

INTERNATIONALE

Spectator

Nieuw kabinet en de rest van de wereld

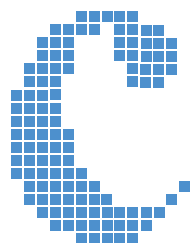
China in regionale context

Internet en democratisering in de Volksrepubliek

Noord-Korea: overleving van de zwakste

Na Afghanistan nieuw Groot Spel in Centraal-Azië

Rusland, de NAVO en het Westen



Jaargang 56, nr 10, oktober 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 Europanummers (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,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
E. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

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 vervoerdigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud oktober 2002

FRANS BLETZ

Het nieuwe kabinet ... en de rest van de wereld 469

CHINA'S REGIONALE CONTEXT EN CENTRAAL-AZIË

SERV WIEMERS

Internet en democratisering in China 471

MARC VOGELAAR

Noord-Korea: Survival of the Weakest 475

JEROEN BULT

Australië en de Volksrepubliek China
Aversie, genegenheid, distantie 481

INGRID D'HOOGHE

Gevolgen van '11 september' voor China's
Centraal-Aziëbeleid 485

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

Onrust in Kirgizstan 491

ALEC RASIZADE

Na Afghanistan het nieuwe Grote Spel in Centraal-Azië 494

OOST, WEST, NAVO EN NIEUWE EUROPESE VEILIGHEID

JOHN LOWENHARDT

Veiligheid voor geheel Europa? 501

ANDRE GERRITS

Rusland, de NAVO en het Westen:
nieuwe verwachtingen, oude illusies 507

BESPREKINGSARTIKEL

JAN SAMPIEMON

Amerika en de interpretatie van een nieuwe wereldorde 511

BOEKBESPREKINGEN

INGRID D'HOOGHE OVER

Aspecten van China in transitie 516

PETER BAEHR OVER

Heeft het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken
nog bestaansrecht 517

J.G. SICCAMA OVER

Breed Nederlandstalig leerboek over militaire strategie 519

SIGNALEMENTEN 521

AGENDA 515

SUMMARIES 524

Het nieuwe kabinet ... en de rest van de wereld

FRANS BLETZ

HET NIEUWE KABINET KRIJGT OP BUITENLANDS GEBIED MET grote veranderingen te maken. Immers, op de beide voor Nederland traditionele hoofdaandachtsgebieden – de Atlantische betrekkingen en de Europese integratie – gist het. In Washington is president George W. Bush na 11 september 2001 een keihard unilateraal beleid gaan voeren. Hij heeft zijn land gemobiliseerd in een patriotische 'oorlog tegen het terrorisme', waarbij veiligheid gelijk wordt gesteld aan militaire hegemonie. Het defensiebudget voor 2003 bedraagt 396 miljard dollar, dus ruim meer dan één miljard dollar per dag. En dit budget blijft stijgen: alle vertrouwen wordt gesteld in Amerika's ontzagwekkende militaire macht, uitgerust met speerpunttechnologieën waarin onderzoeks- en materieeluitgaven (\$ 122 miljard per jaar) resulteren.

Bij dit streven naar hegemonie nemen de Verenigde Staten een maximale vrijheid van handelen in de betrekkingen met andere staten. Bush en zijn naaste medewerkers – het gaat dan om Rumsfeld, Cheney, Rice – luisteren niet naar de traditionele bondgenoten, wellicht op het Verenigd Koninkrijk na. Hoewel zij zelf geen van allen militairen zijn, vinden militairen of oud-militairen als de Pakistaanse president Moesharraf en Israël's premier Ariel Sharon, of zelfs, zo lijkt het soms althans, de voormalige KGB-chef Poetin, bij hen meer gehoor dan 'civiele' NAVO-regeringsleiders. Indien de Verenigde Staten samenwerking met andere landen noodzakelijk achten, gaan zij gelegenhedenbondgenootschappen aan, zogenoemde 'coalitions of the willing'. Van een bestendig gedeelde, laat staan ondeelbare, veiligheid van het Westen is nu geen sprake meer.

Bij dit Amerikaanse beleid past ook de afkeer van internationale verdragen. De reeks is bekend: van Kyoto en het opzeggen van het ABM-verdrag tot het verzet tegen het Internationale Strafhof en onlangs weer tegen het anti-folterverdrag van de Verenigde Naties. Deze afkeer zit diep. Zeker in de veiligheidssfeer – maar daar dus niet alleen – heeft de supermogenheid Amerika geen behoefte aan handenbinders. Dat het concrete Amerikaanse beleid na 11 september heel behoedzaam en stapsgewijs wordt voorbereid en uitgevoerd, doet

niets af aan het principieel eenzijdige karakter ervan.

Overigens leidt toenemende Amerikaanse hegemonie niet tot meer beleidsautonomie. Integendeel, door van de vergelding van '11 september' en de jacht op Osama bin Laden een 'oorlog tegen het terrorisme' te maken en daarbij een 'as van het kwaad' te brandmerken van 'schurkenstaten' waartegen moet worden opgetreden, leggen de Verenigde Staten zichzelf zware verplichtingen op. De invasie in Irak is thans niet meer af te blazen zonder gezichtsverlies, ook al groeit nu ook in Republikeinse kring onrust over eenzijdig ingrijpen daar. Maar als de actie doorgaat, ook als zij leidt tot de beoogde verdrijving van Saddam Hoessein, zullen vervolgens Amerikaanse troepen langdurig in het Midden-Oosten moeten blijven, te midden van de toch al ziedende volksmassa's daar. Hoe solide zullen de nieuwe bondgenoten dan blijken, hoe constructief de acties van Sharon?

Het afstappen van de multilaterale 'internationalistische' traditie van Roosevelt en Kennedy ten gunste van het eenzijdig 'projecteren' van steeds grotere militaire macht bindt degene die zo zijn wil oplegt, aan allerlei ongewilde *Sachzwänge*. Dat is de paradox die nu zichtbaar wordt.

Europese Unie

Bij het unilaterale streven van Washington horen constante aanzeggingen aan de Europese bondgenoten om meer te doen voor defensie. Dertien jaar na de val van de Berlijnse muur staat (her)bewapening weer op de internationale agenda. Wil 'Europa' in crises nog kunnen optrekken met de Verenigde Staten, dan dienen de Europese bondgenoten hun strijdkrachten flink op te waarderen. En crises in het eigen werelddeel knappen zij zelf maar op. Reagerend op dit Amerikaanse aandringen – begeleid door de onvermijdelijke publicitaire ketelmuziek – heeft de Europese Unie wel wat gedaan. Vanaf 2003 moet een interventiemacht van 50.000 à 60.000 man klaar zijn, bedoeld voor crisisbeheersing waarbij de NAVO niet als geheel is betrokken (lees: waar de Amerikanen niet zelf in het veld zullen treden).

Ook zonder kleinering van het belang van deze inspanning overtuigt zij toch niet erg. Het elan ontbreekt. Het is ook niet eenvoudig; ook als (sommige) Europese landen bereid zijn tot een grotere defensie-inspanning, blijft de vraag wát en hoe? Daarover blijven grote verschillen van inzicht bestaan. Het nabootsen van de enorme Amerikaanse *high-tech* defensie-inspanning leidt tot zinloze duplicaties en zou trouwens in Washington geenszins worden gewaardeerd: zie het Amerikaanse verzet tegen een eigen Europees satellietnavigatiesysteem (Galileo). Een louter aanvullende rol op de Amerikaanse inspanning is echter ook geen optie, zeker niet voor de grotere landen in Europa. Daar komt de twijfel bij aan de aanpak van Bush c.s. Ook als de doeleinden, bijvoorbeeld inzake terrorismebestrijding, worden onderschreven, houdt Bush' beleid niet juist de voedingsbodem voor terrorisme in stand? Zo vraagt men zich niet alleen in Parijs af.

Gezamenlijk optrekken van de lidstaten van de Europese Unie wordt nog bemoeilijkt doordat de nieuwe spanningen in de wereld samenvallen met de aanstaande uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa. Deze belangrijke ontwikkeling vergt veel beleidsaandacht en trekt zo een zware wissel op het gezamenlijk handelingsvermogen, iets waarin 'Europa' toch al niet uitmunt.

Nederland

En Nederland? Wie de totstandkoming van het nieuwe kabinet volgde, zou denken dat er in de wereld weinig aan de hand is. Hier stonden Nederlandse drama's en psychodrama's centraal.

Is Amerika's veiligheid nog de onze? Over dit thema werd, een jaar of dertig geleden, in de *Internationale Spectator* een prikkelende maar, achteraf gezien, nogal theoretische discussie gevoerd. In de praktijk twijfelden namelijk maar weinigen aan het profijt dat ons land sinds 1949 van het bondgenootschap met de Verenigde Staten heeft getrokken. Niet alleen onze veiligheid, ook de algemene positie van Nederland in de wereld was gebaat bij de vertrouwensrelatie met de Verenigde Staten, zoals deze in de NAVO bestond.

In deze tijd doet de vraag heel wat minder theoretisch aan. Naar verwachting zal het nieuwe kabinet op tal van deelgebieden onder ogen moeten zien of aan Amerika's wensen gevolg kan worden gegeven. Juist de unilaterale regeerstijl van Bush leidt vaker tot een rechtstreeks Amerikaans beroep op de hoofdsteden. Multilaterale beschutting zal onze bewindslieden niet steeds worden gegund.

'Strategisch akkoord'

In het 'strategisch akkoord' van het kabinet valt over bovenstaande zaken weinig te lezen. Dit akkoord bevat enkele niet-onzinnige uitspraken over Europa, vermoed-

delijk dank zij informateur Donner, die overigens ook al 'tegelwijsheden' zijn genoemd. De rest van de wereld moet het stellen met het spreekwoordelijke A4-tje. Daarop is, tussen neus en lippen door, het 'ambitieniveau' van onze defensie nog eens teruggeschoefd, van (gelijk-tijdige deelname aan) vier naar drie 'vredesoperaties'.

Toegegeven, een regeerakkoord is geen plaats voor internationaal-politieke analyses. Zo'n akkoord betreft zaken die in de komende kabinetsperiode moeten worden geregeld en waarover afspraken nu latere ruzies kunnen voorkomen. Toch had enige internationale oriëntatie ditmaal niet misstaan. De Nederlandse overheid ziet zich tenslotte ook als de hoedster van een eeuwenoude volkenrechtelijke traditie (als niet-grote mogendheid hebben wij altijd belang gehad bij regels die voor allen gelden!), waarvan het grondwettelijk gebod tot bevordering van de internationale rechtsorde, alsmede het streven Den Haag op te stoten tot 'juridische hoofdstad van de wereld', hedendaagse uitdrukingsvormen zijn. Dit staat diametraal tegenover wat Bush c.s. beoogt. *The Hague Invasion Act* zegt genoeg.

De geringe aandacht voor internationale zaken in het 'strategisch akkoord' lijkt echter voort te komen uit een authentiek gebrek aan belangstelling. 'Pim' interesseerde zich daar niet voor; de LPF is dan ook in deze sector afwezig. De VVD is toenemend eurosceptisch en wellicht heeft de nieuwe politiek leider Zalm voor dit kabinet geen 'eerste elftal' willen opstellen. Dit zou kunnen verklaren waarom als staatssecretaris van Europese Zaken een debuterend bewindsman aantreedt, zonder bekende achtergrond op dit terrein. (Uiteraard moeten ook grote talenten ergens debuteren, maar waarom op een sleutelpositie waar het internationale vergaderritme nauwelijks inwerktijd toelaat en waar juist nu veel zal worden geveerd?) Ook Defensie bleef, na een weinig verheffend slofje-onder tijdens de formatie, steken bij de VVD. Ook daar mist de nieuwe minister specifieke ervaring of aantoonbare affiniteit met zijn portefeuille.

Bedenken wij nog dat voor Nederland nu een onervaren minister-president in de Europese Raad gaat zitten, dan is het maar goed dat het CDA tenminste een minister van Buitenlandse Zaken levert die in de traditie van zijn partij staat en het klappen van de zweep kent. Tot de eerste taken van minister De Hoop Scheffer behoort invulling geven aan het internationale gezicht van dit kabinet, extern maar ook intern – jegens zijn collegae-bewindslieden. Hopelijk kan hij ze ervan overtuigen dat in de wereld meer zaken aandacht behoeven dan alleen de wachtlijsten in de zorg, onderwijsproblemen en de veiligheid op straat.

Over de auteur

MR. J.C.F. BLETZ is oud-secretaris van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) en oud-redacteur van de *Internationale Spectator*.

Internet en democratisering in China

SERV WIEMERS

DE EXPLOSIE VAN HET GEBRUIK VAN INTERNET IN CHINA IS de laatste jaren indrukwekkend. Hoe gaat de Chinese overheid om met de balans tussen technologische ontwikkeling en strikte controle van de meningsuiting? En leidt het groeiende internet-gebruik ook tot democratisering van China?

De mondialisering van internet zo'n tien jaar geleden viel samen met een gevoel van euforie in de wereldpolitiek. De Muur was gevallen, de Koude Oorlog voorbij, de apartheid afgeschaft. Een golf van democratisering leek over de wereld te spoelen. Internet zou vervolgens de rest doen: met voor iedereen toegankelijke informatie, zouden dictaturen geen kans meer hebben. De vrije kennisvergaring en meningsvorming via het internet zouden een grote stimulans vormen voor democratische transitie over de hele wereld.

De Volksrepubliek China paste niet helemaal in dit plaatje. De Communistische Partij bleef hier aan de macht en vernieuwing leek beperkt tot het economisch gebied. Maar de laatste twee jaar is in China sprake van een indrukwekkende groei van het internet-gebruik. Welke ontwikkelingen zijn er precies gaande en komt de langverwachte democratie dan nu toch ook in China dichterbij?

Internet in China

Geen beschouwing over China ontkomt aan overweldigende aantallen. Het precieze aantal internet-gebruikers is echter moeilijk vast te stellen. Het laatste onderzoek naar Chinese internet-gebruikers van afgelopen juli wijst op een aantal van 45,8 miljoen.¹ Deze 45,8 miljoen Chinezen zijn dagelijks minimaal één uur *online*. Hiermee is de Volksrepubliek China na de Verenigde Staten en Japan het land met de grootste groep internet-gebruikers.

Verder wijst dit onderzoek uit dat er in de eerste helft van dit jaar 12 miljoen nieuwkomers waren. Dit geeft een enorme, recente groei aan. Het totale aantal van 45,8 miljoen is overigens slechts 3,6 procent van de totale Chinese bevolking. China heeft bijna 300.000 websites, waarvan 126,146 met een domeinnaam eindigend op '.CN'.

Een ander onderzoek, dat in het eerste kwartaal van dit jaar werd gepubliceerd, kwam zelfs een stuk hoger uit.² Volgens dit onderzoek bestond de 'inter-

net-bevolking' in China uit 56,6 miljoen mensen. Er werd een enorme toename gemeten in vergelijking tot de 22,5 miljoen van het jaar daarvoor (overigens waren er in 2000 ongeveer 12 miljoen en in 1999 rond de 8 miljoen Chinese internetters). Met deze cijfers is de Volksrepubliek China zelfs Japan (51 miljoen) voorbijgestreefd (de Verenigde Staten tellen 166 miljoen gebruikers). Toch heeft ook volgens dit onderzoek een beperkt percentage van de Chinese huishoudens toegang tot internet: 5,5 procent, in vergelijking tot de Verenigde Staten en Japan met respectievelijk 54 en 36 procent.

Een andere bron ter vaststelling van het aantal internet-gebruikers in China, is te kijken naar de grootste *portals* in China: *Sohu.com* en *Sina.com*. Dit zijn websites vergelijkbaar met *Yahoo.com*, waar internet-gebruikers email-adressen kunnen aanvragen die doorverwijzen naar andere websites en ook zelf allerlei diensten aanbieden. Beide hebben zo'n 50 à 60 miljoen gebruikers. Het aantal unieke gebruikers ligt waarschijnlijk op de helft daarvan, omdat veel Chinezen meerdere email-adressen gebruiken. Volgens deze *portals* zou het totaal aantal Chinese internet-gebruikers op zo'n 55 miljoen uitkomen.

In ieder geval laten alle bronnen zien dat het absolute aantal internet-gebruikers groot is, en dat vooral de recente groei een enorme omvang aanneemt. En het einde van die groei is nog niet in zicht. De huidige internet-gebruikers blijken vooral in de grote steden aan de oostkust te wonen (Peking, Shanghai, Guangzhou), en, het zal niet verbazen, voornamelijk te bestaan uit jongeren. Het aandeel vrouwen (nu zelfs bijna 40 procent) en het aandeel minder hoog opgeleiden nemen toe, hetgeen aangeeft dat internet niet langer meer is voorbehouden aan een beperkte elite.³

Het belang van internet in China ligt echter niet alleen in de getallen. Uit de onderzoeken bleek ook dat de Chinezen internet in de eerste plaats gebruiken om informatie te vergaren. En dat laat zich verklaren uit het informatie-monopolie dat de Chinese staat zich heeft toegeëigend. Vrije media zijn in China volstrekt non-existent. Wat te lezen valt in de dagbladen of te zien op televisie is datgene wat de overheid wil dat de burgers lezen of zien. Van alle media heeft het Ministerie van Informatie de televisie het meest strak in de greep. De meeste Chinezen, ook op het platteland, hebben televi-

sie, en de *impact* van TV is groot. Daarna komen de kranten. Pas daarna komt het internet; de inhoud van het Chinese internet wordt nog het minst gestuurd door het Ministerie van Informatie. Daardoor is internet al snel een stuk interessanter. De nieuwe generatie leest geen kranten, maar is *online*. Een gebeurtenis als '11 september' was aanvankelijk op TV en in de kranten nergens terug te vinden; China keek *online*.

Nader onderzoek wijst uit dat de meeste Chinezen *thuis* het internet op gaan: 53 procent. Zo'n 27 procent bekijkt internet in één van de naar schatting 200.000 internet-café's, en bijna 24 procent gebruikt internet vanaf het werk.⁴

Overheidsbeleid

De Chinese overheid maakt een uiterst moeizame spagaat als het gaat om beleid ten opzichte van internet. En met die spagaat wordt een soort van Echternach-proces gelopen; twee stappen voorwaarts, één achteruit.

Ruim twintig jaar geleden zat het land economisch gezien volledig aan de grond en zag Deng Xiaoping in, dat alleen met pragmatische hervormingen en liberalisering een economische opleving was te realiseren. De afgelopen jaren is deze politiek constant voortgezet en heeft ook duidelijk vruchten afgeworpen. De levensstandaard van de Chinezen is fors gestegen; volgens de officiële cijfers is de afgelopen twintig jaar zelfs een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 10% gerealiseerd.

De laatste jaren begint de machine echter langzaam maar zeker steeds stroever te lopen. De groeicijfers lopen terug, de werkloosheid stijgt snel en inefficiënte staatsbedrijven moeten hun poorten sluiten. De fase van het eenvoudig opheffen van belemmeringen om de economie te laten groeien is voorbij. Wat nu nodig is, zijn diepte-investeringen en een structurele hervorming van de economie, wil China zijn welvaart blijvend laten stijgen. En die welvaartsstijging is juist de legitimering waarop de huidige top zijn bewind uitoefent. Het consolideren van de macht is het enige dat de machthebbers echt bezighoudt, en het zeker stellen van welvaarts-groei geeft hun daarvoor een zekere legitimering.

Eén van de belangrijkste elementen van de volgende fase van herstructurering van de economie is de informatisering. De Chinese regering heeft ingezien dat een verdere economische ontwikkeling zonder informatisering en dus een sterke ontwikkeling van internet onmogelijk is. Om aansluiting te zoeken bij de wereldeconomie is het WTO-lidmaatschap alleen niet voldoende. Internet moet de Chinese economie vernieuwen en concurrerender maken. In het bijzonder op het gebied van efficiency en het doelgericht aanwenden van hulpbronnen is veel te winnen in de Chinese economie, en dat gaat tegenwoordig nauwelijks meer zonder internet-toepassingen. Ook voor het verhogen en actualiseren van het kennisniveau is internet onmisbaar.

Tijdens de laatste zitting van het Volkscongres dit voorjaar werd in het Chinese equivalent van de Troonrede het belang van de ontwikkeling van internet in China diverse malen onderstreept. Ook *e-commerce* en *e-government* werden genoemd. Vooral het laatste is natuurlijk interessant. In theorie kan *e-government* leiden tot het meebeslissen van burgers bij overheidsactiviteiten via het internet. Men kan aannemen dat dat echter nog *niet* de bedoeling is van de huidige Chinese regering. Wel hebben inmiddels alle ministeries *websites*, met uitgebreide informatie. Op lokaal niveau wordt voorzichtig geëxperimenteerd met uitbreiding van het overheidsaanbod op internet.

Het belang van internet voor de ontwikkeling van de Chinese economie werd onlangs nog onderstreept door het Ministerie van Industrie. Een vertegenwoordiger van dit ministerie had het over het fundament onder de Chinese industrie en stelde, geheel in oud-maoïstisch jargon, dat de informatiserings-strategie zou leiden tot 'een *grote sprong voorwaarts* in ontwikkeling'.⁵

In een iets ander taalgebruik was de Wereldbank een paar maanden daarvoor tot dezelfde conclusie gekomen. In het uitgebreide rapport *China and the Knowledge Economy: Seizing the 21st Century*,⁶ stelt de Wereldbank dat indien China de economische groei wil volhouden, het land zijn ontwikkelingsstrategie moet wijzigen en de kennisrevolutie moet omarmen. De Wereldbank beveelt investeringen in de informatie-infrastructuur aan teneinde onderwijs, *e-government* en *e-commerce* te faciliteren. De Wereldbank wijst onder andere op de 100 à 200 miljoen banen die China moet creëren alleen al om de overtollige werknemers uit de landbouw en uit de staatsbedrijven te absorberen. China moet mikken op een op kennis gebaseerde groei en zich daarvoor meer openstellen voor de rest van de wereld. Daarvoor moet China onder meer de toegang tot en de inhoud van het internet uitbreiden, aldus de Wereldbank in haar rapport. Het is duidelijk dat de Chinese regering de aanbevelingen van dit rapport ter harte heeft genomen.

Het Paard van Troje en pogingen tot repressie

De Chinese machthebbers erkennen dus dat internet essentieel is voor verdere economische ontwikkeling, maar tegelijkertijd zijn ze doodsbenuwd daarmee het Paard van Troje binnen te halen. Als antwoord daarop hebben ze een sterke internet-politie in het leven geroepen, die opereert onder het Ministerie voor Veiligheid. Volgens goed Chinees gebruik is het moeilijk om daar via officiële kanalen meer informatie over te verkrijgen.

Duidelijk is in ieder geval dat buitenlandse websites met onwelgevallige informatie zodanig worden afgesloten met '*firewalls*' dat ze voor Chinese *websites* onbereikbaar zijn. Wat betreft de min of meer per-

manente blokkades gaat het onder andere om CNN, BBC, *South China Morning Post* (kritische Engelstalige krant die wordt uitgegeven in Hongkong), Reuters en de *Washington Post*. Tijdens de APEC-top van oktober 2001, toen een groot aantal staatshoofden en regeringsleiders bijeen was in Shanghai, werden de blokkades juist gedurende die week opgeheven. En ook de afgelopen maanden zijn de grootste gedeelten van de sites van CNN, BBC en *South China Morning Post* weer te bezoeken (maar bijvoorbeeld *niet* het Chineestalige deel van de BBC-site). Behalve deze nieuws-sites zijn ook de websites van mensenrechtenorganisaties als Amnesty International en natuurlijk de site van de verboden Falun Gong-beweging niet bereikbaar.

Binnenlandse websites worden nog harder aangepakt. Makers van websites met in de ogen van de overheid verwerpelijke inhoud riskeren vervolging. Dat geldt overigens ook voor de bezoekers van 'staatsvijandige' websites. Beheerders van internet-café's zijn verplicht door te geven welke sites hun bezoekers hebben bekeken. En de internet-politie beschikt over technologie (ironisch genoeg van Amerikaanse makelij) waarmee het *surf*-gedrag van alle Chinese internetgebruikers kan worden getraceerd. Een *portal* als *Sohu.com* krijgt een telefoontje van het Ministerie voor Veiligheid als onder dit *portal* iemand een *homepage* bouwt die niet aan de officiële smaak voldoet. Die *homepage* wordt daarop onmiddellijk verwijderd, als de eigen 'internet-mama's' (censors) van Sohu al niet de onrechtmatigheid op het spoor waren gekomen.

Overigens bestaat er een soort kat-en-muis-spel tussen ervaren gebruikers van het internet en de internet-politie. Handige internetters maken vaak gebruik van zogenoemde 'proxy-servers'. Deze computers werken als een intermediair tussen de websurfers en de websites die ze bekijken. Hierdoor kunnen de surfers filters omzeilen en zijn ze ook moeilijk te traceren. Zo'n 10 procent van de Chinese internetters zou proxy-servers gebruiken om de overheidscontrole te ontwijken. Maar de internet-politie is de laatste tijd effectief in het uitschakelen van deze proxy-servers. En het 'downloaden' van materiaal dat via omzeilen is bereikt, wordt als staatsvijandig beschouwd en levert gevangenisstraf op.

Verder zijn de onder Chinese jongeren razend populaire internet-café's de autoriteiten een doorn in het oog. Bezoekers kunnen onder gefingeerde namen inloggen en zijn zo nauwelijks grijpbaar. De afgelopen maanden heeft de Chinese overheid herhaaldelijk een groot aantal internet-café's gesloten onder het mom dat daar pornografie werd bekeken of kinderen niet meer aan hun huiswerk toekwamen. Toen 16 juni j.l. in Beijing brand uitbrak in een internet-café die aan 24 mensen het leven kostte, greep de overheid deze aanleiding met beide handen aan om meteen duizenden internet-café's (tijdelijk) te sluiten. Volgens de autoriteiten ging het alleen in Beijing al om 2.400

internet-café's. In heel China zou het aantal dat de deuren moet sluiten 150.000 bedragen.

Ook kijkt de Chinese overheid met argusogen naar de zogenoemde 'chat-boxes', 'bulletin-boards' of 'message-boards'. In deze discussiegroepen kunnen internetters meningen en boodschappen kwijt die door anderen kunnen worden bekeken. De grote Chinese sites als *Sohu.com* passen zelf al censuur toe: opmerkingen over partijleider Jiang Zemin, de Falun Gong, Taiwans onafhankelijkheid, Tibet of vrije verkiezingen in China krijgen geen enkele kans.

Het Chinese beleid bestaat nu uit een krampachtige spagaat, die de overheid voorlopig redelijk vol weet te houden. Aan de ene kant wordt internet-gebruik gestimuleerd: infrastructuur wordt geschapen om de capaciteit te verhogen en de toegang tot breedband wordt voor steeds meer internet-gebruikers mogelijk gemaakt. Aan de andere kant worden herhaaldelijk internet-café's gesloten en diegenen die met de 'verkeerde' informatie omgaan vervolgd.

Meningsvorming op het internet

Kan onder deze beperkende omstandigheden internet zijn democratiserende functie nog wel waarmaken? Internet is in China niet meer tegen te houden; al was het alleen maar vanwege de economische noodzaak. Discussie en informatie-uitwisseling over een aantal onderwerpen zijn wel af te remmen. Maar op het terrein dat niet door censuur wordt afgeschermd, blijven genoeg interessante onderwerpen over.

Het Chinese internet mag alleen maar nieuws doorgeven dat al ergens anders (onder officiële goedkeuring) is gepubliceerd. Maar internet kan wel nieuws onder een vergrootglas leggen. En ook lokaal nieuws kan via internet een nationale betekenis krijgen. Dit is recentelijk vooral gebeurd met corruptieschandalen en incompetent bestuur op lokaal niveau, maar ook met milieuproblemen. Doordat dit soort nieuws werd uitvergroot, en internetters er via de *chatboxes* hun afschuw over uitspraken, kon Beijing niet meer om maatregelen heen.

Een goed voorbeeld was de ontploffing vorig jaar in een school waar kinderen verplicht werden vuurwerk te maken. Aanvankelijk kwam premier Zhu Rongji met een officiële lezing waarin één en ander werd ontkend en de lokale verantwoordelijken vrijgepleit. Toen het nieuws via internet aanhield en ook de afwijzende reacties van de internetters bleven binnenstromen, voelde premier Zhu zich genooddaakt bij te draaien en kwam hij alsnog met een veroordeling van de lokale autoriteiten.

Op deze manier zijn de *message boards* van het Chinese internet een goede graadmeter van de meningsvorming onder de bevolking. Ze laten zien wat er leeft aan emoties onder de Chinezen. Tijdens de botsing tussen een Chinese straaljager en een Amerikaans

spionage-vliegtuig boven de Zuid-Chinese Zee, bijvoorbeeld, vertienvoudigde het internet-verkeer. In dat geval was de reactie van de bevolking notabene een stuk agressiever en anti-Amerikaans dan de Chinese overheid het op dat moment wilde hebben.

Overigens is het van belang dat een organisatie als de Falun Gong ook de elektronische media gebruikt om haar boodschap in China te verspreiden. Regelmatig stuurt de Falun Gong email 'bombardementen' rond waarvan de afzender niet traceerbaar is.

Democratie in China?

Dit najaar vindt het plenaire congres van de Chinese Communistische Partij plaats. Tijdens dit congres zullen wat noten moeten worden gekraakt, maar de verwachting is dat dit voornamelijk noten van personele aard zullen zijn. Het huidige leiderschap, president Jiang Zemin, premier Zhu Rongji en parlementsvoorzitter Li Peng, zal waarschijnlijk zijn plaats inruimen voor de volgende generatie. Het zal in eerste instantie van die nieuwe generatie, waarschijnlijk onder leiding van nu nog vice-president Hu Jintao, afhangen of China verdere stappen op het pad van democratie zal zetten. Naar verwachting zal Jiang Zemin echter nog een rol blijven spelen, als voorzitter van de Centrale Militaire Commissie. Met daarbovenop de fixatie van de top op stabiliteit en consolidatie van de macht, zijn de verwachtingen voor een Chinese *perestrojka* en *glasnost* niet hooggespannen.

Het Partijcongres werpt zelfs al zijn schaduw vooruit: begin juni startte het Ministerie voor Veiligheid een speciale, drie maanden durende campagne die erop is gericht de inhoud van het internet nog strenger te controleren. Websites die 'schadelijke informatie' doorgaven werden al gestraft. En tienduizenden internet-café's zijn extra gecontroleerd en een deel ervan gesloten. De autoriteiten zijn kennelijk extra zenuwachtig voorafgaand aan een dergelijke politiek gevoelige gebeurtenis.

Toch zal ook het Chinese leiderschap op een gegeven moment gedwongen worden ruimte te geven aan de onvrede bij enerzijds de ontslagen arbeiders en overbelaste boeren en anderzijds de belastingbetalende gegoede middenklasse. Om de Chinese maatschappij beheersbaar te houden, dient een maatschappelijk middenveld te ontstaan en moet de overheid de teugels uiteindelijk laten vieren.

En internet vervult daarin een vooruitgeschoven rol. Op een aantal taboe-onderwerpen na (Jiang Zemin, Tibet, Falun Gong) werkt internet in China al als *meningsvormend platform*. Chinezen leren te discussiëren over actuele thema's. Hieruit kunnen zich belangengroeperingen vormen die een *lobby* richting overheid kunnen opzetten. Op dit moment gaat het voornamelijk nog om opgeleide Chinezen tussen de 18 en 35

jaar in de grote steden. Maar deze groep breidt zich uit. Bovendien zullen in de meeste samenlevingen de veranderingsimpulsen uit deze groepen moeten komen.

En aangezien het internet kanaliserend voor onvrede werkt, en daarmee misschien wel straatprotesten kan voorkomen, heeft de huidige top ook een belang bij het internet zoals het nu functioneert. Op die manier groeien internet en machthebbers naar elkaar toe en wordt de spagaat wellicht wat minder pijnlijk.

In ieder geval kan het internet zich ontpoppen tot een soort van maatschappelijk middenveld dat tot nu toe vrijwel afwezig is in de Chinese samenleving. Daarmee is een ware democratie nog niet binnenboord, maar de ontwikkeling op zich zelf is positief en een stap in de goede richting. Internet lijkt in ieder geval de sterkste motor voor democratie die de Chinese bevolking nu tot haar beschikking heeft. De pioniers die de grenzen verkennen en daarmee behoorlijk risico's lopen verdienen bewondering. ■

Noten

- 1 Rapport van het China Internet Network Information Center, 22 juli 2002.
- 2 Rapport van Nielsen/Net Ratings, 22 april 2002.
- 3 Rapport van het China Internet Network Information Center, 22 juli 2002.
- 4 Rapport van Nielsen/Net Ratings, 22 april 2002; Volksdagblad, 17 mei 2002.
- 5 Volksdagblad, 20 maart 2002.
- 6 Wereldbank, *China and the Knowledge Economy: seizing the 21st Century*, 13 december 2001.

Over de auteur

DRS. SERV. M. WIEMERS studeerde internationaal recht aan de Rijksuniversiteit Leiden en de University of Connecticut School of Law. Hij is thans werkzaam op de Nederlandse ambassade te Beijing.

Addendum

In de afgelopen zomermaanden hebben de Chinese autoriteiten internet-gebruikers een tijdlang uitgesloten van toegang tot diverse zoekmachines, zoals die van *Google*. Toen de blokkade werd opgeheven, bleven politiek gevoelige zoekopdrachten echter onmogelijk. Ook bestookte de Chinese regering als staatsgevaarlijk beschouwde *websites* met virussen, waardoor deze *sites* voor de gebruikers onbruikbaar werden. (eindred.)

Noord-Korea: Survival of the Weakest

MARC VOGELAAR

HOE KOMT HET DAT NOORD-KOREA DE LAATSTE JAREN ZO prominent op de internationale politieke agenda prijkt? Na de Koude Oorlog lijkt de irritatie over het 'Kluizenaarsrijk' alleen maar toegenomen. In 1993 zette Noord-Korea koers naar een eigen heilstaat en brak haast een nieuwe wereldoorlog uit, toen uitkwam dat het kernbommen vervaardigde. Ook in de volgende jaren waren de diplomatieke en veiligheidsincidenten niet van de lucht. Het land wordt beticht van internationaal terrorisme en van het exporteren van draagraketten voor kernwapens naar landen in het Midden-Oosten. Het is door de Verenigde Staten tot deel van een wereldomspannende 'as van het kwaad' verklaard. De Noord-Koreaanse economie ligt in duigen, terwijl het land er een van de grootste legers ter wereld op nahoudt. Pyongyang waant zich bedreigd door een buitenlandse samenzwering, maar internationale voedselhulp aanvaardt het gretig. Wat streeft Noord-Korea na?

In dit artikel wil ik inzicht geven hoe een van de armste landen ter wereld tot een dreiging kon worden voor de wereldvrede, alsmede nagaan hoe deze dreiging kan worden weggenomen. Daartoe zal ik eerst een beknopte achtergrond schetsen van dit bizarre internationale probleem. Vervolgens is er aandacht voor het zg. *Agreed Framework* van 1994 – de geslaagde poging Noord-Korea af te houden van de status van kernmacht – en voor de internationale organisatie KEDO, die dit bilaterale akkoord uitvoert. Na een belichting van de opstelling van de Verenigde Staten, die de sleutel in handen hebben van het vredesproces, sluit ik af met een prognostisch getinte conclusie.

Achtergrond

Het heeft op het Koreaanse schiereiland nooit ontbroken aan kruitdamp. Ook vóór de uitvinding van het buskruit door de naburige Chinezen was het wapengekletter al niet van de lucht, als gevolg van de nooit aflatende rivaliteit tussen Japan en China. Er was voor Japanse invallers geen betere opstap tot het Aziatische vasteland denkbaar dan de Koreaanse 'landtong'. En

voor China was de Japanse dreiging aanleiding zijn invloed in Korea zo groot mogelijk te houden.

De Koreaanse identiteit heeft zich te midden van deze opeenvolgende golven van geweld door de eeuwen heen aardig staande weten te houden. Aan het eind van de negentiende eeuw deed zich in Korea zelfs een culturele *revival* voor. Hieraan kwam in 1910 abrupt een eind door een nieuwe inval van Japan. De atoombom op Hiroshima luidde weliswaar het eind in van 35 jaar Japanse bezetting, maar na de capitulatie raakte Korea verdeeld tussen communisten en geallieerden. China noch de Sovjetunie was echter bereid de Amerikanen het zo strategisch gelegen Zuid-Korea in de schoot te werpen. De Koreaanse oorlog (1950-1953) leidde amper vijf jaar na de Tweede Wereldoorlog alweer tot een nieuw mondiaal conflict. Door het terugfluiten van de roekeloze volksheld generaal McArthur door de behoedzame president Truman kon rechtstreeks krijgscontact tussen beide supermogendheden worden vermeden. De strijd kwam pas na veel bloedvergieten tot een voorlopig einde in 1953. Voorlopig, want vrede is er nooit gesloten. De wapenstilstand bestendigde de verdeling van het schiereiland langs de 38ste breedtegraad. Honderdduizenden gezinnen werden gedeeld. Pas na een halve eeuw zou een enkeling de kans krijgen op een kort weerzien met familieleden van de 'overkant'.

