bevolking en politieke elites onder het motto 'you can take a horse to the water, but it has to do the drinking itself[...]'. Succes is sterk afhankelijk van overname en uitoefening van controle en verantwoordelijkheid voor het vredesproces door Bosniërs zelf. Enkele maanden na de introductie van het begrip werd het akelig stil rond *ownership*. De realiteit van nationalistische dominantie in de voornaamste politieke vertegenwoordigingen leidde ertoe dat het idee geleidelijk in de ijskast verdween.

De machtswisseling in Sarajevo van dit voorjaar vormde de uitgelezen kans voor een *comeback* van het troetelkindje van Petritsch. Het concept *ownership* sluit immers naadloos aan bij de lokale roep om meer invloed van de leiding van de nieuwe coalitie. Zodoende werd het idee de afgelopen maanden met beide handen aangegrepen. Een illustratie van de verandering die ten opzichte van vorig jaar heeft plaatsgevonden, is de presentatie en goedkeuring van de belangrijke nieuwe kieswet (augustus jl.), die in voorgaande jaren nog onhaalbaar bleek. Voor Petritsch c.s. een signaal dat de Bosnische politiek zich eindelijk richting volwassenheid ontwikkelt, en tevens aanleiding overlegorganen in het leven te roepen, zoals het *Partnership Forum* en het *Civic*

Forum.²⁴ In het eerste ontmoet de Hoge Vertegenwoordiger nationale politici ter verbetering van de onderlinge coördinatie; in het tweede een vertegenwoordiging vanuit de Bosnische samenleving om over de toekomst van het land te debatteren. Het oprichten van dergelijke 'praatgroepjes' heeft niettemin vooral het Bosnische wantrouwen gevoed, dat er feitelijk weinig concrete invulling zal worden gegeven aan het met veel retoriek gepaard gaande begrip *ownership*.²⁵

Opvallend is dat de hervormingsgezinde coalitie in plaats van *ownership* de nadruk heeft gelegd op het uit eigen gelederen afkomstige principe van *partnership*. Dit concept gaat uit van een verhouding tussen de internationale gemeenschap en de Bosnische leiding op basis van gelijkwaardigheid. Hoewel ze veelvuldig in één zin met elkaar worden genoemd, zijn beide concepten inhoudelijk fundamenteel verschillend. Het overnemen of het in bezit nemen van het proces van wederopbouw en vredesopbouw veronderstelt dat de Bosniërs zelf ondubbelzinnig verantwoordelijkheid dragen voor de stand van zaken in het land. Partnerschap behelst daarentegen een gelijkwaardige verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de internationale gemeenschap en de Bosnische autoriteiten.

Eenzijds biedt het implementeren van *ownership* de nieuwe Bosnische leiding dus de kans eindelijk invloed uit te oefenen op de gang van zaken in Bosnië. Anderzijds wordt in dit stadium de nadruk liever gelegd op *partnership* met de internationale missie en wel vanwege electorale motieven. Mede door de loodzware erfenis van nationalistische voorgangers en het feitelijk gebrek aan invloed op staatsniveau, is men namelijk geenszins in staat ambitieuze verkiezingsbeloften (als economische verbetering) waar te maken. Met het oog op de algemene verkiezingen van 2002 doet zich via *partnership* de mogelijkheid voor de internationale missie groten-deels de schuld toe te schuiven van dit falen.

De internationale missie heeft haar eigen achterliggende motieven. Na zes jaar van omvangrijke inspanningen is een groot gedeelte van de internationale functionarissen in Bosnië ervan overtuigd dat het nog te vroeg is om het land volledig los te laten. In de hoofdsteden van de donorlanden dienen zich echter andere prioriteiten aan. Dit geldt in het bijzonder voor de Verenigde Staten. Het Amerikaanse verzoek om vervanging van troepen op de Balkan (*backfill*) door de Europese NAVO-partners om deze elders te kunnen inzetten ten behoeve van de *war on terrorism* past binnen het streven van de regering-Bush Jr. zich binnen afzienbare tijd geheel terug te trekken uit de regio. Ook de veiligheidsmacht SFOR, het OHR en de overige internationale organisaties in Bosnië redeneren trouwens in toenemende mate in termen

van *exit*-strategieën. Aangezien het slagen van het experiment in Bosnië van essentieel belang is voor de geloofwaardigheid van de EU, de Verenigde Staten en de NAVO, begint de missie voorwaarden te scheppen waarmee de internationale gemeenschap straks succes kan claimen (ongeacht of daarvan werkelijk sprake is). Het deponeren van het overgrote deel van de verantwoordelijkheid bij de Bosniërs maakt het een stuk eenvoudiger om straks afstand te doen van het project. De verantwoordelijkheid, en daarmee de schuld voor eventueel falen, ligt dan immers bij de Bosniërs zelf.

Herstructurering van de missie

Ook de introductie van het zg. *streamlining process* moet worden gezien in het licht van het besef dat de internationale aanwezigheid in Bosnië eindig is. Eind juni introduceerde de Hoge Vertegenwoordiger Petritsch tijdens een bijeenkomst van de PIC een vérgaand plan de civiele implementatiestructuren in Bosnië te stroomlijnen. Het motief voor zo'n herstructurering is drieledig: verbetering van de onderlinge coördinatie, het voorkomen van onnodige duplicatie van activiteiten en het terugdringen van de omvangrijke kosten.²⁶ Vanaf 1997 is meermalen geprobeerd de missies van de belangrijkste organisaties te laten fuseren, maar vanwege twee redenen werd er nooit navolging aan gegeven. In eerste instantie was er sprake van botsende ego's van internationale topfunctionarissen in Sarajevo. Daarnaast ontbrak het aan een gemeenschappelijke internationale wil binnen instituties als de PIC, de NAVO, OVSE en EU – een probleem dat al bestaat vanaf het moment dat de eerste schoten op de Balkan werden gelost. De verantwoordelijke landen hebben uiteenlopende opvattingen ten aanzien van het verleden, de toekomst en het belang van Bosnië-Herzegovina. Vanzelfsprekend leidt dat tot uiteenlopende beleidslijnen en handelwijzen. In de Balkan-context gaat het voornamelijk om verschil van inzicht tussen de Europeanen en Amerikanen.²⁷

In een eerste versie van het plan van Petritsch wordt de Hoge Vertegenwoordiger een speciale gezant van VN-secretaris-generaal Annan. Hij bezit dan de leiding over gefuseerde missies van het OHR, de OVSE (verantwoordelijk voor verkiezingen, democratisering en mensenrechten) en de VN (internationale politiedienst). Hoewel er thans met redelijk succes wordt samengewerkt tussen de organisaties binnen diverse verbanden als het *Reconstruction and Return Task Force*, bestaat er tegen het integreren van de drie organisaties veel (onderhuids) bezwaar. Divergerende belangen en agenda's vormen ook hier de voor de hand liggende oorzaken.

Aanpassing van rol en strategie

Het vredesproces in Bosnië betekent voor de internationale gemeenschap in veel opzichten functioneren onder de moeilijkst denkbare omstandigheden. In de naoorlogse jaren heeft de internationale gemeenschap de teugels steeds strakker in handen genomen in Bosnië-Herzegovina. De weerbarstige Bosnische realiteit dwong tot aanpassing van de internationale rol en strategie. Hoewel de internationale gemeenschap na zes jaar kenmerken van 'political fatigue, donor fatigue and compassion fatigue'²⁸ begint te vertonen, is haar opdracht verre van volbracht. Hoewel er vooruitgang is geboekt, wordt er nog geenszins voldaan aan mogelijke voorwaarden voor terugtrekking als de vestiging van de *rule of law* of een levensvatbare eenheidsstaat.

De drastische wijziging van het politieke klimaat in Bosnië, die tot uiting komt in de roep van een groeiende groep gematigde Bosnische leiders de zaken in eigen hand te nemen, schept een reële mogelijkheid het vredesproces in Bosnië in een stroomversnelling te brengen. De ontwikkelingen medio 2001 bieden een *window of opportunity* voor de internationale gemeenschap. Om van het huidige *momentum* te profiteren, bijvoorbeeld met het oog op het tijdstip waarop de internationale missie zichzelf overbodig kan verklaren, doet zij er verstandig aan haar strategie enigszins bij te stellen.

De Bosnische leiding en de internationale gemeenschap hebben uiteenlopende redenen om *ownership* en *partnership* te omarmen, maar er bestaat een gemeenschappelijk belang om te voorkomen dat de nieuwe dynamiek in Bosnië in retoriek verzandt. Een belang dat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het streven de nationalistische wind uit de zeilen te nemen met het oog op de naderende verkiezingen van 2002. De ontwikkeling van een operationeel plan voor het komende decennium, dat zich richt op het behalen van realistische doelstellingen, en in overleg tussen de missie en de Bosnische leiding is vastgesteld, kan van grote waarde zijn. Het stroomlijnen en geleidelijk verminderen van internationale aanwezigheid zullen gestaag doorgaan, maar het zou eerder aan de hand van behaalde resultaten moeten gebeuren dan aan de hand van een strikt tijdschema. Zo'n schema geeft *hardliners* immers de kans de periode van internationale aanwezigheid uit te zitten. Het behalen van concrete doelstellingen (waardoor de missie werkelijk stap voor stap overbodig wordt) kan voor welwillende Bosniërs een prikkel vormen zich krachtig in te zetten voor het vredesproces.

