

Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 1 - januari 2009



2009 2010 2011 2012 2013

**Clingendael verkent de nabije toekomst:
veiligheid, Europa, diplomatie en energie**

Medvedev of Poetin: wie heeft de macht?

De wedloop om de Noordpool



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactie bureau
 Instituut 'Clingendael'
 Redactie Internationale Spectator
 Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
 tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
 E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
 pschregardus@clingendael.nl
 www.internationalespectator.nl

Kernredactie
 Jaap W. de Zwaan (hoofredacteur)
 Peter A. Schregardus (eindredacteur)
 Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie
 E. Bakker, S. Biscop, E. Drieskens,
 L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
 W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
 C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie
 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

Abonnementsprijzen
 Nederland en België:
 Particulier € 61,00
 Instelling € 72,50
 Student € 46,90 (max. 5 jaar)
 Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
 Buitenland:
 Particulier € 87,50
 Instelling € 100,00
 Student € 69,00
 Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
 Abonnementen worden automatisch verlengd,
 tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
 heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties
 Acquire Media, Zwolle
 Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
 fax 038-4606318
 info@acquiremedia.nl

Foto omslag
 Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
 het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



COLUMN

Jaap W. de Zwaan
 Nederland in de wereld:
 een agenda voor de toekomst 1

ARTIKELEN

Jan Melissen
 Management van de globalisering
 anno 2009: *Global governance* en
 vermaatschappelijkte diplomatie 3

Edwin Bakker
 Veiligheid en conflicten
 in 2009 8

Jan Rood
 Tussen hoop en vrees:
 de Europese Unie anno 2009 12

Coby van der Linde
 Breinbreker – een vooruitblik
 op de internationale oliemarkt
 in 2009 17

Marc Jansen
 De tandem van Medvedev en
 Poetin: wie heeft de macht
 in Rusland? 20

Thijs Van de Graaf
 De wedloop om de Noordpool:
 dooi van een bevroren conflict? 24

Eline De Ridder
 Tsjechië aan het roer van de
 Europese Unie:
 op hoop van zegen? 29

Oda van Cranenburgh
 Hyperpresidentialisme in Afrika:
 staatsinrichting als belemmering
 voor democratisering 33

Thomas von der Dunk
 Botsende wereldbeelden:
 Amerika en Europa 39

RESPONS
Wim Roffel
 Ossetische vluchtelingen 45

BESPREKINGSARTIKEL
Kees Homan
 Elites als vaderlandloze gezellen 46

BOEKBESPREKINGEN
Gerd Busse over
Nederlandse politieke cultuur
van 1870 tot heden 50

Maaïke Okano-Heijmans over
Diplomatie: méér dan
krijgstreep-pakken en sigaren 52

Ruud Hoff over
Amerikaans dilemma:
democratie in de Golfstaten 53

**Liang Wai-Chan &
 Susann Handke** over
Hollandse leeuw en
Chinese draak 54

SIGNALEMENTEN 56

ANALYSE
Dick Leurdijk
 Troepenakkoord tussen Amerika
 en Irak zet ook punt achter Iraakse
 bezetting Koeweit 59

SUMMARIES 60

Nederland in de wereld: een agenda voor de toekomst

Op 9 december 2008 sloot het Instituut Clingendael de viering van zijn vijfde lustrum af met een evenement in de Ridderzaal in Den Haag. In het bijzijn van HM de Koningin en bijna 500 genodigden sprak oud-secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, over de problematiek van de fragiele staten. Hij vroeg aandacht voor de noden en de armoede van miljoenen mensen, vooral in Afrika, en het gevaar dat hun situatie meebrengt voor de veiligheid in de hele wereld. Hij onderstreepte de verantwoordelijkheid van de wereldgemeenschap om daar iets aan te doen.

Ziedaar in een 'notendop' waar het in de wereld om gaat: stabiliteit, vrede, veiligheid en welvaart. We zijn er nog lang niet.

De machtsverhoudingen in de wereld veranderen. We gaan van een unipolaire wereld, met de Verenigde Staten als belangrijkste machtsfactor, naar een multipolair bestel, waarin opkomende landen als de BRIC (Brazilië, Rusland, India en China) een rol spelen.

Of inderdaad juist is wat de Singaporese politiek-analist Kishore Mahbubani ons wil doen geloven, dat de 21ste eeuw de eeuw van Azië is, moeten we afwachten. Onmiskenbaar spelen zich in Azië ingrijpende ontwikkelingen af. Of de regio echter een stabiele factor is, valt nog te bezien. Er bestaan in Azië grote verschillen tussen staten, ook wat economische ontwikkeling betreft. In China zijn economische hervormingen op gang gebracht in de kuststreek, in het oosten. Even landinwaarts echter zien we grote ongelijkheden, vooral wat betreft inkomen. De woonomstandigheden zijn vaak schrijnend, en er is veel corruptie. Iets vergelijkbaars geldt voor India. Zeker, een *booming* economie en veel potentieel op het gebied van technologie en informatica, maar er zijn veel ongelijkheden qua rangen en standen (vooral belichaamd in het kastensysteem). Er heerst ook veel armoede. Verder is de regio niet veilig, getuige de terroristische aanslagen van eind november jl. in Mumbai.

De financiële crisis, die het laatste halfjaar ook in Europa de kop op heeft gestoken, vormt een risico voor het functioneren van de economie overal ter wereld. In nauwe samenhang daarmee moeten gemeenschappelijke antwoorden worden gevonden voor de problemen inzake klimaat, energie en milieu. Zoals

Kofi Annan in zijn Clingendael-toespraak zei, de ongelijkheden in de wereld vormen een gevaar voor de veiligheid van ons allen. De bestrijding van armoede en, in directe samenhang daarmee, de problemen rond asiel en migratie dienen dan ook met voorrang onze aandacht te krijgen.

De vraag rijst intussen of het instrumentele kader op wereldniveau nog wel geschikt is om voor alle problemen een oplossing te vinden. Instellingen als de Wereldbank en het Internationale Monetair Fonds werden niet lang geleden afgeschreven, al was het maar omdat hun institutionele structuren de nieuwe machtsverhoudingen in de wereld onvoldoende weerspiegelen. De financiële crisis biedt hun nu een laatste kans. Iets dergelijks geldt voor de Verenigde Naties. Willen de VN geloofwaardig blijven, dan zullen hervormingen moeten worden ingevoerd, in de eerste plaats in de Veiligheidsraad. Het gaat niet aan dat de samenstelling van de Raad nog steeds de machtsverhoudingen van na de Tweede Wereldoorlog weergeeft, en geen rekening houdt met de ontwikkelingen sedertdien. Het is ook hoog tijd dat er één permanente EU-zetel komt. Verder zou het vetorecht moeten verdwijnen. Een tussenoplossing – wel permanent lid, maar geen vetorecht – zou een mooi alternatief kunnen zijn. Wij kunnen niet meer volstaan met te stellen dat het allemaal zo moeilijk is en politiek niet haalbaar. Niet hervormen betekent het failliet van het VN-systeem.

In zekere zin geldt dat ook voor de Wereldhandelsorganisatie, de WTO. Die instelling is welbeschouwd het enige beschikbare kader om te voorkomen dat (protectionistische) nationale oplossingen voor de financiële crisis ten koste gaan van de belangen van de onderontwikkelde en de zich nog ontwikkelende wereld.

Wat betreft veiligheid zal de NAVO onze belangrijkste waarborg blijven, met de Verenigde Staten als onze belangrijkste partner. Europa moet op veiligheidsgebied echter meer eigen standpunten innemen. Over het raketschild (in Polen en Tsjechië) bijvoorbeeld heeft in NAVO- en EU-verband nauwelijks een fatsoenlijke discussie plaatsgevonden. Het schild is ook niet nodig voor onze eigen, Europese, veiligheid. De Amerikanen beweren dat het nodig is om

de Westerse wereld te beschermen tegen landen als Iran. Ter zake zou Europa een eigen mening moeten formuleren. De binnenkort aantredende Amerikaanse president Obama staat bekend als een groot 'communicator'. Laten we dan ook met hem alternatieve oplossingen bespreken.

Europa moet bij zo'n discussie rekening houden met de belangen van Rusland. Rusland is een nabije en voor onze veiligheid belangrijke buurman. Europa heeft veel te winnen bij een stabiele relatie met Rusland. Energie is maar één voorbeeld. Uiteraard moeten we erop letten dat de mensenrechten in Rusland worden gerespecteerd. We moeten echter ook oog hebben voor de moeilijkheden die het Russische leiderschap van oudsher ondervindt bij de ontwikkeling van dat grote land. Bij wijze van spreken gaat het er meer om dat de regio's goed bestuurd worden en dat de Russische burger profijt kan hebben van de economische ontwikkeling die het land doormaakt.

Een goede relatie met Rusland zal ook de stabiliteit bij de 'buren' – Oekraïne, (op termijn) Wit-Rusland en de drie Kaukasus-landen: Georgië, Armenië en Azerbeidzjan – ten goede komen. Nu al zou Europa zich veel meer moeten inspannen om die buurlanden te helpen bij de (weder-)opbouw van hun samenleving. 'Good governance' en de 'rule of law', dat is Europa's *soft power* en dáár zijn we nu juist goed in. Het formele lidmaatschap (van landen als Georgië) van organisaties zoals de NAVO en de EU komt later wel.

Op regionaal niveau valt dus ook nog veel te doen. Zeker nu de VN moeite hebben om hun doelstellingen inzake vrede en veiligheid op wereldschaal waar te maken, moet Europa verder bouwen aan een zone van stabiliteit (en welvaart) in de eigen regio. De uitbreiding van de Unie – de Balkanlanden en Turkije

(en IJsland?) komen daarvoor als eerste in aanmerking – is het beste antwoord op deze uitdaging. Daar toe zal de Unie zichzelf wel eerst intern moeten hervormen. Andere constructies dan een lidmaatschap zijn ook denkbaar, mits die de mogelijkheid van een formele toetreding tot de Unie maar niet uitsluiten. Het voorstel van de Franse president Sarkozy voor een Mediterrane Unie past in deze opzet. Misschien moeten we uiteindelijk wel overwegen de Unie, met behoud van haar eigen karakteristieken, de kern te laten uitmaken van een groter Euro-Mediterraan samenwerkingsverband.

Kortom: biedt het bestaande multilaterale kader nog wel een passend antwoord op de mondiale uitdagingen die zich aandienen? Dit is het soort van vragen waarmee het Instituut Clingendael zich in de toekomst zal bezighouden. Die vragen zullen in eerste instantie geanalyseerd en beantwoord moeten worden tegen de achtergrond van Nederlands lidmaatschap van de VN, de NAVO en de Europese Unie.

Nederland is een klein land, maar laat economisch, politiek en militair behoorlijk van zich horen. Het was dan ook niet helemaal zonder reden dat onze minister-president een uitnodiging ontving voor de G 20-bijeenkomst in Washington van medio november jl.

Nederland denkt graag in termen van 'bruggen bouwen'. Instituut Clingendael zal zich ervoor inzetten ter zake een eigen bijdrage te leveren, zowel intellectueel als operationeel.

Prof. mr Jaap W. de Zwaan is directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en hoofdredacteur van dit blad.

Management van de globalisering anno 2009: *Global governance* en vermaat- schappelijkte diplomatie

Dat de wereld de afgelopen 20 jaar grondig is veranderd, geloven de meeste mensen onderhand wel, maar dat betekent niet altijd dat ze die zelfde wereld anders hebben leren zien. Tekenen van blijvende geopolitieke rivaliteit tussen grote mogendheden en de fascinatie met China en andere opkomende mogendheden, zoals Rusland en India, maken het zelfs verleidelijk de oude vertrouwde Realistische bril weer op te poetsen. Maar soms traditioneel aandoende tegenstellingen tussen staten ontspringen zich vandaag de dag in een radicaal veranderde context. De recente financiële crisis zou de laatste twijfelaars over de streep moeten trekken: de huidige problemen vereisen een vernieuwd management van het globaliseringsproces. Wat wordt gevraagd van een veelheid van landen, internationale organisaties en andere actoren die met elkaar wedijveren en van elkaar afhankelijk zijn, is een gecoördineerd streven naar meer mondiale regulering. Toegegeven: het leest wat minder lekker weg dan de taal van de machtspolitiek, maar *global governance* is geen speeltje voor liefhebbers van theorievorming over internationale betrekkingen.

Nieuwe wereld, nieuwe aanpak

Wie de wereld als een ouderwets schaakbord wil blijven zien, onderschat de complexiteit van de hedendaagse internationale politiek. Achter de façade van het statenparadigma verschuilt zich een breed palet van actoren, variërend van klassieke internationale organisaties (zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie), niet-gouvernementele organisaties (NGO's, zoals Amnesty International en Greenpeace), tot de media (CNN), alsmede privé personen (denk aan Bill Gates, maar ook zg. 'celebrities' als Bono). Hoewel al deze actoren het zonder de democratische legitimiteit moeten doen die staten wél hebben, proberen ze gezamenlijk invloed te krijgen op het management van de globalisering. Natuurlijk kunnen staten nog steeds terugvallen op hun klassieke machtsmonopolie. Maar omdat militair geweld slechts zelden

kan worden gebruikt (en dan nog veelal zonder het gewenste resultaat; zie Irak), is de rol van de staat aanzienlijk veranderd. Om effectief te zijn, heeft de staat de medewerking van al deze andere actoren hard nodig. Om de klimaatverandering het hoofd te bieden, moeten zowel bedrijven als consumenten andere prioriteiten stellen; om de AIDS- en hongercrisis in de wereld aan te pakken, moeten NGO's, banken en de farmaceutische industrie samenwerken; en om het internationale terrorisme en criminaliteit effectief te bestrijden, moeten financiële instellingen meer openheid van zaken geven in verdachte transacties.

Het moge duidelijk zijn: om welvaart en veiligheid te waarborgen, moet de moderne staat permanent samenwerken met zowel nationale als internationale partners. Daarbij is het niet meer mogelijk door middel van verdragen en regels van bovenaf de internationale samenleving te sturen. De nieuwe *governance*-aanpak gaat ervan uit dat dwang geen effectief instrument is om resultaat te boeken. Daarvoor in de plaats zijn zg. postmoderne beleidsinstrumenten gekomen, met welklinkende Engelse termen als *peer pressure*, *benchmarking*, *naming-and-shaming*, *scoreboards*, enz.

Een nieuwe aanpak van internationale problemen op een steeds ingewikkelder speelveld heeft ook gevolgen voor de diplomatie. Die krijgt niet graag het verwijt van 'being trapped in a past way of doing things'. Het globaliseringsproces heeft staten er definitief van doen doordringen dat andere, niet-statelijke en ook substatelijke diplomatieke spelers ten gevolge van dat proces over een aanzienlijke reikwijdte beschikken. De wereld is ook hun oester. Niet alleen landen, bedrijven, allerlei soorten organisaties en ook individuen voelen zich in de hele wereld thuis. Regio's in alle omliggende landen (België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk) vragen zich onder het credo 'wie niet sterk is moet slim zijn' af hoe zij een graantje kunnen meepikken van de economische betrekkingen met de opkomende BRIC-landen, terwijl ze in hun 'public diplomacy' soms niet onderdoen voor de lan-

den waar ze deel van uitmaken. Steden als Den Haag of Amsterdam gaan er ook van uit dat ze internationaal meetellen en met talrijke projecten in het verre buitenland op lokaal niveau (van de verbetering van elementaire stedelijke voorzieningen tot 'post-conflict peacebuilding') een bijzondere bijdrage kunnen leveren. Om van de ambities van Londen of Los Angeles, met economieën omvangrijker dan menig middelgroot land, nog maar niet te spreken.

Globalisering is een directe uitdaging van het idee dat er een door de natuur gegeven internationale hiërarchie bestaat. Tegenover de klassieke gedachte van een gemeenschap van staten, die in de tweede helft van de 20ste eeuw is ingebed in een multilaterale diplomatieke orde, komt het beeld op van een veel gevarieerder internationale samenleving, die wordt gekarakteriseerd door 'polylaterale' betrekkingen in een dynamisch netwerk van officiële en niet-officiële relaties. Staten kunnen in zo'n wereld hun posities versterken door het cultiveren van zeer gevarieerde netwerken, in het bijzonder contacten en relaties buiten de eigen kring. Een onvermijdelijk bijverschijnsel van diverse nieuwe vormen van samenwerking met niet-staatelijke spelers is echter dat ze veel meer dan eerder het geval was, afhankelijk worden van derde partijen. 'Netwerken' mag dan het nieuwe toverwoord zijn, maar belanghebbenden in het netwerk vragen daar wel iets voor terug. Het is niet voor niets dat op ministeries van buitenlandse zaken de deuren wagenwijd openstaan voor gezaghebbende NGO's als de International Crisis Group, Human Rights Watch of Amnesty International. Niet ongebruikelijk is dat de overheid en NGO's zelfs hooggekwalificeerd personeel uitwisselen. Wat in discussies over buitenlands beleid en diplomatie dan ook steeds meer aandacht zal krijgen, is niet de aloude vraag of ministeries van buitenlandse zaken hun greep kunnen behouden op de *coördinatie* van het beleid, maar in hoeverre zij kunnen profiteren van *samenwerking* met anderen in de NGO-sector, het bedrijfsleven en, 'last but not least', de burgerlijke samenleving.

Diplomatie en dienstverlening

Wat beoefenaren van de studie der internationale betrekkingen terugkijkend kunnen constateren, is dat zij de maatschappelijke aspecten van de wereldpolitiek in hun discipline te weinig aandacht hebben gegeven. Dat geldt eveneens voor de studie der diplomatie, die de dynamische relatie tussen diplomatie en samenleving grotendeels heeft verwaarloosd. Ook in de

praktijk moet menig diplomaat van de oude stempel nog wennen aan de alomtegenwoordige 'civil society'. Maar als er iets is wat de voortschrijdende globalisering duidelijk maakt, dan is het dat die ervoor gezorgd heeft dat de vermaatschappelijking van de diplomatie in een stroomversnelling is geraakt. Tussen ontwikkelingen in de diplomatie die schijnbaar weinig met elkaar te maken hebben, kunnen we zo een zekere samenhang zien: bijvoorbeeld discussies over de bijdrage van NGO's aan het werk van de VN; 'public diplomacy' als instrument voor de imagoverbetering; dienstverlening aan landgenoten in het buitenland; of de bekommernis over het binnenlands draagvlak voor buitenlands beleid.

Het traditionele onderscheid tussen enerzijds soevereine vertegenwoordiging en internationaal onderhandelen, als diplomatieke functies met de hoogste prioriteit, en anderzijds de meer op dienstverlening gerichte taken van ministeries van buitenlandse zaken, is lang niet altijd meer van toepassing. De globalisering zet ook de oude vertrouwde wereld van Buitenlandse Zaken op zijn kop. De gemiddelde krantenlezer kijkt er niet meer van op dat in onze 'global village' het lot van de burger ruimschoots aandacht krijgt, of het nu gaat om de slechte behandeling van Nederlanders in een Latijns-Amerikaanse gevangenis, de opvang van landgenoten na een *tsunami* in Azië of een orkaan in het Caribisch gebied, een terroristische aanslag op Bali of in New York, of een geval van kindontvoering in het Syrische Damascus. Wie durft er nog te spreken van het consulaire werk als de *Cinderella service*? Zoals de uitkomst van een Zweedse enquête een aantal jaren geleden aangaf: in de ogen van de burger is het ministerie van buitenlandse zaken er bovenal voor de burger, en die ziet zichzelf in de eerste plaats als consument. Grensoverschrijdende criminaliteit, nieuwe veiligheidsdreigingen, demografische trends, milieurampen en andere nieuwe thema's op de internationale agenda: ze vertalen zich allemaal mede in extra dienstverlening. Diplomaten doen niet alleen aan het managen van de internationale betrekkingen in klassieke zin. De mate waarin ze tegemoet komen aan de verwachtingen van de burger-consument, bepaalt zelfs in belangrijke mate de binnenlandse reputatie van hun ministerie. De wereld van de globalisering is 'the age of the ordinary individual'.

Verborgen management van de globalisering

Voor de koppensnellers van kranten is de internatio-

nale politiek niettemin nog steeds een hobbesiaanse wereld van invloedssferen en conflicten. Maar *global governance* gaat ervan uit dat de huidige problemen in de internationale politiek een brede aanpak vergen; staten alleen zijn veelal niet bij machte een doeltreffende oplossing aan te dragen. De pluraliteit aan actoren maakt dit nieuwe speelveld van de internationale politiek niet overzichtelijker. Integendeel, het is vaak moeilijk te achterhalen wie, waar en waarom aan welke touwtjes trekt. De EU kan met recht gezien worden als een broeiplaats van *global governance*-ideeën. Binnen Europa heeft de rol van geweld immers plaatsgemaakt voor de bereidheid tot samenwerking en consensus. In Brussel kan men vaak maar moeilijk achterhalen hoe besluiten zijn genomen; veelal worden ze gevormd onder invloed van lidstaten, lobby's, de media en NGO's. Dit geeft aan dat *governance* geenszins vrij is van machtspolitiek, maar dan wel met de kanttekening dat elke vorm van geweld en dwang is afgezworen, wat de weg vrijmaakt voor een grotere rol van niet-statelijke actoren.