Vanaf 1953 heeft de Democratische Volksrepubliek Korea (DPRK) een geïsoleerd bestaan geleid. Over Noord-Korea hoorde je tijdens de Koude Oorlog al even weinig als over landen als Birma, Laos of Albanië. Het kreeg al spoedig de bijnaam 'Hermitenrijk' (*Hermit Kingdom*). Zowel politiek als economisch was het land volledig afhankelijk van de Sovjetunie. Afgezien van zijn uitgebreide diplomatieke vertegenwoordigingen in de Derde Wereld, met hun subversieve opdrachten, onthield Pyongyang zich zoveel mogelijk van contacten met niet-communistische landen. De ontoegankelijkheid van de grondlegger van de DPRK, Kim Il Sung, droeg bij tot mythevorming in binnen- en buitenland. Deze Grote Leider, die over zijn volk heerste vanaf 1953 tot aan zijn dood in

1994, liet zichzelf goddelijke gaven met bijbehorende voorrechten toeschrijven.¹ Werd de vader – en later ook de zoon, zijn opvolger Kim Jong Il – als god vereerd, de heiligende geest die de 22 miljoen Noord-Koreanen moest inspireren was het beginsel van *juche*, vrij vertaald als autarkie en nog vrijer als een houding van ‘wie doet me wat’. Aan de hand van dit beginsel heeft het regime in Pyongyang vier decennia lang de zegeningen van het Koreaanse communisme voor zijn onderdanen verklaard – en de tegenvallers vergoelijkt. Na het verdwijnen van de Sovjetunie kwam *juche* niet minder goed van pas. Noord-Korea had geen vrienden meer en moest het dus verder alleen af kunnen. Rusland en China knoopten begin 1990 zelfs diplomatieke betrekkingen aan met Kim Il Sungs aartsvijand Zuid-Korea, de ‘lakei van de Verenigde Staten’. Zo kwam de trouwste vazal van de Sovjetunie na de Koude Oorlog in de kou te staan.

Van de sovjetbroeders erfde Noord-Korea echter een belangrijke industriële infrastructuur. Dit erfgoed verouderde na het einde van de Sovjetunie snel, maar het stelde Noord-Korea toch in staat op eigen kracht door te gaan. Neem de energiesector. Waterkrachtcentrales en kolennijnen konden de langzaam wegwijkende industriesector nog jaren van energie voorzien. Ook de vóór 1989 van Moskou ontvangen kernreactoren, alle zg. zwaar-waterreactoren, bleven beschikbaar voor de opwekking van stroom. Maar deze produceerden tevens plutonium, geschikt voor de aanmaak van kernbommen. Deze situatie zou dan ook spoedig tot internationale verwickelingen leiden.

De nucleaire crisis van 1994

In het begin van de jaren '90 kwamen de Amerikanen er achter dat de DPRK bezig was met de ontwikkeling van een kernwapen. In drie kerninstallaties van sovjetmakelij bij het stadje Yongbyon zou voldoende plutonium zijn geproduceerd voor de vervaardiging van één of meer kernbommen. Het ontbrak de Verenigde Staten aan bewijzen, maar de enkele mogelijkheid van het ontstaan van een nieuwe kernmacht in deze altijd gespannen regio was voor Washington reden Pyongyang de wacht aan te zeggen. Er was ook wel aanleiding voor argwaan. Noord-Korea, dat in 1985 was toegetreden tot het Non-proliferatieverdrag (NPV), had in 1993 zijn medewerking aan het Internationaal Atoomagentschap in Wenen (IAEA) opgezegd. Het weigerde inspecteurs toe te laten die de aangifte van hetgeen te Yongbyon was geproduceerd, moesten verifiëren.

De nog onervaren Amerikaanse president Clinton liet er geen gras over groeien. Onder het motto ‘voorkomen is beter dan genezen’ droeg hij het Pentagon op een aanvalsplan uit te werken. Vervolgens kreeg Pyongyang een ultimatum: óf alle verplichtingen

krachtens het NPV nakomen, óf een Amerikaanse aanval kunnen verwachten. Het bestaan van dit aanvalsplan is pas kort geleden door de Verenigde Staten publiek gemaakt. Daardoor beseffen weinigen hoe bedreigend deze crisis voor de wereldvrede is geweest. Net als in de Koreaanse oorlog dreigde dus ook begin jaren '90 een gewapend conflict tussen de Verenigde Staten en China. Want waarom zou China zich ditmaal afzijdig hebben gehouden? En China was inmiddels een kernmacht! Ook is het de vraag of Rusland onder Jeltsin bij een Amerikaanse aanval op Noord-Korea neutraal was gebleven.

Na enkele bange weken streek op het Witte Huis een onverwachte vredesduif neer, met een al even onverwachte olijftak. Oud-president Jimmy Carter rapporteerde zijn ambtsopvolger en partijgenoot Clinton het resultaat van zijn vredesmissie naar Pyongyang, die hij op eigen gezag had ondernomen. Hij had Kim Il Sung bereid gevonden IAEA-inspecties in Yongbyon te accepteren. Ook was Pyongyang, aldus Carter, bereid van de ontwikkeling van een kernwapen af te zien door de gewraakte drie kerninstallaties van sovjetmakelij te bevriezen en uiteindelijk te ontmantelen, in ruil voor nieuwe, ‘vreedzame’ kerncentrales van westerse makelij. Ook zouden de Verenigde Staten de te derven stroomopwekking (als gevolg van de bevriezing van Yongbyon) moeten compenseren. Washington maakte dankbaar gebruik van de opening die door de (ook binnen het Democratische kamp vaak verfoeide) vredesapostel Carter was bewerkstelligd. Op 21 oktober 1994 parafeerden de jonge Amerikaanse onderhandelaar Bob Galucci en zijn tegenvoeter Kang So Ju het *Agreed Framework*.

Het *Agreed Framework* en de rol van KEDO

In het *Agreed Framework* legden de Verenigde Staten en de DPRK zich in 1994 vast op het zetten van een reeks stappen, waarbij het zetten van iedere stap voorwaarde was voor het zetten van de volgende stap. Noord-Korea wilde niet verder gaan dan deze behoudzame, niet-bindende formule. Toch mag het *Agreed Framework* als een doorbraak worden beschouwd, gezien de hang van Noord-Korea naar politiek isolement na de Koude Oorlog en het feit dat beide partijen géén diplomatieke betrekkingen onderhouden.²

Het *Agreed Framework* behelst een serie afspraken over nucleaire non-proliferatie (in het bijzonder naking door Noord-Korea van zijn verplichtingen krachtens het NPV) en stelt normalisering van de bilaterale betrekkingen in het vooruitzicht. Het opmerkelijkste element van het *Agreed Framework* is dat Noord-Korea twee krachtige zg. licht-waterreactoren (LWR) van het Westen zal krijgen. Dit type reactor leent zich hoegenaamd niet voor productie van

plutonium. In ruil hiervoor is het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma stopgezet. Na oplevering en overdracht van de nieuwe reactoren zullen de gewraakte installaties van sovjetmakelij zelfs ontmanteld worden. Aangezien bevrozing van de oude reactoren tot verminderde energieproductie leidt, wordt ter compensatie jaarlijks 500.000 ton stookolie naar Noord-Korea verscheept.

Voor de uitvoering van het LWR-project werd op 9 maart 1995 de *Korean Peninsula Energy Development Organization* (KEDO) opgericht, met zetel in New York.³ Naast de Verenigde Staten maakten ook Zuid-Korea en Japan deel uit van KEDO. Een opmerkelijke stap voor landen die geen diplomatieke betrekkingen met Noord-Korea onderhielden. In 1997 trad ook de Europese Unie tot KEDO toe. Hiermee werd de financiële basis van het geldverslindende project verstevigd.⁴ Vele andere landen steunen KEDO politiek en financieel.⁵ Noord-Korea maakt zelf geen deel uit van het consortium, maar het heeft zich verplicht tot een (bescheiden) inbreng.⁶

Volgens Washington leeft Noord-Korea de afspraken van 1994 na.⁷ De bevrozing van de installaties te Yongbyon is compleet en staat onder IAEA-toezicht.⁸ Volgens Pyongyang houden juist de Verenigde Staten zich echter *niet* aan de afspraken. Weliswaar levert KEDO jaarlijks de overeengekomen hoeveelheid stookolie, maar de bouw van de twee reactoren ligt ver achter op schema. De in het akkoord van 1994 vermelde *target date* van 2003 kan al niet meer worden gehaald, een feit waarvan Pyongyang pas in 2002 officieel op de hoogte is gesteld. De Noord-Koreanen hebben schadeloosstelling van de Verenigde Staten geëist.

Dat het LWR-project vertraging heeft opgelopen, ligt primair aan de vele veiligheidsincidenten in de regio, zoals de lancering in 1998 van een Noord-Koreaanse proefraket.⁹ Maar ook binnen KEDO is eendeloos onderhandeld over de financiële bijdragen. Zo kwamen Japan en Zuid-Korea met de voor de overige twee leden, de Verenigde Staten en de Europese Unie, onaangename verrassing dat hun bijdragen voor het LWR-project uit *leningen* in plaats van *giften* zouden bestaan. Een andere netelige kwestie is dat veel toeleveranciers voor het project vérgaande vrijwaring eisen tegen aansprakelijkheid in geval van een kernramp. Ook wil KEDO dat Noord-Korea toetreedt tot bepaalde internationale conventies op het gebied van nucleaire aansprakelijkheid, iets waar Pyongyang grote moeite mee heeft. Misschien wel de grootste complicatie is dat Noord-Korea in de toekomst zowel bediener (*operator*) als toezichthouder (*regulator*) van de reactoren moet worden. Hiervoor zullen met buitenlandse hulp technische opleidingen en zelfs herstructurering van de energie-autoriteiten nodig zijn, iets

waar het *juche*-beginsel niet echt ruimte voor laat.

Vredeskansen

Het *Agreed Framework* en de bij KEDO aangesloten landen streven 'peace and stability' in het gebied na. Toch is bijna tien jaar na de crisis van 1993 en zeven jaar na de oprichting van KEDO de vrede op het Koreaans schiereiland nog niet in zicht. Dit ligt noch aan het Framework noch aan KEDO, maar aan het politiek isolement van Noord-Korea. Pogingen van landen als de Verenigde Staten, Japan en Zuid-Korea tot normalisering van betrekkingen (of zelfs maar *détente*) met Pyongyang hebben tot voor kort weinig tastbaars opgeleverd buiten moeizame besprekingen en, in het geval van de 'inter-Koreaanse dialoog', sporadische gezinsherenigingen onder auspiciën van het Rode Kruis. Wel heeft Noord-Korea sinds de Top van Pyongyang van 15 juni 2000 betrekkingen aangeknoopt met de EU en enkele landen die KEDO steunen, zoals Canada, Nieuw-Zeeland en Australië.¹⁰ Deze ontwikkeling heeft echter geen aanwijsbare steun aan het vredesproces opgeleverd.

Wat is er nodig voor het slagen van het vredesproces? In ieder geval meer dan het *Agreed Framework*. Waar het de Verenigde Staten in 1994 om ging, was non-proliferatie van kernwapens. De conditionaliteit verbonden aan KEDO's activiteiten was – en is – gericht op het wegnemen van nucleaire dreiging. Dit doel is bereikt. Noord-Korea heeft zich immers aan de bevrozing van zijn kernwapenprogramma gehouden. Dat deze stap omkeerbaar is – iets waaraan Pyongyang de Verenigde Staten herhaaldelijk herinnert – doet aan de merites van het akkoord van 1994 niets af.

Maar voor de herintreding van Noord-Korea in de wereldorde is meer nodig: vreedzaam samenleven met Zuid-Korea; afzien van de export van draagraketten en van ander gedrag dat de internationale veiligheid bedreigt; en respect voor de mensenrechten. Noord-Korea wekt de indruk over sommige van deze onderwerpen te willen onderhandelen, maar het verbindt daaraan voorwaarden die voor het Westen onaanvaardbaar zijn, zoals de terugtrekking van Amerikaanse grondtroepen uit Zuid-Korea.¹¹

Rol van de Verenigde Staten

Om historische en geopolitieke redenen (die hier kortheidshalve niet worden vermeld) heeft Amerika de sleutel in handen van het vredesproces. Iedere vooruitgang in de besprekingen met Zuid-Korea en met Japan hangt daardoor af van toenadering tussen Noord-Korea en de Verenigde Staten. Andere landen blijken niet in staat of niet bereid een doorslaggevend rol te spelen.

Tussen Noord- en Zuid-Korea verloopt de dialoog met horten en stoten. Het baanbrekend bezoek aan de Noord-Koreaanse hoofdstad Pyongyang van de Zuid-Koreaanse president, Nobelprijswinnaar voor de Vrede Kim Dae Jung, op 15 juni 2000 is niet beantwoord door een tegenbezoek van zijn Noord-Koreaanse tegenvoeter Kim Jong Il. De topontmoeting was veelbelovend, maar van de gemaakte voornemens is nog bitter weinig terechtgekomen. De recente spectaculaire Noord-Zuid voetbalwedstrijd en vooral het akkoord over de afbouw van de spoorlijn door de DMZ heen duiden hopelijk op een kentering, maar Koreaanse schijn bedriegt. Pogingen tot normalisering van de betrekkingen tussen Noord-Korea en Japan bleven tot vorige maand stranden in historische kwesties als de ontvoering van Japanse burgers in de jaren '80. Het verrassende initiatief van premier Koizumi tot een bezoek aan Pyongyang in september 2002 en de Noord-Koreaanse bekentenissen van de ontvoeringen kunnen een verandering inluiden, maar de (Noord-)Koreaanse wrok jegens de voormalige bezetter is zelfs na een halve eeuw nog groot. Noord-Korea's burens China en Rusland ten slotte hebben tegenwoordig meer belangstelling voor goede (handels-) betrekkingen met het geïndustrialiseerde Zuiden dan met hun verpauperde voormalige kameraden in het Noorden.

Rest de vraag of de Verenigde Staten echt zaken willen doen met Noord-Korea. President Bush ziet Noord-Korea immers als een onderdeel van een internationale samenzwering.¹² Washington is inmiddels weer bereid tot praten, maar het heeft duidelijk minder vertrouwen in Pyongyang dan de regering van Clinton. Het lijkt aannemelijk dat de Bush-administratie, een enkele havik als John Bolton daargelaten, wel degelijk een vreedzame oplossing van het probleem Noord-Korea nastreeft, al was het maar om de handen vrij te hebben voor de grotere uitdaging Irak.

Wat dienen deze besprekingen na te streven? Er tekenen zich drie thema's af: *non-proliferatie*, de betrekkingen tussen Noord- en Zuid-Korea en de *mensrechten*.

Op het gebied van *non-proliferatie* dient het *Agreed Framework* te worden bevestigd. Vervolging en overdracht van de twee kernreactoren door KEDO kunnen namelijk pas plaatsvinden wanneer Noord-Korea eenmaal de IAEA-inspecties toelaat en de IAEA-inspecteurs tot geruststellende conclusies komen over wat Pyongyang met het vóór 1994 geproduceerde plutonium heeft gedaan. Voorts dient het *Agreed Framework* te worden aangevuld door afspraken over de ontwikkeling en uitvoer van draagraketten. Deze worden door Pyongyang voor goed geld geleverd aan landen als Pakistan, Iran en Libië. Dit is op zich zelf een legitieme commerciële activiteit, maar vanuit het perspec-

tief van de strijd tegen internationaal terrorisme vormt het een ernstige bedreiging. Het huidige moratorium op Noord-Koreaanse testlanceringen, dat eind 2003 [?] afloopt, zou moeten worden verlengd.

Het tweede thema is de *militaire bedreiging van Zuid-Korea*. Door zijn buitenproportionele conventionele dreiging houdt Noord-Korea een wurggreep op het Zuiden. Seoul met zijn 11 miljoen inwoners ligt binnen het schootsveld van de noordelijke veldartillerie. Het communistische 'Koreaanse Volksleger' (KPA) is qua omvang het vijfde staande leger ter wereld.¹³

Ten slotte zijn er de schrijnende *humane en humanitaire problemen* in Noord-Korea. Politieke vrijheden bestaan daar niet. Onderdrukking en hongersnood hebben honderdduizenden vluchtelingen het land uit gedreven, de Chinese grens over. Noord-Korea kan zijn eigen bevolking niet voeden. Tussen 1996 en 1999 kwamen volgens zijn eigen officiële statistieken 220.000 inwoners om van de hongersnood. De onder internationale hulporganisaties levende consensus is dat er ruim twee miljoen slachtoffers vielen, bijna 10 procent van de bevolking. Een wereldrecord voor een land dat niet in (burger-)oorlog is. Dramatisch is ook dat door het staakt-het-vuren van 1953 talloze gezinnen verdeeld zijn geraakt. Normalisering van de betrekkingen tussen Noord-Korea en de internationale gemeenschap zou dan ook afhankelijk moeten worden gesteld van een onmiddellijke en genereuze regeling voor familiebezoeken over en weer.

Een *package deal* langs bovenstaande lijnen zal ook Noord-Korea iets moeten bieden. Hoge prioriteit voor Pyongyang geniet normalisering van zijn betrekkingen met de gehele internationale gemeenschap. De wegvallende opbrengst van de uitvoer van draagraketten kan worden gecompenseerd door brede internationale steun voor Noord-Korea's economisch herstel. De Verenigde Staten zullen daartoe hun veto op financiële steun van het IMF en de Wereldbank aan Noord-Korea moeten laten vallen en de DPRK schrappen van de lijst landen die volgens Washington internationaal terrorisme steunen.¹⁴ De belangrijkste potentiële donoren voor de wederopbouw van Noord-Korea zijn de Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie.

Veelal wordt aangenomen dat het regime van Kim Jong Il geïnteresseerd is in betere betrekkingen met het Westen. Het wordt daarin aangemoedigd door China, dat de Grote Leider vorig jaar een geheime rondleiding gaf door twee moderne Chinese steden. Kim getroost zich grote moeite iedere stap in de richting van economische liberalisering aan de bevolking uit te leggen zonder afbreuk te doen aan de *juche*-ideologie. Deze campagne vloeit niet voort uit zorg om beleidslegitimering maar dient om het Volksleger (KPA) in toom te houden. Want dat is volgens de

meeste Pyongyang-watchers dé reactionaire factor in het Noord-Koreaanse krachtenveld. Daar wordt het *juche*-beginsel tot in zijn uiterste consequenties aangehangen.

Conclusie

Op het eerste gezicht is de toestand op het Koreaanse schiereiland uitzichtloos. De precare veiligheidssituatie is statisch sinds een halve eeuw. De dreiging van een nieuw conflict blijft aanwezig. Het wegvallen van de sovjetvoogdij over Noord-Korea heeft de ontvlambaarheid van de regio vergroot en economische desintegratie teweeggebracht. Het aantreden van Kim Jong Il in 1993 heeft evenmin geleid tot afgenomen bedreiging van Zuid-Korea. Het regime vertrouwt onverminderd op onderdrukking om zich in eigen land, en op massavernietigingswapens om zich in de wereld staande te houden. Het slaat bovendien munt uit dergelijke wapens door ook andere landen ervan te voorzien.

Daartegenover staat dat de wapenstilstand langs de meest bewaakte bestandslijn ter wereld al een halve eeuw standhoudt. Grote en minder grote crises zijn bezworen. Het *Agreed Framework* is er vooralsnog in geslaagd Noord-Korea ervan te weerhouden een kernwapenmacht te worden. Hoewel dit akkoord geen bindende overeenkomst is, wordt het door beide partijen nageleefd. Er zijn hoopgevende contacten tussen Noord-Korea en het IAEA. Er tekenen zich verbeteringen af in de betrekkingen tussen Pyongyang en zijn belangrijkste tegenpolen: de Verenigde Staten, Japan en Zuid-Korea, sinds de Top van Pyongyang. De internationale gemeenschap houdt de gelederen vooralsnog gesloten door aan te sluiten bij het Zuid-Koreaanse *sunshine*-beleid.

Er liggen dus kansen, maar het valt niet te voorspellen of Kim Jong Il deze wil benutten. Het valt zelfs te betwijfelen of hij het kan, zo hij het wil. Hoe sterk is de greep van het Volksleger op zijn leiderschap? Veel alternatieven heeft hij niet. Het lijkt buigen of barsten te worden. De door Nobelprijswinnaar en nu nog president van Zuid-Korea, Kim Dae Jung, uitgestoken hand kan de andere Kim nu nog grijpen.

Het meest hoopgevend scenario is de zg. *soft landing*. In deze visie kruipt het Kluizenaarsrijk geleidelijk uit zijn isolement, allereerst door geleidelijk marktwerking toe te staan, naar Chinees voorbeeld. Indien Noord-Korea zijn beleid van 'blaffen maar niet bijten' handhaaft, kan het toegang verwerven tot internationale financiering voor de rehabilitatie van zijn economie. Door aan deze steun de nodige politieke voorwaarden te blijven hechten, zoals op het gebied van mensenrechten, kan het Westen op zijn beurt dit eigenzinnige land helpen geleidelijk terug te

keren in de dampkring van de economische en politieke realiteit en van de menselijke waardigheid. En dan maar afwachten of de ideologische hitteschilden van de DPRK tegen *soft landing* bestand zijn. ■

Noten

- 1 In Hyangsan, een uur rijden ten noorden van de hoofdstad Pyongyang, is een museum gewijd aan Kim, waarin de geschenken van bezoekende buitenlandse staatshoofden aan Kim zijn uitgesteld. Het gebouw is vijf verdiepingen hoog en telt 65 koele zalen. De persoonlijkheidscultus die Kim zich in navolging van Stalin liet aanleunen, werd voortgezet na zijn dood. Voor het gewone volk – en daartoe wordt in een Volksrepubliek iedereen gerekend – is Kim Il Sung ook nu nog de Vader des Vaderlands. Pas na jaren mocht zijn zoon en opvolger Kim Jong Il eenzelfde bewieroking ten deel vallen. In publieke gebouwen zowel als privé-huizen nemen foto's van beide leiders dan ook een voorname plaats in.
- 2 Het *Agreed Framework* is daarom door geen van beide partijen geratificeerd.
- 3 Voor uitgebreide informatie over KEDO: zie www.kedo.org.
- 4 Dat de drie grootste economieën van de wereld zich achter KEDO hebben geschaard, is geen overbodige luxe, gezien de kosten van het LWR-project. De geschatte kosten van de twee lichtwater-reactoren van elk 1000 megawatt bedragen officieel al 4,6 miljard dollar en ze zullen naar verwachting nog een stuk hoger uitvallen. De levering van de stookolie kost thans zo'n 90 miljoen dollar per jaar. De begroting van het KEDO-secretariaat in New York, met zo'n veertig medewerkers, is nog eens 18 miljoen dollar per jaar.
- 5 De zg. *Executive Board* van KEDO bestaat uit: de Verenigde Staten, Japan, Zuid-Korea en de Europese Unie. Algemeen lid van KEDO zijn: Australië, Argentinië, Canada, Chili, Indonesië, Nieuw-Zeeland, Polen, de Tsjechische Republiek en Oezbekistan. Zie de KEDO website voor financiële bijdragen van overige landen (www.kedo.org).
- 6 Het zg. *Supply Agreement* van 1998 tussen KEDO en de DPRK.
- 7 Bijvoorbeeld George Tenet, directeur CIA, op 6 februari 2002 voor het Congres. Het Congres stemt jaarlijks in met de betalingen voor de stookolie voor Noord-Korea, mits door de Administratie wordt 'aangetoond' dat Pyongyang zich houdt aan het *Agreed Framework*. Ook de regering-Bush vroeg in het najaar van 2001 om fondsen-toewijzing, ondanks haar kritische houding ten opzichte van het regime in Pyongyang.
- 8 Het International Atoomenergieagentschap te Wenen.
- 9 Deze vloog – volgens Pyongyang per abuis – over Japan heen, hetgeen daar begrijpelijke consternatie veroorzaakte. Tokio schortte onmiddellijk zijn betalingen aan het LWR-project op. Ook de (vele letterlijke en figuurlijke) aanvaringen tussen Noord- en Zuid-Korea hebben de bereidheid van de Zuid-Koreaanse belastingbetalers de verarmde noorderburen te helpen niet vergroot. Herhaaldelijk worden Noord-Koreaanse vaartuigen waargenomen in Zuid-Koreaanse wateren. In het gunstigste geval drijft de Zuid-Koreaanse marine de overtreders terug ten noorden van de bestandslijn van 1953. Soms ook draaien deze incidenten uit op een schietpartij, waarbij de slecht bewapende communisten het onderspit plegen te delven.

- 10 Met Zweden, Finland en Oostenrijk onderhield Noord-Korea al officiële contacten vóór de toetreding van deze landen tot de Europese Unie.
- 11 37.000 man, grotendeels geleverd in de hoofdstad Seoul.
- 12 *State of the Union*, januari 2002.
- 13 Het straatarme land besteedt officieel jaarlijks meer dan 14% van zijn begroting aan defensie; volgens het *World Fact Book* van de CIA van 2001 zelfs tussen 25 en 33 %.
- 14 Dat Noord-Korea daar nog op staat, is ongegrond. Het land heeft zich sinds 1988 niet meer aan terreurdaden schuldig gemaakt en is onlangs – onder Europese druk – toegetreden tot diverse verdragen over terrorismebestrijding.

Over de auteur

MR M.TH.VOGELAAR was van 1999-2002 directeur externe betrekkingen van de Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO) te New York.

POSTSCRIPTUM

Na het schrijven van bovenstaand artikel heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan: het spectaculaire bezoek van premier Koizumi aan Kim Il Jong op 17 september jl. Of deze topontmoeting een doorbraak zal blijken, moet worden afgewacht. Wel biedt het resultaat interessante perspectieven voor beide 'partijen'. Voor Noord-Korea op omvangrijke Japanse hulpprogramma's en op meer belangstelling van de zijde van de Verenigde Staten voor normalisering van de bilaterale betrekkingen. Voor de internationale gemeenschap, omdat Koizumi toezeggingen heeft verkregen over verlenging van het moratorium op testlanceringen van Noord-Koreaanse raketten en over toelating van IAEA-inspecteurs. Het gaat hier echter om toezeggingen die te allen tijde door de Grote Leider kunnen worden herroepen.

Voorts heeft Noord-Korea in augustus enkele verrassende economische hervormingen doorgevoerd, zoals het loslaten van het systeem van voedselrantsoeneringen. De zwaar gesubsidieerde prijs voor

rijst werd losgelaten en veel inkomens zijn drastisch verhoogd. Dit betekent nog geen liberalisering, maar duidt erop dat Kim iets van zijn geheime studiebezoeken aan China heeft geleerd.

Ten slotte valt op dat plannen voor regionale samenwerking steeds vaster vormen krijgen. De laatste hand wordt gelegd aan een spoorverbinding tussen Noord- en Zuid-Korea. Hierdoor kunnen in de toekomst via Rusland goederen worden vervoerd tussen Zuid-Korea en Europa. Noord-Korea zal hiervan profiteren. Ook aansluiting van Noord-Korea op het elektrisch net van Rusland en het aanleggen van een gaspijpleiding vanuit Siberië naar het Koreaanse schiereiland hebben de serieuze belangstelling van alle betrokken landen. De 10 miljard dollar die Tokio naar verluidt over heeft voor normalisering van zijn betrekkingen met Pyongyang, kunnen hier goed van pas komen.

M.Th. Vogelaar, 20 september 2002

Australië en de Volksrepubliek China

JEROEN BULT

Aversie, genegenheid, distantie

DIT JAAR VIENEN AUSTRALIË EN DE VOLKSREPUBLIC CHINA het dertigjarig jubileum van hun diplomatieke betrekkingen. De officieuze banden en de wederzijdse beeldvorming zijn echter veel ouder. Halverwege de 19de eeuw arriveerden de eerste Chinese immigranten in Australië om te werken in de goudmijnen. Later zouden zij zich ook met handel en landbouw bezighouden. Hun komst riep buitengewoon vijandige reacties op bij de bevolking van Europese origine; de Chinezen werden nog lange tijd ronduit racistisch bejegend. Ook de anti-Europese Boxersopstand in China (1900) en de groei van het anti-Aziatische sentiment als zodanig (een gevolg van de opkomst van Japan als militaire mogendheid) bepaalden tot ver in de jaren dertig de perceptie van China. Dit beeld werd eind jaren dertig na het brute Japanse optreden in China enigszins bijgesteld; Australië ging in 1941 betrekkingen aan met de regering van Tjiang Kai-sjek, bondgenoot in de strijd tegen Japan. De in 1949 door Mao Zedong geproclameerde Volksrepubliek werd echter als een grote bedreiging en als opstap naar communistische wereldheerschappij ervaren. In de jaren vijftig en zestig hielden de achtereenvolgende conservatieve regeringen vast aan een strikt pro-Amerikaans en fel anti-communistisch buitenlands beleid, dat naadloos aansloot bij de Amerikaanse *Containment Doctrine*.¹

Diplomatieke betrekkingen: warme gevoelens en teleurstelling

Eén van de eerste stappen van de regering van de *Labor Party* was de *erkenning van de Volksrepubliek China* in december 1972. *Labor* maakte zich al in de jaren vijftig sterk voor het aangaan van diplomatieke betrekkingen en nam dit streven in 1957 ook in het beginselprogramma op. In de optiek van partijleider Whitlam, daarin gesteund door vele prominente wetenschapslieden en journalisten, was het beeld van de Volksrepubliek hopeeloos gedateerd en de *containment*-doctrine een anachronisme; China was nooit expansie-oorlogen begonnen en de hevig opgelopen spanningen met de Sovjetunie hadden aangetoond dat er van één communistisch blok al helemaal geen sprake was.

Whitlams historische stap was kenmerkend voor de

progressieve, minder op Amerika en meer op Oost-Azië georiënteerde buitenlandse politiek die Australië onder zijn regering zou gaan voeren en hing ook nauw samen met de vervanging van de *White Australia Policy* door een soepeler houding jegens Aziatische immigranten.²

Een welhaast euforische stemming voerde de bovenaan in de eerste jaren van de officiële betrekkingen. Ook nadat Whitlam in november 1975 door de liberale Malcolm Fraser was opgevolgd, bleef optimisme vanzelfsprekend. De regering-Fraser beschouwde Peking als nuttige bondgenoot – de premier bezocht Peking nog eerder dan Washington – tegen de supermogendheid die haar invloed naar het zuiden en zuidoosten poogde uit te breiden: de Sovjetunie.³ De banden werden in het kader van dit verondersteld gezamenlijk strategisch belang geïntensiveerd, wat werd bezegeld door de oprichting van de *Australia China Council* in 1978. In 1983 nam *Labor* onder aanvoering van Bob Hawke de macht weer over. De betrekkingen met China, dat met Hu Yaobang en Zhao Ziyang een hervormingsgezinde koers insloeg, werden verder aangehaald. In Australië ontstond zowaar het beeld dat China zich tot een kapitalistisch en – als logische volgende stap – democratisch land aan het ontwikkelen was.

Des te groter was de dreun die dit positieve beeld op 3 juni 1989 te verduren kreeg, toen legereenheden de studentenrevolte op het Tiananmen Plein uiterst gewelddadig beëindigden, nota bene op instigatie van de alom geprezen Deng Xiaoping. De regering-Hawke veroordeelde dit wrede optreden en de daarop volgende verslechtering der mensenrechtensituatie en stelde bescheiden sancties in. Het drong nu tot veel Australische politici, intellectuelen en andere *opinion leaders* door dat zij het repressieve karakter van het regime in Peking hadden gebagatelliseerd.⁴ Na normalisering van de betrekkingen in 1991 waren deze nooit meer zo innig als vóór 1989.

De regering-Keating: pragmatisme en optimisme

In december 1991 werd de oververmoeide Hawke aan de kant geschoven door de ambitieuze minister van financiën Paul Keating. De nieuwe premier en zijn

minister van buitenlandse zaken, Gareth Evans, wensten de band met China weer te verstevigen. Dit voornemen kan slechts als integraal onderdeel van de strategie van *cooperative security* worden gezien. Deze behelsde de integratie van Australië in een solide Oost-Aziatische veiligheidsstructuur, die (potentiële) interstatelijke conflicten zou pacificeren en een degelijk alternatief zou bieden voor de politiek-militaire rol van de Verenigde Staten in de regio, die sedert het einde van de Koude Oorlog aan betekenis had ingeboet. De voornaamste taak voor Australië zou zijn een constructieve bijdrage te leveren aan een multilateraal netwerk, waarin preventieve diplomatie en dialogen op allerlei beleidsterreinen centraal zouden staan.⁵ Australië's toekomst zou in steeds grotere mate worden bepaald door een *enmeshment* met het nabij gelegen Oost-Azië, met zijn snel groeiende economieën. Dit gegeven en het stijgende percentage immigranten uit Aziatische landen moesten tot grondige bezinning leiden op de nationale identiteit, die nog altijd te zeer tegen de Angelsaksische wereld aanleunde.

In dit concept waren Indonesië en de ASEAN de belangrijkste ijkpunten, maar gezien de krachtige economische opmars die het land doormaakte en zijn onvermijdelijke ontwikkeling tot een supermogendheid, werd China een sleutelpositie toebedacht. China's weg naar het kapitalisme moest verder worden aangemoedigd; Keating startte zelfs een lobby in Washington om de regering-Clinton aan te sporen China de status van *Most Favored Nation* toe te kennen.⁶

Toch was er geen sprake van onverdeeld enthousiasme. Zou China als economische en militaire mogendheid van betekenis geen gevaar voor de nationale veiligheid van Australië betekenen? Onderschatte Keating de grote sociaal-economische problemen waarmee China te kampen kon krijgen niet? Sommigen legden, in navolging van de politicoloog Huntington, de nadruk op de te grote cultuurverschillen. Huntington uitte in zijn klassieke werk *The Clash of Civilizations* forse kritiek op het streven van Keating en Evans Australië tot integraal onderdeel van de Aziatische waardengemeenschap te maken. Australië kon zijn Westerse wortels simpelweg niet verloochenen.⁸ Ook wees menig commentator op de onzekere internationaal-politieke situatie na het einde van de Koude Oorlog. Zou China, dat zijn defensiebudget jaarlijks met 10% verhoogde, de verleiding kunnen weerstaan dit machtsvacuüm uit te buiten?

Keating probeerde zijn critici van repliek te dienen. China zou hoe dan ook het machtigste land van Azië worden en zou zodoende een sleutelrol vervullen in de veiligheid van de regio. Derhalve kon Australië deze onafwendbare ontwikkeling maar het beste zelf sturen door China de helpende hand te reiken en het land in te kapselen in samenwerkingsverbanden, zoals de *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC).⁹ De *opinion leaders*

zouden evenwel sterk verdeeld blijven over nut en noodzaak van een dieper engagement met Oost-Azië en China.

De regering-Howard: zakelijkheid

De conservatieve oppositie maakte er geen geheim van weinig heil te verwachten van de politiek van Keating en Evans en hun doctrine van *Cooperative Security*. Toen de *Liberal Party* en de *National Party* op 2 maart 1996 de verkiezingen wonnen en John Howard als nieuwe premier aantrad, werd de steven direct gewend. Voortaan zou de nadruk in het Australisch buitenlands en veiligheidsbeleid weer komen te liggen op hechte samenwerking met de meest natuurlijke bondgenoot, de Verenigde Staten. De regering-Howard wenste de relatie met Oost-Azië op peil te houden, maar zij zou niet langer het allesbepalend paradigma zijn.¹⁰

De betrekkingen met China werden direct op de proef gesteld. Het regime in Peking probeerde in maart 1996 de verkiezingen op Taiwan, in zijn ogen een afvalprovincie, te beïnvloeden via grootschalige militaire oefeningen in de Straat van Taiwan. De net ingezworen minister van buitenlandse zaken, Alexander Downer, uitte zijn bezorgdheid hierover aan de Chinese ambassadeur Hua Junduo. Hij gaf de diplomaat te kennen dat Australië de harde opstelling van de Verenigde Staten, die vliegdekschepen naar de Straat zonden, ondersteunde. Hua antwoordde dat de kwestie een intern-Chinese aangelegenheid was, waarmee derde mogendheden zich beter niet konden bemoeien. Korte tijd later diende de burgemeester van de Taiwanese hoofdstad Taipei een visumaanvraag in om een conferentie met collega's uit de *Pacific* te kunnen bijwonen in Brisbane. Downer zag geen reden het visum te weigeren. Een aangekondigd bezoek van de Dalai Lama, de geestelijk leider van het door China onderdrukte Tibet, in september deed de spanningen verder oplopen. Downer verklaarde bereid te zijn hem te ontvangen. Protesten van ambassadeur Hua mochten niet baten: 'we make the judgements about the people we meet here in Australia; ambassadors do not make those judgements for us.'¹¹

Begin juni 1996 voerde China een kernproef uit in het testgebied Lop Nor. Downer had de ambassadeur opnieuw op het matje geroepen, toen al in mei het gerucht de ronde ging dat China een dergelijke intentie had. Premier Howard reageerde furieus dat China zich dus niets van de waarschuwingen had aangetrokken. In de nadagen van de regering-Keating was de relatie al onder druk gekomen door twee proeven. Keating, die evenmin te spreken was over de door Frankrijk hervatte proeven op het Atol Mururoa, verweet China roekeloosheid, daar het het verkeerde voorbeeld gaf aan andere staten met nucleaire ambities en het de geloofwaardigheid van het *Non Proliferation Treaty* zou ondermijnen.¹²

De betrekkingen waren in 1996 op een dieptepunt beland. China maakte duidelijk de militaire samenwerking tussen de Verenigde Staten en Australië, bezegeld door een bezoek van president Clinton aan Canberra, te wantrouwen en deze als herleving van het *containment*-tijdperk te interpreteren.¹³ Howard beseftte dat hij, gezien de grote economische belangen, zich geen al te grote verwijdering van Oost-Azië kon veroorloven en ondernam pogingen de relatie met China in een rustiger vaarwater te brengen. Zo sprak hij in de marge van de APEC-top in Manilla in november 1996 uitgebreid met de Chinese president Jiang Zemin en bracht hij in maart 1997 een officieel bezoek aan Peking. De aanbevelingen in het in augustus 1997 verschenen *White Paper* over de toekomst van de Australische buitenlandse (en handels-) politiek sloten goed aan op de meer gematigde koers die Howard wenste in te slaan.¹⁴ De conclusies van dit boekwerk grepen voor een deel terug op Gareth Evans' *cooperative security*, met als voornaamste verschil de nadruk op het belang van een blijvende hoofdrol voor de Verenigde Staten. Washington en Peking moesten beide als belangrijke partners worden gezien. Het helpen voorkomen van spanningen tussen deze twee zou voor Australië een gewichtige opgave zijn.