Problematisch in het verband met de actieve inmenging op allerlei gebied door het OHR blijft het

afleggen van directe verantwoordelijkheid. Concreet betekent dit verantwoording durven afleggen binnen internationale fora, maar ook aan de Bosnische bevolking, bijvoorbeeld via een transparanter werkwijze. Positief is de verandering die heeft plaatsgevonden van eenzijdige naar wederzijdse controle. Aangezien de internationale missie steeds meer wordt gedwongen te presteren, kan zij in de nabije toekomst ook betere prestaties verlangen van lokale autoriteiten. De internationale missie doet er verstandig aan zich de komende periode zo terughoudend mogelijk op te stellen, zodat ruimte wordt gecreëerd voor Bosniërs zelf om politieke compromissen te sluiten. Wanneer men daar niet in slaagt, kan er alsnog krachtig worden ingegrepen. Door minder te interveniëren in Bosnische aangelegenheden, zal het OHR geleidelijk weer de rol gaan vervullen die in eerste instantie was voorzien in de tiende Bijlage van Dayton: de rol van *procesbegeleider*. De in dit artikel beschreven ontwikkelingen geven reden tot gepast optimisme, hoewel we nog altijd ver verwijderd zijn van een stabiel en levensvatbaar Bosnië. Het moeizame proces naar volwassenheid, dat altijd gepaard gaat met veel conflict, moeten de Bosniërs en de internationale voogden de komende jaren proberen samen te doorlopen, opdat een gezond Bosnië zich binnen afzienbare tijd kan richten op integratie in diverse Europese structuren.

Noten

- 1 De Hoge Vertegenwoordiger bezit de eindverantwoordelijkheid voor de implementatie van het civiele gedeelte van het Dayton-vredesakkoord en coördineert de activiteiten van andere internationale organisaties. De OVSE draagt o.a. verantwoordelijkheid voor (de begeleiding van) verkiezingen, mensenrechten en democratisering. De missie van de VN in Bosnië (UNMBiH) richt zich op versterking van de rechtstaat. De hoofdtaken van de UNHCR zijn terugkeer en reïntegratie van vluchtelingen. SFOR draagt de verantwoordelijkheid voor uitvoering van het militaire gedeelte van Dayton.
- 2 Typerend is het ontbreken van een gemeenschappelijke defensie. Zie: artikel III, annex 4, Dayton Peace Agreement.
- 3 Onder de *internationale gemeenschap* versta ik in dit artikel alle regeringen en organisaties die betrokken zijn bij het vredesproces in Bosnië; de *internationale missie* bestaat uit vertegenwoordigers van beide (zie noot 2).
- 4 Ante Jelavić, het Kroatisch lid van het roulerend nationaal presidium, en andere HDZ-bewindspersonen werden als gevolg hiervan in maart jl. door de HV uit hun functies ontheven.
- 5 OHR, *BiH Media Round-up*, 4 oktober 2001. Een uitspraak van Colin Munro, directeur van het OHR in Mostar.
- 6 International Crisis Group, *Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open for Business*, Rep. N_ 115, 7 augustus 2001.
- 8 Het BBP per hoofd van de bevolking is sinds 1999 gedaald, en bedraagt § 1.129; ter vergelijking: in Slovenië: § 11.000; in Kroatië

§ 4.500). Cijfers: zie noot 6.

- 9 Cijfers in deze paragraaf: *UNHCR Statistics Package*, 31 juli 2001.
- 10 Hoewel de frequentie is afgenomen, is er nog steeds sprake van geweld, intimidatie en discriminatie van autoriteiten jegens teruggekeerden, in het bijzonder in het oostelijk deel van RS. Illustratief waren incidenten in Bijeljina, Janja en Srebrenica. Bron: *Amnesty International* ([http://web.amnesty.org/...](http://web.amnesty.org/)), 10 oktober 2001.
- 11 Het aantal ontheemden in Bosnië is 492.500, van wie er zich 248.300 bevinden in de *Federatie*, 221.000 in *Republika Srpska* en 23.200 in het autonome multi-etnische district *Brčko*. In totaal zijn er 212.900 vluchtelingen, van wie 19.900 in Kroatië; 133.700 in Servië, 10.300 in Montenegro en 49.000 in overige landen (uitgezonderd de grote groep in het bezit van een permanente verblijfsvergunning van het opvangland).
- 12 International Crisis Group, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, Rep. N_ 118, 8 oktober 2001.
- 13 De Peace Implementation Council bestaat uit 55 donorlanden en verscheidene donororganisaties. Dit orgaan draagt de eindverantwoordelijkheid voor het vredesproces in Bosnië-Herzegovina en houdt toezicht op de implementatie.
- 14 Uit de oorspronkelijke taakomschrijving van het OHR blijkt dat de internationale gemeenschap er in beginsel van uitging dat de partijen zelf de implementatie van het Dayton-vredesakkoord ter hand zouden nemen en dat de Hoge Vertegenwoordiger hierbij slechts zou assisteren. Aangezien snel duidelijk werd dat géén der partijen de intentie had mee te werken, werden de bevoegdheden van de HV tijdens de PIC in Bonn (10 december 1997) vergroot via herinterpretatie van punt (d) van Annex 10II.1 ('The High Representative shall: [...] [F]acilitate, as the High Representative judges necessary, the resolution of any difficulties').
- 15 De SDS: Servische Democratische Partij; de SDA: Partij van Democratische Actie (moslims); en de HDZ: de Kroatische Democratische Unie.
- 16 Persconferentie door Wolfgang Petritsch, 'From Dayton to Europe', 16 augustus 2001.
- 17 De behoefte van bureaucratistische instellingen als het OHR om onophoudelijk te groeien, staat op gespannen voet met het einddoel van de internationale inspanningen – vrede en stabiliteit in Bosnië-Herzegovina – waardoor de aanwezigheid van de internationale organisaties in het land op den duur overbodig zou moeten worden.
- 18 Hoewel ingrijpen door de HV in veel gevallen onvermijdelijk is geweest, zijn er aanwijzingen dat de internationale (over)regulering ten koste is gegaan van de opbouw van de Bosnische burgermaatschappij en de ontwikkeling van lokale democratische structuren. Zie: David Chandler, 'The Limits of Peacebuilding: International Regulation and Civil Society Development in Bosnia', in: *International Peacekeeping*, VI (1), 1999, blz. 109-25.
- 19 'Bosnia: Calls for an end to the days of the consuls', in: *IWPR Balkan Crisis Report*, No 283, 27 september 2001; Interview met Zlatko Lagumdžija, in: *Nezavisne Novine*, 10 oktober 2001.
- 20 Senka Kurtović, 'Knight and a Princess', in: *Olsobodjenje*, 28 augustus 2001.
- 21 Lagumdžija gaat nog een stap verder door te stellen: 'what needs to be stopped is to blame the local authorities for the bad results of

the international community [...]', in: 'Lagumd_jia got bored of the international tutorship', in: *Vjesnik*, 12 oktober 2001.

- 22 Kurtovi_, a.w. *noot 20*.
- 23 Transparency International BiH, *The International Community Is Not Immune To The Corruption Plague Either*, Report N° 2, 18 augustus 2001.
- 24 Interview met Wolfgang Petritsch, 'BiH is Maturity Assessed', in: *Nezavisne Novine*, 27 juli 2001.
- 25 Tekenend is een uitspraak van Strajo Krsmanovi_ (Liberaal Democratische Partij), die stelt dat de HV '[is] offering alternative and irrelevant institutions, such as the Civic Forum, which could not genuinely contribute to significant changes', in: *Olsobodjenje*, 16 oktober 2001.
- 26 De budgetten van het OHR, de VN en de OVSE voor 2001 bedragen resp.: 25; 175,8; en 26,5 miljoen euro.
- 27 Bijv. wat betreft het mandaat van SFOR om Radovan Karadi_ en Ratko Mladi_ te arresteren in 1996 en 1997.
- 28 Jacques Paul Klein, 'Keeping Peace in Bosnia and Herzegovina', in: HRCPC, *Research Papers*, I (2), 2000.

Over de auteur

SEBASTIAAN VAN DER HIJDEN is als assistent in opleiding verbonden aan de Vakgroep Militair-Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie te Breda en het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Zijn promotieonderzoek betreft internationaal overgangsbestuur. Dit artikel is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met onderzoekers van het ESI (European Stability Initiative) en de IGC (International Crisis Group) en medewerkers van de OVSE, de UNHCR en de VN-missie, medio september 2001.

Islam en terrorisme: over valse verbanden

N.a.v. Hans Jansen, 'Bush versus Ben Laen, het Westen tegen de Islam', in: *Internationale Spectator*, november 2001, blz. 525-526

E.Y. HOOIJMAAIJER

IN ZIJN COLUMN 'BUSH VERSUS BIN LADEN' IN DE *INTERNATIONALE Spectator* van november jl. geeft dhr. Jansen een te beperkte – want vooral godsdienstige - verklaring voor de vertrouwenscrisis tussen de regeringen van islamitische landen en hun onderdanen. Door Bin Laden op een lijn te zetten met Hitler-Duitsland en de Sovjetunie geeft Jansen bovendien blijk van een matig historisch besef. Het buiten beschouwing laten van de bedenkelijke rol die Westerse landen speelden en nog steeds spelen in het Midden-Oosten, leidt bovendien tot een te beperkte beoordeling van de verhoudingen in de islamitische wereld.

Volgens dr. Jansen wordt een groot deel van de instabiliteit van de islamitische landen veroorzaakt door de zwakke legitimatiegrond die de gemiddelde islamitische regering in de ogen van haar eigen onderdanen heeft, of dat nu de fundamentalisten zijn, het religieuze *establishment* of de aan secularisatie onderhevige 'gewone' bevolking. Jansen stelt terecht dat islamitische samenlevingen niet als een homogeen blok mogen worden bekeken. Hij spreekt van een koorddans tussen regeringen, geestelijken en fundamentalisten, waar de grote massa van de bevolking (de 'vierde groep') maar met een oppervlakkige belangstelling naar kijkt. Dit gegeven maakt de hoop op een gematigde, stabiele en werkelijk door de bevolking gedragen regering klein, want zo'n regering zal uit deze groep moeten komen. Jansen eindigt zijn column met de vaststelling dat Bin Laden zich hiervan bewust is en de strijd 'op leven en dood' tegen het moderne Westen opzettelijk op deze wijze voert.