Global governance komt natuurlijk niet zomaar uit de lucht vallen, en kan niet worden losgezien van het neoliberale gedachtegoed dat sinds de jaren '80 aan terrein heeft gewonnen. Volgens de neoliberale visie behoort de staat ruimte te maken voor andere sociale actoren (bedrijven, NGO's, consumenten, enz.), die alle aanspraak kunnen maken op een rol in de besluitvorming. In deze visie is de staat een log orgaan, dat in een snel veranderende wereld veelal niet goed genoeg is geïnformeerd en te weinig specialistische kennis in huis heeft om op eigen houtje wetten en regels te formuleren. Ook internationaal heeft deze neoliberale visie de weg geëffend voor een grotere rol voor economische en sociale actoren, die deze kans natuurlijk met beide handen hebben aangegrepen en slechts zeer ongaarne weer los zullen laten. Uit het oogpunt van efficiëntie is deze *governance*-benadering zeer wel begrijpelijk: samenwerking tussen staten is een stroperig en traag proces, terwijl de globalisering juist een flexibele, snelle besluitvorming vereist. Twee voorbeelden:

De VN hebben sinds hun oprichting het doel armoede te bestrijden en de mensenrechten te verbeteren. Daartoe zijn allerlei internationale verdragen ondertekend. Sinds kort gooien de VN het echter over de boeg van 'partnerships', en probeert de volkenorganisatie alle niet-statelijke actoren voor deze goede zaak te winnen. In 2000 lanceerden de VN het zg. *Global Compact*, waarbij meer dan 100 lidstaten, zo'n

3000 bedrijven en 800 NGO's, stichtingen en academische partners zich committeren aan een mooie, lange lijst van verplichtingen om deze doeleinden dichterbij te brengen. Zo verplichten veel bedrijven zich, vrijwillig, om in hun investeringsbeslissingen rekening te houden met strikte milieueisen en de gevolgen voor de mensenrechten. Dit soort *corporate social responsibility* (oftewel CRS)-maatstaven zijn zoals gezegd 'vrijwillig', en niet wettig bindend en afdwingbaar. Dit geldt tevens voor de vele andere regelgeving die via zg. 'soft law' door private organisaties wordt geformuleerd (zoals de International Association of Insurance Supervisors, of het in het Zwitserse Bazel gevestigde Committee on Banking Supervision). Het *Global Compact* van de VN is slechts één voorbeeld van de vele zg. 'global public policy networks' (GPPN's), die pogen de globalisering te beheren en vorm te geven.

Op ministeries van buitenlandse zaken staan de deuren wagenwijd open voor gezaghebbende NGO's

Een ander voorbeeld is de *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), de organisatie die het beheer van het Internet op zich neemt. ICANN is een particuliere, non-profitorganisatie, met als basis Californië. Zij staat onder supervisie van de Amerikaanse regering, maar is in principe zelfstandig. De ICANN-regels zijn echter van groot belang voor de ontwikkeling van het Internet maar tevens voor de veiligheid en privacy (denk aan *e-commerce*) van de gegevens die via dit Internet worden verstuurd. Het is opmerkelijk dat staten binnen ICANN maar een beperkte rol spelen in vergelijking met experts en economische actoren. Hetzelfde geldt voor de *International Standards Organisation* (ISO), waarin vele honderden commissies zich buigen over de technische specificaties en regels die de globalisering in goede banen moeten leiden. Ook daar spelen staten slechts een beperkte rol.

De meeste *global governance*-processen zijn consensusgericht en halen zelden het nieuws. Daardoor gaan ze vaak onopgemerkt aan ons voorbij. Maar conflicten zijn in de internationale politiek slechts het topje van de ijsberg, terwijl daaronder, uit het zicht van de

media, de grote besluiten over het management van de globalisering plaatsvinden.

Een nieuwe symbiose?

De globalisering is het kader waarin ministeries van buitenlandse zaken een poging doen alle verandering waarmee ze worden geconfronteerd te duiden. Een lange rij officiële rapporten over diplomatie-in-beweging getuigt van de noodzaak tot snelle aanpassing van het apparaat (de zoveelste reorganisatie!). Belangrijke trends mogen niet worden gemist. Zo is het moeilijk in Europa, Noord-Amerika, Oost-Azië of Oceanië landen te vinden die geen conferentie hebben gehouden of zich hebben gebogen over 'public diplomacy'. Dat het debat over een 'nieuwe publieksdiplomatie' al zo'n zeven jaar woedt, vooral sinds 11 september 2001, wijst er trouwens op dat de ontwikkeling daarvan in een taai diplomatieke omgeving blijkbaar nogal tegenvalt. 'New', 'Public', 'Postmodern' of 'Transformational': de huidige veranderingen in de diplomatie zijn fundamenteeler dan alles wat we sinds de uitvinding van de ambassade, in de Italiaanse Renaissance, en de oprichting van het eerste ministerie van buitenlandse zaken, onder het Franse *ancien régime*, hebben gezien. Na het midden van de vorige eeuw leken de opkomst van het multilateraal bestel en de topconferenties tussen regeringsleiders nog diplomatieke aardverschuivingen, maar ze konden uiteindelijk relatief gemakkelijk worden ingepast, met inachtneming van de vertrouwde spelregels en binnen een relatief gesloten diplomatiek systeem. Thans worden ontmoetingen tussen premiers en presidenten en de reguliere bijeenkomsten van klassieke organisaties als de EU, de VN of de NAVO bij uitstek gezien als manifestaties van 'oude internationale politiek' – totdat de niet-statelijke spelers in beeld komen.

De conclusie dat het belang van diplomatie of professionele diplomaten afneemt als gevolg van het globaliseringsproces, zou echter voorbarig zijn. Globalisering vergt juist fijnmaziger lokale aanwezigheid ('think global, act local'). Nieuwe vormen van telecommunicatie zijn lang niet altijd een alternatief voor de 'last three feet' in de relaties tussen mensen van vlees en bloed. Hebben we daar dus al die ambassades en consulaten voor nodig? Over de gewenste omvang van het diplomatieke netwerk kunnen de meningen verschillen. De vraag of Nederland diplomatiek gezien een 'klein land in een grote broek' is, verdient echter serieuze discussie over de vereisten van diplomatieke vertegenwoordiging in een glocaliseerde

wereld en geen eenvoudige rekensom.¹ In ieder geval leidt een ingewikkeld patroon van internationale en transnationale betrekkingen tot een bonte verzameling van internationale vertegenwoordigingen, zowel op wereldschaal als binnen sterk geïntegreerde regio's. Zo hebben de VN, de Wereldbank, de Europese Commissie en grote multinationale ondernemingen vertegenwoordigingen over de hele wereld, is bijvoorbeeld Vlaanderen naast België vertegenwoordigd in Nederland, en houden de vier grote steden (de G-4) gezamenlijk kantoor in Brussel. Of we in al deze gevallen nog van 'diplomatie' moeten spreken, is een kwestie voor fijnproevers, maar zeker is dat het globaliseringsproces de verveelvoudiging van buitenlandse vertegenwoordiging, communicatie en onderhandeling niet tot een halt roept.²

Global governance-processen dringen de staat dus soms naar de achtergrond. Eén interessante vraag is evenwel blijven liggen. Zo is er veel gezegd en geschreven over de opkomst van NGO's, maar weten we ondanks de toenemende verstrengeling tussen staten en de niet-gouvernementele sector nog veel te weinig over hoe staten en NGO's zich tot elkaar verhouden. Dit is niet verrassend, want net zoals academici de maatschappelijke dimensie van de wereldpolitiek hebben verwaarloosd, is er veel geschreven over *actoren* in de internationale betrekkingen maar veel te weinig geredeneerd in termen van *relaties*.

Staten lopen niet langer automatisch voorop bij het bepalen van de agenda van de internationale politiek, ze hebben het tempo niet in handen, zien zich regelmatig geconfronteerd met een informatieachterstand en worden geleidelijk meer ingebed in mondiale beleidsnetwerken. Maar dat betekent nog niet dat de wereld van *governance*-netwerken hen als het ware heeft overvallen. De *bottom-line* is dat staten en NGO's elkaar nodig hebben en elkaar versterken. Het is geen toeval dat de opkomst van de niet-gouvernementele sector gepaard is gegaan met de uitbreiding van de statensamenleving. NGO's hebben een duidelijke, soms zelfs initiërende rol in onderhandelingen (zonder een door NGO's aangestuurd proces had een verdrag tegen landmijnen veel langer op zich laten wachten). Deelname van de niet-gouvernementele sector aan internationaal overleg geeft ook bredere steun aan de initiatieven en reputatie van staten en internationale organisaties (IO's). 'Deep coalitions' en diverse soorten 'partnerships' maken in zekere zin deel uit van een nieuw diplomatiek model. Dat is er niet zomaar gekomen en het beeld dat NGO's zich

als het ware hebben ingevocht in bestaande structuren, is niet volledig. Politieke globalisering staat en valt bij de symbiotische relatie van wederzijdse afhankelijkheid tussen staten, internationale organisaties en NGO's.³ Staten, IO's en internationale regimes hebben de groei van NGO's mede bevorderd, omdat ze zelf baat hadden bij hun kennis en diensten. Ook zagen deze klassieke actoren het voordeel van 'advocacy networks' in een wereld die opschoof in de richting van meer regulering van mondiale problemen, het creëren van nieuwe internationale instituties (zoals in het geval van het Internationaal Strafhof onder druk van NGO's) en complexe vormen van *global governance*. In de wereld die ze samen hebben gemaakt, zijn er meer dan genoeg uitdagingen voor diplomaten en andere managers van de globalisering.

Noten

- 1 Syp Wynia, 'Klein land in een grote broek', in: *Elsevier*, 15 november 2008, blz. 22-27.
- 2 Jan Aart Scholte, 'From Government to Governance: Transition to a New Diplomacy', in: Andrew F. Cooper, Brian Hocking & William Maley, *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, blz. 55-59.
- 3 Kim D. Reimann, 'A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs', in: *International Studies Quarterly*, jrg 50, 2006, blz. 45-67.

Prof. dr Jan Melissen is hoofd van het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP), deeltijdhoogleraar diplomatie aan de Universiteit Antwerpen en redacteur van het wetenschappelijk tijdschrift *The Hague Journal of Diplomacy*. Met bijzondere dank aan Peter van Ham, hoofd *Global Governance Research* van Instituut Clingendael.

NEW PUBLICATION IN SERIES CLINGENDAEL DIPLOMACY PAPERS, NO. 19

The Power of War: Why Europe Needs It

by Peter van Ham

The Hague, Clingendael Institute, December 2008;
Clingendael Diplomacy Paper 19; 29 pp.; ISBN: 978-90-5031-1342

This paper examines the role of conflict and war in the process of European integration from a neoclassical Realist perspective. It borrows generously from theoretical relatives, most notably constructivism and feminist theory. It argues that the EU needs to normalize its relationship with power, and find a balance between its modern and post-modern personae. It concludes that the EU should abscond its 'ethical' commitment to shape the world in its own, post-national image, and that it has to return to its Realist roots and base its foreign, security, and defence policies on a more hard-headed calculation of common European interests.

Dr. Peter van Ham is Director of Global Governance Research at the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' in The Hague, and professor at the College of Europe in Bruges (Belgium).

For more information please contact: *Clingendael Diplomatic Studies Programme/Clingendael Asia Studies*,
tel. +31.70.3746605 or email: ddavidse@clingendael.nl

Veiligheid en conflicten in 2009

Op het gebied van veiligheid en conflict was 2008 het jaar van de 'Augustuscrisis' of, wat zwaarder aangezet, de oorlog in Georgië. Voor velen kwam het conflict als een volslagen verrassing. Deskundigen hadden er de afgelopen tijd echter al herhaaldelijk voor gewaarschuwd dat de conflicthaarden aan de randen van de voormalige Sovjetunie beslist niet uitgedoofd waren en opnieuw tot uitbarsting zouden kunnen komen. Dat gold nog wel het meest voor de situatie in en rond Abchazië en Zuid-Ossetië. Kortom, zo'n verrassing was het uitbreken van de gevechten nu ook weer niet. Hiermee is echter niet gezegd dat grote crises en andere problemen op het terrein van veiligheid en conflict altijd voorspelbaar zijn. Wél is het mogelijk 'iets' te zeggen over potentiële dreigingen en over lopende zaken die voor het zoveelste achtereenvolgende jaar dood en verderf zaaien of op zijn minst de gemoderen bezighouden. Daarnaast is in sommige gevallen al ruim van tevoren bekend wat er op de agenda staat van (jaarlijkse) bijeenkomsten van internationale veiligheidsorganisaties en conferenties over belangrijke verdragen die om de zoveel jaar herzien worden. Anders gezegd, de vraag wat we in 2009 kunnen verwachten op het gebied van veiligheid en conflicten is onder te verdelen in drie deelvragen: 1 wat staat er op de agenda; 2 welke lopende conflicten zullen ook in 2009 van zich doen spreken; en 3 met welke potentiële conflicten moeten we rekening houden?

Veiligheidsagenda

Laten we beginnen met de eerste en gemakkelijkste vraag. Het belangrijkste punt op de internationale veiligheidsagenda is de zestigste verjaardag van de NAVO. Die gaat komend jaar op de topbijeenkomst in Straatsburg en Kehl mogelijk groots gevierd worden, met de terugkeer van Frankrijk in de militaire commandostructuur. Rond deze bijeenkomst, die begin april plaatsvindt, zal duidelijk worden hoe Frankrijk precies zijn rol binnen de NAVO gaat vervullen.

Ook valt er met enige zekerheid iets te zeggen over bepaalde militaire missies. Zo zal in 2009 de Nederlandse bijdrage aan de EU-missie in Tsjaad worden afgerond. Deze missie heeft tot doel het beschermen van vluchtelingen en hulpverleners tegen gewapende groepen in het grensgebied met Soedan en duurt tot 15 maart 2009. De Verenigde Naties nemen daarna de taken over. Nederland doet niet mee aan deze

VN-missie. Dat hebben de ministers Van Middelloop en Verhagen begin november 2008 aan de Tweede Kamer laten weten. Nederland levert nu zestig mariniers aan het Ierse commando in het zuidoosten van Tsjaad.

In 2009 zal tevens een begin worden gemaakt met de overdracht van de missie in *Uruzgan* aan een andere *lead nation*, waarschijnlijk de Verenigde Staten. Dit roept echter allerlei moeilijk te beantwoorden vragen op over wat er dan overblijft van de Nederlandse aanpak en investeringen. Gaan de Amerikanen vooral op Taliban-jacht en wat resteert er dan van de geïntegreerde benadering van veiligheid en vooral van de wederopbouw? Deze lastige vragen zullen pas in 2010 beantwoord kunnen worden. Zeker is dat de militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten in Afghanistan in 2009 duidelijk zal toenemen. Een deel van de troepen komt uit Irak. Het aantal Amerikaanse militairen in dat land zal in 2009 aanzienlijk worden verminderd in het kader van een exit-strategie die in 2011 voltooid moet zijn.

Op het gebied van massavernietigingswapens staat de derde voorbereidingsbijeenkomst van de toetsingsconferentie van het *Non-proliferatieverdrag* (NPV) in 2010 op de agenda. De verwachtingen zijn niet hooggespannen. Gehoopt wordt dat ten minste een overeenkomst bereikt kan worden over een agenda van de NPV-bijeenkomst in 2010 en dat onder de nieuwe Amerikaanse president het NPV versterkt kan worden. Dat laatste geldt voor multilaterale veiligheidsovereenkomsten en organisaties in het algemeen. De hoop is dat Barack Obama in 2009 een impuls kan geven aan aanpassing en versterking van de veiligheidsarchitectuur van de 21ste eeuw. Veel organisaties en verdragen – van de G8 en de *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) tot en met de VN-Veiligheidsraad en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) – vergen investeringen en hervormingen. Deze zaken zullen in 2009 ongetwijfeld veel politieke en diplomatieke aandacht krijgen.

Lopende conflicten

Lopende conflicten die in 2009 nog steeds of opnieuw tot geweld zullen leiden, zijn onder te verdelen in drie categorieën: 1 interstatelijke conflicten; 2 intrastatelijke conflicten; en 3 gewelddadigheden door niet-statelijke actoren.

Het enige *interstatelijke* conflict dat thans speelt en in 2009 ongetwijfeld een bedreiging voor de vrede zal blijven vormen, is dat tussen Georgië en Rusland. Dat het tot een nieuwe geweldsescalatie komt, zoals in augustus 2008, lijkt onwaarschijnlijk. Sporadische schietpartijen en bomaanslagen liggen echter wel in de lijn der verwachtingen. Ook zal het conflict op politiek niveau dooretteren.

Anders dan het aantal conflicten tussen staten, zijn *intrastatelijke* conflicten bijzonder talrijk en dit beeld zal dit jaar niet anders zijn. De bloedigste zijn de conflicten in Irak, Afghanistan, Congo en Soedan. De vooruitzichten voor 2009 zijn alleen relatief gunstig in Irak. Daar lijken de Amerikanen en de Irakese veiligheidsorganisaties de situatie steeds meer onder controle te krijgen. Het tegenovergestelde geldt voor Afghanistan en Pakistan. In beide landen neemt de kracht van de Taliban en soortgelijke groeperingen toe. Mogelijk zullen de extra inspanningen van de NAVO-landen – in het bijzonder de Verenigde Staten – in Afghanistan en die van de Pakistaanse krijgsmacht in de tribale gebieden in 2009 hun vruchten afwerpen. Dit zal echter gepaard gaan met de nodige strijd en doden, gewonden en vluchtelingen. De vraag is of ook Nederland een extra inspanning gaat leveren – met de kans op eigen slachtoffers. De eerste *reactie* van het kabinet op het verzoek van NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer was echter negatief. De missie in Uruzgan vraagt veel van de Nederlandse krijgsmacht, waardoor het eerder een kwestie is van niet kunnen dan van niet willen. Ook andere NAVO-landen zijn niet erg enthousiast om een (extra) bijdrage te leveren, waardoor de grootste last op de schouders van de Amerikanen terecht komt. Aangezien de nieuwe Amerikaanse president op de eerste NAVO-top thuis moet zien te komen met steun voor zijn extra inspanningen in Afghanistan, dreigt een eerste botsing met de Europese bondgenoten op veiligheidsgebied. En wat Soedan betreft: daar durft niemand hoopvol over te zijn, zowel met betrekking tot Darfur als ten aanzien van het conflict tussen het Noorden en het Zuiden.

Weinig hoop is er ook in (Oost-) Congo. De veiligheidssituatie aldaar is bijzonder ongunstig, en de vooruitzichten voor 2009 zijn niet goed. Toch is het niet uitgesloten dat er op korte termijn een of ander akkoord komt en het geweld drastisch afneemt. Maar zelfs in dat geval blijft de situatie in Congo – en het Grote-Merengebied als geheel – bijzonder instabiel. Hetzelfde geldt voor Soedan, Tsjaad en de

Centraal Afrikaanse Republiek. De situatie in de twee laatstgenoemde landen lijkt nu redelijk onder controle – in ieder geval vergeleken met enige jaren geleden. De militaire aanwezigheid van de EU lijkt daaraan te hebben bijgedragen. De taken van die EU-missie worden echter in 2009 overgedragen aan de VN. Hoewel Nederland zijn militaire aanwezigheid niet verlengt, ziet het ernaar uit dat uiteindelijk voldoende landen wél een bijdrage zullen leveren om de taken onder VN-vlag voort te zetten. De animo voor deelname aan deze missie is een stuk groter dan die voor de VN-missie in Oost-Congo. Ondanks een schreeuwende behoefte aan *'boots on the ground'* en militair materieel schrikken veel landen terug voor de militaire en politieke risico's.

Terrorisme boekte beperkt succes dank zij contra-terrorismebeleid, maar ook door eigen fouten van terreurorganisaties

Op het gebied van gewelddadigheden door *niet-staatelijke actoren* vormen nu en morgen de gewelddadigheden van terroristische organisaties de belangrijkste bedreiging voor vrede en veiligheid. Hoewel terrorisme hoog op de internationale veiligheidsagenda staat, is het, op een paar plekken na, geen grote bedreiging voor de fysieke veiligheid. Binnen islamistische kringen begint het steeds meer door te dringen dat terrorisme een heilloze weg is. Er wordt al gesproken van een post-jihadistisch tijdperk, waarin islamistische organisaties op zoek moeten naar nieuwe en effectievere manieren om hun doelen te bereiken. Het beperkte succes van terrorisme kan enerzijds worden toegeschreven aan het post-'9/11'-contraterrorismebeleid en anderzijds aan de eigen fouten van islamistische terroristische organisaties. Onder de laatste categorie vallen het gebrek aan professionaliteit van *home grown*-terroristen in Europa en het veroorzaken van slachtoffers onder vooral moslims; denk aan de honderden doden in Irak. Dat geweld creëert niet alleen angst, maar ook tegenreacties. Het keert zich nu tegen terroristische netwerken als Al-Qaida en de daders van de aanslagen in Mumbai. Niet-gewelddadige moslimorganisaties krijgen hierdoor meer speelruimte. Die trend zal zich in 2009 voort kunnen zetten. Dat neemt niet weg dat Al-Qaida zich de afgelopen

jaren heeft weten te hergroeperen en nu méér dan een paar jaar geleden in staat is (internationale) operaties uit te voeren. Of daar in 2009 een eind aan komt, hangt af van het succes van de acties tegen Al-Qaida en de Taliban in het Pakistaans-Afghaans grensgebied. Deze acties zullen onder Obama mogelijk niet meer uitgevoerd worden onder de titel 'War on Terror', maar vanuit een ander kader, waarbinnen minder ruimte is voor militair geweld en meer ruimte zal zijn voor een 'softe' aanpak. Ook wordt verwacht dat het absolute dieptepunt in de *War on Terror*, 'Guantánamo Bay', door de nieuwe president zo snel mogelijk gesloten wordt.