Van korte-termijnsuccessen naar structurele vervreemding

Howard leek in zijn opzet te slagen. De relatie met de Volksrepubliek was ontdaan van grote spanningen en zou voortaan worden gekenmerkt door nuchterheid en zakelijkheid.¹⁵ Op het gevoelige terrein van de mensenrechten kwam een voorzichtige dialoog op gang; in augustus 1997 hield een bilaterale *ad hoc*-werkgroep een eerste bijeenkomst in Peking.¹⁶ In 1999 namen de contacten verder toe. In mei bezocht minister van defensie John Moore China, gevolgd door Downer in juli. Het bezoek van president Jiang aan Australië in september 1999 vormde aanleiding voor tal van nieuwe verdragen, bijvoorbeeld op het gebied van energie en criminaliteitsbestrijding. Afsproken werd jaarlijks een topontmoeting tussen de Australische premier en de Chinese president dan wel premier te arrangeren. Ook bleef Australië het Chinese streven lid te worden van de *World Trade Organization* (WTO) steunen.

Maar het groeiend optimisme was al te voorbarig. De economische crisis die Oost-Azië vanaf juli 1997 teisterde, leidde tot een structurele verandering van de relatie tussen Australië en zijn Aziatische burens. Deze namen het de regering-Howard bijzonder kwalijk dat zij de Westerse vrije-markteconomie en dito liberaal-democratische waarden expliciet aanpreeps als enige manier om de crisis te boven te komen (Howard noemde Australië 'the strong man of Asia'). De ASEAN-landen, China, Japan en Zuid-Korea richtten eind 1999 in Manilla een nieuw

samenwerkingsverband op, *ASEAN plus Three*. Australië en de Verenigde Staten, die zich te arrogant zouden hebben opgesteld, werden niet uitgenodigd. Het wantrouwen jegens de Westerse *Pacific*-mogendheden, dat in de Aziatische staten onderhuids altijd was blijven sluimeren, kwam duidelijk aan de oppervlakte. In het geval van Australië telde in hun ogen nog eens extra zwaar dat Howard nooit werkelijk krachtig afstand had genomen van de anti-Aziatische uitlatingen van Pauline Hanson, de leider van de xenofobe *One Nation Party*, en dat Howard zich door de interventie in Oost-Timor in 1999 als een 'imperialistische hulpsheriff' van de Verenigde Staten had geprofileerd. APEC, de belangrijkste schakel in de *cooperative security*, had door de crisis sterk aan betekenis ingeboet. De Australisch-Chinese betrekkingen verslechterden niet ernstig als gevolg van deze ontwikkeling, maar Australië zou van Oost-Azië vervreemden en stilaan de banden met Amerika intensiveren, hetgeen China immer met argwaan bekeek. Het zou zich niet beijveren voor toenadering tussen *ASEAN plus Three* en Canberra.¹⁷ China verzette zich niet tegen nieuwe initiatieven van Indonesië en Maleisië om Australië uit te sluiten.

De twee landen namen nadien ook in politiek-militair opzicht een meer kritisch-afstandelijke houding jegens elkaar in acht. China kreeg relatief weinig aandacht toebedeeld – de Amerikanen des te meer – in het in december 2000 verschenen witboek over de toekomst van het defensiebeleid.¹⁸ In juli had China de Australische steun voor de bouw van een *National Missile Defense*-systeem door de Amerikanen, dat het als aantasting van het mondiale machtsevenwicht beschouwt, in scherpe bewoordingen afgekeurd.¹⁹ Aangezien de nieuwe president George W. Bush zich een nog groter voorstander van NMD had betoond, vreesden velen dat een door premier Howard zo vurig gewenste vrijhandelsovereenkomst met Washington (de *Labor*-oppositie gaf de voorkeur aan een akkoord met China) Australië tot een gevangene van de Amerikaanse politiek zou maken, met alle consequenties voor de verstandhouding met Oost-Azië van dien. Minister van Handel Tim Fischer had al laten doorschemeren dat Australië wel eens serieus betrokken zou kunnen raken bij een conflict tussen China en Taiwan.²⁰

Premier Howard werd de meest toegewijde bondgenoot van de regering-Bush in de regio; hij volhardde in zijn steun aan het anti-raketschild, steunde de Verenigde Staten in april 2001 tijdens de confrontaties met China over het aldaar gelande Amerikaanse spionagevliegtuig en de verdediging van Taiwan tegen een eventuele Chinese aanval en haalde de militaire banden met Washington in juli 2001 verder aan. Het zal niet verbazen dat de relatie met Peking zodoende verder verslechterde.

Howard ging onvoorwaardelijk achter de Verenigde Staten staan na de aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon op 11 september 2001 en stelde in

oktober 1.500 troepen en militair materieel beschikbaar voor de *War on Terrorism*. Veel Aziatische landen hadden echter moeite met de bombardementen op Afghanistan. Howard maakte zijn komst naar de APEC-top in Shanghai die zelfde maand afhankelijk van de aanwezigheid van Bush, met wie hij overleg wilde voeren; de Aziatische leiders interesseerden hem kennelijk minder. Was het toeval dat de ASEAN-landen en China begin november in Brunei overeenkwamen zo spoedig mogelijk onderhandelingen over een vrijhandelszone te beginnen?

Ook in 2002 bleef de relatie gespannen. De Dalai Lama bracht in mei wederom een bezoek aan Australië. De Chinese reacties lieten niet lang op zich wachten, maar Howard kondigde aan de geestelijk leider van Tibet geen toestemming te geven een toespraak in het parlement te houden, opdat verdere ruzie met Peking zou worden voorkomen.²¹ China was evenmin te spreken over een gezamenlijk voorstel van Australië en Japan de trilaterale defensiesamenwerking met de Verenigde Staten te verbeteren.²² Het bezoek van Howard aan Peking in het kader van het dertigjarig jubileum van de diplomatieke betrekkingen, in mei, had een plichtmatig karakter en stond bovenal in het teken van het in de wacht slepen van een lucratief contract voor het Australische bedrijfsleven voor levering van vloeibaar gas aan China (die afspraak werd in augustus bezegeld). Van politieke toenadering is vooralsnog absoluut geen sprake. Integendeel: de Australische regering uitte in augustus ten overstaan van een delegatie onder leiding van vice-minister van buitenlandse zaken Wang Guangya harde kritiek op het Chinese mensenrechtenbeleid en steunt, in tegenstelling tot China, vol overtuiging de Amerikaanse plannen voor een *pre-emptive strike* op Irak.²³

Australië heeft de laatste twee jaar duidelijk gekozen voor een pro-Amerikaanse koers. Dit zal een blijvende bekoeling impliceren van de relatie met de Volksrepubliek, die van oudsher een diep wantrouwen koestert tegen een al te doortastende Amerikaanse Azië-politiek. Naar het zich laat aanzien zal de economische component van de betrekkingen prevaleren, gezien het feit dat deze voor beide staten van groot belang is; in politiek opzicht zullen zij distantie in acht blijven nemen, zeker zolang de conservatieve regering-Howard aan de macht is, en zullen zij hooguit streven naar een zakelijk beleid van handhaving van de *status quo*. En teneinde nieuwe teleurstellingen en wrijvingen te voorkomen, is dit wellicht niet eens zo'n onverstandige optie. Desalniettemin had men zich een feestelijker jubileum kunnen voorstellen. ■

Noten

1 S. Macintyre, *A Concise History of Australia*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, blz. 103-104 en 206; L. Strahan, *Australia's China. Changing Perceptions from the 1930s to the 1990s*, Cambridge:

- Cambridge University Press, 1996, blz. 18-20; R.W. Baker (red.), *The ANZUS States and their Region. Regional Policies of Australia, New Zealand and the United States*, Westport/Londen, 1994, blz. 10-12.
- 2 De regering-Whitlam erkende ook de DDR en Noord-Vietnam, kondigde de onafhankelijkheid van Papua Nieuw-Guinea aan en trok de Australische troepen uit Vietnam terug.
 - 3 Strahan, a.w. noot 1, blz. 295; Macintyre, a.w. noot 1, blz. 248.
 - 4 Zie Strahan, a.w. noot 1, blz. 302-312.
 - 5 Zie verder: J. Bult, 'De spagaat tussen geschiedenis en aardrijkskunde. Het buitenlands beleid van Australië', in: *Internationale Spectator*, november 2000, blz. 557-558.
 - 6 H.S. Albinsky, 'Responding to Asia-Pacific Human Rights Issues: Implications for Australian-American Relations', in: *Australian Journal of International Affairs*, vol. 50, no. 1, 1996, blz. 47-48.
 - 7 Strahan, a.w. noot 1, blz. 316.
 - 8 S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996, blz. 151-154.
 - 9 *Speech by Prime Minister Paul Keating*, Royal United Services Institute, Canberra, 22 september 1994.
 - 10 Bult, a.w. noot 5, blz. 558-559.
 - 11 C. Brown, 'Problems in Australian Foreign Policy: January-June 1996', in: *Australian Journal of Politics and History*, no. 3, 1996, blz. 335.
 - 12 *Peace and Disarmament News*, september 1995, blz. 4. De Chinese atoomproeven vonden plaats op 15 mei 1995 (kort na de afsluiting van een conferentie over de herziening en uitbreiding van het NPT) en 17 augustus 1995.
 - 13 *The Economist*, 23 november 1996, blz. 71. In juli 1996 kwamen de Verenigde Staten en Australië overeen meer gezamenlijke militaire oefeningen te houden.
 - 14 *In the National Interest. Australia's Foreign and Trade Policy* (White Paper), Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, 1997, blz. 63.
 - 15 'Change in Asia - An Australian Perspective'. Speech by Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, New York, 28 September 1999.
 - 16 Zie verder: 'Improving But...': Australia's Regional Dialogue on Human Rights', Parliament of Australia, Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, 29 June 1998.
 - 17 Zie ook: *The Australian*, 6 december 2000.
 - 18 *Defence 2000. Our Future Defence Force*, Ministry of Defence, Canberra, 2000, blz. 18 en 37-38.
 - 19 *Sydney Morning Herald*, 8 december 2000. De militaire basis Pine Gap bij Alice Springs zal een belangrijke ondersteunende rol voor NMD vervullen.
 - 20 *The Australian*, 20 december 2000.
 - 21 *New Zealand Herald*, 31 januari 2002; en *Sydney Morning Herald*, 12 maart 2002.
 - 22 *New Zealand Herald*, 2 mei 2002.
 - 23 *Sydney Morning Herald*, 19 juni en 15 augustus 2002.

Over de auteur

JEROEN BULT is historicus en publicist.

Gevolgen van '11 september' voor China's Centraal-Aziëbeleid

INGRID D'HOOGHE

DE STRIJD TEGEN HET TERRORISME HEEFT GELEID TOT uitgebreide Amerikaanse militaire aanwezigheid in Centraal-Azië, China's achtertuin. Washington heeft aangegeven dat de veiligheidssituatie in de regio het niet toelaat op korte termijn te vertrekken en daarmee worden China's plannen met Centraal-Azië flink onder druk gezet. China zag – en ziet – een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd in de regio, het enige omvangrijke gebied in China's periferie dat nog niet door de Amerikanen gedomineerd werd. Via het opbouwen van intensieve relaties met Rusland en de Centraal-Aziatische republieken, onder andere in het kader van de Shanghai Cooperation Organisation, streefde China ernaar een invloedssfeer te creëren aan zijn westelijke grenzen. Was deze strategie al ambitieus, '11 september' heeft verwezenlijking van deze plannen een stuk lastiger gemaakt.

Toen de Amerikaanse president George W. Bush de dag na de terroristische aanslagen in New York en Washington de Chinese president Jiang Zemin belde om China aan boord te vragen van de internationale coalitie tegen het internationale terrorisme, had Jiang weinig keuze. In het licht van de internationale morele druk en China's economische en technologische afhankelijkheid van de Verenigde Staten kon Jiang niet anders dan zich scharen aan Amerikaanse zijde. Voor het eerst in het bestaan van de Volksrepubliek koos China daarmee in een internationaal conflict de zijde van de Verenigde Staten tegen een ontwikkelingsland, Afghanistan, dat nota bene in de eigen regio ligt. China had weliswaar het nodige te winnen bij samenwerking in de strijd tegen het terrorisme, maar het was zich ook terdege bewust van de gevaren van Amerikaanse aanwezigheid in de eigen achtertuin.

De winst

De winst die China hiermee boekte was tweeledig. In de *eerste plaats* leidde samenwerking tot aanzienlijke verbetering van de relatie met de Verenigde Staten. De Chinees-Amerikaanse betrekkingen waren sinds het aantreden van Bush zeer moeizaam en ze werden in de

eerste helft van 2001 gekenmerkt door een reeks van incidenten, zoals de grote Amerikaanse wapenleverantie aan Taiwan en het conflict rondom een neergehaald Amerikaans spionagevliegtuig. Bestempelde Bush de Volksrepubliek China na zijn aantreden nog tot een 'strategische concurrent', na 11 september promoveerde China tot 'bondgenoot in de strijd tegen het terrorisme'.

In de *tweede plaats* zou de internationale strijd tegen het terrorisme de nodige voordelen opleveren voor China's strijd tegen 'terrorisme in eigen land', in het bijzonder het islamitisch separatisme in de Oeigoerse Autonome Regio Xinjiang, in China's noordwesten. Na de aanslagen haastte de Chinese Communistische Partij (CCP) zich diverse Chinese organisaties, met in de eerste plaats de separatistische bewegingen in Xinjiang, te brandmerken als 'terroristische groeperingen'. China hoopte dat de strijd tegen radicale islamitische bewegingen in Xinjiang deel uit zou kunnen maken van de strijd tegen terrorisme van de door de Verenigde Staten opgezette Internationale Coalitie. Vlak na 11 september 2001 sloeg Bush deze hoop snel de grond in toen hij duidelijk stelde dat 'de strijd tegen het terrorisme nooit als voorwendsel voor de onderdrukking van etnische minderheden zou kunnen dienen', maar eind augustus dit jaar hebben de Verenigde Staten besloten de Islamitische Beweging van Oost-Turkistan (de *East Turkestan Islamic Movement*) op de Amerikaanse lijst van terroristische organisaties te zetten (*New York Times*, 27 augustus 2002). Bovendien was het zeer voordelig voor Beijing dat het islamitisch radicalisme vlak over de grens een zware slag werd toegebracht. Niet alleen werd de Talibaan uitgeschakeld, maar ook de gevechtscapaciteiten van de Islamitische Beweging van Oezbekistan (IMU) werden door de Amerikaanse campagne aangetast. Beide organisaties steunden de separatisten in Xinjiang. Bovendien heeft China na 11 september, ongehinderd door buitenlandse kritiek en inmenging, zijn eigen strijd tegen het binnenlandse 'terrorisme' in Xinjiang kunnen intensiveren en heeft het in de weken na 11 september in grote getale troepen naar Xinjiang gestuurd.¹

De risico's

De risico's die Amerika's plannen voor actie in Centraal-Azië meebrachten, kregen óók meteen de volle aandacht. Begin oktober 2001 kwam tijdens een bijeenkomst van het Politburo van de CCP, het centrum van de macht in China, de vraag al aan de orde of Amerika een verborgen agenda had in Centraal-Azië.² Inmiddels steekt China zijn argwaan en onvrede over de Amerikaanse aanwezigheid in de regio niet meer onder stoelen of banken. Een Chinese politieke analist verwoordde China's zorgen als volgt: 'The entrance to Central Asia by the Americans functions as an important part of Washington's overall strategy of suppressing Russia, containing China and dominating the entire world.'³

China's agenda en strategieën

De Amerikaanse aanwezigheid in Centraal-Azië haalde een dikke streep door China's plannen met de regio, die vanaf begin jaren '90 vorm kregen. Direct na het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 erkende China de vijf nieuwe onafhankelijke Centraal-Aziatische Republieken: Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, Oezbekistan en Turkmenistan en in januari 1992 ging het diplomatieke relaties met de nieuwe staten aan. Hoe verhoudt Beijings Centraal-Aziëbeleid zich tot het bredere kader van zijn buitenlandse politiek? China's diplomatie staat ten dienste van de volgende drie zaken: 1 de doelstelling van China's (economische) ontwikkeling; 2 het streven naar behoud van China's volledige soevereiniteit; en 3 wat genoemd wordt 'China's verantwoordelijkheid': 'het uitoefenen van positieve en in toenemende mate dominerende invloed in de regio Azië-Oceanië en het streven een invloedrijke wereldmacht te worden waarvan de rol als constructief beschouwd wordt'.⁴

Om deze drie doelstellingen te verwezenlijken hanteert China twee buitenlands-politieke strategieën. De eerste is de *Politiek van Goed Nabuurschap*, die de prioriteit legt bij de ontwikkeling van goede en duurzame relaties met landen in de regio, om zodoende stabiliteit aan de grenzen en daarmee de economische ontwikkeling te bevorderen. De tweede is de *Grote-Mogendheidsstrategie*, die vooral gericht is op het ontwikkelen van goede relaties met de grote mogendheden, in de eerste plaats natuurlijk met de Verenigde Staten, maar ook met Rusland, de Europese Unie en Japan. Deze strategie is erop gericht als medespeler op het wereldtoneel erkend te worden en zo het beeld van China als 'opkomende wereldmacht' te versterken. President Jiang Zemin geeft persoonlijk bij voorkeur zijn aandacht aan deze *tweede strategie*.

Het ontwikkelen van relaties met de Centraal-Azia-

tische republieken en Rusland na het einde van de Koude Oorlog dient alle drie hierboven genoemde doelstellingen van de Chinese diplomatie.

China's belangen in Centraal-Azië

China heeft diverse belangen in Centraal-Azië. In de eerste plaats wil China, in het kader van behoud van volledige soevereiniteit, rust en stabiliteit aan de noordwestelijke grenzen en in de Oeigoerse Autonome Regio Xinjiang. Ten tweede wil China uit bredere strategische overwegingen een invloedssfeer in Centraal-Azië creëren. Dit streven beantwoordt zowel aan China's doelstelling van behoud van soevereiniteit als aan 'China's verantwoordelijkheid'. Daarnaast heeft China economische belangen in de regio en stelt het belang in de energievoorraden in Centraal-Azië en de Kaukasus. Met deze twee laatste belangen wordt vooral China's economische ontwikkeling gediend.

Xinjiang

De Oeigoerse Autonome Regio Xinjiang, gelegen in het noordwesten van China, heeft sterke historische en etnische banden met Centraal-Azië en maakt in feite deel uit van de Centraal-Aziatische regio. Xinjiang grenst aan Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, Pakistan en Afghanistan. Meer dan de helft van de 18 miljoen inwoners van Xinjiang is moslim. Onder hen vormen de aan de Turken verwante Oeigoeren de grootste groep, maar er wonen ook andere Centraal-Aziatische minderheden, zoals Tadzjeken, Kirgiezen en Kazakken. Van de Oeigoeren woont weer een kwart miljoen in Kazachstan en Kirgizië.⁵

De islamitische onafhankelijkheidsbewegingen die actief zijn in Xinjiang hebben een lange geschiedenis, die teruggaat tot de 19de eeuw. In de vorige eeuw behoorde het grootste deel van het huidige Xinjiang tweemaal tot een onafhankelijke staat met de naam Oostelijk-Turkestan: in de perioden 1931-1934 en 1944-1949. In 1949 werd Xinjiang door het net aangetreden communistische regime ingelijfd bij China. Het etnisch separatisme werd met succes onderdrukt. Dat de overheid er nooit in geslaagd is de Oeigoerse droom van een onafhankelijke staat volledig uit te roeien, bleek eind jaren '80, toen diverse steden in Xinjiang opgeschrikt werden door etnische onlusten en aanslagen. De Chinese overheid trad hard op, maar incidentele bomexplosies en het doden van politieagenten en militairen gaan tot op heden door. Om de stabiliteit in Xinjiang te behouden kiest Beijing momenteel voor een combinatie van een harde aanpak van islamitische bewegingen, de 'Harde Hand'-campagne, en economische ontwikkeling van het in welvaart achtergebleven gebied.

Het etnisch nationalisme, de heropleving van de islam begin jaren '90 in de vijf nieuwe Centraal-Aziatische Republieken en de mogelijk stimulerende invloed daarvan op de separatisten in Xinjiang vormen belangrijke motieven voor China om zich actief met de regio bezig te houden. China beseft terdege het gevaar van de steun van transnationale, radicaal-islamitische groeperingen aan de afscheidingsbeweging; Beijings beschuldiging dat de Talibaan en IMU actieve steun verleenden aan islamitische bewegingen in Xinjiang, is intussen gegrond gebleken. Bij het aangaan van de diplomatieke relaties met de vijf Centraal-Aziatische republieken maakte China ook al zonneklaar geen enkele inmenging in Xinjiangs aangelegenheden te tolereren.

Strategische belangen

China's strategische belangen in de regio kunnen moeilijk overschat worden. In de eerste plaats vormt Xinjiang een strategische buffer tegenover het Westen en bevat het belangrijke hulpbronnen (in het bijzonder olie, gas en goud). De woestijnen worden er gebruikt voor kernproeven en militaire oefeningen en de provincie herbergt de nodige strafkampen.

In de tweede plaats vormt Centraal-Azië de economische verbinding van China met Europa en het Midden-Oosten. Met de opening in 1992 van de Urumqi-Almaty spoorlijn kregen niet alleen de Centraal-Aziatische republieken toegang tot de Chinese markt en de rijke gebieden aan China's oostkust, maar ook kreeg China een landroute naar het gehele Euraziatische continent. Goederen kunnen per spoor vervoerd worden van China's kustplaats Lianyungang naar Rotterdam. China is daarmee niet langer afhankelijk van vervoer over zee, waar Amerika's maritieme macht zich doet gelden. Een herhaling van het *Yinhe*-incident waarbij de Verenigde Staten een Chinees vaartuig op weg naar de Perzische Golf aanhielden en doorzochten op verdenking van het vervoer van wapentechnologie, hoopt China met zo'n landbrug te vermijden.

China kon de kans de rol van Rusland – na het uiteenvallen van de Sovjetunie – in de regio verder te verzwakken niet laten lopen, te minder daar ook andere landen, zoals de Verenigde Staten, Pakistan, India, Iran en Turkije, geneigd waren hun invloed in de regio te vergroten. China ging bij de uitbreiding van zijn eigen invloed ten koste van Rusland voorzichtig te werk: het bemoeide zich na het uiteenvallen van de Sovjetunie niet met de 'interne aangelegenheden' van de nieuwe republieken en erkende Ruslands invloedssfeer. Tijdens een ontmoeting met zijn Russische ambtgenoot in 1992 verklaarde de Chinese minister van buitenlandse zaken: 'Rusland en China

hebben een gezamenlijk belang bij behoud van stabiliteit in de Centraal-Aziatische regio en China zal bij het beleid ten aanzien van Centraal-Azië rekening houden met de nauwe banden tussen Rusland en de regio.'

Economische belangen

China heeft op economisch vlak meer te bieden aan de vijf Centraal-Aziatische republieken dan vice-versa. De vijf landen liggen nogal geïsoleerd en de rijke Westerse afzetmarkten zijn moeilijk bereikbaar. Het nabijgelegen China biedt niet alleen een dynamische en snel groeiende afzetmarkt, maar ook een alternatief voor Rusland als doorvoerland. Etnische relaties tussen de volkeren in Centraal-Azië en Xinjiang vergemakkelijken deze contacten. Bovendien verstrekt China de nodige zachte leningen aan de Centraal-Aziatische republieken en zet het regelmatig schulden om in schenkingen. China's investeringen in de vijf Centraal-Aziatische republieken te zamen bedroegen 500 miljoen dollar in 2000.⁶

Kazachstan is met 1,5 miljard dollar aan bilaterale handel in 2000 China's grootste Centraal-Aziatische handelspartner. Van deze handel komt 80% voor rekening van Xinjiang. China investeert in Kazachstan vooral in olievelden, de energie-industrie en infrastructuurprojecten. Voor Kazachstan, met een totale buitenlandse handel van 16,5 miljard dollar in 2000, is China de vierde handelspartner.⁷ De op één na grootste is buurland Kirgizië: de bilaterale handel met Kirgizië bedroeg vorig jaar 120 miljoen dollar en groeide in de eerste vier maanden van dit jaar opnieuw met 17%. Er zijn 500 Chinese bedrijven gevestigd die voor 30 miljoen dollar aan investeringen hebben lopen.⁸ Midden jaren '90 was China de grootste exportmarkt voor Kirgizië en het tweede grootste herkomstland van importgoederen. China biedt Kirgizië naast toegang tot de eigen kust ook een verbinding met havens in Pakistan via de *Karakorum Highway*. China's handel met Oezbekistan bedroeg vorig jaar 107 miljoen dollar, een stijging van 15% ten opzichte van 2000. Voorts verstrekte China de afgelopen twee jaar twee zachte leningen voor totaal 25 miljoen dollar aan Oezbekistan.⁹ China's economische relaties met Turkmenistan en Tadzjikistan zijn te verwaarlozen.

Is China voor een aantal Centraal-Aziatische landen een relevante handelspartner, omgekeerd is dat niet het geval. Bij China's totale buitenlandse handel van 474,3 miljard vallen de bilaterale handelsrelaties met de Centraal-Aziatische republieken in het niet. *China's economische samenwerking met de regio moet dan ook vooral gezien worden als een middel om strategische invloed te verwerven.*

Energiebelangen

Centraal-Azië is rijk aan natuurlijke grondstoffen, waaronder gas en olie. China is voor zijn energievoorziening afhankelijk van import. Het is sinds 1993 een netto-importeur van olie en de vraag neemt snel toe. Onderzoeken voorspellen dat China in 2020 zo'n 60% van zijn benodigde olie en 30% van het benodigde gas zal moeten importeren. China wil zijn energietoevoer zoveel mogelijk diversifiëren en investeert daartoe onder andere in olieprojecten en pijpleidingen in Centraal-Azië. Zo verwierf China in 1997 een aandeel van 60% in de Aktyubinskmunigaz Production Association, die drie olievelden in Kazachstan met een geschatte voorraad van 1 miljard vaten beheert, en een aandeel van 51% in de ontwikkeling van het Uzen olieveld in Kazachstan, met een geschatte voorraad van 1,5 miljard vaten. Deze zomer kwamen Rusland en China plannen overeen voor een investering van 2 miljard dollar in een oliepijpleiding van 2247 km. Met deze plannen vervult Beijing de wens meer energietoevoer te waarborgen via pijpleidingen die olie en gas vanuit Rusland en Centraal-Azië aanvoeren, en minder afhankelijk te worden van scheepvaartlijnen die door de Verenigde Staten gecontroleerd worden. China koestert reeds lange tijd ambitieuze plannen voor een heel netwerk van pijpleidingen die te zamen een *pan-Aziatische oliebrug* zouden vormen van Rusland en Centraal-Azië naar consumenten in China en mogelijk ook Korea en Japan, maar deze plannen zijn vooralsnog een brug te ver.¹⁰ Ook al is energie een component van China's economische relatie met Centraal-Azië, de regio voorziet slechts in een beperkt deel van China's energiebehoeften. China's energiebelangen in Centraal-Azië moeten dan ook niet overschat worden.¹¹

Centraal-Azië: de Shanghai-groep van forum naar organisatie

De ontwikkeling van China's relaties met Centraal-Azië vinden sinds de tweede helft van de jaren '90 voornamelijk plaats in het multilaterale kader van 'De Vijf van Shanghai' en zijn opvolger, de *Shanghai Co-operation Organisation*. 'De Vijf van Shanghai' werd in april 1996 op initiatief van China in het leven geroepen om de grenzen van *China* met *Rusland*, *Kazachstan*, *Kirgizië* en *Tadzjikistan* te demilitariseren en 'vertrouwenwekkende maatregelen' overeen te komen. Na verwezenlijking van de demilitarisering van de grenzen verlegde de groep de aandacht naar het bestrijden van het islamitisch terrorisme in de regio. Tijdens een top in Bisjkek, de hoofdstad van Kirgizië, in 1999 kwam men daartoe een aantal praktische maatregelen overeen, die echter nooit werden uitgevoerd.

De samenwerking werd, wederom met China als drijvende kracht, verder geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de *Shanghai Co-operation Organisation* (SCO) in juni 2001. Was het forum van de 'Vijf van Shanghai' voornamelijk gericht op *veiligheid*, de SCO beoogt ook *economische samenwerking* te bevorderen. *Oezbekistan*, Amerika's enige 'strategische partner' in de regio, trad, aangetrokken door de voorgenomen strijd van de SCO tegen de Islamitische Beweging van Oezbekistan (IMU), ook toe tot de nieuwe organisatie. Rapportages in de Chinese media maakten duidelijk dat China de SCO beschouwde als een middel om via handel en investeringen zijn invloed in de regio uit te breiden. De eerste bijeenkomst van SCO-premiers in Almaty resulteerde in de ondertekening van de 'Shanghai Conventie tegen Terrorisme, Separatisme and Extremisme', met een lange lijst van doelstellingen, alsmede de oprichting van diverse fora voor ministeriële bijeenkomsten en werkgroepen die zich moeten bezighouden met terreinen als handel, energie, transport en milieu. Deze *Shanghai Conventie* voorziet in de oprichting van een antiterrorismecentrum in Bisjkek, dat zich vooral richt op bestrijding van de IMU, die de afgelopen jaren herhaaldelijk gewapende invallen in de regio heeft gedaan in een poging een onafhankelijke islamitische staat te vestigen.

Niet alleen China, maar ook de andere SCO-leden staken tijdens de oprichtingsbijeenkomst in 2001 niet onder stoelen of banken dat zij de SCO beschouwden als een *tegenwicht* tegen de toenemende economische en politieke invloed van het Westen en vooral de Verenigde Staten in de regio.¹² Zo werd een verklaring aangenomen tegen Amerika's plannen het ABM-verdrag af te schaffen en een raket schild te bouwen (NMD). Dit standpunt leidde tot enige zorg in Washington, dat hierin een teken zag dat de SCO zich wel eens primair tot een *anti-Amerikaans blok* zou kunnen ontwikkelen.

Het gebrek aan gezamenlijk initiatief na de terroristische aanslagen van 11 september maakte echter pijnlijk duidelijk dat de SCO weinig voorstelde als organisatie voor de bevordering van regionale veiligheid. Behalve een korte verklaring op 15 september, waarin de terroristische aanval op de Verenigde Staten sterk werd veroordeeld en waarin steun werd toegezegd tegen 'dit kwaad', werd tot begin 2002 niets vernomen van de SCO. Tijdens een top in januari van dit jaar zagen de leden zich dan ook genoodzaakt de strategische doeleinden van de organisatie opnieuw in ogenschouw te nemen. Jiang Zemin zag een rol voor de SCO weggelegd in de opbouw van 'antiterroristische mechanismen', een visie die werd gedeeld door andere leden. Sindsdien wordt er hard aan gewerkt de organisatie te versterken en de diverse fora binnen de

SCO leven in te blazen: zo kwamen in april van dit jaar de grenswachtdiensten van betrokken landen in Almaty bijeen om een gezamenlijke aanpak van terrorisme, drugshandel en illegale migratie te bespreken, werden in dezelfde maand in St. Petersburg gezamenlijke noodplannen ontwikkeld en kwamen de ministers van Cultuur in Beijing bijeen om de culturele samenwerking te bevorderen.¹³

In juni 2002 presenteerde de *Shanghai Co-operation Organisation* zich tijdens een top in St. Petersburg als een volwassen internationale organisatie. Met de ondertekening van een *handvest* werd voorzien in een juridische basis voor de organisatie, waarvan het secretariaat in Beijing gevestigd zal worden. Tegelijkertijd werd echter ook duidelijk dat de SCO nog steeds op zoek is naar een gemeenschappelijk raamwerk voor aanpak. In een gezamenlijke verklaring benadrukten de SCO-lidstaten dat de wereldorde gebaseerd moet zijn op 'mechanismen van collectieve besluitvorming en democratisering van internationale relaties', een duidelijke hint naar de Verenigde Staten. Maar de gezamenlijke verklaringen konden niet verhullen dat er grote verschillen van inzicht bestaan over de strategische hoofdpunten van de organisatie.

Zo zijn China en Rusland groot voorstander van de ontwikkeling van een handelscomponent in SCO-kader, maar uitbreiding van het mandaat van de SCO met economische aangelegenheden wordt niet door alle leden even enthousiast begroet. De kleinere SCO-leden, zoals Kirgizië en Tadzjikistan, voelen zich kwetsbaar voor economische uitbuiting door grotere lidstaten. President Akajev van Kirgizië verklaarde dan ook dat, alvorens substantiële economische samenwerking kon plaatsvinden, de lidstaten het eerst eens zouden moeten worden over richtlijnen voor de winning van grondstoffen en het gebruik van water en energiebronnen. Kirgizië en Tadzjikistan dringen juist aan op de ontwikkeling van antiterroristische capaciteiten, die kunnen worden ingezet tegen de IMU. Beide staten hebben in 1999-2000 te kampen gehad met gewapende invallen van de IMU op hun grondgebied. De gevechtscapaciteiten van de IMU zouden wel zijn teruggebracht tijdens de Amerikaanse antiterroristische campagne eind 2001, maar volgens een rapport van 7 juni jl. zijn Kirgizische veiligheidsagenten bezorgd dat nieuw opgezette IMU-eenheden nieuwe aanvallen zouden uitvoeren in Centraal-Azië.

Ondanks het gebrek aan eenheid wordt hard gewerkt om de SCO tot wasdom te brengen. De Amerikaanse activiteiten in Centraal-Azië zijn voor China een belangrijke stimulans de organisatie te versterken. Dat ook de regio de SCO beschouwt als een potentieel invloedrijke organisatie, blijkt uit het feit dat India, Pakistan, Iran en Turkije al hebben overwogen toe te treden tot de SCO.

Amerikaanse aanwezigheid in de regio

Na 11 september werd al snel duidelijk dat Amerika in het kader van de internationale operatie tegen Afghanistan gebruik zou moeten maken van militaire faciliteiten in de regio. In het geval van Oezbekistan, al sinds 1995 'strategische partner' van de Verenigde Staten, lag actieve samenwerking met Amerika voor de hand, maar het was zeker geen uitgemaakte zaak dat andere Centraal-Aziatische republieken snel zouden volgen. Uiteindelijk zwichtten alle staten voor de grote sommen geld die Amerika bood in ruil voor het beschikbaar stellen van militaire faciliteiten. Zo ontvangt Oezbekistan voor het Amerikaanse gebruik van een basis in Karshi en een vliegveld bij Termez 160 miljoen dollar economische hulp plus 25 miljoen voor militair materieel. Kirgizië gaf toestemming voor de vestiging van een Amerikaanse militaire basis in Manas, 500 km van de Chinese grens. Buiten Korea is dit de grootste Amerikaanse *surveillance*-basis en het grootste vliegveld op het Aziatisch vasteland. Er zijn 3000 man gestationeerd. Kirgizië ontvangt hiervoor 54 miljoen dollar plus 5 miljoen dollar voor militair materieel. Tadzjikistan ontvangt voor het beschikbaar stellen van een militaire basis bij de hoofdstad Dushanbe 125 miljoen dollar.¹⁵ Kazachstan heeft aanvankelijk de boot afgehouden maar uiteindelijk toegestemd in gebruik van het luchtruim en doorvoer van militair materieel voor Amerikaanse troepen in Oezbekistan en Kirgizië. Zelfs het neutrale Turkmenistan heeft toegestemd in gebruik van het luchtruim en doorvoerwegen, zij het slechts ten behoeve van humanitaire hulpverlening. Wat Kazachstan en Turkmenistan in ruil voor hun medewerking aan financiële steun hebben ontvangen is niet bekend, maar wel werd in juli aangekondigd dat de Verenigde Staten militaire technologie aan Kazachstan zullen leveren en het land zullen helpen bij de ontwikkeling van een snel-inzetbare troepenmacht.¹⁶ *China's steun aan de strijd tegen het terrorisme is beperkt tot het verstrekken van informatie aan de Verenigde Staten en het sluiten van de grenzen met Pakistan en Afghanistan.* In maart 2002 stemde China overigens toe in de oprichting van een FBI-bureau in Beijing.¹⁷

Een tijdelijke en beperkte Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio hoeft de activiteiten van China en de SCO niet te doorkruisen, maar een voortgezet verblijf in China's achtertuin maakt Beijing nerveus en zou wel degelijk afbreuk doen aan zowel de rol die de SCO in de regio en vooral in de strijd tegen terrorisme wenst te spelen en China's perspectief op meer invloed in Centraal-Azië. Anderzijds kan men de vraag stellen of na een eventueel vertrek van de Amerikanen de SCO wel in staat zou zijn de Centraal-Aziatische republieken dezelfde veiligheidsgaranties tegen organisaties zoals de IMU te bieden.