Jansens oproep de islamitische wereld niet als een homogeen blok te zien, wordt dus gevolgd door een al even generaliserende indeling van islamitische samenlevingen. Hij baseert zijn theorie op de houding van de verschillende groepen ten opzichte van de islam, terwijl godsdienst in de meeste islamitische landen niet de enige en vaak ook niet de belangrijkste bron van conflicten is. Het armoedeprobleem, etnische tegenstellingen en territoriale geschillen verzieken

de verhoudingen in veel landen veel ernstiger dan godsdiensttegenstellingen. Denk maar eens aan de positie van de Koerden in Turkije en Irak, de Chinezen in Indonesië of de stammentegenstellingen die de meeste Afrikaanse landen teisteren. Een ander – territoriaal – voorbeeld is dat van de provincie Kashmir: inzet van een conflict tussen Pakistan en India. Het is verontrustend dat de kritiek die president Musharraf over zich heen krijgt, direct gevolgd wordt door het oplaaieren van de gewelddadigheden langs deze grens, waar de wereld op dit moment met de rug naar toe staat. De diversiteit van deze voorbeelden geeft al aan hoe groot en onoverzichtelijk 'de' islamitische wereld is.

De analyse van Jansen – de gewone bevolking bemoeit zich niet met politiek en slaat een machtsstrijd tussen regering, geestelijkheid en fundamentalisten gade - gaat voor dit soort voorbeelden niet op. Reizend door Turkije kan men vaststellen dat het Koerdische probleem wel degelijk de gemoederen breed in beweging brengt. De 'gewone' Arabier windt zich hevig op over de situatie in Israël; aan de etnische slachtingen die islamitisch en niet-islamitisch Afrika keer op keer treffen, nemen grote groepen mensen deel. De verhoudingen liggen telkens weer anders en de conflicten nemen iedere keer een andere vorm aan. Misschien is het verstandig eens een keer te proberen de problemen in de islamitische wereld niet telkens aan godsdienst op te hangen, maar elk gebied op zijn eigen verhoudingen te beoordelen. Godsdienst is daarin wel vaak een factor, maar verbijgt doorgaans dieper liggende tegenstellingen die veeleer etnisch, economisch of politiek van karakter zijn. De door Jansen aangebrachte vierdeling helpt niet dergelijke verhoudingen te verduidelijken, dit nog los van de vraag of zij wel klopt.

Een aspect dat in de *column* van Jansen geheel wordt overgeslagen, is de wijze waarop Westerse regeringen gedurende de hele geschiedenis van deze islamitische landen bij lokale conflicten en ontwik-

kelingen betrokken zijn geweest. Ook in de media is de hevige verontwaardiging omtrent de aanslag op New York uitgangspunt van een eenzijdige berichtgeving. Laten we niet uit het oog verliezen dat onze eigen betrokkenheid bij deze regio vaak ronduit dubieus is geweest. Men kan de crisis en vooral de reacties van islamitische regeringen en hun onderdanen daarop niet begrijpen, als men niet de historische achtergronden in overweging neemt. De grenzen in het Midden-Oosten zijn vlak na de Eerste Wereldoorlog tot stand gekomen op basis van de koloniale belangen van Groot-Britannië en Frankrijk. Het machtspolitieke opereren van de Britten in Palestina heeft voor een groot deel de Israëliisch-Palestijnse kwestie helpen veroorzaken.

Onze houding ten aanzien van de islamitische wereld wordt nog steeds ingegeven door eigenbelang en een verbijsterend cynisme. Onze eigen premier Kok zet tijdens een bezoek aan Pakistans militaire dictator Musharraf een tulband op en verklaart voor de camera dat Musharraf weliswaar op een bijzondere wijze aan de macht is gekomen, maar dat het democratisch proces in Pakistan vooruitgang boekt. Op zo'n moment vliegt mij als Nederlandse televisiekijker het schaamrood naar de kaken. De Verenigde Staten werpen tussen de clusterbommen door ook voedselpakketten af met pindakaas en jam. Dat een land platbombardeert onder de term *Enduring Freedom* niet van de meest kiese woordkeus getuigt, komt blijkbaar niet bij de Amerikanen op. Onlangs is bekend gemaakt dat de steun van president Musharraf nu wordt gekocht met een miljardensubsidie. Dat ook voor een respectabele inwoner van een islamitisch land van dergelijke vertoningen geen overtuigingskracht uitgaat, hoeft ons, denk ik, niet te verbazen.

Osama Bin Laden maakt deel uit van een gewelddadige groep fanatieke moslims die door Westerse regeringen, waaronder die van de Verenigde Staten, werd betaald en opgeleid om de Russen te bestrijden in Afghanistan. Een man als Saddam Hoessein is groot gemaakt en van een machtig leger voorzien door de Verenigde Staten, die op deze wijze de islamitische revolutie in Iran probeerden in te dammen. Ook nu weer steunen we mensen als Musharraf of de krijgsheren van de Noordelijke Alliantie, die – hoewel voor het moment even onze bondgenoten – uiteindelijk niet veel frisser zijn dan de Taliban. De geschiedenis van de relaties tussen de Westerse landen en de rest van de wereld is een kroniek van doorlopende interventies, het voorrang geven aan eigen korte-termijnbelangen en het in het zadel helpen en houden van die regeringen waarvan Jansen zo terecht stelt dat ze vaak nauwelijks op steun van hun eigen bevolking kunnen rekenen. Voor de problemen die zich in de

islamitische wereld voordoen, dragen we zelf een groot deel van de verantwoordelijkheid. We lossen deze crisis niet op voordat we dat eindelijk eens gaan erkennen.

Blijft over de botsing tussen de beschavingen waar Huntington naar verwijst en waarvan Jansen in zijn artikel melding maakt. Ik ben het met Jansen eens dat een dergelijke voorstelling van zaken veel te simpel is. Jansen stelt zelf volkomen terecht vast dat Osama Bin Laden geen vertegenwoordiger is van de islamitische beschavingen (wat mij betreft meervoud dus). De idee van een wereldomvattende beschavingsdichotomie is bovendien historisch eenvoudig onderuit te halen. Dergelijke versimpelingen dragen niet bij tot een beter begrip van de islamitische wereld en onze eigen betrokkenheid daarbij.

Het einde van Jansens column is in dit licht, zacht gezegd, merkwaardig. Hij stelt dat het moderne Westen twee keer eerder in een strijd op leven en dood met een onverzoenlijke vijand verwickeld is geweest: tegen het nationaal-socialisme in de Tweede Wereldoorlog en tegen de communisten tijdens de Koude Oorlog. Beide keren heeft het Westen deze onverzoenlijke vijand verslagen. Het is jammer dat Jansen zich laat verleiden tot dergelijke observaties. Los van het feit dat de Sovjetunie vooral door zichzelf is verslagen en niet door ons, draagt het niet bij tot een beter begrip van fundamentalisme als men Osama Bin Laden op één lijn zet met Adolf Hitler en Josef Stalin. Het gaat hier echt om een andere beweging dan het nationaal-socialisme of het communisme. Bovendien is de dreiging die van Bin Laden uitgaat niet van dezelfde orde. Hier te spreken over een strijd van onze beschaving op leven en dood is werkelijk absurd. Misschien wordt het tijd Bin Laden te zien en te behandelen als degene die hij werkelijk is: niet een vertegenwoordiger van de moslimcultuur, niet de leider van een massabeweging, geen serieuze bedreiging van onze beschaving, maar een ordinaire misdadiger, die moet worden opgespoord en berecht.

Over de auteur

DRS E.Y. HOOIJMAAIERS is historicus en verbonden aan het Instituut voor Talen en Culturen van het Midden-Oosten (TCMO) aan de Rijksuniversiteit Groningen.

HANS JANSEN

Hoe vaak ik de kritiek van de heer Hooijmaaijers ook overlees, ik begrijp nog steeds niet precies wat hij nu wil zeggen. Dat het Westen medeschuldig is aan de botte toestanden in de islamitische wereld? Dat er nog meer problemen in de wereld van de islam bestaan dan die die ik in mijn column opsomde? Maar dat ontkent, dacht ik, echt helemaal niemand.

Wel krijg ik de indruk dat de heer Hooijmaaijers niet goed vertrouwd is met de heftigheid en de omvang van de anti-westerse gevoelens die er in de islamitische wereld bij velen bestaan. Lees eens een Arabisch opinieblad, zou ik zeggen, of het artikel van Bernard Lewis in *The New Yorker* van 19 november 2001. De anti-westerse dromen van Ben Laden zijn veel algemener dan de heer Hooijmaaijers suggereert.

Gelukkig zijn de meeste dromen niet zo gemakkelijk in daden om te zetten. Op een punt moet ik de historicus Hooijmaaijers royaal gelijk geven. Ben Laden met Hitler en Stalin te vergelijken was ongepast. Weliswaar is de begeerte om miljoenen mensen de dood in te jagen bij alle drie deze idealisten even krachtig voorhanden, maar qua technisch kunnen is het verschil tussen Ben Laden enerzijds en Hitler en Stalin anderzijds vooralsnog zo groot, dat elke vergelijking mank gaat, en zelfs beledigend is voor genieën als Adolf en Jozef.

Over de auteur

DR J.J.G. JANSEN (Universiteit van Leiden), is arabist.

R E S P O N S

Kanttekeningen bij dr Kols kruistocht tegen het landbouwbeleid

NIK KONING & CEES VEERMAN

DR KOL HEEFT GROTE BEZWAREN TEGEN HET EUROPESE landbouwbeleid (zie *Internationale Spectator*, september en december 2001). Door dat beleid wordt 'ruim f 250 miljard per jaar weggesmeten aan een sector die in de EU grotendeels zijn bestaansrecht heeft verloren'. Kol wil de bescherming afbreken en de grenzen openstellen voor invoer. De ontwikkelingslanden kunnen dan meer exporteren; de consument profiteert door lagere prijzen. Het argument dat onze 'multifunctionele' Europese landbouw zo belangrijk is voor het dierenwelzijn en een leefbaar platteland is een goedkope smoes om hieraan te ontkomen.

