

# INTERNATIONALE **S**pectator

**Nederlandse en Belgische diplomatie vergeleken**

**Nederlands-Belgische samenwerking in  
Benelux en Europa**

**Defensie in de Lage Landen**

**Het Non-Proliferatie Verdrag onder vuur**

**'Vuile bommen': groot alarm of preventief beleid?**

**Oorlogsmoe Tsjetsjenië biedt Poetin kans op vrede**



Jaargang 57, nr 10, oktober 2003

**Instituut Clingendael**

#### COLOFON

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

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

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

#### REDACTIEBUREAU

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

#### KERNREDACTIE

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

#### ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,  
W. Coussens, P. Hoebink, W. Hout, J.C. Mulder,  
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

#### ADMINISTRATIE-ADRES

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

#### 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  
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

Niets uit deze uitgave mag worden veevoerdigd 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 2003

### BELGIË EN NEDERLAND IN DE SPIEGEL

YVAN VANDEN BERGHE

Het water wordt steeds dieper 457

RIK COOLSEAT

Nederlandse en Belgische diplomatie in een spiegel:  
Ministeries van Buitenlandse Zaken als permanente draaischijf 459

JAN WILLEM BROUWER

Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa:  
van innige partners tot gewone burens 466

SVEN BISOP

Defensie in de Lage Landen: behoefte aan Europa 472

JAN WERTS

België claimt buitenproportionele invloed in het buitenland 477

### WAPENBEHEERSING?

480

PIET DE KLERK

Het Non-Proliferatie Verdrag onder vuur

EDWIN BAKKER

De dreiging van 'vuile bommen':  
groot alarm of preventief beleid? 486

SICO VAN DER MEER

Oorlogsmoe Tsjetsjenië biedt Poetin kans op vrede 491

### BOEKBESPREKINGEN

S. ROZEMOND

Nederland - geval apart? 496

J.G. SICCAMA

Pacifisme niet in Nederlandse genen 499

JEAN PENDERS

Belgisch staatsman wijst weg in complex universum 501

JAN WERTS

Tindemans: een Europese Belg 503

J.W. VAN DER MEULEN

Onrecht in Oostenrijk verdient betere analyse 505

TOM SAUER

Het blijvend gevaar van kernwapens 506

G. MEIHLIZEN

Doorgronden van de samenleving in het Midden-Oosten 508

FABIO POELHEKKE

Brazilië voor gevorderden 509

510

### SIGNALEMENTEN

490

### AGENDA

513

### SUMMARIES

# Het water wordt steeds dieper

YVAN VANDEN BERGHE

**GIDS LAND BELGIË.** HET KAN VERKEREN! NEDERLAND WAS ooit het gidsland, hoeder van het politiek correct denken en bewaker van de hoogste ethische normen in de internationale politiek. België behoorde tot het wufte zuiden, was corrupt, federaal en dus onbestuurbaar, een treurig oord waar een toppoliticus door eigen maffiose partijleden kon worden neergeknald. Maar plots werd het anders. Door de genocidewet van 1993, die ze van de regering-Dehaene hadden geërfd, konden Verhofstadt en Michel het in Nederland geleende vingertje omhoog steken. Iedereen – waar ook ter wereld – kon immers door wie dan ook voor een Belgische rechtbank gedaagd worden om zich te verantwoorden voor – al dan niet vermeende – misdaden tegen de menselijkheid. Verhofstadt en Michel wisten – zonder enige aarzeling – wat goed was voor eigen land, Europa en de wereld. Hun buitenlands beleid was immers vooral ethisch geïnspireerd. Daarom ook werd de landgenoten gevraagd het Oostenrijk van Jörg Haider te boycotten en wenste België absoluut niet betrokken te worden in de ‘onrechtvaardige’ Amerikaanse oorlog in Irak. Van in den beginne werd aangevoerd dat de Amerikaanse motieven niet klopten: Saddam had weinig of niets te maken met 11 september en Al-Qaeda, en hij beschikte niet over groot-schalige-vernietigingswapens.

Daarnaast waren er natuurlijk ook minder verheven, alledaagse politieke redenen. Na de grote rel over de Belgische wapenleveringen aan de niet zo democratische regering van Nepal (door Michel stevast een prille democratie genoemd), die door de groene coalitiepartners van het paarsgroene kabinet met veel moeite werden geslikt, konden Verhofstadt en Michel hen onmogelijk opnieuw voor het hoofd stoten. Ook de socialisten dreigden met problemen bij hun achterban. Bovendien was er de lokroep van de sterke buurlanden Frankrijk en Duitsland, waaraan ook Luxemburg geen weerstand kon bieden.

Uiteindelijk speelden de publieke opinie en de media, die zich duidelijk kritisch opstelden tegen de Amerikaanse interventie, de hoofdrol. Midden in de

verkiezingscampagne kon de regering de volkswil niet negeren. In Nederland waren de verkiezingen achter de rug en hoefde de regering minder rekening te houden met de openbare mening. België en Nederland kwamen zodoende in andere kampen terecht en hadden niet veel begrip voor elkanders standpunt. Dit had uiteraard een zekere diplomatieke verwijdering tot gevolg.

Ook tijdens de Europese Conventie werd er niet wezenlijk samengewerkt zoals men van Benelux-partners zou mogen verwachten, en, diverse gezamenlijke memoranda ten spijt, op bepaalde momenten stonden beide landen zelfs diametraal tegenover elkaar. Nederland oefende er weinig invloed uit; België, met Dehaene als vice-voorzitter en Duitsland en Frankrijk als vrienden, trok zich – naar eigen zeggen – beter uit de slag. Al met al is er geen grote rol voor de kleine landen in de kolossale EU meer weggelegd. Toch mag worden verwacht dat België in de toekomst een sterrol zal proberen te spelen door samen met Duitsland, Frankrijk en Luxemburg een Europese interventiemacht op te richten en daarvoor in Tervuren een hoofdkwartier aan te bieden. De Verenigde Staten – en natuurlijk ook Groot-Britannië – zijn tegen. Kan van Nederland een andere houding worden verwacht? Voelt diplomatiek Nederland zich niet ongelukkig: weinig invloed in de EU en – ondanks het kennismakingsbezoek in Washington van het duo-Balkenende/De Hoop Scheffer – toch ook weinig in het Amerikaanse kamp, waar een ‘nieuw’ Europees land als Polen toch heel wat meer kapesones kan hebben?

**Vlaamse wrevel.** De diplomatieke verwijdering tussen beide landen situeert zich niet alleen op federaal maar ook op regionaal niveau. Zoals bekend kunnen sinds de herziening van de grondwet van 1993 Vlaanderen, Wallonië en Brussel verdragen sluiten en een eigen diplomatie voeren voor dié beleidsterreinen waarvoor ze bevoegd zijn. Wallonië is alleen geïnteresseerd in Nederland als exportgebied. Voor de rest heerst er wederzijdse onverschilligheid. De Vlaams-Nederlandse betrekkingen lijken op het eerste gezicht

hartelijk, maar ze zijn in feite gespannen. Nederland treuzelt al jaren om twee voor Vlaanderen vitale dossiers af te handelen. De verdieping van de Westerschelde wordt op de lange baan geschoven, evenals het opnieuw in gebruik nemen van de IJzeren Rijn, een in onbruik geraakte spoorweg, hoofdzakelijk op Nederlands grondgebied, die Antwerpen met het Roergebied verbindt. Nederland zal in beide gevallen moeten instemmen, maar het wacht daarmee tergend lang, om intussen Rotterdam tegen Antwerpse concurrentie te beschermen. Dit zet natuurlijk kwaad bloed bij de Vlamingen, die deze aanpak van het meest bevriende buurland niet hadden verwacht. Het lijkt erop alsof Nederland, net als ten tijde van de Tachtigjarige Oorlog, opnieuw de toegang tot Antwerpen wil afsluiten.

Op de achtergrond speelt nog een andere Vlaamse wrevel, die Nederlanders moeilijk kunnen begrijpen, maar die sterker en belangrijker wordt. In tegenstelling tot de Vlamingen ontlenen Nederlanders hun nationale identiteit niet zozeer aan hun taal, maar wel aan een diffuus Oranjegevoel, dat tot uiting komt in idolatrie van het vorstenhuis of naar aanleiding van internationale sportmanifestaties. Dat daarentegen vooral het Nederlands voor de Vlamingen van belang is, bewijst de meer dan honderdjarige geschiedenis van de taalstrijd in België. Vlamingen en Nederlanders zijn via de Taalunie gezamenlijk verantwoordelijk voor het welbevinden van deze taal. Het proces waarin Nederland – bewust of onbewust – deel van de Angelsaksische wereld lijkt te willen worden, niet alleen diplomatiek maar ook door systematisch te verengelsen – met als symbool het verengelsen van het hoger en universitair onderwijs – stuit het officiële Vlaanderen en vele Vlamingen tegen de borst. Ze voelen zich in de rug van hun identiteit aangevallen, die grotendeels op het gebruik van het Nederlands berust. Bovendien voelen veel Vlamingen zich allerm minst Angelsaksen; dit vanwege de grote beïnvloeding door het katholicisme en de invloed van Latijnse culturen. Tegen deze anglomanie, die op vermeend koopmanschap berust, groeit in Nederland nu zelf wel enige reactie; op den duur zullen de ergste excessen wel worden bestreden. Maar intussen blijft in Vlaanderen de wrevel bestaan.

**Paradox.** De diplomatieke verwijdering tussen deze twee kleine en zeer verwante landen voltrekt zich juist nu er onder de burgers steeds meer sympathie voor

elkaar groeit. Steeds vaker komen Nederlanders in Vlaanderen wonen en ze doen dit niet altijd meer louter omwille van belastingvoordelen. Nederlandse ouders sturen steeds meer kinderen naar het Vlaamse onderwijs, dat overigens in internationale evaluatierapporten uitstekend scoort. Voorts neemt de samenwerking tussen grensgemeenten toe. Dit gebeurt overigens ook in alle mogelijke culturele domeinen. Ook het Vlaams-Nederlands Huis in Brussel, dienstdoende hoofdstad van de EU, komt er eindelijk.

**Catharsis.** De diplomatieke verkoeling tussen beide landen is niet wereldschokkend en niet noodzakelijk van lange duur. Het lijkt er trouwens op dat de tweede regering-Verhofstadt/Michel genezen is van het korte ethisch reveil. Aangezien de Verenigde Staten openlijk dreigden het politiek hoofdkwartier van de NAVO van Brussel naar het trouwe Polen te verplaatsen (aan Nederland is nooit gedacht), is de genocidewet deze zomer in allerijl ontkracht. De nieuwe Belgische regering ging plat op de buik en het was hoe dan ook voor haar een vernederend moment. Het ziet er dus naar uit dat België een realistischer buitenlands beleid zal voeren. Verhofstadt en Michel zullen evenwel in het kielzog van hun sterke vrienden Frankrijk en Duitsland blijven kiezen voor een Europees beleid en niet zozeer voor het ultra-Atlantisme. Nederland daarentegen zal – als het erop aankomt – wel het Atlantisme boven Europa plaatsen en juist daarom over bijzonder weinig invloed blijven beschikken. Vreemd eigenlijk, omdat ook voor Nederland het gevaar niet meer uit het oosten komt en de Angelsaksen niet meer nodig zijn ter bescherming van de Nederlandse soevereiniteit. Natuurlijk komt de kapitaal- en investeringsstroom nog steeds in zeer belangrijke mate uit het westen. Koopmanschap bepaalt dus de Nederlandse buitenlandse politiek. Ook België heeft behoefte aan die kapitaalstromen, maar laat er zich blijkbaar niet zo erg door beïnvloeden. De Europese roeping lijkt te primeren. Hoe zou dit overigens anders kunnen, met een Europese hoofdstad zoals Brussel? ■

Over de auteur

DR. YVAN VANDEN BERGHE is gewoon hoogleraar in de geschiedenis van de internationale politiek aan de Universiteit van Antwerpen.

# Nederlandse en Belgische diplomatie in een spiegel

RIK COOLSAET

## Ministeries van Buitenlandse Zaken als permanente draaischijf

ER WAS EEN TIJD DAT DE NEDERLANDSE diplomaat in weelde baadde en zijn Belgische collega zich vertwijfeld afvroeg of er nog toekomst zat in zijn beroep. Niet alleen de Belgische diplomaat overigens. De afgelopen twintig jaar zijn geen goede jaren geweest voor de diplomatie. De meeste ministeries van buitenlandse zaken vertoonden dezelfde ziektesymptomen. Zij voelden de hete adem van de vakministeries, die hun eigen internationaal netwerk opbouwden. Zij kregen af te rekenen met ambitieuze concurrenten in nieuwsmedia en niet-gouvernementele organisaties. Hun bestaansreden leek steeds minder duidelijk; dat vertaalde zich in afkalvende begrotingen, een verminderd personeelsbestand en – vaak – in een interne vertrouwenscrisis.

Als men nu terugblijkt op de jaren '80 en '90, is het overduidelijk hoe erg het wel gesteld was met de Belgische diplomaat. Medio jaren '80 was het ministerie van Buitenlandse Zaken in de ogen van buitenstaanders, maar ook in die van een deel van de politieke en economische elite, een oubollige, conservatieve en vooral veelal irrelevante administratie geworden. Voor de economische belangen van het land leek het steeds minder cruciaal. Voor de politieke vraagstukken leek het weinig meer te zijn dan een filiaal van het Amerikaanse *State Department*. Tussen de geïnteresseerde publieke opinie en 'Quatre Bras', zoals Buitenlandse Zaken destijds naar de lokatie genoemd werd, gaapte geen kloof, maar een diepe afgrond. Binnen de politieke klasse lag de diplomatie al evenmin goed. Toenmalig eerste-minister Wilfried Martens bestempelde de diplomatieke dienst als een 'staat in de staat'.<sup>1</sup> Buitenlandminister Leo Tindemans klaagde steen en been dat naar hem niet meer geluisterd werd, omdat al zijn collega's zich met zijn beleidsdomein bemoeiden.

Eind 1983 bevestigde Tindemans de diagnose die

*Multilateralisering en de 'verbinnenlandsing' van de internationale politiek hebben de afgelopen jaren de positie en de rol van de Belgische en Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken ernstig beïnvloed. Hoe gaan Brussel en Den Haag de nieuwe uitdagingen aan?*

onder zijn diplomaten al enkele jaren eerder was geformuleerd: binnen de Belgische diplomatie heerste een 'diepe en wijde malaise'. De diplomaat leek een met uitsterven bedreigde soort geworden.<sup>2</sup> Het leek er, kortom, op dat het ministerie van Buitenlandse Zaken steeds minder het centrum van autonome besluitvorming werd en verschrompelde tot een vakministerie, dat in het beste geval door de overige ministeries geaccepteerd werd als een *escort service*, dat zijn diensten ter beschikking stelde.

Tussen 1980 en 1999 kalfde de begroting van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken in reële termen geleidelijk af. Het aantal diplomatieke posten daalde met meer dan 10%. Het ministerie verloor in die periode een kwart van zijn personeel. In de loop der jaren '80 slaagde het er niet in het voorziene personeelskader op te vullen, zodat het tegen een permanent personeelstekort moest aankijken. Tussen 1992 en 1995 werden geen nieuwe diplomaten meer aangevraagd. Door de bezuinigingen in de periode 1993-1998 bereikten de exploitatiemiddelen van het departement een dieptepunt.

Een deel van het probleem zat in België zelf. De in 1970 op gang gebrachte staatsvorming had geleidelijk aan steeds meer bevoegdheden, ook op internationaal vlak, overgeheveld naar de deelstaten. Het was een proces waarmee de Belgische diplomatie het erg

moeilijk had, juist omdat het haar alleenrecht inzake internationale betrekkingen aantastte. Maar toch was de malaise niet louter een Belgisch fenomeen. Alle ministeries van buitenlandse zaken zaten ermee.

In Frankrijk waren sinds de jaren '60 geen pogingen meer ondernomen de *Quai* te moderniseren of aan te passen, zodat het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken door sommigen als het meest 'parochiale' van alle ministeries werd omschreven. In de *Verenigde Staten* waren de afgelopen 25 jaar tal van studies steeds weer tot dezelfde analyse van de malaise binnen de diplomatie gekomen. Het ontbrak *State* aan visie en personeelsmanagement. Het had een verouderde informatietechnologie. Trage promotiekansen, gebrek aan aandacht voor tweeverdieners, een gedemoraliseerd management, vragen over de relevantie van hun taak – het joeg jonge getalenteerde medewerkers uit de diplomatie naar sectoren die meer macht en prestige vertegenwoordigden in de nieuwe mondiale economie: investeringsbanken, *dotcom*-bedrijven, *Treasury* en *Commerce*.

De bejaarde George Kennan gaf in 1997 zijn visie op de malaise. De laatste jaren, aldus Kennan, is de Amerikaanse diplomatie erg gefragmenteerd geraakt. De rol van de president is toegenomen. Het hoofd van de buitenlandse post gaat dus op zoek naar contacten en informatie buiten *State* om. Vakministeries en agentschappen gingen ertoe over directe vertegenwoordigers aan te stellen in het buitenland, zodat nog slechts een derde van de staf van een ambassade thans uit beroepsdiplomaten bestaat. Bovendien, net zoals in andere landen, leidt een middelpuntvliedende dynamiek ertoe dat de Amerikaanse staten en regio's hun eigen mini-BZ's opzetten, die in contact treden met andere staten, soms zonder rekening te houden met Washington.<sup>3</sup>

De diplomatieke malaise was nochtans niet wereldomvattend. Als een van de weinige landen ontsnapte de *Nederlandse diplomatie* in grote mate aan de interne crisis die in andere landen ravages aanrichtte. Kritiek, zoals bijvoorbeeld geuit door oud-minister Bram Stemerding,<sup>4</sup> leek het zelfvertrouwen van de Nederlandse diplomatie niet aan te tasten. Het had wellicht te maken met de sterke positie van ministers als Hans van den Broek en Jan Pronk. Het ministerie zwom als het ware in het geld en in het personeel, zeker toen de Nederlandse regering de budgetten voor internationale samenwerking en dus ook de exploitatiebegroting van BZ aan de groei van het BNP was gaan koppelen – een unicum in de wereld.

### Multilateralisering en europeanisering

Toch werd ook de Nederlandse diplomaat geconfronteerd met dezelfde internationale veranderingen als

zijn buitenlandse collega's: *multilateralisering* en *verbinnenlandsing* van de internationale politiek, waarvan het effect werd versterkt door de revolutie in communicatie en transport, en begeleid door de opkomst van nieuwe actoren.

Het multilateralisme is als het ware de aanpassing en het antwoord van het diplomatieke instituut op de toenemende interdependentie tussen staten. De totstandkoming van internationale organisaties, van de Verenigde Naties via de Europese Unie tot gespecialiseerde organisaties, leidde tot een vermenigvuldiging van permanente multilaterale fora, waar diplomaten uit verscheidene landen elkaar op dagelijkse basis ontmoetten en waar rekening moest worden gehouden met de belangen van een groot aantal gesprekspartners. Voor de diplomatie hield dit een ingrijpende gedragsaanpassing in. De beslotenheid van het *bilaterale verkeer* moest worden ingeruild voor de relatieve openheid van de *multilaterale diplomatie*, die door sommigen aanvankelijk smalend als 'raad-van-bestuur-diplomatie' werd omschreven. Op het Europese continent vormde de europeanisering de overtreffende vorm van multilateralisme, terwijl op mondiaal niveau de mondialisering de diplomatieke agenda, die als gevolg van het multilateralisme was gaan uitdijen, nog verder uitbreidde: diplomaten werden steeds vaker geconfronteerd met onderwerpen als migratie, drugs, terrorisme, leefmilieu, AIDS, enz., waarvoor zij zelf niet de nodige expertise bezaten of zelfs konden bezitten, gezien het veelvoud aan onderwerpen.

Multilateralisering, europeanisering en mondialisering werkten de 'verbinnenlandsing' van de diplomatie in de hand. De vervaging van grenzen tussen binnen- en buitenlandse politiek leidde ertoe dat onderwerpen die aanvankelijk louter tot de binnenlandspolitieke sfeer behoorden, geleidelijk aan ook op de agenda van het internationaal overleg terechtkwamen, aangezien binnenlandspolitieke beslissingen een grensoverschrijdend effect kregen. De internationale contacten van de betrokken (vak)ministeries namen toe, dikwijls buiten BZ om.

Door die zelfde ontwikkelingen kwamen bovendien ook samenlevingen meer direct in aanraking met de internationale omgeving. Het opende nieuwe kanalen tussen groepen mensen, met als gevolg dat nieuwe actoren en de stem van het publiek een steeds groter stempel gingen drukken op de diplomatieke agenda.

Op die gewijzigde internationale omgeving zochten alle ministeries van Buitenlandse Zaken nagenoeg op hetzelfde moment een antwoord, alleen al uit lijfsbehoud. In Frankrijk bracht minister Juppé in 1993 een reeks hervormingen op gang, die een einde moesten maken aan de vertrouwenscrisis in de Franse diplomatie. Het *State Department* lanceerde een reeks

interne innovaties, die in 1997 samen gepresenteerd werden als het *United States Strategic Plan for International Affairs*.

### Herijking en andere hervormingen

In Nederland was het de *Herijkingsnota* van 1995 die door middel van 'ontschotting' een antwoord trachtte te vinden op de uitdagingen als gevolg van de gewijzigde omgeving. 'Ontschotting' werd het *buzz-word* van de herijking: zowel intern (in het bijzonder de integratie van ontwikkelings samenwerking met de rest van de organisatie) als extern (interdepartementaal met andere ministeries en opening naar het publiek). Andere ministeries werden geacht bereid te zijn hun internationale activiteiten in te brengen en een onderdeel te laten zijn van een gecoördineerd buitenlands beleid. De tijd was definitief voorbij dat alleen BZ 'het buitenland deed', zo leren de toenmalige documenten. Met Justitie en Economische Zaken werden afspraken gemaakt. De bedoeling van de operatie was van de minister van BZ, naast vakminister van Buitenlandse Zaken, wederom en nog meer dan vroeger de coördinerende bewindspersoon voor de buitenlandse betrekkingen van Nederland te maken, alsook het hoofd van de diplomatieke post in het buitenland een actiever verdediger van het Nederlandse belang te laten zijn.

*Coördinatie* was ook het expliciete leidmotief achter de gelijktijdige Belgische diplomatieke hervormingen. Het is opvallend hoe de sfeer waarin BZ in Brussel in de jaren '80 en '90 baadde, tegen het einde van de jaren '90 geheel anders was gaan aanvoelen. Het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken is er in tien jaar tijd in geslaagd het tij te keren, de relaties met de politieke elite te herstellen en zich opnieuw een centrale plaats te verzekeren in de buitenlandse betrekkingen van België.

Dat was te danken aan drie ontwikkelingen. De eerste was de loyale *inschakeling in de nieuwe federale staatsstructuur* – weliswaar na een decennium van twijfel, alsmede van passieve en soms actieve tegenstand. De federale diplomatie had haar aanvankelijk sterk geprononceerde koudwatervrees voor versplintering van de internationale bevoegdheden grotendeels overwonnen. Ondanks beschuldigingen van het tegendeel werd ook van Vlaamse zijde geconstateerd dat de federale diplomatie geen Franstalig bastion was, maar zich – op enkele uitzonderingen na – loyaal ten dienste stelde van alle deelstaten. Voor de nieuwkomers op de diplomatieke *scene* bleken de federale diplomaten bovendien een expertise en vooral een multilateraal *savoir-faire* te bieden die zijzelf nog niet bezaten, maar die nochtans vereist waren voor de verdediging van hun dossiers. Ondanks alle

negatieve voorspellingen en ondanks het gespannen communautaire klimaat van de jaren '90 werd tegen het midden van het decennium – zowel binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken als binnen de betrokken diensten van de deelstaten – niettemin vrijwel unaniem geoordeeld dat de coördinatiemechanismen tussen de federale diplomatie en de deelstaten vrij behoorlijk werkten.

De tweede ontwikkeling was de geslaagde poging van BZ de *draaischijf* te blijven voor het *Europabeleid* – de as van het buitenlands beleid in België. Wie deze coördinatie op zich kon nemen, verzekert zich meteen een centrale rol in het staatsbestel, zo heeft Alfred van Staden terecht opgemerkt.<sup>5</sup> Net zoals in andere landen waren ook in België de rol en invloed van de premier in Europese aangelegenheden fors toegenomen. Niettemin slaagde BZ erin de coördinatie van de Europese besluitvorming in eigen handen te houden. Het bood immers niet alleen een neutrale omgeving waarbinnen de soms conflicterende belangen van de diverse actoren (zowel de coalitiepartners binnen de federale regering als de deelstaten) het gemakkelijkst konden worden verzoend, maar ook omdat het een specifieke meerwaarde bezat. Het ministerie bood niet alleen het *savoir-faire* dat ook de deelstaten ertoe had gebracht de federale diplomatie als een essentiële schakel in hun eigen multilaterale optreden te behouden, het bleek ook de beste waarborg in te houden voor de *coherentie* in het Belgisch Europabeleid en zodoende voor de behartiging van de vitale Belgische economische en politieke belangen inzake de Europese constructie. Dat werd mogelijk gemaakt door de zeer gecentraliseerde Europese besluitvorming, die tot doel had de slagkracht van België in Europa te verhogen.<sup>6</sup> Twee instanties van het ministerie vormen er de dubbele kern van: de Europese coördinatie binnen het ministerie zelf en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU te Brussel.

Ten derde kwam er ook nog een reeks drastische interne *reorganisaties* van het ministerie aan te pas. De eerste stap werd gezet in 1996 en leidde tot de meest ingrijpende reorganisatie van het ministerie sinds het interbellum. De kerndoelstelling van de hervorming was via *pooling* van diensten en middelen de hierboven aangestipte centrifugale beweging in de besluitvormingsarchitectuur inzake buitenlandse relaties om te buigen. Een tweede hervorming, waarvan de voorbereidingen in oktober 1997 begonnen, beoogde daarentegen de functionering van de posten in het buitenland aan te passen, in het bijzonder teneinde door de herwaardering van de kanselarijloopbaan (omgedoopt tot 'consulaire carrière') een betere dienstverlening te waarborgen aan de landgenoten in het buitenland en de posten op professioneler basis te schoeien. Aangezien deze hervorming in de ogen van het diplomatie-

ke corps zijn status verminderde door die van de consulaire agenten te verhogen, is zij tot op heden overigens niet volledig doorgevoerd. Eind 2000 werd, ten slotte, besloten tot een derde hervormingsronde, ditmaal in het kader van een algehele modernisering van de federale administratie, gericht op een strikter afbakening van de kerntaken van de ministeries en met het oog op het bevorderen van de dienstverlening en het verhogen van de motivatie van de ambtenaren. Vanaf 2002 zou het ministerie van Buitenlandse Zaken aldus worden omgevormd tot een flexibeler overheidsinstelling door de invoering van *management*-principes, zoals ontwikkeld in de particuliere sector. Dit zogeheten Copernicus-plan bracht voor de interne organisatie van Buitenlandse Zaken minder ingrijpende wijzigingen mee dan voor andere ministeries, omdat het grotendeels neerkwam op een bevestiging van de eerdere hervormingen van 1996-1997.

Op deze hervormingen entte zich opvallend genoeg ook een herontdekking van de bilaterale economische diplomatie. Net zoals in de Nederlandse Herijkingsoperatie werd toen binnen het Belgische ministerie uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak van een meer dynamische bilaterale belangenbehartiging, vooral op economisch terrein. Voor België werd de bilaterale diplomatie zelfs opnieuw hoofdzakelijk een economische diplomatie.

De medewerkers van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken moeten ongetwijfeld het gevoel hebben gehad dat hun huis in een staat van permanente verbouwing verkeerde, maar het eindresultaat was wel dat het opnieuw de draaischijf werd inzake buitenlandse relaties, dank zij de concentratie op permanente coördinatie. Het ministerie ontwikkelde zich zodoende in de richting van behartiging van een mede door andere actoren geformuleerd beleid.<sup>7</sup> Het ministerie verloor zijn vroegere macht die voortvloeide uit de quasi-exclusiviteit van zijn rol inzake buitenlandse besluitvorming, maar het won aan invloed door zich aan te passen aan de gewijzigde nationale en internationale omgeving en zich te concentreren op de functie van onmisbaar coördinatiepunt op de grens tussen binnen- en buitenlands beleid. Van een ministerie van 'buitenlandse' zaken evolueerde men langzaam maar zeker naar een ministerie van 'binnenlandse buitenlandzaken' of van 'buitenlandse binnenlandzaken' – een permanente draaischijf tussen buiten en binnen, naar de woorden van Frank Majoor, secretaris-generaal van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.

Met de begroting 2000 werd dan ook eindelijk de stelselmatige vermindering van de begroting van het Belgische BZ tot staan gebracht. Deze werd toen verhoogd met 10%, zodat het aandeel ervan in de gehele rijksbegroting opnieuw, zij het nipt, boven 1% uitkwam.

## Ontoereikende remedies?

Al deze hervormingen, die vele ministeries van Buitenlandse Zaken in de loop van de jaren '90 op gang hadden gebracht teneinde beter gewapend de nieuwe internationale omgeving aan te kunnen, hadden echter blijkbaar niet het beoogde effect. Een interne vertrouwenscrisis is immers niet zo gemakkelijk op te lossen.

Toen Colin Powell in 2001 aantrad als de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, trof hij een gedemoraliseerd *State Departement* aan, dat dringend behoefte had aan een nieuwe impuls.<sup>8</sup> Powell slaagde erin het administratief budget voor 2002 fors te verhogen, maar zijn ambitie van *State* opnieuw de as van het Amerikaans buitenlands beleid te maken, kon hij niet waarmaken, zoals snel zou blijken.

In Londen riep het *Foreign Office* begin dit jaar zijn posthoofden terug voor een *Leadership Conference*, een buitengewone ambassadeursconferentie die zich boog over de kloof tussen binnen- en buitenlandse politiek en de noodzaak tot modernisering en flexibilisering van de Britse diplomatie.

Ook de resultaten van de Herijking in Nederland en van de veranderingen van de Belgische diplomatie moeten *onvoldoende vruchten* hebben afgeworpen, want de afgelopen twee jaar heeft BZ in beide landen een interne bezinning op gang gebracht over de toekomst van de diplomatie. In tijd, aanpak en analyse van de diplomatieke dilemma's blijkt er een opvallende parallel te bestaan tussen beide operaties, maar die wordt niet doorgetrokken in de remedies, waar de conclusies soms erg uit elkaar lopen.

In België startte de nieuwe operatie begin 2002, met een intensieve interne bezinning, getiteld 'Welke toekomst voor de Belgische diplomatie?', waaraan zowel de ambtenaren en diplomaten in Brussel als die op de buitenlandse posten deelnamen. Dat resulteerde in honderden bladzijden boeiende introspecties over een heel gamma van problemen. Vervolgens werd in maart 2002 in Brussel een intern symposium gehouden, in aanwezigheid van de Belgische posthoofden, alsook van een Nederlandse diplomaat, die het Belgische BZ van nabij had kunnen volgen gedurende het Belgische EU-voorzitterschap van 2001.

Nederland ving in oktober 2002 met een soortgelijke introspectie aan, met de bijna identieke titel 'De toekomst van de Nederlandse diplomatie'. Ook hier namen alle BZ-medewerkers in binnen- en buitenland aan deel en sloot een – publiek – symposium in Den Haag in december 2002 de operatie af in de vorm van een eerste inventarisatie.

Hoewel ietwat anders geformuleerd, bleken de uitdagingen waarop men een antwoord trachtte te formuleren, grotendeels gelijklopend: de plaats van BZ in de binnenlands-politieke context, de consequenties van



de europeanisering en de gevolgen van de mondialisering. Wie terugblikte, kon constateren dat deze dilemma's ten dele dezelfde waren als bij de Nederlandse herijking van 1995 en de reeks hervormingen in België, maar ten dele toch enigszins afweken van de bekommernissen in de jaren '90. Zo benadrukten beide operaties thans veel minder de economische belangenbehartiging en lag de nadruk meer op de inhoudelijke dan op de technische aspecten van de diplomatie.

De antwoorden en conclusies die uit beide operaties volgden, waren evenwel minder gelijklopend.<sup>9</sup> Méér weten, zoals Frank Majoor concludeerde, was ook een Belgische zorg. Teneinde zich staande te houden in de nieuwe internationale omgeving, moeten diplomaten over een bredere en meer actuele kennis beschikken dan hun voorgangers. Besef dat de meerwaarde van BZ in de coördinatiefunctie lag, werd eveneens gedeeld in Den Haag en Brussel. Nauw inspelen op binnenlands-politieke verhoudingen, ook dat was een gemeenschappelijke conclusie – al kan van dat laatste gezegd worden dat beide buurlanden wat moeite hebben elkaars nationale context naar behoren in te schatten.

In België leeft het gevoel dat de ambtelijke autonomie in Nederland veel groter is dan in België en dat hierdoor de diplomatie juist verder af staat van de samenleving dan in België het geval is. Belgische waarnemers grijpen de besluitvorming inzake de *Joint Strike Fighter* aan als bewijs van deze verregaande *ambtelijke autonomie*, zelfs ten opzichte van de bewindslieden. De reconstructie van deze besluitvorming, zoals gepubliceerd in *NRC Handelsblad*, leerde dat de staf Luchtmacht wel heel erg autonoom te werk was gegaan: 'Extra gecompliceerd is dat de Luchtmacht graag Amerikaanse spullen aanschaft, maar dan altijd de discussie moet voeren over Europese samenwerking. Dit keer wil de luchtmacht dat voor zijn [mijn cursivering, rc]. Vandaar [aldus een nota van de toenmalige Chef Luchtmacht, rc] dat men van stond af aan probeert meerdere partijen in Nederland maximaal te betrekken bij de mogelijkheden van de F-16-opvolging. De reeds aanwezige draagkracht bij EZ, politiek en industrie is daarvan het gevolg.'<sup>10</sup> Zoals elders geschreven: ik kan mij moeilijk voorstellen dat zulks in België niet zou leiden tot het ontslag van, op zijn minst, de Chef Luchtmacht. De politiek heeft er immers een broertje aan dood door een krijgsmacht-onderdeel ongewenst sluipend geëngageerd te worden aan een fundamentele politieke beleidsoptie.

In Nederland wordt dan weer gewezen op het bestaan in België van *politieke kabinetten*, toegevoegd aan de persoon van de minister. Deze kunnen dan misschien wel buiten-ambtelijk vers bloed binnenbrengen in het beleid, maar werken van de weerom-

stuit ook demotivering van de ambtenarij in de hand.

### Verskil in Belgische en Nederlandse perspectieven

We komen nu echter tot wat de belangrijkste verschillpunten in de conclusies van beide interne operaties lijken te zijn. Het *eerste verschil* heeft de maken met de plaats van BZ in het hoofdstedelijk kluwen, met andere woorden de bereidheid van andere actoren BZ de rol van *coördinator* van de buitenlandse betrekkingen te laten spelen. Die lijkt in Brussel beter te zijn aanvaard en doorgevoerd. In Nederland werd dit heikele punt al ten tijde van de Herijkingsnota aangestipt: formele versterking van de coördinerende rol voor BZ was niet afdwingbaar en zou alleen kunnen worden aanvaard als zij een intrinsieke meerwaarde bezat. Op het vlak van het internationale handelsbeleid is het verschil tussen beide landen evident: in tegenstelling tot Nederland behoort dat beleidsterrein in België grotendeels tot de bevoegdheid van BZ en niet van Economische Zaken.

Maar het is niet omdat in Brussel de coördinerende rol van BZ iets meer aanvaard zou zijn, dat deze ook steeds naar behoren wordt uitgevoerd. Op sommige beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld de internationale rapportage inzake internationaal terrorisme, presteert België beduidend minder goed dan de meeste van zijn partners. De *coördinerende rol van BZ* dreigt op de helling te komen staan indien dit soort lacunes zich zou opstapelen. Er hangt boven BZ in Brussel ook het permanente zwaard van Damocles van de *delokalisering* van de Europese coördinatie naar de diensten van de premier. Wil BZ zijn bestaansrecht als draaischijf tussen buiten en binnen behouden, dan kan het zich geen lacunes veroorloven en zal het permanent een delicate evenwichtsoefening moeten uitvoeren.

Een *tweede* wezenlijk *verschil* zit in, wat men zou kunnen noemen, de 'strategische horizon'. Uit de toespraak van minister De Hoop Scheffer op de Ambassadeursconferentie van januari 2003 is op te maken dat het 'nieuwe bilateralisme' van Dick Benschop nog steeds springlevend is in de Nederlandse Europa-benadering. In de mate dat 'per dossier wisselende coalities' gemeengoed worden in Europa, is een *Europe à la carte* het meest waarschijnlijk toekomstperspectief. In het Belgische Europabeleid is daarentegen de *Communautaire methode* het streefdoel gebleven en staat het *bilateralisme* in functie hiervan. Een systematisch en serieel bilateralisme, zo oordeelt men in Brussel, valt immers steeds in het nadeel van de kleinere lidstaten uit.