Conclusie

Na de val van de Sovjetunie en Ruslands terugtrekking uit Centraal-Azië ontstond er een machtsvacuüm in de regio, dat China graag voor een deel wil vullen. Een van de instrumenten daarbij is samenwerking met Rusland in het kader van de *Shanghai Cooperation Organisation*. De pogingen met uitbreiding en versterking van de SCO de Centraal-Aziatische regio te domineren, passen bovendien in China's (en Ruslands) streven naar een 'multipolaire wereld'. China's plannen voor een invloedssfeer aan de westelijke grenzen zijn wellicht wat te hoog gegrepen. Voor een *werkelijke machtspositie* zou China moeten voorzien in essentiële economische behoeften van de Centraal-Aziatische republieken en een dermate belangrijke rol in de veiligheid van de regio moeten spelen, dat deze niet gemakkelijk kan worden overgenomen door een ander land. Aan beide criteria voldoet China slechts in beperkte mate. Het is in één van de betrokken landen de belangrijkste handelspartner en Rusland speelt nog altijd de belangrijkste (militaire) rol in de regio, terwijl ook de Verenigde Staten thans een grote duit in het zakje doen. China beschikt, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, over onvoldoende middelen om grote investeringen te doen. De SCO, ten slotte, heeft nog niet bewezen een belangrijke rol te kunnen spelen in de regio. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke strategische visie en aan militaire middelen om het islamitisch terrorisme aan te pakken, bleven de SCO-verklaringen over de opbouw van een collectieve macht tot op heden bij mooie woorden.

Niettemin was China tot september vorig jaar al aardig op weg met het vergroten van zijn invloed in Centraal-Azië; de voorlopige Amerikaanse aanwezigheid in de regio is waarschijnlijk voor China een extra stimulans door te gaan op de ingeslagen weg. In juni jl. heeft president Jiang Zemin in ieder geval uiting gegeven aan een groot vertrouwen in de SCO als regionaal forum voor veiligheid, samenwerking en stabiliteit.¹⁸ Ook Rusland zal ondanks de recente toenadering tot de Verenigde Staten uiteindelijk de Amerikaanse aanwezigheid in de regio willen beperken. In augustus werd een Chinees-Russische gezamenlijke militaire antiterrorisme-oefening gehouden, de eerste militaire oefening van China met een ander land.¹⁹ Die oefening zou een eerste concrete stap kunnen zijn in de opbouw van (militaire) capaciteiten voor inzet in SCO-kader en een teken dat er misschien eindelijk serieus werk wordt gemaakt van de organisatie. ■

Noten

- 1 Willy Wo-Lap Lam, 'Terrorism Fight used to target China secessionists', CNN.com 23/10/2001.
- 2 Willy Wo-Lap Lam, 'Jiang fears U.S. foothold in Central Asia', CNN.com 10/10/2001
- 3 Gao Fuqiu, 'The Real Purpose of the American March into Central Asia', in: *Outlook Magazine* (Liaowang), 10 mei 2002.
- 4 Aldus de gerenommeerde Chinese politieke analist Wang Yizhou, 'Development, Sovereignty, and Responsibility: China's Diplomatic track in the 21st Century', http://www.cass.net.cn/english/ye-main/cass%20forum/m_cf01_002.htm
- 5 Pashkun Dmitry, 'China's Image of Central Asia and It's Policy in the Central Asian Region', <http://depts.washington.edu/reecas/events/conf2001/papers01/pashkun.pdf>
- 6 *People's Daily*, 15 oktober 2001; http://english.peopledaily.com.cn/200110/15/eng20011015_82258.html
- 7 *Commercial Overview of Kazakhstan* op <http://www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/010830kazovertoc.htm>
- 8 Xinhua News Agency, 24 juni 2002 in *Kyrgyzstan Review*, nr. 25, 27 juni 2002.
- 9 *Narodnoye Slovo* (Oezbeekse krant), 9 mei 2002; zie <http://uzland.narod.ru/2002/may/10/04.htm>
- 10 Sergei Blagov, 'Russia, China eye pan-Asian oil bridge', in: *Asia Times*, 26 juni 2002; www.atimes.com
- 11 Zie bijvoorbeeld David Lague, 'China, The Quest for Energy to Grow', in: *Far Eastern Economic Review*, 20 juni 2002, blz. 14-18.
- 12 Zie bijvoorbeeld 'Russia, China Blast U.S. Missile Plan', *CBS news*, 14 juni 2001; of 'Shanghai Organization to decrease USA's World Domination', tv-interview met de Kazachse politicoloog Sharipbek Amirbek op 13 januari 2002, *BBC Monitoring International Reports*, 15 januari 2002.
- 13 Zie bijvoorbeeld 'Russia, China Blast U.S. Missile Plan', *CBS news*, 14 juni 2001; RFE/RL 15/9/2001; 'Shanghai Organization to decrease USA's World Domination', interview (zie noot 12).
- 14 *Strategic Affairs*, No. 38, Issue: 16 februari 2002; www.stratmag.com/page08.htm
- 15 *NewNations.com Update No: 259*, 25 juli 2002; zie ook het overzicht van militaire bases op <http://www.cnn.com/SPECIALS>; en Tamara Makarenko, 'The dangers of playing the Central Asian game', in: *Jane's Intelligence Review*, juni 2002, blz. 14-17.
- 16 *Radio Free Europe*, 17 juli 2002.
- 17 *NewNations.com Update No: 259*, 25 juli 2002; zie ook het overzicht van militaire bases op <http://www.cnn.com/SPECIALS>
- 18 *Pravda Online*, bericht van 7 juni 2002; <http://english.pravda.ru/diplomatic/2002/06/07/29960.html>
- 19 Persconferentie van het Chinese ministerie van buitenlandse zaken, 9 juli 2002.

Onrust in Kirgizstan

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

TOEN DE REGERING VAN DE KLEINE CENTRAAL-AZIATISCHE republiek Kirgizstan in mei 2001 begon met het overdragen van ongeveer 125.000 hectare van haar grondgebied aan buurland China, had het niet kunnen voorzien dat dat zou leiden tot de grootste crisis die het rustige land heeft doorgemaakt sinds de onafhankelijkheid in 1991. Er ontstond massaal verzet tegen de plannen, zowel in het parlement als op straat. Grootste criticus in het parlement was de invloedrijke Azimbek Beknazarov, die prompt werd gearresteerd op een aanklacht van machtsmisbruik dat zich zou hebben afgespeeld toen hij in 1995 werkte als openbaar aanklager. De aanhoudende protesten die daarop volgden leidden in maart 2002 tot een gewelddadige confrontatie tussen de politie en ongeveer 2000 demonstranten die het proces tegen Beknazarov wilden bijwonen. Ten minste vijf demonstranten werden gedood door politiekogels; sommigen van hen hadden schotwonden in hun rug. Aan de andere kant raakte een groot aantal politieagenten gewond en werden verscheidene overheidsgebouwen, waaronder een politiebureau, in brand gestoken. Hoewel het sindsdien niet meer zo uit de hand is gelopen, bleef het onrustig en zijn er nog vele demonstranten gearresteerd.¹

Het leek allemaal zo logisch. De bestaande grens tussen Kirgizstan en China was gebaseerd op omstrede verdragen uit het eind van de negentiende eeuw en zeer onnauwkeurig aangegeven. Dat had in de praktijk niet tot veel moeilijkheden geleid, aangezien het grootste deel van de grensstreek bestaat uit onherbergzaam berggebied. Maar de Chinese regering had de laatste jaren sterk aangedrongen op een helder vastgelegde grens, onder meer om zich beter te kunnen beschermen tegen Oeigoerse separatisten. Deze Turkse moslims vormen een groot deel van de bevolking van de aan Kirgizstan grenzende Chinese provincie Xinjiang en een deel van hen strijdt voor een onafhankelijke staat. Om aan vervolging te ontsnappen steken zij vaak illegaal de grens met Kirgizstan over, waar ze onderdak vinden bij Oeigoeren die aan de Kirgizische kant van de grens leven. De Chinese regering is erg gespist op de activiteiten van deze 'Kirgizische Oeigoeren' en ze zet het buurland stevig onder druk om hen in de hand te houden.² De op 29 juni jl. gepleegde moord op de Chinese ambassadeur in Kirgizstan, Wang Jiangping, werd door de Chinezen dan ook direct in de schoenen van Oeigoerse terroristen

geschoven. Ook nadat de Kirgizische politie aannemelijk had gemaakt dat het doelwit van de moordenaars een criminele zakenman was in wiens auto de ambassadeur zat, eiste de Chinese regering dat een eigen rechteam zich over de zaak zou buigen.³

In juli 1996 ondertekende president Askar Akajev een eerste grensverdrag met de Chinese president Jiang Zemin, waarin de overdracht van 30.000 hectare werd geregeld. In 1999 werd dit gevolgd door een tweede, lang geheim gehouden verdrag, waarin nog eens 95.000 hectare werd afgestaan. Er zijn twee belangrijke redenen aan te wijzen waarom de Kirgizische regering de Chinezen ter wille wil zijn: economisch en geopolitiek. In de sovjettijd was Kirgizstan een van de armste republieken en nog steeds leeft 70 tot 80 procent van de bevolking onder de armoedegrens. Vooral in het zuiden van het land is de situatie zorgelijk te noemen.

Kirgizstan beschikt over betrekkelijk weinig natuurlijke hulpbronnen, waarvan water de belangrijkste is, naast een kleine hoeveelheid moeilijk bereikbaar goud en het natuurschoon dat al in de sovjetperiode van het land een geliefd vakantieoord maakte. Daarom besloot de regering-Akajev sneller dan de omringende landen tot hervormingen die van het land een markteconomie moesten maken, om zo buitenlandse investeerders aan te trekken. Het aantal investeerders bleef echter beperkt, terwijl de regering wel torenhoge leningen is aangegaan om al de hervormingsmaatregelen te kunnen betalen. Die schuld bedraagt thans 1,5 miljard dollar en de aflossingen zijn nauwelijks nog op te brengen. Tijdens zijn toespraak bij de eerste zitting van de nieuwe regering op 10 juli jl. erkende Akajev de moeilijke economische situatie. Hij gaf de regering als opdracht de export en buitenlandse investeringen te doen stijgen en daartoe in een nog hoger tempo hervormingen door te voeren.⁴ Het grootste deel van de investeerders die wél heil zien in Kirgizstan, komt uit China, waardoor dat land inmiddels na Rusland de tweede handelspartner is geworden. Er wordt gepraat over nieuwe wegen en een spoorlijn tussen beide landen, die samen 'de nieuwe zijderoute' moeten vormen.

Maar er is ook een andere reden China te vriend te houden. Kirgizstan is een klein land, met een klein leger. Voor zijn veiligheid is het dan ook grotendeels afhankelijk van anderen. De noodzaak van militaire

bondgenoten werd nog eens pijnlijk duidelijk gemaakt toen in 1999 en 2000 guerrillastrijders van de Islamitische beweging van Oezbekistan zonder al te veel moeite binnentrokken vanuit het buurland Tadzjikistan in de hoop van daaruit de Oezbeekse president Karimov te kunnen belagen. Tegelijkertijd is Akajev bang te afhankelijk te worden van één bondgenoot, zeker als dat Rusland of Oezbekistan zou moeten zijn, waarmee de regering nogal eens in conflict komt. Dat gebeurt bijvoorbeeld over de in Kirgizstan woonachtige Russen en Oezbeken. China, met zijn angst voor de moslimextremisten onder zijn Oeigoerse bevolking, is dan ook een voor de hand liggend alternatief en de Chinezen hebben meermalen aangegeven de rol van bondgenoot te willen spelen. Het al bestaande overlegorgaan van China, Kirgizstan, Rusland, Kazachstan en Tadzjikistan werd dan ook sinds 2000 langzaam maar zeker omgevormd tot een organisatie die zich bezighoudt met veiligheid en de dreiging van radicale moslims. Akajev stelde dat zelfde jaar voor een regionaal anti-terrorisecentrum op te richten, dat in de Kirgizische hoofdstad Bisjkek gevestigd werd. De aanval op het World Trade Center op 11 september 2001 heeft de drang tot samenwerking op het gebied van veiligheid alleen maar vergroot. Bovendien levert de strijd tegen het terrorisme geld op. Het zogeheten anti-terrorisecentrum levert banen op en buitenlandse bezoekers die geld komen uitgeven. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat de Kirgizische bereidheid na Manas ook een tweede vliegveld open te stellen voor vliegtuigen van de internationale coalitie tegen het terrorisme, direct heeft geleid tot uitstel van betaling van een flink deel van de buitenlandse schuld. Ook de 110 miljoen dollar hulp die het Amerikaanse congres op 23 juli van dit jaar heeft toegezegd, wordt hiermee in verband gebracht.

Machtsstrijd

Het beleid van de regering-Akajev lijkt alleszins redelijk, dus wat is dan de verklaring voor de massale protesten tegen de landoverdracht? De oorzaak van de problemen zit dieper en heeft te maken met een machtsstrijd tussen de politieke elites. Van oudsher hadden de nomadische Kirgiezen zich georganiseerd in familieverbanden die samen *clans* vormden, die weer onderdeel waren van grotere federaties. En hoewel het belang van die verbanden in de sovjetperiode is afgenomen, spelen ze nog steeds een grote rol in de samenleving. Ook in de politiek is dat het geval, hoewel de traditionele stamverbanden voor een deel zijn vervangen door lokale en regionale patronage-netwerken. Deze werken wel samen, maar er bestaat een duidelijke scheiding tussen noordelijke en zuidelijke netwerken. In de sovjettijd was de macht tussen noord en zuid redelijk verdeeld, hoewel onder de machtige eerste secretaris Turdakun

Usubalijev (1961-1986) het noorden wel een overzicht had. Gorbatsjov verving hem door de zuiderling Masalijev, maar de nog steeds machtige noordelijke *clans* slaagden er bij de onafhankelijkheid in, de tot dan toe vrij onbekende wetenschapsman Akajev uit hun mid-den naar voren te schuiven.⁵ Sindsdien is het noorden er steeds meer in geslaagd de macht naar zich toe te trekken, terwijl veel van de belangrijkste oppositieleiders uit het zuiden komen. Zij vertegenwoordigen niet zozeer politieke partijen, die nauwelijks een rol spelen, als wel hun lokale achterban. De kloof tussen noord en zuid is diep. Toen de in Kirgizstan boven alles verheven schrijver Tsjingiz Ajtmatov onlangs opriep de *clantegen*-stellingen los te laten, was de reactie uit het zuiden dat hij niet langer een idee had van wat er speelde en onvoldoende inzag hoe slecht Akajev hen behandelde.⁶

De strijd tussen de *clans* is al oud, maar is de laatste tijd verhard. Dat komt doordat Akajev zich steeds autoritairder is gaan opstellen. Kirgizstan is vergeleken met de omringende landen altijd een redelijk vrij land geweest, met een levendige discussie en een relatief onafhankelijke pers. Dat leverde het land de bijnaam 'island of democracy' op. Sommigen, onder wie ook Akajev, hebben dat verklaard uit het oude gebruik van de Kirgizische stammen om hun leiders te kiezen en alle grote kwesties uitgebreid te bediscussiëren. Hoewel Akajev de eerste jaren van zijn regering inderdaad de democratie hoog in het vaandel had staan, heeft hij zich daarna geleidelijk steeds meer van een andere kant laten zien. Na zijn verkiezing had hij veel gesprekken met belangenverenigingen en demonstranten, die tot dan toe nooit een luisterend oor hadden gevonden in de hoofdstad. Hij benadrukte de noodzaak van meer dan één sterke politieke partij en het belang van hervormingen, waarbij burgerrechten en sociale harmonie voorop stonden. In deze periode bloeide het maatschappelijk middenveld op en ontstond een levendige en onafhankelijke pers.

Zijn grootse plannen vonden echter geen gehoor bij het grotendeels uit de oude politieke elites samengestelde parlement. Zij hadden Akajev dan wel tot president gekozen, maar ze deelden niet zijn enthousiasme voor maatregelen die direct ingingen tegen hun belangen. De in 1992 op gang gebrachte discussie over een nieuwe grondwet ontaardde daardoor in een openlijke strijd over de vraag waar de werkelijke macht moest liggen: bij de president of bij het parlement. Akajev maakte daarbij handig gebruik van zijn bevoegdheid referenda uit te schrijven. Begin 1994 deed hij dat voor het eerst met een vraag om vertrouwen. Het volk sprak massaal zijn vertrouwen in de president uit, waarna Akajev met een nipte meerderheid het parlement ervan wist te overtuigen dat het zichzelf moest ontbinden. Van die gelegenheid maakte hij vervolgens eind 1994 gebruik door een nieuw referendum uit te schrijven over zijn voorstel

voor een nieuwe grondwet, dat het glansrijk haalde.⁷ Op dezelfde manier wist Akajev ook in 1996 via een referendum zijn macht aanzienlijk uit te breiden.

In deze periode zien we ook voor het eerst dat de regering druk op de pers uit gaat oefenen. De kritische krant *Svobodny Gory* wordt na aandringen van Akajev door de rechter verboden. En journalisten van oppositiekranen als *Res publica* worden herhaaldelijk voor de rechter gedaagd wegens smaad aan het adres van overheidsfunctionarissen. Niet al die processen leidden tot een veroordeling van de journalist in kwestie, maar de strategie is al met al wel zo succesvol, dat niet lang voor de presidentsverkiezingen van 1995 de campagneleider van Akajevs grootste concurrent werd gearresteerd op een onzinnige aanklacht van smaad. Na de door Akajev gewonnen verkiezingen volgde dan ook snel vrijspraak, maar intussen heeft hij zijn doel bereikt. Sindsdien is Akajev gebruik blijven maken van hem welgezinde rechters, zeker in de aanloop naar de parlements- en presidentsverkiezingen van 2000, waarbij hij wederom zijn concurrenten het werken onmogelijk maakte. Die verkiezingen zijn door de OVSE dan ook afgedaan als een blamage voor het prestige van de president. De arrestatie van oppositieleider Beknazarov is wat dat betreft de laatste in een inmiddels lange keten. Onderminister Ibarimov deed daar ook helemaal niet geheimzinnig over. In een kranteninterview waarschuwde hij openlijk de oppositie tegen de grensverdragen met de woorden: 'provocateurs en lasteraars moeten tot rede worden gebracht. (...) En het kan nodig zijn strenge juridische maatregelen tegen hen te treffen.'⁸

Akajev heeft zijn aanvankelijk enthousiasme voor de parlementaire democratie niet alleen in daad losgelaten. Al aan het einde van 1994 suggereerde hij in een toespraak dat Kirgizstan misschien nog niet klaar was voor echte democratie, zolang de oude elites met hun *clan*-netwerken nog machtig genoeg waren om grote hervormingen tegen te houden. Zij waren volgens Akajev ook de drijvende kracht achter de onlusten van maart 2002 en eigenlijk van alles wat er in het land mis is. En hoewel er in een aantal gevallen zeker waarheid in schuilt, rechtvaardigt het niet de door de Kirgizische regering gevoerde repressieve politiek, die overigens nog steeds lang niet zo erg is als in de omringende landen.

De goed ingevoerde Amerikaanse mensenrechten-activist Scott Horton verwachtte naar aanleiding van het optreden van de Kirgizische regering bij de verkiezingen van 2000 nog dat het Westen zijn lankmoedige houding ten opzichte van Kirgizstan wel zou laten varen. Maar de gebeurtenissen van 11 september hebben ervoor gezorgd dat hij ongelijk heeft gekregen. En de juist toegenomen Amerikaanse steun is voor de regering-Akajev reden te volharden in het repressieve beleid. De oppositie is zich daar terdege van bewust; zij heeft het gevoel dat alleen harde acties nog invloed kunnen hebben. Met

als gevolg de escalatie van de afgelopen maanden. Akajev heeft sindsdien wel een aantal halfslachtige pogingen ondernomen om de rust te doen weerkeren. Zo heeft hij aangekondigd geen volgende termijn als president te ambiëren en heeft hij amnestie in het vooruitzicht gesteld voor allen die bij de demonstraties van het afgelopen jaar waren betrokken. Maar die eerste opmerking stelt niet veel voor, aangezien de grondwet een nieuwe termijn voor Akajev verbiedt, en de tweede heeft alleen olie op het vuur gegooid, aangezien ook de politieagenten die op de massa hebben geschoten, nu vrijuit gaan. Het is moeilijk te zeggen hoe dit moet aflopen, maar zolang het vooral in het zuiden economisch zo slecht blijft gaan en de Westerse wereld de strijd tegen het terrorisme te belangrijk vindt om druk op de regering-Akajev uit te oefenen, lijkt een oplossing voor de spanningen in Kirgizstan ver weg. ■

Noten

- 1 Zie Alisher Khamidov, 'MP's arrest focuses attention on executive-legislative struggle in Kyrgyzstan' (9/1/2002); Justin Burke, 'Kyrgyz clash marks end of "era of peaceful protest" in Kyrgyzstan' (18/3/2002); en Chris Schuupp, 'Government, opposition struggle to define Kyrgyz crisis as videotape makes the rounds' (10/4/2002) allen in: www.eurasianet.org
- 2 Gudrun Wacker, 'Keim der Destabilisierung? China und seine neuen zentralasiatischen Nachbarn', in: *Politik und Gesellschaft*, 1 (1997), blz. 291-304; en Ahmed Rashid, 'Recent developments in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Turkmenistan' (18/1/2000) in: www.eurasianet.org
- 3 *RFE/RL Newline*, 8 juli 2002.
- 4 *RFE/RL Newline*, 12 juli 2002.
- 5 John Anderson, *Kyrgyzstan, Central Asia's island of democracy?* (Amsterdam 1999), blz. 2, 39-40 en Paul Georg Geiss, 'Wahlen und Politik in Kirgisien: Über die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2000', in: *Orient 2* (2001), blz. 320-325.
- 6 Alisher Khamidov, 'Kyrgyzstan's unrest linked to clan rivalries' (6/5/2002) in: www.eurasianet.org; en Raya Osmanalieva, 'Tribalism in Kyrgyz society', in: *Central Asia Monitor 5* (1999), blz. 10-11.
- 7 Anderson, *a.w. noot 5*, blz. 27-29.
- 8 Geciteerd in: Alisher Khamidov, 'Dispute over China-Kyrgyz border demarcation pits president versus parliament' (28/6/2001) in: www.eurasianet.org

Over de auteur

DRS. MAARTEN VAN DEN HEUVEL studeerde talen en culturen van het islamitisch Nabije Oosten aan de Universiteit Leiden. Hij is eindredacteur van het televisiediscussieprogramma B&W.

Na Afghanistan het nieuwe Grote Spel in Centraal-Azië

ALEC RASIZADE

De Brits-Indische schrijver Rudyard Kipling lanceerde ooit de term *Great Game* om er de 19de-eeuwse Brits-Russische wedloop om de hegemonie in Centraal-Azië mee te karakteriseren. Na de ontbinding van de Sovjetunie hebben regiodeskundigen en waarnemers dit etiket naar believen gebruikt ter aanduiding van de diverse pogingen van de grote mogendheden het strategisch vacuüm te vullen, van militaire ondernemingen tot rivaliteit omtrent de energiebronnen. Na de oorlog tegen het Taliban-regime in Afghanistan hebben de media en de wetenschap ontdekt dat de aloude *Great Game* een nieuwe en gevaarlijker fase is ingetreden, waarin nieuwe regionale mogendheden botsen over de 'fantastische' olie- en gasrijkdom van het Kaspische-Zeebekken en waarbij zich tekenen voordoen van opkomend islamitisch geweld. Wat is de werkelijkheid van huidig Centraal-Azië?

De vorming van nationale grenzen in Turkestan

In zijn *Brief aan de Communisten van Turkestan* (zoals het Russische deel van Centraal-Azië toen heette) vroeg Lenin hun na te gaan hoeveel nationale republieken er opgericht moesten worden en hoe ze moesten worden genoemd. In die tijd was het idee van soevereine staten op etnische grondslag vreemd en bizar voor de plaatselijke moslimbevolking. De begripsvorming inzake etnische scheidslijnen in Turkestan was even vaag als ze dat nu is in de huidige veelvolkerenstaat Afghanistan. De bolsjewieken wendden zich tot V. Bartold, de beroemde Centraal-Azië-kenner, met de vraag hoe de regio te verdelen. Bartold waarschuwde hun dat Centraal-Azië geen historische ervaring had met het model van een op etnische grondslag functionerende staat en dat het een grote vergissing zou zijn de regio langs etnische lijnen te verdelen. De huidige grenzen en infrastructurele voorzieningen werden door de USSR ontworpen vanuit een sterk besef van de 'onverbrekelijke unie' van vijftien sovjetrepublieken. Dientengevolge werden de grenzen, die in sommige gevallen werden betwist (met het Ferganadal als

meest ingewikkeld patroon van lappendekengrenzen), nooit officieel vastgesteld of afgebakend.

De denkbeeldige grenzen uit de sovjettijd zijn nu werkelijke grenzen geworden. De vijf onafhankelijke 'stans' kunnen thans met sommige delen van hun eigen grondgebied slechts contact onderhouden via territoria van de buurlanden. Sinds de laatste oorlog in Afghanistan heeft de burger met nieuwe, door de extra veiligheidsmaatregelen veroorzaakte problemen te kampen gekregen: alle Centraal-Aziatische landen begonnen bezoekers uit buurlanden over de grens te zetten, waarvan de armen en seizoenarbeiders de dupe worden. Zo heeft Kazachstan in het kader van de operatie-Migrant ten minste 50.000 onderdanen van GOS-landen gedeporteerd en leidden veiligheidsmaatregelen in Oezbekistan tot het neerschieten van Tadzjiekse, Kirgizische en Kazachstaanse burgers langs de grens. Oezbeekse grenswachten hebben meermalen hun posten een heel eind verlegd op Kirgizisch en Tadzjiekse grondgebied om echte of vermeende rebellen te kunnen straffen. Door het besluit van Oezbekistan landmijnen te leggen langs de grens met Tadzjikistan zijn al talloze seizoenarbeiders omgekomen.

De Centraal-Aziatische landen voeren nu een nieuw verhit debat. De benedenstrooms gelegen landen: Oezbekistan, Kazachstan en Turkmenistan eisen meer water voor irrigatiedoeleinden van Tadzjikistan en Kirgizstan, die bovenstrooms gelegen zijn in de stroomgebieden van de regio. Het bovenstroomse duo beschikt over waterkrachtcentrales aan rivieren die richting Oezbekistan stromen naar Zuidelijk Kazachstan en uiteindelijk naar Turkmenistan. De twee belangrijkste rivieren Syr-Darja en Amoe-Darja leveren driekwart van de waterbehoefte van de regio. Kazachstan en Oezbekistan wedijveren om water van de Syr-Darja, terwijl het streven van Turkmenistan naar uitbreiding van zijn geïrrigeerd areaal tot spanningen en verbitterde verhoudingen leidt met Oezbekistan en Tadzjikistan vanwege elks recht op een deel van het water van de Amoe-Darja.

Sinds de onverwachte val van de Sovjetunie is het beheer van regionale water- en energiebronnen drastisch veranderd. De overgang naar een markteconomie vergde nieuwe samenwerking als gelijkwaardige partners tussen de pas onafhankelijke staten, omdat de benedenstroomse landen, Oezbekistan, Kazachstan en Turkmenistan, geen spaarbekkens hebben die groot genoeg zijn voor de opvang van een voldoende hoeveelheid water om in het droge seizoen te kunnen benutten.

Het watervraagstuk is zodoende een ernstige bedreiging gaan vormen voor het natuurlijk milieu in Centraal-Azië. Afhankelijkheid van de verbouw van katoen en het onverstandig verbruik van water en energie waren belangrijke oorzaken van de snelle verdamping van het Aralmeer, ooit het drie na grootste meer ter wereld, maar nu snel veranderend in een doodse woestijn.

Vele deskundigen menen dat de met het waterbeheer verbonden spanningen gedeeltelijk zouden kunnen worden opgelost indien het water doelmatiger benut zou worden. Centraal-Azië verbruikt 110 tot 120 miljoen m³ per jaar, enkele malen zoveel als het verbruik in het Midden-Oosten. De irrigatiestelsels zijn er weinig efficiënt. Naar schatting zo'n 60% van het water wordt verspild; alleen in Oezbekistan al twintig miljoen m³ per jaar, evenveel als de hoeveelheid water die de sovjetplanners ooit wilden aftappen van de rivier de Ertis in Siberië naar Centraal-Azië om het Aralmeer te redden.

Islamitische onrust in het Ferganadal

Het Ferganadal, dat nu deel uitmaakt van Oezbekistan, Tadzjikistan en Kirgizstan, vormt het hart van Centraal-Azië. De vallei toont het levendigste voorbeeld van de islamitische revolutie die in de gehele regio plaatsvindt en weerspiegelt de ideologische invloed van Afghanistan op Centraal-Azië. Het is een plattelandsgebied waar slechts een hard leven mogelijk is en waar de katoenvelden met noeste handarbeid bewerkt en geoogst worden. De bevolking is er afgrijselijk arm. Ze heeft weinig of niets gemerkt van hulp van de nieuwe nationale regering voor verbetering van haar levensomstandigheden. Er heerst veel ontevredenheid en de islam oefent een grote aantrekkingskracht uit als reactie op haar treurig bestaan.

Toen Centraal-Azië in 1991 bij verrassing werd geconfronteerd met de ineenstorting van het sovjetgezag, vulde wetteloosheid het vacuüm. Overvallen en diefstallen waren aan de orde van de dag. Een man uit de Ferganavallei genaamd Juma, uit de hoofdplaats van de gelijknamige streek Namangan, vormde met zijn strijdmakkers een burgerwacht die boosdoeners in de kraag greep en stokslagen als straf toediende,

aldus de plaatselijke bewoners. 'Ik zeg niet dat ik ze heb geholpen', zei een oude onderwijzer uit de streek, 'maar toen ze hier waren, gedroegen ze zich correct en zorgden ze dat het rustig was op straat.' Er bestaan alleen een paar wazige foto's van hem, terwijl hij geen interviews heeft toegestaan.

Juma Namangani werd geboren als Juma, zoon van Hojiev en behaalde een diploma van de plaatselijke landbouwschool voordat hij in 1987 zijn dienstplicht in het sovjetleger moest vervullen. Zijn dienstitijd in het luchtlandingskorps in Afghanistan tijdens de sovjetbezetting leverde hem het beeld van een taai vechtjas op toen hij in 1989 huiswaarts keerde. Daar studeerde hij bij een islamgeleerde en omhelsde de radicale islam als zijn politieke voorkeur. Met een gelijkgezinde kompaan, Tahir Juldasj, en een schuilnaam die hij ontleende aan zijn geboorteplaats, de Oezbeekse stad Namangan, begon Namangani ervoor te ijveren de nationale wetten zoals ze in de Ferganavallei golden, te vervangen door wetgeving die is gebaseerd op zijn politieke uitleg van de Koran, en stichtte hij ten slotte de Islamitische Beweging van Oezbekistan (IMU), die door de Oezbeekse regering, en thans ook door Washington, wordt beschouwd als een terroristische organisatie.

In 1997 vermoordden leden van de groepering corrupte regionale Oezbeekse ambtenaren. Het hoofd van een van de vermoorden werd achtergelaten op de poort van het huis van het departementshoofd binnenlandse zaken van het district Namangan. In 1999 en 2000 deden gewapende IMU-formaties vanuit Tadzjikistan invallen in Oezbekistan en Kirgistan, met als strijdkreet dat zij de desbetreffende regeringen wilden vervangen door een eenheidskalifaat in de Ferganavallei. In februari 1999 liet de groepering bommen ontploffen in Tasjkent, waarbij 16 mensen om het leven kwamen en president Karimov net niet getroffen werd. In augustus 1999 ontvoerde de IMU vier Japanse geologen; voor hun vrijlating twee maanden later ontving men een paar miljoen dollar. Het volgende jaar namen ze in Kirgizstan vier Amerikaanse bergbeklimmers gevangen, hoewel de gegijzelden na zes dagen wisten te ontsnappen.

De wegen van Karimov en Namangani kruisten elkaar slechts één keer, in 1991, toen Karimov, door het Kremlin als sovjetleider van Oezbekistan benoemd, campagne voerde als presidentskandidaat bij de eerste verkiezingen in onafhankelijk Oezbekistan. Het was een korte tijd van politieke vrijheden, die Karimov na zijn overwinning snel de kop indrukte. Najaar 1991 kwam hij naar Namangan. Toen hem werd gezegd dat zijn tegenstanders een optocht zouden houden, ging Karimov akkoord met een ontmoeting. Op het podium trof hij Namangani, die de met ijzeren hand regerende baas van het land uitdaagde;

iemand maakte een video-opname van het optreden. 'Op een gegeven moment zag je Karimov bleek weg-trekken', zei een academicus uit Tasjkent die de opname heeft gezien. 'De menigte was in een duidelijk vijandige stemming, en Namangani had op dat moment alles met Karimov kunnen doen wat hij wilde.'

Na de zenuwslopende ontmoeting zón Karimov klaarblijkelijk op maatregelen. Na zijn verkiezing in december 1991 en dubbel gealarmeerd door de burgeroorlog die islamitische militanten in het buurland Tadzjikstan hadden geforceerd, en studentendemonstraties in eigen land, pakte hij politieke tegenstanders en degenen die hij als moslimradicalen beschouwde, hard aan. Oezbeekse rechtbanken hadden Namangani bij verstek ter dood veroordeeld; wijd en zijd wordt Karimovs uitlating geciteerd dat hij hem zelf 'door zijn kop wil schieten'.

Namangani en Juldasj vertrokken uit het dal en stredden een tijdlang samen met islamistische rebellen in de bergen van Tadzjikistan. Naar verluidt trokken zij door Afghanistan en verbleven ze een tijd in Pesjawaar in Pakistan. Men gelooft dat ze daar duurzame betrekkingen hebben aangeknoopt met zowel Osama als de Taliban.

Op 32-jarige leeftijd vervulde Namangani een van de hoogste rangen in de in Afghanistan aan het bewind zijnde krijgsvende van de Taliban; hij boezemde evenveel schrik in als een andere lokale Oezbeekse krijgshoofd (en beschermeling van Karimov), generaal Dostum, die tegen de Taliban streed. Net als Dostum genoot Namangani een reputatie vanwege zijn wreedheid; als ook maar één soldaat zijn bevelen in de wind sloeg, werd de gehele eenheid doodgeschoten, zo luidden verhalen van de strijd om Mazar-i-Sharif, het centrum van het Oezbeekse deel van Afghanistan, dat werd belegerd door de Oezbeekse strijdkrachten van Dostum. Na de val van de stad is niets meer vernomen over het lot van Namangani en zijn manschappen. Oezbekistan hield zijn vriendschapsbrug over de Amoe-Darja met Afghanistan gesloten, voornamelijk uit angst dat Namangani haar zou passeren. En onverwachts stond het Amerikaanse troepen het gebruik toe van de nabijgelegen luchtmachtbasis Hanabad, in de hoop dat de Amerikanen de IMU zouden vernietigen.

De Verenigde Staten betreden het strijdperk

Er bestaat een misverstand over de verhouding van de Centraal-Aziatische staten tot de oorlog tegen het terrorisme. De leiders van de Centraal-Aziatische republieken hebben ondanks de gretigheid waarmee ze de Amerikaanse strijdkrachten huisvesten, uiteenlopende motieven om de stationering van Amerikaanse troepen toe te juichen. Er wordt gesproken over hun

samenwerking met de Verenigde Staten alsof ze dit land een gunst bewijzen die beloofd dient te worden. Niets ligt verder van de waarheid. Al een tiental jaren worden de Centraal-Aziatische staten geconfronteerd met de dreiging van het islamitisch radicalisme, terrorisme en drugshandel. Alle landen in de regio beschouwen deze problemen als de grootste bedreiging voor hun veiligheid en Afghanistan als de haard van deze dreiging.