Een andere vorm van geweld door niet-statelijke actoren die in 2008 veel aandacht kreeg en die in 2009 ook met regelmaat het nieuws zal halen, is *piraterij*. In de eerste elf maanden van 2008 vonden ongeveer honderd gevallen van piraterij plaats, veel meer dan in de afgelopen jaren. Vooral voor de kust van Somalië is het bijzonder onveilig, ondanks de aanwezigheid van Westerse marineschepen. Dit jaar zal die aanwezigheid geïntensiveerd en beter gecoördineerd worden. Een Europese maritieme missie is vanaf december 2008 voor de kust van de Hoorn van Afrika gaan patrouilleren. Ook Nederland neemt aan deze missie deel en heeft zich bereid verklaard het commando vanaf augustus van de Britten over te nemen. De Europese operatie zal uit een stuk of zeven schepen bestaan, aangevuld met patrouillevliegtuigen. Ook zullen landen in de regio, zoals Saoedi-Arabië en India, hun militaire bijdrage aan het bestrijden van piraterij vergroten. Niettemin is het gebied waar de piraten actief zijn, zo uitgestrekt, dat de extra inspanningen in 2009 niet zullen leiden tot het einde van dit verschijnsel.

Potentiële nieuwe conflicten

Naast lopende conflicten zijn er diverse gespannen situaties die in 2009 tot gewelddadigheden kunnen leiden. Het gaat hierbij onder meer om zogeheten fragiele staten, die relatief kwetsbaar zijn voor binnenlandse of externe politieke ontwikkelingen of gewelddadige acties. Deze landen zijn mede daarom het speerpunt van het beleid van minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders. Het gaat vooral om de regio's Zuid-Azië, de Hoorn van Afrika, het Grote-Merengebied, de westelijke Balkan en het Midden-Oosten. De meeste fragiele staten hebben te maken met (lang) lopende conflicten, waaronder Soedan, Afghanistan, de Democratische Republiek

Congo, Zimbabwe en de Palestijnse gebieden. Er zijn echter ook landen bij waar het in 2008 relatief rustig was, maar waar de kans op een geweldescalatie groot is. Voorbeelden hiervan zijn Ivoorkust en Haïti. Verkiezingen of vredesonderhandelingen zijn typische gebeurtenissen die de vlam in de pan kunnen doen slaan. Dit was in 2008 het geval in Kenia en Zimbabwe, en de kans op een vergelijkbare ontwikkeling elders in Afrika in 2009 is beslist niet ondenkbaar. Dit geldt ook voor een aantal door interne conflicten getroffen staten in Azië, waaronder Libanon, Irak en India, en voor de Balkan – denk aan Kosovo.

Onderbelicht leed

Eén ding is zeker op het gebied van veiligheid en conflicten: ook in 2009 zullen gewelddadigheden rond verkiezingen, terroristische aanslagen, vredesoperaties en militaire invasies veel media-aandacht krijgen. Ook is zeker dat de allergrootste bedreigingen voor de fysieke veiligheid van mensen volgend jaar opnieuw relatief onderbelicht blijven, namelijk allerlei ziekten, variërend van dysenterie tot AIDS en van structurele ondervoeding tot met geweld verband houdende hongersnoden. Daarnaast is er veelal minder aandacht voor vluchtelingen die op zee omkomen, slachtoffers van staatsterreur en georganiseerde misdaad, alsmede voor geweld tegen vrouwen. Het aantal doden, gewonden en getraumatiseerde overlevenden van dergelijke gevaren is vele malen groter dan bijvoorbeeld het aantal slachtoffers in Irak, Afghanistan en Pakistan bij elkaar. De mondiale financiële crisis maakt het vooruitzicht op progressie in het bestrijden van ziekten en honger er niet beter op. De kans bestaat dat daar waar het rijke Noorden alleen figuurlijk de buikriem iets moet aanhalen, het allerarmste deel van de wereld in het Zuiden hier ook metterdaad fysiek onder zal lijden.

Positief nieuws

Er is echter ook positief nieuws op het gebied van veiligheid en conflicten. Over het algemeen worden honger en ziekten steeds beter bestreden, al is het met vallen en opstaan en al zijn de vooruitzichten voor 2009 niet bijzonder gunstig. Daarnaast zijn er gebieden en landen die na een jarenlang conflict mogen hopen op betere tijden. Zo lijken de vooruitzichten in bijvoorbeeld Irak relatief gunstig. Dat geldt ook voor de kans op langdurige vrede en verzoening binnen of tussen bepaalde landen, waaronder op Cyprus en tussen Turkije en Armenië, alsmede tussen China

en Taiwan. Mogelijk zien we in 2009 een doorbraak in een van deze langlopende kwesties. Daarnaast zal dit jaar ongetwijfeld worden geïnvesteerd in verbetering van de betrekkingen tussen Rusland en het Westen na 'Georgië'. Met Barack Obama als nieuwe president in de Verenigde Staten lijken de kansen op succes op dit terrein een stuk groter dan onder de huidige president. Dat geldt voor de relatie tussen Rusland en het Westen, maar ook voor veel andere verhoudingen die onder president George W. Bush in de afgelopen acht jaar zijn verslechterd. Of de relatie tussen de Verenigde Staten en Iran al in 2009 zal verbeteren, is moeilijk te zeggen. Er zijn nog diverse obstakels – Irans bemoeienis in het zuiden van Irak, de relatie tussen Teheran en Hezbollah, en uiteraard het nucleaire programma – die de kans op normalisatie van de betrekkingen beperken. Het lijkt er wel op dat beide landen openlijke gesprekken aan zullen gaan en dat de toon anders zal zijn dan in de afgelopen drie decennia.

In Israël zal men de ontwikkeling van de relatie tussen de Verenigde Staten en Iran nauwgezet volgen. Hetzelfde geldt voor Iran en de Arabische wereld ten aanzien van de verhouding tussen de regering-Obama en de nieuwe regering in Israël, die na de verkiezingen in februari gevormd moet worden. Zal het Amerikaanse beleid ten aanzien van de belangrijkste bondgenoot in het Midden-Oosten fundamenteel gewijzigd worden? De kans daarop lijkt klein. Wel zal Israël meer onder druk gezet worden om te investeren in het vredesproces. Hetzelfde geldt voor de Palestijnse Auto-

riteit. De kans op enige progressie op weg naar vrede lijkt daarmee iets groter dan de kans op een geweldescalatie. Maar dat is dan ook wel het meest positieve dat over dit langlopend conflict voor 2009 gezegd kan worden.

Conclusie

Tot slot de hamvraag: zal 2009 veiliger en vreedzamer zijn dan 2008? Vanaf begin jaren negentig komen steeds minder mensen om door geweld, ziekten en met geweld verband houdende hongersnoden. De aanslagen op 11 september 2001 en de daaropvolgende invasies in Afghanistan en Irak, alsmede de ontwikkelingen in Soedan, hebben deze positieve ontwikkeling doen stagneren. Tel daarbij de ellende in Somalië en het Grote-Merengebied op, en het beeld van een steeds veiliger en vreedzamer wereld lijkt te zijn verdwenen. Moeten we rekening houden met een nog grimmiger beeld en met feitelijke verslechtering van de situatie in 2009? We kunnen niet in de toekomst kijken. We kunnen alleen hopen dat de inzet voor vrede en veiligheid niet verslapt en dat ons in 2009 onaangename verrassingen, zoals in Georgië, Kenia en Oost-Congo, bespaard zullen blijven.

Dr Edwin Bakker is hoofd van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP)

Tussen hoop en vrees: de Europese Unie anno 2009

De wereld verandert in hoog tempo. Dat concludeert de Amerikaanse *National Intelligence Council* (NIC), die op basis van trendmatige ontwikkelingen een schets biedt van de wereld in 2025. Dit toekomstbeeld stemt overeen met andere voorspellingen. Het internationale systeem ontwikkelt zich onstuitbaar in de richting van een meer *multipolaire constellatie*: "The "system" will be multipolar with many clusters of both state and nonstate actors."¹ Oorzaken zijn relatief machtsverval van de Verenigde Staten als dominante naoorlogse mogendheid, verdere verschuiving van macht van West naar Oost en opkomst van nieuwe mogendheden, verdergaande economische globalisering en een toenemende betekenis van niet-statelijke actoren.² Dientengevolge zal het internationale systeem van 2025 'bijna onherkenbaar' zijn.³

De studie beoogt niet te voorspellen wat er de komende 15 tot 20 jaar concreet zal gebeuren binnen het wereldbestel. Het gaat de onderzoekers om het in kaart brengen van trendmatige ontwikkelingen en zogeheten 'shaping factors'. Maar dat het 'multipolaire wereldbeeld' in sommige opzichten al realiteit geworden is, behoeft nauwelijks bewijs. De groepsfoto van de G-20-bijeenkomst van november jl. is voldoende om de herschikking in de internationale machtsverhoudingen te illustreren. Tijdens die top, die in het teken stond van de mondiale financieel-economische crisis, waren naast het exclusieve gezelschap van de 'rijke' G-7-landen de hoogste politieke vertegenwoordigers van o.a. China, India en Brazilië present. Hun aanwezigheid onderstreepte dat binnen het internationale financiële en economische bestel de dominantie van de driehoek Verenigde Staten-Europa-Japan tot het verleden behoort.

De vraag is natuurlijk of er nog plaats is voor de Europese Unie binnen dit 'multipolaire bestel'. Zal de EU in staat zijn enige invloed te doen gelden op het mondiale toneel van 2025? De studie is op dit punt somber. Verlamd door een sceptische bevolking zal de Unie onmachtig zijn de noodzakelijke politieke, economische en sociale hervormingen door te voeren. Dat maakt de Unie van de toekomst tot een manke olifant 'distracted by internal bickering and competing national agendas, and less able to translate its economic clout into global influence'.⁴ Een

toekomstbeeld dat opmerkelijk negatief afsteekt bij die auteurs die in de Europese Unie de supermacht van de toekomst zien c.q. het model van Europese samenwerking projecteren als voorbeeld voor de rest van de wereld.⁵

Tegelijkertijd zou ook geconcludeerd kunnen worden dat de toekomst van de Unie vanuit deze optiek gezien niet wezenlijk afwijkt van het heden, dat immers niet uitblinkt door slagvaardigheid en hervormingsbereidheid en waarin eurosceptis en terughoudendheid met elkaar om voorrang strijden. Het verschil is natuurlijk dat de wereld in 2025 in het geschetste scenario een geheel andere wereld zal zijn – 'onherkenbaar' – en dat Europa zich, in die wereld, onmacht niet kan veroorloven, op straffe van marginalisering. Inderdaad, dan heeft de Unie een mooie toekomst, maar wel achter zich.

Nu geldt voor toekomstscenario's één regel: alles is mogelijk en niets is zeker. Zo is het einde van de Amerikaanse hegemonie eerder voorspeld, om vervolgens, na de ondergang van de Sovjetunie, plaats te maken voor discussies over het unipolaire moment van de Verenigde Staten en de vrees voor Amerikaanse hyperhegemonie.⁶ Desondanks lijkt het veilig te veronderstellen dat de verschuiving van economische en politieke macht die gaande is in het wereldsysteem, zal doorzetten. Dit zal ook onvermijdelijk gevolgen hebben voor de inrichting van het internationale systeem: het wereldsysteem van 1945 overleeft de komende breuk niet; een orde die is gebaseerd op de hegemonie van het Westen, is nauwelijks bestand tegen de herverdeling van wereldmacht.⁷

Positieve kant van de balans

Hoe staat de Europese integratie tegen de achtergrond van die 'zekerheid' er dan voor? Hoe krachtig is het Europese integratieproces? Vragen die anno 2009 in het licht van de financieel-economische crisis, de verhouding tot de nieuwe Amerikaanse administratie, de breekbare relatie met Rusland, de blijvende onzekerheid over het Verdrag van Lissabon en het zwakke publieke draagvlak voor 'Europa' zoveel relevanter zijn.

De beste illustratie van het onverwacht redelijk positief functioneren van de Unie vormt de reactie op de

mondiale financieel-economische crisis, die ook hard toeslaat binnen de lidstaten van de Unie. Aanvankelijk meenden sommigen nog te kunnen beweren dat deze crisis zich tot de Verenigde Staten zou beperken. Tot de zomer van 2008 heerste nog breed de opvatting dat het ineensstorten van de Amerikaanse huizenmarkt en het bankstelsel aldaar een Amerikaans probleem was. Europa stond er structureel zoveel beter voor en Nederland in het bijzonder. De enige uitzondering zou wellicht het Verenigd Koninkrijk zijn, dat met zijn economisch model toch in belangrijke mate een kopie was van het Amerikaanse casino-kapitalisme en bijgevolg aan dezelfde euvelen leed. Zoveel maanden later is wel duidelijk dat de vraag niet is *of*, maar *hoe lang* en *hoe diep* de recessie in Europa zal zijn en welke gevolgen deze zal hebben voor de Unie en haar lidstaten.

Aan de *positieve* kant van de weegschaal valt te wijzen op de herontdekking van de *euro* als *anker van stabiliteit* en beschermend cocon: als veilige haven tegen een opkomende depressie. Zonder euro was er het risico geweest van het gelijktijdig optreden van een ineensstortend financieel systeem en een valutacrisis, met welhaast zeker desastreuze gevolgen voor de Europese economie. Gevolgen waarbij de EMS-crisis van begin jaren '90 zou verbleken. Zonder euro zouden landen als Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Ierland en zelfs Frankrijk, met hun structureel zwakkere c.q. verzwakte economieën, ten prooi zijn gevallen aan IJslandse toestanden. Het hoeft in dit licht ook niet te verbazen dat IJsland het liefst nog vandaag de euro zou invoeren, dat in Denemarken en Zweden het voorbehoud op deelname aan de euro ter discussie staat en dat zelfs gespeculeerd wordt over een Britse toetreding tot het eurogebied. Niet dat dit allemaal realistisch is dan wel per definitie goed voor deze landen. Maar het geeft wel aan dat het kan verkeren.

Aan de *positieve* kant van de rekening kan ook worden bijgeschreven dat de lidstaten tot op zekere hoogte in staat bleken hun beleid op elkaar af te stemmen. Natuurlijk, de eerste reacties bij het bezwerven van de bankencrisis waren nationaal. Ironisch was het vervolgens aan niet-euroland het Verenigd Koninkrijk de aanzet te geven voor *Europese coördinatie*. Dit uit vrees dat unilaterale Ierse maatregelen tot kapitaalvlucht uit het zo zwaar getroffen *Albion* zouden leiden. Maar onder het Franse voorzitterschap bleek het vervolgens wel degelijk mogelijk tot Europese afspraken te komen. Niet over een Europees garantie-

fonds, zoals o.a. Nederland wilde, maar wél over een zodanige vorm van coördinatie van nationaal optreden, dat de gevreesde 'beggar thy neighbour policies' (vooralsnog) konden worden voorkomen.⁸

Bij het bestrijden van de neergang in de *reële* economie valt op het eerste gezicht eenzelfde patroon te ontdekken, hoewel de afstemming daar al veel moeilijker verloopt. Weliswaar ligt het zwaartepunt van de maatregelen op nationaal niveau en valt daar een grote diversiteit te ontwaren, zowel qua directe steun als fiscale maatregelen. Maar dat is een direct gevolg van het feit dat als het om de allocatie van producten en productiefactoren – d.w.z. de inrichting van de markt – gaat, de bal op het niveau van de EU ligt.


Door de financiële crisis komt de Noord-

Zuidscheiding binnen de EU aan de oppervlakte

Evenwel nu het de stabilisatiefunctie betreft, d.w.z. het aanjagen van de economische groei in tijden van recessie, ligt gegeven de bevoegdheidsverdeling en de beschikbare budgetten de primaire verantwoordelijkheid bij de lidstaten, d.w.z. de nationale overheden met hun begrotingen.⁹ Dat lidstaten daarbij ieder op hun eigen manier de crisis pogen te keren, is bovendien welhaast inherent aan het gegeven dat hun economische uitgangspunten nogal verschillen. Desondanks is óók op dit vlak sprake van een onder auspiciën van de Europese Commissie plaatsvindende poging tot afstemming.¹⁰

Vanuit het streven naar verdere Europese eenwording wordt het verhaal *nog positiever* als achteraf bezien de crisis de bakermat blijkt te zijn geweest voor nieuwe initiatieven ter versterking van de Europese integratie. Zo bewijst deze crisis dat het handelingsvermogen op Europees niveau wat betreft toezicht op de financiële markten, handhaving van de budgettaire discipline en het gecoördineerd stimuleren van de Europese economie, tekortschiet. Voor een enkeling is zonneklaar dat deze crisis eens te meer bewijst dat de invoering van de EMU in afwezigheid van een federale inbedding – een 'EMU zonder EPU' – een onverantwoord risico is geweest, en dat het derhalve hoog tijd is in dit manco te voorzien, op straffe van de ondergang van de euro.¹¹

En inderdaad, als deze crisis iets leert, is het dat een nationaal banktoezicht zich slecht verhoudt tot een



steeds verder pan-Europees en mondiaal vervlochten financieel systeem.¹² Aan voorstellen en initiatieven om het toezicht op Europees niveau te versterken, is dan ook geen gebrek. Hetzelfde geldt voor versterking van de afstemming van het macro-economisch beleid en het toezicht op de begrotingsdiscipline.¹³ En dan waren daar als klap op de vuurpijl op uitnodiging van de Franse president Sarkozy de bijeenkomsten van de eurolanden, en wel op het hoogste politieke niveau van regeringsleiders en staatshoofden: een novum en daarmee een unicum. Bijeenkomsten die primair bedoeld waren om tot een gecoördineerde reactie op de financiële crisis te komen. Maar geheel in lijn met de klassieke Franse positie dat de Europese Centrale Bank een politiek tegenwicht behoeft in de vorm van een 'gouvernement économique', zouden deze bijeenkomsten toch vooral de opmaat moeten vormen tot de instelling van een geïnstitutionaliseerd hoog-politiek overleg van de eurolanden over monetaire en macro-economische aangelegenheden. Een gremium dat natuurlijk niet, zo meldde Sarkozy, door een niet-euroland als Tsjechië kon worden voorgezet. Daar was hij dan toch zelf een betere kandidaat voor. Hoe dit laatste ook zij, met enige verbeeldingskracht doemen uit deze crisis de contouren op van de door sommigen gewenste EPU. Kortom, deze crisis als kans voor verdere Europese eenwording.

De andere kant van de medaille

De vraag bij dit alles is natuurlijk of het Europees economisch model geholpen zou zijn met verdere politieke centralisering of met een risico van politisering van het monetair beleid. Twijfel daarover is op zijn minst op zijn plaats, waarmee de vaak geponeerde EMU-EPU-relatie kwestieus is. Een dergelijke federale inbedding is er echter bij lange na niet en de Unie moet deze crisis zien te overleven binnen de huidige constellatie. En dat voert ons tot de andere kant van de medaille; een andere kant waarbij het niet gaat om de *P* van de politieke unie maar om de *E* van de economische integratie: de kurk waarop de Europese eenwording nog immer drijft.

Die *E*, waarmee bedoeld wordt het bereikte niveau van economische integratie, staat ondanks de bereikte afstemming op verscheidene dimensies onder druk in deze crisis. Allereerst blijkt pijnlijk duidelijk hoezeer de economieën van de lidstaten wat betreft hun economische prestaties, en dan in het bijzondere de robuustheid ervan, uiteenlopen. De Noord-Zuid-scheiding die onder de oppervlakte aanwezig was,

komt naar boven, met enerzijds landen als Duitsland en Nederland, met een gezonde betalingsbalans en relatief gunstige budgettaire positie, en anderzijds landen als Spanje, Portugal, Griekenland, Italië en Frankrijk die op een of beide van deze dimensies vaak al langer grote tekorten vertonen. Tekorten die een uitdrukking zijn van gebrek aan concurrentiekracht en achterlopende productiviteit en die zelf weer een gevolg zijn van onvermogen de binnen een geïntegreerde markt noodzakelijke hervormingen op terreinen als loonkosten en arbeidsmarkten door te voeren.

Feitelijk is hiermee gezegd dat deze landen de afgelopen jaren niet in staat zijn geweest datgene te doen dat noodzakelijk was, mocht hun economie in zwaar weer belanden. Nu dat zware weer is losgebarsten en zij als lid van de eurozone niet langer over het middel van depreciatie of devaluatie beschikken, worden zij zoveel harder afgerekend door de financiële markten bij de financiering van hun dank zij die zelfde crisis snel oplopende begrotingstekorten. Omineus is in dit verband dat het verschil in rente dat deze landen moeten betalen op in euro's genomineerde staatsobligaties in vergelijking met Duitsland, snel is opgelopen; een signaal dat de financiële markten vraagtekens plaatsen bij de budgettaire soliditeit van deze landen en daarom een hogere risicopremie in rekening brengen.¹⁴ Of dit mag worden opgevat als een uitdrukking van vrees voor het uiteenvallen van de eurozone, valt te betwijfelen. Maar dat de EMU als gevolg van de crisis sterker te maken krijgt met divergerende krachten, lijkt wel zeker.

Bij de snel oplopende begrotingstekorten van de lidstaten wreekt zich het feit dat een aantal lidstaten de afgelopen jaren zijn huiswerk niet heeft gedaan. Waar sommige hun begroting op orde hebben en dus ruimte bestaat voor verhoging van de overheidsuitgaven, is dat bij andere lidstaten veel minder het geval. Die kreunen onder hoge tekorten op hun begroting. Toch zijn ook die laatste landen overgegaan tot stimulering van hun economie door de overheidsuitgaven te verhogen. Met een beroep op de clausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), die onder uitzonderlijke economische omstandigheden grotere (excessieve) begrotingstekorten bij de lidstaten toestaat, heeft de Europese Commissie de weg hiervoor ook geopend. Weliswaar zou dat onder stringente voorwaarden moeten gebeuren (duur, hoogte, enz. van het tekort), maar gegeven de slechte budgettaire positie van sommige Zuidelijke lidstaten (en ook van het Verenigd Koninkrijk en Ierland) is het niet on-

waarschijnlijk dat de onzalige combinatie van hogere uitgaven en teruglopende belastinginkomsten tot zeer hoge en langdurige overheidstekorten zal leiden, waarmee in feite iedere budgettaire discipline zal zijn verdwenen.