Ook inzake Europese defensie verraden het Nederlandse en het Belgische (veiligheids)beleid een andere horizon. In Nederland, aldus Frank Majoor, is de keuze tussen een Atlantische of een Europese opstel-

ling een kwestie van 'zelfstandige afweging', met andere woorden een kwestie van tactiek. In België is de primaire keuze voor Europa als het geprivilegieerd niveau van de Belgische internationale positiebepaling en belangenbehartiging een strategische keuze, die sinds de jaren '90 op een bijna perfecte eensgezindheid in de Belgische politieke klasse, maar ook in de publieke opinie, stoelt. Nederland als *bruggebouwer binnen Europa en tussen Europa en Washington*; België als *ijkpunt van een communautair Europa* dat in een multipolaire wereld een autonome rol kan spelen – zo zou men het verschil tussen beide horizonten kunnen samenvatten.

De Belgische Europapolitiek verschaft aan de Belgische diplomatieke positiebepaling een ondubbelzinnigheid en voorspelbaarheid die de Nederlandse ontbeert. Dat was te zien in de recente Irak-crisis en -oorlog, waar de Belgische diplomatieke positie niet alleen opvallend coherent was met de eerdere Belgische positie ten tijde van de Golfoorlog van 1990-1991, maar ook spoorde met de publieke opinie. Het schip van de Nederlandse diplomatie geeft, op dat vlak en bekeken vanuit België, de indruk zonder kompas te varen, op zicht, en de agenda van de dag lijkt vaak het gedrag te bepalen.

Een *derde* curieus *verschilpunt* – waarover meer nagedacht moet worden dan tot op heden het geval is – is de uiteenlopende visie op 'global governance'. België stond nooit bekend om een groot financieel of creatief engagement inzake ontwikkelingssamenwerking of een ruime blik op de wereld – uitgezonderd op Centraal-Afrika en, in mindere mate, op het Midden-Oosten. Het Pronkiaanse Nederland daarentegen heeft een onuitwisbaar spoor getrokken voor de diplomatieke reputatie van het land. Op het eerste gezicht lijkt het er echter op dat de respectieve posities aan het wankelen zijn. In de Nederlandse diplomatieke introspectie wordt de vraag gesteld of het 'zinvol is te streven naar global governance', wat op zijn minst een zekere terughoudendheid laat vermoeden voor het grote verhaal en voor ambitieuze blauwdrukken inzake politieke mondialisering. In de Belgische operatie daarentegen, zo blijkt uit het managementplan van secretaris-generaal Jan Grauls, wordt voluit de kaart getrokken van juist deze 'global governance'. Het is de rode draad in zijn inhoudelijke vernieuwing van BZ, mede gestoeld op de uitgesproken ambitie van nu twee opeenvolgende Belgische regeringen om de begroting voor ontwikkelingssamenwerking naar de maatstaf van 0,7% van het BNP op te tillen (wat van ontwikkelingssamenwerking een van de weinige departementen maakt dat niet moet inkrampen in de Belgische staatsbegroting).

### Conclusie: ministerie van 'binnenlandse buitenlandzaken'

Vanuit een vogelperspectief lijkt het erop dat het ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel een duidelijker beeld heeft van zijn kerntaken – vroeger zou men dat het nationale belang noemen – dan zijn Nederlandse evenknie: enerzijds, zoeken naar economische stabiliteit; anderzijds, waarborgen van de internationale bewegingsvrijheid van België teneinde te verhinderen dat het land speelbal zou zijn in het internationale systeem. Dat impliceert drie strategische doelstellingen voor BZ: 1 verdediging en verdere verdieping van de Europese constructie in supranationale zin; 2 het streven naar een op vaste en algemeen geldende regels gebaseerd internationaal systeem; en 3 de totstandbrenging van een sterk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, gebaseerd op de Communautaire methode.

Op papier lijkt dat alvast zo. Of dat ook in werkelijkheid zo is, hangt natuurlijk af van enkele doorslaggevendebomen. De *eerste* betreft simpelweg *midde-len*. De Nederlandse diplomatie heeft een veel grotere personele en financiële armkracht dan de Belgische. Als deze laatste grootse ambities koestert, maar de middelen niet bezit om die te realiseren, dan is het eindresultaat nu al te voorspellen: roofofbouw op een te beperkt aantal mensen, demotivering en uiteindelijk ongeloof in eigen kunnen – en dus binnen afzienbare tijd de terugkeer van de existentiële vragen zoals 'wat is het nut van de diplomaat?'

De *tweede* is *betrokkenheid*. Een ministerie dat zijn personeel niet het gevoel geeft betrokken te zijn bij beleidsvoorbereiding en -vorming, anders gezegd, dat zijn ambtenaren en diplomaten niet *au sérieux* neemt, zal constateren dat zij nog slechts passief de volgende instructie afwachten en weinig creativiteit meer aan de dag zullen leggen. Het is weinig bevorderlijk voor de sfeer in een ministerie om zijn minister publiekelijk zijn beklag te horen maken over 'staat in een staat', *closed shop*-mentaliteit of soortgelijke laatzinnigheid. In de hedendaagse bedrijfscultuur is open discussie een essentiële vereiste voor een moderne en slagvaardige administratie.

*Duidelijke oriëntaties en consistentie in de tijd* vormen de *derde hefboom*. Het zet geen zoden aan de dijk indien op papier ambitieuze plannen worden getekend, terwijl de praktijk *ad-hoc*, arbitrair en louter operationeel gericht blijft. Om te inspireren, naar buiten en naar binnen, moeten ambities gedragen zijn door de praktijk en blijvend benadrukt worden door de bewindslieden, op de eerste plaats de minister van buitenlandse zaken, als de rode draden in het beleid.

Als dat allemaal aanwezig is, dan zal het 'ministerie van binnenlandse buitenlandzaken' nog lang en

gelukkig leven. Het enige dat dan nog vereist is, ontsnapt aan de wil van de actoren: een gelukkig gesternte. ■

## Noten

- 1 Wilfried Martens in: *Elsevier*, 16 maart 1991.
- 2 Leo Tindemans in: *La Libre Belgique*, 24 juni 1989; F Standaert, *Is het beroep van diplomaat nog actueel?*, Brussel: Ministerie van buitenlandse zaken, 1976; *Knack*, 30 oktober 1985.
- 3 G.F Kennan, 'Diplomacy without diplomats?', in: *Foreign Affairs*, 1997, 76, blz. 5.
- 4 B. Stemerink, 'Aardappelen en gloeilampen: it's the economy, stupid!', in: *Internationale Spectator*, oktober 1997, blz. 546-549.
- 5 A. van Staden, 'Controerse bij een jubileum', in: *Internationale Spectator*, maart 1998, blz. 121-122.
- 6 F Van Daele, 'België in de Europese Unie: mensen en middelen', in: *Res Publica*, jrg. 40, 1998, 2, blz. 195.
- 7 Pascal Heyman, 'De toekomst van het buitenlands beleid in het federale België', in: *Internationale Spectator*, oktober 1993, blz. 569-575, in het bijzonder blz 574.
- 8 B. Friel, 'The Powell Leadership Doctrine', in: *Government Executive*, juni 2001, blz. 22-28.
- 9 Bronnen voor België: *Synthèse des interventions* [van de Reflectiedagen 'Welke toekomst voor de Belgische diplomatie'], s.d.; Openingstoespraak van L. Michel op de Diplomatieke Contactdagen, 19 december 2002; *Onze wereld in verandering?* Managementplan van Jan Grauls, voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken, s.d. (december 2002). Bronnen voor Nederland: *Met het oog op morgen. De toekomst van de Nederlandse diplomatie*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003 (in het bijzonder de inleidende toespraak en de afsluiting door Frank Majoor); Toespraak J.G. De Hoop Scheffer ter gelegenheid van de opening van de Ambassadeursconferentie 2003, Den Haag, 20 januari 2003.
- 10 *NRC Handelsblad*, 19 januari 2002.

### Over de auteur

RIK COOLSAET doceert internationale politiek aan de Universiteit Gent. Hij is tevens directeur van het departement Veiligheid en Global Governance van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) in Brussel.

## New Clingendael Study 18

### The Origins of Contemporary Conflict A Comparison of Violence in Three World Regions

September 2003

Approx. : 250 pages ; ISBN : 90-5031-086-9

By P.S. Douma

Why do large-scale violent conflicts occur? Can specific causes of conflict be identified? The search for the origin of violent conflict has long occupied political scientists. Nowadays, the issue has also become relevant for policy-makers and the public at large, as diplomatic, humanitarian and military interventions into violent conflicts around the world bring those crises to everyone's doorstep. To make such interventions successful, to prevent future outbursts of violence and to contribute to a peaceful reconstruction of society, accurate knowledge on the origin of these conflicts is indispensable.

This study unravels the causes of conflict from an empirical perspective and is based on the results of an international research programme by the Conflict Research Unit of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and its counterparts in South Asia, West Africa and Central America. Twenty conflicts have been studied under this programme, including minority insurgencies, border wars and raw power struggles, as well as revolutionary uprisings and resource-related conflicts. The study discusses the main findings of these cases and aims to grasp the impact of different potential causes - labelled as social, economic, political and external - on the occurrence or absence of violent conflict. The research shows that conflicts cannot usually be accounted for by monocausal explanations, and describes the complex constellations of multicausal and context-specific realities that surround contemporary violent conflicts. The research, however, reasserts the significance of political factors and the functioning of the state as central in the origin of most of the conflicts investigated.

This Clingendael Study may be ordered by paying Euro 17,50 into giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate the title: 'Study 18'. For further information: Research Department Clingendael, # 31-70-374662/605.

# Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa

JAN WILLEM BROUWER

## Van innige partners naar gewone burens

'IK GELOOF IN DE BENELUX.' IN ZIJN debuutrede in de Tweede Kamer, december 1952, pleitte minister van Buitenlandse Zaken J.M.A.H. Luns met veel overtuiging voor een gemeenschappelijke Benelux-politiek in het kader van de Europese integratie: 'Mijn beleid zal er daarom op gericht zijn om met al mijn vermogen er naar te streven de samenwerking tussen de drie betrokken landen [...] uit te bouwen en alles te bevorderen, wat zal leiden tot algehele verwerkelijking van de tijdens de oorlogsjaren in Londen met zulk een idealisme en vooruitziende blik ontworpen structuur.'<sup>1</sup> Luns' *cri de coeur* was typerend voor het optimisme dat aan het begin van de jaren '50 bestond over de mogelijkheden van de Benelux. Ze toont bovendien dat de ambities verder gingen dan de economische samenwerking waar de Benelux-akkoorden in hoofdzaak op waren gericht.

Dit artikel wil laten zien hoe dat optimisme geleidelijk verdween en de samenwerking steeds minder vanzelfsprekend werd. Deze ontwikkeling is onder te verdelen in vier episoden. Allereerst de veelbelovende eerste jaren 1945-1948. Daarna volgden twee decennia waarin de samenwerking weliswaar minder hecht was, maar nog steeds een grote rol speelde. Vanaf het begin van de jaren '70 kwam daar evenwel de klad in. In 1994-1995, ten slotte, beleefde het Benelux-elan een opleving, die echter van korte duur bleek. Overigens dient te worden opgemerkt dat wanneer men sprak van 'de Benelux', vooral samenwerking tussen Nederland en België werd bedoeld. Vanaf het begin telde Luxemburg nauwelijks mee, in ieder geval niet in de gedachten van Nederlanders en Belgen.

*Samenwerking tussen Nederland en België in de Benelux en Europa: hecht en ambitieus in het begin van de jaren vijftig, vervolgens steeds minder vanzelfsprekend, zelfs met zo nu en dan flinke aanvaringen, zoals de ongemeen felle confrontatie op de Top van Nice in 2000. Een historisch overzicht van een samenwerking die nooit was gebaseerd op verheven idealen, maar op nationale belangen.*

### Vóór en tegen

Voor een nauwe samenwerking tussen België en Nederland was en is een aantal steekhoudende argumenten aan te voeren. Het gaat om kleine landen die samen sterker staan tegenover de lastige grote mogendheden in Europa. Ze zijn bovendien ongeveer even groot, zodat er geen gevaar is dat de een door de ander wordt overvleugeld. Daarnaast hebben België en Nederland kwetsbare, open economieën en zijn zij gebaat bij multilateralisering van het handels- en betalingsverkeer. Ten slotte zagen zowel Brussel als Den Haag vanaf de jaren '50 de voordelen van het supranationalisme als wapen tegenover de willekeur van de intergouvernementele wereld. Deze belangenovereenkomst werd sinds 1945 bij herhaling benadrukt. Zo noemde in 1954 oud-topambtenaar H.M. Hirschfeld de samenwerking van de allergrootste betekenis: 'Benelux zal zeker geen beslissende invloed op de loop van de wereldgeschiedenis hebben, maar toch zal een redelijk Benelux-standpunt met kracht voorgedragen niet zonder invloed blijven.' Hirschfeld waarschuwde wel: 'Wil Benelux internationaal met gezag optreden, dan is een

goede interne samenwerking onmisbaar, kibbelende partners zouden hun positie internationaal gesproken zwakker maken dan wanneer ieder voor zich op zou treden.<sup>2</sup> Deze kanttekening zou een verwijzing kunnen zijn naar de botsing die plaatsvond kort vóór de publicatie van het artikel: tot grote ergernis van Den Haag had de Belgische minister Paul-Henri Spaak concessies gedaan aan Frankrijk in de hoop de in oprichting zijnde Europese Defensiegemeenschap te redden. Tevergeefs, want in augustus 1954 besloot het Franse parlement het debat over de aanvaarding van het EDG-verdrag *sine die* te verdagen, en raakte het Europese integratieproces in zijn eerste diepe crisis.

Deze botsing was een aanwijzing dat Nederland en België niet alleen maar belangen gemeenschappelijk hadden. Ten eerste was Den Haag 'Atlantischer' dan Brussel: het Europa van de Verdragen van Rome was voor veel Nederlanders te klein, te continentaal. In april 1957 mopperde minister-president W. Drees over de nieuwe EEG: 'Met ondertekening van dit verdrag heeft Nederland zich begeven in een protectionistische combinatie van betrekkelijk kleine omvang.'<sup>3</sup> Brussel daarentegen sloot vanaf het begin continentale samenwerking niet uit. Vooral Frankrijk nam in het Haagse denken een geheel andere plaats in dan in de Brusselse kijk op de zaak: veel minder dan Nederland, kon België het buurland voor het hoofd stoten. Ten tweede was België, ondanks zijn belang bij een open economie, vanaf de jaren '50 meer protectionistisch ingesteld dan Nederland, dat niet beschikte over een verouderd industrieel apparaat dat bescherming behoefde.

Naast de tegenstelling in belangen was er ook een verschil in mentaliteit. Dit beklemtoonde bijvoorbeeld in 1972 Etienne Davignon, directeur Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, in een interview: 'Ons temperament is meer pragmatisch. Wij azen op iedere mogelijkheid om een stap vooruit te doen. Van een heel klein stapje voorwaarts maken wij dan een enorm succes, terwijl het voor de Nederlanders een nederlaag is omdat ze niet meer hebben gekregen. Wij zijn meer "bon vivants" dan u, meer opportunistisch of als u dat woord liever niet hebt, meer optimistisch.'<sup>4</sup>

Ook elders is erop gewezen dat de Belgische buitenlandse politiek van oudsher een pragmatischer inslag heeft dan de Nederlandse. Keer op keer stonden Nederlandse beleidsmakers zich aan de wijze waarop – in een voor hen veel te vroeg stadium van overleg – hun Belgische collega's compromissen afsloten. Men sprak wel van een 'maladie de compromis'. Omgekeerd ergerden Belgische politici zich aan de principiële ('theologische') Nederlandse standpunten.<sup>5</sup> En om zaken te doen met Nederlanders was kennelijk een gebruiksaanwijzing nodig. Vergelijk de opmerking van topambtenaar Jean-Charles Snoy et d'Oppuers dat

Spaak, in tegenstelling tot anderen, wél wist hoe je moest omgaan met de Nederlanders.<sup>6</sup>

Een laatste complicatie vormden het taalprobleem en de binnenlandse verhoudingen in België. Vaak wordt als obstakel voor de samenwerking aangevoerd het verzet van de Walen tegen een coalitie van Nederlandssprekenden ('20 millions de Néerlandais'). Toch is deze kwestie gecompliceerder dan ze lijkt: na de Bevrijding was het verzet tegen de Benelux het grootst in Antwerpen en waren het de Vlamingen die steevast de bilaterale (water)kwesties opwierpen. Het gewicht van het taalprobleem is eveneens moeilijk in te schatten. Op het hoogtepunt van de samenwerking, in 1945-1948, waren de Belgische beleidsvormers zonder uitzondering francofoon; dat vormde dus kennelijk geen belemmering. En juist toen de samenwerking minder vanzelfsprekend werd, trad in 1973 de eerste Nederlandssprekende minister van Buitenlandse Zaken aan, Renaat van Elslande.

Hoe dit ook zij, en hoe groot de belangentegenstellingen ook waren, het is wél belangrijk erop te wijzen dat de naoorlogse samenwerking hecht was in vergelijking met de jaren vóór 1940, toen de bilaterale conflicten hoogtij vierden en toenadering alleen tot stand kwam onder internationale druk. Maar aan de nieuwe samenwerking zaten wel duidelijke grenzen.

#### Tot 1948: nauwe samenwerking

Na een aarzelend begin zetten de regeringen-in-balingschap in Londen de oude bilaterale vetes vanaf 1942-1943 snel opzij. Op 5 september 1944 ondertekenden zij de douane-overeenkomst die het uitgangspunt vormde voor de Benelux-samenwerking. Zoals Luns in 1952 benadrukte, hield dit economische akkoord ook in zich de belofte van politieke samenwerking. Het belangrijkste motief daarvoor was dat men sterker wilde staan in de – door de grote mogendheden gedomineerde – discussie over de naoorlogse internationale verhoudingen. Na de Bevrijding kwamen daarbij de grote wederzijdse economische belangen: België als leverancier van kapitaalgoederen en Nederland als afzetgebied. De onderlinge handel groeide in snel tempo. Bedenkingen waren er natuurlijk wel. Zo kwam de douane-unie slechts moeizaam van de grond. Vooral de landbouw was een hardnekkig obstakel. Het voornemen een economische unie tot stand te brengen kon daardoor pas worden gerealiseerd in 1958 (nota bene ná de totstandkoming van de EEG). Daarnaast vreesde Nederland dat eventuele Europese samenwerking beperkt zou blijven tot het continent en was het geruime tijd bang dat België met Frankrijk alleen in zee zou gaan. Maar overigens hadden Brussel en Den Haag enkele majeure politieke belangen gemeenschappelijk: zij wilden

meespreken over de toekomst van Duitsland, over de liberalisering van het handels- en betalingsverkeer in Europa, alsmede over de Westerse veiligheid in een onzekere internationale situatie.

De Benelux bleek ook letterlijk goud waard: als eerste voorbeeld van Europese economische integratie voldeed ze aan de voorwaarden van het Marshallplan en kon ze rekenen op Amerikaanse subsidies. Dit leidde tot ongekende samenwerking: in 1947-1948 traden de Benelux-landen met gemeenschappelijke delegaties op tijdens de drie grote internationale conferenties over het Marshallplan, over de toekomst van Duitsland en over de totstandkoming van de Westerse Unie. Dit verliep allemaal dermate voorspoedig, dat begin 1948 zelfs besprekingen plaatsvonden over duurzame coördinatie van de buitenlandse politiek. Dat bleek evenwel nog een brug te ver. In 1952 kwamen de drie landen slechts tot de instelling van een consultatieve commissie voor de buitenlandse politiek (Cocopo).

Eigenlijk ging de Benelux-samenwerking aan haar succes ten gronde. Want naarmate de acute problemen werden opgelost en de drie landen een plaats kregen in het internationale circuit, verdween de urgentie voor de hechte samenwerking.

#### 1948-1973: wisselbaden

Al in de tweede helft van 1948 werd duidelijk dat de samenwerking niet vanzelfsprekend was. Zo reageerde Den Haag terughoudend op het Frans-Belgische voorstel voor de oprichting van de Raad van Europa. De verdeeldheid was het duidelijkst toen Nederland in 1951, in tegenstelling tot België, grote reserves toonde tegenover het Franse EDG-plan, waaraan het Verenigd Koninkrijk niet zou meedoen. De Belgische minister Paul van Zeeland wilde het bondgenootschap niet als keurslijf. Hij zei in oktober 1951 over de EDG-besprekingen: 'A Paris même, n'intervenons pas comme bloc Benelux; soyons alliés sans mettre à cette alliance une étiquette.'<sup>7</sup> Het was al met al niet verwonderlijk dat de Cocopo-vergaderingen vanaf het begin weinig opleverden.

De Benelux-samenwerking was natuurlijk nooit gebaseerd op een verheven ideaal, maar op nationale belangen. Toch bestond er in elk geval gedurende de jaren '50 aan Nederlandse (en Belgische) kant nog steeds een vast geloof in het belang van samenwerking en bleef het streven overeind de economische unie te voltooien. Uit interviews en herinneringen van Nederlandse beleidsmakers blijkt bovendien dat de persoonlijke betrekkingen met Belgische collega's zeer hecht waren, hechter dan die met collega's uit andere Europese landen. Ook aan Belgische kant werd dat zo ervaren. Snoy herinnerde zich later: 'Il y avait une réelle attitude de confiance dans les milieux du Benelux.'<sup>8</sup>

Achteraf zou men kunnen zeggen dat de opmerking van Van Zeeland heeft gediend als leidraad voor de Benelux-samenwerking van de volgende 20 jaar. De reflex om gezamenlijk op te treden bleef aanwezig, maar samenwerking kwam slechts op *ad hoc*-basis tot stand, als de belangen convergeerden.

Zonder twijfel het grootste succes van de Benelux-samenwerking was het gezamenlijke memorandum dat Spaak en minister J.W. Beyen in 1955 opstelden en waar de Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken, Joseph Bech, zich vervolgens bij aansloot. Dit voorstel verenigde de Nederlandse behoefte aan een gemeenschappelijke markt met de Belgische wens de Fransen tegemoet te komen in hun gedachten over samenwerking op nucleair gebied. De Nederlandse regering was niet in een 'Euratom' geïnteresseerd en voelde aanvankelijk weinig voor het 'compromis', maar Beyen slaagde erin zijn collega's over te halen deze 'concessies' aan Spaak te doen.<sup>9</sup> Het Benelux-memorandum zou uiteindelijk leiden tot de Verdragen van Rome.

Andere gemeenschappelijke initiatieven in deze periode waren in 1958 het memorandum inzake de beoogde vrijhandelszone tussen de EEG en in het bijzonder Groot-Britannië, in 1962 de hulp die Spaak bood aan Luns' verzet tegen het plan-Fouchet voor een intergouvernementele politieke unie en in 1968 de gezamenlijke actie van minister Pierre Harmel en Luns na het tweede Franse veto tegen de Britse toetreding. Ten slotte, toen het Bretton-Woodsstelsel in 1971 instortte, creëerden Nederland en België een miniumt-slang waarbij de gulden en de frank nauw aan elkaar werden gelieerd. Deze 'worm-in-de-slang-in-de-tunnel' bleef tot 1976 gehandhaafd en kan worden gezien als een voorloper van het Europese wisselkoersmechanisme. Het was de laatste poging van de Benelux een voortrekkersrol in Europa te spelen. Kenmerkend gebeurde dit onder aanvoering van de laatste Benelux-voorvechters-van-het-eerste-uur Snoy (inmiddels minister) en oud-minister J. Zijlstra (inmiddels president van de Nederlandsche Bank).

Maar er waren even zo vele botsingen. Eind 1956, bij de voorbereidingen van het Verdrag van Rome, veraste Spaak Nederland onaangenaam (en zonder overleg) met een Belgisch-Frans voorstel voor de associatie van Afrikaanse landen bij de EEG. In 1965 was Den Haag zeer verbolgen over Spaaks pogingen een compromis met Parijs te vinden in de door Frankrijk ontketende lege-stoelcrisis. En in 1972 was er de botsing op de Europese topconferentie te Parijs toen België sprak van de totstandkoming van een 'confederatie' in Europa, hetgeen de Nederlandse regering vond neerkomen op een verlaten van het communautaire standpunt. Als om het door Davignon geschetste verschil in 'temperament' nog eens te illustreren, antwoordde de

Belgische delegatie 'niet aan woorden te hechten'.<sup>10</sup> Al bij al merkte oud-topambtenaar J. Kymmel later in een interview terecht op: 'het was maar zelden dat er een natuurlijke harmonie van belangen was tussen Nederland en België'.<sup>11</sup>

Overigens was de Benelux-economische unie in deze periode nog steeds een doel op zich zelf, al zat er weinig schot in. Wat desondanks opvalt is de vanzelfsprekendheid van de onderneming in de jaren '50. Zo vroeg minister van Landbouw S.L. Mansholt zich in 1955 in de ministerraad af 'waarom nog enig papier nodig is in het reizigersverkeer tussen de Beneluxlanden'. Hij pleitte ervoor 'om binnen een jaar deze papieren af te schaffen'. Zijn collega Zijlstra sloot zich onmiddellijk bij hem aan.<sup>12</sup> Maar na de realisering van de EEG douane-unie in 1968 verloor de Benelux definitief zijn rol van economische voortrekker. Tot begin jaren '70 werden nog regelmatig Benelux-topconferenties gehouden, veelal over detailproblemen. Premier P.J.S. de Jong was in 1970 niet onterecht ironisch over de resultaten daarvan: 'Ik geloof, dat we in ieder geval met vreugde constateren, dat voortaan het uitvoeren van kokosnoten uit de Noordoostpolder volkomen vrij zal zijn'.<sup>13</sup>

#### 1973-1994: België niet meer dan een gewone EG-lidstaat

Vanaf het begin van de jaren '70 brak de derde episode aan: coalitievorming met België werd steeds minder vanzelfsprekend. Het moment van ommekeer is niet precies te dateren. Opvallend is dat vanaf 1973, in tegenstelling tot de decennia daarvoor, de Benelux-samenwerking niet meer in de Troonredes aan de orde kwam. De toetreding tot de EEG van Groot-Britannië in 1973 was voor Nederland natuurlijk van groot psychologisch belang: een belangrijk doel was eindelijk bereikt. Bovendien werd Frankrijk coöperatiever. Het aantal dringende zaken nam af. Het internationaal-politieke belang van België voor Nederland nam af. Duitsland was al sinds het midden van de jaren '60 steeds belangrijker voor Nederland geworden. Dat bleek voor het eerst tijdens de lege-stoelcrisis, waarin Den Haag vooral een eenheidsfront met Bonn nastreefde.

In de periode van de eurosclerose, de stagnatie van de integratie, waren Nederland en België verdeeld over de vraag waar voortgang kon worden geboekt. Wat Nederland wilde (versterking van de communautaire instellingen) kon niet en wat het *niet* wilde, leek de enige mogelijkheid vooruit te komen: in tegenstelling tot Brussel was Den Haag fel gekant tegen politieke samenwerking voor zover die niet communautair was. Zo uitte Nederland in 1975 felle kritiek op het belangrijke rapport van Leo Tindemans dat pleitte voor een grotere rol van de Europese Raad en de mogelijkheid

van meerdere snelheden. D.P. Spierenburg verklaarde in een interview: 'Het zwaartepunt ligt te sterk op een gemeenschappelijke buitenlandse politiek met veronachtzaming van de interne ontwikkeling.' Tindemans zou te veel naar de Fransen hebben geluisterd.<sup>14</sup>

Ook de economische belangen botsten in toeneemende mate. In de eerste besprekingen over monetaire samenwerking in Europa stond Nederland, in tegenstelling tot België, op de harde 'economistische' lijn met Duitsland: samenwerking was alleen zinvol nadat het sociaal-economisch beleid van de lidstaten was geharmoniseerd. Op handelspolitiek gebied in de jaren '80, bij de realisering van de interne markt, was er ten slotte de tegenstelling tussen het Nederlandse liberalisme en de Belgische protectie. Ook hier raakte Nederland meer en meer op Duitsland georiënteerd. De stemming was dat een gezamenlijk Benelux-standpunt verspilde moeite zou zijn: dat zou reeds zoveel wisselgeld kosten, terwijl er vervolgens nauwelijks mogelijkheden meer waren voor concessies. Tegelijkertijd groeide het besef dat de Benelux een fuik kon zijn: als de drie landen te veel als eenheid zouden optreden, konden de grote lidstaten wel eens op het idee komen dat zij ook wel met één lid van de Commissie en maar één stem in de Ministerraad toekonden. Begin jaren '90 was bovendien duidelijk dat Nederland beter kon profiteren van wisselende meerderheden in de Europese Gemeenschap. Ten slotte was er de demografische ontwikkeling: de explosieve groei van de Nederlandse bevolking in vergelijking met de Belgische. Deze leidde ertoe dat Nederland vanaf het midden van de jaren '80 de gelijkberechtigtheid met België aan de orde stelde.

In 1998 zei Zijlstra in een interview: 'Wij hadden een *vested interest* – intellectueel, moreel en politiek – in het slagen van de Benelux. Die mocht niet mislukken'.<sup>15</sup> Maar aan het begin van de jaren '70 waren de laatste voorvechters van het toneel verdwenen. De Benelux-samenwerking in de jaren '70 en '80 bestond vooral uit contacten tussen de premiers, die echter zelden verder gingen dan het uitwisselen van informatie. Volgens premier Jean-Luc Dehaene in 1994 was het politieke overleg 'niet meer dan een losse babbelen bij het ontbijt, voorafgaand aan een halfjaarlijkse Europese top'.<sup>16</sup> Van tijd tot tijd traden de drie landen gezamenlijk op, zoals in 1984 met het memorandum over afschaffing van grenscontroles, dat mede aan de wieg stond van het Schengenakkoord, en in 1985 met een memorandum ten faveure van de ontwikkeling van een EMU. Af en toe viel er ook nog een pleidooi voor nauwere samenwerking te beluisteren, zoals dat van minister Mark Eyskens aan het eind van de jaren '80. Maar veel effect had dat niet. Eyskens maakte er namelijk tegelijkertijd geen geheim van dat Nederland in zijn ogen te veel begrip toonde voor het recalcitrante Engeland ('Het is juist dat wij wel eens de indruk hadden

dat Nederland te vaak keek naar de ogen van mevrouw Thatcher en die heeft mooie ogen, nietwaar!). Eerder had Eyskens de bemiddelingspogingen van Lubbers betiteld als schadelijk voor de integratie. Voor België en Luxemburg had de Nederlandse premier geen belangstelling.<sup>17</sup>

Maar kijken de Nederlanders vaker 'over' de Belgen heen dan omgekeerd? Zie de beschouwingen die Tindemans, Eyskens en Wilfried Martens publiceerden over de Europese politiek in de jaren '80: Nederland komt daarin nauwelijks of niet voor.<sup>18</sup> In 1994 bracht een 'comité van wijzen' het rapport *De Benelux, opnieuw bezien* uit. Dat was weinig concreet over mogelijkheden tot gezamenlijk optreden in Europa.<sup>19</sup>

De pleidooien voor samenwerking werden steeds schaarser. Een uitzondering vormden herdenkingen van de Benelux-conventie uit 1944. Maar de daar uitgesproken mantras waren niet geloofwaardig meer. Minister P.H. Kooijmans signaleerde begin 1994 terecht een 'zekere kunstmatigheid' van het samenwerkingsverband. 'De trein van de EU heeft de vrachtwagen van de Benelux ingehaald,' zo merkte hij op. Korte tijd daarvoor had de minister - naar aanleiding van de federalisering in België - een nota gepubliceerd, die allerwege werd geprezen als serieuze poging de verhouding met het buurland op een nieuwe leest te schoeien. Het ging hier echter voornamelijk om *bilaterale* zaken.<sup>20</sup>

### Sinds 1994: samenwerking vooral op papier

Met het nieuwe concept van het buurlandenbeleid van het kabinet-Kok I (1994-1998) kwam België ineens weer terug in troonredes en regeringsverklaringen. Bij herhaling benadrukte minister Hans van Mierlo dat hij de politieke Benelux-samenwerking 'verdere inhoud' wilde geven. Doel was te komen tot gezamenlijke standpunten.<sup>21</sup>

Deze omslag was wellicht te verklaren uit de wens voortaan felle botsingen te voorkomen, zoals die tussen Lubbers en Dehaene, die elkaar in 1994 openlijk bestreden om de opvolging van Jacques Delors als president van de Europese Commissie. Daarnaast ging waarschijnlijk ook een impuls uit van de invloedrijke studie van de Duitse christen-democratische partij uit 1994 over de toekomst van Europa. Hierin werd gepleit voor een 'kern-Europa', bestaande uit Frankrijk, Duitsland en de Benelux. De zogenoemde Herijkingnota van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken van september 1995 constateerde hoopvol: 'De Frans-Duitse motor heeft geïsoleerd niet de trekkracht om heel Europa vooruit te helpen. [...] Hier liggen interessante mogelijkheden voor de Benelux-landen om invloed uit te oefenen op de richting van het integratieproces.' Overigens hadden de auteurs van de nota aanvankelijk vergeten België en Luxemburg te noemen. Op verzoek van de

ministerraad werd het foutje hersteld.<sup>22</sup> Hoe dat ook zij, de goede intenties leverden - naast de oplossing van enkele bilaterale problemen - een flink aantal gezamenlijke initiatieven op in de vorm van memoranda over de toekomst van de EU.<sup>23</sup>

Tegelijkertijd viel echter op dat deze memoranda omzichtig voorbijgingen aan zaken die de beide landen verdeeld hielden. In feite sloten de hierboven genoemde belangentegenstellingen en tactische overwegingen een krachtig gezamenlijk optreden nog steeds uit. Interessant is dat Nederland en België de laatste jaren bovendien de traditionele rollen van Europees dogmaticus en pragmaticus leken te hebben omgeruild. Dit verschijnsel is moeilijk te verklaren. Zette België uit zelfbescherming het communautaire wapen offensiever in dan voorheen? Was voor Nederland het gedroomde economische Europa 'af' en ging het er voortaan om dat *acquis* te beschermen? In elk geval was het ironisch te zien dat Nederlanders Belgen uitmaakten voor 'orthodox' en, omgekeerd, Belgen ergerden zich aan het Nederlandse pragmatisme.

Een nieuw dieptepunt werd bereikt op de EU-top van Nice in december 2000. De felle Nederlandse actie voor een zwaarder stemgewicht in de Europese Raad werd weliswaar bekroond, maar de schade aan de betrekkingen met België was groot. Ten slotte lieten in het voorjaar van 2003 de verdeelde reacties rond de oorlog in Irak nog eens zien dat zelfs in de wereld van na de Koude Oorlog het Nederlandse atlanticisme aanleiding kan geven tot verwijdering van België. De herleving van het Benelux-elan was al met al slechts kortstondig.

### Besluit

Na de ongemeen felle confrontatie op de top in Nice, stemde de Tweede Kamer met een grote meerderheid voor een motie die de regering opriep zich meer in te zetten voor de Benelux-samenwerking.<sup>24</sup> De argumenten hiervoor waren niet alleen zo oud als de Benelux zelf, ze lijken meer dan ooit geldig: met het oog op de komende uitbreiding van de EU en met het groeiende gewicht van de grotere lidstaten ligt samenwerking voor de hand. Toch zijn de voortekenen allesbehalve gunstig<sup>25</sup> - ook vanuit historisch perspectief.