Laten we eerst aangeven waarin Kol gelijk heeft.

- Bescherming van de landbouw kan inderdaad leiden tot importverdringing en dumping, met schadelijke gevolgen voor ontwikkelingslanden. (Dat geldt alleen, als bescherming niet wordt gecombineerd met productiebeheersing.)

- De EU zou inderdaad meer producten kunnen importeren uit landen met een lagere kostprijs, zoals rundvlees uit Argentinië. (Maar daaraan moeten dan wel dezelfde kwaliteits- en veiligheidseisen worden gesteld als aan onze producten.)

- Het multifunctionaliteitsverhaal wordt inderdaad deels oneigenlijk gebruikt om handelspolitieke doelen na te streven. (Maar de landbouw heeft óók ongeprijs-

de positieve effecten op het landschap, die vanuit een perspectief van publieke goederen beloofd moeten worden.)

Voor de rest slaat Kol de plank stevig mis. Hij denkt dat de vrije markt tot een normale ontwikkeling van de wereldlandbouw kan leiden. Maar gezien de geschiedenis is dat onwaarschijnlijk. Vanaf het einde van de 19de eeuw leidde de ontwikkeling van de westerse wereldeconomie tot een chronisch overaanbod op de internationale landbouwmarkten. De groei van de vraag werd beperkt door afname van de bevolkingsgroei en vervanging van agrarische grondstoffen door delfstoffen. Het aanbod werd opgedreven door een transportrevolutie (die tot uitbreiding en intensiever gebruik van het landbouwareaal leidde) en een niet-aflatende stroom nieuwe *inputs*. Volgens de standaard economische theorie had afvloeiing van arbeid desondanks voor een normale beloning en produktiviteitsontwikkeling moeten zorgen. In plaats daarvan leidde vrijhandel in het Verenigd Koninkrijk tot 50 jaar stagnatie van de agrarische produktiviteit. Bescherming in Duitsland leidde tot snelle ontwikkeling, waardoor dat land de Britse plaats overnam aan de agrarische produktiviteitsfrontier van Europa.¹ Na 1930 hebben alle westerse landen hun landbouw beschermd. Lage bescherming leidde tot minder produktiviteitsstijging dan matig hoge bescherming. Pogingen in Denemarken en de Verenigde Staten in de jaren '50 om terug te keren naar de vrije markt, werden een mislukking. In de jaren '80 heeft Nieuw-Zeeland als enig westers land zijn landbouwbeleid geliberaliseerd. Ondanks de grote voordelen van de Nieuw-Zeelandse landbouw was dat geen onverdeelde succes. Veel marginale gronden werden verlaten en de minder concurrerende schaaps- en rundvleesproduktie werd sterk ingekrompen. Toch bleef dit zonder effect op de produktiviteitsontwikkeling in de veehouderij, waardoor er feitelijk sprake was van achteruitgang.²

De agrarische dynamiek lijkt dus af te wijken van het economieboekje. Dat komt doordat de krachten die het aanbod opdrijven, deels ontstaan buiten de landbouw. Daardoor blijven ze het aanbod opstuwende, óók als de agrarische rentabiliteit onder druk staat. Daarnaast verloopt de arbeidsmobiliteit binnen de agrarische gezinsbedrijvenstructuur moeizaam. Op een vrije markt komt evenwicht tussen aanbod en vraag daardoor slechts tot stand door een *profit squeeze*, die invoering van vernieuwingen afknijpt. Om die malaise te voorkomen, zijn landen hun landbouw gaan ondersteunen. De Europese Unie is daarbij geen uitschieter. Onze bescherming is hoger dan in Canada of Australië, maar niet zoveel hoger dan in de Verenigde Staten, en lager dan in Japan of Zwitserland.

Gezien het voorgaande is het onwaarschijnlijk dat westerse landen de bescherming van hun landbouw

zullen opgeven. Kol ziet de Uruguay Ronde als het begin van een mondiale liberalisering. Maar de 'liberalisering' binnen GATT/WTO komt in werkelijkheid neer op vervanging van prijssteun door rechtstreekse inkomensvoelers aan boeren. Zowel de Verenigde Staten als de EU doen dit om beperkingen op exportsubsidies te omzeilen. De Amerikanen hebben de invoering van toeslagen gebruikt om hun areaalreductieprogramma stop te zetten en hun exporten op te voeren. Dank zij toeslagen kon het verschil tussen wereldmarktprijzen en Amerikaanse kostprijzen overbrugd worden zonder exportsubsidies. Ruim een kwart van het Amerikaanse boereninkomen komt nu uit toeslagen.

In de EU zijn inkomensvoelers gebruikt om beperkingen op exportsubsidies voor graan te omzeilen. De komende jaren wil de EU dit beleid verder uitbreiden. Zo kan men ontkomen aan een produktiebeperking voor rundvlees. Aanvankelijk wilde men ook de melkquota opheffen, maar vanwege boerenverzet tegen daling van de melkprijs wordt daar nog van af gezien. Een aantal Europese landbouwministers heeft echter een actiegroep ('Club van Londen') gevormd om de quotumregeling toch af te schaffen. Dat kan tot verdubbeling van de Europese zuivelexport leiden.

Wat 'liberalisering' genoemd wordt, is dus een overschakeling op verkapte vormen van dumping. Vaak wordt gezegd dat toeslagen niet handelsversturend zijn, omdat ze geen effect hebben op de produktie. Maar dat geldt niet als men toeslagen gebruikt om produktiebeheersing af te schaffen, of te ontkomen aan produktiebeheersing waartoe beperkingen op exportsubsidies anders zouden dwingen. Bovendien stimuleren toeslagen de produktie wel degelijk. Boeren weten uit ervaring dat men voortdurend moet groeien en de kostprijs moet verlagen om boer te kunnen blijven. Dus zullen ze toeslagen gebruiken om te investeren in produktieuitbreiding.

Kol meent dat liberalisering in het voordeel is van ontwikkelingslanden. Inderdaad moeten deze landen toegang krijgen tot onze markten. Maar veel arme landen hebben die toegang nu al onder het Cotonou (voorheen Lomé) verdrag. Daarbij krijgen ze nu nog de beschermde Europese prijzen. Als Europa prijssteun vervangt door toeslagen, zal de waarde van die toegang sterk dalen.³

Kol zegt niets over de markten van de ontwikkelingslanden zelf, waar toch zo'n 90% van hun landbouwproduktie naar toe gaat. Zijn de prijzen daar te laag, dan kunnen boeren onvoldoende investeren om de groeiende bevolkingsdruk op het land op te vangen. Dan ontstaan vicieuze cirkels van verarming en bodemdegradatie. 'Liberalisering' die neerkomt op verkapte westerse dumping, zal de interne prijzen in ontwikkelingslanden nauwelijks verbeteren. Ook een –

puur theoretische – echte liberalisering zou weinig helpen. De prijzen zouden eenmalig stijgen, maar in een voortgaande dalende trend. Genoeg om betalingsbalansproblemen in voedselimporterende arme landen te veroorzaken, maar niet om de agrarische malaise in veel ontwikkelingslanden te doorbreken. Anders dan Kol suggereert, is de kostprijs van landbouwproducten in veel ontwikkelingslanden namelijk niet lager dan de onze. Wij hebben veel hogere loon- en grondkosten, maar ook een honderden malen hogere produktiviteit.⁴

Daarom moeten ontwikkelingslanden hun landbouwmarkten kunnen beschermen tegen goedkope importen.⁵ Niet voor niets hebben juist landen als Zuid-Korea en Taiwan, die hun boeren steunden, zich succesvol ontwikkeld. Door 'liberalisering' wordt bescherming van de landbouwmarkten in ontwikkelingslanden steeds moeilijker. Het Uruguay Ronde-akkoord heeft verscheidene landen gedwongen hun bescherming te verminderen. Andere hielden nog ruimte voor invoerrechten, maar worden door IMF en Wereldbank onder druk gezet om die niet te gebruiken. Pleidooien (bijvoorbeeld van India) om ontwikkelingslanden structureel recht te geven hun landbouw te beschermen, zijn door het westen van tafel geveegd. Aldus worden ontwikkelingslanden handelspolitiek ontwapend, terwijl toeslagen als rijkelui's instrument voor verkapte dumping wél worden toegelaten. Zodat in veel gevallen niet hún exporten groeien, maar de onze.⁶

In plaats van de door Kol bepleite liberalisering is een regeling nodig die dumping aan banden legt, maar die landen wel in staat stelt hun landbouw te beschermen. Zo'n regeling is zeker mogelijk. In de Uruguay Ronde is afgesproken de exportsubsidies te verminderen. Die afspraak kwam neer op verkaveling van de exportmogelijkheden. Dat kan worden uitgebouwd door de landbouwhandel van ontwikkelde landen te quoteren. Elk land mag maximaal uitvoeren wat het nu uitvoert, en moet minimaal invoeren wat het nu invoert. Ontwikkelingslanden worden vrijgesteld, want hun aandeel in de markt moet omhoog. De quota-omvang wordt aangepast aan de mondiale vraag- en aanbodontwikkeling. Is de vraagstijging groter dan het extra aanbod uit de ontwikkelingslanden, dan worden de exportquota van de ontwikkelde landen verruimd (respectievelijk hun verplichte importquota vermindert). Landen met een lagere protectie krijgen een hoger aandeel in de quotaverruiming, want die hebben blijkbaar een comparatief voordeel. De omvang van de quota wordt zo geregeld, dat de wereldmarktprijzen tussen een bepaald minimum en maximum blijven. De quota mogen verhandeld worden. Landen die sterker willen expanderen dan de mondiale vraag- en aanbodontwikkeling toelaat, kunnen proberen quota te kopen. Dat kan alleen als andere ontwikkelde landen

hun productie inkrimpen. Dat laatste wordt vooral aantrekkelijk voor minder efficiënte exporterende landen. Ze besparen zo publieke middelen voor exportondersteuning, én verdienen aan de verkoop van hun quota. Op die manier ontstaat een evenwichtiger ontwikkeling op de agrarische wereldmarkten dan bij de huidige 'liberalisering'.