En dan is er de vrije-marktwerking binnen de Unie. Die bestaat bij handhaving van de spelregels, zoals een stringent en eerlijk mededingingsbeleid. De druk op dit deel van het Europese bouwwerk neemt toe als gevolg van een barrage aan nationale steunmaatregelen. Ook hier is 'coördinatie' het toverwoord.

Maar of dat woord bestand zal zijn tegen de al langer sluimerende wens bij een aantal lidstaten (o.a. Italië, Frankrijk en Duitsland) om het primaat van de Europese Commissie inzake het mededingingsbeleid aan te tasten, valt te betwijfelen. De crisis en de in dat kader 'noodzakelijke' maatregelen die nationaal natuurlijk goed zullen vallen, vormen immers een uitstekend excuus om 'nationale kampioenen' te beschermen, buitenlandse overnames tegen te gaan, en dat alles vanzelfsprekend om, in de woorden van president Sarkozy, een fundamentele hervorming van het 'kapitalisme' te bewerkstelligen. In dit opzicht is het omineus dat Duitsland en Frankrijk hun steun in het bijzonder op de eigen auto-industrie willen richten; een sector die in het Duitse geval achterloopt bij moderne ontwikkelingen en bijgevolg de concurrentieslag deels heeft gemist, maar die altijd op een willig oor in Berlijn heeft kunnen rekenen.

Bij dit alles heeft het activisme van het Franse EU-voorzitterschap – en dat van de Franse president voorop – niet kunnen verhullen dat onder de oppervlakte van afstemming grote meningsverschillen tussen de lidstaten schuil gaan over de wijze waarop deze crisis moet worden aangepakt, waarbij in het bijzonder Duitsland een te terughoudend beleid wordt verweten. Duitsland, zo is redenering, heeft, gegeven zijn gunstige budgettaire positie, bij uitstek het vermogen de aloude rol van de economische motor van Europa te spelen.¹⁵ Een rol waarvoor de regering-Merkel terugschrikt, uit angst voor hyperinflatie en de vrees dat vooral het buitenland daarvan zal profiteren. Kortom, ook het leiderschap in de Europese Unie staat met een zwakke en verdeelde Europese Commissie en een nieuwbakken Tsjechië aan het roer ernstig ter discussie. En dat in een EU waarbinnen, de eenheidsgedachte ten spijt, de nationale regeringen deze crisis hebben aangegrepen om de zaak naar zich toe te trekken. Is dit het rijzend tij van het intergouvernementalisme? Niet noodzakelijkerwijs. Maar het

is wél een reëel gevaar als deze crisis door sommigen wordt vertaald als het begin van herstel van de rol van de nationale staat in het economisch leven; een herijking van de verhouding tussen overheid en markt onder de noemer van een nieuw kapitalisme. Dan valt te vrezen voor het fundament van de Europese integratie.

Terug naar de toekomst: 'thinking the unthinkable'

Tweeslachtigheid blijkt het overheersend gevoel bij een beoordeling van de staat van de Unie. In de toekomst kijken is daarbij 'thinking the unthinkable'. Is een uiteenvallen van de economische integratie ondenkbaar? Hoe irreëel dit op het eerste gezicht ook klinkt, ondenkbaar is niets. Terug naar de toekomst en de rol van de Unie in een multipolaire wereld. Die wereld vraagt van de lidstaten een groter vermogen tot gemeenschappelijk optreden. Dat zal zeker niet lukken als het economische integratieproject stopt of gaat rafelen. Maar ook zonder die problemen blijft er genoeg ambivalentie over om niet gerust te zijn op die toekomst. Natuurlijk, de EU bleek wonderwel slagvaardig in de crisis rond Georgië. Maar dat de omstandigheden (geen rol voor NAVO en Verenigde Staten, alsmede een sterk voorzitterschap) hierbij beslissend waren, mag niet worden vergeten. Herhaling van dit 'succes' is niet verzekerd. En van een effectief beleid ten opzichte van Rusland is nog geen sprake. Natuurlijk, het aantreden van een nieuwe Amerikaanse administratie onder Obama biedt na de verloren jaren-Bush een 'window of opportunity' voor de relatie tussen de Verenigde Staten en Europa. Maar zal Europa in staat zijn eensgezind van deze kans gebruik te maken, als dit betekent dat wij meer troepen naar Afghanistan moeten sturen? Dan zouden de wittebroodsweken wel eens snel voorbij kunnen zijn. Natuurlijk, ook zonder Lissabon functioneert de Unie. Maar daar gaat het niet om. Of het nu met of zonder Lissabon is, het project lijdt aan publieke en politieke bloedarmoede: het heeft geen ziel.

Natuurlijk, dat alles kan veranderen. Maar de ervaring leert dat de Europese integratie een traag en dubbelzinnig proces is. In dat opzicht valt te hopen dat de wereld minder snel verandert dan wordt aangenomen.

Noten

- 1 National Intelligence Council (NIC), *Global trends 2025: a transformed world*, Washington: 2008, blz. 1.

- 2 Richard N. Haass, 'The age of nonpolarity', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2008, blz. 44-56. Ook: Robert Kagan, *The return of history and the end of dreams*, New York: Knopf, 2008; Kishore Mahbubani, 'The case against the West', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2008, blz. 111-124; *ibid.*, *New Asian hemisphere; the irresistible shift of power to the East*, New York: Public Affairs, 2008.
- 3 NIC, *a.v. noot 1*, blz. 1.
- 4 *Ibid.*, blz. 32.
- 5 David P. Calleo, *Rethinking Europe's future*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2001; Robert Cooper, *The breaking of nations; order and chaos in the twenty-first century*, New York: Atlantic Monthly Press, 2003; Charles A. Kupchan, *The end of the American era; US foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*, New York: Alfred A. Knopf, 2002; Mark Leonard, *Why Europe will run the 21st century*, Londen: Fourth Estate, 2005; T.R. Reid, *The United States of Europe; The new superpower and the end of American supremacy*, New York: The Penguin Press, 2004. Zie voor een veel kritischer blik op Europa o.a.: Robert Kagan, *Paradise and power; America and Europe in the new world order*, Londen: Atlantic Books, 2003.
- 6 Gideon Rachman, 'Is America's new declinism for real?', in: *The Financial Times*, 25 november 2008.
- 7 Philip Stephens, 'The world confronts a choice between chaos and order', in: *The Financial Times*, 21 november 2008.
- 8 Ko Colijn spreekt in dit verband terecht van 'gecoördineerd nationalisme'. Zie Ko Colijn, 'De wereld in alle staten; Bart Tromp lezing 2008', in: *Socialisme en Democratie*, 2008, nr. 11, blz. 17. Dat de coördinatie in de ogen van niet alle betrokkenen bevredigend is verlopen, moge blijken uit de Belgisch-Nederlandse ruzie over de 'redding' van Fortis/ABN Amro.
- 9 Dit dan in aanvulling op het monetaire instrumentarium van de Europese Centrale Bank, die daarover in onafhankelijkheid beslist.
- 10 Zie in dit verband de voorstellen van de Europese Commissie van 26 november 2008, zoals die zijn geaccordeerd door de Europese Raad van 11-12 december 2008. European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, Brussel, 26 november 2008 ((COM(2008)800 final). Over het 'vallen en opstaan': Tony Barber, 'Stumbling to stability; Europe and the crisis', in: *The Financial Times*, 21 november 2008.
- 11 Ben van der Velden, 'Logisch dat Europa verward is', in: *NRC Handelsblad*, 25 november 2008.
- 12 Karel Lannoo, 'Restoring confidence', in: *CEPS commentary*, 21 oktober 2008; Nicolas Véron, 'Is Europe ready for a banking crisis?', in: *Bruegel Policy Brief*, nr 3, augustus 2007.
- 13 Jean Pisani-Ferry, André Sapirt & Jakob von Weizsäcker, 'A European recovery programme', in: *Bruegel Policy Brief*, nr. 9, november 2008.
- 14 *Ibid.*
- 15 Zelfs *The Financial Times* (27 november 2008), is die mening toegegaan, gezien de strekking van het hoofdredactioneel commentaar 'Fiscal fairness, not fiscal prudence', waarin Duitsland wordt verweten zich te onttrekken aan zijn verantwoordelijkheden. Ook Nederland wordt daarin overigens genoemd als tekortschietend.

Prof. dr. J.Q.Th. Rood is hoofd van het *Clingendael European Studies Programme* (CESP) en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Breinbreker – een vooruitblik op de internationale oliemarkt in 2009

Wie het weet, mag het zeggen. Een simpele vraag, net na de zomervakantie gesteld, om een vooruitblik te werpen op het nieuwe jaar, is verworpen tot een onmogelijke opdracht. Sinds augustus is de economische groei, een belangrijke drijver van de vraag naar energie, dramatisch afgenomen door de effecten op de economie van de banken-/kredietcrisis. Olie 'deed' in de eerste helft van juli nog \$147 per vat van 159 liter. Nu 'doet' een vat \$100 minder. Dat zijn schokkende bewegingen in een prijs per vat die niet eerder zijn voorgekomen in de moderne geschiedenis van de olie-industrie. Zoals net zo ongehoord was dat de olieprijs van januari 2008 tot aan juli 2008 van \$92 tot de befaamde \$147 per vat stegen. Als 2008 enige indicatie is voor het nieuwe jaar, dan is door de extreme volatiliteit van energieprijzen en de economische onzekerheid iedere poging tot een zinnige vooruitblik voor 2009 bij voorbaat tot mislukken gedoemd.

Terugblik

Niet alleen hebben de prijsontwikkelingen in 2008 ieders voorstellingsvermogen getart, ook de snelheid waarmee de vraag naar olie in het voorjaar en begin van de zomer is gedaald, is ongeëvenaard. De vraag naar olie, de belangrijkste brandstof voor de transportsector, wordt over het algemeen als vrij onbeweeglijk beschouwd ten opzichte van de prijs, zeker op kortere termijn. De auto staat immers voor de deur geparkeerd en het duurt even voor een efficiënter modelletje is aangeschaft of toch het stalen ros wordt bestegen. In de Verenigde Staten bleek de consument echter aanzienlijk sneller zijn consumptie van olieproducten aan te kunnen passen aan de prijs dan gebruikelijk. De vraaguitval was snel en groot. De vermindering van het debiet heeft tot een grote ommekeer geleid op de internationale oliemarkt. De olieprijsen zijn immers gemiddeld over een jaar genomen sinds 2003/2004 steeds gestegen. Ze werden opgestuwd door een snel stijgende vraag, eerst uit India en China en later ook in het Midden-Oosten zelf. Deze stijgende vraag kon niet worden bijgehouden door het aanbod en al gauw verdween het laatste restje buffercapaciteit uit het systeem en ontstond er een krappe markt.

In een krappe markt is iedere kleine verstoring direct aanleiding voor forse prijsreacties, des te meer

indien er zich grotere verstoringen voordoen, zoals de tropische stormen *Katrina* en *Rita*. De calamiteit *Katrina* beperkte niet alleen de Amerikaanse olie- en gasproductie in de Mexicaanse Golf gedurende enige maanden, maar beknotte ook de raffinagecapaciteit in ernstige mate; ook kunnen we denken aan de oorlog in Irak, die de exporten uit het land lang verminderde; de onlusten in Nigeria, enz. De krappe markt heeft ook de discussie over voorzieningszekerheid de afgelopen jaren weer hoog op de politieke agenda geplaatst. De zorg om de groeiende importafhankelijkheid van slechts een paar olie-exporterende landen in wat als een strategische ellips beschouwd kan worden – Rusland, de Kaspische-Zeeregio en de Perzische-Golfregio, waar zich 72% van de bewezen conventionele olie- en gasreserves bevinden – heeft ook de concurrentie tussen consumerende landen om zekerstelling van de oliestroom aangewakkerd. In Afrika begon een nieuwe *olieboom*, mede door de investeringen van China; energienationalisme werd een nieuw leven ingeblazen in zowel producerende als consumerende landen. De droom van de wereldomspannende vrije olie- en gasmarkt spatte het laatste decennium vrij gauw uiteen. De afgelopen jaren was de energiediplomatatie vooral een bilaterale zaak tussen consumerende en producerende landen.

Afhaken

De vraag naar olie (maar ook andere brandstoffen zaten in die periode in de prijslift) werd mede door prijs subsidies voortgestuwd, totdat, ook in het voorjaar van 2008, het verschil tussen de wereldmarktprijs en de binnenlandse prijs niet langer meer gefinancierd kon worden. In de maanden dat de Amerikaanse oliegebruikers begonnen af te haken, bleken zij gezelschap te krijgen van consumenten elders in de wereld. In Europa bleek de terugval nog mee te vallen, gewend als de Europeanen zijn aan forse benzineprijzen, mede door heffingen en accijnzen. In verscheidene Aziatische landen kon de regering de subsidie niet langer volhouden en stegen ook daar de prijzen. De potentiële Tata Nano-rijder in India kan zich net wel of net niet de brandstof veroorloven en het grove geweld van de prijsfluctuaties gaat zijn financiële planning al snel te boven waardoor ook de

energievraag in de opkomende markten even onzeker is geworden.

OPEC

Net als bij de productieverstoringen als gevolg van de orkanen *Ike* en *Gustav* maakte de recente productievermindering van de OPEC in het najaar van 2008 géén indruk op de markt, zodat de prijzen bleven wegzakken. De dubbele *impact* van de krediet- en bankencrisis, waardoor minder marktpartijen actief zijn, alsmede de angst voor een diepe en langdurige recessie, waardoor de vraag naar energie verder kan inzakken, heeft ook de prijsvorming van olie in de houdgreep. Kennelijk is het niet mogelijk met rationele afgewogen stappen de irrationele angsten die de markt in hun greep hebben, onder controle te krijgen. De OPEC zal moeten komen met een olie-equivalent van de ingrepen in de financiële markten en veel dramatischer moeten interveniëren om in de huidige omstandigheden de prijs een slinger omhoog te geven. De wens van de Saoedische Koning Abdullah de prijs op een niveau van \$75 te stabiliseren, lijkt erg ver weg, ondanks de ratio achter deze ambitie. Belangrijke investeringen in teerzanden en diepe *offshore* hebben immers een prijs in die richting nodig om rendabel te zijn. Maar de OPEC is wellicht niet bij machte een meer dramatische ingreep te doen. Enkele OPEC-landen kijken bij deze prijs al tegen een forse aanpassing van de economie aan en kunnen zich een dergelijk offer (vooral politiek en/of sociaal) niet veroorloven, terwijl andere OPEC-landen de lagere prijzen wellicht verwelkomen om concurrentie van niet-conventionele olieproductie en biobrandstoffen tijdelijk de wind uit de zeilen te halen.

Investerings

De huidige prijs ondersteunt de investeringen in de diepe *offshore* en oliezanden niet en het is mogelijk dat meer investeringen bij een aanhoudende zwakkere oliemarkt worden getraineed. Ook de bijdrage van biobrandstoffen kan onder druk komen te staan. Indien de huidige prijzen inderdaad leiden tot bijstelling van de investeringsstrategie van oliemaatschappijen, wordt de kiem voor krapte in de toekomst alweer gelegd. Het mag dan moeilijk zijn de prijzen voor 2009 in te schatten, de prijzen in het volgende decennium, als herstel van de economie is ingetreden, zullen ongetwijfeld snel weer in opwaartse richting gaan. In de *World Energy Outlook 2008* van het Internationaal Energieagentschap (IEA) hebben we

immers kunnen lezen dat de depletie van bestaande velden sneller verloopt dan eerst werd gedacht. Om het bestaande productieniveau te handhaven, moet er dus steeds, en naar nu blijkt sneller, nieuwe productiecapaciteit worden toegevoegd. Nog verontrustender wordt de *impact* van de huidige banken-/kredietcrisis op de langere termijn. Er komt ooit een einde aan de huidige malaise en verwacht mag worden dat het groeitempo van de vraag naar olie in vooral de ontwikkelingslanden en opkomende landen weer snel zal stijgen. Dat zal nog niet in 2009 gebeuren, maar wel in het volgende decennium. Gezien de lange looptijd van een investeringsbeslissing tot aanbidding van de nieuwe olie op de markt zal het aanbod van olie dan opnieuw de vraag niet kunnen volgen.¹

Tegelijkertijd kan de huidige economische crisis de voortgang van het introduceren van duurzamere brandstoffen ernstig vertragen. Om plannen als het 20-20-20-beleid van de Europese Unie of het schoon en zuinig beleid in Nederland te verwezenlijken, werd gerekend op steun van de overheid om de nieuwe energiedragers in de markt te introduceren. Bij een prijs van boven de \$110-120 per vat olie was het 'gat' te overbruggen, maar bij een olieprijs van \$50 of lager, die enige tijd aanduurt, zal het beroep op de overheidsfinanciën te groot worden. Vele overheden moeten nu reeds alle zeilen bijzetten om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de mondiale kredietcrisis. De oplopende schuld van de overheid kan een 'groene forcing' behoorlijk in de weg zitten. Bovendien is ook hier sprake van een tijds-klem om de klimaatkosten op langere termijn beheersbaar te kunnen houden.

De olieproducerende landen waren de afgelopen periode al heel voorzichtig met uitbreidingsinvesteringen. Sommige OPEC-landen zullen niet in staat zijn juist nu de investeringen te verhogen om klaar te zijn voor de volgende periode van groei, terwijl andere landen eerst willen bezien wat de gevolgen zijn voor de transitieagenda's van de consumerende landen, voordat ze contracyclisch gaan investeren.

Zekerheid

De stelligheid waarmee de afgelopen paar jaar door de westerse landen werd ingezet op meer duurzame brandstoffen en oplossingen om fossiele brandstoffen 'klimaat-proof' te maken, teneinde zowel diversificatie van de energiemix van de economie te bewerkstelligen als recht te doen aan de klimaatambities, heeft in feite bijgedragen aan de onzekerheid van de fossiele brandstoffen producerende landen om hun

productiecapaciteit uit te breiden. Hoewel veel van de meer duurzame oplossingen nog ver voor ons liggen, is het vooralsnog niet gelukt de belangen van producenten en consumenten bij zekerheid over vraag en aanbod in het kader van de klimaat- of andere onderhandelingen tot een werkbaar plan om te smeden. De enige zekerheid is dat in december 2009 in Kopenhagen belangrijke onderhandelingen over het klimaatbeleid zullen plaatsvinden. De grote onzekerheid is het gevaar dat het slechte economische gesternte de uitkomsten op voorhand dodelijk onzeker zal maken.

Conclusie

De recessie, ook als deze relatief diep is en lang duurt, zal uiteindelijk voorbijgaan en de vraag naar olie zal dan weer sneller toenemen. De buffercapaciteit, die nu weer wat groeit, zal nog sneller dan in de afgelopen groeiperiode moeten worden ingezet om aan de dagelijkse vraag te voldoen. Daarmee neemt de

kans op turbulentie in het volgende decennium alleen maar toe, omdat de tijd die nodig is om fundamenteel de energiehuishouding om te laten schakelen naar duurzamere brandstoffen dan nog krapper is geworden en ook olie en gas dan wellicht in onvoldoende mate voor handen zijn om aan alle hervonden vraag te voldoen.

Noot

- 1 Jan-Hein Jesse & Coby van der Linde, *Oil Turbulence in the Next Decade, An Essay on High Oil Prices in a Supply-Constrained World*, CIEP, 2008.

Prof dr Coby van der Linde is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

NEW PUBLICATION IN SERIES CLINGENDAEL EUROPEAN PAPERS

The European Union and Russia: Perception and Interest in the Shaping of Relations

By André Gerrits (ed.), Max Bader, Marcel de Haas and Jacques de Jong

The Hague, Clingendael Institute, November 2008 ; ISBN: 978-90-5031-132-8
Clingendael European Papers 4, 94 pp. Price: € 15,00

Few countries confront the European Union with its own divisiveness and limitations as much as the Russian Federation does. Shared interests do not easily translate into harmonious relations. Russia and the European Union may depend on each other, but it proves extremely difficult to agree on the policies that serve these interests. Their asymmetric dependence generates uneasiness and discomfort rather than trust and security.

This publication discusses the patterns of agreement and conflict, of continuities as well as the sudden twists that seem so characteristic of relations between 'Europe' and Russia. It focuses on the three issues that continue to be most prominent in these relations: security; energy; and human rights. It argues that, based on recent experience, 'more' may not necessarily be 'better' in the European Union's approach towards Russia. The paper argues for a Russia strategy that may seem less ambitious and comprehensive, but that may ultimately be more productive.

More information is available at the secretariat of the Clingendael European Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel.: 070-3245384, email: cesp@clingendael.nl.

De tandem van Medvedev en Poetin: wie heeft de macht in Rusland?

Aan de macht sinds 1999, is zijn politieke einde volgens sommige Kremlin-*watchers* nabij.¹ Vladimir Poetin zou het zelf heel goed met hen eens kunnen zijn dat het wel genoeg is geweest. 'Acht jaar lang heb ik als een galeislaaf gewerkt, van de vroege ochtend tot de late avond, en heb ik alles gegeven,' zo verzuchtte hij een jaar geleden op een persconferentie.² Hij heeft inderdaad enorm aangepakt. Als president van Rusland van 31 december 1999 tot 7 mei 2008 rekende hij af met de politieke onrust en economische malaise, die hij had geërfd van zijn voorganger Boris Jeltsin. In zijn eigen woorden: 'Wij hebben Ruslands territoriale integriteit en eenheid hersteld. Wij hebben de staat heropgebouwd.'³ De regering is niet langer afhankelijk van financiële magnaten en regionale bonzen. De Tsjetsjeense opstand is bedwongen.