In dit artikel lag de nadruk op de Nederlandse kant, maar er was in de Nederlands-Belgische betrekkingen nimmer sprake van eenzijdig verkeer in die zin dat een van beide steeds de vragende partij was. Om in termen van de jaren '60 te spreken: een 'Spaakistan' of een 'Beneluns' deed zich niet voor. Brussel en Den Haag deden ongeveer even vaak een beroep op elkaar. De belangstelling voor de samenwerking ebde in de jaren '70 aan beide zijden geleidelijk weg. Voor Nederland was België nimmer een essentiële bondgenoot, met uit-



zondering wellicht van de periode kort na 1945. Samenwerking vond steeds plaats op *ad hoc*-basis – wanneer belangen, tactiek en persoonlijke relaties harmonieerden. Een duurzame, gemeenschappelijke Europese politiek is nimmer van de grond gekomen. ■

## Noten

- 1 Handelingen Tweede Kamer (hierna HTK) 1952-1953, blz. 435-436.
- 2 H.M. Hirschfeld, 'Benelux en de wijdere Europese samenwerking', in: *Internationale Spectator* 8 (1954), blz. 656.
- 3 Nationaal Archief (hierna NA), Notulen ministerraad, 29 april 1957.
- 4 *NRC Handelsblad*, 20 november 1972.
- 5 Vgl. bv. A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971*, Baarn, 1974, blz. 154-155.
- 6 Th. Grosbois, *Benelux 'laboratoire' de l'Europe? Témoignage et réflexions du comte Jean-Charles Snoy et d'Oppuers*, Louvain-la-Neuve, 1991, blz. 102.
- 7 A.E. Kersten, *Maken drie kleinen een grote? De politieke invloed van de Benelux 1945-1955*, Bussum, 1982, blz. 12.
- 8 Vergelijk de getuigenissen in H.H.J. Labohm (red.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag, 1997; A.G. Harryvan, J. van der Harst en S. van Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse integratiebeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, Den Haag, 2001; Grosbois, a.w. noot 6, blz. 42.
- 9 NA, Notulen ministerraad, 6 mei 1955.
- 10 *Ibid.*, 21 oktober 1972.
- 11 Harryvan e.a., a.w. noot 8, blz. 145.
- 12 NA, Notulen ministerraad, 6 juni 1955.
- 13 J.W.L. Brouwer en J.C.F.J. van Merriënboer, *Van buitengaats naar Binnenhof. P.J.S. de Jong, een biografie*, Den Haag, 2001, blz. 120.
- 14 D.P. Spierenburg, 'Het rapport-Tindemans. Een kritische beschouwing', in: *Internationale Spectator*, 30 (1976), blz. 143-149; en *NRC Handelsblad*, 14 januari 1976.
- 15 Harryvan e.a., a.w. noot 8, blz. 344.
- 16 *NRC Handelsblad*, 16 november 1994.
- 17 Interviews met Eyskens in *Elsevier*, 5 augustus 1989; *NRC Handelsblad*, 21 oktober 1989; en de *Volkskrant*, 23 juni 1990. Zie ook: G. Janssens, *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*, Tielt, 2001, blz. 109-110.
- 18 L. Tindemans, *Europa zonder kompas. Reisverhaal van een minister*, Antwerpen, 1987; M. Eyskens, *Buitenlandse Zaken en de Oost-West-kentering 1989-1992*, Tielt, 1992; W. Martens, *Een gegeven woord*, Tielt, 1985.
- 19 *De Benelux, opnieuw bezien*, Brussel, 1994.
- 20 *NRC Handelsblad*, 3 februari 1994. Voor de nota, zie HTK 1993-1994, blz. 23.536, 'Nieuwe bestuurlijke verhoudingen in België en de betrekkingen met Nederland'.
- 21 HTK 1994-1995, blz. 2395.
- 22 HTK 1995-1996, 24.337, nr. 2; *De herijking van het buitenlands beleid*, blz. 15; en *Elsevier*, 12 augustus 1995.
- 23 Vgl. D. Bossaert en S. Vanhoonacker, 'Relaunch of the Benelux?', in: A. Pijpers (red.), *On cores and coalitions in the European Union. The position of some smaller member states*, Den Haag, 2000, blz. 169-183; en J.Q.Th. Rood, 'De mogelijkheden en onmogelijkheden van de Benelux-samenwerking', lezing op een Clingendael-conferentie, 28 juni 2001.
- 24 HTK 2000-2001, blz. 2995.
- 25 Vgl. Rood, a.w. noot 23.

## Over de auteur

DR J.W.L. BROUWER is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen. Zijn artikel is een bewerking van een in april 2002 gehouden voordracht op een conferentie over België en Europa in Louvain-la-Neuve.

# NGIZ

## NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Lezing op donderdag 23 oktober a.s.

### Onderwerp: De Europese Conventie

Spreker: Mr T.J.A.M. de Bruijn, PV bij de EU te Brussel  
Plaats: Senaatszaal Universiteit Utrecht, Domplein 29, Utrecht  
Tijdstip: 20.00-21.30 uur (koffie/thee vanaf 19.30 uur)  
Kosten: geen  
Aanmelden: Secretaris NGIZ Afdeling Utrecht, Dr H.A.H. Audretsch, tel/fax: 030-2287408

Het actuele NGIZ-lezingenprogramma vindt U ook op: [www.clingendael.nl/ngiz.htm](http://www.clingendael.nl/ngiz.htm)

De contributie voor het lidmaatschap van het NGIZ bedraagt 28,= euro per jaar (studenten tot 26 jaar: 15,= euro). Voor inlichtingen en aanmelden lidmaatschap: Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag tel. 070-3249423; fax: 070-3240264; email: [ngiz@clingendael.nl](mailto:ngiz@clingendael.nl)

# Defensie in de Lage Landen: behoefte aan Europa

SVEN BISCOP

BELGIË IS TRADITIONEEL VOORSTANDER van de Europese integratie. 'Een politiek eengemaakt én federaal Europa van landen, regio's en volkeren dat op het internationale forum met één stem spreekt en dat beschikt over een eigen defensiecapaciteit', aldus luidt één van de doelstellingen in het regeerakkoord van het paarse kabinet-Verhofstadt II, dat op 12 juli 2003 aantrad.<sup>1</sup> Die sterke Europese oriëntatie komt ook tot uiting in het Belgisch defensiebeleid, dat steeds meer gezien wordt als een component van 'een eigen Europese defensiecapaciteit die kadert in het strategisch partnerschap tussen de Europese Unie en de NAVO', zoals het regeerakkoord stelt. Internationale samenwerking is dan ook één van de krachtlijnen van het *Strategisch Plan 2000-2015*, dat de richting aangeeft die de Belgische krijgsmacht uit wil.<sup>2</sup>

Die keuze voor internationale samenwerking is principieel, maar zij wordt ook ingegeven door de taken van defensie en door de budgettaire omstandigheden. Veruit de meeste operaties zijn tegenwoordig multinationalaal. Het *Strategisch Plan* maakt daar zelfs een regel van: behalve voor de evacuatie van landgenoten zal België zijn troepen in het buitenland *uitsluitend* inzetten in internationaal verband. Het inbouwen van interoperabiliteit is dus een noodzaak. Daarbij komt het financiële aspect: 'een klein land als België kan zich onmogelijk met het volledige capaciteitenarsenaal uitrusten', heet het realistisch in de *update* van het *Strategisch Plan*, die begin dit jaar gemaakt werd.<sup>3</sup> Het is bovendien bijzonder inefficiënt het volledige gamma van uitrusting in noodzakelijkerwijze kleine hoeveelheden aan te schaffen en te onderhouden. De ambitie van het *Strategisch Plan* is om dié capaciteiten te behouden die het mogelijk maken deel te nemen aan alle typen operaties, over het gehele geweldsspec-

*De Belgische en Nederlandse krijgsmacht maken sinds het einde van de Koude Oorlog min of meer dezelfde ontwikkelingen door: opschorting van de opkomstplicht, vermindering van personeel en financiële armkracht vanwege bezuinigingen. Voor landen als België en Nederland lijkt er maar één manier om een zo effectief mogelijk defensiebeleid te voeren, en dat is via Europese samenwerking.*

trum, opdat België zijn deel kan dragen van de verantwoordelijkheid, lasten en risico's, zoals zijn bondgenoten terecht verwachten. Maar daarbinnen moet dan wel een keuze worden gemaakt. Dat betekent: een verder doorgevoerde vorm van *specialisatie* in combinatie met grotere multinationale samenwerking en *integratie*.

## België: een eenheidsstructuur voor een parate krijgsmacht

Specialisatie is nu al merkbaar in de strijdkrachten van verscheidene Europese landen en zij zal wellicht nog toenemen, onder invloed van het *European Capabilities Action Plan* (ECAP) van de EU en het *Defence Capabilities Initiative* (DCI) van de NAVO, initiatieven die erop gericht zijn lacunes in de capaciteiten weg te werken en tegelijk de complementariteit tussen de bondgenoten te vergroten. Doordat lidstaten zich op bepaalde lacunes toeleggen, komt er automatisch een zekere mate van specialisatie tot stand. België wil er niet langer naar streven een zo volledig mogelijk gamma van capaciteiten over de drie krijgsoorden aan te bieden, maar daarentegen een beperkt aantal meer

doelgerichte, coherente én parate capaciteiten ontwikkelen, die op volledige getalsterkte zijn (waar de huidige eenheden het vaak met een gedeeltelijke bezetting moeten doen). Die capaciteiten moeten volstaan om de defensietaken uit te kunnen voeren (collectieve verdediging, crisismanagement, defensiediplomatie, repatriëring van staatsburgers en deelname aan de strijd tegen het terrorisme) én ze moeten nuttig zijn voor de bondgenoten in EU en NAVO.

Deze benadering heeft geleid tot invoering per januari 2002 van een 'eenheidsstructuur' in de krijgsmacht. Die structuur schakelt overbodige duplicaties tussen de afzonderlijke krijgsmachtdelen uit en maakt het gemakkelijker gecombineerde operaties van verschillende krijgsmachtdelen op te zetten ('joint' is het nieuwe toverwoord). Door deze stap hoort België wel degelijk bij de koplopers op het vlak van de hervorming van de structuren. In plaats van de traditionele drie krijgsmachtdelen (voortaan 'componenten') richt België zich nu op de ontwikkeling van zes operationele capaciteiten, die snel en 'modulair' ingezet moeten kunnen worden, d.w.z. voor elk geval moet een strijdmacht op maat samengesteld kunnen worden. België kiest er wél voor land-, zee- en luchtcapaciteiten te behouden, om samen met de bondgenoten flexibel te kunnen reageren op crises en om vanuit een gunstige uitgangssituatie te kunnen deelnemen aan (toekomstige) gesprekken met de bondgenoten over verdeling van taken en risico's.

De tegen 2015 tot stand te brengen operationele capaciteiten zijn:

- 1 een lichte gemechaniseerde capaciteit van 2 (nu 3) gemakkelijk projecteerbare brigades; 875 middelzware wielvoertuigen met identieke onderstellen moeten 1284 diverse rupsvoertuigen, waaronder de Leopard-tanks, vervangen;
- 2 een met helikopters uitgeruste luchtmobiele capaciteit ter vervanging van de brigade para-commando;
- 3 een tactische luchtcapaciteit met 90 F-16's (nu 116);
- 4 een strategische lucht- en zeetransportcapaciteit met 7 A-400M (nu 11 C-130), een logistiek steun-schip en een 'roro-schip';
- 5 een mijnenbestrijdingscapaciteit van 6 mijnenjagers (nu 7); en
- 6 een maritieme escortecapaciteit met 2 multifunctionele vaartuigen (nu 3 fregatten).

Daarbij komen 2 'joint' ondersteunende capaciteiten: voor strategische inlichtingen en voor commando, controle en informatie.

#### Een financieel keurslijf

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, gaat de

omvorming tot een meer parate en projecteerbare krijgsmacht gepaard met een afslanking. Tegen 2015 moet de getalsterkte teruggebracht worden van 44.500 (ten tijde van het opstellen van het *Strategisch Plan*) tot 39.500. Dat heeft alles te maken met de financiële situatie. Defensie is in België *nooit een prioriteit* geweest. Dat bleek maar al te duidelijk in het regeerakkoord van Verhofstadt I (1999), waarin *met geen woord* over defensie gerept werd. Decennialange besparingen resulteerden in een volledig scheefgetrokken verhouding tussen de uitgaven voor personeel (65,8% in 2000), exploitatie (26,5%) en investeringen in materieel (5,8%).<sup>4</sup> Na de afschaffing van de dienstplicht in 1993 werd het budget bevroren op een kleine 2,5 miljard euro, zodat het reële budget elk jaar afnam. Pas vanaf 2000, onder minister van defensie André Flahaut (Parti Socialiste), werd het budget opnieuw geïndexeerd. Het *Strategisch Plan*, dat onder Flahaut werd aangenomen, beoogt in 2015 voor de uitgaven uit te komen op een verhouding 50-25-25 en tegelijk de voor de hervorming noodzakelijke investeringen te doen en de gemiddelde leeftijd te verlagen door de loopbaan bij de krijgsmacht aantrekkelijker te maken (waarvoor door de regering een extra 'verjongingsenveloppe' werd toegekend). Door daling van de getalsterkte, besparingen op de exploitatiekosten (mede dank zij de eenheidsstructuur) en gerichte investeringen (in plaats van de quasi-automatische vervanging van materieel door moderner materieel van hetzelfde type) zou die doelstelling moeten worden bereikt.

Het *Strategisch Plan* is realistisch genoeg, maar tijdens de eerste jaren werd de uitvoering doorkruist door begrotingsconclaven die nieuwe besparingen oplegden. Er werd ook een lagere indexering vastgelegd en er werden meer buitenlandse operaties uitgevoerd dan gepland, zonder dat daar extra middelen tegenover stonden. Ook de EU en de NAVO zouden voor extra kosten kunnen zorgen. Wél bleek dat de maatregelen die op de NAVO-top in Praag werden afgesproken om de lacunes in de capaciteiten te dichten (*Prague Capabilities Commitment*), die overeenkomen met de door de EU geïdentificeerde lacunes, de keuzen van het *Strategisch Plan* bevestigen. Maar België verbond zich ook tot een extra inspanning op het gebied van de bescherming tegen chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CRBN)-wapens; voorts staan er nieuwe NAVO-programma's op stapel,<sup>5</sup> terwijl ook in het kader van het *European Capabilities Action Plan* (ECAP) nieuwe programma's kunnen worden verwacht, waaraan België een bepaalde bijdrage zal moeten leveren.

Verhoging van het defensiebudget is onder de huidige economische omstandigheden uitgesloten. Andere zorgen hebben prioriteit, in het bijzonder de werk-

loosheidsbestrijding en handhaving van de sociale zekerheid. Om desondanks de transitie tot een 'flexibelere, mobieler, beter uitgeruste en sneller inzetbare Krijgsmacht' te realiseren, voorziet Verhofstadt II een bijkomende afslanking tot 35.000 militairen; het regeerakkoord stelt expliciet dat de in het *Strategisch Plan* voorziene investeringen gehandhaafd worden. Het voorstel dat in de *update* gelanceerd werd om op de federale begroting een extra krediet voor de Europese defensie te voorzien, haalde het niet. Het regeerakkoord stelt slechts dat er *binnen* het defensiebudget een 'afgezonderde begrotingslijn' komt 'voor de financiering van de Belgische bijdrage aan de uitbouw van Europese militaire capaciteiten'. Vermits het defensiebudget niet stijgt (er komt een normale indexering in 2004 en vanaf 2005 een stijging van 0,5 procentpunt boven de index), is dit een vrij inhoudsloze bepaling, zeker als men ervan uitgaat dat de geplande investeringen *sowieso* bijdragen tot het vullen van de door de EU geconstateerde lacunes. Eveneens binnen het defensiebudget zal het aandeel voor buitenlandse operaties worden verdubbeld.

De extra inkrimping zal het waarschijnlijk mogelijk maken het *Strategisch Plan* te realiseren, mits permanente controle en bijsturing plaatsvinden. De middelen voor deelname aan eventuele extra EU- of NAVO-programma's zullen gevonden moeten worden in een zo efficiënt mogelijke besteding van het budget en in de selectie van dié programma's die passen in de capaciteiten die België wil ontwikkelen. Flahaut, in het nieuwe kabinet-Verhofstadt wederom de minister van defensie, weet waar hij aan toe is. Met 35.000 man lijkt de *ondergrens* voor de Belgische krijgsmacht bereikt. Nog verder afslanken zou funest zijn voor de geloofwaardigheid tegenover de bondgenoten en zou een significante deelname aan internationale operaties in het gedrang brengen. En dat laatste is nu juist een prioriteit voor de regering, zoals blijkt uit de sterke Belgische aanwezigheid op de Balkan, de deelname aan ISAF in Afghanistan en de wens Belgische troepen opnieuw te laten deelnemen aan EU- of VN-operaties in de voormalige kolonies in Centraal-Afrika – wat na het Rwanda-debâcle van 1994 was uitgesloten. Nóg kleiner betekent *de facto* dat één of meer van de zes operationele capaciteiten, en dus wellicht één van de componenten, volledig afgestoten wordt. Daarmee zou België zichzelf op militair vlak degraderen tot een mini-staat, die slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan EU en NAVO; het etiket van 'free-rider' is dan niet meer veraf.

### Europese militaire integratie en een nieuw atlantisme

De concentratie op zes operationele capaciteiten betekent op zich zelf al een belangrijke mate van specialisatie.

Teneinde die capaciteiten te kunnen realiseren op de meest efficiënte en voor de bondgenoten meest complementaire manier, 'dringen een grotere samenwerking, een verdeling van de rollen en een doorgedreven specialisatie zich op', zo stelt de *update* van het *Strategisch Plan*. Specialisatie is alleen mogelijk in het kader van integratie, en daarvoor kijkt België in de eerste plaats naar het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Hoewel alle EU-lidstaten te zamen een enorm bedrag aan defensie spenderen, hebben de meeste landen te kampen met budgettaire beperkingen. Samenwerking kan de efficiëntie vergroten door schaalvoordelen te creëren en overvloedige duplicaties tussen de lidstaten uit te schakelen, opdat met dezelfde financiële *input* een effectiever en coherenter gezamenlijke militaire capaciteit tot stand kan komen. België is dan ook één van de voortrekkers van het EVDB en het steunde in de Europese Conventie de voorstellen voor een bewapeningsagentschap, een solidariteitsclausule en de uitbreiding van de Petersbergtaken, die intussen in de ontwerp-Constitutie zijn opgenomen.

Daarnaast draagt België al lang bij tot diverse multinationale samenwerkingsverbanden. Zo is één van de gemechaniseerde brigades toegewezen aan het Eurocorps, is er zeer nauwe samenwerking met Luxemburg, waarmee gezamenlijk een A400M-transportvliegtuig en een strategisch transportschip wordt aangekocht, en werd een vérgaand samenwerkingsakkoord met de Nederlandse marine gesloten, dat leidde tot een gezamenlijke opleiding en tot een geïntegreerde staf in Den Helder, die het operationeel commando over beide marines uitoefent. Samenwerking is er verder o.a. ook met de Nederlandse en Luxemburgse luchtmacht, met de Franse en Duitse marine, in de European Air Group (EAG) en met diverse Afrikaanse landen, in het bijzonder in Centraal-Afrika en met Benin.

Met de organisatie van een Frans-Duits-Belgisch-Luxemburgse defensietop in Brussel, op 29 april jl., nam België een opmerkelijk initiatief om de ontwikkeling van het EVDB te versnellen.<sup>6</sup> De concrete beslissingen die daar genomen werden voor de oprichting van gezamenlijke capaciteiten, die openstaan voor alle EU-lidstaten, werden opgenomen in het regeerakkoord, met inbegrip van het door Londen en Washington fel bekritiseerde Europese hoofdkwartier.<sup>7</sup> Het regeerakkoord benadrukt nogmaals de behoefte aan 'taakverdeling en specialisatie, poolvorming van operationele eenheden en een meer gestandaardiseerde aankoop van militaire uitrusting'. En daarin wil België *heel ver gaan*: de oorspronkelijke Belgische voorstellen voor de Top van 29 april omvatten militaire convergentiecriteria en het samenbrengen van de diverse multinationale eenheden in een groter verband, onder één commando. Die voorstellen

werden uiteindelijk niet aanvaard; wél pleitten de vier voor een 'Europese Unie van Veiligheid en Defensie', versterkte samenwerking op defensiegebied, een mogelijkheid die onder de noemer van 'gestructureerde samenwerking' nu voorzien is in de ontwerp-Constitutie voor 'lidstaten die voldoen aan criteria inzake grotere militaire vermogens' en 'met het oog op de meest veeleisende missies meer bindende verbintenissen terzake willen aangaan'. Die lidstaten bepalen dan onderling 'criteria en verbintenissen inzake militaire vermogens', convergentiecriteria dus, en ze kunnen door de Raad gevraagd worden missies namens de EU uit te voeren.

Wie het Belgisch beleid aan een kritisch onderzoek onderwerpt, komt tot de conclusie dat optimale besteding van de defensiebudgetten van de lidstaten uiteindelijk slechts gerealiseerd kan worden indien op EU-niveau gepland wordt welke capaciteiten nodig zijn en welke lidstaat welke inspanning op zich neemt. De veiligheidsstrategie die de Europese Raad in december a.s. zal kunnen aannemen, op basis van de 'outline' die Javier Solana op de Europese Raad van Thessaloniki heeft voorgelegd,<sup>8</sup> moet eigenlijk bepalend zijn voor de capaciteitsbehoeften.

Voor België is die sterke Europese gerichtheid niet tegenstrijdig met de NAVO, al staat in het *Strategisch Plan* betekenisvol: 'Het streven naar het behoud van het Amerikaans engagement betekent niet dat er sprake mag zijn van een hegemonie van deze laatste. Als tegenwicht hiervoor is een versterking van de Europese dimensie binnen de NAVO aangewezen'. Het jongste regeerakkoord herhaalt de eerdere pleidooien van premier Verhofstadt<sup>9</sup> voor 'een vernieuwd Atlantisch Bondgenootschap' dat steunt op 'twee hechte pijlers'. Het doel is een 'synergie tussen de NAVO- en EU-capaciteiten; NAVO-capaciteiten moeten beschikbaar en inzetbaar zijn voor de Europese defensie en omgekeerd; dit moet ook het geval zijn voor de *NATO response force* en de *rapid reaction force* van de EU, waar België allebei aan zal participeren'. Het zullen immers dezelfde troepen zijn die aan beide toegewezen worden; ECAP en DCI worden dus als complementaire processen gezien. België kiest er, met andere woorden, voor de militaire capaciteiten zoveel mogelijk in Europees verband tot stand te brengen, teneinde de effectiviteit en efficiëntie te maximaliseren, maar die capaciteiten moeten dan zowel in EU- als in NAVO-verband ingezet kunnen worden, zonder dat er sprake mag zijn van competitie tussen de twee organisaties. 'Beiden richten zich op crisis- en vredesoperaties, terwijl de NAVO verantwoordelijk blijft voor de collectieve verdediging', zo stelt de *update* van het *Strategisch Plan*; het regeerakkoord ziet de NAVO als een organisatie die helpt de wereldvrede te handhaven.<sup>10</sup> Dit komt erop neer dat er géén vaste taakverde-

ling is, maar dat geval per geval beslist moet worden welk verband, de EU of de NAVO, het meest is aangevoelen.

Samengevat in de woorden van het *Strategisch Plan*: 'De toekomst van de Belgische Krijgsmacht ligt m.a.w. in de internationale samenwerking, en in de eerste plaats in een Europese samenwerking met een transatlantische band.'

## En Nederland?

De Nederlandse krijgsmacht maakt sinds het einde van de Koude Oorlog een soortgelijke ontwikkeling door als de Belgische: opschorting van de opkomstplicht, vermindering van de getalsterkte en verlaging van het budget door opeenvolgende hervormingsplannen, vanwege de besparingsdruk en de aanpassing aan de nieuwe taken. Het defensiebudget bleef wel op een aanzienlijk hoger peil dan in België (ongeveer 6,6 miljard euro tegen 2,7 miljard euro in 2002, of 1,72 tegen 1,19% BNP), evenals de getalsterkte (51.000 militairen tegen 41.000 in 2002, volgens de NAVO-cijfers). Ook lijkt Nederland sneller begonnen met het streven naar volledig parate eenheden, d.w.z. eenheden die voor honderd procent bemand zijn, en met het versterken van de uitzendbaarheid.

In het kader van de drastische besparingsmaatregelen van het nieuwe kabinet-Balkenende werden echter ingrijpende maatregelen voor defensie aangekondigd. In een brief aan de Tweede Kamer van 30 juni jl. stellen minister van defensie Henk Kamp en zijn staatssecretaris Cees van der Knaap dat een structurele besparing van uiteindelijk 380 miljoen euro per jaar in het *Integraal Defensieplan 2004-2013* moet worden ingepast. Dat impliceert o.a. het verdwijnen van 9000 militaire arbeidsplaatsen en het verlies van diverse zware-wapensystemen en bases. De geleidelijke besparingen van de afgelopen jaren worden nu dus gevolgd door een grootschalige bezuinigingsoperatie. Net zoals in België gaat die echter gepaard met het opvoeren van de investeringen (die in Nederland al op een hoger peil liggen), ter verdere vergroting van de inzetbaarheid van de krijgsmacht om beter te kunnen inspelen op de nieuwe taken. Nederland volgt België door ook een vorm van eenheidsstructuur in te voeren, waarmee de aanbevelingen van de commissie-Franssen (2002) worden uitgevoerd.<sup>11</sup>

Ook Nederland heeft zijn troepen geëngageerd in diverse multinationale verbanden, zoals het Duits-Nederlandse Legerkorps, en het speelt mede een leidende rol in het dichten van de lacunes in de Europese capaciteiten via ECAP en DCI, al stelt het zich daarbij traditioneel atlantischer op, zeker sinds het aantreden van Jan Peter Balkenende als premier. Voorlopig lijkt Nederland nog niet zo ver te willen gaan

met specialisatie en taakverdeling als België. Een adviesverzoek van de regering over de mogelijkheden voor militaire samenwerking aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) leidde tot een betrekkelijk terughoudend advies.<sup>12</sup>

### Besluit: behoefte aan Europa

Voor landen als België en Nederland, en na de uitbreiding voor de meerderheid van de EU-lidstaten, lijkt er nochtans maar één manier om een zo effectief en efficiënt mogelijk defensiebeleid te voeren, en dat is via Europese samenwerking. Het onderhouden van het volledige gamma van capaciteiten in de drie krijgsmachtdelen is voor één staat niet langer mogelijk, gezien de kostprijs van de huidige complexe wapensystemen en de inefficiëntie van kleine aantallen. Door op Europees niveau de taken te verdelen, kunnen de lidstaten waarborgen dat enerzijds hun gecombineerde bijdragen alle capaciteiten genereren die de EU en zichzelf nodig hebben, en dat anderzijds hun eigen bijdrage efficiënt is en complementair aan de capaciteiten van de bondgenoten.

België moet zijn Europese houding nu verder in daden omzetten. Indien de Intergouvernementele Conferentie, die in oktober 2003 van start gaat, het denkbeeld van de 'gestructureerde samenwerking' op defensiegebied overneemt, zou België het initiatief moeten nemen om zo'n samenwerking op te zetten, overeenkomstig de verklaring van 29 april 2003. Wie gelooft in een Europese defensie, kan niet anders dan aansluiten. ■

### Noten

- 1 'Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land', [www.belgium.be](http://www.belgium.be).
- 2 'Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015. Concrete voorstellen om in de XXIste eeuw te stappen', [www.mil.be](http://www.mil.be).
- 3 'Strategisch plan. Evaluatie & perspectieven', februari 2003, [www.mil.be](http://www.mil.be).

- 4 'Defence expenditures of NATO countries (1980-2002)', NATO Press Release M-DPC-2 (2002), 139, 20 december 2002, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-139e.htm>.
- 5 In het bijzonder Alliance Ground Surveillance (AGS), Air-to-Air Refuelling (AAR) en NATO Airborne Early Warning (NAEW).
- 6 Sven Biscop, 'Rebellen in de NAVO, voortrekkers in de EU?: strategisch concept voor veiligheids- en defensiebeleid na Irak', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 275-281.
- 7 In het regeerakkoord voluit 'een Europese collectieve capaciteit voor de planning en het beheer van Europese operaties en een ten velde ontploibaar hoofdkwartier voor deze operaties voor de gevallen waarin de NAVO niet optreedt en de Europese Unie geen beroep doet op de middelen van de NAVO'. Dit idee is overigens reeds terug te vinden in het Strategisch Plan (blz. 26), dat zelf de mosterd haalt bij de door de WEU uitgevoerde audit van de Europese militaire capaciteiten (1999).
- 8 Javier Solana, 'A Secure Europe in a Better World', <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>.
- 9 Guy Verhofstadt, 'Pleidooi voor een nieuw atlantisme', Hofstadlezing, 19 februari 2003, Den Haag.
- 10 Het regeerakkoord bevat ook de interessante suggestie dat de NAVO zou bijdragen tot vermindering van het aantal kernwapens door geen kernwapens op te stellen in haar nieuwe lidstaten en het arsenaal in de huidige lidstaten af te bouwen – een verwijzing naar de luchtmachtbasis van Kleine Brogel, waar Amerikaanse kernbommen zijn opgeslagen. Verder is er het voornemen de met de NAVO gesloten akkoorden te herzien: daarmee worden de regelingen voor de doorgang van Amerikaanse troepen bedoeld, bijv. naar de haven van Antwerpen, die in de aanloop naar de interventie in Irak heel wat opschudding verwekten.
- 11 'Veranderingen bij Defensie', in: *Atlantisch Perspectief*, jrg. 27, 2003, nr 4, blz. 28-29.
- 12 AIV, 'Militaire samenwerking in Europa. Mogelijkheden en beperkingen', nr 31, april 2003.

### Over de auteur

DR. SVEN BISCOP is als senior researcher verbonden aan het departement Veiligheid en Global Governance van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB), Brussel.

# België claimt buitenproportionele invloed in het buitenland

JAN WERTS

BELGIË HEEFT IN EUROPA AL JAREN EEN POLITIEKE INVLOED 'die buiten proporties staat tot de omvang van ons grondgebied of het gewicht van onze bevolking'. Dat zegt althans minister van Buitenlandse Zaken, Louis Michel.

Michel wijst erop dat zijn land een beslissende rol speelde bij de recente ontwikkeling van de Europese Grondwet van het jaar Drie (2003), zoals Valéry Giscard d'Estaing, voorzitter van de Europese Conventie, zijn boreling onlangs heeft genoemd. Over de Belgische buitenlands-politieke rol hielden de Vakgroepen Politieke Wetenschappen van de Universiteiten van Gent en Louvain-la-Neuve vorig jaar maart een congres. *Studia Diplomatica* ruimde bijna 300 pagina's in voor de teksten van de sprekers.

'n Belgisch diplomaat zei eens dat zodra in Nederland een debat over buitenlandse zaken begint, het Binnenhof volstroomt. 'Bij ons komt er geen hond naar zo'n debat. Zelfs de volksvertegenwoordigers niet.' België heeft sedert 1999 in Louis Michel een minister van Buitenlandse Zaken die dat wil veranderen. Hij doet dat via het ventileren van uitgesproken opinies. 'Ik wil niet de knecht zijn van de Verenigde Staten,' zegt de minister bijvoorbeeld. Tijdens de Amerikaanse inval in Irak probeerde Michel de Amerikaanse wapentransporten via België tegen te houden. Al eerder vergeleek de minister dictator Saddam Hoessein met president George Bush, in het voordeel van de eerste. Noemde de huidige voorzitter van de Europese Raad premier Silvio Berlusconi een 'nul'. Adviseerde zijn landgenoten niet op wintersport te gaan in het Oostenrijk van de rechtse Jörg Haider.

Michel is daarmee binnenslands enorm populair geworden, aan beide kanten van de taalgrens, wat zeldzaam is. Zelfs de franstalige christen-democratische oppositie steunde de minister, die volgens een opiniepeiling 85 procent instemming oogstte. In zijn toespraak op het genoemde congres onthulde Michel zijn motivatie. Het gaat erom 'de burgers van ons land gevoelig te maken voor de problemen over de lands-

Naar aanleiding van: Rik Coolsaet, Christian Franck, Claude Roosens (red.): *Buitenlandse Politiek in België anno 2002*.

*Studia Diplomatica* (uitgave van Het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel, e-mail: [studia.diplomatica@irri-kiib](mailto:studia.diplomatica@irri-kiib)), vol. LIV: 2001, No 5-6; 263 blz.; 19,= euro; ISBN: 9600353-0-54

grenzen'. Zijn methode: ontwikkel een visie en breng die duidelijk naar buiten. Zo verwerf je als klein land 'buiten proportionele invloed', aldus de minister.

## Narcisme

België trok afgelopen zomer internationale aandacht omdat, naar verluidt, Washington het NAVO-hoofdkwartier uit Brussel wilde weghalen. De oorlog in Irak had in België op basis van de genocidewet strafrechtelijke klachten uitgelokt tegen hoge Amerikanen. Onder hen president George Bush. De aangeklaagden lopen kans voor een rechtbank in Brussel te worden gedaagd. Amerikaans minister van defensie Donald Rumsfeld zou hebben laten weten uit protest in december niet naar de vergadering van de NAVO-Raad in Brussel te komen. Michel hield zich aanvankelijk Oost-Indisch doof. Totdat duidelijk werd dat Washington er écht over dacht de NAVO, die duizenden Belgen werk geeft, over te plaatsen. Dezelfde dag dat de coalitie van liberalen en socialisten in juni aantrad, maakte zij bekend de omstrede wet grotendeels in te trekken. 'België: een wereldspeler met te korte beentjes,' spotte het Antwerpse dagblad *De Tijd*.

Op het congres in Gent vorig jaar betoogde Michel dat de ethische dimensie van de internationale betrekkingen zijn drijvende kracht is. Daarmee bedoelde hij dat zelfs het nationale belang soms voor het ethische

moet wijken. 'Inzet van mijn optreden zijn de principes van de democratie en van de rechtsstaat, de mensenrechten en onze fundamentele vrijheden. Het is de miskenning van deze waarden die in veel landen en regio's bijdraagt tot onderontwikkeling, uitbuiting en vernedering,' aldus Michel.

In dagblad *De Standaard* gaf de Brusselse socioloog Alain Eraly echter een andere uitleg aan de ijver van deze minister. Eraly meent dat Michel lijdt aan een ziekelijke hang naar publiciteit. De minister zou worden gedreven door 'een bijna narcistische narcose'. Jan de Bock, de Permanent Vertegenwoordiger van België bij de EU, zei het in Gent meer omfloerst. Hij wees instemmend op de 'public diplomacy' als politiek instrument van Michel. Een oprechte ethische motivatie en een hang naar populariteit sluiten elkaar overigens niet uit. 'Uitgangspunt van het Belgische buitenlandse beleid is dat inbreuken op de mensenrechten onaanvaardbaar zijn,' aldus het regeerakkoord van 7 juli 1999. Toch gaf Michel hieraan wel eens een afwijkende invulling. Waarbij hij ritselde met zijn ethische principes. Dat was het geval bij de politiek hoogst omstreden leveringen van nucleaire technologie aan Pakistan en van wapens aan Nepal. Dat zijn twee landen waar de mensenrechten in de was zijn gedaan. Toch gingen die leveringen op aandringen van Michel gewoon door. Dit ter wille van de belangen van de wapenindustrie in Wallonië, Michels kiezersregio.

Het is jammer dat het volumineuze *Studia Diplomatica*, waarin Michel volop figureert, niet rept over de kwestie-Pakistan. Geen van de zestien sprekers haakte daarop in. Is de verwevenheid tussen de politiek en de wetenschap daarvoor misschien te groot? Ministers doceren hier vaak (part-time) aan een bevriende universiteit.

## Europese defensie

Hoogleraar Buitenlands Beleid Rik Coolsaet (Gent) en zijn collega's Christian Franck en Claude Roosens (beiden van Louvain) waren de organisatoren van het congres. Coolsaet karakteriseerde het buitenlandse beleid van de regering-Verhofstadt I (1999-2003) als 'op zijn best een mixed result'. Leg je een lange-termijnvisie aan, dan blijkt de Brusselse diplomatie daarin perfect te passen. Verhofstadt en Michel brachten, kortom, weinig nieuws. In Europa bleef supranationalisme hun favoriete instrument. Net als voorheen stonden onder het vorige kabinet de klassieke Belgische 'vitaal geachte economische en commerciële belangen' voorop. Het dynamische beleid inzake Afrika, waarover deze bundel drie bijdragen bevat, sluit naadloos aan bij voorgaande kabinetten, met ministers van buitenlandse zaken als de socialisten Frank Vandenbroucke (1994-1995) en Willy

Claes (1992-1994). De ethische aanpak wordt vaak als nieuw bestempeld. Het is echter de voortzetting van een oude trend in het buitenlands beleid van ons land, aldus Coolsaet.

Afgelopen voorjaar hielden Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg een opmerkelijke topconferentie over de creatie van een EU-defensie, desnoods los van de Verenigde Staten. De andere EU-landen bleven daar weg. Het ging om een Belgisch initiatief. Curieus is het dat Brussels topdiplomaat Frans van Daele dit project al een jaar te voren voorzag. Voorjaar 2002 signaleerde hij hoe Verhofstadt en Michel pleitten voor een autonome Europese defensie. Daarmee knopen zij aan 'bij het naoorlogse (Belgische) concept van Europa als een derde weg tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie'.

Terecht sprak Franklin Dehousse, hoogleraar Europese Studies in Luik, zijn verbazing uit over zóveel continuïteit. Het kabinet-Verhofstadt was het eerste sinds mensenheugenis zonder christen-democraten. Voor het eerst na vele jaren kwamen de liberalen aan de bak. Voor het eerst regeerden de groene partijen mee. Tot zover België zelf. Daarbuiten haalden de val van de Muur en het Verdrag van Maastricht in de jaren negentig Europa overhoop. 'Alles veranderde, behalve het buitenlandse beleid van België,' aldus Dehousse. Hij schilderde nog andere interessante paradoxen. Bijvoorbeeld dat België via zijn deelstaten sedert 1993 verder uiteenvalt, terwijl Europa sedert 1993 (Verdrag van Maastricht) alsmar nauwer integreert. België loopt in de EU voorop met pleidooien voor een gemeenschappelijk sociaal en fiscaal beleid (tevergeefs overigens). Maar binnenslands sturen de politici erop aan die activiteiten af te stoten naar de deelstaten.