Voor de maatschappelijke discussie is het goed als af en toe iemand een knuppel in het hoenderhok gooit. Maar het verhaal van Kol bevat wel veel onjuistheden. Zo zijn toeslagen niet ingevoerd, omdat prijssteun weglekte naar de grondprijs (toeslagsteun lekt eveneens weg). Ook zijn ze niet sterker in het belang van grote boeren (juist toeslagsteun wordt afgetopt). Verder weet elke econoom dat als de wereldmarkt een kleine restmarkt is met veel dumping, het verschil met de wereldmarktprijzen geen goede maatstaf vormt voor de inkomensoverheveling naar een sector. Dat de Europese landbouw f 250 miljard steun zou krijgen, is daarom schromelijk overdreven.

Weet Kol trouwens wat de wereldmarktprijs van economen is? Een goede Indiase econoom kost maar een fractie van zijn salaris. Volgens Kols eigen maatstaven wordt hij zwaarder gesteund dan de boeren.

Noten

- 1 N. Koning, *The failure of agrarian capitalism: agrarian politics in the United Kingdom, Germany, the Netherlands and the USA, 1846-1919*, Londen/New York, 1994; J.L. van Zanden, 'The first green revolution: the growth of production and productivity in European agriculture, 1870-1914', in: *Economic History Review*, jrg. 44, 1991, blz. 215-239.
- 2 B. Philpott, *Productivity growth by type of farming: 1972-1993*, Research Project on Economic Planning paper 259, Wellington, 1994.
- 3 J.C.M. Meijl & F.W. van Tongeren, *Multilateral trade liberalisation and developing countries: a North-South perspective on agricultural and processing sectors*, Den Haag: LEI-DLO, 2001.
- 4 M. Mazoyer, *Mondialisation, crise et conditions de développement durable des agricultures paysannes*, Paper for the conference 'People matters – food security and soils', Tützing, 1-4 april 2001.
- 5 N. Koning, N. Heerink & S. Kaufmann, 'Food insecurity, soil degradation and agricultural markets in West Africa: why current policy approaches fail', in: *Oxford Development Studies*, jrg. 29, 2001, blz. 189-207.
- 6 FAO, *Agriculture, trade and food security: issues and options in the WTO negotiations from the perspective of developing countries*, Rome, 1999.

Over de auteurs

NIJK KONING werkt als landbouweconoom aan de Landbouwniversiteit te Wageningen; CEES VEERMAN was tot voor kort voorzitter van de Raad van Bestuur van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Zij danken Roel Jongeneel, verbonden aan dezelfde instelling, voor suggesties.

Bestrijding van oorlog in Europa

H.W. VAN SANTEN



NOOIT MEER OORLOG? EUROPA EN CONFLICTPREVENTIE bevat zes bijdragen, voorzien van een inleiding en conclusie door Bart Kerremans. De bundel is onder auspiciën van Pax Christi in Vlaanderen tot stand gekomen. In het boek staan twee vragen centraal. Op welke wijze heeft de EU door haar eigen integratie en haar uitbreidingsproces bijgedragen aan conflictpreventie? En hoe geeft de EU vorm aan conflictpreventie in algemene zin en hoe zou dat verbeterd moeten worden?

Om met de eerste kwestie te beginnen: de Europese integratie is zelf geïnspireerd door de wens tot conflictvoorkoming, zo stellen de auteurs terecht. Na twee verwoestende Europese oorlogen diende Duitsland immers in Europees kader te worden ingekapseld. *Kerremans* benadrukt het succes van dit langdurige proces - de EGKS/EEG/EU als succesvol instrument voor conflictbeheersing. Juist omdat de doelstelling werd generaliseerd, heeft dit proces eigenlijk nauwelijks meer de aandacht gekregen die het verdient. Hetzelfde principe - conflictvoorkoming door middel van inkadering en integratie - speelt bij de nieuwe uitbreiding richting Midden- en Oost-Europa.

Het *eerste hoofdthema* van dit boek is in hoeverre tot nu toe de naderende toetreding van de kandidaat-lidstaten disciplinerend en conflictvoorkomend heeft gewerkt. *Vermeersch* geeft in zijn bijdrage

een analyse van de mate waarin de Europese Unie in het kader van de uitbreidingsdiscussie een beleid heeft gevoerd om de escalatie van minderhedenconflicten in landen als Tsjechië, Roemenië en Hongarije te voorkomen. Zijn kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de EU heeft gereageerd op het tekortschietend Roma-beleid van een aantal kandidaat-lidstaten is grotendeels terecht. Maar dat laat onverlet dat de kluif van EU-toetreding die aan de kandidaat-lidstaten wordt voorgehouden, over het algemeen een buitengewoon disciplinerend effect heeft op hun gedrag. Door vrij snel na de val van de Muur perspectief op EU-toetreding te bieden, werd beoogd de politieke stabiliteit van het Europese continent te vergroten. Uitbreiding, zo wordt door Kerremans in één van de interessantste bijdragen gesteld, is dus één van de meer succesvolle manieren van conflictpreventie tot nu toe.

Maar deze, in haar algemeenheid goed verdedigbare, conclusie leidt ook tot een aantal vragen die wat mij betreft gesteld hadden mogen worden. Want waartoe leidt zo'n conclusie nu eigenlijk *in concreto*? Pleit het conflictvoorkomend karakter van toetreding en integratie niet in feite voor op termijn nog veel verdergaande EU-uitbreiding? Wat vinden de auteurs van uitbreiding richting Moldova of de

Bart Kerremans (red.): *Nooit meer oorlog? Europa en conflictpreventie.*
Leuven: Davidsfonds, 2001; 228 blz.; 805 Bfr
ISBN: 90-5826-139-5

Kaukasische republieken of zelfs in de richting van Noord-Afrika en het Midden-Oosten? Vanuit de stelling in de bijdrage van *Van Hecke* dat het basisproject van Europa de creatie is van een zo groot mogelijke 'vredeszone', zouden deze vragen toch gesteld moeten worden.

Evenzeer opvallend in dit verband is dat in het geheel niet wordt ingegaan op één van de belangrijkste uitdagingen waarvoor de EU in het huidige uitbreidingsproces staat - de toetreding van Cyprus. Want hier is het probleem immers dat een decennialang bevroren conflict juist door het huidige toetredingsproces aan het ontdooien of zelfs opwarmen is. Het is niet ondenkbaar dat wanneer het noorden van het verdeelde eiland in het geheel niet mee wil spelen in dat toetredingsproces, het komende EU-lidmaatschap juist conflictbevorderend zal werken. De kloof die het Griekse en Turkse deel van de bevolking scheidt, lijkt met de naderende toetreding alleen maar groter te worden en er bestaat een kans dat Griekenland en Turkije hierbij direct - en misschien zelfs militair - betrokken worden. Kortom, Cyprus kan dus een uitzon-

dering vormen op het algemene principe dat toetreding en integratie conflictvoorkomend werken. Dit probleem had meer aandacht verdiend.

Het *tweede hoofdthema* betreft de politiek en de mogelijkheden van de EU op het terrein van conflictpreventie in brede zin. Hoe zou het beleid beter kunnen en wat is de rol van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) daarbij? Wat dat laatste betreft is een nuttig hoofdstuk opgenomen, dat een overzicht geeft van de activiteiten van de diverse NGO's op het gebied van conflictpreventie. *Stephan Keukeleire* schetst verder de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de impuls die het (gedeeltelijk) feilen en falen van de EU op de Balkan op de verdere ontwikkeling van het GBVB heeft gehad. Men beschikte, zo werd pijnlijk duidelijk, noch over het noodzakelijke institutionele kader noch over voldoende militaire en niet-militaire instrumenten om het GBVB in reële crises besluitvaardig en krachtig te maken. Anders dan de Verenigde Staten, met hun erkende militaire macht, was de EU minder geloofwaardig en dus minder effectief. Aan dat militair instrumentarium wordt inmiddels met de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid gewerkt, zodat de EU in de nabije toekomst voor het eerst zal kunnen beschikken over een volledige gereedschapskist, met een zowel economisch, politiek als militair instrumentarium. In het hoofdstuk van Keukeleire wordt daarbij niet alleen de nodige aandacht besteed aan de militaire, maar terecht ook aan de minder spectaculaire, maar even belangrijke niet-militaire componenten van die gereedschapskist.

Ook hier blijven nog vragen open. Het zou passend zijn enige bescheidenheid in acht te nemen over wat conflictvoorkoming in het algemeen vermag. We kunnen en

moeten er meer aan doen, maar conflictpreventie is geen *panacee*. We moeten beseffen dat, hoe goed geutiliseerd onze gereedschapskist ook moge zijn, de EU niet *alle* conflicten kan voorkomen. Bijvoorbeeld, omdat het conflict door zijn aard onbeheersbaar is of omdat de EU om historische of andere redenen niet geschikt is een grote rol te spelen (Noord-Afrika?). Of, belangrijker nog, omdat de EU niet bereid is het gehele arsenaal aan middelen uit de kast te halen. Dat laatste hangt uiteraard af van de vraag in hoeverre de belangen van Europa in het geding zijn. Stabiliteit op de Balkan is nu eenmaal voor Europa belangrijker dan stabiliteit in Mongolië. Europa zal om die reden bereid zijn veel meer militaire en financiële middelen en energie in de Balkan te steken dan in gebieden waar Europa minder belangen heeft. In haar pogingen conflicten te voorkomen, zal de EU, met haar eindige middelen, voortdurend keuzen moeten en willen maken. Volgens de auteurs van deze studie kent conflictpreventie als het ware een 'wereldwijde dekking', maar dat zal in de praktijk nooit zo zijn.