Met het oog op deze gevaren hebben de Centraal-Aziatische regeringen talloze verdachten aangehouden. We moeten echter voorzichtig zijn als we met de beschuldigende vinger naar deze regimes wijzen. Wanneer we van Moesjarraf, Arafat of Moebarak verlangen dat ze keiharde maatregelen nemen tegen groeperingen van de Islamitische Jihad, Palestijnse terroristen en Moslimbroederschappen, vergen we dan van hen niet precies hetzelfde als waarvoor we Centraal-Aziatische regeringen kritiseren?

Oezbekistan heeft ingestemd met de legering van Amerikaanse troepen op zijn luchtmachtbasis. In ruil daarvoor zullen de Verenigde Staten Oezbekistan in het jaar 2002 \$ 160 miljoen hulp verstrekken, een toename van \$ 100 miljoen in vergelijking met voorgaande jaren. Washington levert de extra steunbedragen ondanks de Amerikaanse kritiek op de staat van dienst van de Oezbeekse regering inzake mensenrechten en democratie. Het is duidelijk dat Oezbekistan geprobeerd heeft economische bijstand, veiligheidsgaranties en algemene Amerikaanse steun te verwerven met het oog op het streven van het land de regionale hegemonie in Centraal-Azië te verwerven.

De Verenigde Staten zijn ook betrokken bij een snelle militaire opbouw in Kirgizstan. Op het vliegveld Manas bij de hoofdstad Bisjkek bouwt men een 15 hectare grote luchtmachtbasis. Deze basis zal ook als bestuurlijk hoofdkwartier fungeren en magazijnen huisvesten voor munitie-opslag. Manas is geschikt voor zowel militaire als humanitaire vluchten en kan zowel jachtvliegtuigen als grote vracht- en bijtankvliegtuigen herbergen. De Verenigde Staten zijn van plan gevechtsvliegtuigen van Pakistan te verplaatsen naar Oezbekistan en Kirgizstan. De aanleg van de Amerikaanse basis op het vliegveld Manas dient van Kirgizstan de spil te maken voor de wederopbouwoperaties in Afghanistan en voor stabiliseringsacties in Centraal-Azië.

Gunstige voorwaarden zijn ook verkregen voor de Amerikaanse soldaten die in Kirgizstan zullen dienen. Deze zullen gevrijwaard zijn van vervolging van de zijde van de plaatselijke autoriteiten. Washington heeft ook stationeringsovereenkomsten gesloten met Tadzjikstan en Oezbekistan, die luchthavenfaciliteiten voor de oorlog in Afghanistan hebben geboden, terwijl men onderhandelt over een vergelijkbare regeling met Kazachstan.

Gegeven het feit dat de Amerikaanse militaire opbouw zich afspeelt in een stadium waarin de anti-terrorisme-operaties in Afghanistan in de wederopbouwfase verkeren, lijkt het waarschijnlijk dat het Amerikaanse leger zich opmaakt voor een langdurig verblijf in Centraal-Azië. De mogelijkheid dat aardgasleidingen richting Zuid-Azië worden doorgetrokken, kan de Verenigde Staten er ook toe aanzetten op de een of andere manier militair aanwezig te blijven ten oosten van de Kaspische Zee. Deze verbrede en verdiepte Amerikaanse aanwezigheid in Centraal-Azië brengt intensivering mee van de wedijver met Rusland, China en Iran in het zogeheten 'Nieuwe Grote Spel'.

De reactie van de Groep van Shanghai

De rol van *Rusland* als voornaamste veiligheidsbeheerder van Centraal-Azië wordt thans bedreigd. Moskou zag de vernietiging van de Taliban met genoegen aan, terwijl president Poetin enkele belangrijke diplomatieke overwinningen geboekt heeft in ruil voor Russische samenwerking, in het bijzonder een meer begripvolle houding van het Westen ten aanzien van Russische militaire operaties in Tsjetsjenië. Maar als een tijdschema voor het vertrek van Amerikaanse troepen uit Centraal-Azië ontbreekt, zal Moskou naar alle waarschijnlijkheid het Amerikaanse antwoord op het terrorisme als weinig meer beschouwen dan een voorwendsel van Amerikaanse militaire aanwezigheid uit te breiden in de regio die Russische strategen sinds het eind van de 19de eeuw hebben afgeschilderd als de zachte onderbuik van het land.

De Russische beleidsvormende elite is verdeeld over de manier waarop gereageerd moet worden op de geopolitieke verschuiving die zich in Centraal-Azië heeft voorgedaan. De schok van de komst van de Amerikaanse strijdkrachten in Centraal-Azië heeft enkele commentatoren in Moskou ertoe gebracht de regering te verwijten Centraal-Azië 'kwijt te raken'. Havikachtige uitspraken worden gedaan door leidende persoonlijkheden, zoals de voorzitter van de staatsdoema, G. Selznjov, die op zijn recente rondreis door de regio verklaarde: 'Rusland zal niet akkoord gaan met het ontstaan van permanente Amerikaanse militaire bases in Centraal-Azië.'

Bovendien beweren Russische defensie-ambtenaren dat er enkele tientallen zeer geheime Russische militaire faciliteiten in Centraal-Azië bestaan, waarover de Verenigde Staten en de NAVO graag inlichtingen vergaren. In Kazachstan bevinden zich de anti-raketlanceerbasis van Sary-Sjagan en het radarstation dat deel uitmaakt van het Russische stelsel van *early-warning*. In Kirgizstan zijn er een Russisch communicatiecentrum voor lange afstanden en een

proefstation voor de raketten van de nucleaire onderzeeërs aan het meer van Issyk-Kul. En in Nurek (Tadzjikistan) is een ruimte-observatiestation gebouwd.

China berustte aanvankelijk in de Amerikaanse aanwezigheid in Afghanistan. De voornaamste reden hiervoor waren sterke aanwijzingen dat Al-Qaeda moslimseparatisten trainde in Xinjiang, een autonome provincie gelegen in het westen van China. Beijing heeft over het algemeen kwesties aangaande de veiligheid in Centraal-Azië aan Rusland overgelaten en zich in plaats daarvan gericht op intensivering van de handelsbetrekkingen in de regio. Onlangs verklaarde China openlijk dat het de Amerikaanse aanwezigheid als hinderpaal voor zijn strategische ambities ervaart. China meent dat de Amerikaanse aanwezigheid in Kazachstan en Kirgizstan mede bedoeld is om eventuele uitbreiding van de Chinese invloed in het algemeen in te dammen.

Chinese diplomaten beweren dat de Verenigde Staten toegang hebben gezocht tot een luchtmachtbasis vlakbij Semipalatinsk, de voormalig nucleaire testzone van de Sovjetunie in Kazachstan. De basis was door de sovjets ontwikkeld om een mogelijke militaire actie tegen China te ondernemen. Kazachstaanse staatsambtenaren betwisten echter de Chinese aantijgingen jegens de Verenigde Staten. Zij geven toe dat Washington toegang tot militaire bases heeft gevraagd, maar dat het hier gaat om de bases gelegen in het zuiden van Kazachstan en dus *niet* die in Semipalatinsk. De bases die ter discussie staan, liggen in Taraz en Chimkent, in het noorden van het land.

De strategie achter de Chinees-Russische reacties werd onthuld op een bijeenkomst in januari jl. te Beijing. De in 1996 als forum voor demilitarisering van de grenzen en handelsbevordering opgerichte Shanghai Cooperation Organization (SCO) moet worden omgevormd tot een regionale veiligheidsstructuur die in staat is 'gezamenlijke anti-terroristische operaties' te leiden. Inmiddels behoren alle Centraal-Aziatische landen, op Turkmenistan na, tot de SCO, wat opgevat zou kunnen worden als rechtstreekse poging de beweegredenen van de aanwezigheid van westerse bescherming in de regio uit te houden.

Op 7 januari 2002 ondertekenden de presidenten van Rusland, China en vier Aziatische landen (Kazachstan, Kirgizstan, Tadzjikistan en Oezbekistan) in St. Petersburg een handvest, waarbij het SCO-veiligheidsblok getransformeerd werd in een volledig zelfstandige internationale organisatie, met een permanent secretariaat gevestigd in Beijing. Zij besloten voorts tot oprichting van een regionale anti-terroristische eenheid, die in de Kirgizische hoofdstad Bisjkek wordt gevestigd. In een politieke verkla-

ring werden de gezamenlijke doeleinden van de SCO nog eens onderstreept: bestrijding van het terrorisme, voorkoming van conflicten en een veiligheidsgarantie in Centraal-Azië.

In januari zond China een delegatie naar de Centraal-Aziatische staten. Zij kondigde in Tasjkent Oezbekistan economische steun toe van maar liefst \$ 600 miljoen dollar (vergeleken met de door de Verenigde Staten beloofde \$ 160 miljoen). Oezbekistan heeft het dus voor elkaar gekregen zowel financiële steun van de Amerikanen als van de Chinezen te ontvangen. Daar komt bij dat Oezbekistan de anti-Russische GUUAM-alliantie, waartoe het drie jaar geleden toetrad, heeft verlaten. In juni 2002 werden de andere leden van de groep, respectievelijk Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië, op de hoogte gesteld van deze beslissing. De alliantie voerde langdurig overleg over een nog op te richten bataljon voor vredeshandhaving en over een vrijhandelszone.

Ook Kazachstan onderhoudt vriendschappelijke banden met zowel China als de Verenigde Staten en maakt geen aanstalten een keuze tussen beide landen te maken. Sinds 1991 volgt Kazachstan een 'open koers' in zijn buitenlands beleid, in het bijzonder in de richting van China en Rusland, en hoopt het op intensivering van de contacten. En in de sfeer van de ontwikkeling van energiebronnen onderhoudt president Nazarbajev ook een vriendschappelijke band met de Verenigde Staten.

De anti-terroristische campagne heeft de druk op de Kazachstaanse regering vergroot haar 'meersporen'-beleid af te schaffen en zich te verlaten op één strategische partner. Lokale waarnemers menen dat de overheid neigt naar aansluiting bij de Verenigde Staten, gezien de Amerikaanse bereidheid de Kazachstaanse natuurlijke hulpbronnen verder te ontwikkelen en dit te financieren. Hoe dan ook, vanaf de start van de anti-terroristische campagne is Nazarbajev behoedzaam te werk gegaan. Enerzijds uit zich dit in verbale steun voor de Amerikaanse acties en anderzijds is er een aarzelende houding jegens concrete samenwerking.

De rol van Iran

President Bush heeft aangekondigd zich het recht voor te behouden de 'oorlog tegen het terrorisme' uit te breiden naar andere landen. In zijn 'State of the Union' van januari jl. werden Iran, Irak en Noord-Korea als 'as van het kwaad' afgeschilderd en als toekomstige potentiële doelen genoemd. Hoewel de strengste woorden in de 'State of the Union' aan het adres van Saddam Hoessein waren gericht, loog ook de taal naar Iran er niet om: 'Iran volgt een agressieve koers van [...] massale-vernietigingswapens en expor-

teert terreur, terwijl een minderheid groep de Iraniërs de hoop op vrijheid ontnemt.'

President Bush richt zich op het Iraanse nucleaire programma, opgebouwd rond de Russische kernreactoren in Bushehr, en op het Iraanse ballistische-raketprogramma. Onlangs is gebleken dat de voormalige Iraanse president Hashemi Rafsanjani bedreigd heeft nucleaire wapens in te zetten tegen Israël. De Amerikaanse inlichtingendienst kwam tientallen Iraanse spionnen en militairen op het spoor die er in het binnenland van Afghanistan opzettelijk de pro-Amerikaanse overheid in Kaboel tegenwerkten. Dergelijke operaties baren de regering-Bush grote zorgen, in het bijzonder vanwege de kwetsbare positie van de Afghaanse regering. Deze Iraanse spionnen beogen dan ook destabilisering van het politieke klimaat, zodat de regering de steun van de aanwezige westerse militaire eenheden zal afwijzen. Het islamitisch regime in Teheran vreest dat de pro-westerse regering in Kaboel westerse sentimenten zal verspreiden in Iran, waar een krachtmeting gaande is tussen hervormingsbewegingen en sji'itische fundamentalisten.

Z. Khalilzad, Amerikaans afgezant in Afghanistan, heeft meermalen de beschuldiging geuit dat de harde kern rond Irans geestelijk leider Ayatollah Ali Khameni groepen in Afghanistan bewapent en financiële steun verschaft, om zo een invloedrijke positie te verkrijgen en samenwerking met de regering in Kaboel te ontmoedigen. Het doel is volgens Khalilzad invloedrijke Iraanse centra te creëren in Herat, 80 kilometer van de Iraanse grens, en in nabijgelegen provincies. In het noorden steunen Iraanse agenten de operatie van de etnisch Oezbeekse militaire leider Dostum rond de strategische stad Mazar-i-Sharif door middel van wapenleveranties. Voorts heeft volgens Khalilzad het Revolutionaire Wachtkorps Al Qaeda-leden uit Afghanistan helpen vluchten naar Iran, en dezen verdere steun verleend bij het zoeken naar andere bestemmingen.

Nadat het bereiken van een overeenkomst over de grensafbakening van de Kaspische Zee tussen de vijf kuststaten op hun presidentiële topconferentie in Ashgabat van april 2002 was mislukt, bezocht de Iraanse president M. Khatami de Centraal-Aziatische hoofdsteden om twee belangrijke kwesties aan te kaarten: de energieroutes en de Amerikaanse aanwezigheid in de regio. Khatami riep de Centraal-Aziatische leiders op, hun olie- en gasexport te vergroten en de routes via Iran te laten lopen als kortste weg naar de wereldmarkt. Tegelijkertijd bekritiseerde hij de voortgang van de Amerikaanse oorlog tegen het terrorisme en de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio. In Almaty zei Khatami, daarbij verwijzend naar Washington: 'Men moet zich niet ingraven in deze territoria en bases inrichten onder het mom van

een anti-terroristische campagne. Dit is zonder meer vernederend voor onze naties, die het recht hebben hun eigen problemen op te lossen en zelf te beslissen wat goed of slecht voor hen is.'

De spanningen tussen de Verenigde Staten en Iran zijn om verscheidene redenen hoog opgelopen. Eén daarvan is de voortdurende rivaliteit op het wereldtoneel. Washington beschuldigt Teheran van steunverlening aan terroristische groeperingen in het Midden-Oosten en het streven naar kernwapens. De rivaliteit op regionaal niveau is nu verscherpt door de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Afghanistan, Oezbekistan en Kirgizstan. Teheran ziet dit als een bedreigende opbouw van Amerikaanse militaire macht binnen zijn invloedssfeer. Vanuit historisch perspectief beschouwen Iraniërs deze gebieden als hun achtertuin en hopen ze op islamitische revoluties, met als eindresultaat de installering van op islamitische wetgeving gebaseerde regeringen.

Drie Amerikaanse uitdagingen in Centraal-Azië

Er bestaan drie fundamentele uitdagingen in Centraal-Azië, waarmee elke vorm van Amerikaanse inmenging geconfronteerd zal worden: de lokale politiek, het publieke welzijn en de regionale veiligheid.

1 Zonder uitzondering hebben de Centraal-Aziatische overheden de machtsconcentratie in handen van de uitvoerende macht in termen van nationale veiligheid gelegitimeerd; dit gold voor het uit de weg gaan van verkiezingen, de trage ontwikkeling van een democratische overheid en hun inperking van burgerlijke vrijheden. De autoritaire overheden in de regio hopen dat door Amerikaanse steun de internationale kritiek aangaande schending van mensenrechten en de afwezigheid van democratie zal afzwakken. Tegelijkertijd hopen zij ook op Amerikaanse militaire ondersteuning in hun strijd tegen islamitische rebellen in en rondom het Ferganadal.

President Karimov legitimeert zijn beleid met bedreigende uitlatingen, afkomstig van de Islamitische beweging van Oezbekistan. Nu hun leider Namangani dood wordt gewaand, zegt Karimov dat zijn regime thans bedreigd wordt door een andere islamitische organisatie, de Partij voor Islamitische Bevrijding (Hiab-ut-Tahrir), die de oprichting van een kalifaat in het Ferganadal voorstaat. Hoewel de leden van Hiab-ut-Tahrir te kennen hebben gegeven hun politieke doelen op vreedzame wijze te willen bereiken, worden zij tegengewerkt door autoriteiten in Oezbekistan, Tadzjikistan, Kirgizstan en zelfs Azerbaidzjan. Mensenrechtengroeperingen menen dat Karimov meer dan 7.000 politieke gevangenen vasthoudt.

2 De veiligheidsmaatregelen en politieke hervormingen waar Washington zo sterk op aandringt, zul-

len geen stand houden zonder economische ontwikkeling. De oorzaak van de binnenlandse instabiliteit in de regio is geen kwestie van religieus extremisme noch van etnische conflicten, maar van armoede. Verspreid over de regio is de armoede het hevigst in de berggebieden; Karakorum, Hindukush, Pamir, Tjenshan, Kohibaba, Alatau en de Altay. Het is dan ook geen toeval dat juist deze regio het terrein voor gewapende conflicten vormt. Als illustratie kan dienen een typisch Oezbeeks gezin uit het Ferganadal, waar 70% van de bevolking moet zien rond te komen van het minimumloon, waarvan men 100 broden in de maand kan kopen, zonder andere uitgaven. Een traditioneel Oezbeeks gezin bestaat uit zes of meer personen die samen minimaal vijf broden per dag consumeren. Dit voorbeeld geeft een indicatie van de werkelijke toestand van de Oezbeekse samenleving.

De meest urgente behoeften voor economische ontwikkeling zijn verbazingwekkend genoeg eenvoudig; Centraal-Aziaten en Afghanen moeten hun gezinnen kunnen voeden en er moeten meer banen voor hen en hun families worden geschapen. Zolang aan deze noden geen gehoor wordt gegeven, zal er geen einde komen aan de opiumproductie en de drugshandel. Dit zal echter niet bereikt kunnen worden door infrastructurele projecten of een Centraal-Aziatisch Marshall-plan, zoals voorgesteld tijdens de Internationale Conferentie over de wederopbouw van Afghanistan in Tokio. Integendeel, men moet zich gaan richten op het lokale agrarische niveau, kleine bedrijven en boerderijen. Belemmeringen voor ondernemers(chap) moeten op alle niveaus uit de weg geruimd worden. Het is daarom belangrijk de oude klassieke handelswegen die Centraal-Azië en Afghanistan verbinden met hun natuurlijke havens en handelspartners als Iran en Pakistan, te heropenen.

3 Hoewel Oezbekistan de strategische spil in de regio vormt, heeft elke staat zijn eigen agenda. De lange grens met Rusland en de omvangrijke etnisch Russische bevolking zorgen ervoor dat Oezbekistan zijn banden met Rusland niet kan verbreken. Hoe dan ook, Nazarbajevs strijd met Karimov om de regionale suprematie staat het aangaan van een strategisch bondgenootschap met Washington in de weg. De troefkaart die Nazarbajev bij de keus van strategische veiligheidsopties in handen houdt, is de aanmerkelijke Westerse investering in de olie-sector in zijn land.

Eén van de meest repressieve landen ter wereld is Turkmenistan. De voormalige communistische partijbaas S. Nijazov heeft zichzelf als president geïnstalleerd en rondom hem een persoonsverering opgebouwd die die van Noord-Korea evenaart. Hij verspilt de minerale rijkdom van het land met de bouw van enorme paleizen en gouden beelden van zichzelf.

Deze situatie doet aan de tijd van de Koude Oorlog

denken, toen de Verenigde Staten anti-communistische landen steunde, ondanks de bedroevende kwaliteit van de mensenrechten. Voorstanders van de huidige Amerikaanse houding zeggen dat het doel de middelen heiligt en dat de nieuwe indammingspolitiek van Washington mogelijk tegen het terrorisme zal werken, zoals het ooit tegen het communisme zou hebben gewerkt.

Meten met twee maten van de Centraal-Aziatische autocratieën

Dank zij de sovjets wordt Centraal-Azië geregeerd door seculiere overheden. Maar het is ook opgescheept met een autocratische erfenis, corruptie, en gebrek aan respect voor wetten en mensenrechten. Pas langzamerhand beseffen we de ernst van aangeboden afwijkingen die Centraal-Azië betreffen. Het is erg belangrijk dat we dit erkennen en dezelfde standaarden toepassen op allen, in plaats van de selectieve standaarden te hanteren, afhankelijk van wie toevallig op een zeker tijdstip Washingtons favoriet is. Om het duidelijk te stellen, we kunnen niet het autoritairisme in Centraal-Azië goedkeuren en er tegen preken in Rusland. Critici geloven dat de regering-Bush bereid is een oogje dicht te knippen als het gaat om de waarborging van de mensenrechten in Centraal-Aziatische landen, in ruil voor hun loyaliteit. De revolutie in Iran van 1979 laat het gevaar zien van de afhankelijkheid van militaire bases en van de vriendschap van autocratische regimes. Het ondersteunen van dergelijke regimes kan als paradoxaal resultaat boeken dat zij juist zwakker worden doordat ze minder wettig ogen. Verrassend is het bestaan van een hele sector van wes-

terse intellectuelen en diplomaten die de onmogelijkheid van de kans op reële democratie in Centraal-Azië uitdragen. Deze experts geven ingewikkelde en gekunstelde redenen waarom Centraal-Azië niet geschikt voor een democratie zou zijn.

Alle *stans* die nog vanuit het sovjetijdperk zijn overgebleven, erfdren grenzen die minder met gezond nationaal besef te maken hebben dan van het met administratief gemak vanuit Moskou. In dit soort landen vereenzelvigen mensen zich sterk met hun oorsprong, stam en een soort islamitische broederschap, maar nauwelijks met de staat. Om dergelijke staten samen te houden is een sterke onderdrukkende en centrale macht nodig. Dergelijke aangelegenheden maken de groei van democratie in Centraal Azië erg moeilijk.

Amerika kan Centraal-Azië niet in één klap veranderen. Het wil niet riskeren de grond onder de voeten weg te halen van bestaande bondgenoten als Karimov en Nazarbajev. Ten tijde van de Koude Oorlog verzamelden grote mogendheden bondgenoten daar waar zij konden, zonder veel gewetensbezwaren. Maar de strijd tegen de krachten, losgemaakt door Osama Ben Laden, is een hoogst ongebruikelijke oorlog. In bredere zin betreft het een strijd over waarden. Het westen zal luid en duidelijk moeten verkondigen dat vrijheid en democratie universele ideeën zijn en ook in Centraal-Azië moeten worden toegepast. ■

Over de auteur

DR ALEC RASIZADE was tot 1991 hoogleraar geschiedenis aan de universiteit van Azerbaidzjan. Hij is thans als senior research associate verbonden aan het Historical Research Center in Washington D.C. Vertaling van dit artikel uit het Engels door eindredactie.

Clingendael Essay

Europa in de Nederlandse politiek

Met bijdragen van Thom de Graaf (D66), Ad Melkert (PvdA), Jan Peter Balkenende (CDA) en Hans Dijkstal (VVD), onder redactie van Jan Rood

Als bijdrage aan het in Nice geëntameerde brede toekomstdebat over de Europese Unie heeft Instituut Clingendael een reeks lezingen georganiseerd waarin de leiders van een aantal politieke partijen hun visie hebben gegeven op de toekomst van de Europese Unie. De door hen uitgesproken redes zijn opgenomen in dit Clingendael Essay. In hun bijdragen gaan zij niet alleen in op het post-Nice- en post-Laken-proces, met daarbij de dwingende kwestie van de finaliteit van de Europese integratie. Ook de vraag hoe het Nederlands EU-beleid georganiseerd dient te zijn en welke in de toekomst de rol van de minister van Buitenlandse Zaken zou moeten zijn, komt aan de orde; een thematiek die niet zonder betekenis is in het licht van de komende kabinetsformatie.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Nederlandse politiek'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Veiligheid voor geheel Europa?

JOHN LÖWENHARDT

Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid hapert. Onder Amerikaanse leiding dendert de NAVO voort richting Centraal-Europa; in Praag zal over een maand worden beslist over de volgende uitbreidingsronde. Maar de leiders van de Europese Unie lijken gedesoriënteerd en niet bij machte prioriteiten te stellen. Zij bemoeien zich tegen de godganse wereld aan zonder eerst de dringende problemen in eigen huis en het 'nabije buitenland' aan te pakken. Zo lopen zij het risico dat hun snelle interventiemacht volgend jaar een flop wordt.

Oosteuropeanen weten vrijwel zonder uitzondering een trefzekere typering te geven van de NAVO: een militaire veiligheidsorganisatie geleid door de Verenigde Staten. Hun beeld van de verdragsorganisatie is gevormd in de loop van vier decennia Oost-Westconfrontatie en is door de NAVO-activiteiten van de afgelopen jaren eigenlijk alleen maar bevestigd. De campagne in Servië, de uitbreiding van het lidmaatschap naar Midden-Europa en de reactie op de gebeurtenissen van 11 september hebben het beeld van Amerikaanse dominantie versterkt. Dat de Verenigde Staten in de NAVO-raad slechts over één van de 19 stemmen beschikken, wordt niet gezien als een weerspiegeling van de werkelijke machtsverhoudingen. En met recht.

Ruim vijftig jaar zijn de Verenigde Staten binnen de NAVO de krachtigste stem van het Westen geweest in het debat over de Europese veiligheid. De EU is pas recent begonnen met een offensief om haar diplomatieke positie in de wereld te versterken en hoofdrolspeler te worden op het veiligheidstoneel. Daarover is onder Oosteuropeanen niet veel meer bekend dan dat de EU zich herhaaldelijk op irritante wijze bemoeit met binnenlandse kwesties, zoals de situatie in Tsjetsjenië. Vrijwel zonder uitzondering zijn parlementsleden, hun adviseurs of hoge ministeriële ambtenaren in landen als Rusland, Belarus en Oekraïne niet op de hoogte van Europese initiatieven op veiligheidsterrein. Zowel gewone burgers als de meeste leden van de elites hebben slechts een vaag beeld van de EU: een succesvolle samenwerkingsvorm van welvarende Westeuropese landen, waarin 'de straten schoon zijn', 'de ramen regelmatig worden gelapt', salarissen op tijd worden uitgekeerd en pensioenen

hun waarde niet verliezen.¹ Ook al participeren Oekraïense en Russische militairen in NAVO-operaties op de Balkan; ook al staan plannen op stapel voor hun deelname aan de Europese snelle-interventiemacht die over drie maanden operationeel moet zijn, in de hoofden van Oosteuropeanen is de EU nog steeds een benijdenswaardig economisch samenwerkingsverband, terwijl zij kwesties van defensie en veiligheid uitsluitend vereenzelvigen met de NAVO.

Een jaar na de aanval op de Twin Towers lijkt de werkelijkheid in de richting van het Oosteuropese beeld opgeschoven. Op die dag in september was de strijd tegen het internationale terrorisme meer dan drie decennia oud. Sinds 1963 waren twaalf VN-conventies over terrorisme ondertekend, en nog eens zeven regionale terrorismeconventies, in het raamwerk van onder meer de Raad van Europa (1977), de Arabische landen (1998) en het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (1999).² Nu proclameerden de Verenigde Staten voor de NAVO en de rest van de wereld de eindstrijd. De NAVO stelde artikel 5 in werking en als een kudde ramptoeristen spoedden de Europese leiders zich naar 'Ground Zero'. De Amerikaanse president zegde het ABM-verdrag op, drukte zijn nationale raketverdediging door, verklaarde samen met de secretaris-generaal van de NAVO de Koude Oorlog voor de zoveelste keer dood, en paaide Rusland met een nieuwe NAVO-Rusland Raad.

En Europa? Het duurde niet lang voor op het Europese vasteland geïrriteerd werd gesproken van Amerikaans unilateralisme. Chris Patten, het lid van de Europese Commissie voor externe betrekkingen, sputterde wat tegen. Maar Europa als zodanig toonde eens te meer zijn onvermogen met een krachtige eigen stem een eigen antwoord te formuleren. De Europese leiders lijken niet bij machte hun eigen veiligheidsagenda te bepalen.

Toch waren zij een jaar geleden al klaar met de institutionele infrastructuur voor een Europese snelle-interventiemacht van 60.000 soldaten. In november 2000 hadden zij zich in Brussel vastgelegd op nationale bijdragen aan die macht en op grond hiervan verklaarde de EU dat zij in 2003 gereed zou zijn voor het uitvoeren van 'Petersberg-taken': humanitaire en reddingsoperaties; vredeshandhaving; crisisbeheer-

sing; en zo nodig het afdwingen van een wapenstilstand ('peacemaking'). Sinds juni 2001 is de Militaire Staf van de EU operationeel; via het Militair Comité ondersteunt de staf het Politiek en Veiligheidscomité (PSC/COPS). Twee maanden na de elfde september werden de toezeggingen bevestigd, en de ministers van defensie werden het eens over een 'European Capability Action Plan'.³ Sindsdien werd er over de snelle-interventiemacht niet veel meer vernomen.

Al in een redelijk vroeg stadium hebben Europese leiders begrepen dat een snelle-interventiemacht sterker zou zijn indien de toetredinglanden en hun oosterburen daarbij betrokken zouden worden. Zowel toekomstige Europese 'insiders', zoals Polen, en 'outsiders', zoals Rusland en Oekraïne, hebben er immers blijk van gegeven op structurele wijze aan de Europese veiligheid bij te willen dragen – bijvoorbeeld in Kosovo, waar Rusland ondanks zijn kritiek op de ongesanctioneerde oorlog tegen Servië constructief meewerkt aan stabilisering. De Poolse regering legde in januari 2000 in haar nieuwe Veiligheidsstrategie vast dat de vorming van een Europese crisisinterventiemacht van 'vitaal Pools belang' was; en ze zei te zullen streven naar een Poolse bijdrage daaraan, in overeenstemming met de nationale vermogens.⁴

Twee maanden eerder, in december 1999, had de Europese Raad in Helsinki besloten dat 'Europese lidstaten van de NAVO die geen lid van de EU zijn' en andere accessiekandidaten zouden worden uitgenodigd een bijdrage aan de snelle-interventiemacht te leveren. De Raad stelde tevens dat Rusland, Oekraïne 'en andere geïnteresseerde staten' zouden kunnen worden uitgenodigd deel te nemen in door de EU geleide operaties.⁵ Het was een subtiel verschil. Toekomstige EU-lidstaten zouden al meteen bij de interventiemacht worden betrokken en dus tevens kunnen meebeslissen; Rusland en Oekraïne zouden kunnen worden *uitgenodigd* een bijdrage te leveren aan concrete acties van die interventiemacht. Daarbij werd overigens wel uitgegaan van het beginsel dat, wanneer zij door de EU worden verzocht deel te nemen aan een operatie waaraan de NAVO geen medewerking verleent of middelen ter beschikking stelt, zij het recht hebben deel te nemen aan de besluitvorming, vanaf de planning van de operatie tot aan de uitvoering ter plaatse.⁶ Naar hieronder zal blijken was de Poolse regering al druk doende instrumenten te vinden om deze afstand te overbruggen.

Polen-Oekraïne

Pools-Oekraïense toenadering had ertoe bijgedragen dat de Poolse regering zich in Brussel in ging zetten voor de Oekraïense belangen, in het bijzonder waar het ging om de aansluiting van dat land bij het Euro-

pese integratieproces. De Oekraïense regering was bovendien al geruime tijd bezig aansluiting te zoeken bij westerse burens teneinde gezamenlijke defensie-inspanningen van de grond te krijgen. In het najaar van 1995 was besloten een gezamenlijke Pools-Oekraïense militaire eenheid op te richten; de documenten voor de instelling van POLUKRBAT werden in november 1997 ondertekend.⁷ Het bataljon was oorspronkelijk bedoeld voor VN-vredesmissies; in juli 2000 werd het ingebracht bij de KFOR-troepenmacht in Kosovo.⁸ In 1999 hadden ook de ministers van defensie van Oekraïne, Roemenië en Hongarije besloten een gezamenlijk bataljon op te richten, onder de naam van de grensrivier Tisza.

Polen gaf aan deze Centraal-Oosteuropese militaire samenwerking een verrassende wending, toen het in 2000 voorstelde een Oekraïens bataljon op te nemen in de Poolse bijdrage aan de Europese snelle-interventiemacht, een 'raam-eenheid' van ongeveer 2.000 troepen. Oekraïne had er al eerder blijk van gegeven er belang in te stellen aan het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en in het bijzonder aan de snelle-interventiemacht een bijdrage te leveren.⁹ Op 15 mei 2001 verklaarde de Poolse minister van defensie Bronislaw Komorowski in Brussel dat de Poolse en Oekraïense regeringen tot overeenstemming waren gekomen.¹⁰ Twee maanden later kwamen de Belgische minister van defensie en Javier Solana in Kiev met de Oekraïense regering overeen dat Oekraïne zou worden uitgenodigd een rol te spelen in een deel van het vooroverleg in het kader van de planningconferenties voor de Europese snelle interventiemacht. De topontmoeting EU-Oekraïne in Jalta op 11 september en de 'Presidency Conclusions' van december 2001 bevestigden dat de EU 'de mogelijkheid onderzoekt van praktische samenwerking met Oekraïne'.¹¹ Gedoeld werd onder meer op de afspraak van Prodi, Verhofstadt en Solana met de Oekraïense president Koetsjma om 'verkennende gesprekken' te beginnen over de mogelijkheid dat de EU-snelle-interventiemacht gebruik zou maken van Oekraïense zware transportvliegtuigen van het type Iljoesjin IL76MD.¹² Bij deze uiterst voorzichtige EU-formuleringen kan worden aangetekend dat de NAVO-samenwerking met Oekraïne sinds het eind van de jaren '90 een hoge vlucht heeft genomen.¹³ De instelling van de NAVO-Rusland Raad was voor Oekraïne bovendien aanleiding zijn neutraliteitspolitiek vaarwel te zeggen en formele aansluiting bij de NAVO te zoeken.

Rusland

Pogingen te komen tot samenwerking tussen de EU en Rusland op veiligheidsgebied hebben minder opgeleverd. De Russen kwamen in het voorjaar van 2001

met concrete voorstellen, maar de gezamenlijke verklaring na de achtste EU-Rusland-top van 3 oktober 2001 stelde dat modaliteiten voor een 'mogelijke' Russische deelname 'zullen worden ontwikkeld *naarmate het EVDB vooruitgang boekt*' en dat 'in het algemeen de dialoog over het EVDB zal worden gevoerd in het licht van de vooruitgang die de EU maakt'.¹⁴ Het enige gevolg van 11 september is geweest dat Europese leiders sterker dan voorheen beseffen dat Rusland er toch echt toe doet, en in het Politiek en Veiligheidscomité sindsdien maandelijks met een Russische vertegenwoordiger overleggen. Ook is er een permanente Russische contactpersoon benoemd bij het Militaire Comité van de EU. Een mogelijke Russische bijdrage aan het EVDB is overigens slechts één van een groot aantal – een veel te groot aantal? – veiligheids- en defensiekwesties die op de gemeenschappelijke agenda staan, van hervorming van de OVSE tot en met de illegale wapenhandel.

De taal die van Europese koudwatervrees getuigt staat in schril contrast met de retorische excessen die worden gebezigd in de arena Rusland-NAVO. Bij de oprichting van de NAVO-Rusland Raad in mei is de Koude Oorlog door George Bush, Lord Robertson en Vladimir Poetin voor de zoveelste keer, nu wellicht voorgoed, ten grave gedragen. Dat was ook al eens gebeurd in mei 1997 bij de ondertekening van de NAVO-Rusland 'Founding Act' en de instelling van de Gezamenlijke Permanente Raad, een Raad die niet kon voorkomen dat de NAVO twee jaar later tot groot ongenoegen van de Russen in Servië ingreep. Sinds het einde van de Sovjetunie is de relatie tussen de NAVO en Rusland gekenmerkt geweest door *ups* en *downs*. Zou daar nu een definitief einde aan gekomen zijn? De NAVO-Rusland Raad gaat zich toeleggen op bevordering van samenwerking in de strijd tegen het terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens, wapenbeheersing, vredeshandhaving, crisisbeheersing en dergelijke meer. Maar ieder van de twintig lidstaten behoudt zijn vetorecht over de agenda.