Europa berust sedert 'Maastricht' op een meer federale constructie. Zie de gemeenschappelijke munt, of het opkomende politie- en justitiebeleid. België is de kampioen van zo'n federatie. Zijn politieke leiders pleiten daar continu voor. 'Vlaanderen, Wallonië, Brussel-hoofdstad en de Duitstalige regio hebben elk hun eigen parlement en regering. En elk hun buitenlandse beleid. Deze entiteiten kennen een ongekende zelfstandigheid,' zo vatten wij Dehousse samen. Kennelijk scheppen Europese economische integratie, sociale en fiscale harmonisatie en justitiële samenwerking op bij voorkeur federale basis de benodigde ruimte om de vroegere eenheidsstaat België alsmar verder op te delen. Te 'de-federaliseren', in het Belgische jargon. Tegelijk zie je daarbij soms ook een opvallende parallelliteit. Zowel de Europese Unie als België is al jaren druk bezig hun grondwet of basisverdragen alsmar te wijzigen. Zodat in beide gevallen een totaal herschrijven en hernummeren daarvan nodig was.



## Europese Conventie

In de zojuist afgesloten Conventie speelde voormalig premier Jean-Luc Dehaene als vice-voorzitter een belangrijke rol. Nederland kreeg een meer bescheiden rol. Als journalist in Brussel bemerk je dan dat België met figuren als bijvoorbeeld Dehaene, Verhofstadt, Van Miert, Martens en eerder Tindemans, Davignon, Harmel, Rey en Spaak al jaren meer soortelijk gewicht heeft dan Nederland. Tindemans bijvoorbeeld lanceerde dertig jaar geleden al het toen omstreden Europa-met-twee-snelheden. Daaraan zal de EU met 25 landen zich binnenkort met graagte vastklampen, wil ze het redden. In Gent stelde genoemde Van Daele de vraag 'waarom wij er steeds weer in slagen to punch above our weight'. Dat komt volgens hem omdat de regering in Brussel er traditioneel op let dat de EU voor ieder aangesloten land een 'win win game' moet zijn. Niet een 'zero sum game', waarbij de winst van de één het verlies van de ander betekent. Dat doet ons denken aan de onderhandelingen voor het Verdrag van Nice (2000). Daar had de Nederlandse delegatie als hoofddoel de traditionele pariteit met het buurland te verbreken. Dat lukte door er voor ons land bij de machtsverdeling in de Raad van Ministers één stemmetje meer (op de dertien) uit te slepen, wat de regering in Brussel nogal pijn deed. De Belgische delegatie daarentegen had in Nice als doel een 'proces van Laken' te lanceren. In die Brusselse gemeente is daarop een jaar later, met als 'vader en moeder' het duo Verhofstadt-Michel, de Europese Conventie geboren.

Een tweede reden waarom de Belgen het volgens Van Daele goed doen, is dat ze daar eeuwenlang als gevolg van bezetting door vreemde mogendheden (meestal buurlanden) onder ingewikkelde verhoudingen moesten leven. Via de EU kregen wij een voorheen ongekende greep op die buurlanden, aldus Van Daele. Derde reden: België wil sterke EU-instellingen, zelfs als

dat ten koste gaat van zijn soevereiniteit. Vier: de Conventie maakte een reeks taboe-onderwerpen bespreekbaar. Met vooruitziende blik sprak Van Daele in maart 2002 de hoop uit dat de EU nog eens losraakt van het *one state, one vote*-principe. Dus evolueert in de richting van het *one man, one vote*. Dat laatste is inderdaad wat inzake de besluitvorming in de Ministerraad in de zomer van 2003 in de Conventie gebeurde.

## Nederlandse belangen

Een derde van de congresstekst gaat over het 'Buitenlands beleid in België'. De deelstaten Vlaanderen, Wallonië, Brussel-hoofdstad en Duitstalig België staan als verdragssluitende partij op gelijk niveau met de regering. Diplomaten in Brussel schijnen dat niet altijd te weten. Die denken dat de federale overheid het laatste woord heeft, aldus David Crikemans van de Universitaire Instelling Antwerpen. De deelstaten hebben sinds enkele jaren elk hun diplomatiek netwerk. Zo zijn er 90 Vlaamse economische attachés verspreid over 70 landen. Nederland is voor Vlaanderen 'dé prioritaire partner'. Maar dat dringt in Den Haag jammer genoeg niet door, aldus Crikemans.

Franck signaleert dat de deelstaten geleidelijk aan meer wetgevende bevoegdheden veroveren. Vlaanderen wil op die terreinen naar een splitsing van de stemmen die België in de EU-Raad van Ministers uitbrengt. Iedere deelstaat stemt dan voor zich zelf. 'Dan verstormt bij de besluitvorming in Europa de Belgische stem. Dat toch wel spectaculaire vooruitzicht moet de Haagse beleidsmakers wakker schudden. België inruilen voor Vlaanderen raakt namelijk vitale Nederlandse belangen,' denk je dan.

DR JAN WERTS is EU-correspondent te Brussel voor diverse media. Hij publiceert regelmatig in de *Internationale Spectator*.

## Governing Europe: The Future Role of the European Commission

Prijs: € 12,50

Clingendael  
study 17

door: A. Michalski

This study provides an in-depth analysis of the role of the European Commission in the evolution of European integration from the beginning of the 1990s to the present day. It gives a detailed account of the Commission's position in the institutional framework and its role as manager of the European Union's policies. The study examines the twin challenge to the Commission in the form of on-going treaty reform in the context of the European Convention and changes in European governance. The study concludes that given the depth of these transformations, unfolding in parallel to an unprecedented enlargement of the Union to the East, the role of the Commission should be strengthened and its sources of legitimacy should be broadened.

Anna Michalski is a senior research fellow at the Clingendael Institute. She completed her Ph.D. thesis at the London School of Economics and Political Science in 1995. She has held research positions at the Royal Institute of International Affairs and the Centre d'Etudes et de Recherches Internationales in Paris. She worked at the European Commission's Forward Studies Unit between 1996 and 2001.

Deze Study is verkrijgbaar aan de balie van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van 12,50 euro op giro 924999 t.n.v. 'Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Governing Europe'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605

# Het Non-Proliferatie Verdrag onder vuur

PIET DE KLERK

BEGIN 2001 SCHREEF IK EEN ARTIKEL IN dit blad onder de titel 'Non-proliferatiestelsel: gezond maar kwetsbaar'. 'Gezond', omdat het Non-Proliferatie Verdrag (NPV), met bijna universeel lidmaatschap,<sup>1</sup> bewezen had een effectieve dam te zijn tegen plannen om kernwapens te verwerven. De 35-jarige geschiedenis van het Verdrag leert dat een groot aantal landen dat in de jaren '60 en '70 plannen had kernwapens te ontwikkelen, deze plannen vroeger of later opgaf; en dat de landen die nu over de nucleaire drempel zijn of het vermogen hebben deze te overschrijden, al lang geleden met hun kernwapenprogramma's begonnen zijn. 'Gezond' ook omdat de zwakten in het verificatiestelsel, zoals die tijdens de Golfoorlog van 1991 aan het licht zijn gekomen, grotendeels verholpen zijn, in het bijzonder door overeenstemming in 1997 inzake een Protocol in aanvulling op waarborgovereenkomsten tussen landen en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, IAEA, in Wenen. 'Kwetsbaar' had ik toegevoegd om vier redenen:

- de mogelijkheid dat bepaalde ontwikkelingen aan de controle ontsnappen;
- het inherent onstabiele karakter van het non-proliferatiestelsel;
- de proliferatie van rakettechnologie in het 1.000-3.000 km bereik;
- het gemak van elektronische transnationale technologie-overdracht.

De vraag is hoe de boven beschreven situatie in de afgelopen drie jaar is veranderd.

## Toenemende problemen, oud en nieuw

Een aantal ontwikkelingen sinds begin 2001 heeft het bestaande stelsel om de verspreiding van kernwapens tegen te gaan onder druk gezet. De belangrijkste is gerelateerd aan 11 september. De aanvallen van Al-

*De ontwikkelingen in Irak, Noord-Korea en Iran lijken op recente gevallen van proliferatie van massavernietigingswapens te wijzen. Hoewel het Non-Proliferatie Verdrag brozer is geworden, is het nog vitaal genoeg om in het centrum te blijven van het non-proliferatieregime.*

Qaeda op New York en Washington hebben het gevaar van nucleair terrorisme (weer) in de schijnwerpers gezet, niet omdat de terroristen geavanceerde wapens gebruikten – integendeel – maar vanwege hun aange-toonde bereidheid ongebreideld geweld te gebruiken. Aanwijzingen dat Bin Laden had geprobeerd de hand te leggen op kernwapens uit het voormalige sovjetarsenaal, vergrootten de bezorgdheid. Zoals bekend verklaarden de Verenigde Staten het terrorisme de oorlog. Een van de gevolgen hiervan was een meer gespierd non-proliferatiebeleid. Door terroristen en regimes die terroristen toelaten of met hen samenwerken, over een kam te scheren, richtte dit beleid zich niet alleen op subnationale *groeperingen*, maar ook op *staten* die – in Amerikaanse ogen – gelieerd zijn aan het terrorisme. Vandaar de 'axis of evil' in president Bush' *State of the Union* van januari 2002.

Zonder op de merites van deze formulering in te gaan, wil ik eerst kort de ontwikkelingen in de drie betrokken landen: Irak, Noord-Korea en Iran, de revue laten passeren.

**Irak.** Met de diplomatieke doorbraak in september 2002 en de overeenstemming in november 2002 over Veiligheidsraad-resolutie 1441 leken de ontwikkelingen een positieve draai te nemen. De IAEA, die al in 1997 geconcludeerd had een consistent beeld te hebben van het Iraakse kernwapenprogramma voor de Golfoorlog – een programma dat in de paar jaar na de oorlog ontmanteld was – hervatte zijn inspecties eind

november 2002 en stelde zich ten doel de vraag te beantwoorden of het Iraakse kernwapenprogramma nieuw leven ingeblazen was in de periode 1998-2002, de periode dat de IAEA niet *on the ground* was in Irak. Het antwoord op deze vraag in maart 2003, na bijna vier maanden intensieve inspecties, was dat er geen enkele aanwijzing voor zo'n hervatting was. Zoals bekend kon deze conclusie de oorlog niet voorkomen. Ik wil hier niet in detail ingaan op de redenen voor het voeren van de oorlog,<sup>2</sup> maar alleen wijzen op de gevoelens van twijfel die in die tijd geuit zijn over de effectiviteit van de inspecties. Men herinnere zich de woorden van minister Powell: 'The question is not how long the inspectors have to grope around in the dark; the question is when Saddam turns on the light.' De indruk dat het inspectieregime in Irak wel degelijk effectief was, heeft echter weer terrein gewonnen nu voorsnog in Irak géén aanwijzingen voor programma's om massavernietigingswapens te maken gevonden zijn, ondanks een intensieve Amerikaanse zoektocht.

**Noord-Korea.** Begin 2001 leek het erop dat het *Agreed Framework*, het in 1994 tussen de Verenigde Staten en Noord-Korea afgesloten akkoord, zijn vruchten begon af te werpen. De eerste van de twee kernreactoren, die onder dit akkoord waren toegezegd in ruil voor bevrozing van het Noord-Koreaanse nucleaire programma, was in aanbouw. Volgens afspraak zou Noord-Korea zich weer volledig aan zijn NPV- en IAEA-verplichtingen moeten onderwerpen tegen de tijd dat, volgens planning in 2005, de belangrijkste nucleaire onderdelen voor de reactor zouden worden geleverd. Voordat dat punt bereikt kon worden, gaf Noord-Korea in gesprekken met de Verenigde Staten toe dat het een programma had opgezet om uranium te verrijken, volgens de Amerikanen voor kernwapendoeleinden. Dit bracht een crisis op gang die leidde tot de Noord-Koreaanse beslissing in december 2002 om de aanwezige IAEA-inspecteurs uit te wijzen en die van 10 januari 2003 om zich terug te trekken uit het NPV.<sup>3</sup> In maart 2003 constateerde de Beheersraad van de IAEA dat de waarborgovereenkomst tussen Noord-Korea en de IAEA nog steeds van kracht was en dat Noord-Korea dat Verdrag verder geschonden had.<sup>4</sup> Deze niet-naleving werd gemeld aan de VN-Veilighedsraad, die deze zaak nog in behandeling heeft. Ongeacht of men het Noord-Koreaanse besluit het Verdrag de rug toe te keren accepteert of niet, het feit dat voor de eerste keer een land zo'n stap zet, onderstreept de kwetsbaarheid ervan. Daar komt nog bij dat het gebrek aan overeenstemming binnen de VN-Veilighedsraad over hoe op de ontstane situatie te reageren, de twijfel vergroot aan het vermogen van de internationale gemeenschap adequaat op verdragsschendingen te reageren. Intussen heeft Noord-Korea verdere

stappen gezet om aan te tonen dat het kernwapenmateriaal kan maken en reeds gemaakt heeft, en dat het een wapen kan testen indien het in het nauw gebracht wordt.

**Iran.** Terwijl bekend was dat Iran een expanderend nucleair programma heeft sinds de beslissing om de onder de sjah gestarte Bushehr-reactor te voltooien en een aantal nucleaire installaties in Esfahan te bouwen, kwamen de onthullingen in augustus 2002 over nieuwe installaties als een verrassing. De directeur-generaal van de IAEA bezocht in februari jl. de belangrijkste van deze installaties, een grote centrifugeverrijkingsfabriek in Natanz. Tijdens dat bezoek gaven de Iraniërs toe begin jaren '90 (bescheiden hoeveelheden) nucleair materiaal te hebben geïmporteerd zonder dit bij de IAEA te melden, en verschaften zij inlichtingen over hun kerninstallaties, inclusief de verrijkingsfabriek en een fabriek om zwaar water te maken. Het IAEA-secretariaat heeft nu tweemaal rapporten aan de Beheersraad voorgelegd, maar heeft zijn pogingen het Iraanse kernprogramma en de ontwikkeling ervan te doorgronden en de versochte informatie te verifiëren nog niet af kunnen ronden. De IAEA stuit bij die pogingen op enge grenzen, aangezien Iran het Additionele Protocol nog niet getekend heeft. Zo'n Protocol tussen Iran en de IAEA zou de laatste bijvoorbeeld het recht geven meer informatie op te eisen en in specifieke situaties milieumonsters door het hele land te nemen.

Als we de ontwikkelingen in Irak, Noord-Korea en Iran van de laatste drie jaar samenvatten, kunnen we stellen dat in het bijzonder de ontwikkelingen in Noord-Korea en Iran, en ten dele in samenhang daarmee het Amerikaanse beleid na '9/11', de druk op het non-proliferatiestelsel hebben vergroot.

### Een gespierder regime?

Gedurende een IAEA-bijeenkomst voor niet-gouvernementele organisaties in Wenen in februari jl. was het opvallend dat terwijl de IAEA-directeur-generaal, zojuist teruggekeerd uit Teheran, en de schrijver van dit artikel uitlegden welke vooruitgang de IAEA gemaakt had met de versterking van het waarborgstelsel, de aanwezigen vooral geïnteresseerd waren in een fundamentele discussie over het NPV zelf. Het Verdrag dat, volgens de critici, een land als Noord-Korea toestaat eruit te stappen; het Verdrag dat Iran, of n'importe welk land een 'break out potential' geeft, ongeacht of het metterdaad aan kernwapens werkt of niet, door toe te staan of zelfs aan te moedigen gevoelige nucleaire installaties te bouwen. Deze zomer formuleerde de *New York Times* het probleem als volgt: 'International controls that contained the spread of nuclear weapons are crumbling.'<sup>5</sup> Volgens de *New York Times* zou het startpunt van een internationale inspan-

ning om het gescheurde non-proliferatieweefsel te repareren, een 'openhartige erkenning dienen te zijn dat het Non-Proliferatie Verdrag in zijn huidige vorm niet langer adequaat is. Het Verdrag verbiedt noch het verrijken van uranium, noch het opwerken van plutonium, de twee belangrijkste manieren om kernwapenmateriaal te maken. Het vertrouwt erop dat regeringen eerlijk zijn. Het heeft geen mechanisme om naleving af te dwingen.'

De kritiek op het NPV komt vooral van Amerikaanse kant. In zijn essay 'Bush's Nuclear Revolution' citeert George Perkovich een Witte Huis-ambtenaar die stelt dat 'het traditionele non-proliferatiebeleid gefaald heeft'.<sup>6</sup> Perkovich stelt dat dit de visie is van de 'radicalen' onder de ambtenaren van Bush<sup>7</sup> voor wie 'kernwapens op zich zelf niet het probleem zijn – maar "bad guys" met kernwapens'. En Perkovich vervolgt: 'Deze ambtenaren proberen niet een evenwichtig mondiaal regime te creëren dat actief de waarde van kernwapens vermindert en de voorwaarden schept voor hun uiteindelijke eliminatie, daarmee een fundamentele premisse van het NPV verwerpend, maar proberen de "bad guys" en/of hun wapens uit te roeien zonder de nucleaire bewegingsvrijheid van de "good guys" aan te tasten.'

Wat Perkovich beschrijft als de 'radicale visie', is in feite staand Amerikaans beleid geworden. Het in december 2002 verschenen Amerikaanse beleidsdocument *Nationale Strategie om Massavernietigingswapens te Bestrijden* concentreert zich alleen op de gevaren van wapens voor massavernietiging door 'vijandelijke staten en terroristen'. Terwijl 'counterproliferation' al meer dan een decennium deel uitmaakt van het Amerikaanse denken, heeft het nu een prominenter plaats dan te voren. De strategienota stelt: 'Aangezien we niet altijd succes kunnen hebben bij het voorkomen en beheersen van de verspreiding van massavernietigingswapens naar vijandelijke staten en terroristen [...] moet het Amerikaanse militaire apparaat beschikken over het gehele spectrum van operationele vermogens om de bedreiging en het gebruik van massavernietigingswapens van staten en terroristen tegen de Verenigde Staten, onze strijdkrachten en vrienden en bondgenoten tegen te gaan [*to counter*].'

De visie dat het traditionele non-proliferatiebeleid mislukt is, wordt verdedigd door Paul Bracken van Yale University. In een voordracht op de jaarlijkse Carnegie-bijeenkomst inzake non-proliferatie maakte hij een onderscheid tussen het eerste en het tweede nucleaire tijdperk.<sup>8</sup> Het eerste definieert hij als het tijdperk van Russisch-Amerikaanse rivaliteit; het tweede – beginnend in de jaren '60 en '70 – als de periode waarin nucleaire proliferatie multipolair werd en het non-proliferatieregime werd opgebouwd. Ik beschouw Brackens onderscheid niet als erg nuttig, maar wat

hier van belang is, is zijn stelling dat het tweede nucleaire tijdperk ten einde loopt. Begin jaren '90 was het al tamelijk versleten, zegt hij, maar nu is het volledig geatrofieerd en onherstelbaar kapot. Om zijn stelling kracht bij te zetten, verwijst Bracken naar Irak en naar de kernproeven van India en Pakistan in 1998. In zijn visie zal het aanschroeven van de belangrijkste karakteristieken van het NPV niet meer baten; radicalere acties zijn nodig. Het NPV heeft ons dertig jaar lang goed gediend, veel langer dan aanvankelijk gedacht, aldus Bracken, maar nu werkt het niet meer. De Verenigde Staten en anderen dienen dan ook een vervangende structuur te vinden. Dat laatste is nodig, aangezien verdere verspreiding van kernwapens 'waarschijnlijk niet door de Verenigde Staten geaccepteerd zal worden'.

In een voor een recente conferentie in Griekenland geschreven artikel trekt Steve Miller van het *Belfer Center for Science and International Affairs* van Harvard University vergelijkbare conclusies.<sup>9</sup> Miller onderscheidt zeven uitdagingen voor het non-proliferatieregime, de eerste vier onder de kop 'afbrokkelende funderingen', de laatste drie onder 'gebrekkige prestaties'.

- *Erosie van de non-proliferatienorm.* Miller verwijst hier in het bijzonder naar de ontwikkelingen met betrekking tot India en Pakistan sinds hun kernwapenproeven van 1998. Die tonen aan dat de kosten van het schenden van de non-proliferatienorm hoog noch langdurig waren.
- *Bevestiging van de legitimiteit van kernwapens.* In de Verenigde Staten kent de *Nuclear Posture Review* van begin 2002 aan kernwapens een onverminderd doorslaggevende rol toe. In Rusland is het gevolg van het verval van de conventionele strijdkrachten een groeiende afhankelijkheid van kernwapens.
- *Onvoldoende nucleaire ontwapening.* Artikel VI van het NPV en de *Principles and Objectives*, zoals overeengekomen bij de onbepaalde verlenging van het NPV in 1995, zijn belangrijk voor de meeste niet-kernwapenstaten, partij bij het NPV. De verwerping van het kernstopverdrag, het opzeggen van het ABM-verdrag, en meer in het algemeen de afkeer van de Amerikaanse regering van multilaterale wapenbeheersing, vormen een derde uithollende factor die schade aan het NPV kan toebrengen.
- *Nucleaire lekkage.* De ineenstorting van de Sovjet-unie heeft tot bezorgdheid geleid over de mogelijkheid dat nucleair materiaal in verkeerde handen zou kunnen vallen. *Elf september* heeft die bezorgdheid nog vergroot.
- *Detectie.* Miller wijst op de grenzen van het mandaat van de IAEA<sup>10</sup> en stelt dat de inspectie-inspanning in een land voornamelijk bepaald wordt door de omvang van het nucleaire programma van een land.

- *Het probleem van de intenties.* Intenties van landen kunnen niet geverifieerd worden. Het NPV moedigt landen aan een nucleaire brandstofcyclus te ont-wikkelen. De infrastructuur om kernwapenmateriaal te maken kan dan ook ingericht worden, waarmee een staat zich het potentieel verschafft op korte termijn kernwapens te maken.
- *Naleving.* Hoe gaat de VN-Veilighedsraad om met IAEA-rapporten over niet-naleving? Niet op een erg consistente manier, is in het kort het antwoord, met als belangrijkste voorbeeld Noord-Korea, waarvan de eerste NPV-schending meer dan tien jaar geleden geconstateerd werd.

Tot zover is Millers artikel een nuttig analytisch overzicht van de zwakke kanten van het NPV. Maar het venijn zit 'm in de staart. De conclusie die Miller uit zijn lijst trekt, is dat deze factoren de critici van wapenbeheersing in Washington krachtige munitie verschaffen om te stellen dat het NPV niet een buiten-gewoon waardevol verdrag is,<sup>11</sup> en dat in feite de Amerikaanse benadering van het non-proliferatieprobleem al gespierder geworden is en meer op Amerikaanse militaire superioriteit is gaan leunen dan op het NPV: 'Het NPV mag dan in deze benadering geaccepteerd worden als een nuttig hulpmiddel, maar de kern van de nieuwe strategie zijn Amerikaanse militaire macht en unilaterale militaire opties.'

## Commentaar

Teneinde de vraag te beantwoorden of het NPV werkelijk ten dode is opgeschreven, dient een aantal factoren in beschouwing genomen te worden.

Ten eerste lijkt het me ontegenzeggelijk waar dat voor de Verenigde Staten *elf september* diepe sporen heeft achtergelaten, ook op non-proliferatieterrein. Het belang van andere non-proliferatie-instrumenten dan het NPV is gegroeid. Zo'n instrument is het eind mei door president Bush in het Poolse Krakau gelanceerde *Proliferation Security Initiative*, dat beoogt handel in voor de aanmaak van kernwapens relevante apparatuur ter zee, in de lucht en te land te onderscheppen. In deze meer robuuste benadering is het accent verder verschoven van non-proliferatie naar counterproliferatie, dat wil zeggen naar het *afschrikken* van en verdedigen tegen mogelijke proliferatiescenario's, en daarmee naar *militaire middelen*.

Daar dient echter aan te worden toegevoegd dat het mogelijk gebruik van geweld altijd onderdeel is geweest van het NPV-regime. In het IAEA-Statuut en in de NPV-waarborgenovereenkomsten is vastgelegd dat het aan de VN-Veilighedsraad is over zulk gebruik van geweld te beslissen. Maar bewijzen de voorbeelden-Irak en -Noord-Korea niet dat de Veiligheidsraad eerder deel van het probleem dan van de oplossing is?

Naar mijn mening was Irak een geval apart, zeker in de laatste fase vóór de tweede Golfoorlog. De argumenten van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje – massavernietigingswapens en het verband met terrorisme – waren eenvoudig niet overtuigend voor de meerderheid van de Raad.<sup>12</sup>

Het geval van Noord-Korea is anders. De inzet is hoger, gezien het militair vermogen van het land, dat inmiddels ook een paar kernwapens zou kunnen omvatten. Tevens zijn er significante verschillen in visie en in belangen tussen alle belangrijkste spelers: de Verenigde Staten, Rusland en China in de VN-Veilighedsraad, Japan en Zuid-Korea erbuiten. De kwestie-Noord-Korea moge dan de meest urgente uitdaging op non-proliferatieterrein zijn, maar complexe, voorzichtige diplomatieke manoeuvres zijn onvermijdelijk.

Aan het gebruik van geweld zit nog een andere dimensie: zoals de kwestie-Irak illustreert, gaat het gebruik van geweld met hoge kosten gepaard, zeker voor landen die het aanwenden zonder de instemming van de VN-Veilighedsraad. Zo bezien illustreren beide gevallen, Irak en Noord-Korea, dat robuust beleid, in het bijzonder het gebruik van militair geweld, slechts bij hoge uitzondering kan worden toegepast.

De *tweede factor* die in beschouwing genomen dient te worden is dat, ook al is het NPV voor de Amerikanen niet meer de enige ster aan het firmament, de steun voor het Verdrag sterk blijft. Toen John Wolf, de Amerikaanse delegatieleider, onlangs een bijeenkomst in Genève toesprak die ten doel had de volgende NPV-toetsingsconferentie in 2005 voor te bereiden, zei hij: 'Veel waarnemers zijn er snel bij om een grafschrift voor het NPV en voor onze gemeenschappelijke inspanningen te schrijven. Tegen hen zou ik direct willen zeggen dat de Verenigde Staten deze visie verwerpen.' En vervolgens begon Wolf de opmerkelijke successen van het Verdrag te prijzen.

Ten derde dienen we te beseffen dat het NPV-inspectieregime het afgelopen decennium aanzienlijk is versterkt en dat verdere versterking binnen handbereik ligt, indien alle staten, in het bijzonder die welke beschikken over gevoelige nucleaire installaties, het Additionele Protocol bij hun waarborgenovereenkomst met de IAEA ondertekenen. Het in werking hebben van zo'n Protocol dient in de nabije toekomst de norm te worden, ook al hebben thans zo'n 20 landen met significante nucleaire activiteiten nog niet getekend.<sup>13</sup> Het hierboven geciteerde redactionele commentaar van de *New York Times* zit ernaast wanneer het stelt dat het NPV op de eerlijkheid van regeringen moet vertrouwen; regeringen die zeggen dat hun nucleaire activiteiten alleen voor vreedzame doeleinden zijn. Er is een inspectieregime dat tot conclusies komt over naleving en niet-naleving, en er is een mechanisme om (diplomatieke, economische, militaire) sancties te stellen op

niet-naleving. Effectieve actie in de VN-Veiligheidsraad vereist evenwel samenwerking en compromissen, alsmede acceptatie dat de lijst van *hostile States* niet voor elk land dezelfde is. In dit verband is de verklaring van de Veiligheidsraad van 31 januari 1992 van belang, die stelt dat elke verspreiding van massavernietigingswapens een bedreiging is voor vrede en veiligheid.

De vierde factor van belang is de erkenning dat het buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk, zal zijn enige verandering aan te brengen in de tekst van het NPV. Vooralsnog komt de kritiek vooral van Amerikaanse kant. Zodra het recht om nucleaire activiteiten voor vreedzame doeleinden te ondernemen in twijfel wordt getrokken, zullen andere partijen andere delen van het Verdrag, inclusief de verplichtingen van de kernwapenstaten tot nucleaire ontwapening, ter tafel brengen. Kenmerken van het NPV, zoals de mogelijkheid dat een partij het op kan zeggen, en het delicate evenwicht van rechten en plichten van kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten, zullen altijd onderdeel van het Verdrag blijven. Dit betekent echter niet dat niets gedaan kan worden. Multinationale samenwerking bij het bedrijven van gevoelige nucleaire installaties vermindert het proliferatierisico; zo hebben op uraniumverrijkingsterrein internationale consortia nu al tientallen jaren lang profijtelijk samengewerkt. En er zijn andere (institutionele en technische) manieren om de proliferatierisico's van de splijststofcyclus te verminderen. Toegenomen *proliferation resistance* is een van de centrale thema's bij het definiëren van de eigenschappen van een nieuwe generatie kerncentrales en andere nucleaire installaties.

## Conclusies

In mijn artikel in dit blad van begin 2001 concludeerde ik dat versterking van het non-proliferatieregime hoog op de politieke agenda zou dienen te blijven, gezien de inherente fragiliteit van dat regime.<sup>14</sup> Het behoeft geen verder betoog dat ik op dat punt geen klagen heb. Alle in de inleiding genoemde factoren die wijzen op de broosheid van het non-proliferatieregime, lijken me onverminderd van belang.

- Wijzen de ontwikkelingen in Noord-Korea en Iran op recente gevallen van proliferatie en, zo ja, wijzen ze op een falen van de IAEA? Noord-Korea zelf heeft toegegeven aan kernwapens gewerkt te hebben, al is het waarheidsgehalte van deze uitspraak niet duidelijk. Wat betreft de inspecties heeft de IAEA nooit de minimaal vereiste toegang gekregen om haar werk te doen (reden te concluderen tot niet-naleving van 's lands verdragsverplichtingen). Iran is een ander verhaal. Of Iran gewerkt heeft of nog steeds werkt aan kernwapens, is op dit moment een open vraag. Bij het onderzoeken van

deze vraag stuit de IAEA op grenzen die de noodzaak onderstrepen van universele acceptatie van het versterkte inspectieregime. Dat Iran onlangs te kennen heeft gegeven zo'n Protocol te willen afsluiten, is een goede zaak, maar zolang zo'n Protocol niet in werking is getreden, is het voor de IAEA moeilijk stellige conclusies te trekken over mogelijk-kerwijs ongemelde nucleaire activiteiten in het land (in tegenstelling tot misbruik van nucleair materiaal in wel bekende installaties).

- Gegeven de nervositeit in Tokio en Seoul lijken vooral de ontwikkelingen in Noord-Korea de instabiliteit van het non-proliferatiestelsel te illustreren.
- De verspreiding van rakettechnologie schrijdt onverminderd voort. De introductie van de Shahab-3 in de Iraanse strijdkrachten is een sprekend voorbeeld.
- En ten slotte zijn de gemakkelijker manieren om gevoelige technologie te exporteren – elektronisch of anderszins – reden voor ernstige bezorgdheid. Een aspect dat voor Nederland van bijzonder belang is, is het feit dat alle drie bovengenoemde landen hun belangstelling gericht hebben op ultracentrifuge verrijkingstechnologie.

Tot welke conclusie leidt dit alles betreffende de gezondheid van het Non-Proliferatie Verdrag? Naar mijn mening is het antwoord nog steeds: het NPV verkeert in goede gezondheid, zij het in een enigszins fragiele toestand en met een mogelijke koortsaanval in het verschiet indien nieuwe verdragsschendingen geconstateerd worden of reeds geconstateerde schendingen blijven doorzien. Maar nog steeds beschikt het NPV over de vitaliteit om in het centrum te blijven van het non-proliferatieregime. Daar kan het niet gemist worden. ■

## Noten

- 1 Sinds de toetreding van Cuba in 2002, zijn India, Israël en Pakistan de enige landen die geen partij zijn bij het NPV.
- 2 Ik verwijs evenwel naar de documenten S/2003/350 en 351 van de VN-Veiligheidsraad, brieven van de Britse en Amerikaanse Permanente Vertegenwoordigers bij de VN. Deze brieven, geschreven aan de vooravond van de oorlog, noemen als enige oorlogsgrond Iraks gebrek aan samenwerking en de onwil om zijn massavernietigingswapens op te geven.
- 3 Deze laatste beslissing wordt door de meeste landen niet aanvaard. In de eerste plaats kondigde Noord-Korea op 10 januari jl. aan dat het de volgende dag uit het NPV zou stappen. Nu schrijft het NPV voor, dat een land dat het Verdrag wil verlaten, dat drie maanden te voren dient aan te kondigen. Noord-Korea stelt evenwel dat die drie maanden minus een dag al in 1993 verstreken waren (12 maart-11 juni), toen het voor de eerste keer aankondigde zich terug te trekken, maar dat proces te elfder ure stopzette. In de tweede plaats wordt aangevoerd dat Noord-Korea niet heeft aangetoond dat

- zijn *supreme interests* in gevaar waren – het argument dat artikel X van het NPV geeft als mogelijke reden voor terugtrekking. *Ten slotte* stellen sommigen ook dat een staat waarvan geconstateerd is dat deze het Verdrag geschonden heeft, zich niet zomaar kan terugtrekken. Eerst moeten de uitstaande kwesties worden opgelost.
- 4 De eerste keer dat de Raad concludeerde dat Noord-Korea het Verdrag geschonden had, was op 1 april 1993.
  - 5 'Nuclear Breakout', in: *New York Times*, 27 juli 2003.
  - 6 George Perkovich, 'Bush's Nuclear Revolution – A Regime Change in Nonproliferation', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2003.
  - 7 Hij noemt John Bolton op buitenlandse zaken, Douglas Feith en Stephen Cambone op defensie en Robert Joseph bij de Nationale Veiligheidsraad.
  - 8 Paul Bracken, 'The Second Nuclear Age: How Much has Changed, How Much Remains the Same?', voordracht, Washington D.C., 17 november 2002.
  - 9 Steve E. Miller, *Is the NPT System Slowly Dying? Seven Challenges to the Regime*, Athens Conference on Nuclear Proliferation, 30-31 mei 2003.
  - 10 Die grenzen zijn er natuurlijk, maar het is opvallend dat Miller geen melding maakt van de verbeteringen in het IAEA-inspectieregime gedurende de laatste 10 jaar. Het lijkt erop alsof hij niet bekend is met het Additionele Protocol, dat de IAEA een breder mandaat geeft en de intensiteit van de inspecties minder afhankelijk maakt van de hoeveelheid nucleair materiaal in een land.
  - 11 Stanley en Kraig zien het verband anders. In hun ogen is het Amerikaans beleid, dat meer inzet op het gebruik van geweld dan op multilateraal overleg en internationale verdragen, mogelijk de 'final blow for the treaty which looks less and less like a living institution and more like a dying remnant of the Cold War'. Zie hun 'The NPT: Can this Treaty be saved?', in *Bulletin of the Atomic Scientists*, september/oktober 2003.
  - 12 Onnodig te zeggen dat de kracht van de argumenten er na de oorlog niet beter op geworden is.
  - 13 Het aantal ondertekenaars per 1 september bedraagt 74. Het aantal ondertekenaars waarvoor het Protocol ook in werking is getreden, bedraagt echter slechts 35. De EU-lidstaten hebben in 1998 getekend en hebben zich gecommiteerd het voor het eind van 2003 te hebben geratificeerd, zodat het voor alle 15 tegelijk in werking kan treden. Ierland en Italië zijn thans nog niet klaar met hun ratificatieprocedures.
  - 14 Zie: P. de Klerk, 'Non-proliferatie: gezond maar kwetsbaar', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 14-19

#### Over de auteur

PIET DE KLERK was tot 31 augustus 2003 Directeur Externe Betrekkingen en Beleidscoördinatie bij de IAEA. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

## BUNDEL OVER EUROPA & TERRORISME

### Vergelijkende studie over negen landen

*Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*,  
edited by Marianne van Leeuwen  
Kluwer Law International,  
The Hague, London, New York  
februari 2003, 236 blz. ISBN 90-411-1960-4

Deze bundel, geredigeerd door het voormalig plaatsvervangend hoofd onderzoek van Clingendael dr Marianne van Leeuwen, is het eindproduct van een Clingendael project over terrorisme en terrorismebestrijding in negen lidstaten van de Europese Unie. Het project is gericht geweest op het in onderlinge samenhang bestuderen van drie elementen: 1 eigen ervaringen met terrorisme, 2 dreigingspercepties en 3 beleid ter voorkoming of bestrijding van terrorisme.