De vele beperkingen die spelen bij daadwerkelijke conflictpreventie komen goed tot uiting in de *case-study* van *Kerremans en Devrieze* over Kosovo. De rode draad is hier dat de EU zich door gebrek aan preventieve diplomatie in een dwangdiplomatie heeft laten meeslepen. Dat moge zo zijn, maar ook na lezing van het zorgvuldig verslag van de aanloop naar de bombardementen, blijft het toch lastig aan te geven waar en wanneer de EU nu anders preventief had moeten opereren dan ze deed en of ze echt - in de preventieve fase - een wezenlijk andere keuze had kunnen maken.

Opvallend is overigens dat Kerremans in zijn conclusie haast terloops aangeeft dat, anders dan het 'geharrewar' rond Kosovo, de

recente problemen in Macedonië wél aanleiding hebben gegeven tot een snelle en min of meer doeltreffende reactie, met bijzondere aandacht voor het voorkómen van verdere escalatie van de situatie. Terecht stelt hij dat het relatieve succes in Macedonië mede te danken is aan het feit dat er onderhandeld werd met een regering die afhankelijk is van Europese steun. Ik zou daar een tweede belangrijke reden aan willen toevoegen: anders dan de eerste jaren van het conflict op de Balkan, werken EU en NAVO nu nauw met elkaar samen. Er bestaat volledige overeenstemming over de doelstellingen, en de twee organisaties kunnen niet tegen elkaar worden uitgespeeld. Daarmee komen we misschien wel op een ijzeren wet bij conflictpreventie: alleen als de internationale actoren eensgezind en *unisono* optreden, kan conflictpreventie slagen. Deze voorwaarde betekent - voor sommige misschien ont-nuchterend - tegelijkertijd dat, om effectief te zijn, de EU zich in haar politiek niet te ver mag verwijderen van andere grote spelers, in het bijzonder de Verenigde Staten.

Kortom, de bundel *Nooit meer oorlog?* biedt een aantal goede, vlot geschreven bijdragen, met interessante vragen van geëngageerde experts, die aanleiding moeten geven tot een vervolgdiscussie. Alleen de bijdrage van Jef van Hecke schiet wat te veel door in de richting van een louter politiek pamflet. Het thema voor de volgende studie biedt zich overigens al aan: kan men de instrumenten voor conflictpreventie, zoals die thans worden ontwikkeld, ook inzetten in de strijd tegen het terrorisme, of is daarvoor een geheel andere gereedschapskist noodzakelijk?

DR. H.W. VAN SANTEN is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag. Deze bespreking schreef hij op persoonlijke titel.

Praktijk van beleid van een halve eeuw ontwikkelingssamenwerking

FABIO POELHEKKE

DE OFFICIËLE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING dateert van 1949, en drie jaar geleden beleefde zij haar gouden jubileum. Onderdeel van die 'viering' was een bundel met zestien bijdragen, geredigeerd door Nekkers & Malcontent en uitgegeven onder de titel *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*. Dit boek gaat vooral over de beleidsvorming binnen ontwikkelingssamenwerking en over wie daarbij een rol hebben gespeeld. De kritiek op dit boek was dat het geen integrale geschiedenis presenteert, omdat het nauwelijks aandacht besteedt aan de beleidsuitvoering, de praktijk van de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen in de Derde Wereld.¹

De kort geleden verschenen bundel van de Nijmeegse onderzoeker Lau Schulpen, *Hulp in ontwikkeling, bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, probeert in deze lacune te voorzien. Dertien deskundigen bespreken in negen doorwrochte artikelen evenzoveel thema's die een belangrijke rol spelen in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking, zowel in het verleden als in het heden. De auteurs hebben allen een universitaire (voor de helft Nijmeegse) achtergrond, de meesten met langdurige ervaring en deskundigheid in beleid en uitvoering van ontwikkelingssamenwerking. De bijdragen zijn besproken op twee *expert meetings* in 2000 en het project is mede mogelijk gemaakt door een bijdrage van Buitenlandse Zaken

(net als de geschiedenisbundel in 1999) en van de Nijmeegse universiteit.

Na een inleiding van Lau Schulpen, komt als eerste Rob Visser aan het woord, met een bijdrage over armoedebestrijding: het centrale uitgangspunt van al het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van vandaag. Zijn bijdrage handelt vooral over de weerbaarheid van het meten van effectiviteit (praktische vooruitgang) van armoedebestrijding, voor een groot deel veroorzaakt door een *gebrek aan kennisontwikkeling* over dit fundamentele begrip.

Vervolgens beschrijft Ria Brouwers hoe het een andere hoofddoelstelling van ontwikkelingssamenwerking is vergaan: de bevordering van de *autonomie van vrouwen*, een doelstelling die overigens pas twintig jaar oud is. Zij stelt dat vooruitgang op dit terrein in de praktijk alleen mogelijk is in perioden van sterke politieke steun. In de samenwerkingslanden dient gewaakt te worden voor een te ver doorgevoerd *ownership* door plaatselijke overheden. Voor bevordering van vrouwenautonomie kan men beter streven naar *partnership m/v* met ontvangende landen.

Annelies Zoomers breekt een lans voor blijvende aandacht voor *plattelandontwikkeling*, vele jaren hét thema waarbij zeer veel Nederlanders en Nederlandse instellingen betrokken zijn geweest. Deze

L. Schulpen (red.): *Hulp in ontwikkeling, bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*.

Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2001, viii + 232 blz.; 22,50 euro (paperback); ISBN: 90-232-3675-0

aandacht moet ook bij de huidige sectorale benadering blijven bestaan, maar dan op een 'gemoderniseerde' wijze. Gezien de veelsoortige inkomensbronnen van de plattelandsbevolking (lang niet alleen maar de landbouw) pleit zij voor de *livelihood*-benadering, waarbij alle facetten van het economische en sociale leven van de armen op het platteland betrokken worden.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is al sinds het prille begin een bron van internationale werkgelegenheid. Paul Hoeink en Fons van der Velden geven een overzicht van hoe 'technische assistentie' geëvolueerd is, waarbij tegenwoordig naast directe inzet ('vacaturevulling') ook steeds meer sprake is van *steun bij institutionele ontwikkeling* door middel van korte missies en begeleiding 'op afstand'.

Ton Dietz en Leo de Haan presenteren een korte geschiedenis van de aandacht voor het milieu in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Hun belangrijkste zorg is dat, terwijl ook 'milieu' een van de centrale doelstellingen van het beleid is, er veel te weinig aandacht is voor de systematische en permanente gegevensverzameling omtrent

milieuveranderingen (zowel in positieve als negatieve zin), waardoor monitoring en evaluatie van de inspanningen op dit gebied uitermate problematisch zijn.

Door 'de gebeurtenissen van 11 september' komt de bijdrage van *Georg Frerks en Jeroen de Zeeuw* over conflict en ontwikkeling in een bijzonder daglicht te staan, hoewel het boek vóór die datum werd afgesloten. Mede aan de hand van enkele concrete voorbeelden van Nederlandse betrokkenheid (Somalië, Sri Lanka, Rwanda) laten de auteurs zien dat er in de werkelijkheid van samenlevingen in conflict geen logisch continuüm bestaat van 'conflictstadia', waarbij achtereenvolgens noodhulp, revalidatiehulp en ontwikkelingshulp gegeven kan worden. In de praktijk lopen stadia door elkaar, en daarom is een zeer flexibele respons nodig.

Meine Pieter van Dijk gaat in op een van de meest actuele onderwerpen van ontwikkelingssamenwerking, de relatie met handel. In de discussie 'hulp of handel', kiest hij ondubbelzinnig voor 'hulp én handel', in de zin dat ontwikkelingshulp meer gebruikt zou kunnen worden als middel om handel door ontwikkelingslanden te bevorderen. Hierbij gaat het dan vooral om steun aan de particuliere sector in die landen.

In de twee laatste bijdragen van de bundel worden geen thema's, maar twee kanalen van hulp en betrokkenheid bij 'het Zuiden' besproken. In een zeer gedetailleerd artikel bespreken *Lau Schulpen en Paul Hoebink* het Nederlandse medefinancieringsprogramma, waarmee 10% (binnenkort 14%) van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget gemoeid is. De vele evaluaties die dit programma gekend heeft, geven een helder beeld hoe moeilijk het is om niet alleen het volume van de inspanning, maar ook het inspanningseffect van ontwikkel-

ingssamenwerking aan te tonen. Iets wat overigens ook voor de hulp via bilaterale, en zeker voor die via multilaterale kanalen geldt.

Het boek wordt afgesloten met een bijdrage van *Louk Box en Sanne Tromp* over de relatie van Nederland tot de Europese ontwikkelingssamenwerking. 'Europa' is in de loop der jaren een factor van betekenis geworden in de mondiale ontwikkelingssamenwerking. Het Nederlandse aandeel in de EU-begroting wat betreft ontwikkelingssamenwerking is nu 5%. Ondanks dit geringe aandeel lukt het Nederland toch enkele belangrijke punten op de Europese agenda te krijgen en te houden, zoals dat over de kwaliteit van de hulp.

Het boek bevat negen interessante bijdragen, met een ter zake doende inleiding, maar geen afsluitend hoofdstuk, en dat is jammer. Want er zijn negen stevige 'bouwstenen voor de toekomst', maar er is nog geen begin gemaakt om er iets van te bouwen.