Na het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 was Rusland in de ogen van Poetin en veel andere Russen door het Westen en vooral de Verenigde Staten in de hoek gedreven. Misbruik makend van Ruslands zwakte hadden die de NAVO uitgebreid en grote bressen geslagen in Ruslands invloedssfeer. Maar zijn rijkdom aan energie en een vervijfvoudiging van de olieprijs op de wereldmarkt tijdens Poetins presidentschap hadden het land in staat gesteld zijn zwakte te overwinnen. Poetin had van Rusland weer een grote mogendheid gemaakt waarmee de wereld rekening heeft te houden. Een probleem was wél dat het herstel van het gezag ten koste was gegaan van een flink deel van de burgerlijke vrijheden en het pluralisme.

Het kan ook zijn dat Poetin de berichten over zijn politieke dood sterk overdreven vindt. Voor hetzelfde geld acht hij zichzelf onmisbaarder dan ooit. Eén ding lijkt zeker. Het mooie weer waarvan Poetin gedurende twee presidentstermijnen heeft kunnen profiteren, is voorbij. Zomer 2008 bereikte de olieprijs met ruim 147 dollar per vat zijn hoogste punt, om in de herfst onder de 45 dollar te duiken (naar verwachting zal hij op den duur wel weer stijgen). Door geringe diversificatie is de Russische economie nu juist sterk afhankelijk van de energie-opbrengst. Bovendien kelderde als gevolg van de internationale financiële crisis de Russische beurs met 75%. Kapitaal vluchtte op grote schaal het land uit, buitenlandse in-

vesteringen verschrompelden, bedrijven konden hun schulden niet tijdig afbetalen, de inflatie liep op en de roebel raakte onder druk.

Dit alles brengt de basis van het regime in gevaar. Men spreekt wel van een stilzwijgend 'non-participatiepact' tussen regering en maatschappij: in ruil voor een deel van de opbrengst van de energiehuus is het publiek bereid buiten de politiek te blijven.⁴ Maar bij een serieuze daling van de levensstandaard is de politieke rust niet langer verzekerd. Misschien een mooi moment voor Poetin het stokje echt aan Dmitri Medvedev over te dragen?

Want we zouden het haast vergeten, maar officieel is er al maanden geleden een eind aan het Poetin-tijdperk gekomen. Hoewel onverminderd populair bij het politieke establishment zowel als het grote publiek, en ook al voelde hij zich nog lang niet uitgeregeerd, mocht Poetin (56) na twee opeenvolgende termijnen volgens de Grondwet niet meer meedoen aan de presidentsverkiezingen van maart 2008. Daar hield hij zich aan, maar hij schoof wel zijn dertien jaar jongere protegé Dmitri Medvedev als kandidaat naar voren. Deze jurist had in de jaren '90 onder Poetin in het stadsbestuur van hun beider geboorteplaats Sint-Petersburg gewerkt. In 1999 haalde Poetin hem naar Moskou als plaatsvervangend hoofd, daarna hoofd van de presidentiële staf. In november 2005 werd Medvedev eerste vice-premier, belast met het toezicht op de zogeheten nationale projecten. Hij behoort niet tot de fractie der *siloviki*, Poetins invloedrijke adjudanten, net als hun chef afkomstig uit de veiligheidsdiensten of het leger. Hij geldt als een *technocraat*, gematigd en pragmatisch, maar ook nogal kleurloos.

Cohabitatie in een presidentiële republiek

De verkiezingen, waarin niets aan het toeval werd overgelaten, won Medvedev met gemak. Zonder met de andere kandidaten, voorzover tot het strijdperk toegelaten, in debat te zijn gegaan, haalde hij ruim 70% van de stemmen. De staatstelevisie gaf hem overvloedige aandacht, zijn rivalen tegelijkertijd vrijwel negerend. 'Soevereine democratie', heet dat in Rusland, democratie *à la russe*. Toen Medvedev zijn nieuwe functie in mei 2008 aanvaardde, was zijn

eerste daad Poetin te vragen ter continuering van het beleid premier te worden. Die bleek bereid 'zijn land in een andere hoedanigheid te blijven dienen'. Er zou niet worden gemorreld aan de verdeling van bevoegdheden tussen president en premier, lichtte Poetin toe: 'De president is staatshoofd, garant van de Constitutie, en bepaalt de hoofdlijnen van de binnen- en buitenlandse politiek. Maar de hoogste uitvoerende macht van het land is in handen van de regering.'⁵

Sinds de Grondwet van 1993 is Rusland een *presidentiële republiek*. Op papier is de macht van de president zo groot, dat wel van 'superpresidentialisme' wordt gesproken. Wezenlijke beleidsbeslissingen zijn voorbehouden aan de president, die daarbij minimaal tegenspel van de kant van parlement of andere instituties heeft te duchten. De premier is, als hoofd van de uitvoerende macht, volledig aan hem ondergeschikt. Net als zijn voorganger benoemde en ontsloeg Poetin zijn premiers naar goeddunken. In de praktijk echter geven in Rusland persoonlijke relaties vaak de doorslag boven institutionele regels. Medvedev heeft zijn carrière aan Poetin te danken en er is tussen hen een relatie van beschermeling en beschermheer gegroeid.

Mocht er toch ooit een belangentegenstelling ontstaan, dan heeft Poetin veiligheidskleppen ingebouwd. Zonder lid te zijn – zoiets kan alleen in Rusland – heeft hij zich bij de parlementsverkiezingen van december 2007 aan het hoofd gesteld van de partij van de macht, *Verenigd Rusland*. Met zijn steun plus die van het hele politieke establishment, tot uitdrukking gebracht in een enorme dosis positieve media-aandacht, haalde die 315 van de 450 zetels in de Staatsdoema. Hoe? Daarover is de uitslag in bijvoorbeeld Tsjetsjenië veelzeggend. Met een verwoestende oorlog nog vers in het geheugen, werd daar een opkomst van 99% gemeten, waarvan weer 99% ging naar de partij van degene die de oorlog had gevoerd, Poetin. Daarnaast gevraagd vond deze laatste de uitslag volkomen geloofwaardig.⁶ De plaatselijke potentaat Ramzan Kadyrov, een ongeremde Kremlin-loyalist die onlangs nog een straat in de hoofdstad Grozny naar Poetin vernoemde, pochte later dat hij desnoods ook voor een opkomst *boven* de honderd procent kon zorgen.⁷

Hoe het ook zij, helemaal samen met twee in het parlement vertegenwoordigde satellietpartijen had Verenigd Rusland ruimschoots genoeg zetels voor het nemen van besluiten die een tweederde meerderheid vereisen, zoals het starten van een *impeachment*-

procedure tegen de president, mocht men dat nodig vinden. Dat is een stok achter de deur voor het geval Medvedev ooit iets anders dan Poetin in de zin zou krijgen. De enige oppositie in de Staatsdoema vormen de tamme communisten. Door tegenwerking van de autoriteiten en onderlinge verdeeldheid wisten de liberalen niet eens tot het parlement door te dringen. Daarnaast heeft Poetin ook het Kremlinapparaat achter zich, terwijl Medvedev los van Poetin geen eigen machtsbasis heeft.

Zo creëerden de presidentsverkiezingen van maart 2008 wat werd genoemd een 'tandem' van Medvedev en Poetin. Het bijbehorende systeem heet dan ook wel 'tandemocratie'.⁸ Men ging ervan uit dat Poetin voorlopig de nummer een zou blijven. C.J. Chivers van *The New York Times* heeft treffend beschreven hoe de nieuwe president na afloop van zijn inauguratie voor zijn vertrek uit het Kremlinpaleis wachtte op een knikje van de op dat moment ambteloze Poetin. 'Het was Medvedevs dag. Het bleef Poetins tijd.'⁹

Medvedevs anti-Amerikaanse retoriek in zijn eerste jaarrede doet sterk aan Poetin denken

Al vóór de verkiezingen had Poetin laten weten dat hij, in strijd met het gevestigde gebruik, als premier in zijn werkkamer geen portret van president Medvedev zou ophangen. Russische functionarissen konden natuurlijk niet om de nieuwe president heen, maar zij lieten het vertrouwde portret van Poetin op zijn plaats. Zo ziet men op een enkele maanden geleden afgedrukte foto van de regionale leider van Ingoesjetië op de achtergrond portretten van *zowel* president Medvedev als premier Poetin.¹⁰

Georgië: illustratie van zwaartepunt van de macht

Bij de meest ingrijpende gebeurtenis in de Russische politiek sinds Medvedevs aantreden, de vijfdaagse oorlog met Georgië in augustus 2008, reisde Poetin als eerste af naar de grens met Zuid-Ossetië, om er met vluchtelingen en gewonden te spreken. Hij was het ook die het Russische standpunt over de oorlog formuleerde. 'Natuurlijk waren wij genooddaakt [de Georgische agressie] te beantwoorden. Of hadden wij soms het bebloede snot moeten weggeven en het hoofd buigen?' Agressoren konden verwachten dat 'zij naar behoren op hun bek kregen'. Poetin ging

zó ver het Georgische leger met dat van de nazi's te vergelijken en de Russische invasie van Georgië met de inname van Berlijn in 1945.¹¹ Grof als hij kan zijn, beet hij binnenskamers de Franse president Nicolas Sarkozy, voor overleg in Moskou, toe dat hij erop uit was diens Georgische ambtgenoot Micheil Saakasjvili te verjagen en 'aan zijn ballen op te hangen'.¹² Volgens anonieme bronnen dichtbij het Kremlin nam Poetin tijdens de crisis de doorslaggevende beslissingen.¹³ Er is zelfs een theorie dat de oorlog speciaal begonnen was om het Medvedev onmogelijk te maken een eigen, liberaler stempel op de Russische politiek te drukken. Er restte de laatste weinig anders dan Poetin na te praten en de Georgische agressie tegen de nieuwbakken Russische staatsburgers in Zuid-Ossetië af te schilderen als 'genocide' en 'Ruslands 9/11'.¹⁴

In de aanloop naar het presidentschap had Medvedev zich nog in tamelijk liberale zin uitgelaten. Hij wees op de noodzaak van vrijheid, economische hervormingen, privébezit, minder staatsbemoedienissen in de economie, een onafhankelijke rechtspraak en internationale samenwerking. Dat stond haaks op Poetins politiek, maar of het ook een *koerswijziging* betekende, bleef bij de presidentsverkiezingen in het vage. De oorlog met Georgië plus de financiële crisis creëerden een klimaat waarin Medvedevs wensen alle prioriteit verloren.

Medvedev géén liberale hervormer?

Begin november 2008 hield Medvedev ten overstaan van het parlement en andere hoogwaardigheidsbekleders zijn eerste jaarlijkse rede over de toestand van het land.¹⁵ Wie had gehoopt een liberale hervormer te horen spreken, leek bedrogen uit te komen. Enkele uren nadat Barack Obama in de Verenigde Staten in een échte verkiezingsstrijd tot president was gekozen, zag Medvedev geen aanleiding tot verzoenende taal in diens richting. Zuinig sprak hij de hoop uit dat de nieuwe Amerikaanse regering 'een keuze zou maken ten gunste van volwaardige betrekkingen met Rusland'. Het initiatief moest blijkbaar van de Amerikanen komen.

Medvedevs anti-Amerikaanse retoriek deed sterk aan Poetin denken. Een paar maanden eerder had die de Verenigde Staten als de aanstichter van de Georgische agressie in Zuid-Ossetië aangewezen, fulminerend dat dat land het in de wereld niet alleen voor het zeggen had en zich niet had te gedragen 'als de Romeinse keizer'.¹⁶ Ook Medvedev trok in zijn rede

assertief van leer tegen de Verenigde Staten, hun omsingeling van Rusland met militaire bases en de ongeremde uitbreiding van de NAVO. Bij uitvoering van de Amerikaanse plannen een raketschild te installeren in Polen en Tsjechië, dreigde hij korte-afstands-raketten in de aangrenzende Russische Kaliningrad-regio te stationeren. De 'egoïstische' Amerikaanse politiek lag volgens Medvedev ten grondslag aan de internationale financiële crisis zowel als de misdadige Georgische agressie in Zuid-Ossetië. Rusland had onder de omstandigheden geen andere keuze gehad dan zijn staatsburgers en *peacekeepers* aldaar gewapend te hulp te komen, al was van een strafactie geen sprake geweest (Poetin had eerder een andere indruk gewekt).

Ondanks de Russische erkenning van de onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië en Abchazië, door de rest van de wereld (en tot dan toe officieel ook Rusland) gezien als regio's van Georgië, bleef Medvedev zich nogal paradoxaal beroepen op het internationale recht, dat uitgaat van de territoriale integriteit van een soevereine staat. Dat was in zijn ogen geschonden door het Westen, toen het begin 2008 de onafhankelijkheid van Kosovo had erkend. Als het Westen een 'dubbele standaard' had gebruikt, zoals het Russische verwijt luidde, gold dat dan nu niet minstens evenzeer voor Rusland?

Toch ontbraken de liberale woorden in de speech evenmin. Medvedev sprak zich uit voor vrijheid en een onafhankelijke rechtspraak. Hij verklaarde 'legaal nihilisme', bureaucratie en corruptie ('vijand nummer een') de oorlog. Concreet viel dit deel van zijn speech echter tegen. De burgers moesten meer bij de politiek worden betrokken. De regering moest eens per jaar verslag uitbrengen aan het parlement (maar werd dat niet gecontroleerd door het Kremlin?). Het minimum aantal leden vereist voor registratie van politieke partijen moest worden verlaagd en de partijleiding vaker opgeschud; om aan parlamentsverkiezingen mee te doen, zouden partijen geen geld meer hoeven in te leggen en minder handtekeningen hoeven te verzamelen. De Federatieraad (eerste kamer) moest representatiever worden. De kiesdrempel van 7% om in de Staatsdoema (tweede kamer) te komen, volgens Medvedev nodig voor de bestuurlijke effectiviteit, had als nadeel dat grote groepen kiezers aldus onvertegenwoordigd konden blijven. Daarom stelde hij voor partijen die meer dan 5% haalden, maar onder de kiesdrempel bleven, een à twee vertegenwoordigers in de Staatsdoema te geven (in de praktijk voldeed geen enkele partij in december 2007 aan dit criterium).

Verlenging presidentiële termijn

Medvedevs belangrijkste voorstel, het oprekken van de presidentiële termijn van vier naar zes jaar (en van de Staatsdoema van vier naar vijf jaar), was verre van liberaal en leek eerder de macht van het Kremlin te vergroten. Binnen een week diende hij het desbetreffende voorstel tot grondwetswijziging in bij de Staatsdoema, die het er vervolgens met niet eerder vertoonde spoed zonder noemenswaardige discussie doorheen joeg. Er werd druk gespeculeerd voor wie de nieuwe regel was bedoeld. Voor Poetin, meenden sommige politieke analisten; die zou zich na afloop van Medvedevs termijn in 2012 opnieuw verkiesbaar kunnen stellen om twee extra lange termijnen aan te kunnen blijven, tot 2024.¹⁷ Anderen gingen nog verder: na de grondwetswijziging zouden er vervroegde presidentsverkiezingen komen, zodat Poetin al dit jaar kan terugkeren.¹⁸ Mocht zo geschieden, dan zou dat het tegenovergestelde zijn van het in het begin van dit stuk geschetste perspectief. Of gaat Medvedev in 2012 gewoon voor een tweede, langere termijn? Vanwaar dan die haast? Is er misschien nog een andere uitkomst denkbaar? Een (anonieme) regeringsfunctionaris liet weten, ondanks zijn positie dichtbij het vuur, volledig in het duister te tasten over wat er te verwachten viel. 'Wij leven in een land waar alles mogelijk is,' stelde hij fatalistisch vast.¹⁹

Blijft Poetin de komende jaren Ruslands machtigste man? Begin december leek hij enige duidelijkheid te verschaffen. Hij liet weten niet van plan te zijn ontslag te nemen als premier of vóór het einde van Medvedevs termijn in 2012 een eventuele nieuwe gooi te doen naar het presidentschap. Dit deed hij na afloop van het jaarlijkse televisieprogramma waarin hij vragen van mensen in het land beantwoordt, een programma dat hij als president zelf heeft ingesteld. Opvallend was dat niet de president maar de premier de traditie nu voortzet. Russische bonzen zullen Poe-

tins staatsieportret voorlopig in elk geval nog wel bij de hand houden.

Noten

- 1 Bijv. Robert Skidelsky, in: *Financial Times*, 31 oktober 2008; Lilia Sjevtsova, in: *NRC Handelsblad*, 1 november 2008.
- 2 Kremlin.ru, 14 februari 2008.
- 3 *Ibid.*
- 4 Masja Lipman, in: D. Remnick, 'Letter from Moscow', *The New Yorker*, 22 september 2008.
- 5 Kremlin.ru, 14 februari 2008.
- 6 *Ibid.*
- 7 *The Moscow Times*, 13 oktober 2008.
- 8 A. Ryabov, 'Tandemocracy in today's Russia', in: *Russian Analytical Digest*, no. 49, 5 november 2008.
- 9 C.J. Chivers, 'Power: The Vladimir Putin story', in: *Esquire*, 1 oktober 2008.
- 10 *The Moscow Times*, 31 oktober 2008.
- 11 Internet-portal Pravitelstva Rossijskoj Federatsii (bezocht op 16 september 2008).
- 12 Sarkozy's adviseur Jean-David Levitte, in: *Le Nouvel Observateur*, 13 november 2008.
- 13 E. Gontmakher, in: *The Washington Post*, 15 september 2008.
- 14 Kremlin.ru, 12 september 2008.
- 15 Kremlin.ru, 5 november 2008.
- 16 Internet-portal Pravitelstva Rossijskoj Federatsii (bezocht op 16 september 2008).
- 17 Bijv. Olga Krysjanovskaja, *Reuters*, 5 november 2008.
- 18 'Niet-geïdentificeerde bron dichtbij het Kremlin', in: *Vedomosti*, 6 november 2008; Vladimir Pribylovski, in: *The Moscow Times*, 6 november 2008.
- 19 *The Moscow Times*, 12 november 2008.

Dr M.C. Jansen is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

De wedloop om de Noordpool: dooi van een bevroren conflict?

Sinds een Russische duikbootexpeditie in augustus 2007 de nationale vlag op de bodem van de Noordelijke IJszee plantte, spreken vele waarnemers van een 'wedloop' om de Noordpool. De vijf 'Noordpoolstaten' – Rusland, de Verenigde Staten, Noorwegen, Denemarken (via Groenland) en Canada – hebben hun oog laten vallen op de bodemrijksdommen en handelsroutes die door het smelten van het ijs toegankelijk worden. Enkele belanghebbenden, Rusland op kop, zijn al druk bezig met een militaire opbouw in het hoge noorden om hun territoriale aanspraken op de Noordpool kracht bij te zetten. In plaats van hun inspanningen te richten op bescherming van het bedreigde Arctische leefmilieu, zijn de staten dus in een gevaarlijke spiraal terechtgekomen, waarbij het unilateraal nastreven van puur nationale belangen vooropstaat.

Dat is tenminste het alarmistische verhaal dat doorgaans wordt verteld in de media. Volgens een andere lezing van de feiten was het Russische vlagvertoon op de Noordpool niet meer dan een stunt, eerder voor het binnenlandse publiek bestemd en zonder enige juridische waarde. Rusland heeft verder heel stipt alle internationale rechtsprocedures gevolgd om de wettelijke reikwijdte van zijn territorium te bepalen. De Noordpool is immers geen internationaalrechtelijk vacuüm, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd. Er bestaan tal van mogelijkheden om de spanningen te kanaliseren via multilaterale diplomatie en het internationaal recht. In het verleden zijn er trouwens genoeg voorbeelden te vinden van territoriale disputen boven de poolcirkel die vreedzaam zijn opgelost door onderhandelingen en juridische procedures.¹

In dit artikel worden de spelers, belangen en recente trends in deze zogenaamde geopolitieke wedloop besproken. Centraal staat de vraag of we afstevenden op een nieuwe wapenwedloop en militarisering van de Noordpool, of dat er daarentegen kansen bestaan de twistpunten bij te leggen via diplomatieke onderhandelingen en multilaterale regimes.

Verhit klimaat

De Noordpool kraakt en smelt als gevolg van de klimaatverandering. Elke zomer smelt er meer ijs

af dan er in de winter weer aangroeit. Nooit eerder sinds men 30 jaar geleden met de metingen is begonnen, is er in één jaar tijd zoveel ijs gesmolten op de Noordpool als in 2007. In de zomer van 2008 was de Noordpool door het smeltende ijs zelfs voor het eerst een eiland, volledig omgeven door open zee. Als dit proces in het huidige tempo doorgaat, zou de Noordpool in de zomers vanaf 2013 al ijsvrij kunnen zijn, al houden andere rekenmodellen het op 2040 of zelfs 2100.²

De ontdooiing van de Noordpool heeft rampzalige gevolgen voor het ecosysteem. De ijsbeer wordt een bedreigde diersoort en de zeespiegel stijgt, waardoor hele kustgebieden dreigen te worden overspoeld. Het verdwijnen van de poolkap doet bovendien de opwarming van de aarde nog toenemen door allerlei terugkoppeleffecten. Zo jaagt het smeltende permafrost nog meer broeikasgassen de atmosfeer in. Het krimpde ijsoppervlak leidt er ook toe dat er minder zonlicht wordt weerkaatst en meer zonlicht wordt geabsorbeerd door de oceaan, waardoor de klimaatverandering extra versnelt.