Gerennommerde specialisten uit het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Spanje, Frankrijk, Italië, Duitsland, Griekenland, Nederland en Zweden hebben bijdragen geleverd aan *Confronting Terrorism*. Bovendien bevat de bundel studies van dreigingspercepties en beleid in het kader van de Europese Unie, en van de inbreng van Europese landen in de besluitvorming inzake terrorismebestrijding binnen de Verenigde Naties. In alle hoofdstukken zijn gevolgen van de aanslagen van 11 september 2001 meegewogen.

Mede door de comparatieve opzet biedt de bundel heldere en actuele inzichten voor beleidsmakers, studenten internationale betrekkingen en veiligheidsvraagstukken, en journalisten.

Het Clingendael project is gesubsidieerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

*Confronting Terrorism* is verkrijgbaar bij de boekhandel, of te bestellen bij Kluwer Law International via Turpin Distribution Services. Het boek kost € 50,00.

Voor nadere informatie kunt u zich wenden tot het secretariaat onderzoek van Clingendael, tel. 070-3245384.

# De dreiging van 'vuile bommen'

EDWIN BAKKER

## Groot alarm of preventief beleid?

DEZE ZOMER WERDEN IN EEN TAXI IN DE Georgische hoofdstad Tbilisi twee kleine containers gevonden met daarin de radioactieve stoffen strontium en cesium. Volgens het ministerie van binnenlandse zaken van Georgië was het materiaal voor terroristische groeperingen bestemd, die met deze stoffen een 'vuile bom' zouden kunnen maken.<sup>1</sup> Een dergelijke bom, ook wel *Radiation Dispersal Device* (RDD) genoemd, bestaat uit conventionele explosieven en radioactief materiaal, dat verspreid wordt als de bom afgaat. Dit type bom kan bijzonder klein zijn, het formaat van een koffertje of nog kleiner, of zo groot als bijvoorbeeld de laadruimte van een vrachtwagen. Het doodt of verwondt door de druk van de conventionele explosie en rondvliegende scherven van het verpakkingsmateriaal. Daarnaast kunnen de vrijkomende radioactieve deeltjes en de straling dodelijk zijn en de directe omgeving 'besmetten' – vandaar de term 'vuile bom'.

De catastrofale aard van een dergelijke bom is niet gelegen in het aantal mensen dat direct wordt gedood of gewond raakt. Het aantal directe slachtoffers behoeft niet groter te zijn dan dat als gevolg van een conventionele bom. De catastrofale aard van een RDD zit hem in de paniek over de verspreiding van radioactiviteit en de evacuatie van de plek des onheils. Daarenboven betekent een aanslag met een vuile bom dat een bepaald gebied voor langere tijd niet meer toegankelijk is en alleen tegen hoge kosten binnen een afzienbare periode kan worden gereinigd. Hiermee kan het wapen zowel de samenleving als de economie ernstige schade toebrengen. Met andere woorden, een dergelijk wapen kan bijzonder interessant zijn voor groepen die terreur willen zaaien en die samenlevingen voor langere tijd willen ontregelen. Een mogelijke aanwijzing dat terroristische organisaties materiaal vergaren om een vuile bom te maken, zoals in het geval van Tbilisi, is derhalve reden tot grote zorg.

*Radiation Dispersal Devices, 'vuile bommen' in de volksmond: vrij eenvoudig te fabriceren en met dodelijke uitwerking. Misbruik door internationale terroristische netwerken dreigt. De schrik zit er dan ook goed in, ook bij het Internationaal Atoomenergie Agentschap in Wenen. Hoe gerechtvaardigd is die angst?*

### Het allerergste schrikbeeld

Het gebruik van massale-vernietigingswapens door terroristen is een van de meest beangstigende bedreigingen die men zich voor kan stellen. Gelukkig is deze bedreiging tot nu toe louter theoretisch, met de aanslag met gebruik van het zenuwgas sarin door de Japanse Aum Shinrikyo-sekte op de metro van Tokio in 1995 als belangrijkste uitzondering. Van de meer dan 9.000 terroristische incidenten sinds 1968, zoals opgetekend in de *RAND Chronology of International Terrorism* (1968-1997) en de *RAND-MIPT Terrorism Incident Data Base* (1998-heden), is in minder dan honderd gevallen sprake van een aanwijzing dat terroristen geprobeerd hebben chemische, biologische of radiologische wapens te gebruiken of om nucleaire middelen te stelen of zelf te fabriceren.<sup>2</sup> Desondanks heeft het idee van een terroristische aanslag met grootschalige-vernietigingswapens het belangstellend publiek vanaf de jaren '70 gefascineerd en beangstigd. In haar beschrijving van de angst voor het gebruik van niet-conventionele wapens door terroristen geeft Marianne van Leeuwen aan dat '... in the 1970s concern about terrorist use of unconventional weapons was concentrated almost exclusively on nuclear terrorism. In the 1980s the imminence of nuclear terrorism seemed gradually to recede in the perceptions of analysts, yet the threat itself continued to be seen by many as feasible and potentially



extremely dangerous. During this period, the risk that chemical or biological weapons might fall into the hands of terrorists with mass murder on their minds was hardly discussed at all.<sup>3</sup>

Eind jaren '80 veranderde dit. Begin jaren '90 werden biologische of chemische wapens in handen van terroristen weer een belangrijk punt van zorg. 'By then, the risk of nuclear terrorism, specifically the use by terrorists of nuclear explosives, was widely considered to be the least likely of the three, and receded further into the background.'<sup>4</sup>

Buiten de academische wereld heeft het idee van de inzet van grootschalige-vernietigingswapens vooral de fantasie van auteurs en filmmakers geprikkeld. Een uitstekend voorbeeld is het verfilmde boek *The Sum of All Fears* van Tom Clancy.<sup>5</sup> Hierin slagen terroristen erin van een zoekgeraakt Israëliësch nucleair wapen een kernbom te maken en deze tijdens de Superbowl in Baltimore tot ontploffing te brengen. De film werd vóór 11 september 2001 opgenomen en was bij het uitkomen in 2002 controversieel, omdat het in de nog natrillende Verenigde Staten te veel angstgevoelens teweeg zou brengen.

Deze angstgevoelens werden eveneens versterkt door de aandacht voor allerlei vormen en aspecten van terrorisme in de media. Het publiek werd ruimschoots geïnformeerd over de ontwikkeling die terroristen in de afgelopen jaren hebben doorgemaakt op het gebied van het organiseren en financieren van aanslagen, de letaliteit van hun wapens en hun vindingrijkheid. Tevens werd uitvoerig verslag gedaan van (vermeende) pogingen van terroristische organisaties in het bezit te komen van nucleair materiaal en de kennis om nucleaire wapens te fabriceren. Eén van de vele vragen die tegen deze achtergrond werden gesteld betrof de kwetsbaarheid van de voorraden radioactief materiaal voor diefstal, vooral die in de voormalige Sovjetunie. Het publiek werd bovendien uitvoerig geïnformeerd over wat de eventuele gevolgen van een terroristische aanslag met *Radiation Dispersal Devices* zouden kunnen zijn. In veel gevallen schroomden redacties niet de betogen te omlijsten met dramatische beelden, die onder het publiek eerder schrik dan begrip bevorderden. Dit betrof vooral uitzendingen en publicaties die erop wezen hoe bijzonder eenvoudig het is een vuile bom te maken.

### Het maken van een *Radiation Dispersal Device*

Hoewel het vervaardigen van een 'vuile bom' geen onmogelijke opgave is voor een goed georganiseerde en gefinancierde terroristische organisatie, is het zeker niet zo eenvoudig als het in de media in sommige gevallen wordt voorgesteld. Het moeilijkste deel van het fabricageproces van een dergelijk wapen betreft het bemachtigen van radioactief materiaal en de opslag en verwerking ervan zonder dat de makers zelf dodelijk slachtoffer worden

van de straling. Onoverkomelijk zijn deze moeilijkheden echter niet.

Een terroristische organisatie kan het materiaal voor een vuile bom op diverse manieren vergaren. Zij kan de radioactieve elementen kopen op de zwarte markt in Oost-Europa. Deze 'markt' is het produkt van de desintegratie van de Sovjetunie; de economische crisis waarin menig voormalig deelrepubliek zich bevindt; de demoralisering van de Russische krijgsmacht; en de verslechterde controle op de militaire en commerciële voorraden radioactief materiaal. Daarnaast is het mogelijk dat een terroristische organisatie dergelijk materiaal in bezit krijgt via landen die terrorisme actief ondersteunen en die over radioactief materiaal beschikken, materiaal dat deze landen gebruiken in het kader van een nucleair programma of medische onderzoeksprogramma's en behandelingen. Aanwijzingen dat hiervan sprake is zijn er niet, waarmee deze optie vooral van theoretische aard is. Een derde, vaak onderbelichte, mogelijkheid voor terroristische organisaties om radioactief materiaal in handen te krijgen, is diefstal van commerciële voorraden uit laboratoria, ziekenhuizen, kernenergiefaciliteiten en industriële complexen. Er zijn meldingen van vermissingen uit commerciële voorraden. Het is echter onduidelijk of het hierbij gaat om diefstal of nalatigheid.

Voor het opslaan en verwerken van het materiaal en het maken van de bom zelf kunnen terroristische organisaties wetenschapslieden inhuren die, gelokt door grote sommen geld, hiertoe wellicht bereid zijn. Ook in dit geval wordt vooral gekeken naar de voormalige Sovjetunie, waar veel nucleaire wetenschapslieden en experts onderbetaald worden voor hun kennis en kunde of thans zelfs werkloos zijn, omdat onderzoeksprogramma's en nucleaire projecten zijn stopgezet.

### De zorgen van de IAEA

De groeiende bezorgdheid over de dreiging van vuile bommen leidde in maart jl. tot een internationale conferentie over *Radiation Dispersal Devices* in Wenen. De belangrijkste onderwerpen op deze, door de International Atomic Energy Agency (IAEA), de Verenigde Staten en de Russische Federatie georganiseerde bijeenkomst, waren o.a.:

- het beter beveiligen van slecht gecontroleerde voorraden radioactief materiaal;
- het versterken van controlemechanismen voor de lange termijn;
- het tegengaan van illegale handel en het versterken van grenscontroles op radioactief materiaal; en
- het formuleren van een antwoord op onvoorziene incidenten en ongevallen met radioactieve stoffen als gevolg van kwaadwillig gebruik van radioactief materiaal.<sup>6</sup>

De uitkomst van de conferentie kan in een enkele zin

worden samengevat: de huidige nucleaire veiligheidsmaatregelen zijn onvoldoende om de dreiging van vuile bommen adequaat het hoofd te kunnen bieden. In zijn openingspeech stelde de president van het Atoomagentschap, Mohamed El-Baradei, dat de aanslagen op 11 september in de Verenigde Staten hebben aangetoond dat terroristen er niet voor terugdeinzen dodelijk radioactief materiaal te hanteren voor het vervaardigen van een bom. 'Given the apparent readiness of terrorists to disregard their own safety, the personal danger from handling powerful radioactive sources can no longer be seen as an effective deterrent,' aldus El-Baradei.<sup>7</sup> Hij wees er tevens op dat recente berichten over terroristische plannen om vuile bommen te gebruiken serieus moeten worden genomen en dat landen er meer tijd en energie in dienen te steken om de nucleaire veiligheid naar een hoger plan te tillen. 'Our database of cases of smuggling [...] gives an indication that there is a market and there is an effort to obtain radioactive sources, and the obvious question is why.'<sup>8</sup>

### Grote zorgen in Amerika

De bezorgde constatering en de waarschuwingen van El-Baradei en de IAEA zijn allesbehalve nieuw. Zoals eerder vermeld kreeg de dreiging van *Radiation Dispersal Devices* (RDD) bijzonder veel aandacht in de weken en maanden na 11 september. De Amerikaanse media interviewden diverse deskundigen op nucleair gebied die waarschuwden voor de mogelijkheden en gevolgen van aanslagen met vuile bommen. De *United States Nuclear Regulatory Commission* verspreidde informatie onder het grote publiek over dergelijke bommen, inclusief wat mensen moeten doen in geval van een aanslag. Andere Amerikaanse overheidsinstellingen die materiaal publiceerden, preventieve maatregelen namen en hulpverleningsprogramma's opzetten, waren onder andere het *Department of Energy*, het *Department of Labor*, de *Environmental Protection Agency* en de *Federal Emergency Management Agency*.

Niet alleen de Amerikaanse overheid richt zich sinds 11 september in toenemende mate op de bedreiging van vuile bommen. In academische kringen wordt deze bedreiging eveneens onderzocht; te denken valt aan de studies en rapporten van denktanks, zoals het *Center for Defense Information*, de *Carnegie Endowment for International Peace*, het *Center for Strategic and International Studies* en de *RAND Corporation*. Daarnaast wordt in wetenschappelijke tijdschriften als *The Non-Proliferation Review* over diverse aspecten van dit onderwerp gepubliceerd. De meeste conclusies sluiten nauw aan bij de zorgen en constatering van het IAEA.

Uiteraard houdt ook de politiek zich na 11 september intensiever bezig met de bedreiging van RDD's. Onderwerpen van discussie zijn de verspreiding van grondstof-

fen voor een vuile bom en rampenscenario's en rampenbestrijdingsplannen in het geval van een terroristische aanslag met een dergelijk wapen. Zo lieten de leden van de *Senate Foreign Relations Committee* zich uitvoerig door experts voorlichten over de *impact* van een aanslag met vuile bommen. Tijdens een speciale hoorzitting van de Senaat over 'Dirty Bombs and Basement Nukes: The Terrorist Nuclear Threat'<sup>9</sup> presenteerde de voorzitter van de *Federation of American Scientists*, Henry Kelly, in maart 2002 voor het Comité een studie naar de potentiële gevolgen van een explosie met een RDD voor mens en economie. De natuurkundige gebruikte hierbij bewust drie voorbeelden van een aanslag met een zeer kleine hoeveelheid radioactief materiaal dat commercieel gebruikt wordt en te vinden is in Amerikaanse laboratoria en industriële complexen. Getoond werd hoe een kleine RDD radioactief materiaal in Washington D.C. en de stad New York verspreiden kan en hoe hierbij duizenden mensen een verhoogd risico op kanker lopen als ze langdurig in het vervuilde gebied verblijven. Daarnaast werd aangegeven dat de kosten van een schoonmaakactie waarbij delen van stedelijke centra gesloopt en opnieuw opgebouwd moeten worden, in het geval van New York kunnen oplopen tot tientallen miljarden dollar. Belangrijkste aanbevelingen tijdens de presentatie waren het nemen van praktische maatregelen die de toegang tot radioactief materiaal reduceren; het vergroten van de kennis en capaciteit om een ramp als gevolg van een aanslag met vuile bommen het hoofd te kunnen bieden; en het uitbreiden van stralingsdetectiesystemen.<sup>10</sup>

### Voorzorgsmaatregelen

Of de aanbevelingen en waarschuwingen van experts direct van invloed zijn op beleid, valt moeilijk vast te stellen. Wel is duidelijk dat Amerikaanse overheden de bedreiging van *Radiation Dispersal Devices* bijzonder serieus nemen en dat zij na 11 september voorzorgsmaatregelen hebben getroffen. Het gaat daarbij vooral om het vergroten van de capaciteit van de inlichtingendiensten om eventuele plannen voor aanslagen beter op te kunnen sporen en – conform de aanbevelingen van de *Federation of American Scientists* – het verbeteren van de controle op commerciële voorraden radioactief materiaal. Daarnaast ontwikkelden diverse overheden, al dan niet gemeenschappelijk, rampenscenario's en rampenbestrijdingsplannen om zo goed mogelijk te kunnen reageren op een aanslag met RDD's.<sup>11</sup> Ook op het terrein van de detectie van straling werden maatregelen genomen. Een bijzonder opvallend voorbeeld is de plaatsing door de New Yorkse politie van geigertellers op en rond Times Square rond de jaarwisseling 2001-2002 ter opsporing van vuile bommen.

Een meer recente maatregel om op tijd radioactief materiaal en eventuele RDD's te detecteren, zijn de

samenwerkingsverbanden die de Verenigde Staten met andere landen afsluiten om detectieapparatuur te plaatsen op plekken van waaruit goederen naar Amerika worden vervoerd. Een dergelijk samenwerkingsverband met Nederland werd op 13 augustus jl. getekend door staatssecretaris van Financiën, Joop Wijn, en de Amerikaanse Secretary of Energy, Spencer Abraham. In het kader van deze overeenkomst stellen de Verenigde Staten technische apparatuur ter beschikking die gebruikt zal worden in de haven van Rotterdam. Daar zullen in- en uitgaande containers, waaronder die bestemd voor de Verenigde Staten, gecontroleerd worden op het illegaal vervoer van radioactief materiaal. Volgens de Amerikaanse bewindsman '[is] het installeren van geavanceerde stralingsdetectie-apparatuur hier en in andere havens in de wereld [...] een belangrijke stap voorwaarts in de preventie van het verschepen van deze gevaarlijke materialen'.<sup>12</sup> Volgens het persbericht van het ministerie van Financiën zijn de 'detectiepoortjes' nodig omdat 'veiligheidsexperts hebben aangegeven, dat terroristen die nucleaire wapens of zogeheten "vuile bommen" willen maken, de noodzakelijke onderdelen wellicht via de commerciële scheepvaart zouden willen smokkelen'.<sup>13</sup>

### Of toch fictie?

Een aanslag met vuile bommen vormt zonder twijfel een potentieel bijzonder ernstige bedreiging. Het is echter goed voor ogen te houden dat niet iedereen even bezorgd is over de kans op een terroristische aanslag met *Radiation Dispersal Devices*. In het licht van de extreme commotie en media-aandacht na de aanslagen van 11 september menen sommige beleidsmakers en wetenschapslieden dat de dreigingsperceptie van vuile bommen nogal overdreven is. Ondanks aanwijzingen dat het al-Qaeda-netwerk in ieder geval geïnteresseerd lijkt te zijn in het maken van een vuile bom,<sup>14</sup> stellen zij dat RDD's niet bijzonder interessant zijn voor een terroristische groepering als al-Qaeda. RDD's worden verondersteld minder effectief te zijn dan conventionele bommen.<sup>15</sup> Ook wordt gewezen op het feit dat er nog een scala aan *andere mogelijkheden* voor terroristen is om Westerse samenlevingen grote schade toe te brengen. Terroristische organisaties hebben de beschikking of kunnen relatief gemakkelijk beschikken over 'conventionele middelen', waaronder geavanceerde explosieven en toxische substanties. Dit doet de vraag rijzen waarom terroristen veel moeite zouden willen doen en tevens extra risico's zouden willen nemen om niet-conventionele wapens te verkrijgen en in te zetten. Met andere woorden, *het is onduidelijk wat het comparatieve voordeel van niet-conventionele wapens is*.<sup>16</sup>

Daarnaast wordt volgens sommige wetenschapslieden te veel aandacht besteed aan de bedreiging van RDD's – en aan terroristische aanslagen met massale-vernietigingswapens in het algemeen. Zo stelt Krause: '[t]he more

debate there is on how terrible all this might be, the more incentives will be created for terrorist groups to do what might be feared most.'<sup>17</sup> Ten slotte hebben beleidsmakers en experts gepoogd de bezorgdheid in de Amerikaanse samenleving te relativiseren door te benadrukken dat er tot nu toe geen enkele poging geregistreerd is tot gebruik van RDD's door terroristen. Het bewijsmateriaal voor concrete plannen van terroristische organisaties in die richting lijkt inderdaad erg mager.

### Conclusie

Of terroristische organisaties als het al-Qaeda-netwerk nu wel of niet in *Radiation Dispersal Devices* geïnteresseerd zijn, vaststaat dat vuile bommen, alleen al gelet op het feit dat ze te maken zijn, in die zin een 'reële' bedreiging vormen. Het gegeven dat deze wapens nog nooit zijn ingezet, doet daar niets aan af. Vanwege de potentieel desastreuze gevolgen voor samenleving en economie van een terroristische aanslag met RDD's, verdient deze, vooralsnog theoretische, bedreiging toch de volle aandacht van veiligheidsdiensten, ministeries en wetenschappelijke instellingen.

Uiteraard dienen debatten over terroristische aanslagen met vuile bommen en met grootschalige-vernietigingswapens in het algemeen niet te leiden tot ongefundeerde en onduidelijke alarmsignalen. De debatten moeten vooral bijdragen aan het scheppen van de juiste voorwaarden voor een weloverwogen en effectief anti-terrorismebeleid.<sup>18</sup> Dat er wat dat laatste betreft nog veel ruimte voor verbetering is, mag blijken uit het incident in Georgië. Deze case lijkt immers aan te geven dat het materiaal voor het maken van een vuile bom relatief eenvoudig in verkeerde handen kan vallen. In het bijzonder op het terrein van de controle op de voorraden radioactief materiaal zullen extra inspanningen derhalve geen overbodige luxe zijn. Hierbij moet men vooral, maar niet uitsluitend, de blik richten op de voormalige Sovjetunie. Internationale samenwerking is in dit kader tevens van groot belang. Ook moet men vooral, maar niet uitsluitend, oog hebben voor militaire voorraden. Zoals aangetoond in de studie van de *Federation of American Scientists* kan eveneens een vuile bom gefabriceerd met materiaal uit (Westerse) laboratoria of industriecomplexen desastreuze gevolgen hebben voor in het bijzonder de economie. Tegen deze achtergrond zijn extra preventieve inspanningen niet alleen geen overbodige luxe, maar tevens investeringen die zich bij elke onderschepping van diefstal of smokkel in veelvoud uitbetalen.

Of de poortjes in Rotterdam de beste denkbare investering zijn, is de vraag. Dat deze de zekerheid bieden dat er geen gesmokkeld nucleair materiaal zit tussen de meer dan 300 miljoen ton lading die Rotterdam per jaar verwerkt, valt te betwijfelen. Daarnaast kan men zich afvragen of de financiële middelen die voor detectie worden

ingezet, wellicht niet beter kunnen worden aangewend voor verbetering van de controle op de militaire en commerciële voorraden die de bron van de illegale handel vormen. ■

## Noten

- 1 ANP, 'Georgische politie vindt materiaal voor vuile bom', 16 juni 2003.
- 2 Voor meer informatie over beide dataverzamelingen zie: <<http://db.mipt.org/index.cfm>>.
- 3 M. van Leeuwen, *Crying Wolf? Assessing unconventional terrorism*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2000, blz. 8.
- 4 *Ibid.*
- 5 Tom Clancy, *The sum of all fears*, Londen: Harper Collins, 1991.
- 6 Worldatom, 'Tightening security of radioactive materials', zie <[www.iaea.or.at/worldatom](http://www.iaea.or.at/worldatom)>.
- 7 'IAEA Director Warns Of "Dirty Bomb" Risk', in: *Washington Post*, 12 maart 2003.
- 8 *Ibid.*
- 9 Voor een samenvatting van de hoorzitting, zie de *internetsite* van de *Russian American Nuclear Security Advisory Council*, <[www.ransac.org](http://www.ransac.org)>.
- 10 *Federation of American Scientists Public Interest Report*, vol. 55, nr. 2, 2002, 'Dirty bombs: response to a threat', zie <[www.fas.org/fas-pir/2002/v55n2](http://www.fas.org/fas-pir/2002/v55n2)>.
- 11 Voor meer informatie over een dergelijk scenario, zie het project op het gebied van RDD's van het *Center for Strategic and International*

*Studies*, <[www.csis.org/isp/dirtybomb/index.htm](http://www.csis.org/isp/dirtybomb/index.htm)>.

- 12 Ministerie van Financiën, 13 augustus 2003, persbericht nr. 191, 'Nederlands-Amerikaanse samenwerking op het gebied van technische apparatuur voor de detectie van nucleair materiaal.'
- 13 *Ibid.*
- 14 Zo werd in oktober 2002 in de Verenigde Staten een man gearresteerd op verdenking van het pogen te fabriceren en exploderen van een RDD, alsmede van banden met het al-Qaeda-netwerk. ('Americans claim to have found detailed instructions on how to make dirty bombs in al-Qaeda's caves'; persverklaring U.S. Secretary of Energy, Spencer Abraham, 13 november 2002).
- 15 Op de conferentie in Wenen in maart 2003 stelde het hoofd van de IAEA, Mohamed El-Baradei, dat vuile bommen minder effectief zijn dan eenvoudiger bereikbare wapens (Reuters, 11 maart 2003).
- 16 Vgl. Krause, 'The proliferation of weapons of mass destruction: the risks for Europe', in: Cornish, Van Ham, Krause (red.), *Europe and the challenge of proliferation*, Parijs: Institute for Security Studies, Western European Union, 1996, blz. 5-21, in het bijzonder blz. 20. Voor een vergelijkbare kosten-batenanalyse van terrorisme met massale vernietigingswapens zie Adam Dolnik en Anjali Bhattacharjee, 'Hamas: suicide bombings, rockets, or WMD?', in: *Terrorism and Political Violence*, vol. 14, no. 3, blz. 107-128.
- 17 Krause, a.w. noot 16, blz. 20.
- 18 Vgl. Van Leeuwen, a.w. noot 3, blz. 6.

## Over de auteur

DR E. BAKKER is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

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

# Agenda

**Activiteit** A World Fit For Children: Children and Youth in Development Studies and Policy (lezing van prof Ben White ter gelegenheid van de 51ste Dies Natalis, Institute of Social Studies)

**Plaats** Auditorium Institute of Social Studies (ISS), Kortenaerkade 12, Den Haag

**Organisator** ISS

**Kosten** onbekend

**Datum** 9 okt. (aanvang 16.00 uur)

**Aanmelding** ISS, Matty Klatter (email: [klatter@iss.nl](mailto:klatter@iss.nl) [voor 7 okt. a.s.]

**'New Minorities': Inclusion and Equality** (Internationale ronde-tafelconferentie, die zal worden geopend door Mr. Rolf Ekeus, Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden van de OVSE)

**Activiteit**

**Plaats** Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag

**Organisator** Nederlands Helsinki Comité (NHC) i.s.m. het kantoor van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden van de OVSE

**Kosten** gratis

**Datum** 20 okt. (13.00-17.00 uur)

**Aanmelding** NHC, Jeroen Bomers, Postbus 93132, 2509 AC Den Haag (fax: 070-3926550)

**Implementation of European Environmental Legislation: The Water Framework Directive and the Guidance Documents** (seminar)

**Activiteit**

**Plaats** European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht, Green Conference Room (1.45)

**Organisator** EIPA

**Kosten** 650 euro (incl. documentatie, twee lunches en een diner)

**Datum** 27-28 okt.

**Aanmelding** Ms. Araceli Barragan (tel. 043-3296325; email: [a.barragan@eipa-nl.com](mailto:a.barragan@eipa-nl.com))

**Activiteit** Ontwikkeling, hulp en samenwerking: zin en onzin (debat met Anneke Oosterhuis [HIVOS] en prof. Piet Emmer [Universiteit Leiden])

**Plaats** Tuinzaal Grand-Café De Burcht, Burgsteeg 14, Leiden-Centrum

**Organisator** Humanistisch Verbond, afdeling Leiden & Omstreken

**Kosten** gratis

**Datum** 6 nov. (aanvang 20.00 uur)

**Aanmelding** tel. 071-5315747

**Macht & recht** (symposium internationale rechtsorde, o.a. met medewerking van Jan Pronk, Bas de Gaay Fortman, Jozias van Aartsen, Camiel Eurlings, Bert Koenders en Farah Karimi)

**Activiteit**

**Plaats** Koningzaal, Artis, Amsterdam

**Organisator** Stichting Duurzame Solidariteit & Noord-Zuidnetwerk van GroenLinks

**Kosten** onbekend

**Datum** 15 nov. (13.00-17.00 uur)

**Aanmelding** Rutger Groot Wassink, Partijbureau GroenLinks (tel. 030-2399931; email: [rgrootwassink@groenlinks.nl](mailto:rgrootwassink@groenlinks.nl)) of Berend Verloren (tel. 071-5172188; email: [b.m.verloren@freeler.nl](mailto:b.m.verloren@freeler.nl))

# Oorlogsmoe Tsjetsjenië biedt Poetin kans op vrede

SICO VAN DER MEER

ALS HET AAN DE RUSSISCHE PRESIDENT POETIN ligt, is het bloedige conflict in Tsjetsjenië binnenkort verleden tijd. Een referendum en regionale verkiezingen worden gecombineerd met beloften tot demilitarisering, amnestie voor de rebellen en economische wederopbouw. Zullen Poetins inspanningen werkelijk vrede brengen?

Al bijna tien jaar woedt er, met een enkele onderbreking, een gruwelijke oorlog in Tsjetsjenië. Rusland probeert met alle mogelijke militaire middelen de rebellen te bestrijden, die onafhankelijkheid van deze Russische deelrepubliek nastreven. Al snel na het uitbreken van het conflict heeft het een uitzichtloos imago gekregen. Tsjetsjenië leek een permanente brandhaard geworden, waarvoor geen reële oplossingen voorhanden waren. Vrij onverwacht is er dit jaar toch beweging in het conflict gekomen. President Poetin begon serieus werk te maken van beëindiging van het geweld. Maar zal hem dat ook lukken?

## Bloedig verleden

Wie de oorlog in Tsjetsjenië wil begrijpen, moet ver terug in de geschiedenis. In feite voeren Russen en Tsjetsjenen al eeuwenlang strijd met elkaar. Het bloedvergieten begon met de Russische inlijving van het gebied in de achttiende eeuw. Het kostte tsaristisch Rusland twee lange oorlogen voordat het huidige Tsjetsjenië onder controle was: van 1785 tot 1791 en van 1824 tot 1859. Deze oorlogen hebben veel slachtoffers geëist en zijn in het collectief geheugen van de Tsjetsjenen nooit vergeten.

Ook onder sovjetgezag hebben de Tsjetsjenen zich nooit zomaar neergelegd bij de Russische overheersing. Opstanden kwamen geregeld voor.<sup>1</sup> Tijdens de Tweede Wereldoorlog was de broeiende vijandigheid van de Tsjetsjenen voor Stalin zelfs reden het merendeel van de bevolking te deporteren naar Centraal-Azië en Siberië. Meer dan 400.000 Tsjetsjenen werden van hun geboorte-

*Eind vorig jaar kwam er onverwacht beweging in het vastgeroeste conflict rond Tsjetsjenië. Poetins vredesplan krijgt met de verkiezingen van 5 oktober voor een nieuw Tsjetsjeens bestuur gestalte. Maar voor langdurige vrede is het van belang dat de economische wederopbouw van het compleet verwoeste land voortvarend ter hand wordt genomen.*

grond weggevoerd; bijna de helft van hen overleefde het transport niet eens. Eind jaren '50 mochten de Tsjetsjenen weliswaar terugkeren, maar de wonden zijn nog lang niet geheeld. De meeste oudere inwoners van Tsjetsjenië zijn er niet geboren.

De Tsjetsjeense bevolking heeft zich ook cultureel nooit helemaal naar de 'overheersers' gevoegd. Zelfs de communistische propaganda heeft niet kunnen verhinderen dat traditionele gebruiken en verbanden zijn blijven bestaan. Nog altijd is de Tsjetsjeense samenleving verdeeld in 'clans', een soort lokale stamverbanden, die meestal worden bestuurd door een raad van clan-oudsten. Loyaliteit aan de eigen clan en verdediging van de clan-er zijn er zeer belangrijk.

## Afscheidingsbeweging

Dat de Tsjetsjenen de Russische overheersing zelfs na twee eeuwen nog niet accepteerden, bleek in 1991. Toen de Sovjetunie uit elkaar begon te vallen, riep ook een groepje Tsjetsjeense nationalisten de onafhankelijkheid uit. Daarbij werd genegeerd dat de andere sovjetrepublieken die dat deden, ook binnen de Sovjetunie al 'zelfstandige' republieken waren, terwijl Tsjetsjenië slechts een kleine regio was binnen één ervan, namelijk de Russi-

sche Federatie. Dzjochar Doedajev, oud-generaal van de luchtmacht van de Sovjetunie, werd benoemd tot eerste 'president' van de onafhankelijke Tsjetsjeense republiek. Die onafhankelijkheidsverklaring werd echter door geen enkel land ter wereld erkend, en al helemaal niet door Rusland.

In eerste instantie stonden de meeste Tsjetsjenen wat afwachtend tegenover de afscheidingsbeweging van Doedajev en consorten. De reactie uit Moskou bracht daar echter snel verandering in. President Jeltsin reageerde bijzonder fel op de onafhankelijkheidsverklaring; hij riep de noodtoestand uit in Tsjetsjenië en stuurde zwaar-bewapende militairen om Doedajevs 'bewind' omver te werpen. Toen het Kremlin merkte dat deze harde aanpak de steun voor de onafhankelijkheidsstrijders onder de Tsjetsjenen slechts deed toenemen, werden de troepen overhaast weer teruggetrokken.

Vervolgens gebeurde er enkele jaren weinig. Jeltsin en zijn aanhangers hadden in Moskou hun handen vol aan het consolideren van hun macht, en lieten Tsjetsjenië even voor wat het was. In de opstandige deelrepubliek zelf braken intussen ook interne conflicten uit. Niet alleen ontstonden al snel politieke problemen langs clanscheidlijnen, maar ook bleek Doedajev een eigengereide dictator, wiens beleid vooral bepaald werd door persoonlijke belangen. De steun onder de bevolking brokkelde dan ook snel weer af, mede door de economische malaise waarmee de Tsjetsjenen zich geconfronteerd zagen. Van de Russische 'overheersers' kon veel gezegd worden, maar economische voorspoed hadden ze zeker gebracht. En die welvaart werd nu in rap tempo weer afgebroken door ruziemakende, incapabele Tsjetsjeense leiders.

### Eerste Tsjetsjeense Oorlog

Het echte bloedvergieten begon pas in 1994. Jeltsin had de zaken in Rusland aardig onder controle gekregen, en richtte zijn blik opnieuw op het opstandige deelrepubliekje in de Kaukasus. Daar was het intussen helemaal mis gegaan. Rivaliserende clans voerden strijd tegen Doedajevs bewind en tegen elkaar; criminaliteit was aan de orde van de dag. De chaos was ongekend, met tal van ontvoeringen, kapingen en moordpartijen. Wapen- en drugshandel bloeiden als nooit tevoren. Tsjetsjenië leek meer op een 'failed state' dan op de Russische deelrepubliek die het formeel nog altijd was.

In december 1994 besloot de Russische regering met een militaire interventie de chaos te beëindigen – de Eerste Tsjetsjeense Oorlog was een feit. Ondanks, of misschien wel dank zij, optimistische verwachtingen bij de Russische militaire top liep de interventie uit op een regelrechte ramp. De Russische strijdkrachten bleken absoluut niet in staat succesvol te opereren. Verouderd materieel, gebrek aan opleiding en motivatie bij de – veelal dienstplichtige – militairen en een onwerkbare

organisatiestructuur hadden een desastreus effect op de militaire actie. De commandanten op het slagveld grepen naar het laatste machtsmiddel dat ze nog hadden om een nederlaag te voorkomen: bruto geweld. Tienduizenden mensen werden gedood – niet alleen militairen, maar vooral ook onschuldige burgers. Schattingen van aantallen slachtoffers in deze Eerste Tsjetsjeense Oorlog lopen ver uiteen, maar een redelijk gematigde versie gaat uit van 7.500 Russische militairen, 4.000 Tsjetsjeense strijders en 35.000 Tsjetsjeense burgers.<sup>2</sup>

In feite werd met het brute optreden van de Russen de deur naar een oplossing van de Tsjetsjeense kwestie hardhandig dichtgegooid. De meeste Tsjetsjenen hadden inmiddels een afkeer van hun onafhankelijkheidsbewind gekregen, maar na het barbaarse Russische geweld sloten ze de rijen. Een normale terugkeer naar Russische heerschappij werd aldus door de Russen zelf onmogelijk gemaakt. Het was dan ook opmerkelijk dat er, twee-een-half jaar na het begin van de militaire interventie, toch een vredesakkoord kon worden gesloten.

### Informeel onafhankelijkheid

Het was Rusland zelf dat in 1996 onderhandelingen begon om de strijd te staken. De wens de militaire actie te beëindigen was niet alleen een reactie op bloedige gijzelsacties die Tsjetsjeense guerrilla's uitvoerden op Russisch grondgebied, maar werd vooral ingegeven door de publieke opinie in Rusland: een steeds groter deel van de bevolking morde over de grote aantallen dienstplichtige zonen die hun leven moesten geven in een oneindig lijkende strijd. Oud-generaal en voormalig presidentskandidaat Alexander Lebed bracht een vredesakkoord tot stand: de Russische troepen werden teruggetrokken, er werd een voorlopige Tsjetsjeense regering gevormd en een besluit over de politieke status van het gebied werd simpelweg uitgesteld tot 2001. Officieel bleef Tsjetsjenië dus deel uitmaken van de Russische Federatie, maar in de praktijk kreeg het een soort tijdelijke onafhankelijkheid.