De hervonden Russisch-Amerikaanse vriendschap mag niet verhelen dat een groot deel van de Russische bevolking de NAVO nog steeds als een vijandig blok ziet. Zó snel veranderen vijandbeelden niet. Westersgezinde waarnemers in Moskou hebben ertegen gewaarschuwd de gematigde denkbeelden van henzelf te projecteren op de grote massa van de bevolking. Trenin schreef in het najaar van 2001 dat de publieke opinie in Rusland 'nog moet beginnen te begrijpen dat het *moderne* Europa geen grote mogelijkheden heeft, noch kan hebben' en dat voor Rusland 'de weg terug naar de status van grote mogendheid is geblokkeerd'.¹⁵ Karaganov wees op de wankele maatschappelijke basis voor Poetins nieuwe pro-Amerikaanse daadkracht. Arbatov stelde dat slechts ongeveer 15

per cent van de leden van de Staatsdoema Poetins pro-Amerikaans beleid steunde.¹⁶ Sjevtsova noemde de overlappende Russisch-Amerikaanse belangen in de strijd tegen het terrorisme een tijdelijk fenomeen. Zij wees op het dubieuze gegeven dat de Amerikaanse en Russische leiders elkaar in de armen vielen op een moment waarop sommige Westerse regeringen, de Amerikaanse voorop, de neiging vertoonden in naam van de strijd tegen het terrorisme de burgerrechten te compromitteren. De belangrijkste hindernis voor werkelijke toenadering tussen Rusland en het Westen, aldus Sjevtsova, blijft het gebrek aan inzet van de Russische autoriteiten voor het scheppen van een democratische rechtsstaat. Zolang dat het geval is, is er weinig reden te verwachten dat de vriendschap met de NAVO, de Verenigde Staten en Europa eeuwig zal duren.

Impasse?

De door de Amerikanen geleide strijd tegen Al Qa'ida heeft een verlamme uitwerking gehad op de Europese veiligheidsagenda. Tijdens de topontmoeting in Jalta op 11 september, waar de EU en Oekraïense leiders het nieuws uit de Verenigde Staten moeten hebben vernomen, was er nog sprake van een zekere dynamiek. Sindsdien is die met een kaarsje te zoeken. Op 3 oktober werd met de verklaring-EU-Rusland al gesuggereerd dat Europese regeringsleiders aarzelen het EVDB verder te ontwikkelen zolang de situatie niet is gestabiliseerd. Een maand na de aanval op de Verenigde Staten verwierp een informele vergadering van Europese defensie ministers een Frans voorstel om nu haast te maken met verhoogde nationale defensieuitgaven ten bate van het EVDB.¹⁷ In maart van dit jaar blokkeerden Europese leiders de plannen van Solana en het Spaanse Voorzitterschap om de NAVO-troepen in Macedonië onder EU-commando te plaatsen.¹⁸ Spanje heeft voorgesteld de strijd tegen het terrorisme op te nemen in de 'Petersberg-taken', maar in Sevilla (21-22 juni) werd niet méér bereikt dan het besluit deze kwestie over te hevelen naar de Conventie over de toekomst van de EU. Rutten stelde in februari vast dat 'het vertrouwen is weggeebd' en dat de 'EU-gezamenlijkheid' van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het EVDB onder zware druk staat.¹⁹ Howorth sprak van een 'renationalisatie van veiligheids- en defensiereflexen'.²⁰ Gnesotto wees in mei op de 'extreme passiviteit in Europa, behalve wanneer het bij tijd en wijle Amerika kritiseert'.²¹

Men kan zich inderdaad moeilijk aan de indruk onttrekken dat de Europese leiders verward zijn in een wanhopige worsteling met prioriteiten. De EU klampt zich nu vast aan een 'wegenkaart' van maatre-

gelen en initiatieven die moeten worden doorgevoerd onder het 'actieplan' dat de Europese Raad tien dagen na 11 september afkondigde. Die wegenkaart scheidt de stellige indruk dat de EU door de bomen het bos niet meer ziet en bezig is ver boven haar macht te grijpen.²² Intussen is de relatie tussen de EU en de NAVO, van essentieel belang voor de snelle-interventiemacht, nog steeds niet goed geregeld. Ook na de top in Sevilla wordt de interventiemacht in feite gegijzeld door de Turks-Griekse rivaliteit. Het Spaanse Voorzitterschap verklaarde in juni namens de Europese leiders dat de EU 'in staat' en 'bereid' is de missie in Macedonië (*Amber Fox*) op 1 januari van de NAVO over te nemen.²³ Maar of onder Griekse leiding alsnog een akkoord met Turkije en de NAVO tot stand komt, valt te bezien. *Amber Fox*, sinds juni onder Nederlandse leiding, is een buitengewoon bescheiden missie waarin de NAVO waarnemers van de EU en de OVSE beschermt; als de EU er niet in slaagt deze operatie over te nemen, is het woord blamage niet misplaatst.

Het hoeft dus niet te verbazen dat sommigen de toekomst van het EVDB met weinig vertrouwen tegemoet zien. Opvallender is dat anderen stellen dat na '11 september' de noodzaak van een gezamenlijk Europees veiligheidsbeleid dwingender wordt ingezien, dat Europese leiders hun aanvankelijke politieke desoriëntatie te boven zullen komen en een werkelijk gezamenlijk veiligheidsbeleid van de grond zullen tillen.²⁴ Voor beide standpunten valt wat te zeggen – en dus valt niet te ontkomen aan een zo nuchter mogelijke balans.

Visie op prioriteiten gevraagd

Het staat buiten kijf dat een onoverzichtelijk groot aantal staten en internationale organisaties zich op het ogenblik tegen de Europese veiligheidsproblematiek aan bemoeit. Deze uiteenlopende actoren hebben bovendien slechts ten dele overlappende belangen. Het aantal 'hotspots' in en buiten Europa groeit gestaag. De veiligheidsagenda is daarom zwaar overbelast, terwijl de mogelijkheden van de actoren doeltreffend beleid te ontwikkelen en op elkaar af te stemmen, beperkt zijn. Het is duidelijk dat er een grote behoefte is, méér nog dan voor 11 september, om prioriteiten te stellen. En zich aan eenmaal vastgestelde prioriteiten te houden.

Om te beginnen zou de EU er goed aan doen haar inspanningen te concentreren op de meest dringende taken – aan dergelijke taken is helaas geen gebrek. Nieuwe lidstaten moeten worden opgenomen en in de besluitvorming geïntegreerd op een moment dat de moeilijke interne hervorming nog niet is afgerond. De betrekkingen met de nieuwe oostburen moeten verder worden ontwikkeld en aan de oevers van de Oost-

zee dient een moeilijke puzzel te worden opgelost. De uitbreiding van het eigen ledenbestand moet worden gecoördineerd met de NAVO-uitbreiding. En ten slotte zal de snelle-interventiemacht tot een geloofwaardig instrument moeten worden gemaakt, stevig verankerd in een werkelijk gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en afgestemd op de taken van de NAVO.

Is het in die situatie werkelijk nodig verklaringen uit te geven over het verheugend proces van nationale verzoening in de Unie van de Comoren (17 mei), de verkiezingen in Lesoto (29 mei), het verheugend verloop van het verkiezingsproces in Columbia (29 mei), de verontrustende aanvallen op de onafhankelijke media in Kazachstan (29 mei), het rustige politieke klimaat waarin de presidentsverkiezingen in Mali zijn verlopen (7 juni) of over de verslechtering van het politieke klimaat in Equatoriaal-Guinea (10 juni)? De buitenlands-politieke 'EU-trojka' is in het recente verleden niet altijd even succesvol geweest in haar pogingen ver van huis in crisissituaties te bemiddelen. De Europese Commissie heeft een duidelijke taak als het gaat om de economische belangen van de EU en dient zich dienovereenkomstig als mondiale speler te gedragen. Maar als het om politieke en veiligheidskwesties gaat, heeft de EU voorlopig meer dan genoeg omhanden in eigen huis en het 'nabije buitenland'. De Commissaris voor buitenlandse betrekkingen en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB zouden er goed aan doen hun inspanningen, althans voorlopig, op deze taken te concentreren.

Dit is eens te meer nodig omdat politieke aspiraties en militaire vermogens nog steeds niet in evenwicht zijn. De institutionele infrastructuur is operationeel, maar de ontwikkeling van de defensie-uitgaven verloopt minder voorspoedig. Door veel betrokkenen worden deze als te laag beschouwd om de snelle-interventiemacht geloofwaardig te doen zijn.²⁵ Vooral op het terrein van het lange-afstandstransport over zee en door de lucht is de EU nog steeds afhankelijk van de Verenigde Staten. Om met de secretaris-generaal van de NAVO te spreken: indien Europa een geloofwaardig veiligheids- en defensiebeleid wil, kan het er niet aan ontkomen dieper in de buidel te tasten. De groeiende scepsis in Europa over de mate van betrokkenheid van de Amerikanen bij de 'multilaterale' van de NAVO onderstreept dit. Het Amerikaanse unilateralisme, de nieuwe NAVO-Rusland Raad en de verdere uitbreiding van de NAVO met landen in Centraal Europa hebben de indruk doen postvatten dat de Verenigde Staten een verborgen agenda hebben, namelijk om de NAVO als militair instrument af te zwakken.²⁶

Als dit zo is, is het een extra uitdaging voor de EU om het EVDB een nieuwe impuls te geven. Sinds 11 september heeft het initiatief in de vormgeving van de

Europese veiligheid grotendeels bij de NAVO gelegen. Wil het EVDB serieus worden genomen, dan is het nu de hoogste tijd dat de EU haar verhouding tot de NAVO en de NAVO-Rusland Raad bepaalt. Het kan niet onopgemerkt blijven dat de ministers van buitenlandse zaken van de NAVO-landen op 14 mei in hun slotcommuniqué schreven dat er nog veel werk uitstaande is om te komen tot afspraken over NAVO-steun voor EU-operaties. Zij wezen tevens op de noodzaak voor alle NAVO-landen aanvaardbare oplossingen te vinden voor deelname van Europese NAVO-lidstaten die géén EU-lid zijn.²⁷

Deelname van Rusland en Oekraïne in de snelle-interventiemacht zal uiteraard beperkt blijven doordat geen van beiden lid van de NAVO of de EU is. In NAVO-kringen wordt dit niet als een probleem gezien – met groot elan is de NAVO-Rusland Raad ten doop gehouden en er wordt hard gewerkt aan een ‘verdieping en verbreding’ van de toch al intensieve samenwerking met Oekraïne.²⁸ Wil de EU van haar snelle-interventiemacht een werkelijk Europees instrument maken, dan zullen de Europese leiders extra inspanningen moeten leveren om de Oosteuropese deelname naar behoren te regelen.

En ten slotte. Brede maatschappelijke steun is op de lange termijn onontbeerlijk als basis voor een effectieve interventiemacht. Binnen de EU is die steun wonderbaarlijk breed: niets is zo populair als de idee van een gezamenlijk defensie- en veiligheidsbeleid.²⁹ Maar in het Oosten zijn de plannen praktisch onbekend. In het vertekende Oosteuropese beeld van ‘het Westen’ is de NAVO de militaire arm, bestuurd vanuit Washington. De Europese Commissie zou er goed aan doen te investeren in een voorlichtingscampagne om kennis van de EU en haar activiteiten ook op dit terrein te verbreden.

De Europese Unie is gesticht door mannen met visie. Winston Churchill, Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer. De Unie is een economisch succes geworden dank zij het hardnekkig onderhandelen door talloze ministers met minder grote namen. Plannen voor een defensie-unie zijn in 1954 mislukt. Maar een halve eeuw later maken zij een goede kans, mits de huidige generatie politici beter dan voorheen een strategische visie zal weten te paren aan een realistische prioriteitenstelling. ■

Noten

- 1 Citaten afkomstig uit de verslagen van ‘focusgroepen’, georganiseerd in Minsk en Grodno (Belarus), juni 2000, in het kader van het onderzoeksproject *The Outsiders: Russia, Ukraine, Belarus, Moldova and the New Europe* (Project Grant L213252007), onderdeel van het ‘One Europe or Several?’ Programma van de Britse Economic and Social Research Council.
- 2 Zie de United Nations Treaty Collection, Conventions on Terrorism, <http://untreaty.un.org/English/terrorism.asp>.
- 3 ‘Conference on EU Capability Improvement’, Brussel 19 november 2001, in Maartje Rutten (red.), *From Nice to Laeken. European defence: core documents. Vol. II*. Parijs: EU Institute for Security Studies, *Chaillot Paper* No. 51 (april 2002), blz. 95-101.
- 4 ‘Security Strategy of the Republic of Poland’, par. 3.2.3, <http://www.msz.gov.pl/english/polzagr/security/se3.html>.
- 5 Maartje Rutten (ed.). *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*. Parijs: WEU, Institute for Security Studies, mei 2001. *Chaillot paper* 47, blz. 86, 88. Dit standpunt werd bevestigd en verder uitgewerkt door de Europese Raad in Feira, Portugal (juni 2000), Nice (december 2000) en Laken (december 2001). Zie Rutten, *From St-Malo to Nice*, blz. 124, 174, en Rutten, *From Nice to Laeken*, blz. 126-7.
- 6 *Ontwerperslag over de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie (2000/2005 [INI])*, Europees Parlement, Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, 6 november 2000, blz. 12.
- 7 Robert Pszczel, ‘Two Eagles. Story of the Polish-Ukrainian Battalion’ in Ann Lewis (red.), *The EU & Ukraine. Neighbours, Friends, Partners?* Londen: The Federal Trust, 2002, blz. 153-56.
- 8 Roman Wolchuk, ‘Ukrainian-Polish Relations Between 1991 and 1998: From the Declarative to the Substantive’. *European Security* 9:1 (voorjaar 2000), blz. 127-56 (142); Przemyslaw Zurawski vel Grajewski. ‘Polish-Ukrainian Co-operation in the Context of the Future Membership of Poland in the European Union’. *CPCFPU Occasional Paper* 45, <http://www.foreignpolicy.org.ua/op/2000ope45.phtml>. In juli 2001 bestond UKRPOLBAT in Kosovo uit 325 Oekraïeners en 367 Polen. *RFE-RL Monitor*, VII:147, 1 augustus 2001.
- 9 Zie de gezamenlijke verklaring van Chirac, Solana, Prodi en Koetsjma na de topontmoeting EU-Oekraïne van 15 september 2000, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/summit_15_09_00.htm en de persconferentie van Ihor Hrushko, Oekraïens ministerie van buitenlandse zaken op 28 november 2000, <http://www.mfa.gov.ua/eng/info/b2000/1128.html#4>
- 10 *RFE/RL Newline* 5:93 (II), 16 mei 2001.
- 11 *RFE/RL Monitor* VII:147, 1 augustus 2001; Rutten, *From Nice to Laeken*, blz. 127.
- 12 Oekraïens-Europese Topontmoeting in Jalta, 11 september 2001. Joint Statement. Brussel, 11 september 2001 (11772/01), zie <http://ue.eu.int/Newsroom>.
- 13 Zie hierover James Sherr, ‘Ukraine and NATO: A reviving partnership?’, in Ann Lewis (ed.), *The EU & Ukraine*. blz. 139-152.
- 14 EU-Rusland Topontmoeting, Brussel 3 oktober 2001: *Joint Statement* (Annex 4). Cursief van auteur, JL. Zie http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/index.htm
- 15 Dmitri Trenin geciteerd door Falk Bomsdorf, ‘Rußland und der Westen nach dem 11. September: Beginn einer wirklichen Partnerschaft?’, *SWP-Zeitschriftenschau* (SWP Berlin), maart 2002, blz. 6.
- 16 Sergej Karaganov geciteerd door Bomsdorf, ‘Rußland und der Westen’, blz. 10; Robert Cottrell, ‘Putin policy shift is bold but risky’, *Financial Times* 15 april 2002.

- 17 Maartje Rutten, 'Stagnation of the ESDP', *ISS-EU Newsletter* No. 1, february 2002, zie ook www.iss-eu.org/new/analysis.
- 18 *NRC Handelsblad*, 25 maart 2002.
- 19 Rutten, 'Stagnation of the ESDP'.
- 20 Jolyon Howorth, 'CESDP After 11 September: From Short-term Confusion to Long-Term Cohesion?', in: *EUSA Review*, vol. 15, No. 1 (winter 2002), zie www.eustudies.org/CESDPAfter11September.html
- 21 Nicole Gnesotto, 'Risks of the status quo', in: *Institute for Security Studies Newsletter* No. 2 (mei 2002), blz. 1.
- 22 De 'wegenkaart' (Road Map) is te vinden in Rutten, *From Nice to Laeken*, blz. 164-84.
- 23 Presidency Conclusions Seville European Council, 21 and 22 June 2002.
- 24 Zie Howorth, 'CESDP After 11 September'.
- 25 Zie voor de uitgaven *The Military Balance 2001-2002* (IISS, London, 2002) en het *SIPRI Yearbook 2001* (SIPRI, Stockholm, 2002).
- 26 Zie bijvoorbeeld 'European security illusions', *Neue Zürcher Zeitung*, 18 mei 2002, en Steven Erlanger, 'For NATO, Little Is Sure Now But Growth', *New York Times*, 19 mei 2002.
- 27 Slotcommuniqué, NAVO-ministersbijeenkomst in Rejkjavik, 14 mei 2002. *Nato Enlargement Daily Brief*, 14 mei 2002, 12:10 EDT.
- 28 Ministersbijeenkomst van de NAVO-Oekraïne Commissie, Rejkjavik 15 mei 2002: Openingsrede van Lord Robertson en persverklaring, zie www.nato.int/docu, 16 mei 2002.
- 29 Eurobarometers 55 (april-mei 2001) en 56 (november 2001), zie http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ In 2001 werd het EVDB gesteund door gemiddeld 73% van de EU-burgers (het laagste scoorde Finland met 48%, het hoogste Luxemburg met 89%), een EU-Grondwet door 67%, een gezamenlijk buitenlands beleid door 66% en de euro door 61%.

Over de auteur

DR JOHN LOWENHARDT woont in Amsterdam en is onafhankelijk onderzoeker en publicist. Hij was tot voor kort Alexander Nove Professor of Russian and East European Studies en Directeur van het Institute of Central and East European Studies aan de Universiteit van Glasgow, Schotland. In 2001 publiceerde hij met David Betz *Army and State in Postcommunist Europe* (Frank Cass, Londen).

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Lezingen oktober/november 2002

Onderwerp: **Het duivelse dilemma: Ingrijpen in Irak?** Bijeenkomst i.s.m. Koninklijke Vereniging ter bevordering van de Krijgskunst

Sprekers: worden nader bekend gemaakt

Plaats: **Defensievoorlichtingscentrum**, Korte Houtstraat 21, Den Haag

Datum: **donderdag 24 oktober** (20.00-21.30 u)

Kosten: geen

Aanmelden: tot 18 okt.: Postbus 93539, 2509 AM Den Haag; fax. 070-3240264 of e-mail: ngiz@clingendael.nl

Onderwerp: **China aan de vooravond van het 16de Partijcongres: Nieuwe leiders, nieuwe kansen?** Actualiteitenseminar i.s.m. Instituut Clingendael

Sprekers: worden nader bekend gemaakt

Plaats: **Perscentrum Nieuwspoort**, Lange Poten 10, Den Haag

Datum: **donderdag 7 november** (20.00-16.00 u)

Kosten: 25 euro, over te maken op bankrekening 35.72.17.950 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. projectnr. 2324287

Aanmelden: tot 1 nov.: Postbus 93539, 2509 AM Den Haag; fax. 070-3240264 of e-mail: ngiz@clingendael.nl

Rusland, de NAVO en het Westen

ANDRÉ W.M. GERRITS

Nieuwe verwachtingen, oude illusies

VLADIMIR POETIN STREEFT NAAR EN GOKT OP EEN NIEUW algemeen kader voor relaties met het Westen. Is hij echter in staat zijn land eigenhandig over te hevelen naar het Westen? Aldus *The Economist* van respectievelijk januari 2002 en 18 mei 2002. Poetin is kennelijk de nieuwe held van *The Economist*. Dat is opmerkelijk, omdat het blad eerder, in waarschijnlijk vrijwel identieke bewoordingen, zijn hoop vestigde op diens voorgangers Michail Gorbatsjov en Boris Jeltsin. Een en ander is typerend voor de Westerse kijk op de ontwikkelingen in Rusland. We begrijpen het land in de eerste plaats in verband met onze eigen wereld. In onze visie op Rusland projecteren we vooral onze eigen politieke zorgen, onze eigen hoop en aspiraties. We geloofden nog volop in Gorbatsjov toen de gemiddelde Rus al een rood waas voor ogen kreeg als hij het woord *perestrojka* alleen maar hoorde. Jeltsin zagen we aanvankelijk als een gevaar voor de wereldvrede. Toen we hem eenmaal hadden omarmd, konden we hem echter niet meer loslaten – de vernietiging van zijn parlement, de uitverkoop van 's lands natuurlijke rijkdommen en de terreur tegen een deel van de eigen bevolking (Tsjetsjenen) ten spijt. Uiteindelijk lieten we hem opgelucht gaan, om na enige aarzeling de nieuwe Russische leider in ons hart te sluiten: Vladimir Poetin. Een vriend van het Westen, een speciale vriend van het Westen, een bijzonder speciale vriend van het Westen – de superlatieven vliegen tegenwoordig over tafel.

En ze zijn meer dan diplomatieke beleefdheden. Ze zijn de uitdrukking van ons onverwoestbaar verlangen naar een Rusland dat we in de vingers hebben, een 'Westers' Rusland, een betrouwbaar Rusland. De behoefte aan een nieuwe verhouding met Rusland heeft een enorme impuls gekregen na 11 september. Ze heeft niet alleen uitdrukking gevonden in mooie woorden en fraaie voornemens, maar ook in concrete daden, in het bijzonder in de oprichting van de NAVO-Rusland Raad, mei jl. op een top in Rome. De Koude Oorlog is voor de zoveelste keer begraven. Het is nu niet langer 19+1 leden van de NAVO; het is nu

20. En, om met Lord Robertson, de secretaris-generaal van het bondgenootschap, te spreken, dat is het verschil tussen wiskunde en 'scheikunde' (*chemistry*). Maar hoe belangrijk is die NAVO-Rusland Raad werkelijk? Is Poetin inderdaad een pro-Westerse koers ingeslagen of is 11 september toch een wat wankel basis voor nieuwe relaties tussen Rusland en het Westen?

De NAVO-Rusland Raad

De creatie van de NAVO-Rusland Raad is geen kleinigheid. De diplomaten in Brussel kregen vijf maanden de tijd om de betrokkenheid van Rusland bij de NAVO op een nieuwe leest te schoeien en het resultaat is van diverse kanten als 'historisch' betiteld. Voor wie is de Raad van historisch belang? Voor de NAVO? Dat zou kunnen. In ieder geval is de Raad een nieuwe, forse stap weg van de NAVO zoals we haar de afgelopen decennia hebben gekend. In feite is de discussie over de uitbreiding van de NAVO al goeddeels achterhaald. Voor het militaire bondgenootschap geldt hetzelfde als voor de Europese Unie. Nieuwe lidstaten stappen een andere organisatie binnen dan waartoe ze oorspronkelijk dachten toe te treden. Mocht Poetin in staat zijn de psychologische en ideologische bezwaren van zijn politieke elite het hoofd te bieden, dan zou hij zich vierkant achter de oostwaartse uitbreiding van het bondgenootschap moeten opstellen. Hoe meer nieuwe lidstaten, hoe minder NAVO; en uiteindelijk treedt Rusland zelf toe.

Voorlopig is het nog niet zo ver. Internationale politiek is realisme en emotie. Juist daarom is het historisch belang van de NAVO-Rusland Raad vooralsnog beperkt. De publieke, academische en een aanzienlijk deel van de politieke opinie in de Russische Federatie denkt er niet anders over. Sceptis overheerst. Er is twijfel over de samenwerking met het Westen, over de integratie in de NAVO en over het buitenlandse beleid van president Poetin. Ik deel die twijfel. De NAVO-Rusland Raad is van beperkte betekenis, zowel voor de

Russische Federatie zelf als voor onze relaties met het land, en hetzelfde kan worden gezegd over de vermeende pro-Westerse koers die Poetin is ingeslagen. De redenen zijn: de bepalingen van het verdrag; de wijze waarop de overeenkomst tot stand is gekomen; het gebrekkig fundament waarop de afspraken rusten (ofwel het ontbreken van overtuigende gemeenschappelijke belangen, van een *shared mission*, in NAVO-jargon); en, ten slotte, de onzekere, ondoorzichtige politieke verhoudingen in Rusland zelf.

Het Verdrag

In de overeenkomst (*NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, Brussel, mei 2002) worden specifieke terreinen genoemd waarop de samenwerking tussen de NAVO en Rusland zal worden geïntensiveerd. Crisismanagement is er één van. We moeten afwachten hoe consultatie en samenwerking op dit gebied zich zullen ontwikkelen, maar een indrukwekkende staat van dienst heeft het Westen (lees: de Verenigde Staten) niet. Het militaire optreden in Bosnië en Kosovo, waarover de Russen niet van tevoren werden geconsulteerd, en (overige) blijken van Amerikaans unilateraalisme beloven niet veel goeds.

Vredeshandhaving (*peacekeeping*) is een tweede prioriteit in het verdrag. Dit heeft tot nu toe redelijk gewerkt. De Russische Federatie levert de omvangrijkste bijdrage aan de vredesmacht in voormalig Joegoslavië van alle staten die geen lid van de NAVO zijn. Vredeshandhaving blijft echter een specifieke activiteit, beperkt in opzet en reikwijdte en mijlenver verwijderd van geregelde en intensieve militaire samenwerking. Toen de NAVO zonder overleg met het Kremlin de Servische stellingen in Kosovo bombardeerde, trokken de Russische militairen zich terug uit het *Partnership for Peace*-programma. Ze hebben geen haast betoond zich weer aan de poort van de NAVO te melden. Het belang van de Russische legerleiding bij militaire samenwerking met de NAVO is beperkt.

Contraproliferatie is één van de belangrijkste aspecten van het verdrag. Ze wordt, net als antiterrorisme, algemeen gezien als een 'gezamenlijk belang'. Is dat zo? Contraproliferatie gaat in feite om twee zaken: de immense hoeveelheid veelal overbodige en ontmantelde atomaire, biologische en chemische 'wapens' in Rusland en het risico dat ze in verkeerde handen vallen; en de nucleaire dimensie van Ruslands internationale economische betrekkingen. De wijze waarop tot dusver het gigantisch arsenaal aan ABC-wapens in Rusland is aangepakt (ontmanteling, opslag, vernietiging), stemt niet vrolijk. Uitzonderingen daargelaten (zoals de initiatieven van de Amerikaanse Congresle-

den Sam Nunn en Richard Lugar), hebben de Verenigde Staten en vooral de Europese Unie vrij weinig politieke verbeeldingskracht en inzet getoond. Gebrek aan geld is een probleem. Zelfs de 20 miljard dollar die de G-8 onlangs zegt te hebben vrijgemaakt, is niet meer dan een stap in de goede richting. De belangrijkste hindernissen voor een effectieve contraproliferatie zijn echter bureaucratische obstructie, politieke desinteresse en gering doorzettingsvermogen in de Russische Federatie zelf. Het zal nog veel moeilijker blijken met de Russen afspraken te maken over de export van nucleaire technologie, één van de weinige takken van industrie waarin Rusland zich nog weet te onderscheiden. Iran maakt deel uit van de Amerikaanse 'As van het Kwaad', maar het is ook de derde afnemer van de Russische wapenindustrie en het is één van 's lands belangrijkste partners op nucleair gebied.

Gezamenlijk optreden tegen het terrorisme wordt in het nieuwe verdrag tussen Rusland en de NAVO als eerste prioriteit genoemd. Vanzelfsprekend; het is de *raison d'être* van de nieuwe samenwerking. Voor antiterrorisme geldt echter hetzelfde als voor contraproliferatie. 1 Het gaat vooral om het verzamelen van inlichtingen en informatie en, in een later stadium, om het uitoefenen van politieke en diplomatieke druk. Hier zijn de mogelijkheden van de NAVO beperkt. Het bondgenootschap voert geen oorlog tegen terroristen; dat doen de Verenigde Staten, al dan niet in een *ad hoc*-coalitie met anderen. 2 De belangrijkste partijen zijn het niet eens over de definitie van proliferatie en terrorisme. De oorlog in Tsjetsjenië is een goed voorbeeld. Wat voor de één een oorlog tegen het terrorisme is, is voor de ander genocide op een onschuldige burgerbevolking.

Het proces

De wijze waarop de NAVO-Rusland Raad tot stand is gekomen, noopt eveneens tot voorzichtigheid. De Raad, de vermeende toenadering tussen het Westen en Rusland in het algemeen, is niet, zoals dikwijls wordt verondersteld, het gevolg van een koerswijziging in de Russische buitenlandse politiek, maar van herziening van de prioriteiten van het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Aanvankelijk, ook nadat hij het Witte Huis al had betreden, liet George W. Bush zich weinig aan Rusland gelegen liggen. Hij was een fel criticus van de Rusland-politiek (*permissive engagement*) van zijn voorganger Bill Clinton. Bush had belangrijker zaken aan zijn hoofd dan de relaties met deze tweederangs-mogendheid. Dit veranderde na 11 september, althans zo lijkt het voorlopig.

Het huidige Amerikaanse (Westerse) beleid ten aanzien van de Russische Federatie is gebaseerd op een paradoxale combinatie van nuchterheid en nieuwe

illusies. Het Westen heeft na bijna een decennium aanmatiging en zelfbedrog eindelijk het politieke streven laten varen Rusland naar ons eigen evenbeeld te herscheppen. Na de val van het communisme reduceerden we Rusland tot een Westen *manqué*, tot een onderontwikkelde kopie van onze eigen samenleving. We gingen op zoek naar onze vrienden in dat vreemde land, naar bondgenoten die onze taal spraken – letterlijk en figuurlijk. We deelden de Russische werkelijkheid in overzichtelijke, overtuigende categorieën in: democratie versus dictatuur; links versus rechts; hervorming versus reactie. Toen we beseften dat deze eendimensionale interpretaties van de werkelijkheid niet klopten, trad de ontzuivering in, gevolgd door onbegrip. We wendden ons van Rusland af. De politieke arrogantie is het Westen de afgelopen jaren wel kwijtgeraakt, maar nog steeds – en zeker de laatste maanden – laat het zich verleiden tot die simpele, eendimensionale interpretatie van de relaties met Rusland: vriend of vijand, tegenstander of bondgenoot. Rusland is geen van beide. Rusland is een vriend noch een vijand van het Westen en gezien de ongeëvenaarde geopolitieke veranderingen die het land het afgelopen decennium heeft doorgemaakt, kan die onduidelijke en onzekere status nauwelijks verbazing wekken.

Het fundament

Gegeven de even onverwachte als bijzondere aanleiding tot de verandering van de relaties tussen de NAVO en Rusland, namelijk de terroristische aanslagen in Amerika, zouden de nodige kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de bestendigheid van het verdrag. Krachtige allianties zijn niet gebaseerd op mooie woorden, zelfs niet op gemeenschappelijke vijanden, maar uitsluitend op gedeelde waarden en belangen. We laten de waarden voor wat ze zijn en beperken ons tot de, meer tastbare, gezamenlijke belangen. Waar liggen Ruslands grootste geopolitieke belangen? Een nuchtere analyse zegt: bij integratie in de meest vooraanstaande internationale organisaties: van de G-8, de Wereldhandelsorganisatie en de Europese Unie tot en met de NAVO.

Poetin is een pragmaticus. Hij deelt deze analyse waarschijnlijk. Anders dan Jeltsin hecht hij niet langer aan de mythe van de pariteit van Amerika en Rusland. Hij heeft bij herhaling toegegeven dat er sprake is van asymmetrische verhoudingen. En net als Jeltsin is hij uiterst gevoelig voor het economisch dividend van zijn buitenlands beleid. Alleen Poetins economische hervormingen kunnen in zekere zin als liberaal worden getypeerd, en internationale institutionele integratie is in dit verband een logische optie. Integratie spoort bovendien met de belangen van het Westen. Maar Poetin is niet uitsluitend een pragmaticus. Hij is ook een

‘grootmachtdenker’ (of misschien is ‘tegenmacht’ beter?). Hij lijkt veel vastbeslotener en zelfbewuster dan Jeltsin om Rusland zijn passende, prominente plaats op het wereldtoneel terug te geven. Zijn retoriek is feller. Zijn aspiraties lijken serieuzer. Zijn houding is zelfbewuster.

Poetins recente toenadering tot het Westen moet in dit licht worden gezien. Ze gaat uit van Ruslands kracht, meent Poetin, niet van zijn zwakte. Voor de wereldpolitieke status van Rusland wordt de dominantie in de eigen ‘achtertuin’, het Nabije Buitenland, van essentieel belang geacht. In die zin liggen Ruslands geopolitieke belangen niet primair in de relaties met het Westen, maar in de betrekkingen met de voormalige sovjetrepublieken. Potentieel is de zelfde halve ring van staten rondom de Russische Federatie echter ook één van de belangrijkste conflicthaarden met het Westen, met Europa en de Verenigde Staten. Daar lijkt het nu wellicht nog niet op, met Amerikaanse troepen in Centraal-Azië en in de Kaukasus (waartegen Rusland, vermoed ik, vrij weinig kon doen, behalve de confrontatie zoeken), maar daar zou het in de toekomst wel toe kunnen leiden. Controle over het Nabije Buitenland is de basis, de voorwaarde, voor Ruslands positie als belangrijke mogendheid, als grote mogendheid.

De onzekerheid

Rusland is een revisionistische mogendheid. Het zal er alles aan doen de huidige internationale *status quo* te veranderen. Dit maakt het land tot een onzekere en onvoorspelbare factor in de internationale politiek. En die onvoorspelbaarheid wordt versterkt door de ondoorzichtige, ‘personalistische’ wijze waarop in Rusland politiek wordt bedreven. Juist de ondoorzichtigheid van de Russische politiek frustrereert de analyse van de machtsverhoudingen die ten grondslag zou moeten liggen aan een effectieve interpretatie van ‘s lands internationale aspiraties.

Eén ding is zeker: Poetins ‘opening’ naar het Westen is uitermate controversieel in Rusland. Er zijn weinig politieke denkers in de Russische Federatie die er veel begrip voor kunnen opbrengen. In persoonlijke gesprekken vallen typeringingen als ‘naïef’, ‘dom’ of zelfs ‘schandelijk’. De verbazing en verrassing waren vooral groot, omdat het anti-amerikanisme in Rusland sterker leek dan ooit (in ieder geval gedurende de laatste paar decennia). Jammer voor de Amerikanen, maar goed voor Amerika, zo moet ongeveer de reactie van Ivan Ivanovitsj, de gemiddelde Rus, op de aanslagen van 11 september zijn geweest. Poetin wordt verweten kritiek op zijn beleid zonder meer naast zich neer te leggen. In dit verband wordt zelfs de vergelijking gemaakt met Gorbatsjov – en dat is in Rusland nog steeds geen compliment. Er wordt in de Russische pers volop

gespeculeerd over de machtige mannen in Poetins omgeving en vaak worden dezelfde namen genoemd, in het bijzonder figuren uit de presidentiële staf en overige vertrouwelingen uit de veiligheidsdienst en het Petersburgse bestuursapparaat. In wezen doen de namen er niet toe. De belangrijkste adviseurs van de president treden weinig in de publiciteit en lijken niet aan enige democratische controle onderworpen. Ook wat dit betreft weerspiegelt de Russische buitenlandse politiek de binnenlandse verhoudingen.

Het politieke bestel is niet wezenlijk veranderd onder Poetin. Net als onder Jeltsin kent Rusland alle instituties en procedures van een volwassen democratie, maar de 'echte' politiek is nog steeds in hoge mate informeel, personalistisch, ondoorzichtig en derhalve onvoorspelbaar. Rusland is een façade-democratie. Het ontbreken van een duidelijke deling der machten, van spelregels en mechanismen om conflicten op beschaafde wijze te beslechten was typerend voor de jaren van Jeltsin. Ze zijn nu 'gerepareerd' door het superpresidentschap van Poetin. Het politieke bestel helt nu nog meer over naar de 'presidentiële structuren'. Rusland is een manipulatieve democratie, zonder twijfel. Politieke macht is vooral afhankelijk van persoonlijke relaties. Ze is net zo snel verworven als verloren. Hoe machtig is de president werkelijk?

Poetin is een vat vol tegenstellingen. Zijn economisch beleid is liberaal, en werpt vruchten af (verlaging van de belastingdruk, verkoop van grond). Zijn binnenlands-politieke koers is veel meer ambivalent. Met een forse dosis welwillendheid zou ze kunnen worden verdedigd als een gerechtvaardigde reactie op de welhaast misdadige degradatie van de Russische staat onder Jeltsin, maar met een beetje scepsis zou Poetin net zo goed als een typische autocraat, een *control freak*, kunnen worden getypeerd. De betekenis van de oligarchen lijkt ingeperkt. Tycoons die de confrontatie met Poetin zochten, zijn aangepakt (Boris Beresovskij en Vladimir Goesinski); anderen verloren hun vermogen na de krach van augustus 1998; en de rest etaleert haar politieke invloed aanzienlijk minder openlijk dan voorheen. Toch is in Rusland economische en politieke macht nog steeds verweven – in het Kremlin (proef op de som is Poetins herverkiezing) en zeker op regionaal en lokaal niveau. Versterking van de centrale overheid is Poetins belangrijkste prioriteit. Hij heeft de financiële middelen van het regionale bestuur verder beperkt; hij heeft een nieuwe laag van presidentiële afgezanten toegevoegd (een soort 'super-gouverneurs') aan het bestuur en her en der vertrouwelingen uit zijn tijd in de veiligheidsdienst en St. Petersburg benoemd. Het is een typische reactie van een wantrouwige sterke man, iemand die alleen op een klein kringetje van professionele intimi vertrouwt.