Als we dit boek: 'een geschiedenis van de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking', zelf ook als een ontwikkelingsproject beschouwen (en waarom niet? - er is tenslotte door Buitenlandse Zaken subsidie verleend), kunnen we het dan geslaagd noemen? De doelstelling van het 'project' vinden we op blz. 4: 'een schets van de hulp op basis van persoonlijke betrokkenheid en (academische) distantie die, naar wordt gehoopt, het debat in Nederland stimuleert'. Voor het aanzwengelen van een debat over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking zou nu juist een analyserend slothoofdstuk belangrijk zijn geweest, door de dwarsverbanden tussen de thema's inzichtelijk te maken. Verbazenwakkend eigenlijk, wanneer je bedenkt dat Buitenlandse Zaken coherentie van beleid hoog in het vaandel heeft staan. Juist zo'n inzichtelijk hoofdstuk zou het

debat dat nu toch wel voornamelijk binnenskamers blijft en door *insiders* wordt gevoerd, hebben kunnen verbreden.

In een analyserend slothoofdstuk had niet alleen een visie op de toekomst gepresenteerd kunnen worden, maar ook een vermelding van thema's uit het verleden en het heden van de ontwikkelingssamenwerking die *niet* aan de orde zijn gekomen, maar die evenzeer van groot belang zijn. Te denken valt hierbij aan:

- Het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en noodhulp in Nederland: het ontstaan ervan, hoe het in stand gehouden wordt (o.a. de educatieve en *lobby*-rol van vele particuliere organisaties en van de NCDO), welke rol het speelt in de instandhouding van een omvangrijke ontwikkelingssamenwerkings- en noodhulpsector.

- De praktijk van het internationaal onderwijs, waarbij Nederland zich internationaal zeer positief onderscheidt, met vermaarde instellingen als het ISS, ITC, KIT, IHS, NUFFIC e.a.

- Een vergelijking van de Nederlandse beleidsuitvoering met die van een aantal andere belangrijke donoren, zoals de Scandinaviërs, de Britten, de Duitsers, enz.

- Het in het Nederlands beleid nagenoeg *ontbreken* van evenzeer belangrijke thema's, die door andere donoren juist wel benadrukt worden, zoals in het bijzonder de specifieke aandacht voor stedelijke ontwikkeling en de bestrijding van *urbane* armoede, die thans al de meerderheid van de armen in de wereld betreft.

- De huidige praktijk van bevordering van *good governance* en daaraan gerelateerde institutionele ontwikkeling, die een verschuiving behelzen van uitvoerende naar voorwaardenschepende ontwikkelingssamenwerking.

Samengevat, het boek is uiter-

mate relevant en boeiend (men vergeet de voetnoten niet!), maar dan vooral voor *insiders*, en zeker ook voor wie de sector ontwikkelingssamenwerking beroepsmatig binnentreedt. Voor buitenstaanders zijn de bijdragen te specialistisch en ontbeert het boek een helder analytisch kader. Daar er bovendien nog genoeg onbehandelde thema's zijn om een tweede boek te vullen, is een vervolgproject wellicht een goed idee.

Noot

- 1 Zie de recensie door Leen Boer & Bas Vereecken, 'Integraal overzicht van halve eeuw ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 624-626.

Over de auteur

DR. FABIO POELHEKKE geograaf, is consultant internationale samenwerking te Oegstgeest. Hij was eerder langdurig werkzaam bij een van de medefinancieringsorganisaties.

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Ali Molenaar (A.C.M.), bibliotheek 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

Philip Nel, Ian Taylor, Janis van der Westhuizen (red.): South Africa's Multilateral Diplomacy and Global Change. The limits of reformism.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; xii + 155 blz.;

f 140,=

ISBN 0-7546-1653-3

De top van de G7/8 in Japan (juli 2000) was een teleurstelling voor diegenen die hun hoop hadden gevestigd op het veelbesproken Noord-Zuidpartnerschap in de strijd tegen armoede en ongelijkheid in de wereld. Tegen deze achtergrond analyseren de artikelen in bovengenoemde bundel de verichtingen van de Zuidafrikaanse regering op het terrein van de multilaterale diplomatie. In verscheidene multilaterale fora speelt Zuid-Afrika een voorname rol. Aan bod komen de Zuidafrikaanse inbreng in de campagne ter uitbanning van landmijnen; de pogingen ter bevordering van de mensenrechten; de hervorming van het wereldhandelssysteem; en de vermindering van de schuldenlasten van Derde-Wereldlanden. Ten slotte wordt de Zuidafrikaanse diplomatieke activiteit op het terrein van de milieuproblematiek geanalyseerd. Nagegaan wordt wat de resultaten zijn van deze diplomatieke inspanningen in het licht van het feit dat de regering van het nieuwe Zuid-Afrika na de apartheidstijd nog maar ten dele beschikt over de daartoe benodigde en beproefde vaardigheden, en als het ware 'in het diepe is gegooid'. In een bijlage treft men een lijst aan van multilaterale organisaties en verdragen waar Zuid-Afrika in de periode 1994-2000 bij betrokken

was, en van de status die het land binnen de desbetreffende instellingen heeft. De samenstellers van de bundel zijn verbonden aan de Universiteit van Stellenbosch en de Universiteit van Natal. (F.v.d.B.)

Sai Felicia Krishna-Hensel (red.): The New Millennium: Challenges and Strategies for a Globalizing World.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2000; xiv + 329 blz.;

f 158,=

ISBN 0-7546-1391-7

In zestien essays worden de 'complexe problemen' die de zogeheten globalisering teweegbrengt aan een onderzoek onderworpen. In deel I van de bundel komt het wereldomvattend perspectief van het verschijnsel aan de orde, in deel II de regionale gezichtspunten. In dit tweede deel treft men ook artikelen aan over de rol van Rusland bij de herdefiniëring van de Europese veiligheid en over 'de misleidende percepties inzake de minderheidsrechten in Griekenland'. Deel III behandelt de economische en technologische trends en de gevolgen daarvan. Deel IV is gewijd aan de positie van het individu in een zich globaliserende wereld. In dit deel treft men een studie aan over de rechten van het kind: 'Children's Rights as Human Rights: A Case Study of India'. In dit deel staat ook een artikel dat belicht hoe een grote groep emigrerende *Latino's* hun positie van 'armen in Mexico' verruilden voor die van 'armen in

de Verenigde Staten'. De bundel is verschenen in de serie *Global Interdisciplinary Studies*. De meeste artikelen in de bundel werden gepresenteerd op een in augustus 1999 gehouden conferentie: 'de eerste internationale en vergelijkende interdisciplinaire conferentie ter bestudering van de problematiek' waarmee het wereldsysteem als gevolg van de globalisering wordt geconfronteerd, aldus de redactrice van de bundel, die is verbonden aan de Amerikaanse Auburn University in Montgomery. (F.v.d.B.)

Gerald Cromer: Narratives of violence.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; ix + 116 blz.;

f 158,=

ISBN 0-7546-2157-X

De 19de-eeuwse anarchistische theoreticus Kropotkin was van mening dat 'de daad' en de propagandistische waarde die daarvan uitging, het belangrijkste wapen was van het terrorisme. 'Just one daring deed', zo vat de auteur Kropotkin samen, 'may in a few days make more propaganda than one thousand pamphlets'. De praktijk leert echter dat na de daad het verbale geweld doorgaat, en dat rechtvaardiging en redenen van de daad volgen. De studie van Cromer concentreert zich dan ook op 'het verhaal' rondom het terrorisme en hij probeert daarvan de elementen, de structuur en het 'model' te traceren. Zijn publikatie bevat o.m. twee *case studies*. In de ene wordt

een analyse gegeven van de 'terrorist tales' die rondom de Lehi, de *Fighters for the Freedom of Israel*, ontstonden. Lehi was een van de drie ondergrondse organisaties die in de jaren '40 van de 20ste eeuw tegen het Britse gezag in het mandaatgebied Palestina vochten en die o.m. verantwoordelijk was voor de moord op Lord Moyne, de Britse vertegenwoordiger in het Midden-Oosten. 'For Lehi the struggle for national liberation was "the holiest idea" of the Jewish people. In fact it was frequently referred to as the Thora and portrayed in exactly the same way - as unchangeable and all-inclusive.' (blz. 32) 'De Joodse soldaat bidt met zijn geweer.' Er wordt hoog opgegeven van de moed en de morele zuiverheid van de vrijheidsstrijders, die met een sfeer van heiligheid worden omgeven. De tweede *case study* bevat een analyse van het 'memorial book' dat ter ere van de 'martelaar' Baruch Goldstein door zijn volgelingen werd samengesteld. In 1994 doodde Goldstein 26 moslims en verwondde er 124, die in de 'Cave of Machpela' (Hebron) een godsdienstoefening hielden. Deze grot is zowel voor joden als moslims van religieuze betekenis. In dit Memorial treft men een uitgebreide rechtvaardiging aan van Goldsteins daad. Het recht op bijbelse wraak, andere elementen van theologische rechtvaardiging, verwijzing naar het verleden en verwording van het jodendom spelen daarin een rol. Het gaat niet om een strijd tegen Arabieren - die hadden we als we gewild hadden 'in 48 uur kunnen beslissen' - maar tussen joden onderling. Die strijd is als het ware een culturele oorlog tussen hen die bereid zijn 'the complete yoke of Judaism' te accepteren en diegenen die willen assimileren en willen zijn als andere naties. Het is een echte 'war of existence' een 'oorlog tot het bittere einde' (blz. 49). Na de analyse

van 'het verhaal' volgen in het kader van de twee *case studies* nog beschrijvingen en analyses van de debatten die ontstonden rondom personen en instanties die het geweld niet wilden of konden voorkomen. Ten slotte tracht de auteur de beide 'verhalen', en de daaromheen ontstane debatten, met elkaar te vergelijken en met elkaar te verbinden. Cromer is verbonden aan de Bar-Ilan Universiteit in Israël. (F.v.d.B.)

Rosalyn Higgins & Maurice Flory (red.): Terrorism and International Law.