In de Russische politiek verdween Tsjetsjenië vervolgens weer even uit de belangstelling. Maar in de afvallige deelrepubliek zelf brak, meer nog dan vóór de oorlog, anarchie uit. De voorlopige regering werd geleid door de gematigde president Aslan Maschadov (Doedajev was in 1996 door de Russen geliquideerd), maar zij werd voortdurend tegengewerkt door radicale 'commandanten' die met hun privé-legertjes kleinere gebieden binnen Tsjetsjenië beheersten. Bovendien was het compleet platgebombardeerde gebied er economisch rampzalig aan toe: van de mannelijke bevolking alleen al was 80 tot 90% werkloos. Nog meer dan vóór de oorlog nam de criminaliteit een hoge vlucht. De florerende ontvoeringsbusiness leidde in ieder geval af en toe nog tot wat buitenlandse media-aandacht voor Tsjetsjenië. De complete wetteloosheid deed de meeste Tsjetsjeense burgers overigens terug-

verlangen naar de 'goede oude tijd' van de Sovjetunie.

### Tweede Tsjetsjeense Oorlog

Erg lang hield de vrede geen stand: eind 1999 begon de Tweede Tsjetsjeense Oorlog al. De aanleiding was tweeledig. Ten eerste viel een groep (van hooguit 1.200) moslimfundamentalisten vanuit Tsjetsjenië binnen in Dagestan, een aangrenzende Russische deelrepubliek, en riep enkele bergdorpjes uit tot onafhankelijke moslimstaat. De extremisten, bestaande uit Tsjetsjenen, Dagestani en Arabische militanten, werden al snel verdreven, maar Rusland werd eraan herinnerd welk gevaar Tsjetsjenië voor de stabiliteit aan zijn zuidgrenzen vormde. De actie van de moslimextremisten kon in Tsjetsjenië zelf overigens ook geenszins op sympathie rekenen.

De tweede, nog directere aanleiding van de hernieuwde oorlog is nog altijd een raadsel. In september 1999 werden in Rusland drie bomaanslagen op flatgebouwen gepleegd, waarbij zo'n 300 bewoners de dood vonden. Direct wezen de Russische autoriteiten 'Tsjetsjeense terroristen' als daders aan. Bewijs hiervoor is echter nooit gevonden. Integendeel, er zijn vooral aanwijzingen gevonden dat de Russische geheime dienst er zelf achter zat.<sup>3</sup> Voor de net aangetreden premier Poetin – een ex-KGB-agent die tot dan toe totaal onbekend was – kwamen deze aanslagen op een zeer geschikt moment. Hij was zojuist door het Kremlin 'in de markt gezet' als opvolger van president Jeltsin, en kon nu laten zien dat hij de 'sterke man' was die Rusland nodig zou hebben.

Opnieuw vielen Russische troepen Tsjetsjenië binnen. Met de vorige nederlaag nog in herinnering pakte de krijgsmacht de zaken nu wel gedisciplineerder aan. Zo'n 100.000 militairen (het aantal Tsjetsjeense krijgers werd geschat op ongeveer 3.000) rukten zeer voorzichtig op in de richting van de hoofdstad Grozny. Alle burgers die eruit zagen alsof ze een geweer zouden kunnen vasthouden, werden opgepakt en in zg. 'filtratiekampen' gedetineerd. Grozny – of wat daar na de eerdere oorlog nog van over was – werd nu werkelijk met de grond gelijk gemaakt. Daarbij werden waarschijnlijk zelfs vacuümbommen ingezet, waarvan het gebruik in civiel bewoonde gebieden bij de Conventie van Genève is verboden wegens de gruwelijke werking ervan.<sup>4</sup>

### Voortmodderen

Uiteindelijk gelukte het de Russen in 2000 Tsjetsjenië helemaal onder controle te krijgen. Althans, controle is wat dat betreft een rekbaar begrip. De overgebleven rebellen trokken zich namelijk terug in de bergen en gingen door met verrassingsaanvallen en bomaanslagen, met de bedoeling de Russische bezetting zo kostbaar mogelijk te maken. En zo modderde het de afgelopen jaren voort. In feite is de Tweede Tsjetsjeense Oorlog nog altijd

aan de gang. Er is immers nooit een vredesverdrag gesloten tussen de strijdende partijen, zoals wél gebeurde na de Eerste Tsjetsjeense Oorlog.

Van grootschalige oorlogshandelingen is echter geen sprake meer. Russische bezettingstroepen kammen nog wel voortdurend gebieden, dorpjes en stadjes uit op zoek naar 'terroristen', en nog steeds vallen er doden bij aanvallen of aanslagen door Tsjetsjeense strijders. Ook blijft er sprake van mensenrechtenschendingen, vooral begaan door Russische militairen. De soldaten, die hun soldij niet altijd op tijd ontvangen en op pad moeten met zwaar verouderd materieel en slechte rantsoenen, zijn niet bepaald gemotiveerd te sneuvelen voor het politieke ideaal Tsjetsjenië weer onder Russisch gezag te krijgen. Door hun frustraties willen er nog wel eens moord- en plunderpartijen plaatsvinden. Ook in de 'filtratiekampen', waar nog altijd burgers onder erbarmelijke omstandigheden worden vastgehouden, vinden stelselmatig mensenrechtenschendingen plaats. Velen verdwijnen voor altijd na te zijn opgepakt. Overigens betonen de Tsjetsjeense strijders evenzeer weinig respect voor mensenrechten. Ook zij begaan met grote regelmaat wreedheden – tegen zowel Russische militairen als tegen burgers.

Langzamerhand stabiliseerde de situatie zich. De Russen hadden als doel in ieder geval de belangrijkste delen van Tsjetsjenië (het laagland) in handen te houden. In de bergen, waar de verspreide groepjes strijders zich schuilhouden, waagden de Russen zich liever niet. Ze leken zich er min of meer bij te hebben neergelegd dat ze de ontoegankelijke bergen niet op korte termijn van opstandelingen konden zuiveren. De situatie was dus met recht uitzichtloos te noemen: het wederzijds geweld bleef op kleine schaal voortduren, van wederopbouw van het gebied was geen sprake, en voor de honderdduizenden vluchtelingen in de omringende regio bleef terugkeer onmogelijk.

### Status quo

Tot voor kort leek de kwestie-Tsjetsjenië onoplosbaar. Er was een *status quo* die door geen der strijdende partijen doorbroken kon worden, omdat beide volhardend vasthielden aan hun eigen standpunten. De Russen zagen geen andere oplossing dan het gebied weer tot een 'gewone' regio binnen de Russische Federatie te maken. Niet alleen omdat dat vanuit historisch oogpunt vanzelfsprekend zou zijn, maar ook om te voorkomen dat allerlei andere gebiedjes zich van Rusland zouden afscheiden, met Tsjetsjenië als precedent. Bovendien zat Rusland niet te wachten op instabiliteit aan zijn zuidgrenzen in de Kaukasus. Met instabiele landen als Georgië, Armenië en Azerbaidzjan is er al onrust genoeg in het strategisch gebied vol olievoorraden en -pijpleidingen. De laatste jaren hielden de Russen de *status quo* min of meer opzettelijk in stand. Zij hoopten dat de opstandelingen vanzelf

uitgeput zouden raken in de ongelijke strijd, zodat de onafhankelijkheidsbeweging zou uitdoven en Tsjetsjenië weer een normale deelrepubliek zou kunnen worden.<sup>5</sup>

Voor de Tsjetsjenen was terugkeer onder Russisch gezag echter ondenkbaar. Hoewel het aanvankelijke onafhankelijkheidsstreven slechts het initiatief van een kleine groep was, heeft het optreden van de Russen in de twee oorlogen zoveel leed en haat gebracht, dat weinig Tsjetsjenen de Russen nog als machthebbers wilden accepteren. Terwijl de ouderen zich hun jeugd in hun ballingsoord buiten Tsjetsjenië nog kunnen herinneren, is in de jaren '90 een generatie opgegroeid die niets anders kent dan bloedige strijd in een desolaat, kapotgeschoten land zonder (legale) toekomstmogelijkheden. Men kan de jongeren nauwelijks verwijten dat ze haatdragend zijn tegenover de Russen. Desondanks smacht de overgrote meerderheid van de bevolking naar vrede en een normaal bestaan. Met heimwee wordt teruggedacht aan de laatste decennia van de Sovjetunie, toen Tsjetsjenië een relatief welvarend gebied was – zeker in vergelijking met de huidige situatie.

### Op weg naar vrede?

Eind 2002 kwam er onverwacht beweging in het vastgeroeste conflict. Nadat Tsjetsjeense rebellen een brutale gijzelingsactie in een Moskous theater hadden uitgevoerd – waarbij de Russische bevrijdingsactie 167 doden kostte – zag president Poetin blijkbaar in dat de uitputtingsstrategie nog weinig succesvol was. Hij gooide het over een andere boeg en presenteerde een vredesplan. Om te beginnen zou de Tsjetsjeense bevolking via een referendum moeten instemmen met een nieuwe grondwet voor de deelrepubliek. Daarmee zou Tsjetsjenië een tamelijk vérgaande vorm van autonomie binnen de Russische Federatie verwerven. Tegelijk deed Poetin beloften voor demilitarisering, economische wederopbouw en amnestie voor een deel van de opstandelingen. Het referendum, dat op 23 maart jl. werd gehouden, verliep overigens bepaald niet democratisch en leverde dan ook 95% 'ja-stemmen' op.<sup>6</sup> Verkiezingen voor een nieuw Tsjetsjeens bestuur werden aangekondigd (deze worden op 5 oktober a.s. gehouden), te zamen met de belofte dat de Russische militairen dan geleidelijk zullen worden vervangen door politie-eenheden ter handhaving van de orde.

Hoewel de uitslag van het referendum zonder twijfel doorgestoken kaart was, lijkt een groot deel van de Tsjetsjeense bevolking wél achter Poetins vredesplannen te staan – al heeft men er nauwelijks vertrouwen in dat hij zijn beloften zal waarmaken. De meeste burgers zijn oorlogsmoe; ze zullen vrijwel iedere vorm van vrede toejuichen, ook als die vrede door de Russische 'overheerser' wordt gedictieerd. En een dictaat is het, want Rusland voert geen onderhandelingen meer met de opstandelingen. Dat zou overigens ook moeilijk gaan, omdat de

rebellensbeweging is uiteengevallen in allerlei kleine groepen, die ook elkaar het leven zuur maken. De opstandelingen hebben geen centrale leiders meer – de Tsjetsjeense 'president' Maschadov wordt door niemand serieus genomen.

Het zal geen verrassing zijn dat de rebellen Poetins vredesplan niet accepteren. In de afgelopen maanden hebben zij het aantal aanslagen juist opgevoerd, waarbij opvalt dat het meer en meer om zelfmoordaanslagen door jonge vrouwen gaat, en ze steeds vaker gericht zijn op burgerdoelen en doelen buiten Tsjetsjenië. De aard van de aanslagen doet denken aan de tactiek die vooral onder moslimextremisten in het Midden-Oosten gebruikelijk is, en dat is ook niet zo gek: de rebellen zijn door de jaren heen steeds meer in moslimfundamentalistisch vaarwater terecht gekomen. En daarmee is ook de aard van het conflict de laatste tijd veranderd – hetgeen Poetins vredesopgingen zowel kan bemoeilijken als vergemakkelijken.

### Moslimextremisme

Tsjetsjenië wordt steeds vaker betiteld als een broeinest van moslimfundamentalisme, maar in werkelijkheid ligt dat genuanceerder. Tsjetsjenen zijn over het algemeen inderdaad moslim, maar niet extremistisch. Religie heeft ook nooit een allesbepalende rol gespeeld binnen de Tsjetsjeense cultuur. Wél is de islam altijd een factor geweest die het in clans verdeelde volk verbond. Juist in tijden van verzet tegen de Russische overheerser hebben machthebbers de gemeenschappelijke godsdienst gebruikt als politiek middel om eensgezindheid te creëren. Dat was al zo in de achttiende en negentiende eeuw, en ook Doedajev en zijn mede-nationalisten grepen begin jaren '90 naar dit beproefde middel. Zij maakten weliswaar gebruik van islamitische retoriek, maar hadden zeker geen islamitische staat op het oog. Doedajev was waarschijnlijk zelfs atheïst.<sup>7</sup>

Wat Doedajev en consorten echter niet hadden voorzien, was dat de islamitische retoriek een eigen leven ging leiden. Een kleine minderheid van wérkelijke moslimfundamentalisten ging ermee aan de haal, waarmee de retoriek veranderde van loze taal in concrete doelstellingen. Naarmate de ontevredenheid over Doedajevs beleid groeide, kregen de islamisten politiek gezien vaste grond onder de voeten. In 1997 kreeg Tsjetsjenië zelfs een op de sjari'a gebaseerde 'grondwet', zoals in Afghanistan onder de Taliban. Voor een dergelijk extremisme is onder de bevolking echter nooit enig draagvlak geweest. Aangezien vrijwel niemand de islamitische wetten naleefde, is de 'machtsgreep' van de islamisten mede de oorzaak geweest van de totale anarchie die na de Eerste Tsjetsjeense Oorlog uitbrak.<sup>8</sup>

Naarmate de dramatische toestand van de bevolking voortduurde, groeide de aanhang van de moslimfunda-



mentalisten echter wel gestaag; armoede en onvrede zijn vaker de katalysator van religieus fanatisme gebleken. Het zijn echter vooral de verspreide groepjes strijders in de Tsjetsjeense bergen die de radicale islam zijn gaan aanhangen, vooral door de vele steun die zij uit moslim-extremistische hoek hebben gekregen. De Tsjetsjeense rebellen zijn in de loop der jaren steeds meer onder invloed gekomen van financiers en wapenleveranciers uit landen als Saoedi-Arabië, Pakistan en Jordanië. Ook zijn veel moslimextremistische strijders uit dergelijke landen naar Tsjetsjenië afgereisd om hun 'geloofsgenoten' te helpen. Onder de Tsjetsjeense rebellen treft men dan ook veel buitenlanders aan, net als tijdens de recente oorlogen in Afghanistan en Irak. Aldus is het ideaal van een onafhankelijk Tsjetsjenië steeds meer vervangen door dat van een islamitische heilstaat.

Het vinden van een compromis met dergelijke extremisten lijkt voor Poetin vrijwel onmogelijk. Zelfs al weet hij het Tsjetsjeense conflict op hoofdlijnen te beëindigen, dan nog zullen de strijdgroepjes doorgaan met hun gewelddadigheden. Anderzijds kan Poetin ook profijt trekken uit deze ontwikkeling. Want de rebellen hebben zich met hun moslimfundamentalisme en hun vele buitenlandse hulpjes steeds meer vervreemd van de Tsjetsjeense bevolking. Het gesloten front van Tsjetsjenen zou daardoor best eens uiteen kunnen vallen zodra Poetins vredesplannen serieus blijken te zijn. Nu de rebellen steeds meer op moslimextremistische terroristen à la al-Qaeda gaan lijken, kan Poetin bovendien meer buitenlandse steun verwachten, terwijl hij tot nu toe – terecht – vrijwel uitsluitend kritiek op zijn Tsjetsjenië-beleid kreeg.

### Oplossing nabij?

Of Poetins pogingen het slepende Tsjetsjeense conflict te beëindigen succesvol zullen zijn, is zeer de vraag. Het betreft een ingewikkeld conflict met een eeuwenlange voorgeschiedenis. De oorlogsmoedigheid van de Tsjetsjeense bevolking en de vervreemding die is ontstaan tussen de onafhankelijkheidsstrijders en de burgers, kunnen er echter toe leiden dat vredesinitiatieven slagen. Ook na een eventuele vredesregeling zullen echter guerrilla-activiteiten blijven plaatsvinden, simpelweg omdat veel van de versplinterde rebellengroepjes de strijd niet zullen opgeven.

Voor langdurige vrede is het vooral van groot belang dat de economische wederopbouw van het compleet vernietigde Tsjetsjenië voortvarend ter hand wordt genomen. Zonder toekomstperspectief kan de deelrepubliek niet stabiel worden. Rusland ontbeert voor die wederopbouw echter de middelen; zodra de stabiliteit is teruggekeerd in het gebied, lijkt daar dan ook een belangrijke rol voor het Westen weggelegd. Voor Westerse bemoeienis zou het zonder meer al hoog tijd worden. De internationale gemeenschap heeft zich de afgelopen jaren met

nadruk afzijdig gehouden van de gebeurtenissen in Tsjetsjenië. Weliswaar werd er met enige regelmaat harde taal geuit aan het adres van Rusland, omdat dat land wel heel rigoreus mensenrechten aan de laars lapte, maar aan die kritiek zijn nooit werkelijke consequenties verbonden. Men leek zich min of meer neer te leggen bij het weerwoord van Moskou dat het een 'interne aangelegenheid' van Rusland betrof. De organisatie die zich, op politiek niveau, misschien wel het meest actief met het conflict heeft beziggehouden, de OVSE, kon maart jl. nog zonder al te veel internationaal commentaar door Rusland worden weggestuurd uit Tsjetsjenië.<sup>9</sup> Mocht er op termijn metterdaad een vorm van vrede worden bereikt, dan kan het Westen het jarenlange 'wegkijken' wellicht goedmaken door de noodzakelijke hulp bij de wederopbouw te bieden – als we ervan uitgaan dat Rusland dergelijke hulp niet afwijst vanwege het 'interne karakter' van de operatie.

Er moeten nog veel hindernissen genomen worden, waarbij één vraag niet mag worden vergeten: zijn Poetins vredespogingen gemeend, of is het slechts een truc om de Tsjetsjeense zaak geen struikelblok te laten vormen voor zijn herverkiezing? Poetin heeft immers weinig terechtgebracht van zijn vorige verkiezingsbelofte, om voor eens en altijd af te rekenen met de 'Tsjetsjeense bandieten'. ■

### Noten

- 1 Anatol Lieven, *Chechnya. Tombstone of Russian power*, New Haven/Londen, 1999, blz. 304.
- 2 Brian Glyn Williams, 'The Russo-Chechen War. A threat to stability in the Middle East and Eurasia?', in: *Middle East Policy* 8 (2001), nr. 1, blz. 128-148, in het bijzonder. blz. 131.
- 3 De voormalige Kremlin-vertrouweling Boris Berezovski toonde vorig jaar nog documenten waaruit zou blijken dat de geheime dienst de aanslagen pleegde. Zie Bart Rijs, 'Afvallige roverkapitalist opent aanval op Poetin', in: *de Volkskrant*, 6 februari 2002.
- 4 Williams, a.w. noot 2, blz. 139.
- 5 Anatol Lieven, 'Moscow takes the gloves off', in: *Newsweek International*, 11 november 2002.
- 6 René Does, 'Tsjetsjenië hield referendum', in: *Prospekt* 11 (2003), nr. 2, blz. 2-3.
- 7 Aleksei Malashenko, 'The glitter and poverty of Chechen islam', in: Gennady Chufirin (red.), *The security of the Caspian Sea region*, Stockholm/Oxford, 2001, blz. 295-310, in het bijzonder. blz. 299.
- 8 Yaacov Ro'i, *Islam in the CIS. A threat to stability?*, Londen, 2001, blz. 36-39.
- 9 Edwin Bakker & Bert Bomert, *The OSCE and the Netherlands as Chairman-in-Office*, Den Haag, 2003, blz. 29.

Over de auteur

SICO VAN DER MEER is als historicus verbonden aan de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht in Den Haag.

# Nederland - geval apart?

S. ROZEMOND

DE OPSTELLEN IN DEZE BUNDEL – OVER extern beleid van Nederland in de vorige eeuw op economisch, militair, rechtschepend en humanitair gebied – zijn merendeels gedegen van aard. Keerzijde is dat de argeloze lezer dan verwacht dat de hele rest ook wel zal kloppen. In feite wordt hij evenwel terloops vergast op een paar taaie legenden. Die bevreemden hier des te meer nu het telkens gaat om zaken waaromtrent de betrokken auteur bij de collega's die voor de redactie of voor een ander hoofdstuk tekenen, had kunnen leren hoe de vork in de steel zit. Van een meerwaarde van groepswork is ditmaal weinig te merken. Een paar voorbeelden.

Naar aanleiding van Nieuw-Guinea duikt wederom het sprookje op als zou minister Luns van buitenlandse zaken een steunbetuiging van de kant van zijn Amerikaanse ambtgenoot Dulles uit de duim hebben gezogen (blz. 169-170). Nu beschikken we al sinds 1977, uit memoires van oud-ambassadeur De Beus,<sup>1</sup> over de letterlijke tekst van Dulles' belofte (kortweg: logistieke en andere krachtige steun, zoals ook elders vertoond). Die tekst komt nadien in tal van publikaties voor, ook in het proefschrift van P. de Geus, dat nota bene verderop door een andere auteur als 'belangrijke studie' ter lezing wordt aanbevolen. Trouwens Hellema, lid van het redactietrio, heeft zelf, in zijn standaardwerk over de Nederlandse buitenlandse politiek,<sup>2</sup> deze misvatting al helpen rechtzetten.

Iets soortgelijks doet zich voor

waar we lezen dat, in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht, de Nederlandse regering uit koers raakte toen staatssecretaris Dankert een 'federaal' ontwerp, mede voor Europese samenwerking in de buitenlandse politiek, doordreef (blz. 139; 142). Nu was die tekst niet supranationaal dan het Luxemburgse voorontwerp, en al helemaal niet wat betreft de buitenlandse politiek, zoals ook Hellema in zijn werk heeft opgemerkt (blz. 357). Bovendien ging niet de staatssecretaris maar de minister over de paragrafen inzake buitenlandse politiek. En op dat terrein waren Frankrijk en Duitsland zelfs meer geporteerd voor besluitvorming bij meerderheid dan Den Haag en vonden zij het Nederlandse ontwerp juist 'te mager'.<sup>3</sup> Het zicht is vertroebeld doordat menigeen opeens het woord 'communautair' door elkaar ging gebruiken in twee verschillende betekenissen, namelijk enerzijds als bijvoeglijk naamwoord bij Gemeenschap met haar veelheid aan procedures, anderzijds als speciaal duidend op een hoofdrol voor haar supranationale organen.<sup>4</sup> Men kan zich afvragen of destijds de loze term 'Europese Politieke Unie' geen manoeuvre was om de aandacht af te leiden van de veel vérestrekkender lancering van een kale muntunie. Dat Nederland toen toch bot ving met een heldere verdragsstructuur, die nu, twaalf jaar later, algemeen

Bob de Graaff, Duco Hellema, Bert van der Zwan (red.): *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw.*

*Amsterdam: Boom, 2003; 200 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-5352-885-7*

aanvaard wordt, valt bovenal te wijten aan premier Lubbers, die het onderwerp niet tijdig in de minister-raad had geagendeerd, waardoor een indruk kon ontstaan van diplomatieke overrompeling, en die evenmin voeling hield met kanselier Kohl, omdat met deze zijn verstandhouding nodeloos was belast.<sup>5</sup>

De bundel vormt, zo kondigt een 'Ten Geleide' aan, de start van een reeks. Laten we hopen dat de redacteurs en auteurs voortaan gelegenheid zullen vinden elkaar eerst bij te praten. Opiniëpagina's van dagbladen bieden naar hun aard dikwijls een kringloop van uit den treure doorgeprikte en onbekommerd herhaalde beweringen; laten dan althans academische publikaties naar cumulatie streven. Daarnaast zijn er gelukkig thema's waar verscheidene bijdragen elkaar aanvullen en die het denken wel degelijk verder helpen.

Extern beleid krijgt reliëf door vergelijking tussen tijdperken per land of tussen landen per tijdperk. In deze bundel staat de eerste, overwegend nationale benadering voorop. Deze aanpak is in elk geval behulpzaam als tegenwicht tegen een overdreven geloof in historische constanten. Zelf heb ik die continuïteit in het geval van Nederland altijd

sterk gerelativeerd. (Van der Harst meent dat dit inzicht bij mij pas laat is gerijpt [blz. 148]. Hij ziet evenwel, citerend uit een boekje van mijn hand van 1998, voorbij aan een voetnoot die aangaf dat de desbetreffende paragrafen ontleend waren aan mijn Rotterdamse oratie uit 1983.) Ten aanzien van de bevordering van een internationale rechtsorde hebben Malcontent en Baudet het terecht over een traditie die 'voor een belangrijk deel niet bestaat' (blz. 99). Deze auteurs signaleren een richtingstrijd tussen degenen die Nederland primair zien als aangedreven door rechtsgevoel en anderen die het houden op opportunisme. Ze kiezen hierin een middenpositie, omdat selectief moralisme en selectief legalisme eveneens gedaanten van opportunisme zijn, en misschien, zo kunnen we toevoegen, wel de meest tergende.

### Idealisme

Intussen komt in diverse bijdragen naar voren dat het idealisme sinds 1963 is toegenomen, eerst vooral declaratoir, naderhand ook metterdaad via hulp, vredesoperaties, humanitaire interventie en huisvesting van strafhoven. Ter verklaring voor die kentering veertig jaar geleden komen, verspreid over de hoofdstukken, tal van factoren aan de orde:

- 1 Na de overdracht van Nieuw-Guinea hoefde men onfrisse regimes niet langer voor diplomatieke steun naar de ogen te zien;
- 2 Toenemende welvaart schiep ruimte voor postmateriële waarden;
- 3 De ontzuiling vergde nieuwe punten ter electorale profilering, waartoe het verbale deel van de buitenlandse politiek gratis kansen bood;
- 4 Missie en zending drukten meer en meer hun stempel op de kerkelijke boodschap;
- 5 Het hameren op mensenrechten werd een probaat middel om het

communisme in Oost-Europa in gebreke te stellen;

- 6 De regering-Kennedy had het vertrouwen in de maakbaarheid van mondiale voorspoed gevoed;
- 7 Het leed ver van huis werd zichtbaar via de televisie; en
- 8 Ten slotte werd graag aan Nederland weer een rol op het internationale toneel toegedacht, ditmaal als gidslid – naar het woord van Bas de Gaay Fortman.

Op het terrein van de ontwikkelingshulp leidde meer bilateralisme tijdens het kabinet-Den Uyl ook tot meer interventionisme, waarbij kwajlijke regimes in de Derde Wereld werden toegesproken, zoals weleer Multatuli's Hoofden van Lebak, een parallel die J.J.P. de Jong trekt in zijn mooie opstel over hulpverlening en haar koloniale prefiguratie. Het welslagen in Europa van het Marshallplan had de illusie gewekt dat het kunststuk van snelle groei ook mogelijk was in landen zonder vergelijkbare bestuurlijke en civiele structuren (een illusie die overigens Bolkestein al in de jaren '70 via de krant bestreed). En er was verzet tegen een strenge evaluatie van de hulp, bij menigeen uit moralisme, bij anderen vanwege de wedijver met het communisme om volgelingen in jonge staten. Dat niet het interventionisme, maar wel het bilateralisme was aangevuurd vanuit het bedrijfsleven, zoals Hellema in diens boek (blz. 244) stelt, komt in deze bundel niet tot uiting.

### Rechtsorde

Waarom moeten we denken bij bevordering van een internationale rechtsorde? Voor Malcontent en Baudet betekent dit het werken aan regelgeving en toezicht, en daarnaast het ijveren voor een rechtvaardiger wereld. Kennelijk denken zij daarbij meer aan wereldomspannende constructies dan aan de veel ingrijpender Europese integratie. Maar ook dan nog valt op dat ze legalisme steeds opvatten als een vorm van

idealisme. Is dit terecht? Een Pennsylvaniaanse studie over de Belgische buitenlandse politiek noemde ooit als belangrijkste trek, ook bij de zuidoeren, hun legalisme, maar voegde daaraan toe dat voor een realistische, doch kleine en kwetsbare mogendheid er vaak niet veel anders op zit.<sup>6</sup> Hier zouden we scherper onderscheid moeten maken tussen: assertief waar het gaat om aanspraken, stipt bij de nakoming van plichten in de hoop op welwillende wederdienst, en genegen tot inspanningen ver buiten de landsgrenzen, losgezongen van het nationale belang.

Intussen leidt realisme van de een en legalisme van de ander niet zelden tot eenzelfde uitkomst, namelijk niets doen. Had het aan het NIOD gelegen, dan was geen bataljon naar Srebrenica uitgezonden, hoewel alles was gelopen volgens het VN-boekje. Had het gros van onze columnisten het dit jaar voor het zeggen gehad dan was Saddam Hoessein ongemoeid gelaten en van sancties ontheven, ditmaal omdat de VN-Veiligheidsraad nog niet zijn bemoeienis had afgerond. (Ter vergelijking: bij Kennedy's blokkade van Cuba zette alleen *NRC Handelsblad* 'volkenrechtelijke kanttekeningen' bij het eigenmachtig optreden.<sup>7</sup>)

### Economie

Klemann belicht in zijn bijdrage over Nederland als handelsland hoe verweven de perikelen rond veiligheid en commercie waren totdat internationale verdragen (NAVO, GATT, EEG) daarvan kwamen verlossen. Dit besef is altijd nuttig, gezien het ook in deze bundel af en toe opduikend onderscheid tussen zogenaamde *high* en *low politics*, ruim dertig jaar terug klakkeloos uit de Verenigde Staten overgenomen, maar juist voor de Nederlandse geschiedenis zelden bruikbaar. Klemann kwantificeert nog eens het aandeel van de internationale markt in de economie van België en Neder-

land als een veelvoud afgezet tegen het Amerikaanse (blz. 106). Door een Nederlandse voorliefde zich te vergelijken met grote mogendheden blijft buiten beeld dat zogenaamde eigenaardigheden, tot een troebele vergadercultuur aan toe, veelal eigen zijn aan kleine democratieën als zodanig (blz. 120).

Wel heeft elders Van der Harst natuurlijk gelijk dat Den Haag internationale kaders voor economie en politiek trachtte te scheiden, voor het ene mikkend op Europese en voor het andere op Atlantische integratie. Hij stelt ook terecht dat, na de val van de Muur, Nederland enkele jaren wat minder eenzijdig nadruk ging leggen op die Atlantische band. Ik zie hier evenwel geen afwijking in van de oude lijn. Ten eerste kan, als gezegd, het ontwerp voor 'Maastricht' niet als bewijs hier toe dienen. Bovendien echter merkt de auteur al op dat de Verenigde Staten zelf toen meer afstand leken te gaan nemen tot het oude continent. Welnu, al vanaf het begin werden de Gemeenschappen door een groot deel van het politieke spectrum beschouwd als een reserve voor het geval Amerika zich van Europa zou gaan afwenden. Politieke samenwerking in Europees verband tegenwerken was geen geloofsartikel, wat alleen al hieruit blijkt dat, aldus ook Van der Harst, Nederland in 1973 snel inbond toen het met een zelfstandige koers economisch in de mangel raakte van een Arabisch olie-embargo. Wat is dan hoog, en wat laag? Niettemin beschrijft hij treffend hoe de consensus van wel-er over het Europebeleid tegen het einde van de eeuw uiteenspatte, met intellectuele pleidooien variërend van een toontje lager zingen tot een toontje hoger.

## Veiligheid

Klinkert en Teitler bieden een knap overzicht van het Nederlandse defensiebeleid en de achterliggende zorgen. Alleen klinkt hun weergave

van motieven bij grote bondgenoten in de jaren '60 en '70 ongerijmd. Wenste De Gaulle een eigen kernmacht omdat hij de NAVO 'te klein' achtte? Vreesde Parijs van een sterkere nadruk op conventionele oorlogvoering 'verlaging van de atoomdrempel'? Keerde de Bondsrepubliek zich tegen een NAVO-kernvloot van oppervlakteschepen om niet aldus de Amerikaanse garantie 'voor een Franse te ruilen'? (blz. 28-30).

In een andere bijdrage lezen we over een Europese Veiligheidsconferentie dat Luns in zijn nadagen als minister pas 'uiteindelijk' het verzet ertegen opgaf (blz. 87). Dit wekt een verkeerd beeld, al uitte de bewindsman zijn positieve geluiden vooral tegenover de pers, zulks tot lichte wanhoop bij de bondgenoten, maar tot voldoening van de Russische *Prawda*. Het was al begonnen in maart 1968, toen de bewindsman verklaarde: 'Ik vind de voortgang die in dit opzicht is geboekt bijzonder belangrijk. Ik begin in dit idee van een veiligheidsconferentie echt enig licht te zien.'<sup>8</sup> Reden voor Luns om ook na de inval in Tsjechoslowakije euforisch voor de muziek uit te lopen was dat hij er schoon genoeg van kreeg binnenslands steeds zijn Belgische ambtgenoot Pierre Harmel als toonbeeld voorgehouden te krijgen. (Deze had zich een reputatie laten aanleunen als *auctor intellectualis* van een zogeheten Harmel-rapport over ontspanningspolitiek, dat in werkelijkheid was opgesteld door een vijftal onafhankelijke deskundigen, onder wie de Belg Paul-Henri Spaak en de Nederlander C.L. Patijn.)

En nu we het toch weer over Luns hebben: de gesignaleerde 'vaak moeizame persoonlijke verstandhouding' tussen Fransen en Nederlanders tijdens Europese onderhandelingen van de jaren '60 (blz. 136) ging zeker niet op voor zijn langdurige betrekkingen met ambtgenoot Couve de Murville.

Kortom: gaarne ter lezing aanbevolen, behalve aan wie gewend

mocht zijn al wat gedrukt staat voor zoete koek te slikken.

## Noten

- 1 J.G. de Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, Rotterdam, 1977, blz. 275.
- 2 *Neutraliteit & Vrijhandel*, Utrecht, 2001, blz. 206.
- 3 Van den Broek, *Handelingen TK UCV 38*, 18 mei 1992, blz. 27.
- 4 Dit euvel geldt helaas ook het als bron opgevoerde werkje van A.P. van Walsum.
- 5 Zie mijn brochure *De gang naar Maastricht* (Clingendael, oktober 1991) en 'Blunders van Nederland', in: *Internationale Spectator*, januari 1998, blz. 2-7.
- 6 Jonathan E. Helmreich, *Belgium and Europe – A study in Small Power Diplomacy*, Den Haag, 1976, o.a. blz. 413.
- 7 *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 31 oktober 1962.
- 8 *Keesings Historisch Archief*, 29 maart 1968, waaruit ook bundelredacteur De Graaff citeerde in het juli-augustus nummer 2003 van de *Internationale Spectator*.

DR S. ROZEMOND was directielid/onderzoeker van het Instituut Clingendael.

# Pacifisme niet in Nederlandse genen

J.G. SICCAMMA

J.R. Bruijn en C.B. Wels (red): *Met man en macht: de militaire geschiedenis van Nederland 1550 - 2000.*

Amsterdam: Balans, 2003; 463 blz. 35,- euro  
ISBN: 90-5018-600-9

Sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw is de beoefening van de militaire geschiedenis in Nederland opgeleefd. De secties militaire geschiedenis bij de krijgsmachtdelen werden geprofessionaliseerd en de daar werkzame historici publiceren telkenjare een aanzienlijke stroom boeken en artikelen. Daarnaast bleek een grotere belangstelling voor beoefening van militaire geschiedenis te bestaan aan de universiteiten. Er ontstond een netwerk van onderzoekers die waren geconcentreerd rond vaak nieuw benoemde (bijzondere of buitengewone) hoogleraren. In dit netwerk speelt de in 1991 opgerichte *Stichting Schouwenburgfonds* een stimulerende rol. Het is ook aan een initiatief van de oprichter van dit fonds, de later overleden drs. H.J. Schouwenburg, te danken dat dit jaar een kloek overzichtswerk over de militaire geschiedenis van de Nederlandse staat kon verschijnen.

Het boek, dat onder de redactie stond van de hoogleraar zeegeschiedenis aan de Universiteit Leiden, J.R. Bruijn, en de emeritus hoogleraar Geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht, C.B. Wels (die ongeveer tegelijkertijd met het verschijnen van deze bundel overleed), bestaat uit hoofdstukken die voor het grootste deel zijn geschreven door leden van bovengenoemde groep jongere historici. De redacteurs verklaren in hun voorwoord dat zij daarbij aan de schrijvers twee voorwaarden hebben gesteld. De eerste had betrekking op het *niveau*: in het overzichtswerk zouden de resultaten van het tot dus-

ver verrichte wetenschappelijk onderzoek gepresenteerd moeten worden voor een breder dan alleen een uit vakgenoten bestaand lezerspubliek. De tweede conditie had betrekking op de *focus* van het boek: het zou geen bundel al te verbrokkelde opstellen mogen worden over het militaire bedrijf te land, ter zee en in de lucht, verdeeld over verschillende tijdvakken en zonder een duidelijke samenhang. In plaats daarvan zou 'de plaats van de Republiek/Nederland tussen de grote mogendheden, zowel in Europa als in Azië, het uitgangspunt moeten vormen voor verdere beschouwingen over het militaire bedrijf'.