Generaal Wojciech Jaruzelski deed begin jaren '80

in Polen hetzelfde, toen de communistische partij zo goed als alle macht kwijt was en militairen de zaak in wezen overnamen. Het werkte niet. Jaruzelski was uiteindelijk gedwongen revolutionaire veranderingen te accepteren; Poetin zal eerder geneigd zijn concessies te doen aan de regionale en lokale machthebbers. De wet op de politieke partijen reduceert het politieke landschap tot een paar grote formaties. Is dat een bijdrage aan de politieke stabiliteit in Rusland? Misschien. Of is het een drastische beperking van de nog fragiele partijendemocratie? Zeker. En als de grenzen van Ruslands politieke pluriformiteit nog niet overtuigend zijn afgetekend, dan biedt de wet op het (politiek) extremisme voldoende mogelijkheden onwelgevallige elementen aan te pakken.

Poetin heeft iets van een traditionele autocraat, inclusief het veelvuldig gebruik van argumenten om zijn eigen falen te maskeren. De bureaucratie, het overheidsapparaat, is de gebeten hond in Rusland vandaag de dag. Het doet denken aan de klassieke Russische 'wijsheid' van de goede tsaar, de slechte raadgevers en de incompetentente bureaucratie. Bij de onmiskenbare populariteit van Poetin kunnen echter wel een paar kanttekeningen worden geplaatst. *Eén*, de opiniecijfers zijn geflatteerd. Gewone Russen zijn nog steeds niet snel geneigd openlijk van hun negatieve gevoelens jegens de leider blijk te geven. *Twee*, de persoon is populairder dan de politicus Poetin. En *drie*, Poetin leeft op krediet. Hij moet zijn beloften nog waarmaken. Poetin is onzeker over zijn toekomst. De hoogst impopulaire oorlog in Tsjetsjenië sleept zich voort, ondanks de inzet van gemotiveerde vrijwilligers en elite-eenheden. Alleen een dramatische politieke zet zal voor een doorbraak kunnen zorgen. Het initiatief moet van Moskou komen. Ruslands economische groeicijfers zijn niet uitsluitend maar wel in belangrijke mate afhankelijk van de exportprijzen van olie en gas (energie levert 16% van het BNP en eenderde van de federale inkomsten op). Zullen de uitkeringen en salarissen nog op tijd worden betaald als deze opbrengsten afnemen? Poetin heeft het moeilijker dan Gorbatsjov of Jeltsin. Hun historische verdienste was de afbraak van de oude orde. Aan Poetin de taak de nieuwe orde op te bouwen. Op hem drukken de hoop en de verwachtingen van de Russen zwaarder dan op zijn beide voorgangers. In 2004 vinden de volgende presidentsverkiezingen plaats. Zou Poetin zich al zorgen maken? ■

Over de auteur

ANDRÉ W.M. GERRITS doceert (Oost-)Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is een bewerking van een bijdrage aan de discussie over de NAVO-Rusland Raad, gehouden door de Atlantische Commissie op 26 juni jl. in Den Haag.

Amerika en de interpretatie van een nieuwe wereldorde

JAN SAMPIEMON

IS GEORGE W. BUSH EEN BIJZONDER geval of laveert hij op bestaande Amerikaanse onderstromen? Drie karakteristieken vallen op: de bereidheid van deze Amerikaanse regering tot eenzijdig handelen buiten partners om; haar afkeer van internationale verbintenissen die haar vrijheid van handelen beknotten; en haar uitgesproken voorkeur voor diplomatie met militaire middelen. Die karakteristieken zijn niet onbekend in de geschiedenis van de Amerikaanse buitenlandse politiek, maar hun gelijktijdigheid is vrij uniek. Evenals de nadruk die zij nu krijgen.

In de hoogtijdagen van het Atlantische bondgenootschap raakte de onderstroom van het unilateralisme, zeker voor de oppervlakkige waarnemer, zelfs geheel uit het zicht. De NAVO was al die jaren een pure verdedigingsorganisatie, haar grondslag was de verbondenheid tussen West-Europa en Noord-Amerika. Al was van het begin af duidelijk welke lidstaat in laatste instantie de geallieerde veiligheid verzekerde.

De NAVO was bij haar ontstaan in 1949 misschien politiek onontkoombaar, maar historisch toch niet vanzelfsprekend geweest. Het was niet de minste van Amerika's diplo-

maten, George Kennan, die zich op grond van *unilateralistische* overwegingen tegen de totstandkoming van het bondgenootschap keerde. Vanuit de Amerikaanse ambassade in Moskou had Kennan op 22 februari 1946 *The Long Telegram* verzonden, waarin hij Washington wees op de gevaren van het sovjetcommunisme voor het vrije voortbestaan van het naoorlogse West-Europa. Een nadere uitwerking van Kennans analyse volgde in 1947, getiteld 'The Sources of Soviet Conduct', in het zomernummer van *Foreign Affairs*. Het was ondertekend door X. De beschouwing is de geschiedenis ingegaan als het X-Article.

Met deze twee documenten was Kennans reputatie gevestigd. Als leider van de *Policy Planning Staff* van het *State Department* had hij daarna een sturende hand in het *Marshall Plan*, dat Europa uit het sociaal-economisch slop haalde waarin het door de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog was terechtgekomen. Maar in die functie uitte hij ook zijn kritiek op de plannen voor het oprichten van de NAVO. Zoals Kennan in het eerste deel van zijn *Memoirs* (1967) uitlegde, kon hij zich met enige moeite nog verzoenen met militaire steun aan West-

Samantha Power: "A Problem from Hell". America and the Age of Genocide.

Basic Books. \$ 30. 610 blz.

Joseph S. Nye Jr: The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone.

Oxford University Press. \$ 26. 222 blz.

Henry Kissinger: Die Herausforderung Amerikas. Weltpolitik im 21. Jahrhundert.

Propyläen Verlag. € 25, 383 blz.

Europese landen, 'een unilaterale politieke en militaire garantie, en ook militaire hulp, als zij dat nodig hadden'. 'Maar alleen als wij optraden als goede vrienden, niet als deelnemers aan wat zij hadden opgezet.' Kennan noemde een bindend verdrag (wat de NAVO zou worden) 'zonder precedent in onze geschiedenis'. 'Met dit hele idee had ik, vrees ik, weinig geduld (...).'

'Zonder precedent in onze geschiedenis.' Dit was niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Amerika had twee keer eerder geïnterveneerd in Europa, tijdens de Eerste en tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het had, geïnspireerd door de wilsoniaanse ideeën over nationale zelfbeschikking, ook meegewerkt aan de staatkundige reconstructie van Europa na die eerste oorlog. Maar het had zich niet ingelaten met verdragen die het diplomatiek en militair aan banden legde. Amerikaans lidmaatschap van de Volkenbond, een wens van president Wilson, was gestrand op verzet van isolationisten in de Amerikaanse Senaat. (Om een nieuwe weigering te helpen voorkomen, hebben de Verenigde Staten in de VN het recht van veto in de Veiligheidsraad gekregen.)

De Japanse verrassingsaanval op

Pearl Harbor maakte een einde aan het isolationisme dat gedurende de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw Amerika's buitenlandse politiek had bepaald. Amerika trok ten strijde, niet alleen in het Verre Oosten, maar ook in Europa. Opnieuw veranderde de rangorde van de grote mogendheden. In het voorjaar van 1945 ontmoetten Amerikaanse en sovjettroepen elkaar aan de Elbe, een paar jaar later ging China over naar het maoïsme, gevolgd door een vernietigende communistische aanval op het zuiden van het Koreaanse schiereiland. In die omstandigheden kon het Amerikaanse isolationisme zich niet handhaven. Met de voormalige isolationist senator Arthur H. Vandenberg van Michigan als belangrijkste woordvoerder muteerden de isolationisten uit de voorgaande decennia tot interventionisten. Ten slotte dwongen zij de schepping af van de door unilateralist Kennan zo verfoeide NAVO. Historisch rechte lijnen kunnen in deze materie dus nauwelijks worden getrokken.

Drie recent verschenen boeken houden zich bezig met de wisselende accenten in de Amerikaanse buitenlandse politiek. De auteurs kozen zeer verschillende invalshoeken, maar er is ook een overeenkomst. De drie boeken zijn controleerbaar voorbereid en grotendeels tot stand gekomen vóór elf september 2001. De drie auteurs hebben echter ook kans gezien de tragische gebeurtenissen van die dag nog in hun beschouwingen mee te nemen. Henry Kissingers *Does America Need A Foreign Policy?* verscheen weliswaar begin vorig jaar, maar in het voorwoord tot de Duitse vertaling, *Die Herausforderung Amerikas*, wordt inmiddels op de terreuraanslagen in de late zomer van 2001 ingegaan.

Wie zich verbaast over de keiharde kritiek van de regering-Bush op het Internationale Strafhof en over *The Hague Invasion Act* van de Amerikaanse Senaat, vindt in *A Problem from Hell* van Samantha Power

een verhelderend exposé over de onderstromen die leidden tot die in Europa onbegrepen unilateralistische politiek. De voormalige journaliste, die als verslaggeefster tijdens de jongste Balkanoorlogen gefascineerd raakte door het verschijnsel genocide, verhaalt over het verzet in de Amerikaanse Senaat tegen de *Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* van 1948. Power begint met toe te geven dat kritiek op de tekst van die conventie mogelijk is, onder meer waar getracht wordt vast te stellen wat onder genocide moet worden verstaan. Het getalscriterium is van meet af aan omstrede geweest, evenals hoe en in welk stadium van geweldsexplosies intenties tot genocide kunnen worden vastgesteld.

Maar achter gerechtvaardigde kritiek speelden in het Amerikaanse debat andere motieven mee. Enkele senatoren, schrijft Power, koesterden de vrees dat het expansieve taalgebruik (van de conventie) tegen Amerikanen gebruikt kon worden. Sommigen suggereerden dat critici van de Verenigde Staten het recht zouden krijgen de uitroeiing van de Amerikaanse indianenstammen in de negentiende eeuw aan onderzoek te onderwerpen. Zuidelijke senatoren vreesden dat inventieve advocaten zouden betogen dat de rassenscheiding in het Zuiden 'geestelijke schade' (een term uit de conventie) toebracht en *dus* als genocide gerekend kon worden. 'Wetgevers waar schuwden dat de conventie gepolitiseerde en opgejutte onruststokers in staat zou stellen de Verenigde Staten of de senatoren zelf voor een internationaal hof te slepen', rapporteert Power. Voor de hedendaagse waarnemer een intrigerend déja-vu, terug in de tijd.

Op 11 februari 1986 bracht senator Bob Dole de resolutie tot ratificatie van de genocideconventie dan toch in het plenum van de Senaat in stemming. Een week later werd zij met 83 stemmen vóór en 11 tegen aangenomen. Het was 38 jaar nadat

de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de conventie met algemene stemmen had aanvaard en 37 jaar nadat president Truman de conventie aan de Senaat had voorgelegd. Inmiddels hadden 97 staten de conventie geratificeerd voordat de Amerikaanse Senaat tot goedkeuring overging. De woedende reactie van vooral joodse Amerikanen op het ongelukkige bezoek van president Reagan het jaar daarvoor aan het militaire kerkhof van Bitburg, waar ook 49 soldaten van de Waffen SS liggen begraven, was de aanleiding voor de omslag in de Amerikaanse Senaat.

A Problem from Hell verschaft een aangrijpend overzicht van de gevallen van volkerenmoord in de afgelopen eeuw. Het begon met de Turkse massamoord op Armeniërs, het zette zich voort in de Holocaust, de genocide in Cambodja, Rwanda en de aanzetten daartoe op de Balkan gedurende de jaren negentig. Power behandelt ze stuk voor stuk en schrijft tegelijkertijd de geschiedenis van de uitputtende en jarenlange strijd voor internationale regelgeving en rechtspraak op dit terrein – met het Internationale Strafhof in Den Haag als voorlopig hoogtepunt.

Eer betoont Power aan Raphael Lemkin, linguïst en jurist, die zijn leven in dienst stelde van de bestrijding van volkerenmoord. Na een jarenlange zoektocht naar een ondubbelzinnige en begrijpelijke terminologie vormde hij uit een griekse en een latijnse stam het woord genocide. Lemkin was als 21-jarige, studierend aan de Universiteit van Lvov, geboeid geraakt door een krantenbericht over de geslaagde moordaanslag door de jonge Armeniër Soghomon Tehlirian op de voormalige Turkse minister van binnenlandse zaken Talaat. Tehlirian stond in Berlijn terecht. Talaat was medeplichtig geweest aan de massamoord op Armeniërs tijdens de Eerste Wereldoorlog, waarvan Tehlirians familie het slachtoffer was geworden. Talaat had in 1915 de

Amerikaanse ambassadeur in Constantinopel, Henry Morgenthau, die zich het lot van de Armeniërs aantrok, toegevoegd: 'U bent jood, deze mensen zijn christenen. Wat hebt U te klagen?' Op de vraag van Lemkin aan een van zijn professoren waarom Talaat niet was gearresteerd (de man was ter dood veroordeeld, maar leefde onbekommerd in Duitsland), kreeg hij ten antwoord: 'Neem de zaak van de boer die een toom kippen houdt. Als hij ze doodt, is dat zijn zaak. Als jij je ermee bemoeit, ben je in overtreding.'

Lemkin weigerde zich daarmee tevreden te stellen. Hij stapte over op de studie rechten en verwierf tijdens het interbellum internationaal enige bekendheid als voorvechter van opnemings van massamoord als bijzonder misdrijf in het volkenrecht. In september 1939 vluchtte Lemkin voor de *Wehrmacht* uit naar Oost-Polen, waar zijn familie woonde. Later nam hij de wijk naar Zweden en vervolgens naar Amerika. Op 18 april 1941 arriveerde hij in Seattle - na een reis die hem voerde langs Moskou, Vladivostok, Yokohama en Vancouver. Het verlies van bijna zijn gehele familie in nazikampen vergrootte na de oorlog zijn wilskracht om een conventie tegen genocide aangenomen te krijgen. In 1948 werden zijn inspanningen met succes bekroond.

Powers boek is een lange aanklacht tegen het Amerikaanse verzuim om effectief tegen genocide op te treden. Schrijvend over Srebrenica velt Power bijvoorbeeld geen oordeel over het Nederlands optreden aldaar. Of het nu ging om de geallieerde weigering in te grijpen in de Holocaust, de weigering van opeenvolgende Amerikaanse regeringen te breken met het moordenaarsregime van Pol Pot, de afzijdigheid van de regering-Clinton in Rwanda of de jarenlange passiviteit ten aanzien van Bosnië, Power plaatst nagenoeg uitsluitend Amerika in de beklaagdenbank. Waarom? De Verenigde Staten waren in al deze gevallen het

enige land dat verschil had kunnen maken.

Waar Samantha Power de Amerikaanse regering oproept om, ter ondersteuning van het volkenrecht, veel meer daadkracht te tonen dan in het verleden het geval was, vragen Joseph Nye en Henry Kissinger het Bush-team juist ootmoed te betrachten. Anders dan Samantha Power, die haar *journalistieke* afkomst niet verraadt en zonder omwegen uitgaat van de Amerikaanse macht om goed te doen, houden Kissinger en Nye zich bezig met *theorievorming* op het terrein van de internationale betrekkingen. Als de theoretici op dit gebied in twee scholen kunnen worden verdeeld (de werkelijkheid kent meer nuances), mag Kissinger worden ondergebracht bij de *realisten* en Nye bij de *idealisten*. Kissinger is een typische 'balancer': herstellen en handhaven van het machtsevenwicht staat bij hem in het middelpunt. Nye, die staatssecretaris van defensie was in de regering-Clinton, is net als Nixons oud-minister van buitenlandse zaken geïntrigeerd door machtsverhoudingen in de wereld, maar hij kiest eerder voor 'engagement' van de (potentiële) tegenstander dan voor het ontwikkelen van tegenwichten. Tegelijkertijd onderkent Nye dat rivalen zelf wel degelijk de neiging kunnen vertonen zich tegenover de 'hegemon' Amerika aan te sluiten.

In *The Paradox of American Power* speurt Nye naar de bronnen van de macht. Wat is macht?, vraagt de auteur zich af. 'Het vermogen de uitkomst te beïnvloeden die je wilt, en, wanneer noodzakelijk, het gedrag van anderen zo te veranderen dat dit gebeurt.' Voorbeelden: de militaire macht van de NAVO maakte een einde aan Milošević's etnische schoonmaak in Kosovo, de belofte van hulp aan Servië's verwoeste economie bracht de Servische regering ertoe Milošević aan het Haagse tribunaal uit te leveren. Maar de bronnen van macht zijn zeer verschil-

lend. Traditioneel wordt een grote mogendheid beproefd op haar vermogen oorlog te voeren. Tegenwoordig, meent Nye, ligt de nadruk ergens anders. Het gebruik van de atoombom was uitsluitend mogelijk in de meest extreme gevallen, en dan nog slechts in theorie. Nationalisme ondermijnde imperia waarvan het voortbestaan eeuwenlang van militaire macht afhankelijk was geweest. De auteur noemt Vietnam en Afghanistan, waar respectievelijk de Verenigde Staten en de Sovjetunie op de grenzen van hun macht stuitten.

Naast militaire macht is economische macht gekomen, hoewel ook daaraan grenzen zijn gesteld. Myanmar bleek lange tijd ongevoelig voor economische sancties die gericht zijn op bevordering van de mensenrechten daar. Op Saddam Hoessein hebben sancties geheel geen invloed. Minstens zo belangrijk noemt Nye 'soft power': een land kan de uitkomsten die het in de wereldpolitiek wenst, bereiken doordat andere landen zijn voorbeeld willen volgen, zijn waarden bewonderen, zijn welvaartsniveau en openheid nastreven. *Soft power* overtuigt en kent geen dwang. 'Als ik je zover kan krijgen, dat we hetzelfde willen, hoef ik je niet te dwingen iets te doen wat je niet wilt.'

Kort na de ineenstorting van de Sovjetunie rees de vraag of de wereld nu unipolair of multipolair was geworden. Volgens Nye kloppen beide kwalificaties niet. Tegenwoordig is macht over landen verdeeld in een patroon dat herinnert aan een gecompliceerd driedimensionaal schaakspel. Op het bovenste bord heerst militaire macht nagenoeg unipolair. De Verenigde Staten beschikken als enige over een alzijdige, over de hele wereld inzetbare strijdmacht. Op het middelste bord is economische macht multipolair. De Verenigde Staten, Europa en Japan nemen samen tweederde van het wereldprodukt voor hun reke-

ning. China meldt zich als speler. Amerika is hier géén hegemon en moet regelmatig als een gelijke onderhandelen met Europa. Het derde bord is de plaats waar de transnationale betrekkingen zich manifesteren die zich aan regeringscontrole onttrekken. Hier is macht wijd verspreid over uiteenlopende categorieën als bankiers, die dagelijks bedragen overmaken groter dan het budget van menig land, over terroristen en over *hackers*, die internetverbindingen verstoren. 'Als je een driedimensionaal spel speelt, zul je verliezen als je je uitsluitend concentreert op het bovenste bord, geen kennis neemt van de andere borden en evenmin van de verticale verbindingen die tussen de drie borden bestaan', waarschuwt Nye.

Wat hebben de drie te melden over de 'oorlog tegen het internationale terrorisme'? In haar Conclusie spreekt Samantha Power de hoop uit dat het Amerikaanse volk zich na de aanslagen van de elfde september méér bewust zal worden van het gevaar van genocide. 'Om ter dood te worden veroordeeld was het in de twintigste eeuw voldoende om Armeniër, Jood of Tutsi te zijn. Op 11 september was het voldoende Amerikaan te zijn.' Maar de Amerikaanse regering zal, zo verwacht deze auteur, eerder betogen dat de strijd tegen het terrorisme alle hulpbronnen opeist en dat daarom humanitaire interventies, die de Amerikaanse paraatheid aantasten, moeten worden vermeden. De interventie in Kosovo en het proces tegen Milošević zouden wel eens het hoogtepunt in genocidepreventie kunnen zijn geweest in plaats van de belangrijke precedënten waarvoor zij worden aangezien. 'Dit zou een tragische en uiteindelijk een zelfvernietigende vergissing zijn', meent Power.

Nye ziet in de aanslagen een bevestiging van zijn theorie van de complexer wordende machtsverdeling in de wereld. De privatisering is toegenomen en het terrorisme is de

privatisering van de oorlog, parafraseert hij ironisch de *hype* van het eendimensionale marktdenken. Bovendien heeft de globalisering de afstanden verkleind. Gebeurtenissen in verafgelegen plaatsen, zoals Afghanistan, hebben een grotere invloed op het leven in Amerika. Tot voor kort hield Amerika geen gelijke tred met de ontwikkeling die de wereld doormaakte van de Koude Oorlog naar het informatietijdperk, meent Nye. De gebeurtenissen van de elfde september ziet hij dan ook als 'het aflopen van de wekker'. 'Sinds de val van de Sovjetunie kon geen enkel land ons evenaren of een tegenwicht tegen ons vormen.' Minister Albright sprak van de 'indispensable nation'. Haar Franse ambtgenoot Védrine van de 'hyperpuissance' Amerika. Nye wijst erop dat er toch voldoende waarschuwingen waren geweest. 'Amerikanen zullen waarschijnlijk omkomen op Amerikaans grondgebied, mogelijk in grote aantallen,' voorspelde een commissie voor nationale veiligheid eerder vorig jaar. Er is niet naar geluisterd.

Ook Henry Kissinger is onder de indruk geraakt van de tragedie van een jaar geleden. Was zijn jongste boek in de eerste editie een vademecum *Realpolitik* ten behoeve van de nieuw aangetreden regering van president Bush, de titel van de Duitse vertaling (*Herausforderung*) verwijst direct naar de nieuwe dynamiek die het terrorisme aan de internationale betrekkingen heeft gegeven. Kissinger spreekt van een keerpunt waar onverbindende concepten plaats maken voor een echte toekomstvisie. Meesmuilend meent de voormalige bewindsman dat de Democraten zich in de afgelopen jaren aan de illusie hadden overgegeven dat er géén bedreigingen van buitenaf meer waren. Op zijn minst kan Kissinger hier van bijziendheid worden beticht. De door Nye genoemde commissie voor nationale veiligheid had als co-voorzitter de voormalige Democratische senator en presi-

dentskandidaat Gary Hart. In hun boek *Preventive Defense* van 1999 wijdden Ashton B. Carter en William J. Perry, respectievelijk staatssecretaris en minister van defensie in de regering-Clinton, uitgebreide aandacht aan de gevaren van wat zij 'catastrophic terrorism' noemden.

Kissingers voornaamste conclusie is dat de terroristen hun eerste belangrijke slag al verloren hebben. In de Verenigde Staten hebben zij een tegenstander die in gesloten rijen het doel nastreeft het kwaad van het terrorisme tegen iedere prijs uit te roeien. Evenals Nye ziet hij in de gebeurtenissen van de elfde september een kans een nieuw begin te maken. 'In de oorlog tegen het terrorisme gaat het er niet alleen om terroristen op te sporen.' Men moet zich niet alleen bezighouden met het uitwissen van de sporen van de Koude Oorlog. Het zoeken van een nieuwe rol voor Rusland, China, maar ook voor India moet vooropstaan. Zodra, zegt Kissinger, meetbare resultaten worden geboekt in de anti-terreurcampagne en zodra niet meer de schijn kan worden gewekt dat concessies aan terroristen worden gedaan, moet het vredesproces in het Midden-Oosten met de grootst mogelijke urgentie weer op gang worden gebracht.

Terug naar Bush. Ook voor de president is, om met Nye te spreken, op 11 september vorig jaar de wekker afgegaan. Bush handelde daarna aanvankelijk overeenkomstig een scenario dat in de periode na de Koude Oorlog zijn waarde had bewezen. Iedereen werd geconsulteerd en uitgenodigd tot een nieuwe coalitie toe te treden, die de 'oorlog tegen het terrorisme' zou gaan voeren: oude en vertrouwde bondgenoten, nieuwe partners en direct belanghebbenden. Minister Powell maakte overuren. Tegelijkertijd werd het offensief voorbereid dat aan het Talibaanregime en aan de onmiddellijke dreiging van Al Qaeda een einde zou maken. Begrip voor die operatie was alom aanwezig.

De bondgenoten werden echter snel teleurgesteld. Niet alleen ging de Amerikaanse regering al eerder op tal van gebieden een eigen weg, een gebaar van solidariteit van de NAVO met het door terreur getroffen Amerika werd in Washington voor kennisgeving aangenomen. Europese landen mochten slechts ieder voor zich een bijdrage leveren. Met de *State of the Union*-boodschap werd de kloof verder verbreed. De presidentiële uitval naar de 'axis of evil' en de dreiging van preventieve militaire actie tegen zogenoemde 'rogue states' troffen Europese leiders als een schok. De 'oorlog tegen het internationale terrorisme' dreigt een *echte oorlog* te worden. Gezien ook de spanningen tussen de direct betrokken atoomstaten India en Pakistan is verdergaande en wellicht onbeheersbare escalatie niet denkbeeldig.

Unilateralisme beheerst de Ame-

rikaanse buitenlandse politiek, en het is van een bijzonder virulente variëteit. Bush laveert inderdaad op onderstromen die ver teruggaan in de tijd, maar hij is ook een bijzonder geval. Toen bijvoorbeeld Bush sr. na de val van de Muur en de verovering van Koeweit door Saddam Hoessein, sprak van een *nieuwe wereldorde* die hij zou vestigen, leek hij iets anders voor ogen te hebben dan de manicheïsche voorstellingen van zijn zoon.

Wat betekent dit voor de NAVO, zoveel jaren het transatlantisch bindmiddel? Henry Kissinger erkent: voor het sonderen betreffende thema's als terrorisme, niet-verbreding van kernwapens, migratie of andere wereldomspannende vraagstukken is een permanente vergadering van NAVO-ambassadeurs niet het beste forum. 'Want de NAVO is niet meer het belangrijkste forum voor dergelijke problemen.

Daarvoor is een nieuw consultatiesysteem noodzakelijk buiten het NAVO-kader.'

De regering-Bush wekt intussen niet de indruk dat zij naar zo'n als door Kissinger beoogd nieuw systeem op zoek is. Als er al sprake is van consultaties van andere regeringen, zijn die bilateraal en zeer selectief. Haar optreden is, onder verwijzing naar de eisen van de 'oorlog tegen het terrorisme', unilateralistisch en interventionistisch. Maar zoals Kennan meer dan een halve eeuw geleden probeerde duidelijk te maken, hoeven die twee niet noodzakelijkerwijs samen te gaan. De handen vrij willen houden is één ding, de bondgenoten voortdurend voor voldongen feiten plaatsen is weer geheel iets anders.

Over de auteur

J.H. SAMPIEMON is oud-commentator van *NRC Handelsblad*.

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

Agenda

Activiteit Implementation of European environmental legislation: The Water Framework
Plaats Maastricht
Organisator European Institute of Public Administration
Kosten onbekend
Datum 14-15 november
Aanmelding Ms Araceli Barragan (email: a.barragan@eipa-nl.com; tel. +31.43.3296325)

Activiteit Africa from the Cold War to the 21st century
Plaats Kamer 1.A12, ASC, Pieter de la Court Gebouw, Leiden
Organisator Afrika Studie Centrum
Kosten gratis
Datum 17 oktober, 15.00-17.00 uur
Aanmelding email: asc@fsw.leidenuniv.nl; tel. +31 71 527 3372

Tot hier! De grenzen van tolerantie in de traditie van Erasmus, Hugo de Groot en Spinoza. Lezingen en debat over de waarde van een traditie
Activiteit
 Hengelo, Nijmegen en Wageningen
 Thomas More Academie
Plaats onbekend
Organisator onbekend
Kosten onbekend
Datum 4,11,18 en 25 november in Hengelo; 5,12,19 en 26 november in Nijmegen; 6,13,20 en 27 november in Wageningen
 email: www.thomasmore.nl of info@thomasmore.nl;
Aanmelding tel.(024) 361 55 55

Internationaal, communautair en nationaal IPR (preadviezen van prof mr M.V. Polak en mr C.A. Joustra. Jaarlijkse algemene ledenvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht
Activiteit
 Raadszaal, Universiteit Utrecht, Achter Sint Pieter 200, Utrecht
 Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht
Plaats gratis
Organisator 1 november
Kosten Mr. J.J. van Haersolte-van Hof
Datum (email:wkarreman@dbbw.nl; tel. 070-3242095)
Aanmelding

Activiteit Internationale dienstbaarheid en burgerschap. De actualiteit van Dag Hammarskjöld (thematische bijeenkomst)
Plaats Raadszaal, Achter Sint Pieter 200, Utrecht
Organisator Nederlandse Vereniging voor de Verenigde naties (NVVN)
Kosten onbekend
Datum 24 okt. (19.00-21.30 u)
Aanmelding Secretariaat NVVN, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag (tel. 070-3746602 of 3240264; jschneiders@clingendael.nl)

Activiteit Inpakken en wegwezen? De onzekere toekomst van het Europees asielbeleid (debat over asielrecht met Europarlementariërs Kathalijne Buitenweg (GroenLinks) en Arie Oostlander (CDA) en de woordvoerder van LPF inzake asielrecht)
Plaats West Indisch Huis, Herenmarkt 99, Amsterdam
Organisator GroenLinks Europa, Utrecht
Kosten onbekend
Datum 30 oktober
Aanmelding GroenLinks Europa (tel. 030-2399908; europa@groenlinks.nl)

Aspecten van China in transitie

INGRID D'HOOGHE

SYLVAIN PLASSCHAERT, EMERITUS-HOOGleraar Economie aan de Katholieke Universiteit Leuven, heeft zich bij het schrijven van dit boek laten inspireren door een vermeende uitspraak van Napoleon Bonaparte: 'lorsque la Chine s'éveillera, le monde tremblera.' Met een gemiddelde economische groei van meer dan 8% per jaar sinds 1978, de recente toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie WTO, en goede algemene economische vooruitzichten zou men inderdaad kunnen stellen dat de reus meer dan alleen ontwaakt is: China is hard op weg een economische mogendheid te worden waarmee de wereld terdege rekening heeft te houden.

De auteur wil deze ontwikkelingen voor een breed publiek in al hun facetten belichten en heeft bewust gekozen voor een niet-academische aanpak, met zo weinig mogelijk jargon en voetnoten. Hij beoogt de belangrijkste aspecten van recente economische hervormingen en maatschappelijke evoluties in China te duiden – tegen de achtergrond van China's aloude en rijke cultuur (blz. 13) – een zeer ambitieuze doelstelling, die dan ook niet echt uit de verf komt. *Wie is bang van China?* is als boek geen hechte compositie, geleid door een centraal thema of een centrale analyse. Geschiedenis, cultuur, economie en politiek blijven daardoor losse categorieën, die in een snelle fuga de revue passeren.

Plasschaert begint zijn boek met een hoofdstuk over China's geschiedenis en cultuur om vervolgens

afwisselend de politieke en vooral economische ontwikkelingen in een bepaalde periode te beschrijven.

Het afsluitend hoofdstuk beoogt een blik te werpen op de toekomst. Het zwaartepunt van het boek – en tegelijk het meest interessante gedeelte – is te vinden in de hoofdstukken waar de auteur zich concentreert op de transitie van het economische systeem van centrale planning naar een markteconomie met Chinese karaktertrekken. Dat is ook een onderwerp waar Plasschaert, als econoom en voormalig *consultant* van de Wereldbank, zijn kennis en ervaring ten nutte kan maken.

In het hoofdstuk over centraalgeplande economie in communistische staten toetst hij de beginselen en mechanismen van centrale planning aan de Russische en Chinese cases. Daarbij valt op dat in China het planningsysteem altijd veel minder strak gefunctioneerd heeft dan in de Sovjetunie, terwijl China's produktie veel meer verspreid werd over de provincies. De economische ontwikkelingen sinds 1978 worden eveneens aan de hand van de pijlers van de centrale-planeconomie toegelicht: de wijzigingen in de eigendomsstructuur, met een afnemende staatssector en een groeiende rol voor de particuliere sector; decollectivering in de landbouwsector; decentralisatie van de industriële planning; liberalisering van het prijsbestel en van de arbeids- en

Sylvain Plasschaert: *Wie is bang van China? Geschiedenis, economie, toekomst.*

Leuven: Davidsfonds, 2001; 256 blz.; € 20,-; ISBN: 90-5826-117-4

woningmarkten; en de vervanging in 1985 van het mono-bankwezen door een systeem waarbij de centrale bank werd belast met het voeren van monetair beleid in plaats van slechts te dienen als doorgeefluik van overheidsmiddelen van en naar de staatssector. Plasschaert beschrijft en analyseert uitgebreid de moeizame omvorming van de gehele financiële sector in China, die tot op de dag van vandaag nog altijd grote problemen kent. Naast deze analyse van de binnenlandse situatie wordt ook aandacht besteed aan China's snelle integratie in de wereldeconomie.

Plasschaert heeft ervoor gekozen zoveel mogelijk aspecten van de hervormingen in China kort aan te stippen en vervolgens literatuursuggesties te doen. Zo laat hij de lezer zelf de keuze zich eventueel verder te verdiepen. Aangezien er weinig algemene boeken over China in de Nederlandse taal beschikbaar zijn, is er zeker wat te zeggen voor deze brede aanpak. Anderzijds leidt het tot de nodige problemen. De overvloed aan kleine brokjes informatie over de meest uiteenlopende onderwerpen uit heden en verleden, van de geschiedenis van China's grenzen vanaf 221 vóór Christus tot theoretische debatten over planeconomieën en van 'de mens Mao' tot toekomstige sociaal-politieke ontwikkelingen,

resulteert in een incoherent geheel. Vaak lijkt er geen achterliggende gedachte ten grondslag te liggen aan de keuze en dosering van informatie. Het is bevreemdend dat de lezer meer dan drie bladzijden over de Republikeinse periode krijgt voorgeschoteld (1912-1949), maar slechts tien regels over de binnenlands-politieke ontwikkelingen sinds Jiang Zemin in 1989 aan de macht kwam.

Deze onevenwichtigheid komt waarschijnlijk voort uit het feit dat dit boek is gebaseerd op de op zich-

zelf staande teksten die Plasschaert samenstelde ten behoeve van zijn lezingen voor de 'Universiteit Vrije Tijd' in diverse Vlaamse steden.

Voor een gedegen analyse van de huidige ontwikkelingen moet men *Wie is bang van China?* niet ter hand nemen; het boek biedt aan niet-specialisten *wel* een aardige eerste kennismaking met het land. Het zou tevens misschien geschikt zijn voor gebruik in het middelbare onderwijs. Voor de lezer die wat meer weet van China blijft het jammer

dat de auteur niet is toegekomen aan het uiteenrafelen van de economische hervormingen. Het boek bevat daartoe een aantal aardige aanzetten en zou indien het zich volledig daarop had toegespitst, een wezenlijke bijdrage hebben kunnen leveren aan de lijst van Nederlandstalige publikaties over China.

INGRID D'HOOGHE is sinologe. Zij is verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Heeft het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken nog bestaansrecht?

PETER BAEHR

De rol en positie van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken staan centraal in dit theoretisch zwaar opgetuigde proefschrift, waarop de schrijfster in juni van dit jaar aan de Leidse universiteit is gepromoveerd. Zij onderscheidt twee hoofdtaken van het Ministerie: *a* die van *facilitator*, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de activiteiten van de Nederlandse overheid op het terrein van de buitenlandse betrekkingen op elkaar worden afgestemd, zodat er een consistent buitenlands beleid ontstaat; en *b* die van *beleidsvoerder* op een viertal terreinen: vrede en veiligheid; ontwikkelings-samenwerking; mensenrechten; en internationale culturele betrekkingen. Twee onderzoeksvragen staan centraal in dit proefschrift. *Allereerst*: in hoeverre is de positie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het Nederlands buitenlands beleid veranderd en welke factoren hebben daartoe bijgedragen? *Ten tweede*: in hoeverre is het Nederlands buitenlands beleid als zodanig veranderd? Aangezien de positie van Buitenlandse Zaken ter discussie is komen te staan in de jaren zeventig, is ervoor gekozen de aandacht te

richten op de tweede helft van de naoorlogse periode. De studie is vooral bedoeld voor bestuurskundigen en politicologen, terwijl de schrijfster de hoop uitspreekt dat zij haar weg óók zal vinden naar historici – met andere woorden, dus *niet* voor de mensen uit de praktijk, hetgeen valt te betreuren. Het boek is overzichtelijk ingedeeld in vier delen: een inleidende 'proloog',¹ een theoretisch deel, een empirisch deel en een 'epiloog' met conclusies. De inleiding bespreekt taak en plaats van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de inmiddels wel wat afgezaagde vraag naar de 'constanten' in het buitenlands beleid en de vraagstukken van continuïteit, consistentie en coherentie. Zij mondt uit in de twee bovengenoemde onderzoeksvragen. Het theoretische deel bespreekt, aan de hand van buitenlandse literatuur, modellen voor de bestudering van aard en veranderingen in het buitenlands beleid en leidt tot een elftal hypothesen. Het analyseniveau, de

Yvonne Kleistra: *Hollen of Stilstaan: Beleidsverandering bij het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.*

Delft: Uitgeverij Eburon, 2002, ix + 383 blz.; ISBN: 90-5166-908-9

aard van de hypothesen en de daaruit voortvloeiende empirische deelvragen worden handig samengevat in een overzichtelijk schema (blz. 131-133).