Londen/New York: 1997, 1999 (2x), 2001 (2x); xiii + 382 blz.; f; ISBN: 0-415-11606-6

De laatste twintig jaar heeft de terroristische activiteit van individuen en groepen een nieuwe dimensie gekregen en aanleiding gegeven tot een forse uitbreiding van het aantal rechtsregels ter bestrijding van dit verschijnsel, zowel op nationaal als op internationaal niveau. De artikelen in deze bundel benaderen het verschijnsel vooral van juridische en wetgevende kant. Na een algemeen inleidend gedeelte volgt een deel over de internationale samenwerking in dezen. In het daaropvolgende deel treft men artikelen aan over de Franse en Britse reacties op het terrorisme op het terrein van de wetgeving. De rechten van de slachtoffers van terrorisme, de positie van de staat, alsmede internationale hulpverlening in geval van terrorisme komen in het slotdeel aan bod. Dit deel draagt de titel: 'The Limits of State Action'. De bundel is voorzien van een groot aantal bijlagen. Hierin treft men o.m. de teksten aan van internationale (juridische) conventies en protocollen die betrekking hebben op terroristische activiteiten; teksten van resoluties van de Veiligheidsraad; teksten (in het Frans) van een aantal door Britse

en Franse gerechtshoven behandelde gevallen; een lijst van de Britse en Franse wetgeving en uitspraken ter bestrijding van het terrorisme, alsmede een schema van de Schengen-groepen die deel uitmaken van het Uitvoerend Comité. Deze studie, waaraan veertien internationale, Franse en Britse juridische deskundigen meewerkten, kwam tot stand door samenwerking tussen de universiteit van Aix-Marseille en de London School of Economics (LSE). Higgins was hoogleraar internationaal recht aan de LSE; Flory is oud-hoogleraar internationaal recht aan de universiteit van Aix-en-Provence. (F.v.d.B.)

Hague yearbook of International Law: vol. 13, 2000

The Hague: Martinus Nijhoff, 2001; xxii + 315 blz.; 135 euro
ISBN 90-411-1666-4

Dit jaarboek is de neerslag van de zomersessies van 2000 van de Hague Academy of International Law. Het is een uitgave van alumni van deze academie en een voortzetting van het *Yearbook of the AAA* dat eind jaren '80 voor het laatst verschenen is. De helft van het boek wordt ingenomen door artikelen over vele onderwerpen binnen het internationaal recht, bijv. seksualiteit; dan gaat het bijvoorbeeld om seksueel geweld en asielrecht, homo-militairen en internationaal recht. De andere helft van het boek beslaat de activiteiten van Haagse instellingen op het gebied van het internationaal recht. De activiteiten van het Internationaal Gerechtshof, het Joegoslavië-tribunaal, het Iran-United States Claims Tribunal, het Permanente Hof van Arbitrage en de Hague Conference on Private International Law worden kort beschreven. (A.C.M.)

Marianne van Leeuwen

explores the likelihood, possible motivations and circumstances of terrorist use of unconventional (NBC) weapons. Many aspects of this issue remain very uncertain. The use of such weapons fits logically in the thinking of performers of catastrophic terrorism, but there may still be notable technical and motivational impediments. Governments and certain industries do wise to take the risks very seriously indeed, to take preventive measures and to prepare for contingency plans should unconventional attacks take place in spite of preventive measures. However, the risks should not be overemphasized as that may well lead to a crying wolf effect.

Rob de Wijk

elaborates on the question whether the dramatic events of September 11 have fundamentally changed international relations or whether they have merely reinforced the trends of the 1990s. The author argues that the latter is the most likely. The evidence suggests that the Americans have not seized the terrorist attacks on their territory upon creating new forms of permanent international cooperation.

Dick A. Leurdijk

looks at the right of self-defence as legitimization of the American actions in the war against international terrorism. Although there is broad consensus on the legitimacy of the American actions, much may be said against the argumentation for the appeal of the right of self-defence, i.e. the furnishment of proof as employed by the United States, both from the perspective of international law and of politics.

Herman van der Wusten & Ton Nierop

confront two questions regarding the relation of global climate change and the political order. First of all their paper assesses the emergence of 'global climate change' as an international political issue. It summarizes the organisation and mobilisation of scientific knowledge, the efforts to come to an international agreement to stabilize and then cut emissions of specific greenhouse gases, and the emerging international regime. Secondly, the paper indicates possible political consequences of 'global climate change', once it materializes, by way of a number of important changes in the make up of the material environment. In order to do this the available information on the historical connection between the material environment and politics is presented, the potential consequences of global climate change for the material environment are assessed, and cautious inferences about the effects of global climate change on the political order are made. For the time being the pro-active policies that

should mitigate those eventual outcomes by cutting emissions are politically the most salient. The whole sequence is interpreted as a typical expression of Beck's 'risk society'.

Hans H.J. Labohm & Dick Thoenes

explain their scepticism on global warming. Contrary to what many people believe, qualified scientists neither agree that the earth is warming up because of man-made CO₂ emissions from the burning of fossil fuels, nor do they agree that, even if such a phenomenon might occur, it will cause all kinds of catastrophes. The authors list the main objections against the global warming thesis as has been expounded by the UN's Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Because of the great complexity of the climate system and the lack of data as well as basic knowledge about the many mechanisms which determine the earth's energy balance, they question the reliability of the outcomes of computer-based climate modelling. Subsequently, they argue that the measures which have been proposed in the framework of the 'Kyoto Protocol' in order to reduce the emission of greenhouse gases, are premature, too expensive and ineffective. Finally, they reject the introduction of tradeable CO₂ emission rights on political, economic and technical grounds.

Edwin van de Haar

surveys the relation between trade and social development, formerly known as the debate on trade and core labour standards. Many NGO's, especially trade unions, demand further regulation within the WTO-framework. However, the WTO Ministerial Summit in Doha agreed not to start negotiations on this topic. The author argues that the ILO is a far better forum for addressing these issues. Trade sanctions are not the right instrument to improve social conditions in developing countries. More trade, together with coherent international policies are prerequisites for this, although it is equally important to improve the educational, judicial and democratic systems in developing countries, as well as successfully fight corruption. In the political arena, the Dutch government and the EU broadly defend positions along these lines, which is more or less consistent with the demands of most developing countries. But in the American Congressional fight for Trade Promotion Authority there is growing pressure for more labour regulations in the WTO, called for by a broad coalition of all kinds of NGO's and most Democrats. The outcome of this fight is still unknown, but it carries the danger of

interrupting the forthcoming new round of WTO negotiations. That would seriously damage the interests of developing countries, and diminish their chances for a rapid advance towards better social conditions.

Jan Orbie

reviews the WTO Ministerial Conference, which was held in Doha, Qatar on November 9-14. Contrary to Seattle two years ago, at Doha the 142 member states managed to set up an agenda for a new round of multilateral trade negotiations. After a sketch of the main political actors' points of view, the negotiations are described, where during the 'night of the 13th' most WTO member states ultimately reached a compromise. Among the several factors explaining this success, the agreement on agriculture between the EU and the US (and the Cairns group), played an important role. In addition, the industrialized countries were able to persuade the initially reluctant developing countries to start a new round. On the one hand, they made concessions on cheap access to medicines, they promised to review anti-dumping rules, they agreed not to include social/labour negotiations in the WTO, and they promised more technical assistance and capacity building. On the other hand the industrialised countries made use of their superior position of power on the international scene. Finally, since the atrocities of September 11, the US seem to try to confirm their world leadership through a more multilateral stance. By agreeing on an agenda within the WTO framework, multilateral trade negotiations are again institutionalized and the promise by industrialised countries to establish a Development Round holds promising prospects. However, such negotiations still have to start and, in view of ambiguous compromises in the final ministerial declaration, they will be tricky. For example, contradictory interpretations of the agenda items on TRIPs, agriculture, the new 'Singapore-issues' and the relation between trade and environment have been given. Moreover, European enthusiasm for launching a new round could come to an end if negotiations on the latter two issues will be postponed, while the American Congress could obstruct progress if it refuses to grant fast-track authority to the US Trade Representative. In a deteriorating economic context, these two largest trading powers could be more interested in bilateral or regional trade agreements.

Eva Nieuwenhuys

argues that enterprises initiating international activities in financing and producing goods and services should comply with ecological, social and ethical business standards. Such enterprises should act in accordance with the principles laid down in international instruments such as the revised OECD Guidelines for Multinational Enterprises, the ILO treaties and the International Bill of Human Rights. In order to stimulate compliance with these norms the multinational operating enterprises should be obliged to justify their policy before a larger group of parties concerned than just shareholders. For, if consumers are entitled to have access to relevant and reliable information about the policy of enterprises, they can, if necessary, censure and correct those enterprises that pose a threat to the environment, human rights, consumer protection, sustainable development and labour conditions in developing countries.

Sebastiaan van der Hijden

analyses three striking developments in Bosnia and Herzegovina on its rocky road to lasting peace and mature democracy: 1 an increase in local criticism of the international guardianship by the powerful Office of the High Representative; 2 a local call for *ownership* of the peace process and a demand for equality through *partnership*; and 3 recent attempts to restructure the international presence to enhance its performance, the *streamlining process*. The major stimuli behind these developments are a radical change in the political climate through the election of the moderate, multi-ethnic *Alliance for Change* and the international desire to withdraw from Bosnia within the foreseeable future. Incremental progress in Bosnia illustrates that it is still too early to initiate a process of withdrawal, but the international authority can take advantage of the new dynamism by re-adjusting its strategy. A commonly agreed upon agenda for the next decade, containing realistic benchmarks (linked to gradual withdrawal), may be a valuable guide. Moreover, the authority guiding the process can only seize the *window of opportunity* by assisting the peace process in a way that is both accountable to the Bosnian citizenry and yet leaves room for Bosnian politics to develop.