Aan deze invalshoek werd de implicatie verbonden dat de perioden waarin de geschiedenis van de Nederlandse krijgsmacht werd opgedeeld, zouden zijn bepaald door de externe dreiging: 'Niet het eind van de Eerste of Tweede Wereldoorlog is dan een cesuur, maar 1870, toen de dreiging niet meer uit het zuiden maar uit het oosten kwam; en 1949, toen Nederland geen verplichtingen meer had ten oosten van Suez en na 140 jaar afscheid nam van afzijdigheid en gewapende neutraliteit en koos voor bondgenootschappelijke samenwerking. Ook het einde van de Spaanse Successieoorlog (1713) is [evenals het einde van de Eerste en Tweede Wereldoorlog; JGS] geen cesuur, maar het Renversement des alliances vijftig jaar later, toen de Republiek niet alleen rekening moest houden met Frankrijk als mogelijke tegenstander, maar ook met Groot-Brittannië en zelfs Pruisen' (blz. 10). Zijn de

redacteurs en auteurs in deze opzet geslaagd? Om met het laatste te beginnen: de periodisering aan de hand van de dreiging heeft in het onderscheiden van vijf tijdvakken geresulteerd:

- 1 De Tachtigjarige Oorlog (1568-1648), toen het optreden van leger en vloot de kern vormde van de totstandkoming van de Nederlandse staat;
  - 2 De Republiek als grote mogendheid onder druk (1648-1763). Deze periode zou vooral gekenmerkt zijn door territoriale oorlog met Frankrijk;
  - 3 Een klein land in het nauw (1763-1815), in welke fase zowel Groot-Brittannië als Frankrijk een bedreiging van de Republiek zou hebben gevormd;
  - 4 Franse en Duitse dreiging (1815-1945); en
  - 5 de Koude Oorlog (1949-1990).
- Aan iedere periode zijn *grosso modo* separaat een hoofdstuk over de landstrijdkrachten en een hoofdstuk over de zeestrijdkrachten gewijd. De resultaten tonen aan dat deze onderverdeling in de tijd heel goed te verdedigen valt. Hierbij passen echter drie kanttekeningen. Ten eerste blijkt het lastig de bedreiging waaraan Nederland in de desbetreffende periode blootstond, exact te omschrijven. Zo maakte ons land na de Vrede van Munster ontegenzeggelijk deel uit van de coalitie die zich ten doel stelde de territoriale expansie van Frankrijk tegen te gaan. Maar dit nam niet weg dat in de bestreken periode (1650-1750) ook *drie zeeoorlogen* met Engeland werden gevoerd. Reeds in 1689 werd de

Republiek een soort 'junior partner' van de Britten, al verhinderde dit niet dat Groot-Britannië in 1780 de Republiek wederom de oorlog verklaarde. Duidelijk lijkt ook dat ons land in de periode 1815-1870 door de Britten vooral als tegenwicht tegen Frankrijk werd beschouwd, terwijl zich na 1870 de dreiging van Duitsland manifesteerde. In dat licht doet het wat gekunsteld aan de periode 1815-1945 onder één noemer ('Franse en Duitse dreiging') te brengen.

Ten tweede dient een onderscheid te worden aangebracht tussen de Europese sfeer van de machtspolitiek en de *buiten-Europese* sfeer, waarbij voor Nederland in het bijzonder aan Oost-Indië moet worden gedacht. De redacteurs hebben dit vraagstuk opgelost door aan onze koloniale bemoeienis twee afzonderlijke hoofdstukken te wijden, die de gehele periode 1815-1949 beslaan. (Ook die hoofdstukken betreffen achtereenvolgens een beschouwing over het land en een maritiem hoofdstuk). Het is alleen jammer dat de talrijke dwarsverbanden tussen de ontwikkelingen in de beide geografische sferen ten gevolge van deze compartimentalisatie slechts karig aan bod komen.

Ten derde wordt onvoldoende aandacht besteed aan de op zich zelf juist interessante overgangperiodes. Dit geldt bijvoorbeeld voor het tijdvak 1648-1650, voor de periode 1945-1949, toen aanvankelijk nog allerm minst duidelijk was dat zich een bipolair stelsel zou ontwikkelen, en voor de kwestie-Nieuw Guinea, die erin heeft geresulteerd dat het hoofdstuk over de koloniale betrokkenheid van de marine zich tot een later jaar (1962) uitstrekt dan dat over de landstrijdkrachten (1949).

Ten aanzien van de voorwaarde dat het militaire bedrijf 'nooit als autonoom gegeven beschreven kan worden' omdat 'militaire concepties altijd het product zijn geweest van een aantal omgevingsfactoren', kan worden geconcludeerd dat de auteurs er in het algemeen redelijk in zijn geslaagd aan deze conditie te vol-

doen. In grote lijnen beginnen alle hoofdstukken met een beschouwing over de plaats van Nederland binnen het internationaal-politieke krachtenveld in de desbetreffende periode. Vervolgens wordt dan ingegaan op de veiligheidspolitiek die ons land voerde en ten slotte op een aantal militaire aspecten (voorzieningen, maatregelen, personeel, materieel, operaties). Als bezwaar tegen de gevolgde aanpak kan echter worden ingebracht dat het 'aantal omgevingsfactoren' te zeer wordt gereduceerd tot één: de internationale machtspolitiek. Hierdoor blijven andere 'omgevingsfactoren' van de militaire sector (vooral de binnenlandse politiek en de rest van de maatschappij) te veel buiten beschouwing of worden zij althans niet systematisch aan de orde gesteld. Zo duikt de kwestie van het zogenaamde 'maatschappelijk draagvlak' van Defensie slechts sporadisch op. Aan de *ondersteuning van civiele autoriteiten* (sinds 2000 de derde hoofdtaak van Defensie) wordt geen aandacht geschonken. Ook de verhouding tussen de krijgsmacht en de invalshoek kunnen opleveren.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde waarmee de redacteurs de schrijvers aan het werk hebben gezet (namelijk integratie van resultaten van onderzoek in één geheel is een), iets minder positief oordeel op zijn plaats. Zo heeft vooral het opnemen van afzonderlijke bijdragen over land- (en in latere jaren luchtstrijdkrachten) enerzijds en zeestrijdkrachten anderzijds tot duplicaties geleid. Juist vanuit één beschrijving van de internationaal-politieke omgeving zou het mogelijk zijn geweest te analyseren met welke mix van militaire instrumenten (te land, ter zee en in de lucht) hierop was gereageerd. Nu blijven interessante dwarsverbanden buiten beeld of worden ze slechts terloops aangestipt. Zo wordt op blz. 252 gesuggereerd dat de in 1874 aangenomen Vestingwet, waarin de verdediging werd geconcentreerd op de latere Randstad, en die ertoe leidde

dat de Nederlandse marine zich in Europa moest beperken tot kustverdediging, mede tot gevolg had dat de Koninklijke marine zich nog slechts 'enige status' leek te kunnen verschaffen door zich in Nederlands-Indië toe te leggen op 'grotere, zeegaande schepen'. (Al blijft onduidelijk welke dreiging die schepen in dat tijdsgewricht in de buiten-Europese sfeer moesten afwenden.)

Tweede voorbeeld: in 1938 en 1939 reageerde Nederland eindelijk op de Duitse dreiging door de defensie-uitgaven substantieel te verhogen. Terloops wordt evenwel meegedeeld dat met deze extra gelden ook 'de afbouw van een flottieljeleider, de bouw van twee onderzeeboten voor Indië en de bouw van een artillerie-instructieschip in West-Indië' werden gefinancierd (blz. 367).

De mate van gedetailleerdheid zoals in de diverse hoofdstukken gehanteerd, loopt te veel uiteen. Dit openbaart zich onder meer in de uitweidingen in het hoofdstuk over maritieme koloniale geschiedenis (van de hand van Anita M.C. van Dissel), die veel verder in detail gaan dan de gereserveerde beschouwing over het KNIL (van de hand van Jaap de Moor). Ook duiken in sommige hoofdstukken plotseling biografieën van belangrijke besluitvormers op, terwijl die in andere hoofdstukken ontbreken.

Verder blijft het boek vanwege zijn 'one case'-karakter beperkt tot *nationale* geschiedschrijving. Internationale vergelijkingen ontbreken. In de maritieme hoofdstukken worden zelfs nederlagen (Van Speijk, Karel Doorman) geplaatst in het kader van een roemruchte geschiedenis van het krijgsmachtdeel.

Soms lijken beweringen van verschillende auteurs ook met elkaar in strijd. Zo verzet Kees Schulten zich tegen het beeld dat het Staatse leger voornamelijk *statische oorlogen* zou hebben gevoerd, terwijl Olaf van Nimwegen vasthoudt aan het overheersend belang van belegeringen in de periode tot Napoleon. Op blz. 130

wordt vastgesteld dat de rol van de Republiek ter zee in 1713 was uitgespeeld, maar tijdens de Tweede Wereldoorlog koestert de ambitieuze en strijdvaardige admiraal Furstner in Londen nog de hoop dat ons land op *alle wereldzeeën* zijn partij kan meeblazen. Op blz. 401 wordt ten onrechte gesteld dat Nederland besloten zou hebben eenzijdig de nucleaire taak van de F-16's af te schaffen, al wordt deze onjuistheid in de lezenswaardige Epiloog (van de hand van Christ Klep) over de periode na de Koude Oorlog, die vooral handelt over vredesoperaties, geredresseerd met de mededeling dat de kernwepentaak van de F-16's als enige behouden bleef (blz. 416).

Al deze kanttekeningen nemen echter niet weg dat een verdienstelijke overzichtsbundel tot stand is gekomen, die zich goed leent om als inleiding in de militaire geschiedenis van de Nederlandse staat te worden gebruikt. In dit opzicht was het spijtig dat de publiciteit na de verschijning van het boek zich vooral richtte op de vraag of het in ons land niet altijd heeft ontbroken aan maatschappelijk draagvlak voor krijgshandelin-

gen waarin ook Nederlandse slachtoffers kunnen vallen. Impliciet blijkt uit *Met man en macht* (bijv. uit het meedogenloze optreden van het KNIL in Atjeh en het feit dat tijdens de Eerste Wereldoorlog niet minder dan 450.000 militairen op de been werden gebracht, terwijl in 1949 200.000 Nederlandse militairen in Nederlands Indië vochten), dat pacifisme geenszins in de genen van de Nederlanders zit. Wel heeft de daling in de internationale machts hiërarchie (van hegeemon in de zeventiende eeuw tot bijkans een deelstaat van Europa) ertoe geleid dat ons land van (mede)speler in de politiek der grote mogendheden is gedevalueerd tot speelbal. Ons land vecht dan nog alleen als het doelwit is van een aanval van een grote mogendheid (Frankrijk 1795; Duitsland 1940), in de koloniën of om, zoals dat wordt genoemd, de vrede af te dwingen dan wel het internationaal terrorisme te bestrijden (Kosovo, respectievelijk Manas).

Het zou niet hebben misstaan als de redacteurs een afsluitende beschouwing zouden hebben gewijd aan dit soort algemene vragen. Hierin zou dan ook op sommige punten een

vergelijking van Nederland met andere landen kunnen worden gemaakt. Wellicht kunnen deze leemten in een eventuele herdruk worden opgevuld. Een andere suggestie voor verbetering betreft de toevoeging van een appendix 'suggesties voor verder lezen' achter ieder hoofdstuk. Hierin zou onder meer kunnen worden verwezen naar de literatuur waarin conflicterende wetenschappelijke opvattingen over bepaalde kwesties worden uiteengezet. Nu maakt (bijv. door Jan Schulten als hij op blz. 338 zijn kennelijke ongenoegen uit over het gebrek aan vernieuwing bij de Koninklijke landmacht na de Tweede Wereldoorlog) een persoonlijk standpunt nog vaak deel uit van een voor de rest veel afstandelijker betoog. Ten slotte zou dan (naast het persoonsregister) ook een zakenregister kunnen worden opgenomen. En helemaal ten slotte: 'peilers' op blz. 78 hoort 'pijlers' te zijn.

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

## Belgisch staatsman wijst weg in complex universum

JEAN PENDERS

Mark Eyskens: Het hijgen van de geschiedenis –  
Onze wereld: een woelig netwerk.  
Tielt: Uitgeverij Lannoo nv, 2003; 240 blz: 19,95 euro  
ISBN: 90-209-52447

De Stichting BeNeLux-Universitair Centrum stelde Mark Eyskens, minister van Staat van België, in de gelegenheid een bundel van door hem geschreven artikelen en gehouden voordrachten uit te geven. Deze bijdragen bieden een boeiend panorama van de voornaamste problemen waar onze nieuwe eeuw mee moet kampen, alsmede van de inzichten van de auteur daarover.

De veranderingen in het wereldbeeld zijn gigantisch groot en voltrekken zich bliksemsnel. Zij dragen bovendien geweldige bedreigingen en percepties daarvan in zich. Fundamentalisme en terrorisme springen eruit; deze verschijnselen hebben duidelijk aangetoond dat het einde van de Koude Oorlog niet het begin van een millennium van vrede inluidde, maar, integendeel, van een

tijdperk van onveiligheid en angst. Wij staan voor statenloos geweld van moorddadige netwerken. Daarnaast wordt de economische globalisering door veel mensen beleefd als aantasting van een als vaststaand aangenomen welvaartsexpansie en als het wegvagen van houvasten.

Eyskens is een ferm verdediger van de globalisering. Dynamiek is niet mogelijk zonder competitie. Het

tweespan democratie en markteconomie is van alle mogelijke politiek-economische modellen het beste, maar verzwakking en zelfvernietiging liggen constant op de loer. Democratie kan omslaan in populisme; zij is kwetsbaar qua geloofwaardigheid in een kritische samenleving door haar aangeboren en ook nooit helemaal te vermijden ondoelmatigheid.

Democratisering is nodig maar is niet genoeg. Er is daarnaast behoefte aan zelfbewuste, ethische normering. Dat leidt tot lastige puzzels. Oproepen tot verantwoordelijkheid nemen ja, betutteling neen. Strak beleid ja, tegeltjeswijsheden neen.

Een markteconomie is veruit superieur aan een centraal geleide planeconomie en ook aan een protectionistische nationale economie. Zij kan echter alleen floreren, nationaal zowel als internationaal, in een kader van ordenende regelgeving, die er onder meer op toeziet dat competitie en concurrentie metterdaad functioneren.

Pogend tot een synthese te komen in een gewelddadige en economisch instabiele wereld, kiest de auteur voor een 'melioristisch' model van welvaartsverbetering voor zoveel mogelijk mensen. In zo'n model evolueren socialisten van gelijkheid naar 'gelijkerheid' en liberalen van ongebonden vrijheid naar 'vrijheid'. Naast de geschiedenis zijn soms ook de taalvondsten een beetje hijgerig.

In de door Eyskens met mondiale penseelstreken geschetste politiek-economische ordening dicht hij aan Europa, de Europese Unie, een sleutelrol toe. Eyskens is een 'Rijnlander' en geen 'Angelsaks', hoewel hij steeds een warm pleidooi houdt voor dynamiek bevorderende mededinging.

Belgen zijn verliefder op Europa dan hun noorderburen. Het land heeft een continenter verleden dan Nederland. In vroeger eeuwen was het een slagveld van Europa; Duits en Frans zijn er officiële talen. Voor oplossingen van hun problemen zoe-

ken Belgen inspiratie bij Europese communautaire en federale denkbelden en constructies.

De auteur wijdt uitvoerige passages aan de op dat moment nog lopende Conventie, hetgeen het gevaar van datering in zich draagt. Inzake het buitenlands beleid zet hij zijn hoop op een gezamenlijk beleid van de driehoek Berlijn-Londen-Parijs. Is dat realistisch? Hij oppert een interessant idee om het Europees Parlement in de positie van 'countervailing power' te plaatsen, namelijk door het de bevoegdheid te geven een patstelling in de Europese ministerraad te 'deblokken', enigszins vergelijkbaar met de macht van het Amerikaanse Congres een presidentieel veto te overstemmen.

Is hij overtuigend in zijn Europese apologie? 'Enkel de geleidelijke ontwikkeling van een confederale federatie, gegroeid uit een federerende confederatie, die stap voor stap het Europese gemeenschappelijke beleid omturnd tot een Europees gemeenschaps beleid, kan Europa [...] behoeden voor het ernstigste falen uit de geschiedenis.' (blz. 102) Ik laat het oordeel graag aan de lezer.

Op andere punten is hij bijzonder praktisch. Voor België is er buiten Europa geen toekomst.

Eyskens illustreert zijn stelling op aansprekende wijze. België kent een moeilijk te becijferen hoog batig saldo van zijn deelname aan de Europese integratie door de positie van Brussel. Dat is de feitelijke hoofdstad van de EU, daar is de NAVO gevestigd; het is de tweede belangrijkste diplomatieke hoofdstad in de wereld, na Washington. Er zijn 60.000 diplomaten, 15.000 lobbyisten en 2.500 internationale instellingen. Met doorgaande uitbreidingen van EU en NAVO wordt Brussel steeds belangrijker en België in zekere zin een wijk van Brussel!

Eyskens bezigt rake invallen. Befaamd is zijn opmerking dat de verlichte Brusselse autosnelwegen zichtbaar zijn vanaf de maan. Hij

voert een cynicus op: 'Sedert de tijd van Socrates is het gemiddelde IQ zeker niet toegenomen. Maar in het verleden aanvaardden de burgers het gezag van wereldlijke en geestelijke leiders, die verondersteld werden het beter te weten, wat bewezen werd door het feit dat ze het tevens beter hadden.'

Eyskens' taalgebruik is virtuoos, maar voor een nuchtere noorderling soms wat vermoeiend en – opnieuw – een beetje hijgerig. Het boek is een kleurrijke bloemlezing van bijdragen van filosofische en politiek-economische aard die een richting duidt in het zo complexe universum van de 21ste eeuw.

JEAN PENDERS is oud-lid van het Europees Parlement voor het CDA en docent aan de Universiteit Leiden.



# Leo Tindemans: een Europese Belg

JAN WERTS

Leo Tindemans: De Memoires: Gedreven door een overtuiging.

Tielt: Uitgeverij Lannoo, 2002; 608 blz: 39,95 euro  
ISBN: 90-209-4994-2

*Valéry Giscard d'Estaing heeft dertig jaar geleden al geprobeerd de Europese Commissie de grond in te boren. Toen al wilde hij van de Europese Raad hét machtscentrum maken. Het opwaarderen van deze Raad ten koste van de kleine landen, wat nu staat te gebeuren, is een plan van de 'oude' Giscard. Zodra hij op genoemde punten in 1976 zijn zin niet kreeg, schoot Giscard als president van Frankrijk het rapport-Tindemans af.*

Dat blijkt uit de memoires van Leo Tindemans, de vroegere Belgische premier en langdurig minister van Buitenlandse Zaken. Tindemans onthult dat de voormalige Franse president zijn rapport óók al bestreed omdat hijzelf het had willen schrijven. Het rapport-Tindemans tot instelling van een Europese Unie kwam er op verzoek van de staats- en regeringsleiders. In de Europese Raad van 1976 in Den Haag is het vooruitziende stuk vooral op Giscard's aandringen begraven, met veel lof voor de opsteller. In Nederland was het kabinet-Den Uyl evenmin enthousiast over het rapport. Tindemans' belangrijkste ambities (zoals een gekozen Europees Parlement, een Monetaire Unie en, althans in naam, een gemeenschappelijk buitenlands beleid) zijn niettemin inmiddels al lang gerealiseerd.<sup>1</sup>

Tindemans' herinneringen zijn volop actueel. Onder leiding van alweer Giscard d'Estaing stelde de Europese Conventie deze zomer voor, de Europese Raad verder op te waarderen. Dit gaat dan ten koste van de Commissie en de kleine landen. Giscard, zo blijkt, heeft daartoe

de formule van dertig jaar geleden opgepoetst. Tindemans over Giscard van begin jaren '70: De Europese Raad – zijn kind – moest geleid worden door een trio. Twee leiders van grote landen en eentje van de kleinere lidstaten. De Raad zou vier taken vervullen. Allereerst een vrije uitwisseling van ideeën. Dan het bepalen van standpunten namens de EU. Ten derde het kiezen van oriënteringen, bestemd om de Europese constructie te stimuleren. Ten slotte het nemen van formele besluiten. Deze formule komt neer op de taakstelling waarvoor de Conventie onlangs koos. Ze past trouwens in de sinds 1975 gegroeide praktijk.

Tindemans schetst hoe het op de grote internationale conferenties toe gaat. Hij vertelt ook het verhaal van de immer levendige Belgische politiek. Tindemans had graag aparte memoires geschreven over zijn buitenlandse politieke loopbaan, waar 'mijn jeugdroom in vervulling ging'. 'Maar dat verkoopt niet, zei mijn uitgever.' Tindemans was van 1974 tot 1978 Belgisch premier. Toen hij in 1981 minister van Buitenlandse Zaken werd, kwamen er brieven van burgers die het betreurden 'dat U de politiek vaarwel zegt'. De inhoudsopgave van de 607 pagina's plus 27 fotopagina's memoires zet je meteen op het verkeerde been. Je ziet het hoofdstuk 'Communautaire betrekkingen'. 'Europa', denk je dan. Maar het gaat over de strijd tussen de taalgroepen in België. Daar leren de politici het eeuwigdurende compromissen sluiten om hun land bijeen te houden. Daarna trekken ze

vaak naar Europa. Het Belgisch Compromis is in Europa famous.

## Belgische diplomaten

Tindemans geeft te verstaan dat (Belgische) diplomaten zich soms 'een soort onderkoning' wanen. Maar sommigen weten niet eens wat in hun eigen land speelt. Soms weten ze zelfs niet wie in hun standplaats precies aan de touwtjes trekken. 'Diplomatie veronderstelt ervaring, mensenkennis, formuleringkracht, dossierkennis en veel geduld. Toen ik minister Louis Michel hoorde verklaren dat hij niet van diplomaten hield – hij beweerde iets tegen hun taal en hun stijl te hebben – vond ik dat hij, ten eerste, veel te veel generaliseerde, en oordeelde ik, ten tweede, dat hij met die mentaliteit heel wat mislukkingen tegemoet ging.'

Hoewel Tindemans zijn pen diplomatiek voert, komen sommige politici er minder goed af. Er is lof voor bijvoorbeeld Hans van den Broek, de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken ongeveer in dezelfde tijd als Tindemans. Voor Commissievoorzitter Romano Prodi geldt wellicht het aforisme, 'verwaarloos de eerste indruk niet, hij is de goede, vooral als hij slecht is'. We kennen Tindemans vooral als premier en minister van Buitenlandse Zaken. Minder bekend zijn de vele jaren als Europarlementariër, waarvan acht jaar fractievoorzitter van de Europese Volks Partij. Tindemans wist in Straatsburg diverse mooie programma's en teksten goedgekeurd te krijgen. Het gaat dan stevast over

het ideale Europa. De relevantie is niettemin beperkt. Simpelweg omdat het Europees Parlement bijvoorbeeld op de terreinen van buitenlandse politiek en defensie niet bevoegd is. Zoals bij veel Europarlementariërs zit het Tindemans dwars dat de media Straatsburg links laten liggen (hoewel dit journalistiek gezien toch wel begrijpelijk is).

### Whiskyfiles

Vlamingen schrijven soms beter Frans, Duits en Engels dan Nederlands. Tindemans onthult dat hij zijn genoemde rapport in concept voorlegde aan de Brusselse correspondent van *NRC Handelsblad*, Ernest Kuyper, opdat het Nederlands zou kloppen. Onder het kopje 'Mijn eerste Europese Landbouwraad' schetst hij het nachten doorvergaderen in de hoop dat de uitgeputte hoofdrolspelers eindelijk toegeven. De whisky speelt daar een stimulerende rol. 'Lardinois [Nederlands minister van Landbouw, 1967-1973, JW] had daarvan een eigen rantsoen bij zich. 's Namiddags zette hij zijn boekentas op de knieën. Haalde er een flacon uit. Goot tergend langzaam, de kritische blik van zijn collega's trotserend, een glas halfvol. Dat we in een dergelijk klimaat makkelijk overgingen tot het gebruik van de voornamen, lag in de natuur der dingen. Jacques noemde me al spoedig "Leo". [...] Wanneer ik later Chirac ontmoette, welke functie hij ook bekleedde, riep hij me al van verre bij mijn voornaam. Als ik dan antwoordde met bijvoorbeeld "Monsi-

eur le Président", reageerde hij onmiddellijk met: "Tiens, on ne se connaît plus?" (Kennen we elkaar niet meer?).' Deze schets toont de korte lijnen toen. Vergelijk het met vandaag: 28 delegaties die in twintig talen rond de tafel van de Ministeraad naar een vergelijk zoeken. Het 'Probleem van Europa' is dan duidelijk.

### Tindemans' geheim

Leo Tindemans is de man van meer dan een miljoen voorkeurstemmen, alleen in Vlaanderen. Dat is meer dan een kwart van alle kiezers. Zo'n populair politicus kende Nederland nooit. Wat was het geheim van dit fenomeen? Tindemans verwijst naar zijn vastomlijnd gedachtengoed. Belangrijke gids was de Oostenrijkse jezuïet Oswald von Nell-Breuning. Die predikte voor de oorlog een katholiek solidarisme. Een bestel dat berust op verzoening van de diverse belangengroepen. 'Met zijn hele wezen heeft de mens behoefte aan een anker. Daarom moet de politiek alles doen om iedere individuele burger tot de grootst mogelijke ontplooiing te brengen,' zo luidt het credo van Tindemans. Hij voelde zich 'gedreven door een overtuiging'. Maar dat verklaart nog geen miljoen voorkeurstemmen. De memoires geven die verklaring ook niet.

Als Brussels correspondent herinneren wij ons uit de jaren '70 'een dag uit het leven van premier Tindemans'. 's Morgens op de luchthaven Zaventem samen met Koning Boude-  
wijn de Congolese heerser Mobutu

Sese-Seko afhalen en vervolgens lunchen op het paleis. Dan terug naar de ambtswoning. Kabinetsberaad over acute problemen in de Waalse staalindustrie. Om zes uur in een sober leslokaal van de Katholieke Universiteit Leuven de wekelijkse cursus 'Diplomatieke Wetenschappen' de studenten doceren. Terug naar Brussel voor een gesprek met de Congolese pers. Om negen uur parkeert de chauffeur voor dorpscafé 'De Hertog' in Tindemans' woonplaats Edegem (nabij Antwerpen). De man die vanmiddag met Boude-  
wijn en Mobutu confereerde, leidt in het café de bestuursvergadering van de plaatselijke Christelijke Volks Partij. Het gaat, terwijl Tindemans één trappist drinkt, over de gemeentepolitiek inzake bijstandsverlening. Half elf en eindelijk naar huis. Nee, eerst nog even de plaatselijke kapper gaan feliciteren. Die opende vandaag trots zijn nieuwe salon. Regeringsleider, maar wel dagelijks onder de mensen. Een verstaanbare rusteloze werker met een overtuiging en daardoor politieke standvastigheid. Wellicht was dat het geheim van Tindemans' succes.

### Noot

- 1 Zie hierover Leo Tindemans, 'Het rapport-Tindemans twintig jaar later', in: *Internationale Spectator*, december 1995, blz. 642-648.

DR. JAN WERTS is zelfstandig EU-correspondent te Brussel. Hij publiceert regelmatig in de *Internationale Spectator*.

# Onrecht in Oostenrijk verdient betere analyse

J.W. VAN DER MEULEN

R. Smit: *In de schaduwen van de Alpen. Beelden van de donkere kant van Oostenrijk*  
Apeldoorn: PlantijnCasparie, 2003; 130 blz; 15,- euro  
ISBN: 90-9016-864-8

De journalist Roel Smit constateert ernstige misstanden bij de Oostenrijkse politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen. Onderbetaalde en slecht opgeleide politiemensen hebben van hun ambtelijke en politieke superieuren (deels afkomstig uit de FPÖ, de partij van Jörg Haider) opdracht gekregen de strijd aan te binden met drugshandelaren en illegale migranten, wat tot een reeks willekeurige arrestaties en bijbehorende gewelddadigheden heeft geleid. Slachtoffers die klagen, worden veelal wegens smaad veroordeeld. Ettelijke malen zou de politie arrestanten hebben gemarteld of tot zelfmoord hebben aangezet.

Daarnaast gaan de rechters veel te snel tot veroordelingen over en baseren zij zich vaak op flinterdun bewijsmateriaal. Een door Smit geciteerde strafpleiter trekt vergelijkingen met de middeleeuwse inquisitie, waarbij aanklager en rechter in feite één en dezelfde persoon waren en de kansen van de verdediging tot een minimum waren beperkt. Het boek bestaat voor een deel uit dagboekfragmenten van een Nederlandse skileraar, die wegens drugshandel veroordeeld werd op grond van één beschuldiging, afkomstig van één Oostenrijkse crimineel. Smit geeft nog andere voorbeelden. Eén daarvan: 'Ik ken een man die op een dag vier nieuwe autobanden bestelde voor zijn auto. Het gesprek werd afgeluisterd en later in de rechtszaal werd beweerd dat hij met deze bestelling feitelijk om de levering van vier porties harddrugs had gevraagd. Dat hij een echte nota voor de aan-

koop van vier echte, nieuwe banden kon overleggen, deed niet terzake.'

Verder komen uitgebreid de schrikbarende toestanden in de gevangenis ter sprake. De methoden van bewaking zouden te vergelijkbaar zijn met die in de concentratiekampen, waar ook te veel gevangenen en te weinig bewakers waren. 'In concentratiekampen liet men politieke gevangenen vaak bewaken door "normale" criminelen. Iets dergelijks gebeurt nu ook in onze gevangenis,' zo vertelt een voormalige Oostenrijkse reclasseringsambtenaar.

Het is zeker niet de eerste maal dat er zware kritiek wordt geleverd op de rechtsgang en het gevangeniswezen in Oostenrijk. Amnesty International is met rapporten gekomen; instanties van de Raad van Europa hebben eveneens een aantal Oostenrijkse misstanden gesignaleerd. Hierop is door de Oostenrijkse autoriteiten uiteraard geantwoord. Onder meer op aandrang van ECRI (de *European Commission against Racism and Intolerance*) zijn sinds 1999 maatregelen ingevoerd om verbeteringen in deze toestanden aan te brengen. Kortom, wie in deze fase opnieuw gruweldaden signaleert, zal zorgvuldig en grondig te werk moeten gaan, willen zijn beschuldigingen serieus worden genomen en zoden aan de dijk zetten.

Het kleine boek van Smit schiet wat dit betreft helaas te kort. Het bevat weliswaar een beknopte literatuurlijst, maar de lezer zoekt vergeefs naar specifieke bronverwijzingen. Er wordt verwezen naar bestaande rapporten van internationale instellingen,

maar titels ontbreken. Te vaak volstaat Smit met een niet gespecificeerde verwijzing naar 'onafhankelijke instanties die het politiegeweld in Oostenrijk onderzocht hebben' of gebruikt hij termen als 'naar verluidt'. Daarnaast komt er een aantal slordigheden voor in het boek (zo heeft hij het over Prugelknaben in plaats van Prügelknaben). Aanleiding tot vragen geeft ook Smits mededeling dat 'een rechter in Wenen, die de regering onwelgevallig is, op last van de minister van Justitie van de ene dag op de andere naar Tirol of Karinthië' kan worden 'verplaatst'. Het over het algemeen zeer kritische mensenrechtenrapport van het Amerikaanse *State Department* over Oostenrijk zegt daarentegen: 'Judges cannot be removed from office or transferred against their will.' Wie moeten we nu geloven? Een ander vraagteken kan worden gezet bij Smits heftige kritiek op de Nederlandse ambassade in Wenen, die volgens hem had moeten aandringen op 'een eerlijk proces voor een landgenoot'. Nu zou de ambassade ongetwijfeld in actie zijn gekomen wanneer de betrokken skileraar ter dood zou zijn veroordeeld, maar normaal gesproken kunnen Nederlandse diplomaten niet ingrijpen in de rechtsgang in andere landen of van buitenlandse rechters eisen dat ze zich naar de Nederlandse rechtsnormen voegen.

Smit betoogt aan het eind van zijn boek dat de huidige misstanden zeker niet uitsluitend te wijten zijn aan het optreden van Haider, maar passen in een lange traditie van ambtelijke willekeur. In een korte histori-

sche schets wordt het negentiende-eeuwse Oostenrijk gekarakteriseerd als een 'trotse maar bekrompen natie'; de opeenvolgende keizers zouden vooral hebben uitgeblonken 'in het tegenhouden van democratische veranderingen'. Ook het meer recente verleden wordt aan de hand van dit soort gemeenplaatsen weergegeven. Dat de feiten hierbij niet altijd

worden gerespecteerd, mag blijken uit Smits uitspraak dat het Belgische EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2001 het initiatief nam ten aanzien van de sancties tegen Oostenrijk. Fout. De stappen tegen de regering in Wenen kwamen begin 2000 onder het Portugese voorzitterschap tot stand en werden najaar 2000 opgeheven. De indruk is onont-

koombaar dat een dergelijk belangrijk onderwerp als de Oostenrijkse rechtsstaat een betere analyse verdient dan de 'beelden' die Smit heeft afgeleverd.

DRS J.W. VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

## Het blijvend gevaar van kernwapens

TOM SAUER

Helen Caldicott: Nieuw nucleair gevaar. Kernwapens in de ruimte, de macht van de wapenindustrie en de first-strike-strategie van George W. Bush. (Oorspronkelijke titel: *The new nuclear danger – George W. Bush's Military-Industrial Complex*, The New Press, 2002).  
Rotterdam: Lemniscaat, 2003; 304 blz.; 19,95 euro; ISBN: 90-5637-494-x

Kernwapens zijn de wereld nog niet uit. Het is de grote verdienste van Helen Caldicott, oprichtster van de anti-nucleaire *Physicians for Social Responsibility* – de organisatie die in 1985 de Nobelprijs voor de Vrede heeft gekregen – deze complexe problematiek opnieuw naar voren te schuiven. In haar boek(en) wil ze ook duidelijk aantonen waarom ze zich zo verzet tegen kernwapens. De angst voor een nucleaire winter staat daarbij centraal. Ook dit boek begint en eindigt met een verwijzing naar dit concept. En ook in dit boek beschrijft ze als arts in detail de directe en indirecte gevolgen van een nucleaire oorlog.

Zoals de titel suggereert, is *Nieuw nucleair gevaar* een *up-date* van alles wat van dichtbij of van ver met kernwapens te maken heeft. Zo behandelt ze uitgebreid de *Nuclear Posture Review* tijdens het bewind van Clinton, het raketterschild, ruimtewapens en het gebruik van verarmd uranium. Dat het boek begin december 2001 voltooid is,

blijkt uit het feit dat het unilateraal opzeggen van het ABM-verdrag door president Bush Jr op 13 december 2001 niet meer voorkomt in het verhaal. Hetzelfde geldt voor de *Nuclear Posture Review* van de regering-Bush Jr, waarvan in januari 2002 stukken naar de pers werden gelekt.

Naast het beschrijven van vele wapensystemen en de gevolgen ervan, heeft Helen Caldicott een duidelijke visie op de achterliggende mechanismen. Al op de eerste pagina wordt de toon gezet met een taartvormgrafiek die het beschikbaar budget voor het fiscale jaar 2001 in de Verenigde Staten weergeeft. Hieruit blijkt dat 49% van de 'beschikbare middelen' naar defensie gaat.<sup>1</sup> Het is dan ook niet toevallig dat de auteur in de eerste hoofdstukken de actoren van het Amerikaans nucleair militair-industrieel complex (MIC) behandelt, een term die gebruikt werd in de oorspronkelijke ondertitel, maar die niet werd overgenomen in de vertaalde (en hier besproken) versie. Specifiek bespreekt Caldicott

de nucleaire wetenschapslieden in de laboratoria, het Pentagon en het bedrijfsleven, in het bijzonder Lockheed Martin, Boeing, TRW en Raytheon. Zo vernemen we dat Lynne Cheney, de vrouw van de huidige vice-president, jarenlang in de directie van Lockheed heeft gezeten (blz. 62).

Vervolgens beschrijft Caldicott (iets te) uitvoerig de componenten van het Amerikaans raketterschild, een onderwerp dat echter voor een groot deel losstaat van offensieve kernwapens. Terecht wijst ze op het gevaar van vervaging van de begrippen Theater Missile Defense (TMD) en National Missile Defense (NMD), een onderscheid dat door de regering-Bush Jr aan de kant werd geschoven (blz. 113). Ook stelt ze het idee van onkwetsbaarheid, dat achter het concept van een raketterschild schuilt, ter discussie. Ze vergelijkt de Verenigde Staten dan ook met een scherpshutter in een kogelvrij vest (blz. 142). Eveneens wordt in dit hoofdstuk veelvuldig verwezen

naar met name genoemde Amerikaanse bedrijven die miljarden dollars binnenhalen en die gedeeltelijk terugschieten naar dezelfde politici die hun deze opdrachten toevertrouwen.