Voor het empirisch deel is gekozen voor twee 'gevalsstudies': de relatie Nederland-Suriname en het Nederlands wapenbeheersingsbeleid. Deze keuze is gemaakt op basis van voorbereidend literatuuronderzoek en gesprekken met leden van een panel van deskundigen. De schrijfster wijst er met nadruk op dat de Suriname-studie *niet* is bedoeld om te generaliseren naar andere taken, het totale takenpakket op het terrein van ontwikkelingssamenwerking of algemene uitspraken te doen over verschuiving in de positie van BZ op dit vlak. De wapenbeheersingsproblematiek, door iemand als 'pure archeologie' omschreven, beoogt niet nieuw feitenmateriaal boven tafel te brengen: 'beide gevalsstudies

zijn eerst en vooral bedoeld om aan te tonen hoe het probleem van veronderstelde verschuivingen in de positie van ministerie Buitenlandse Zaken [sic!] op een meer diepgaande wijze dan tot nu toe het geval is geweest kan worden bestudeerd. Zij dienen eerst en vooral te worden gezien als empirische illustratie van het in deze studie ontwikkeld theoretische analysemodel.' (blz. 137)

De empirische studies zijn gebaseerd op documentenstudie en interviews.³ De auteur licht niet toe waarom zij het blijkbaar niet nodig heeft geacht gebruik te maken van het archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf. Wel zijn er 46 vraaggesprekken gevoerd met personen die formeel en/of feitelijk betrokken waren bij de bestudeerde gevallen, waaronder de voormalige bewindslieden Bolkestein, Bukman, Van Eekelen, Van der Klaauw, Kruijsing, Van Mierlo, Pronk, De Ruiters, Scholten, Stermerdink en Vredeling (echter, om niet nader aangegeven redenen, *niet* met de oud-bewindslieden Van Agt, Van den Broek, Kooijmans, Lubbers en Van der Stoel, die allen in de genoemde gevallen een rol hebben gespeeld en ook in het boek worden vermeld).

Het concluderend hoofdstuk opent met de vraag: 'Heeft Buitenlandse Zaken nog een toekomst of heeft het ministerie zijn langste tijd gehad en raakt zijn takenpakket langzaam maar zeker uitgehold?' (blz. 317). De auteur concludeert dat van dat laatste, althans op de beide genoemde deelreinen, vooralsnog geen sprake is. Wel werden lange perioden van stabiliteit afgewisseld met perioden van verandering van relatief korte duur (vandaar de titel van dit boek). Ook merkt zij op dat beslissingen van koers te veranderen nogal eens meer overhaaste reacties waren dan uitkomsten van een besluitvormingsproces waarbij de voor- en nadelen tegen elkaar werden afgewogen. Ook van vooruitzien was bij de regeerders in de genoemde gevallen slechts

in beperkte mate sprake. Zij oefent kritiek op een door haar geciteerde uitspraak van een medewerker van BZ⁴ dat buitenlands beleid vooral reactief beleid is: '(...) de pure BZ-kant is politiek, en politiek laat zich niet plannen, en laat zich ook van te voren niet indelen. Je wordt overal ingezet. De ene dag probeer je dit buiten de muur te houden, de ander [sic!]dag probeer je dat op te lossen, de derde dag heb je advies van de minister nodig, maar structuur zit er niet in.' Dit soort, kennelijk op praktijkervaring gebaseerde, ontboezeningen spreekt de promovenda echter niet aan: 'Natuurlijk zijn er grenzen aan de beleidsvorming op dit beleidsterrein. Zeker lijkt echter dat de huidige positie van Buitenlandse Zaken als centrale actor in het Nederlands buitenlands beleid op den duur niet houdbaar is met deze beperkte visie op wat de rol van beleidsvoerder inhoudt.' (blz. 334)

Het is een beetje merkwaardig dat in dit boek gekozen is voor praktijkgevallen van beleidsvoering, terwijl in feite, naar de auteur zelf terecht constateert, het primaat van Buitenlandse Zaken al sinds jaren veel meer wordt bedreigd of, zo men wil, aangetast, op het terrein van de coördinatie van het beleid, vooral op het deelreinen van Europese integratie, waar de werkzaamheden, in haar woorden vooral 'faciliterend' van aard zijn (zie blz. 32). Als men inzicht wil krijgen in de mogelijke toekomst van BZ, had het dan niet meer voor de hand gelegen juist op dat terrein een studie te verrichten?

Deze studie is vooral bedoeld als toetsing van theoretische inzichten. Dat neemt niet weg dat de feitelijke mededelingen juist moeten zijn. Hier en daar zijn er op dit gebied wel enkele tekortkomingen te constateren. Zo bestaat de intradepartementale Coördinatiecommissie Mensenrechten van Buitenlandse Zaken (blz. 24) al lang niet meer; de coördinator mensenrechten is inmiddels vervangen door een ambassadeur. Voor een grondwets-

wijziging is niet 'een zeer grote eensgezindheid' maar een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer vereist (blz. 34, noot 5). Het 'Directoraat-generaal Politieke Zaken' (blz. 35, noot 9) heeft nooit bestaan. En de mededeling 'Het voorkomen van oorlog was in ieder geval het primaire doel van de NAVO' (blz. 264, noot 8) zal zelfs de meest verstokte atlanticus niet zonder meer voor zijn rekening nemen: ging het immers niet ook om de *veiligheid* van de westerse democratieën? Een zaken- en personenregister wordt, zoals helaas wel vaker bij proefschriften, node gemist.

Al met al: een boek vooral voor liefhebbers van theoretische exercities. De mensen van de praktijk zullen er inderdaad niet veel profijt van hebben.

Noten

- 1 Het gebruik van aanduidingen als 'proloog' en 'epiloog' in plaats van de meer traditionele 'inleiding' en 'conclusies', acht ik, mét de Utrechtse hoogleraar Helma, die daarover in een recent debat over het Srebrenica-rapport van het NIOD de staf brak, weinig gelukkig.
- 2 De Grote Van Dale geeft als vertaling van het Engelse 'case study': 'bestudering van één praktijkgeval', hetgeen ik fraaier vind dan het hier gebruikte woord.
- 3 Naar mijn smaak wordt er te vaak verwezen naar *Keesing's Historisch Archief*, dat weliswaar een bruikbaar naslagwerk is, maar geen betrouwbare bron voor studiedoeleinden.
- 4 Ten onrechte worden op veel plaatsen in het boek uitspraken weergegeven van niet met name genoemde personen.

DR. PETER BAEHR is o.a. oud-hoogleraar mensenrechten.

Breed Nederlandstalig leerboek over militaire strategie

J.G. SICCAMMA

Deze bundel biedt in de Nederlandse taal een overzicht van de vele aspecten van militaire strategie. Het boek wordt klaarblijkelijk, al wordt dit nergens expliciet vermeld, als leerboek gebruikt op zowel de Koninklijke Militaire Academie (KMA) te Breda en het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) te Den Helder, als op het Instituut Defensie Leergangen (IDL) te Rijswijk.

Het werk wordt gedragen door twee pijlers, die twee auteurs van de bundel (Ger Teitler respectievelijk Wim Klinkert) voor hun rekening nemen. *Ten eerste* begint Ger Teitler de bundel met een algemene beschouwing over militaire strategie. In ruim vijftig pagina's schetst hij hiertoe in kernachtige bewoordingen wat hij het mozaïek van de militaire strategie noemt. In hoofdstuk II onderscheidt Teitler vervolgens twee stromingen binnen dit strategisch denken: een hoofdstroom, die betrekking heeft op conventionele oorlogvoering tussen staten; en twee zijstromen, die zich richten op irreguliere vormen van strijd. De hoofdstroom wordt vervolgens heel traditioneel onderverdeeld langs de scheidslijnen tussen de krijgsmachtdelen (marine, luchtmacht, landmacht). Teitler zelf neemt hiervan hoofdstuk III over maritieme strategie voor zijn rekening; luchtmacht-kolonel Peter Wijninga hoofdstuk IV over de strategie der luchtsrijdkrachten ('airpower') en landmacht-kolonel De Munnik hoofdstuk V over landstrategie.

Kees Homan beschrijft in hoofdstuk VI de eerste zijstroom van het strategisch denken, de nucleaire strategie. Hij geeft een nogal plichtmatige opsomming van kernwapenstrategieën die successievelijk door vooral de Verenigde Staten in de praktijk zijn gebracht, waarbij prik-

kelende dilemma's die met de kernwapenproblematiek samenhangen, buiten beschouwing blijven. Aan de tweede zijstroom, de asymmetrische oorlogvoering tussen een sterke en een zwakkere partij, welke laatste ofwel een guerrilla-strategie hanteert ofwel (als zij nog zwakker is) zich van terrorisme bedient, wijdt Wim Klinkert hoofdstuk VII.

Teitler is weer de auteur van twee complementaire algemene hoofdstukken. Hiertoe passeren in hoofdstuk IX uiteenlopende militair-strategische culturen en in hoofdstuk XII verscheidene typen krijgsmachten en stelsels van legervorming de revue.

Deze beschouwingen, met in beginsel universele geldingskracht, worden in hoofdstuk X gecompliceerd door het *tweede fundament* van de bundel, de ontwikkeling van de oorlogvoering zoals deze zich vanaf de achttiende eeuw in de praktijk heeft voltrokken. Op die manier worden de algemene uitspraken als het ware beproefd in het laboratorium van de militaire geschiedenis. Schrijver van dit dragende hoofdstuk, dat eveneens ongeveer 50 pagina's beslaat, is Wim Klinkert. Klinkert draagt in hoofdstuk XI tevens een chronologische weergave van de ontwikkeling van de door Nederland gehanteerde militaire strategieën aan de bundel bij, die de abstracties wederom terugvoert tot een concrete toepassing, ditmaal op één staat.

Het resultaat laat zich heel aardig vergelijken met andere inleidende werken over strategie, zoals het boek van Luttwak (1987) en de recente studie van Colin Gray (1999).¹ In het laatste boek wordt dezelfde onderverdeling tussen

G. Teitler, J.M.J. Bosch, W. Klinkert e.a.: *Militaire strategie*. Amsterdam: Mets & Schilt, 2002; 501 + 21 blz.; € 50,-; ISBN: 90-5330-331-6

hoofd- en zijstromen gemaakt. Grosso modo komen ook dezelfde kenmerken (bijv. 'attrition' versus 'maneuver' oorlogvoering; de paradoxale logica van militaire strategie) en dezelfde klassieke auteurs (bijv. Jomini versus Clausewitz) aan de orde. Een pluspunt van dit boek is dat de belangrijkste episoden van de krijgsgeschiedenis (kabinetsoorlogen, napoleontische oorlogen, cultus van het offensief 1890-1914, de twee fronten in de Eerste Wereldoorlog, traditionalisten versus reformisten gedurende het interbellum, de verschillende campagnes die achteraf als de Tweede Wereldoorlog worden aangeduid, Koude Oorlog en strijd in de voormalige koloniën) als referentiekader worden gebruikt. Spijtig is dat de militaire geschiedenis uit de periode na de val van de Muur ontbreekt.

Het zou in dit bestek van een boekbespreking te ver voeren alle hoofdstukken samen te vatten en van kritische kanttekeningen te voorzien. Laat ik volstaan met drie observaties. *Ten eerste* valt de hoofdstroom eigenlijk samen met de landstrategie. De Munnik merkt dan ook enigszins beteuterd op dat de 'doelstellingen van de landstrategie (...) de militair-strategische doelstellingen grotendeels overlappen of zelfs identiek zijn. (...) De landstrategie is daarmee in de regel beslissend voor de realisatie van de militair-strategische eindsituatie.' (blz. 192)

Tegen deze achtergrond is het, *ten tweede*, merkwaardig dat de strijdwijzen van zee- en luchtmacht voorafgaan aan de behandeling van de landstrategie. De voorrang die hij aan de maritieme strategie toekent,

verklaart Teitler uit het bijzonder groot belang dat dit onderwerp voor Nederland zou vertegenwoordigen (blz. 207). Wijninga somt alle rollen die luchtstrijdkrachten kunnen spelen nauwgezet op, maar blijft in gebreke te bepalen waartoe 'air power' (al dan niet in combinatie met de inzet van andere krijgsmachtdelen) nu precies wel en nu precies niet in staat is. Zo blijft het uitblijven en te laat arriveren van luchtsteun bij Srebrenica (de naam wordt niet eens genoemd), afgedaan als een 'incident', zij het één met 'dramatische gevolgen' (blz. 183). Ook wordt de scherpe analyse van Darryl G. Press, 'The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare' (*International Security*, herfst 2001) node gemist. Ofschoon de term 'joint' vaak valt, wordt dit begrip in deze bundel niet gedefinieerd. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan de convergentie tussen inzetmiddelen te land, ter zee en in de lucht (vergelijk bijv. de ontwikkeling van arsenaalschepen door de Verenigde Staten). Een beschouwing over 'space power', die voor deze ontwikkeling doorslaggevend is, ontbreekt eveneens.

Ten derde moet toch ook worden toegegeven dat De Munniks beschouwingen over aanvals- en verdedigingsmanoeuvres van grote legereenheden – ook al vormen manoeuvres zoals die bijvoorbeeld tussen India of Pakistan plaatsvinden nog steeds de kern van het hedendaagse militaire denken en de huidige militaire praktijk – in de Nederlandse situatie onwezenlijk aandoen. Vredesoperaties ('operations other than war') en asymmetrische oorlogvoering, thans hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht, worden hooguit gerekend tot de zijstromen van het strategisch denken. Ook de militaire ondersteuning van civiele autoriteiten, die steeds verder aan belang wint, rekenen de schrijvers uitdrukkelijk niet tot kerntaken van de militaire organisatie. De conclusie kan moeilijk

anders luiden dan dat de militaire strategie zich in ernstige mate heeft losgezongen van de praktijk. De onwezenlijke situatie die hiervan het gevolg is, had een nadere uitwerking verdiend.

Het hoofdstuk van Rob de Wijk over de strategische effectiviteit van machtsinstrumenten hangt een beetje tussen de andere bijdragen in. Zijn beschouwingen over het gebruik van dwang ('coercion') lijken zich te beperken tot interventies na de Koude Oorlog, maar dit begrippenkader is door onder meer Thomas Schelling ook toegepast op de toenmalige nucleaire strategieën van Oost en West. De Wijk besteedt ook aandacht aan economische sancties (waarvan hij de effectiviteit trouwens zeer somber inschat), maar lijkt het belang van het diplomatieke spoor (staatkundige hervormingen gekoppeld aan economische hulp en handelsvoordelen als beloning) te onderschatten – zeker als dit politieke spoor goed op het militaire wordt afgestemd. Het diplomatieke gebruik van militaire macht komt trouwens ook in andere hoofdstukken (bijv. dat over 'Air Power') aan de orde. Ronduit vervelend is hierbij dat de onderscheidingen en definities (vooral bij het begrippenapparaat uit Thomas Schellings *Arms and Influence*) die in de achtereenvolgende bijdragen worden toegepast, niet gelijkkluidend zijn.

De Wijk lijkt zich trouwens soms, bijvoorbeeld met de uitspraak dat als vitale belangen op het spel staan het Westen bereid is machtsmiddelen op beslissende wijze in te zetten, van nogal tautologische wetmatigheden te bedienen. Anderzijds stelt hij echter dat vitale belangen in 'meer of mindere mate op het spel staan' (blz. 322) en blijkt de inschatting of iets al dan niet een vitaal belang is, in de loop van het conflict te kunnen variëren. Zo waren voor de Verenigde Staten in de Balkan tot 1995 geen vitale belangen in het geding. Maar dit

veranderde toen de geloofwaardigheid van de NAVO werd ondermijnd. Dit element ontbreekt echter weer in de definitie van vitale belangen die De Wijk op blz. 320 heeft gegeven. Overigens wijst De Wijk terecht op een aantal zwakke punten bij militair optreden van het Westen (gevaar van burgerslachtoffers in het aangevallen land, gevaren van slachtoffers onder eigen soldaten, gevaren van aanvallen op kwetsbare westerse samenlevingen, vertraging ten gevolge van het ontwijken van de strijd door de opponent en vatbaarheid van het Westen voor onder meer 'information warfare').

De bundel wordt afgesloten met een toekomstverkenning van de hand van J.M.J. Bosch. Hij besteedt hierin onder meer aandacht aan de ontwikkeling van niet-dodelijke wapens (bijv. oogvernietigende laserstralen) en 'cyber warfare'.

Concluderend: een lezenswaardige bundel, waarin de her en der optredende herhalingen zelden storen. Bij de begripsvorming had de redactie een grotere consistentie moeten bewerkstelligen. Wellicht kan dit in een herdruk worden opgevangen door de verschillende schrijvers één verklarend begrippenkader te laten hanteren. Ook zou veelvuldiger vermelding van vindplaatsen bij een aantal citaten en soms nogal boude beweringen op haar plaats zijn geweest.

Noot

- 1 C.S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford 1999. E.N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge Mass. 1987.

Over de auteur

DR J.G. SICCAMA is bijzonder hoogleraar in de geschiedenis van de veiligheidsproblematiek aan de Universiteit Utrecht.

Hiroshi Yoshikawa: Japan's Lost Decade.

International House of Japan, Inc., Engelse vertaling (maart 2002) van een in 1999 in het Japans verschenen studie, xii + 240 blz. ISBN: niet vermeld.

Deze studie kwam tot stand tijdens de recessie van 1998/99, die volgde op de 'severe credit crunch' van 1997/98. Hoewel daarna de Japanse economie weer aantrok, sloeg dit herstel om in een recessie die tot op de dag van vandaag (aldus de auteur in zijn voorwoord van februari 2002) voortduurt. Yoshikawa (hoogleraar economie aan de Universiteit van Tokio) analyseert de economische situatie van Japan in de jaren '90, het 'verloren decennium'. Na een macro-economische analyse worden schuldenlast, ruilvoet en de industriële en agrarische ontwikkeling, uitlopend op structurele stagnatie, behandeld. Ook de feiten van de Japanse arbeidsmarkt en het fiscale beleid komen, tegen de achtergrond van 'de veroudering van de maatschappij' en de consequenties daarvan voor het sociale beleid, aan bod. De auteur meent dat onvoldoende effectieve vraag hoofdoorzaak is van de langdurige recessie. De theorie van Keynes kan zijns inziens ook op de lange termijn worden toegepast. Hij wijst, ter bestrijding van de crisis, op noodzaak van structurele hervormingen ('upgrading the infrastructure') en van investeringen door de overheid. Beschikte het Japanse volk na de periode van hoge groei over voldoende voedsel en kleding, tot op de dag van vandaag is de kwaliteit van het Japanse huizenbezit beneden de maat en zijn de Japanse ziekenhuizen nog steeds 'shoddy'. Investeringen in de IT-sector gericht op betere medische voorzieningen en transport zijn al evenzeer nodig. Yoshikawa meent ook dat de IT-revolutie en nieuwe transportsystemen een halt kunnen toeroepen aan de historische trend naar (industriële) centralisatie, met alle problemen van

dien op het terrein van huisvesting en transport. Teneinde Japan te verlossen van de 'zero-sum game', die het resultaat is van de bescherming van gevestigde belangen, is een verschuiving nodig van overheidsinvesteringen in de richting van sectoren die 'win-win'-situaties creëren. Per slot van rekening is de 'bubble economy and the decade-long recession' van de jaren '90 het resultaat van het feit dat de overheid verzuimde dit te doen. (Vertaling en publikatie van deze studie geschieden onder auspiciën van de 'Long-Term Credit Bank of Japan International Library Trust'.) (F.v.d.B.)

Daniel Byman & Matthew Waxman: The Dynamics of Coercion. American Foreign Policy and the Limits of Military Might.
Cambridge University Press: 2002, xv + 281 blz., € 30,95
ISBN 0-5217-00780

Hoewel de Verenigde Staten over een overweldigende militaire macht beschikken, blijkt het gebruik van geweld ter bereiking van bepaalde doeleinden aan beperkingen onderhevig. Auteurs (beiden verbonden aan de RAND Corporation) analyseren een gebruik van of dreiging met geweld die zij 'coercion' noemen, een mogelijke vorm van geweldtoepassing die de tegenhanger is van wat zij het 'brute geweld' noemen. Zij beogen in deze studie stenen bij te dragen tot een 'coercion strategy

making'. Op basis van theorie en praktijk brengen zij de attributen en instrumenten van 'coercion' in kaart. Wat de praktijk betreft ontlene zij gegevens aan recente oorlogen, geweldpleging en interventies, zoals de Golfoorlog, de Balkanconflicten, de humanitaire interventies in Rwanda en Somalië, de interventie in Kosovo, enz. (Aangezien de studie vóór de 11de september werd geconcipieerd, behandelen ze niet de recente interventie in Afghanistan.) Overigens verwijzen ze (vaak ter vergelijking) eveneens naar vroegere acties, zoals die in Korea en Vietnam, de oorlog tussen Iran en Irak e.a. Ze gaan na wat de elementen zijn van een succesvolle uitoefening van dwang, hoe die verschilt van de uitoefening van dwang tijdens de Koude Oorlog en aan welke beperkingen zo'n dwangstrategie thans onderhevig is. Zo komen in het hoofdstuk 'Domestic politics and coercion' de beperkingen aan de orde vanuit 'het thuisfront': belangrijk in dit verband is hoe rechtvaardig men een bepaalde interventie vindt, hoe gevoelig men is voor het sneuvelen van soldaten en voor het treffen van onschuldige burgers, wat de politieke weerstanden zijn en welke tegenacties men kan verwachten. Ook beperkingen bij coalitievorming bij interventies worden geanalyseerd. Zo'n coalitie kan noodzakelijk zijn, maar ze ondermijnt de effectiviteit van een actie, dit te meer daar de tegenstander niets zal nala-

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Deborah Reinders (D.R.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*, Simone Melis (S.M.), is studente cultuur-en wetenschapsstudies aan de Universiteit Maastricht 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

ten om de coalitie uit elkaar te drijven. Ten slotte worden de moeilijkheden rondom humanitaire interventies behandeld, waar men vaak te maken krijgt met gewelddadige 'non-state actors' (warlords, guerrilla's, lokaal optredende facties) alsmede de uitdagingen tegenover schurkenstaten of groepen die beschikken over grootschalige vernietigingswapens. Wanneer men wil interveniëren, of het nu om een humanitaire kwestie dan wel om meer conventionele disputen gaat waar nationale belangen in het spel zijn, krijgt men te maken met een complex web van binnenlandse, internationale, bureaucratie, technische en andere factoren. De problemen waarmee een 'coercion strategy' wordt geconfronteerd, liggen eerder op politiek dan op militair terrein. (F.v.d.B.)

M.C.B. Burkens, P.B. Cliteur, J.A.A. van Doorn e.a., onder red. van P.G.C. van Schie: Het democratisch tekort: interpretaties en remedies.

Den Haag: Teldersstichting., 2002; IV + 184 blz.; € 16,= ISBN 90-73896-23-1

De Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD, heeft dit jaar een bundel essays gepubliceerd met als overkoepelend thema het 'democratisch tekort'. Hoewel men hierbij direct aan Europa en zijn berucht euvel denkt, wordt in dit werk vooral de nadruk gelegd op het deficit in eigen land. Vanuit liberaal perspectief verkondigen diverse geleerden hun mening over de Nederlandse staatsinrichting. Centrale vraag is telkens of de Nederlandse parlementaire democratie nog wel voldoet in haar huidige opzet of dat zij, onderhevig aan contemporaine maatschappelijke processen als individualisering, bureaucratisering, informatisering en dergelijke, roestige plekken begint te vertonen. Hoe 'democratisch' is ons land als slechts 2,5 % van de bevolking lid is van een politieke partij? Het Parlement

zou de volksvertegenwoordiging moeten zijn, maar wie vertegenwoordigen de kamerleden nog? En wie 'bewaakt deze bewakers'? Deze en andere vragen worden belicht vanuit historisch, juridisch, politologisch en sociologisch perspectief. Vooral het wat meer filosofisch-sociologisch getinte artikel van P.B. Cliteur over de validiteit van het weberiaanse model met betrekking tot het huidige Nederlandse staatsbestel en het stuk getiteld 'Informatie- en communicatietechnologie, democratie en openbaar bestuur' van G. Zoutendijk, dat de invloed van ICT op de democratie behandelt, bieden een verfrissende blik op het thema.

Hoewel het werk voornamelijk de democratische deficiëntie op nationaal niveau belicht, wordt af en toe een brug geslagen naar de Europese Unie. Zoals Burkens in zijn bijdrage schrijft: 'Immers, de structuur van de EU bewerkstelligt dat gezien vanuit nationaal gezichtspunt, Uniebeleid weliswaar de nationale rechtsorde steeds diepgaander bepaalt, maar naar totstandkoming in wezen buitenlands beleid is. En ten aanzien van het buitenlands beleid heeft het nationale parlement traditioneel slechts beperkte bevoegdheden; hetzelfde geldt *a fortiori* voor de nationale politieke partijen' (blz. 99). Bovendien kampt de EU, net als het Nederlandse staatsbestel, met een representatieprobleem: het Europees Parlement vertegenwoordigt, gezien de zeer lage verkiezingsopkomst, grotendeels een fictief Europees 'volk'. De bundel kan dan ook als *pars pro toto* beschouwd worden voor het democratiseringsproces en, hiermee samenhangend, voor het legitimiteitsprobleem waarmee de Unie de komende jaren de strijd zal moeten aangaan. (S.M.)

Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world.

New York: Oxford University Press, 2002; 275 blz.; € 32,99 ISBN 0-19-521915-5.

Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika: The presidential elections and civic organisations in Zimbabwe.

Amsterdam: Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika, 2002; 86 blz.

Het *Human Development Report* (HDR) 2002 is het 13de in een serie waarmee het UNDP (United Nations Development Programme) sinds 1990 vernieuwing van het ontwikkelingsdebat stimuleert en belangrijke internationale vraagstukken exploreert. De basisfilosofie van de HDR-serie is dat het bij ontwikkeling gaat om het welzijn van mensen, en niet alleen om de economische groei van landen. Het welzijn wordt gemeten door te kijken naar het inkomen van mensen, maar ook naar hun levensverwachting, hun onderwijskansen en hun algemeen welbevinden. Het HDR 2002 heeft als hoofdthema *het verband tussen democratie en ontwikkeling*, met als centrale boodschap 'politieke participatie is een essentiële dimensie van menselijke ontwikkeling en democratie is geen luxe voor arme landen'. Als antwoord op problemen als terrorisme, gesjoemel met mensenrechten en democratie én grote economische, sociale en culturele verschillen tussen landen, benadrukt het HDR 2002 het belang van verdieping van de democratie op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Essentieel zijn niet alleen versterking van democratische instellingen via vrije en eerlijke verkiezingen, maar ook partijen met een brede maatschappelijke basis, een onafhankelijke rechtspraak, ethische en professionele media die opereren zonder invloed van de staat of het bedrijfsleven, en een vernieuwde *civil society*. Ruggengraat van het rapport is de speciaal

ontwikkelde *Human Development Index*, een ranglijst van landen gebaseerd op een combinatie van levensverwachting, onderwijsmogelijkheden en levensstandaard. Ook biedt het HDR 2002 een scala aan actuele nationale ontwikkelingsindicatoren, waaronder demografische en gezondheidsontwikkelingen, onderwijsniveaus, *gender*-verschillen en macro-economische indicatoren. Een van de belangrijkste conclusies is dat de verspreiding van democratie gestagneerd lijkt, in het bijzonder in Afrika, waar men, aldus Saki-ko Fukuda-Parr, hoofdredacteur van het rapport, te kampen heeft met zog. pseudo-democratieën. Zimbabwe is een van deze landen waar men te maken heeft met een halfbakken democratie. Het onlangs verschenen NIZA-rapport *The presidential elections and civic organisations in Zimbabwe* blikt terug op de 'vrije' verkiezingen van het afgelopen jaar, gehouden op 9, 10 en 11 maart. Het rapport bespreekt uitvoerig de achtergronden en de politieke processen voor, tijdens en na deze verkie-

zingen. De auteurs, die vanwege het politieke klimaat in Zimbabwe onbekend blijven, concluderen dat de verkiezingen gepaard gingen met geweld, intimidatie en het bewust achterhouden van belangrijke informatie, in het bijzonder door de regeringspartij ZANU-PF. Achterin het rapport staan suggesties ter verbetering van de democratie in Zimbabwe. De auteurs pleiten voor een onafhankelijke verkiezingscommissie, wetten die de basisrechten bewaken, zoals vrijheid van meningsuiting, publieke toegang tot informatie; en een kritische rol voor NGO's; uiteraard moet ook een einde worden gemaakt aan politiek geweld. (D.R.)

Jan van Groesen en Gerard Verhoeven: Wijzer van geografische namen. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002; + 302 blz.; € 35
ISBN 9012089239.

Aardrijkskundige namen kennen internationaal een grote diversiteit. Zowel in spreektaal als binnen

schrijfwijze bestaan er verschillen, denk hier bijvoorbeeld aan het Nederlandse *Aken*, het Duitse *Aachen* en het Franse *Aix-la-Chapelle*. Maar ook binnen een taalgebied is het soms lastig, schrijf je nu *Kiev*, *Kief* of *Kiew*? En met of zonder trema? De wijzer van geografische namen maakt een einde aan tal van onzekerheden en is een uitgebreid boek op het gebied van de spelling van buitenlandse en binnenlandse aardrijkskundige namen. Aan de wieg van dit praktische naslagwerk stond het in 1996 verschenen *Voorzetten 50, lijst van landnamen* van de Nederlandse Taalunie. Van alle landen van de wereld worden de naam zoals die in het land zelf wordt gebruikt en de Nederlandse naam, de belangrijke steden, rivieren, gebergten, inwonernamen (is een inwoner van Letland nu een *Let* of een *Letlander*?) en de bijvoeglijke naamwoorden vermeld. Alle informatie is overzichtelijk per land gerangschikt. (D.R.)

Clingendael Essay

Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie

door Alfred Pijpers

Het Palestijns-Israëliësch conflict dreigt uit te lopen op een grote ramp. Zowel de Palestijnse politieke existentie als die van Israël staan op het spel. Het stopzetten van de slopende strijd is primair een zaak van beide partijen zelf, maar de actieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is daarbij onmisbaar. In dit nieuwe Clingendael Essay wordt bekeken welke rol de Europese Unie in dit verband zou kunnen en moeten spelen. Volgens de auteur moet de Europese Unie: (1) een hogere politieke prioriteit toekennen aan het Midden-Oostenconflict; (2) een Euro-Amerikaanse Contactgroep voor de regio trachten op te richten; (3) beter de oorzaken van het conflict onderkennen; en (4) haar relatie met Israël verbeteren.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Midden-Oosten'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Serv Wiemers

examines the development of internet and its role in democratisation in China. The recent explosion of the use of internet by Chinese citizens is unprecedented, but it is questionable whether internet can fulfill its role of bringing openness and democracy to the People's Republic. The Chinese government is doing the splits. On the one hand it stimulates the spread of internet to reach the next phase of economic growth. On the other hand the government fears to let in the Trojan Horse. Therefore internet contents and use are strictly monitored. Nevertheless the author holds that internet in China functions as a way to gather more impartial information than through traditional media and that internet bulletin boards provide a, previously non-existent, forum to discuss issues of common concern. In this way, internet takes the role of a rudimentary civil society. Although real democracy is still far away, internet is the strongest engine for democracy the Chinese citizens have at hand.

Marc Vogelaar

recalls how North Korea managed to get to the forefront of international crisis management after the end of the Cold War. The impoverished nation once had a BNP that exceeded that of South Korea. In spite of its guiding principle of 'juche' (self reliance) the regime now has to rely on foreign aid to feed its population. Human rights are a shambles and several hundred thousands have fled to neighbouring China. When in 1993 an international crisis erupted over North Korea's capacity to produce weapons grade plutonium, a last-minute deal was struck, the Agreed Framework, under which the West will replace Soviet type, proliferation-prone installations by less dangerous light-water reactors (LWR). In exchange, the North will provide complete transparency with respect to its nuclear weapons programme to the IAEA. An international consortium based in New York, KEDO, implements the LWR project. The author expects that negotiations between the USA and North Korea, addressing outstanding security issues as well as human rights, will bring about a more harmonious relationship between North Korea and its international environment.

Jeroen Bult

takes a look at Australia's policy towards China. Since the establishment of diplomatic relations in 1972, bilateral economic and political contacts grew rapidly. The repression of the students revolt and budding democracy in Beijing in 1989 came as a shock to Australia, but the Keating government soon repaired the relationship because of China's fast economic development and Keating's intention to integrate Australia deeper in the East-Asian region. However, due to the pro-American course of the conservative Howard government (since 1996), Australia's relationship with the People's Republic of China has worsened and is now mainly focused on economic advantages.

Ingrid D'Hooghe

argues that 11 September has seriously effected China's foreign policy towards the Central Asian region. The War

on Terrorism has led to a considerable American military presence in China's backyard and has thwarted Chinese plans to expand its influence in the region. The author looks at Chinese economic and security interests in the region and at the evolution of the Shanghai Co-operation Organisation (SCO), the regional forum through which China wants to project its influence. She concludes that even though 11 September has demonstrated that the SCO is still in its infancy and China's role in Central Asia is rather limited, China's ambitions have been strengthened by the events.

Maarten van den Heuvel

sketches the power struggle between the executive and the legislative in Kyrgyzstan. The dispute over the China-Kyrgyz border demarcation pits President Akaev against parliament. This Central Asian country is no longer an island of democracy. The author gives also some attention to the role of clan rivalries and tribalism in Kyrgyz society.

Alec Rasizade

deals with the new 'Great Game' in Central Asia after Afghanistan and describes the strategic void which gives rise to a variety of foreign influences and interventions ranging from military ventures to more competition for Central Asia's energy resources. After the Afghanistan war, the age-old 'Great Game' is entering a new and more dangerous phase, with new regional powers skirmishing over the 'fabulous' oil and gas wealth of the Caspian Basin, and with new intimations of Islamist violence. Particular attention is given to the establishment of American military facilities in the region.

John Löwenhardt

claims that European Security and Defence Policy is making little progress. Americans are pushing NATO full steam ahead towards Central Europe where in Prague, this Autumn, decisions will be taken on its further enlargement. But since September 2001, leaders of the European Union and its member states seem disoriented and incapable of setting firm priorities. Wasting energy on issues far from home, they tend to ignore the pressing problems in their 'near abroad'. In doing so they run the risk of their rapid intervention force, to be operative next year, turning into a failure.

André W.M. Gerrits

analyses merits and drawbacks of the creation of the new NATO-Russia Council at the Rome Summit in May 2002 and compares new expectations of relations between Russia, NATO and the West with old illusions. He gives attention to the main features of the declaration as to peacekeeping, counter proliferation and a common approach to terrorism. Due to the powerful forces of revisionism in Russia both Putin and the West have to reckon with uncertainty and insecurity.



8 x per jaar een forum voor sociologen, demografen, antropologen, sociaal-geografen, onderwijskundigen, bestuurskundigen en politicologen.

Facta signaleert recent verschenen belangwekkende en aansprekende boeken, biedt actuele informatie over sociaal-wetenschappelijke publicaties, activiteiten en ander nieuws met onder meer de berichten van de beroepsvereniging van antropologen en sociologen NVMC en van SISWO.



Facta is een uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV in samenwerking met SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen en de Nederlandse Vereniging voor Maatschappij- en Cultuurwetenschappen (NVMC).

Deze bon faxen of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:
Koninklijke Van Gorcum, Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen

Neem nu een abonnement en profiteer van de korting!*

Abonnementsprijzen

- particulier € 38,50 (normaal € 42,50)
instelling € 65,00 (normaal € 70,00)
studenten € 27,50 (normaal € 27,50)

* korting geldt voor één abonnementsjaar/aankruisen wat van toepassing is

Ja, ik abonneer mij tot wederopzegging op Facta

Naam _____

Adres _____

Postcode _____

Woonplaats _____

Datum _____

Handtekening _____

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

**IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN
EN ANALYSES**

THEMA'S 2002

Afghanistan op zoek naar democratie; De strijd tegen terrorisme en de geopolitieke gevolgen in de Centraal-Aziatische regio; Klimaatverandering en politieke orde; De Europese Top van Laken; Angst voor islam; De breekbaarheid van multiculturele samenlevingen; Rusland richting NAVO; Opbloeiende relatie Verenigde Staten-Rusland en China's antwoord

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE
KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

Bestelbon

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de **INTERNATIONALE Spectator** en ontvangt in
2002 de kennismakingskorting