Terwijl de meesten bezorgd zijn over deze ecologische noodtoestand, kijken anderen al reikhalzend uit naar de grote economische mogelijkheden die het openleggen van de Noordpoolkap biedt. Zo zullen binnen afzienbare tijd grote voorraden en hoeveelheden olie, gas, vis en mineralen voor winning en exploitatie toegankelijk worden. Ook zullen twee nieuwe vaarroutes ontstaan, die de scheepvaart tussen de Atlantische Oceaan (Europa en de oostkust van de Verenigde Staten) en de Grote Oceaan (China) heel wat tijd, kosten en afstand kunnen besparen. Eén route loopt boven het Amerikaanse continent (de 'Northwest Passage'), een ander tracé langs de noordkust van Siberië (de 'Northern Sea Route').

Lappendeken van claims

Het vooruitzicht van het smeltende poolijs, en vooral van die nieuwe economische mogelijkheden, leidt ertoe dat een aantal territoriale disputen tussen de vijf Noordpoolstaten weer opblaait. We kunnen drie soorten geschillen onderscheiden, die van het gebied boven de poolcirkel een ingewikkelde lappendeken van claims en tegenclaims maken.

Ten *eerste* is er een geschil betreffende de juridische status van de twee nieuwe scheepvaartroutes. Canada en Rusland beweren dat bepaalde wateren waar deze routes doorheen lopen, onder hun respectieve soevereiniteit vallen en dus interne wateren zijn. Dat laat hun in principe toe de schepen die er gebruik van maken, toelgt op te leggen, zoals ook gebeurt in het Panama- en het Suez-kanaal. Het verschaft hun bovendien het recht de vaartroutes af te sluiten. Andere landen, waaronder de Verenigde Staten, de lidstaten van de Europese Unie, China en Japan, gaan hier niet mee akkoord. Volgens hen betreft het internationale wateren, waar het principe van vrije scheepvaart onverkort van kracht is.

Ten *tweede* zijn er tegengestelde territoriale claims op de Noordpool zelf. Volgens de VN-Convention over het Zeerecht (UNCLOS) reiken de grenzen van de vijf Noordpoolstaten niet tot de Noordpool. Wél hebben ze elk een 'exclusieve economische zone' van 200 zeemijl (zo'n 370 kilometer) in de richting van de Noordpool. Als ze met wetenschappelijke gegevens kunnen aantonen dat hun continentale landmassa zich verder uitstrekt over de Noordpool dan tot nu toe is vastgelegd, dan hebben ze recht op een economische zone die de gebruikelijke 200 zeemijl overschrijdt. Zowel Rusland, Canada als Denemarken beweert dat de onderzeese Lomonosov-rug een voortzetting is van zijn continentale plateau. De claims moeten worden neergelegd bij een speciaal orgaan, de *Commission on the Limits of the Continental Shelf* (CLCS), binnen tien jaar na de ratificatie van UNCLOS. Rusland en Noorwegen hebben hun claims al ingediend, terwijl Canada (deadline: 2013) en Denemarken (deadline: 2014) hun claims aan het voorbereiden zijn. De Verenigde Staten hebben UNCLOS nog niet geratificeerd, maar de regering-Bush wilde graag lid worden en zou al een claim hebben voorbereid.

Ten *derde* is er een reeks bilaterale geschillen over de afbakening van wederzijdse maritieme grenzen. Canada en de Verenigde Staten hebben allerlei geschillen over de afbakening van hun zee grens, maar het belangrijkste twistpunt is de grens in de Beaufort Zee, waar zich aanzienlijke olie- en gasvoorraden bevinden. Canada heeft ook een territoriaal geschil met Denemarken over het Hans-eiland. Dat eiland is maar 1,3 km² groot, maar ligt strategisch heel belangrijk, namelijk aan de oostelijke 'ingang' van de Noordelijke IJszee. De Verenigde Staten en Rusland ruziën over de zee grens tussen Alaska en Siberië in

de Beringzee. Rusland en Noorwegen, tot slot, hebben een geschil over de afbakening van hun maritieme grens in de Barentsz-zee, maar de onderhandelingen tussen beide landen lijken goed op weg om dit geschil definitief bij te leggen.³

Veiligheidsdilemma en identiteit

Met wetenschappelijke expedities proberen alle Noordpoolstaten hun territoriale aanspraken kracht bij te zetten. Sommige houden daarbij nog een stok achter de deur door hun militaire aanwezigheid in het gebied op te schroeven, een provocatie die uitgebreid in de media is belicht. Er heeft inderdaad een bepaalde mate van militaire opbouw plaats op de Noordpool en Rusland heeft daarin duidelijk het initiatief en de leiding genomen. Maar al deze ontwikkelingen dienen wel in perspectief te worden geplaatst.

De meest saillante ontwikkeling was natuurlijk het planten van de Russische nationale vlag. Deze expeditie was echter al jaren voorbereid in het kader van het *International Polar Year* (IPY) en had wel degelijk de bedoeling bodemonsters te verzamelen voor de wetenschappelijke onderbouwing van de claim. Bovendien heeft zo'n vlagplanting slechts symbolische waarde. Juridisch gezien geeft dat geen enkele houvast. Het planten van de nationale vlag is overigens een praktijk die eerder al door vele andere staten is toegepast, onder meer door de Verenigde Staten op de maan. Dat Artur Tsjilingarov, de Russische expeditieleider en partijgenoot van Poetin, bij zijn terugkomst werd binnengehaald als een nationale held, zal wellicht de gevoelens van nationale trots bij de Russische bevolking hebben aangewakkerd, wat weer bevorderlijk was voor de maatschappelijke cohesie en de legitimiteit van de heersende elite in een periode van nakende machtstransitie aan het einde van Poetins tweede ambtstermijn als president.⁴

Direct na de vlagplanting in de zomer van 2007 hervatte Rusland patrouillevluchten boven de poolcirkel met gevechtsvliegtuigen. Wederom koren op de molen van de alarmistische 'analyses' in de wereldpers. Wat over het hoofd werd gezien, was dat Rusland die vluchten in 1992 'unilateraal had opgeschort' (in werkelijkheid kon het de brandstof niet meer betalen), maar dat dit voorbeeld niet door alle andere landen was gevolgd. Rusland hervatte in 2007 trouwens niet alleen vluchten boven de Noordelijke IJszee, maar ook boven de Atlantische en Stille Oceaan.⁵ Het heropstarten van de patrouilles maakte dus eerder deel uit van een bredere, mondiale defensiestrategie

dan van een specifiek streven beslag te leggen op de Noordpool.

Dat alles neemt niet weg dat zulke acties als provocaties kunnen worden gezien, die op hun beurt militaire tegenacties kunnen uitlokken. Hierin schuilt uiteraard het gevaar van escalatie. Dit fenomeen staat in de leer der internationale betrekkingen geboekstaafd als het 'veiligheidsdilemma'. NAVO-vliegtuigen schaduwen bijvoorbeeld regelmatig de Russische bommenwerpers, die er op hun beurt niet voor terugdeinzen af en toe het Amerikaanse luchtruim binnen te dringen ter hoogte van Alaska.⁶ Intussen kondigde ook de Russische marine aan dat ze haar aanwezigheid in het Noordpoolgebied zou opvoeren.⁷ Het Kremlin zond onder andere al twee schepen naar de zee in de buurt van het Noorse Spitsbergen, waarover Moskou en Oslo een territoriaal dispuut hebben.⁸

Terwijl de meesten bezorgd zijn over de ecologische noodtoestand, kijken anderen al uit naar de grote economische mogelijkheden van de Noordpool

Ook Canada laat zich niet onbetuigd. De Canadese premier Harper reageerde op de Russische vlagplanting met de aankondiging een legerbasis en een diepzeehaven te bouwen in het noorden van Canada, op strategische locaties langs de *Northwest Passage*. Bovendien hield Canada de afgelopen twee jaar grootschalige militaire oefeningen in het noordpoolgebied (*Operation Nanook*) om zijn soevereiniteitsclaims kracht bij te zetten.⁹ In Canada, maar ook in de andere Noordpoolstaten, oefenen nationalistische en militaire kringen druk uit om meer te investeren in de nationale strijdkrachten en niet al te toegeeflijk te zijn in de territoriale dispuuten. Nationale identiteit kan een heel mobiliserende factor zijn.

Zowel Rusland, de Verenigde Staten als Canada heeft inmiddels plannen ontvouwd om de eigen ijsbrekervloot uit te breiden.¹⁰ Ook op dit vlak spant Rusland de kroon, met zeven operationele ijsbrekers met kernaandrijving, meer dan het dubbele van wat de Verenigde Staten hebben. Diverse Amerikaanse legerofficieren, onder wie de bevelhebber van de Amerikaanse kustwacht, Thad Allen, pleiten daarom voor uitbreiding van de Amerikaanse ijsbrekervloot.¹¹

Vroegtijdige energiebonanza

De plotse interesse voor het Noordpoolgebied heeft volgens veel waarnemers te maken met de bodemrijdommen die onder de ijskap liggen. In het licht van de heersende nervositeit op de internationale oliemarkten oefenen de energievoorraden van de Noordpool ongetwijfeld een sterke aantrekkingskracht uit op vele beleidsmakers. Maar vooral Rusland, dat te kampen heeft met een teruglopende olie- en gasproductie, stelt zijn hoop op de energiepotentie van de Noordpool teneinde zijn status als 'energiegrootmacht' veilig te stellen.¹² President Medvedev heeft al aangekondigd dat de Noordpool van 'strategisch belang' is voor Rusland.¹³ Met zijn militaire opbouw wil Rusland vroegtijdig een flinke voorsprong nemen in de strijd om zeggenschap over het gebied, zodat het land paraat is aan de slag te gaan tegen de tijd dat het poolijs voldoende gesmolten is.

Niemand weet echter precies hoeveel olie of gas er verscholen ligt op de zeebodem van de Noordpool. Volgens een recente studie, de meest complete die ooit is uitgevoerd, bevindt zich in het gebied ten noorden van de Poolcirkel 22% van de niet-bewezen olie- en gasreserves in de wereld. Maar het gros van die fossiele brandstoffen ligt in niet-betwiste territoriale wateren vlakbij de kust. De meeste olie ligt voor de kust van Alaska, terwijl het meeste gas zich in Russische wateren bevindt.¹⁴ Met andere woorden, slechts een klein deel van de energiereserves ligt in gebieden die voorwerp uitmaken van territoriale dispuuten. Het zal bovendien nog jaren duren, vooraleer het technisch mogelijk, economisch renderend en politiek haalbaar is de bodemschatten van de Noordpool te ontginnen. Het duurt soms langer dan een decennium voordat *offshore*-winningprojecten in de Golf van Mexico en West-Afrika operationeel zijn. In het Arctisch gebied, met zijn extreme weersomstandigheden, mag je daar gerust nog een aantal jaren bij optellen. Het Russische Gazprom heeft ook niet de technologische know how om de Noordpoolreserves te ontginnen. Wie er wel maximaal van zullen profiteren, zijn de Noorse staatsoliemaatschappij StatoilHydro en internationale olieconcerns, zoals ExxonMobil, BP en Shell.¹⁵ Als voorbeeld kan het Russische gasveld Shtokman dienen, dat gedurende een half jaar geen zonlicht krijgt en regelmatig wordt getroffen door felle wind en stormen. De boorplatformen zullen voortdurend het risico lopen te worden verpletterd door losgeslagen ijsschotsen die op drift zijn in de Barentsz-zee. Gazprom heeft voor de

ontginning dan ook de hulp moeten inroepen van buitenlandse bedrijven, waaronder het Noorse Statoil Hydro en het Franse Total.¹⁶

Wat de gasvoorraden in de Noordelijke IJszee betreft, doet zich ook hier het probleem van transport voor. Ofwel moet het gas via pijpleidingen worden vervoerd, ofwel moet het eerst vloeibaar worden gemaakt om dan per LNG-tanker zijn bestemming te bereiken. Beide opties zijn echter zowel technisch complex als heel erg duur.¹⁷ De mondiale financiële crisis en de daling van de olieprijs na de piek van juli 2008 leiden er bovendien toe dat olie- en gasontginning op de Noordpool economisch steeds minder haalbaar wordt. Het is tekenend dat de ontwikkeling van het Shtokman-gasveld waarschijnlijk al extra vertraging heeft opgelopen door de financiële crisis.¹⁸ Ten slotte verzetten milieuactivisten zich tegen de ontginning van het gebied, omdat die het precieze ecosysteem van de Noordpool onherstelbare schade zal berokkenen.

Naar multilateraal beheer

Veel waarnemers stellen dat de VN-Conventie over het Zeerecht (UNCLOS) het aangewezen kader is om de problemen van de Noordpool op te lossen. UNCLOS wordt soms ook wel de 'Grondwet der Oceanen' genoemd, omdat zij de codificatie is van het leeuwendeel van het huidige zeerecht. Tot nu toe hebben alle Noordpoolstaten volledig in overeenstemming gehandeld met hun verplichtingen onder UNCLOS. Zelfs de Verenigde Staten, die het verdrag nog niet hebben geratificeerd, leven in de praktijk bijna alle UNCLOS-regels na.¹⁹

Anderzijds is UNCLOS duidelijk te weinig op maat gesneden voor de specifieke problemen waarmee de Noordpool kampt. De Conventie omvat bepalingen over de zeebodem en de oceaan, maar niet over de landmassa. Er zijn geen uniforme standaarden voor de bescherming van het ijsoppervlak op de Noordelijke IJszee. Zo biedt UNCLOS geen soelaas voor de grootste bedreiging voor het ecosysteem van de Noordpool: klimaatverandering.²⁰

Een andere multilaterale beheersstructuur is de Noordpoolraad (*Arctic Council*), bestaande uit de vijf eerder vermelde Noordpoolstaten, plus IJsland, Finland en Zweden. Dit orgaan ondervindt echter problemen om zich voldoende sterk te maken wegens het gebrek aan een permanent secretariaat, het systeem van *ad hoc* financiële bijdragen en het niet-bindend karakter van zijn 'beslissingen'.²¹ Dit diplomatieke

forum kan bijgevolg geen doorslaggevende rol spelen in de bescherming van het Arctische leefmilieu. Het is evenmin ooit gebruikt om de territoriale geschillen tussen de staten op te lossen. Dat bleek onder meer in mei 2008, toen de vijf direct aan de Noordelijke IJszee grenzende landen bijeenkwamen in het plaatsje Ilulissat in Groenland. Door in hun slotverklaring alleen zijdelings naar de *Arctic Council* te verwijzen, trachtten ze de andere drie spelers – IJsland, Finland en Zweden – buitenspel te zetten.²² Belangrijk is wel dat deze vijf landen in dezelfde verklaring beloofden hun territoriale geschillen op een 'ordentelijke' wijze te regelen.²³

Er gaan dan ook stemmen op om een 'Arctisch Verdrag' op te stellen, naar het model van Antarctica, om dit 'juridische niemandsland' aan rechtsregels en bindende afspraken te onderwerpen.²⁴ Het Antarctisch Verdrag heft de territoriale claims op en beperkt de activiteiten op de Zuidpool tot vreedzaam, wetenschappelijk onderzoek. De vijf Noordpoolstaten hebben zich in mei 2008 echter uitgesproken *tegen* zo'n specifiek verdrag voor de Noordpool.

Een tikkende tijdbom

Het verhaal over de Noordpool moet genuanceerd worden gebracht. Enerzijds stevenen we niet zomaar af op een nieuwe wapenwedloop en militarisering van de Noordpool. Er zijn immers ook coöperatieve tendensen aanwezig, zoals de bijeenkomst van de vijf Noordpoolstaten in mei 2008. Anderzijds zijn de bestaande multilaterale beheersstructuren in hun huidige vorm niet in staat zowel het leefmilieu te beschermen als de internationale veiligheid te waarborgen.

Vaststaat dat sensationele berichtgeving en oorlogs-zuchtige taal alleen maar olie op het vuur gooien en een *self-fulfilling prophecy* in de hand kunnen werken. Neem het Russische vlagvertoon op de Noordpool; dat past inderdaad in de meer gespierde buitenlandse politiek die Rusland de laatste jaren is gaan voeren. Maar net zomin als de oorlog met Georgië van augustus 2008 is de Russische *assertiviteit* op de Noordpool een uiting van Russische territoriale *expansiedrift*.

In zekere zin balanceert de toekomst van de Noordpool tussen twee modellen: 'Antarctica' en de 'Kaspische Zee'. In het *eerste* model zijn alle inspanningen gericht op versterking van de bestaande multilaterale beheersstructuren (onder meer door Amerikaanse toetreding tot UNCLOS), alsook op

het uitdenken van nieuwe 'governance'-mechanismen voor de Noordpool. Naar het voorbeeld van het Antarctica Verdrag wordt ook voor de Noordpool een internationaal pact afgesloten dat tegelijkertijd de mogelijkheid schept de territoriale geschillen bij te leggen en het ecosysteem te beschermen.

In het *tweede* model blijven de vijf oeverstaten bakkeleien over de territoriale afbakening van de Noordelijke IJszee. Van milieubeheer komt weinig terecht. De Noordpoolstaten komen hooguit tot een akkoord over verdeling van de Noordpool in nationale sectoren, waarbinnen elk het exclusieve recht heeft de *offshore* olie- en gasvoorraden te exploiteren.

De keuzen die de betrokken landen vandaag en in de komende jaren maken, zullen bepalend zijn voor de toekomst van de Noordpool. De voortschrijdende ecologische degradatie van het Noordpoolgebied is een tikkende tijdbom die dringend moet worden gedetoneerd. Vraag is of de geopolitieke spanningen spoedig genoeg zullen afnemen om gezamenlijk en kordaat de urgente milieuproblemen boven de poolcirkel aan te pakken.

Noten

- 1 Timo Koivurova, 'Alternatives for an Arctic Treaty – evaluation and a new proposal', in: *Review of European Community and International Environmental Law*, jrg. 17, 2008, nr 1, blz. 15; John B. Bellinger, 'Treaty on ice', in: *New York Times*, 23 juni 2008.
- 2 U.S. National Snow and Ice Data Centre: <<http://nsidc.org/arcticseaicenews/>>.
- 3 'Russia ratifies maritime border treaty with Norway', in: *Ria Novosti*, 14 maart 2008 <<http://en.rian.ru/russia/20080314/101322535.html>>.
- 4 Pavel Baev, 'Russia's race for the Arctic and the new geopolitics of the North Pole', *Occasional Paper*, Jamestown Foundation, oktober 2007, blz. 9.
- 5 'Russia restarts Cold War patrols', in: *BBC News*, 17 augustus 2007 <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6950986.stm>>.
- 6 Rowan Scarborough, 'Russian flights smack of Cold War', in: *Washington Times*, 26 juni 2008.
- 7 Adrian Blomfield, 'Russia plans Arctic military build-up', in: *Telegraph*, 11 juni 2008.
- 8 Martin Sieff, 'Russia Defense Watch: Flexing arctic power', in: *United Press International*, 15 juli 2008.
- 9 'Canadian Forces Launch Operation Nanook 2008', in: *Reuters*, 19 augustus 2008 <<http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS161863+19-Aug-2008+MW20080819>>.
- 10 'Coastal Nations Grab for Ocean Floor Riches', in: *Der Spiegel*, 6 april 2008.
- 11 Andrew C. Revkin, 'U.S. pushes to expand Arctic icebreaker fleet', in: *International Herald Tribune*, 17 augustus 2008.
- 12 Coby van der Linde, 'Noordpool is "hot"', in: *Energie Nederland*, 14 augustus 2007.
- 13 'Medvedev: Russia needs Arctic resources for future', in: *International Herald Tribune*, 10 september 2008.
- 14 U.S. Geological Survey: <<http://energy.usgs.gov/arctic/>>.
- 15 Shamil Midkhatovich Yenikeyeff & Timothy Fenton Krysiak, 'The Battle for the Next Energy Frontier: The Russian Polar Expedition and the Future of Arctic Hydrocarbons', *Oxford Energy Comment*, augustus 2007 <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0807-3.pdf>.
- 16 James Kanter, 'The accelerating race to get oil and natural gas from the Arctic', in: *International Herald Tribune*, 23 september 2008; Jorn Madslie, 'Compromise in Barents Sea gas deal', in: *BBC News*, 6 september 2007 <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6981166.stm>>.
- 17 'Scramble for the Arctic', in: *The Financial Times*, 19 augustus 2007.
- 18 Ed Crooks & Catherine Belton, 'Gazprom's expansion hopes in doubt', in: *The Financial Times*, 16 oktober 2008.
- 19 'Strife on the Seven Seas', in: *Nature*, 9 augustus 2007.
- 20 WWF, 'Arctic protection needs new approach', 27 mei 2008 <http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/arctic/news/index.cfm?uNewsID=135061>.
- 21 Koivurova, *a.v. noot 1*, blz. 14.
- 22 Ingo Winkelmann, 'Fixed rules of play for dividing up the Arctic Ocean: The Ilulissat Declaration of the Arctic Coastal States', *SWP Comments*, nr 18, juli 2008.
- 23 The Ilulissat Declaration, 28 mei 2008 <<http://www.cop15.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf>>.
- 24 Scott G. Borgerson, 'Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming', in: *Foreign Affairs*, jrg. 87, 2008, nr. 3, blz. 74.

Thijs Van de Graaf is verbonden aan de onderzoeksgroep Global Governance van de Universiteit Gent. Hij bereidt een doctoraat voor over mondiaal energiebeheer.

Tsjechië aan het roer van de Europese Unie: op hoop van zegen?