Vervolgens behandelt Helen Caldicott de problematiek van ruimtewapens. Hoewel dit onderwerp gedeeltelijk verbonden is met het vorige, moet de vraag naar de relatie met kernwapens nog meer worden gesteld. Dat laatste geldt zeker wanneer de auteur uitwijdt over de fysieke en psychische gevolgen van (over)leven op de planeet Mars als gevolg van mogelijke toekomstige ruimtemissies (blz. 161-162). Een verklaring waarom ze zoveel plaats geeft aan ruimtewapens, kan gevonden worden in een andere impliciete theorie die de auteur bekoort, in het bijzonder de gedachte dat de Verenigde Staten op zoek zijn naar een *first-strike*-potentieel, wat meteen de verwijzing naar dit concept in de Nederlandstalige ondertitel verklaart. Zo zou het raketterschild volgens Caldicott niet zozeer gericht zijn tegen de zogenaamde schurkenstaten, maar tegen Rusland en China.

In een voorlaatste hoofdstuk beschrijft de auteur het gebruik van *depleted uranium* tijdens de Golfoorlog van 1991 en de Kosovo-oorlog van 1999. Terwijl wetenschappelijke rapporten elkaar tegenspreken, is Caldicott ervan overtuigd dat het syndroom waarmee vele militairen te kampen krijgen, te maken heeft met het gebruik van uranium-munitie. Interessant is ook te vernemen dat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) weigert dit probleem verder te onderzoeken, omdat zij in 1959 een akkoord heeft gesloten met het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA), dat stelt dat als één van beide organisaties een onderzoek wil verrichten dat het werk van de andere beïnvloedt, hiervoor wederzijdse goedkeuring nodig is (blz. 186).

Geheel in de lijn van de MIC (Militair-Industrieel Complex)-

these eindigt haar boek met het hoofdstuk 'Het Lockheed Martin presidentschap en de Star Wars regering', waarmee ze doelt op de regering-Bush Jr.

Storend aan Caldicotts schrijfstijl zijn de veralgemeningen, overdrijvingen en simplificaties. Zo stelt ze onder meer dat de Verenigde Staten 'angstig dicht in de buurt van het inzetten van kernwapens' zijn gekomen in de oorlog tegen het Taliban-regime in Afghanistan (blz. 11). Daarnaast stelt ze bijvoorbeeld, verwijzend naar de miljarden die worden uitgegeven aan defensie: 'U moet begrijpen hoe de Amerikaanse overheid het belastinggeld gebruikt en hoe onder andere dit overmatige geldgebruik de destabilisatie veroorzaakt van een bewapende wereld waarin het kolkt van de vijandigheden tussen naties' (blz. 113). Alle conflicten in de wereld in de schoenen van het Pentagon trachten te schuiven, lijkt me wel erg ver gaan. De verwijzing naar de verkwisting van het belastinggeld komt trouwens nog een paar keer terug. Zo heeft ze het over de staf van president Bush Jr, 'die erop gebrand is de burger zoveel mogelijk Amerikaans belastinggeld te ontfutselen, zodat hiermee nog meer exotische en gevaarlijke wapens kunnen worden gemaakt' (blz. 195). Enkel en alleen het feit dat president Bush Jr een immense belastingverlaging heeft doorgevoerd, relativeert bovenstaande uitspraak. De *deus ex machina*, die de auteur echter verder niet uitwerkt, is dan ook voorspelbaar: 'Het Pentagon moet vrijwel geheel worden ontmanteld.' (blz. 218)

Caldicott voelt zich blijkbaar verplicht zulke extreme stellingen in te nemen om in bepaalde kringen gehoord te worden. Anderzijds zal ze door dergelijke uitspraken enkel diegenen kunnen overtuigen die reeds overtuigd zijn. Dat is jammer, omdat haar eigenlijke boodschap zeer relevant is en blijft, vooral waar zij wijst op het gevaar van kernwapens en de ogenschijnlijke onmogelijkheid van

de internationale gemeenschap dit gevaar in te dammen. Het is in dit verband ook spijtig dat andere (toekomstige) landen met kernwapens niet worden besproken. Of horen landen als Noord-Korea en Iran niet tot het nieuwe nucleaire gevaar? Proliferatie hangt echter nauw samen met het Amerikaans nucleair beleid, een stelling die gemakkelijk in Caldicotts theorie zou kunnen worden ingepast.

Tot slot geeft Caldicott ook niet aan hoe we uit de impasse kunnen geraken, of het zou moeten zijn met behulp van haar directe oproep in de laatste paragrafen van het boek tot de 'mannen en vrouwen van Amerika' om 'alles te doen wat in uw macht ligt' (blz. 219). De 65-jarige Caldicott heeft in haar leven zelf ervaren tot welke verwezenlijkingen men als individu in staat is. De vraag is alleen of de verhoogde verhoogde druk vanuit de Amerikaanse publieke opinie op president Bush Jr en zijn opvolgers een voldoende significant effect zal ressembleren.

## Noot

- 1 De term 'beschikbaar' betekent dat het gaat om dat deel van het federale budget dat het Congres naar eigen oordeel mag invullen.

TOM SAUER is post-doctoraal onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

# Doorgronden van de samenleving in het Midden-Oosten

G. MEIHUIZEN

Maurits Berger: *Islam onder mijn huid*.  
Amsterdam: Uitgeverij Contact, 2003; 208 blz.;  
14,90 euro; ISBN: 90-254-2210-1

De 'Jihad der Arabisten', zo kopte onlangs het weekblad *Vrij Nederland* boven een artikel over de controversie tussen die Midden-Oostenkenners die alles rond de islam zoveel mogelijk mooipraten, en hen die er overdreven kritisch tegenover lijken te staan.

Dat deze uiteraard grove tegenstelling echt niet in alle gevallen opgaat, bewijst het werk van de islamitisch-recht deskundige Maurits Berger, die na *Islam is een sinaasappel* en *Kruistocht en Jihad* een nieuw boek met de titel *Islam onder mijn huid* heeft gepubliceerd. Dit boek vormt een weerslag van zijn bevindingen in landen als Egypte en Syrië. In beide landen studeerde hij, om er als meer 'gesettled' man voor langere tijd terug te keren, en ook brengt hij verslag uit van uitstapjes naar Libanon en Saoedi-Arabië.

Alwie zich, zoals de auteur, zo sterk voor allerlei aspecten van een samenleving als deze interesseert, ontkomt er, zo bekend hij, haast niet aan er volledig in te willen opgaan. Daaraan is echter een zekere grens gesteld, ook voor een arabist als hijzelf. Dezelfde samenleving van het Midden-Oosten lijkt een westerling eigenlijk nooit helemaal te accepteren. Pogingen in de huid van een Midden-Oosterling te kruipen, ontmoeten zelfs een zeker wantrouwen. Bovendien wilde de schrijver toch vooral zichzelf blijven en beslist niet de 'Oriëntalist' uithangen, vol van allerlei vooroordelen en overdreven voorstellingen.

Veelvuldig op en neer reizen tussen Syrië en eigen land verdiept intussen zijn perceptie hoe beide typen van maatschappij van elkaar verschillen, wat nog eens des te duidelijker wordt door de gebeurtenissen op 11 september 2001. Ook ziet hij zichzelf veran-

deren; veel wat hem gaandeweg in de samenleving van het Midden-Oosten lijkt tegen te vallen, dwingt hem tot herontdekking van zijn Nederlandse wortels. Ook de Arabische samenleving staat trouwens niet stil, en evenals elders grijpt daar de globalisering – met alle negatieve effecten van verwestering – om zich heen. Evenmin is dit deel van de wereld hoofdzakelijk door moslimextremisten bevolkt, maar krijgt men er mede te maken met meer seculier gestemde types. Beide soorten lieden, hoe afkeurig van de ter plaatse heersende *status-quo*, plegen echter praktisch niet met elkaar te communiceren.

Ook blijft, aldus Berger, frapperen hoe strak nog altijd de scheidslijnen blijven tussen de diverse geloofs-gemeenschappen in het Midden-Oosten, ondanks alle pogingen van overheidskant een nationaal gevoel te cultiveren. Vrijheid wordt er maar al te vaak minder als een individueel recht ervaren dan als een afgeleide van de ruimte die de diverse geloofsgroepen, elk met eigen rechts- en waardepatronen, wordt gegund. Aldus kan men ook de scheidslijnen tussen de seksen bekijken, waaraan nogal wat vrouwen denken een mate van vrijheid te ontnemen.

Terwijl in formeel opzicht de Nederlandse en Arabische rechtsstelsels niet sterk van elkaar verschillen, lopen zij in de praktijk toch maar al te dikwijls uiteen. Daartoe hoeft, zo ziet de auteur het, men alleen maar de vrij-spraak van Gerard Reve in het zg. Ezelsproces te vergelijken met de veroordeling wegens godslastering door de Egyptenaar Aboe Zaid opgelopen. Wat deze laatste werkelijk bedoelde, deed er minder toe voor de Egyptische rechtspraak, die er kennelijk vooral op

uit was de gevoelens van de meerderheid der eigen bevolking te beschermen.

Ook het effect van '9-11' op de Nederlandse opinie, die een grootschalig conflict tussen het Westen en de islam ziet opdoemen, pakt weer heel anders uit in het Midden-Oosten, waar een stemming van verongelijkte gelatenheid lijkt op te treden en men zich eerder afvraagt: 'Waarom haten jullie ons zo?' Wel voelen velen zich aldaar zo door de westerse reacties – zoals de uitspraak van Bush 'wie niet met ons is, is tegen ons' – geraakt, dat hun zelfbesef als moslem er alleen maar door wordt bevestigd.

Waar op de positie van de Arabische christenen, niet altijd juist bij ons begrepen, wordt ingegaan, past enige rechtzetting: zo mag men een Syrisch-Orthodoxe gesprekspartner eigenlijk niet toedichten dat hij tot de 'Assyrische kerk' behoort, toch echt wel een ander soort ritus, en meer in zwang in Irak. Ook is de uit Syrië afkomstige familie van de voormalige president van Argentinië, Menem, anders dan hier gesuggereerd wordt, van oorsprong moslem en niet christen. Uiteraard heeft een boek van dit genre niet dadelijk academische pretenties; niettemin kan het mede voor deskundigen in de Midden-Oostenmaterie, en zeker voor leken, een nuttige bron vormen tot bijstelling van de nodige clichés over de wellicht minder romantische maar wel zo wonderlijke 'oriënt'. Daar staat zowel kennis als inlevingsvermogen van deze auteur genoeg borg voor.

MIR G. MEIHUIZEN is o.m. oud-ambassadeur te Damascus.

# Brazilië voor gevorderden

FABIO POELHEKKE

Eddy Stols: *Brazilië, vijf eeuwen geschiedenis in dribbelpas*

Leuven/Leusden: Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap), 2002 (tweede, herziene uitgave); 508 blz.; 40,= euro (paperback); ISBN: 90-334-5174-3

Vijf jaar na het verschijnen van de eerste editie heeft de Leuvense hoogleraar en Latijns-Amerikanist Eddy Stols een geactualiseerde versie van een uitermate boeiend en veelomvattend boek over Brazilië gepubliceerd. Het is méér dan een historisch overzicht: deze 'geschiedenis in dribbelpas' biedt tevens een geografisch, economisch, politiek, sociaal en cultureel beeld van het hedendaagse Brazilië, dat getuigt van zowel een enorme eruditie als van een diepe persoonlijke betrokkenheid met het land. Dit 'Brazilië' rekt voorgeod af met elke gedachte dat het land eenvoudig te doorgronden zou zijn: simpelweg te vatten in zijn extreme rijk-armtegestellingen.

Het boek begint met vijftig bladzijden geografie (de auteur noemt ze 'inleidingen over land en volk'), daarna volgen tweehonderd bladzijden over vijf eeuwen politieke geschiedenis, en ten slotte ruim tweehonderd pagina's waarin thematische overzichten gegeven worden over export-economie en industrialisatie, sociale structuren, maatschappelijke relaties, cultuur en religie. Aan het eind wordt men plezierig verrast door ruim veertig door de auteur zelf genomen kleurenfoto's, die nog eens bevestigen hoeveel Stols heeft gereisd, gezien en opgemerkt (bijzonder indrukwekkend vond ik 'Kindersterfte': een dozijn lijkstijlen voor pasgeborenen en baby's, opgestapeld in een hoek van het magazijn van een begrafenisondernemer in Salvador).

Dit is zeker geen inleidend boek over Brazilië. Ik denk dat het vooral

bestemd is voor Vlamingen en Nederlanders die al vrij veel van Brazilië weten en er vaker of langer geweest zijn. Voor deze lezers biedt Stols een fantastische mogelijkheid alle stukjes en beetjes van waarnemingen, kennis, emoties en (voor)oordelen die men in de contacten met Brazilië heeft opgedaan, tot een fraaie puzzel in elkaar te doen vallen. Men moet dan wel het geduld opbrengen (zeker als Noord-Nederlander) te willen genieten van een combinatie van Vlaams taalgebruik en barokke schrijfstijl, inclusief een woordenschat die het 'groene boekje' verre overstijgt, frequente anekdotes en een veelvuldig gebruik van Portugese termen en citaten (overigens wel met vertaling).

Dit geduld wordt beloofd met (verbeterd) inzicht. Inzicht in hoe tijdens een bepaalde periode de dingen zich hebben ontwikkeld, zoals de aanloop naar de militaire machts-overname in 1964, evenals de geleidelijke terugkeer van vrijheid en democratie in 1985. Inzicht ook in de grote verschillen tussen Brazilië en de rest van Latijns-Amerika, die veel verder gaan dan de taal en veel te maken hebben met de politieke en culturele verschillen tussen territoriaal veroveraar Spanje en handelskolonisator Portugal.

*Brazilië, Vijf eeuwen geschiedenis in dribbelpas*, is zeer zeker wetenschappelijk gefundeerd, maar niet in strak wetenschappelijke vorm gepresenteerd. Naast veel voordelen, biedt dit ook enkele nadelen. Eén ervan is de combinatie van het ontbreken van noten en het thema-

tisch rangschikken van de bibliografie. Hierdoor is het lastig te achterhalen uit welk werk Stols een bepaalde auteur aanhaalt. Ook levert het (te zeer) vertrouwen op de elektronische spellingcontrole soms merkwaardige zinnen op, zoals op blz. 207 de passage over een nieuwe brug tussen Brazilië en Paraguay, bedoeld 'om de doorgang tussen beide landen te banaliseren' (sic).

Voor mensen die, zoals ik, dachten dat ze al genoeg over Brazilië wisten, is Stols' werk zeer aan te bevelen.

FABIO POELHEKKE, geograaf, promoveerde in 1984 op een studie naar de kolonisatie van het Braziliaanse Amazonegebied en verzorgde tussen 1985 en 1993 de financiering vanuit Nederland van sociale-ontwikkelingsprogramma's in Brazilië. Als consultant bezoekt hij Brazilië de laatste jaren nog af en toe.

**The National Institute for Defense Studies, Japan: East Asian Strategic Review 2003.**

Tokio: *The Japan Times, Ltd.* (URL: <http://www.japantimes.co.jp/>), 2003; xv + 316 blz.; ISBN 4-789 -1138-0

Deze publikatie van het Japanse nationale instituut voor defensiestudies (NIDS) geeft een (analytisch) overzicht van de 'trends in the security environment' van Oost-Azië in het jaar 2002. Het NIDS verricht nationaal veiligheids- en militair-historisch onderzoek en biedt educatieve programma's aan 'gelijkwaardig aan die van universiteiten en "defense colleges" elders in de wereld'. Het tracht tevens de dialoog tussen Japan en zijn burens (China, Zuid-Korea, Rusland) en andere landen in de regio over veiligheidskwesties te bevorderen. Bovengenoemd overzicht bestaat uit twee delen: deel I behandelt gebeurtenissen die plaatsvonden in 2002 in de regio in zijn geheel, en het stelt langere-termijndagingen aan de orde waarmee de veiligheid van Oost-Azië in haar algemeenheid is gemoeid. Deel II concentreert zich meer op de interne kwesties, de diplomatie en de militaire situatie van de afzonderlijke landen in de regio. Zo krijgt Deel I de titel mee: 'Security Issues of East Asia'. Na een algemeen overzicht, waarin de betekenis voor de regio van de 'War on Terrorism and the Iraqi Issue', het opnieuw opduiken van het probleem van het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma, en de opkomst van China en de veranderingen in het Chinese leiderschap worden behandeld, komen onder meer de volgende zaken aan de orde: het bezoek van de Japanse minister-president aan Noord-Korea; het terrorisme in Zuid-oost-Azië; de zorgen over het unilateralisme van de Verenigde Staten; de situatie in Centraal-Eurazië en de verwikkelingen rondom het ABM-verdrag. In deel II, getiteld 'Regional Outlook', passeren de recente ontwikkelingen in 'the Korean Peninsu-

## 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 dr John Löwenhardt (J.L.), als Ruslandkundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/library/publications](http://www.clingendael.nl/library/publications)

la' op diplomatiek, economisch en militair terrein, alsmede de Noord-Zuidrelaties de revue. Ook de ontwikkelingen in China, de relaties tussen China en Taiwan en tussen China en Japan, de consequenties van het regime-Poetin in Rusland voor de veiligheidssituatie, komen ruimschoots aan bod. Het laatste hoofdstuk gaat over de defensiepolitiek van Japan zelf, de recente anti-terroriswetgeving en de Japanse deelname aan vredeshandhavende operaties op Timor. (F.v.d.B.)

**Indonesia Commission: Peace and Progress in Papua. Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations Center for Preventive Action.**

New York: *Council on Foreign Relations Inc.*, 2003; vi + 124 blz.; (nadere gegevens: [www.cfr.org](http://www.cfr.org).)

Indonesië wordt geconfronteerd met een reeks van etnische en religieuze conflicten. Onder leiding van admiraal Dennis C. Blair ('former Commander-in-chief of the United States Pacific Command') onderzocht een commissie van de Council on Foreign Relations – die onder meer het blad *Foreign Affairs* uitgeeft – de situatie in de Indonesische provincie Papoea. Ze legde haar bevindingen en aanbevelingen neer in bovenvermeld rapport. De commissie is van mening dat de enige manier om een splendend conflict op te lossen het verstreken is van een grotere mate van zelfbestuur aan Papoea en van een groter aandeel in de ontwikkeling 'of

its vast natural resource wealth'. Papoea moet worden toegestaan 'to exercise full democratic rights as part of a unified Indonesian state' (blz. vi). De commissie beveelt onmiddellijke toepassing aan van de Bijzondere Zelfbestuurswet, die in 2001 werd aangenomen maar nimmer in werking gesteld, en verwijst naar intensivering en vernieuwing van samenwerking van de Indonesische autoriteiten met internationale organisaties als VN en Wereldbank. De commissie doet tevens aanbevelingen ter versterking van de rol van NGO's, waarin ook lokale deskundigen kunnen worden opgenomen. Er moet ook worden gezocht naar manieren om de samenwerking te verbeteren tussen de vele algemene en religieuze NGO's die zich bezighouden met sociale-ontwikkelingsprogramma's. Verwezen wordt naar gouvernementele organisaties op het gebied van 'peace building' en naar internationale modellen gericht op 'truth and reconciliation'. Verwezenlijking van een duurzame vrede in de provincie Papoea zou als model kunnen dienen 'for nation wide conflict prevention'. In een aantal bijlagen treft men de namen en functies aan van de commissieleden; een lijst van lokale actoren: overheden en verzets- en onafhankelijkheidsbewegingen, stammen en stamleiders; een lijst van organisaties in de *civil society* van Papoea: kerken, moslimorganisaties, NGO's, studentenorganisaties e.d.; een lijst van Indonesische ondernemingen actief in Papoea; de samenstelling van de regering-Megawati en de wetgevende en overheidsstructuur in



Indonesië; alsmede van de structuur van de Indonesische veiligheidssector: leger en politieapparaat. (F.v.d.B.)

**The Yearbook of Finnish Foreign Policy 2003.**

*Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2003; 148 blz.;*  
<http://www.upi-fiia.fi>;  
ISBN 951-769-142-4

In dit jaarboek treft men essays aan over de buitenlandse politiek van Finland. De relatie van Finland tot de NAVO, de Baltische staten, Europa en Rusland staat daarin centraal. De auteurs zijn verbonden aan Finse wetenschappelijke instellingen, de buitenlandse dienst, het ministerie van Buitenlandse Zaken en aan de Europese Conventie. In de eerste drie opstellen wordt de Finse weerstand tegen een NAVO-lidmaatschap behandeld. Het blijkt dat de erfenis van de Koude Oorlog nog steeds het huidige denken beïnvloedt en dat dit denken plaatsvindt binnen de context van de vraag of Finland deel moet nemen aan het mede vormgeven en handhaven van de internationale veiligheid dan wel afzijdig moet blijven. De auteur van het eerste artikel wijst erop dat in de beleevingswereld van vele jongere Finnen de NAVO niet geassocieerd wordt met de (vroegere) Koude-Oorlogssituatie, maar veeleer met de huidige hegemoniale positie van de Verenigde Staten en het westen, met de grote ongelijkheid in de wereld, alsmede met controversiële zaken als het bombarderen van de Balkan en Afghanistan. De zichtbare conflicten in de wereld verbinden zij in toenemende mate aan waardeoordelen, zowel wanneer men vóór als wanneer men tegen de NAVO is. In een tweede artikel wordt betoogd dat, in tegenstelling tot het traditionele denken, Rusland, in de huidige situatie van afnemende spanning, erbij zou winnen als Finland lid werd van de NAVO. Zoals dat ook het geval is met het Finse lidmaatschap van de EU. Een derde analyse concludeert dat de militaire afhanke-

lijkheid van Finland van de drie Baltische staten veel geringer is dan de onderlinge afhankelijkheid van deze drie staten. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat uitbreiding van de NAVO met de Baltische staten de druk op Finland op beslissende wijze zou vergroten ook lid te worden. Dit laat overigens de vraag onverlet of een NAVO-lidmaatschap niet om andere redenen in het belang van Finland zou zijn. In andere artikelen wordt de vraag gesteld waarom Finland, dat een lange geschiedenis kent van het zenden van troepen voor vredeshandhaving onder VN-vlag, zo weinig moet hebben van gewapende interventie om humanitaire redenen, en worden de moeilijkheden van de uitbreiding van de EU (besluitvorming!) behandeld. Een laatste artikel bepleit – tegen de achtergrond van de globalisering – de noodzaak van grotere integratie van Fins buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Men treft in het jaarboek tevens acht besprekingen aan van Finse studies over internationale onderwerpen. (F.v.d.B.)

**Kevin Featherstone and George Kazamias (red.): Europeanization and the Southern Periphery.**

*Londen/Portland (OR): Frank Cass Publishers, 2001; xi + 287 blz.;*  
33,25 euro  
ISBN: 0-7146-8128-8

Europa-deskundigen gaan in een dozijn artikelen na wat de invloed is van de 'europeanisering' op de binnenlandse politieke machinerie en de economie van een aantal Zuid-Europese staten. 'Europeanisering' wordt in het kader van deze bundel in zeer brede zin opgevat en slaat op de integratiedynamiek van de EU als zodanig: de verdieping en uitbreiding van het EU-integratieproces, aldus de inleiding, leidde ertoe dat de term 'europeanisering' grotendeels werd gebezigd 'as a description of the EU's own processes and impacts. [...] This broad usage is accepted for the purposes of this volume.' (blz. 5) Tegen

deze achtergrond volgen *case studies* waarin de invloed van europeanisering op de binnenlands-politieke structuur en op het (macro)economisch proces wordt nagegaan. Eerst komt de invloed op het politieke bestel aan de orde. In het geval van Spanje gaat het om Catalonië, in zekere zin al een 'land' met een behoorlijke mate van zelfbestuur, maar met een plaats binnen Europa die nog grotendeels via zijn politieke afhankelijkheid van de Spaanse staat wordt geformuleerd. In Griekenland blijkt europeanisering een proces te stimuleren van transformering van het binnenlands-politiek systeem in de richting van verzwakking van de centrale staatsinstellingen, en van bevordering van decentralisatie en *civil society*. Het artikel over Portugal stelt de grote invloed van het Europese regionale beleid op het democratiseringsproces in dit land in het licht. Vervolgens worden ook de aanpassingen in economische zin van Spanje, Griekenland, Turkije en Malta geanalyseerd. Aan Turkije worden twee artikelen gewijd. In het ene wordt betoogd dat Turkijes Europese oriëntatie tot voor kort geloofwaardig was. Turkije integreerde economisch, maar bleef wat politieke standaarden betreft ver van Europa af staan. Het tweede artikel stelt dat Turkse politieke instellingen en actoren op nauwere banden met de EU reageerden hetzij door te trachten de principes van het kemalistische republikanisme te verzoenen met het liberaliserende proces van europeanisering, hetzij door daar (soms) tegen te opponderen. (F.v.d.B.)

**Kathrin Höhl, Harald Müller and Annette Schaper: EU cooperative threat reduction activities in Russia (red. Burkard Schmitt).**

*Parijs: EU Institute for Security Studies, juni 2003; Chaillot Papers, No. 61; 64 blz.;* 8,- euro  
ISBN 1017-7566

Na het uiteenvallen van de Sovjet-unie zat Rusland opgescheept met

zo'n 40.000 ton chemische wapens, een angstaanjagende hoeveelheid biologische wapens, tienduizenden kernkoppen en honderden tonnen splijtbaar materiaal voor wapengebruik. De Verenigde Staten hebben al vroeg erkend dat het in hun eigen belang was de Russen te helpen deze gevaarlijke rommel te lokaliseren, te beheren en uiteindelijk te vernietigen. Ook de EU en haar lidstaten zijn sinds het midden van de jaren '90 actief, aangespoord door berichten over illegale handel en smokkel in nucleair materiaal. In december 1999 vestigde de Europese Raad bij Gezamenlijke Actie het *Samenwerkingsprogramma van de EU voor Non-prolifratie en Ontwapening in de Russische Federatie*. Aanvankelijk behelsde dit twee projecten: de bouw van een proeffabriek voor de vernietiging van chemische wapens en het verrichten van een studie naar problemen van plutoniumtransport en -opslag. In juni 2001 werden daar vijf projecten aan toegevoegd. Ook via andere instrumenten werkt de EU met Rusland samen om massavernietigingswapens op te ruimen. Sinds juni 2002 doet ze dat bovendien in het kader van het G-8 'Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction'. Hiertoe werd voor een periode van 10 jaar in totaal 20 miljard dollar geëncouraged, de helft daarvan door de Verenigde Staten. De auteurs, medewerkers van het Instituut voor Vredesonderzoek in Frankfurt, geven in deze brochure een historisch overzicht van de betrokkenheid van de EU bij deze materie, beschrijven het juridisch kader voor samenwerking met Rusland en de besluitvormingsinstrumenten van de EU. Vervolgens geven zij een beoordeling van concrete door de EU (en EU-lidstaten) in Rusland gesteunde projecten. Vier slothoofdstukken behandelen 'geleerde lessen', 'comparatieve voorbeelden' (van de EU als unieke speler op dit terrein), 'toekomstige prioriteiten' en 'slotgedachten'. De tekst

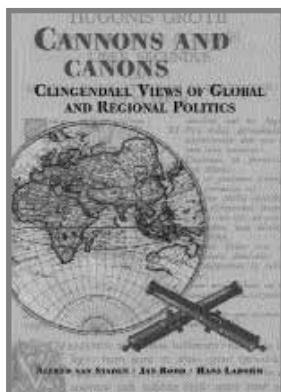
werd eerder gepubliceerd als hoofdstuk in deel 3 van *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2003). (J.L.)

**Michel Dumoulin & Geneviève Duchenne (red.): Les petits États et la construction européenne. Actes de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes, no 2.**

*Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang s.a., Presses Interuniversitaires Européennes; (info@peterlang.com), 2002; prijs 41,87 euro ISBN 90-5201-112-5*

De vijftien artikelen in deze bundel, waarvan er twee in het Engels en de rest in het Frans zijn geschreven, belichten zowel in theorie als praktijk de positie van de kleinere staten in het Europa van de vijftien. Er zijn algemene beschouwingen, zoals de twee in het Engels geschreven artikelen: de ene is van de hand van de Portugese hoogleraar Manuel Porto, getiteld 'The Role of Small States in the European Union', de andere van Willem Molle (Erasmus Universiteit) getiteld 'Small States in the European Union: Coping with the Calim-Eco Effect' (onder dit laatste verstaat hij de Calimero-reflex van: 'jij bent groot en ik ben klein en dat is niet eerlijk', vertaald naar het economische vlak). Daarnaast zijn er artikelen die betrekking hebben op de afzonderlijke lidstaten, zoals 'Quelle Europe pour quelle Autriche' van de Oostenrijker Thomas Angerer (Universiteit van Wenen), 'Le destin européen du Portugal' van Alvaro de Vasconcelos (directeur van het strategisch en internationaal instituut van Lissabon), 'Les Accords bilatéraux Suisse-Union européennes', geschreven door Hélène Hotellier (afgestudeerd aan de Université Lumière-Lyon II). Er zijn twee artikelen gewijd aan de positie van Ierland in de EU: één over de 'opvallende economische ontwikkeling' van

dit land na zijn toetreding tot de Unie en één over Ierland en het Verdrag van Nice, respectievelijk geschreven door Laurent Mathy en Laetitia Verhulst, beiden afgestudeerd aan de Katholieke Universiteit van Leuven. Olivier Maunoury (Leuven en de Sorbonne) leverde een bijdrage over de conferentie van Den Haag van 1969 van wat toen nog het Europa van de Zes was, in het bijzonder over de relaties Nederland-Frankrijk. Hij concludeert dat Frankrijk vast bleef houden aan zijn beleid, dat was gebaseerd op het uitgangspunt dat het samen met Duitsland (en wellicht Italië) tot de grote landen behoorde die het voor het zeggen hebben, en dat de rest maar te volgen had. Het daaropvolgende artikel van Alfred Pijpers (Universiteit van Leiden en Instituut Clingendael) over 'La position des Pays-Bas dans l'Union européenne' refereert eveneens aan het dilemma: streven naar federalisme dan wel zich baseren op intergouvernementalisme, en aan de vraag welk beleid in dit opzicht de Nederlandse belangen het best dient. (F.v.d.B.)



# CANNONS AND CANONS

## Clingendael Views of Global and Regional Politics

A. van Staden, J.Q.T. Rood, H.H.J. Labohm (ed.)

2003. 376 p. € 39.50 – ISBN 90 232 3962 8

An overview of international relations on the occasion of the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

The year 2003 marks the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael. The Institute was established in early 1983 as the result of a merger among four Dutch organizations dealing with foreign affairs. The aim of the fusion was to pool scarce resources, create critical mass and achieve synergy by promoting cooperation between the research staff and the teaching/training staff. In addition to research and training, the dissemination of public information was to be an essential part of Clingendael's mission.

Clingendael's anniversary was taken as a welcome opportunity to publish an overview of the Institute's current research activities. The book is intended to be a grand 'display card' of the various areas of expertise that have developed over recent years.

While the book is very much a collective effort, it also testifies to the fact that there is no single authoritative Clingendael opinion stated ex cathedra, but only personal views articulated by individual Clingendael staff.

Alfred van Staden, Director of Clingendael - Jan Rood, Director of Studies at Clingendael - Hans Labohm, Senior Visiting Fellow at Clingendael

### FROM THE CONTENTS

Foreword - *Hans van den Broek*

The Challenge of 'American Empire': The Response of the Lesser Breeds - *Alfred van Staden*

Evolution of the Transatlantic Relationship: Paradise Lost? - *Peter van Ham*

The US after 9/11: The Exercise of its Inherent Right of Individual and Collective Self-Defence - *Dick Leurdijk*

The International Criminal Court and the International Extension of the Rule of Law - *Machteld Boot-Matthijssen*

A Federation in the Making? The Dynamics and Future of European Integration - *Jan Rood*

The European Convention and the Franco-German Momentum - *Alfred Pijpers*

Collective Government, Effective Governance? The Perspective of the European Commission - *Anna Michalski*

Summitry over the Top? - *Jan Melissen*

Smoke in Mirrors: Entrapment in Diplomatic Negotiations and International Relations - *Paul Meerts*

The Emergence of Post-Modern Warform: Assessing a Decade of Changes in Military Affairs - *Frans Osinga, Rob de Wijk*

Gaudi or Le Corbusier? A European Security Architecture - *Kees Homan*

The Threat of Terrorism: How Do Nations Respond? - *Marianne van Leeuwen*

Shooting At Moving Targets: From Reaction to Prevention - *Luc van de Goor, Suzanne Verstegen*

Engendering Peace and Conflict - *Georg Frerks, Tsjard Bouta*

Trade Liberalization: Sisyphus in Action - *Hans Labohm*

The Geopolitics of Oil: Is Iraq a 'Game Changer'? - *Coby van der Linde*

BESTEL ON-LINE  
WWW.VANGORCUM.NL

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43  
9400 AA Assen

[t] 0592 37 95 56

[f] 0592 37 95 52

[e] info@vangorcum.nl

[i] www.vangorcum.nl

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij de uitgeverij

**Rik Coolsaet**

compares the recent institutional transformations and policy orientations in the ministries of foreign affairs in Belgium and the Netherlands. Just like their counterparts abroad, both have struggled with the transformation of the international environment in the last two decades. Due to the rise of multilateralism, Europeanization and globalisation, as well as the end of the Cold War, foreign ministries all around the world have moved away from their almost exclusive concentration on 'foreign' affairs and are in the process of transforming themselves into a hub for domestic issues with an international dimension and international issues with domestic consequences. Even if both ministries are making largely simultaneous and convergent analyses of the mutation of their international and domestic environment, the recognition in their respective capitals of this new coordinating ambition at the intersection of the domestic and international level, their means and some of their policy responses are nevertheless sometimes diverging, especially concerning the future of European integration and defence, but also on global governance.

**Jan Willem Brouwer**

discusses Dutch-Belgian co-operation in the Benelux and Europe. He describes how the optimistic feeling that existed in the 1950s about a common Benelux policy, within the framework of European integration, slowly faded. The bilateral co-operation between these Benelux partners became less self-evident. The author divides his article in four periods: the years of promising co-operation, 1945-1948; then, in the period 1948-1973, the optimism about collaboration decreased; it almost completely disappeared in the next episode (1973-1994); finally, since 1994 Dutch-Belgian operation slowly recovered, although it became a co-operation on paper only, while problems that divided the two countries were not solved. The author thoroughly analyses these episodes which leads to the conclusion that collaboration was only wanted when tactics, personal relations and political or economic interests corresponded.

**Sven Biscop**

deals with defence in Belgium and the Netherlands, in particular current challenges both the Belgian and Dutch armed forces have faced, *i.e.*, the abolition of military conscription, the reduction in the number of military personnel and the severe cuts in the defence budget. Hence specialisation is called for. The author concludes that for countries such as Belgium and the Netherlands – and following enlargement for most members of the European Union – there is only one way of pursuing a truly effective and efficient defence policy, and that is by way of European co-operation.

**Piet de Klerk**

argues that the *Non-Proliferation Treaty* (NPT), despite the

many arguments brought against it in the last couple of years, is still healthy – although maybe suffering from a slight fever – and vital enough to be in the centre of the non-proliferation regime. In his article the author describes the old and new problems concerning the NPT, such as the nuclear programmes of Iraq, North-Korea and Iran, which seem to undermine the power of the treaty. He also discusses current pleas to strengthen the NPT and subjects them to an elaborated criticism.

**Edwin Bakker**

explores the threat of terrorist attacks with *Radiation Dispersal Devices*, better known as 'dirty bombs'. These bombs are conventional explosives packaged with radioactive material that scatters when the bomb gets off. The catastrophic nature of the device is not the number of people it kills or injures, but rather the panic it causes over radioactivity. Moreover, the area struck would be off-limits for at least several months during expensive clean-up operations. At present, according to the International Atomic Energy Agency (IAEA), nuclear security is too poor to stop dirty bombs. Because of its potential impact dirty bombs deserve our full attention. Of course, debates regarding this type of terrorist threat should not stimulate an atmosphere of ill-defined alarm. Nonetheless, recent reports about trafficking of radioactive materials and alleged terrorist plans to use dirty bombs reflect serious dangers. If we intend to keep the threat of terrorists using dirty bombs a theoretical one, well-considered and effective counter-terrorism policies are required. Such policies should include planning the response to radiological emergencies arising from terrorist attacks with dirty bombs and, most of all, tightening security of radioactive materials.

**Sico van der Meer**

deals with the conflict in Chechnya. After some ten years of brutal war, at last some perspective for peace has shown up. The Russian President Putin has announced a peace plan, which started with a referendum on a new Chechnyan 'constitution' and will be followed by elections for a new Chechnyan government. The author describes that ending the conflict will be very difficult. In fact, the conflict between Russia and Chechnya has existed for centuries. However, the author also sees some small, yet possible, chances for peace. The war weariness of the Chechnyan population and the alienation between the civilians and the Muslim extremist rebels may help any attempts to end the conflict.