Op 1 januari 2009 nam Tsjechië de fakkel over van Frankrijk als leider van de Europese Unie. Nog voor dit Tsjechische voorzitterschap van de Raad van de EU van start ging, deed het al het nodige stof opwaaien. Even bleef het zelfs spannend rond de vraag of Praag *überhaupt* de kans zou krijgen de Unie te leiden. Het struikelend Verdrag van Lissabon voorziet immers in een permanente president van de Unie, die de meest prestigieuze taken van de voorzitter grotendeels zal overnemen. Met het Ierse 'nee' waren de Tsjechen echter zeker van hun voorzitterschap. Tot Frankrijk roet in het eten kwam gooien. President Sarkozy werd ervan verdacht, mede vanwege de financieel-economische wereldcrisis, het Franse voorzitterschap te willen verlengen, toen hij zijn voorstel tot het formaliseren van de Eurogroep op tafel legde. Daar werd meteen aan toegevoegd dat de staats- en regeringsleiders van de landen in de eurozone toch moeilijk geleid konden worden door een lidstaat die de euro nog niet had ingevoerd. En alsof dit de zenuwen in Praag nog niet deed spannen, werden in het najaar van 2008 de leiderskwaliteiten van Tsjechië sterk in twijfel getrokken. Redenen tot ongerustheid waren de interne problemen waarmee Tsjechië kampte, alsook de grote uitdagingen op de Europese agenda van 2009. De Tsjechische oppositie, Europese media en verscheidene Europese parlementsleden vroegen zich openlijk af of Praag wel was opgewassen voor de zware taak die het te wachten stond.

Er staan op de EU-agenda voor 2009 inderdaad dossiers die een kordate aanpak vergen. Dat het hierbij gaat om vraagstukken waarover de Unie het onderling vaker oneens is, maakt het er voor Tsjechië niet gemakkelijker op. Helaas is een zware EU-agenda niet het enige dat Praag wakker houdt. Ook tal van moeilijkheden op binnenlands-politiek gebied spelen het land parten. Op een ogenblik dat men gebaat is bij het bundelen van de krachten, is eensgezindheid binnen de regering-Topolánek immers ver te zoeken. En daarbovenop komt nog eens het eurosceptische imago dat Praag de laatste jaren wist op te bouwen – voornamelijk door toedoen van president Klaus. Dit gedeukte imago en de omvang van de interne problemen deden de nodige vragen rijzen omtrent de kansen voor een geslaagd Tsjechisch voorzitterschap.

Een delicate agenda

Maar welke taak staat Praag nu eigenlijk te wachten? Wat staat er in de eerste helft van 2009 op de agenda van de Europese Unie? Van een voorzitter wordt verwacht dat deze bij het afhandelen van de agenda-punten als bemiddelaar optreedt en op zoek gaat naar eensgezindheid onder de lidstaten. Hierbij wordt het land in kwestie gedurende een half jaar de vertegenwoordiger van de Unie naar buiten toe. En ook al wordt het beleid van de EU in deze periode niet bepaald door haar voorzitter, toch is deze in staat bij het opstellen van haar agenda enige accenten te leggen.

Als het van Tsjechië zelf afhangt, draait het voorzitterschap rond drie grote thema's: economie, energie en buitenlandse betrekkingen. Deze prioriteiten omvatten grote en dringende dossiers, waarin Praag de Unie in de eerste helft van 2009 zal moeten leiden. Allereerst de mondiale *financiële crisis* en de recessie waarin de ene na de andere lidstaat wegzinkt. Over de rol die de Unie moet spelen in het oplossen van de crisis, zijn niet alle lidstaten het eens. Onder Tsjechisch voorzitterschap zullen ook de eerste formele contacten tussen de nieuwe Amerikaanse regering en de Europese Unie plaatsvinden. De vraag welke band de Unie met de Verenigde Staten moet opbouwen, heeft in het verleden voor onenigheid tussen de lidstaten gezorgd. Maar een nog delicaat dossier op de agenda is waarschijnlijk *Rusland*. Na de oorlog in Georgië bleek de Unie meer dan eens verdeeld te zijn over de vraag welke houding aan te nemen ten aanzien van Moskou. Terwijl men in het Oude Europa een gematigder aanpak voorstond, werd er in de nieuwe lidstaten straffere taal gesproken.

In zijn betrekkingen met de Verenigde Staten voorziet Tsjechië zelf weinig moeilijkheden. Praag, dat de Amerikanen traditioneel gunstiger gezind is dan diverse andere EU-lidstaten, is voornemens in de eerste helft van 2009 de transatlantische betrekkingen van de Unie te versterken. Al vóór aanvang van het voorzitterschap nam Tsjechië het initiatief om in 2009 de nieuwe Amerikaanse president in Praag te verwelkomen voor een informele top met de Unie. Het blijft natuurlijk afwachten of de overige lidstaten zich zonder meer zullen scharen achter het Tsjechische Amerikaanse beleid. In het bijzonder de houding

tegenover het Amerikaanse raketterschild in Europa kan nog tot interne spanningen leiden.

De betrekkingen met Rusland liggen voor Praag gevoeliger. Tsjechië is één van de lidstaten die kritisch staan tegenover het aanhalen van de banden met Moskou. Praag stond na de crisis in Georgië dan ook niet te springen om de onderhandelingen over een nieuw Samenwerkingsakkoord te hervatten. Met enig gemopper werd er toch mee ingestemd, omdat ook Tsjechië beseftte dat de Unie geen baat heeft bij bevrozen van de relaties met de herrijzende grote mogendheid. Duidelijk was wel dat deze beslissing het gevolg was van een nuchtere *Realpolitik* van Praagse zijde, en niet direct geïnspireerd door de hartelijke relaties tussen beide landen. De afgelopen jaren zijn vooral de plannen om in Tsjechië een Amerikaanse radarbasis op te richten Moskou een doorn in het oog. Het zal van Tsjechië tijdens zijn voorzitterschap dan ook de nodige diplomatieke tact vereisen om de betrekkingen van de EU met Moskou niet te laten leiden door Praags eigen ervaringen met Rusland.

Maar op één dossier van de EU-agenda voor 2009 is Tsjechië vast van plan zijn eigen stempel te drukken: de *uitbreiding*. Onder het motto 'Europe without boundaries' zal Praag alles in het werk stellen om de uitbreiding van de Unie gaande te houden. Terwijl het Ierse 'nee' voor Frankrijk aanleiding is geweest om verdere uitbreiding van de Unie in twijfel te trekken, heeft Tsjechië juist het plan opgevat onder zijn voorzitterschap de contacten met de Westelijke Balkan verder te institutionaliseren. Zo koestert Praag onder meer de ambitie om in de eerste helft van 2009 een datum van toetreding voor Kroatië vast te leggen en Servië als kandidaat-lidstaat te erkennen. De Europese Commissie lijkt de Tsjechische plannen te ondersteunen, maar de *enlargement fatigue* bij andere lidstaten kan nog roet in het eten gooien. Wat Servië betreft zal in ieder geval Nederland op de rem gaan staan zolang onder meer de Bosnisch-Servische generaal Mladić niet aan het Joegoslavië-tribunaal is overgeleverd.

De financiële crisis, internationale betrekkingen en de uitbreiding zijn natuurlijk niet de enige dossiers op de Europese agenda voor 2009. De Unie en haar voorzitter staan voor tal van andere uitdagingen: het energiedossier, de klimaatonderhandelingen, Europese verkiezingen, enz. En daarbovenop het heikele dossier dat de Unie raakt in de kern van haar bestaan: het Verdrag van Lissabon.

Een voorzitter zonder verdrag

Ook in 2009 blijft het Verdrag van Lissabon één van de hete hangijzers op de Europese agenda. Als voorzitter van de Europese Raad aan Tsjechië de taak het proces van ratificatie aan de praat te houden. Hierbij moet niet alleen gewerkt worden aan een definitieve oplossing voor het Ierse probleem, maar ook de laatste lidstaten, waar het ratificatieproces nog niet werd afgerond, moeten over de streep worden getrokken. In Duitsland ontbreekt de handtekening van de president, die op zijn beurt het vonnis van het Grondwettelijk Hof afwacht. Ook in Polen liggen de touwtjes in handen van de staatsleider. Hier verklaarde president Kaczynski het verdrag niet te zullen ondertekenen, zolang er geen definitieve oplossing wordt gevonden voor het Ierse probleem. Naast Ierland, Polen en Duitsland blijft er één land over waar de ratificatie van het verdrag nog niet is afgerond: Tsjechië zelf.

De ratificatie van het Verdrag van Lissabon heeft in Tsjechië aanzienlijke vertraging opgelopen. In april 2008 besloot de Tsjechische Senaat het verdrag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof. Op dat ogenblik werd het Tsjechische Hogerhuis nog steeds gedomineerd door de Democratische Burgerpartij (ODS), die bekend staat om haar eurosceptische houding. In werkelijkheid is de partij intern sterk verdeeld wanneer het gaat om Europese integratie. Een aanzienlijke fractie van de partijleden laat zich nog steeds inspireren door president Klaus – stichter en tot voor kort erevoorzitter van de partij – en houdt er een sterk eurosceptische visie op na.

Na het positieve vonnis van het Grondwettelijk Hof op 26 november 2008 waren alle ogen gericht op de Tsjechische Senaat. Om tot een volledige ratificatie te komen, moet het Verdrag van Lissabon echter niet alleen worden goedgekeurd door de Senaat, maar het behoeft vervolgens de ondertekening door de president. De dreiging van verwerping door de Senaat verminderde aanzienlijk na de Tsjechische Senaatsverkiezingen in het najaar van 2008. Bij deze verkiezingen leed de Democratische Burgerpartij een verpletterende nederlaag, waardoor ze haar meerderheid in het Hogerhuis verloor.

De grootste hinderpaal voor ratificatie blijft de vereiste goedkeuring door president Klaus. Deze ontpopte zich het laatste decennium tot één van de vurigste critici van het Europese integratieproject. Hij stak zijn vreugde om het Ierse 'nee' niet onder stoelen of banken en verklaarde daags na het referen-



dum het Verdrag van Lissabon dood en begraven. Hij verklaarde het document niet te zullen ondertekenen, zolang het ratificatieproces in Ierland gaande is. Los van de vraag of het Verdrag van Lissabon in Tsjechië geratificeerd wordt, heeft de verdraging die het gehele proces al heeft opgelopen, een negatief effect op het functioneren van het voorzitterschap van Tsjechië. Een voorzitter die ratificatie predikt, terwijl het verdrag in eigen land nog niet is goedgekeurd, komt op zijn minst ongeloofwaardig over. Kortom, het feit dat Tsjechië zelf de ratificatie van het verdrag nog steeds niet heeft afgerond, zal de slagkracht van het Praagse voorzitterschap in dit dossier aanzienlijk verminderen.

Een interne puinhoop

Het Verdrag van Lissabon is echter niet het enige dossier dat aanleiding geeft tot speculatie omtrent de slagkracht van het Tsjechische voorzitterschap. Een grotere hinderpaal voor het succesvol leiden van de Unie is waarschijnlijk de knoeiboel die Praag maakt van zijn binnenlandse politiek. Onenigheid tussen de coalitiepartners, het ontbreken van een parlementaire meerderheid en intern gekibbel binnen de regeringspartijen ondermijnen al twee jaar lang het functioneren van de regering-Topolánek. Op bijna miraculeuze wijze overleefde zij tot nu toe de moties van wantrouwen die de laatste jaren in Praag een constante bleken. Dat behalve de oppositie ook het Tsjechische volk niet zo hoog opgaf van de prestaties van zijn leiderschap, werd maar al te graag duidelijk tijdens de laatste verkiezingen. In oktober 2008 leden de regeringspartijen, zowel in de lokale als in de Senaatsverkiezingen, ongekende verliezen. De verpletterende nederlaag van de coalitiepartners vergrootte het al bestaande wantrouwen tegen de regering nog verder. Hierbij kwam voornamelijk Topolánek, als eerste minister en als leider van de grootste regeringspartij, in nauwe schoentjes te staan. Al snel gingen er binnen de ODS zelf stemmen op om de premier als partijleider te vervangen. De oppositie ging een stapje verder en speculeerde hardop over het formeren van een interim-regering die het EU-voorzitterschap op zich zou kunnen nemen.

Dit is niet direct een rooskleurig plaatje voor een land dat het voorzitterschap van de Raad van de regeringsleiders en staatshoofden overneemt. De interne problemen waarmee Praag kampt, plaatsen niet alleen een tijdbom op het eigen politieke toneel, maar ze komen ook het imago van Tsjechië in Europa niet ten

goede. En dit imago vertoonde al de nodige kreuken. Tsjechië haalt in de Europese media immers vaker de krantenkoppen met scherpe kritiek op het Europese integratieproject. Terwijl men op gezette tijden twijfelt over de Europese goodwill van de ODS-leden, is het toch in de eerste plaats het euroscepticisme van president Klaus dat legendarisch is geworden. De Tsjechische president laat geen enkele kans verlopen gaan om zijn ongenoegen over de EU te uiten. Enkele weken vóór aanvang van het voorzitterschap veroorzaakte hij nog een diplomatieke rel, toen hij tijdens een officieel bezoek aan Ierland zijn sympathie voor Declan Ganley – stuwende kracht achter de Ierse ‘nee’-campagne – bevestigde met een gezellig etentje. Een kleine maand later besloot Klaus een einde te maken aan zijn erelidmaatschap van ODS, de partij die hij in 1991 zelf had opgericht. Uiteenlopende visies op o.a. het Europese-integratieproject lagen mede aan de basis van deze beslissing. Ook al blijft het mandaat van Klaus tijdens het voorzitterschap van Tsjechië grotendeels ceremonieel, toch is de president in staat om het imago van zijn land binnen de Unie grote schade te berokkenen. Een euroscepticus in hart en nieren is immers niet het uithangbord waarop Europa zit te wachten.

Terwijl Tsjechië in Brussel vaak resoluut en ongenueanceerd als een hoogst eurosceptisch land wordt bestempeld, is de werkelijkheid toch iets genuanceerder. Een deel van de ODS heeft inderdaad sterke twijfel bij het nut van de EU, maar deze houding valt moeilijk te veralgemenen voor de volledige partij. Er heerst binnen de ODS grote verdeeldheid over het Europese project, waarbij een deel dat zich concentreert rond premier Topolánek, zich gematigder opstelt dan de groep rond de president Klaus. Ook de kleinere coalitiepartijen en de Tsjechische Sociaal-Democratische Partij – de grootste oppositiepartij in Tsjechië – staan positiever tegenover de Unie. Maar meer sympathie voor de Unie dan soms verondersteld wordt, volstaat nog niet om een sterk EU-voorzitterschap te kunnen vervullen.

Het EU-voorzitterschap als pleister op een open wond

Een agenda met heikele punten, een gedeukt Europees imago en interne verdeeldheid. Toegegeven, er zijn prettiger omstandigheden om aan een Europees voorzitterschap te beginnen. Ook Praag lijkt dit, en het belang van een welslagen van het voorzitterschap, te beseffen. Het ziet er immers naar uit dat Praag,

ondanks de interne onenigheid die blijft heersen, besloten heeft tijdelijk de rangen te sluiten.

Tijdens het partijcongres van ODS in december 2008 werd Mirek Topolánek met een overtuigende meerderheid herkozen als partijvoorzitter. Hij won de strijd van Pavel Bém – burgemeester van Praag en loyaal bondgenoot van president Klaus. Wat betreft Europese integratie houdt Bém er radicaler standpunten op na, en hij is dus ook geen voorstander van het Verdrag van Lissabon. Indien Bém gekozen was, zou dit ook intern voor een verschuiving in de Tsjechische politiek hebben gezorgd. Hij verklaarde immers de voorkeur te geven aan een ODS-minderheidsregering boven de huidige coalitieregering. Met het aanhouden van Topolánek kozen de ODS-leden dus niet alleen voor een gematigder houding ten aanzien van de Europese Unie, maar ook voor continuïteit op het Tsjechische politieke toneel.

Terwijl de regering zich reeds langer bewust was van de benarde situatie waarin ze zich bevond, kwam ook de oppositie tijdig tot het besef dat ze er geen baat bij had in 2009 de regering het vuur aan de schenen te leggen. Een mislukking van het Tsjechische

voorzitterschap zou immers het besmeurde imago van het land een fatale slag kunnen toebrengen. In een poging te redden wat er te redden viel, besloten regering en oppositie dan ook om een tijdelijk staakt-het-vuren af te kondigen, althans wat betreft Europese aangelegenheden.

In een poging al de aandacht te kunnen richten op het EU-voorzitterschap, heeft men in Praag beslist om het interne gekibbel maar even achterwege te laten. Zowel binnen de grootste regeringspartij als binnen de oppositie is men bereid de geschillen even te vergeten en het beste te maken van de Europese uitdaging die het land te wachten staat. Dit betekent echter niet dat de problemen binnen de Tsjechische politiek voorgoed verleden tijd zijn. Maar naar alle waarschijnlijkheid zullen ze tijdens het Tsjechische EU-voorzitterschap even in de koelkast blijven zitten.

Eline De Ridder is als Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent.

NEW PUBLICATION IN SERIES CLINGENDAEL DIPLOMACY PAPERS, NO. 20

Diplomatic Theory of International Relations

by Paul Sharp

The Hague, Clingendael Institute, January 2009;
Clingendael Diplomacy Paper 20; 34 pp.; ISBN: 978-90-5031-1335

This paper summarizes a larger work that recovers a diplomatic tradition of international thought and explores possibilities for developing diplomatic theory from it. It argues that diplomacy exists because people live in groups and that relations between groups are different from relations within them in several important ways. Inter-group relations are characterized by a sense of less emotional, moral and legal commitment than intra-group relations, and are more prone to misunderstandings and hence to tensions and conflicts, both wanted and unwanted. They require special handling by diplomats who occupy the spaces between human groups and who, as a consequence, have a distinctive view of what is going on. The hallmark of this distinctive view is distance from the content of international relations as this is conventionally understood by the rest of us. The paper then explores what a diplomatic understanding of international societies can tell us about how they come into being, develop and disappear, and what diplomatic thinking can impart about some of the pressing issues of our time and the terms in which they are usually presented, namely: rogue states; greedy companies; crazy religions; and dumb publics.

Paul Sharp is a Senior Visiting Fellow in the Clingendael Diplomatic Studies Programme and Professor and Head of Political Science at the University of Minnesota Duluth. He is also Co-Editor of *The Hague Journal of Diplomacy*. He has a research interest in diplomatic theory and international theory. Two of his co-edited books are *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society* and *The International Thought of Herbert Butterfield* published by Palgrave in 2007-8. His *Diplomatic Theory of International Relations* is in press with Cambridge University Press. Paul Sharp is currently working on the ideas of outlaw diplomacy and appeasement. *For more information please contact: Clingendael Diplomatic Studies Programme/Clingendael Asia Studies, tel. +31.70.3746605 or email: ddavidse@clingendael.nl*

Hyperpresidentialisme in Afrika: staatsinrichting als belemmering voor democratisering

Het nieuws over Afrika werd recent beheerst door betwiste verkiezingen. Dit mechanisme, dat juist bedoeld is om de strijd om de macht te institutionaliseren en conflicten te beperken, leidt in Afrika vaak tot geweld: geweld bij de campagnes, geweld om tegenstanders te intimideren, geweld omdat de uitslag niet wordt erkend. In Zimbabwe en Kenia was de zittende president niet bereid de macht op te geven en werden de rechten van de oppositiepartijen ook na de verkiezingen op grove wijze geschonden.

Averechtse effecten van democratisering

In 1997 schreef ik in dit blad over de averechtse effecten van verkiezingen in Afrika.¹ In de context van een gebrekkige rechtsstaat, beperking van politieke en burgerrechten en een sterk *winner takes all*-systeem, leiden verkiezingen in Afrika vaak tot geweld en schending van rechten. Een bekende, voor Afrika aangepaste versie van Von Clausewitz' stelling is inmiddels: verkiezingen zijn de voortzetting van oorlog met andere middelen.

Ruim tien jaar later zijn deze averechtse effecten nog steeds actueel. Dit gegeven roept een oud debat op over de historische volgorde in de ontwikkeling van staten: een variant ervan wordt behandeld door Hellema's artikel 'Problematische ambities van vredesopbouw'.² Daarin stelt hij dat staatsvorming vóór democratisering moet plaatsvinden. Dat Hellema weinig vertrouwt op de mogelijkheden in falende staten staatsvorming van buitenaf af te dwingen, en vrede liever met diplomatieke middelen dan met missies voor vredesopbouw wil bereiken, valt goed te verdedigen.

Toch ontbreekt een belangrijk thema in dit debat, dat zowel de staatsvorming als de democratisering sterk beïnvloedt: de *staatsinrichting*. Hellema's terloopse opmerking dat staatsinrichting het domein van keuze van de bevolking ter plekke moet zijn,³ gaat aan een essentieel probleem voorbij. Westerse donoren menen via missies en beleid te kunnen intervensiëren in staatsvorming en democratisering, maar doordat zij daarbij het terrein van de staatsinrichting

negeren, treden er soms perverse effecten op van democratiseringsbeleid: Afrika mag nu zijn leiders *kies*zen, maar die kunnen dan regeren als *autocraten*. Wat leert de staatsinrichting ons over democratisering en staatsvorming in Afrika? En wat zijn de implicaties hiervan voor de rol van donoren in democratisering?

Democratisering en staatsvorming

Het debat over staatsvorming werd al gevoerd in de moderniseringsschool van de jaren '60 en '70. Samuel Huntingtons 'revisionistisch' pleidooi voor institutionalisering in plaats van democratisering, Robert Dahls stelling dat democratisering (uitbreiding van de politieke participatie) gemakkelijker is na politieke liberalisering (vrijheid om oppositie te voeren) – in nieuwe gedaante uitgedragen door Fareed Zakaria – het zijn allemaal lessen van de Europese geschiedenis. De lessen zijn wijs, maar niet zonder meer toepasbaar op de Afrikaanse realiteit. Zoals de auteurs van *Crisis and Sequences of Political Development* argumenteerden, is de unieke en zware opgave van de toen 'nieuwe' staten in Afrika en Azië dat de crises van politieke penetratie, politieke integratie, politieke legitimiteit, politieke participatie en sociaal-economische distributie, die zich in de Europese staatsvorming over een relatief lange periode en na elkaar voltrokken (in Duitsland en Italië, waar zij in een korte periode cumuleerden, ging het mis), in een korte tijd tegelijk tegemoet moesten worden getreden. Die gelijktijdigheid leidde tot *system overload* en Binder c.s. argumenteerde – wat tweeslachtig – dat het vestigen van controle en politieke integratie prioriteit moesten krijgen, maar niet ten koste moest gaan van participatie en pluralisme.⁴

De postkoloniale geschiedenis heeft echter geleerd dat Afrikaanse leiders kozen voor een sterk centraal gezag, en uiteindelijk in naam van nationale integratie en economische ontwikkeling wel degelijk de participatie en het pluralisme beperkten, via varianten van 'geleide democratie' of de eenpartijstaat. Dit model voor controle, staatsvorming van bovenaf, meestal gekoppeld aan een Afrikaans socialistisch model,

heeft noch tot economische ontwikkeling noch tot een sterke staat geleid. Het model leidde juist tot uitholling van de legitimiteit en het gezag van de staat. Het resultaat van deze strategieën is een zwakke staat, waarin de bevolking de overheid zoveel mogelijk negeert, of zelfs falende staten, waar het staatsmonopolie op geweld feitelijk is vervallen. Afrika's *eerste bevrijding* heeft gefaald in het vestigen van effectieve politieke instituties die legitimiteit genoten bij de bevolking, alsmede in het vraagstuk van economische ontwikkeling en verdeling. Afrika's *tweede bevrijding*, de democratiseringsgolf van de jaren '90, was een poging die legitimiteit te herstellen. Maar deze democratisering liep vast op de erfenis van het model van staatsvorming van boven af, dat berust op sterke concentratie van de macht.

Concentratie van macht

Bij de herrijzenis van het 'volgorde'-debat is, behalve de verwijzing naar de oude inspirerende literatuur, aandacht voor een kernsymptoom van de Afrikaanse ziekte vrijwel afwezig: een staatsvorm gekenmerkt door extreme concentratie van de macht, vooral zichtbaar in de figuur van een sterke president. Machtsconcentratie in één persoon heeft grote gevolgen, zowel voor de staatsvorming als voor de democratisering. En toch wordt de kwestie gedeels genegeerd bij de pogingen van westerse landen democratie te bevorderen.

Het beleid voor bevordering van democratie is sterk gericht op de *vorm* van democratie (concurrentie bij verkiezingen) en niet de *inhoud* van democratie (verantwoording, tolerantie en consensus). Het beleid is gericht op de opvolging van regeringen, maar niet op andere vormen van spreiding of verantwoording van de macht, ook in de periode tussen de verkiezingen. Daardoor is de perverse uitkomst van de 'democratisering' in Afrika nu dat het volk zijn *Big Men* mag kiezen: de president overvleugelt een zwak parlement en kan de rechterlijke macht, ombudsman of rekenkamer sterk beïnvloeden.⁵ De invoering van verkiezingen heeft nog niet voor vergroting van rekenschap en legitimiteit gezorgd.

De concentratie van de macht in de persoon van de president, die in naam van staatsvorming en ontwikkeling een systeem van persoonlijke macht en rijkdom vestigde, duurt voort. Het stelsel is in essentie neo-patrimoniaal; de scheiding tussen persoon en ambt is vervaagd. De leider gebruikt zijn positie om een netwerk van persoonlijke volgelingen te belonen

met goederen en diensten in ruil voor loyaliteit. De cultuur van politieke relaties is hiërarchisch en instrumenteel. Instituties zijn zwak en worden gebruikt om de persoonlijke macht te versterken.

Door het persoonlijke karakter van neo-patrimoniaal politiek is er in de literatuur een neiging politieke instituties te verwaarlozen. Maar aandacht voor de manier waarop Afrikaanse leiders instituties ontwerpen, gebruiken en ondermijnen, is essentieel voor inzicht in de problemen van staatsvorming en democratisering. Dat instituties relevant zijn, zelfs in autoritaire regimes, blijkt uit het gegeven dat de autocraat Mugabe de grondwet van Zimbabwe 18 keer veranderde om zijn machtspositie te versterken.

Hybride stelsels

De politieke instituties maken de persoonlijke macht van de president niet alleen mogelijk, maar versterken deze ook. Bijna alle Afrikaanse staten (met uitzondering van de monarchieën Lesotho en Swaziland) hebben een president met uitvoerende macht. Tegelijkertijd is het stelsel bijna overal een mengvorm van het presidentiële en het parlementaire stelsel, met variaties vooral tussen de voormalig Britse en Franse koloniën, en in het al of niet bestaan van een premier naast de president. Het parlementaire aspect zit in de binding tussen de uitvoerende en wetgevende macht: het kabinet moet in de meeste landen steunen op een meerderheid in het parlement.

De mengvorm zou in theorie voordelen kunnen brengen. Een presidentieel stelsel kent weliswaar grote uitvoerende macht toe aan de president, maar is tevens gebaseerd op het idee van scheiding der machten en het beginsel van *checks and balances*. Die laatste kenmerken zijn in Afrikaanse staten echter zwak of afwezig. Bij parlementaire stelsels die een geringe scheiding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht kennen, omdat de regering steunt op een parlementaire meerderheid, is er de mogelijkheid van machtsdeling via coalities (de uitvoerende macht is immers collectief), maar dit laatste kenmerk was in Afrikaanse staten tot voor kort grotendeels afwezig.

Het hybride karakter van Afrikaanse regimes maakt de toepassing van regimetypologieën complex en te technisch om hier volledig te behandelen. Op grond van het klassieke onderscheid tussen parlementaire, presidentiële en semi-presidentiële stelsels zijn onder de 30 Afrikaanse landen die ik onderzocht, drie systemen die parlementair genoemd kunnen worden, ondanks de aanwezigheid van een 'president',

omdat het staatshoofd/de regeringsleider de steun nodig heeft van het parlement (Botswana, Zuid-Afrika en Mauritius). Veertien landen hebben een staatshoofd dat tegelijk regeringsleider is, en kunnen presidentieel worden genoemd, omdat dit staatshoofd een eigen mandaat van de kiezer en een vaste regeertermijn heeft. Dertien landen kunnen onder het type semi-presidentieel stelsel worden gegroepeerd, omdat er naast de president een premier of eerste minister is die mede afhankelijk is van de steun van het parlement. In de laatste categorie overheersen de voormalig Franse koloniën, met uitzondering van Namibië, Tanzania en Oeganda, en sinds kort Kenia, alsmede, als het akkoord wordt uitgevoerd, Zimbabwe.⁶

Zwakke scheiding tussen regering en parlement

Omdat er zelfs in de presidentiële stelsels naast de president een kabinet is dat verantwoording schuldig is aan zowel de president als het parlement, kan men een vierde systeem onderscheiden, het president-parlementaire systeem.⁷ Door de mogelijkheid van een motie van wantrouwen tegen ministers is in dit stelsel ingebouwd dat het kabinet van de president steunt op een meerderheid in het parlement. In 21 van de 30 onderzochte landen, die in het klassieke systeem ofwel presidentieel of semi-presidentieel werden getypeerd, is dit het geval.

Deze constructie betekent afwezigheid van machtscheiding: het lot van een deel van de uitvoerende macht is immers verbonden aan de volksvertegenwoordiging. De meerderheid steunt de regering en de controlerende taak van het parlement valt toe aan de oppositie, een structurele minderheid. In de Franstalige landen is in dit stelsel nog een mate van 'dualisme' ingebouwd. Doordat ministers daar geen deel mogen uitmaken van het parlement, kunnen de leden van het parlement van de regeringspartij toch enige afstand tot het regeringsbeleid bewaren. In de Engelstalige landen wordt de fusie tussen regering en parlement bijna compleet door het gebruik ministers uit de leden van het parlement te benoemen, zoals in het Britse model. Ik noem dit stelsel 'fusie van ambten'. Dit betekent dat een deel van het parlement lid is van de regering en loyaliteit ten opzichte van de regering moet tonen, terwijl de onafhankelijke controlerende taak van het parlement moet worden uitgeoefend door de *back-benchers* van de regeringspartij of door oppositiepartijen.

Omdat in de Engelstalige landen een groot deel van de leden van het parlement in de regering zit,

komt de controlefunctie wel erg in gevaar. Een extreem voorbeeld is Namibië, waar 60% van de parlementariërs lid is van de regering. In Kenia was dit percentage (in 2005) 31%, in Botswana (in 2004) bijna 33%. ANP rapporteerde in juli 2005 dat de vele Keniaanse onderministers zich beklagden over het feit dat zij niets te doen hadden en in de krant over het regeringsbeleid moesten lezen. Dat zij als bewindspersonen niets deden, en niet in het parlement een controlefunctie uitoefenden, is tekenend voor het systeem. De praktijk leert overigens dat zelfs *back-benchers* niet graag al te kritisch zijn, omdat zij meedingen naar baantjes in de regering.

Mocht er, ondanks de parlementaire steun die in het stelsel is ingebouwd, toch een conflict ontstaan tussen regering en parlement, dan heeft de president in de meeste Afrikaanse landen de bevoegdheid het parlement te ontbinden. Het feit dat de termijn van het parlement voortijdig door de uitvoerende macht kan worden afgebroken, wijst ook op de gebrekkige scheiding van de twee machten. Dit is het geval in de meeste Franstalige landen en in bijna de helft van de Engelstalige landen. De bevoegdheid het parlement te ontbinden, versterkt de positie van de president bij conflicten.

Hyperpresidentialisme

Het zwakke punt van de klassieke regime-classificatie is niet alleen dat de mate van machtscheiding niet goed zichtbaar wordt, maar ook dat ze weinig inzicht geeft in de positie en macht van de president.⁸ De indeling suggereert dat in semi-presidentiële stelsels, waar naast de president sprake is van een premier met uitvoerende macht, de presidentiële macht geringer is; ook suggereert de term parlementair systeem dat er helemaal geen president is met uitvoerende macht (hoogstens een ceremonieel staatshoofd). Beide veronderstellingen blijken geheel onjuist.

De macht van presidenten kan worden vergeleken met behulp van een door Siaroff ontwikkeld schema. Daarin zijn criteria voor de macht van presidenten deels gebaseerd op formele grondwettelijke kenmerken, deels op andere bronnen van institutionele macht. De criteria zijn: 1 directe verkiezing door het volk – dit geeft immers een democratisch mandaat; 2 verkiezingen tegelijkertijd met die voor het parlement – dit verhoogt de kans op een meerderheid voor de president in het parlement; 3 bevoegdheid het parlement te ontbinden; 4 bevoegdheid een veto uit te spreken over wetgeving; 5 bevoegdheid decreten

uit te vaardigen; 6 bevoegdheid het kabinet voor te zitten, wat een grote invloed op de agenda impliceert; 7 bevoegdheid de regering te benoemen; 8 bevoegdheid mensen op belangrijke topfuncties te benoemen; en 9 controle over de buitenlandse politiek. De hoogste score voor presidentiële macht in dit systeem is 9.⁹

Belangrijke bron van presidentiële macht is gelijktijdige verkiezing van president en parlement

Bij toepassing van dit systeem blijkt dat, met uitzondering van Mauritius en Zuid-Afrika, de macht van de president in 30 onderzochte Afrikaanse landen zeer hoog is – tussen de 6 en 8, met een gemiddelde van bijna 7 (de helft scoort 7 of hoger) – vergeleken bij de scores die Siaroff rapporteerde voor alle democratische stelsels over de hele wereld. Ook blijkt, overeenkomstig Siaroffs bevindingen, dat het klassieke onderscheid naar regeringsvorm misleidend is: zo kan er in de parlementaire systemen een president zijn met veel macht, zoals in Botswana. In de semi-presidentiële stelsels blijkt de macht van presidenten het hoogst – een bevinding die op zijn minst contra-intuïtief genoemd kan worden. In presidentiële stelsels is de presidentiële macht iets lager, maar nog steeds hoog vergeleken bij landen over de hele wereld. Ongeacht de regeringsvorm kunnen we spreken van *hyperpresidentialisme* in Afrika. Wat zijn nu de belangrijkste bronnen van presidentiële macht?

Gelijktijdige verkiezing

Er is in Afrika een tendens naar aanwezigheid van één dominante regeringspartij, zowel in een meerderheidskiessysteem als in een systeem van evenredige vertegenwoordiging.¹⁰ Evenredige vertegenwoordiging blijkt in Afrika weliswaar tot een veelheid van partijen te leiden, maar niet tot een robuust meerpartijensysteem en tot spreiding van macht in coalities. Oppositiepartijen zijn zó gefragmenteerd, dat zij geen gevaar vormen voor de dominante regeringspartij. Er is, behalve de historische tendens van bevrijdingsbewegingen om zich tot dominante partijen te ontwikkelen, een ander mechanisme werkzaam, dat te maken heeft met de *timing* van verkiezingen.

Een belangrijke bron van presidentiële macht is de gelijktijdige verkiezing van president en parlement. In alle Engelstalige landen met een direct gekozen

president wordt de president weliswaar apart, maar wel gelijktijdig met het parlement gekozen. In Zimbabwe, dat tot voor kort niet-gelijktijdige verkiezingen kende, heeft de regering-Mugabe in 2007 via een amendement op de grondwet gelijktijdige verkiezingen ingevoerd.

Uit onderzoek naar de werking van presidentiële stelsels blijkt dat gelijktijdige verkiezingen voor president en parlement de kans verhogen dat de partij van de president ook in de volksvertegenwoordiging een meerderheid behaalt.¹¹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat, mede door de aanwezigheid van dominante partijen, in alle Engelstalige landen de partij van de president ook het parlement beheerst met een ruime meerderheid (alleen in Malawi en Zambia is de meerderheid slechts relatief, of verkregen door aanvulling met onafhankelijke leden van het parlement). Aldus wordt een potentiële bron van machtsverevenwicht in een presidentieel stelsel, nl. dat de volksvertegenwoordiging door een andere samenstelling een tegenwicht tegen de regering vormt, niet verwezenlijkt. Mede daardoor is in Engelstalige landen slechts bij uitzondering sprake van coalities in het presidentiële kabinet.

In de meeste Franstalige landen zijn de verkiezingen niet gelijktijdig, maar wordt het parlement halverwege de termijn van de president verkozen (*mid-term elections*). Dit kan, samen met het gegeven dat vaker evenredige vertegenwoordiging wordt gebruikt, deels verklaren waarom coalities en cohabitatie in die landen iets vaker voorkomen. Toch is er een tendens in de richting van gelijktijdige verkiezingen, vooral via het schuiven met termijnen voor parlement en president (vgl. Senegal en Togo). In enkele landen bepleit men nu gelijktijdige verkiezingen, met het argument dat dit systeem goedkoper is. Dat het stelsel in de regel ook leidt tot een meerderheid van de presidentiële partij in het parlement, wordt wijselijk verzweigd.

Benoemingen en controle over het beleid

In alle 30 landen, ook in landen met een premier, vormt de president de regering; waar er sprake is van een premier, wordt deze door de president benoemd, met als enige beperking – lang niet altijd, overigens – dat die premier moet komen uit de meerderheidspartij in het parlement. De premier heeft in enkele gevallen het recht ministers voor te dragen. Afrikaanse premiers zijn tot nog toe niet meer dan 'leader of government business in parliament'; de

president is de 'chief executive'. De premier moet aan de president verantwoording afleggen en kan door hem worden ontslagen. Daardoor is hij ondergeschikt aan de president. Van de Engelstalige landen scoren Namibië, Oeganda en Tanzania het hoogst voor presidentiële macht; Franstalige landen met een premier scoren zelfs hoger dan presidentiële stelsels. Alleen in Kenia en Zimbabwe is nu geprobeerd een echt semi-presidentieel stelsel in te voeren, doordat de premier alleen door het parlement kan worden ontslagen.

Bovendien bezitten Afrikaanse presidenten zonder uitzondering een zeer uitgebreide bevoegdheid tot benoemingen. De president mag meestal zonder beperking personen op belangrijke posten in de rechterlijke macht, in de top van de bureaucratie en het leger en instituties als de *auditor* benoemen. Dit is een belangrijk middel waarmee de president een systeem van beloning voor zijn volgelingen in stand houdt. In Zuid-Afrika is het systeem van 'deployment-redeployment' inmiddels een bekend middel voor de president om zijn macht en beleid te waarborgen.

Daarnaast heeft de president in vrijwel alle landen, ook met een premier, middelen om het beleid sterk te beïnvloeden: in zijn rol van voorzitter van het kabinet bezit de president een belangrijke agendamacht. Ook kan de president de wetgeving beïnvloeden via het vetorecht, dat in nagenoeg alle landen aanwezig is. Ten slotte kan de president in bijna alle landen een referendum uitschrijven, een beproefd middel om een onwillig parlement te omzeilen, zoals met succes heeft plaatsgevonden in de kwestie van een derde presidentiële termijn in Oeganda (2005). De kwestie van een derde termijn bleek in Malawi en Zambia overigens het voornaamste punt waarmee de oppositie tegen de macht van presidenten werd gemobiliseerd.

Staatsrechtelijke hervorming

Het hybride karakter van de meeste Afrikaanse stelsels pakt zo uit dat de nadelen van de zuiverder vormen van presidentialisme of parlementarisme overheersen, terwijl de potentiële voordelen van beide systemen niet worden verwezenlijkt. Het voordeel van een zuiver presidentieel systeem is dat door scheiding der machten er ook een systeem van machtsevenwicht kan ontstaan. Maar in Afrika domineert de president. In een parlementair stelsel met een zwakke scheiding zou het parlement in principe invloed moeten kunnen uitoefenen op de uitvoerende macht door de mogelijkheid ministers weg te sturen.

Voorts laat het systeem van een collectieve uitvoerende macht in principe meer machtsdeling toe. De typisch Afrikaanse hybride stelsels combineren het nadeel van weinig scheiding tussen de machten dat inherent is aan het parlementaire systeem, met het nadeel van gebrek aan machtsdeling in een presidentieel stelsel. Een beperkte vorm van machtsdeling in een presidentieel kabinet is in principe mogelijk binnen dat hybride stelsel, maar zij komt in de praktijk zelden voor.

De recente machtsdeling in Kenia vormt een belangrijk precedent voor de Engelstalige landen, dat in Zimbabwe lijkt te worden overgenomen. Er is nu voorzien in de positie van premier, die bovendien uit de oppositie komt. Deze cohabitatie is in Engelstalige landen tot nog toe niet voorgekomen (in Franstalige landen komt cohabitatie tussen partijen enkele keren voor, maar vaker is er sprake van een onafhankelijke premier). Deze premier kan alleen door het parlement worden ontslagen. Hierdoor wint hij aan onafhankelijkheid ten opzichte van de president.

Of het systeem een werkelijke spreiding en deling van de macht zal betekenen, is de vraag. Veel andere kenmerken van het stelsel met weinig machtenscheiding blijven bestaan: in Kenia en Zimbabwe wordt een groot deel van de parlementariërs in de regering gecoöpteerd. De president zit het kabinet voor, hij behoudt vetomacht en een uitgebreide benoemingsbevoegdheid. Presidents- en parlamentsverkiezingen zijn gelijktijdig, waardoor de kans groot blijft dat de partij van de president het parlement domineert.

In de meeste Afrikaanse landen is het parlement bijzonder zwak tegenover de regering.¹² Het recht een motie van wantrouwen in stemming te brengen, wordt zelden of nooit gebruikt; de rol in de wetgeving blijft beperkt tot goedkeuring van de voorstellen van regeringszijde; het ongedaan maken van een presidentieel veto vergt in de meeste gevallen een buitengewone meerderheid; terwijl pogingen tot *impeachment* van de president vrijwel ontbreken (één mislukte poging vond plaats in Malawi in 2005). Het contrast met Zuid-Amerika, waar veel presidenten hun termijn niet kunnen volmaken, is groot. Naast de zwakke bevoegdheden lijden de meeste Afrikaanse parlementen aan zwakke institutionele capaciteit, onder andere door gebrek aan budget en ondersteuning.

De verantwoordelijkheid van donoren

Democratisering in de context van sterke machtsconcentratie heeft ongewenste neveneffecten en soms

zelfs het perverse effect dat de verkozen president op dictatoriale wijze en buiten de grondwet om regeert. De politieke verantwoording blijft beperkt; het systeem van machtsconcentratie in één persoon blijft in stand. Zolang donorlanden interveniëren om democratie te bevorderen, is het van belang ook de institutionele context van meerpartijenverkiezingen in beschouwing te nemen, om ongewenste effecten te voorkomen. Bij democratisering zou meer aandacht moeten komen voor spreiding van macht en vergroting van machts-evenwicht.

De invoering van tussentijdse verkiezingen kan meer evenwicht creëren via een verschillende partij-politieke samenstelling van beide organen. Daarnaast kan het machts-evenwicht verbeterd worden door institutionele versterking van het parlement. In semi-presidentiële landen zou de premier meer tegenwicht kunnen vormen, als hij exclusief aan het parlement verantwoording verschuldigd is, en niet aan de president. In het kader van een president-parlementair stelsel zou in de Engelstalige landen meer aandacht kunnen komen voor sterkere machts-spreiding door de ambten te scheiden. Een limiet aan de omvang van het kabinet beperkt de mogelijkheden voor presidenten om volgelingen te coöpteren en doet een minder grote aanslag op de staatskas. Benoemingsmacht van de president zou beperkt kunnen worden en het veto-recht kan worden afgezwakt, zoals door de mogelijkheid het presidentiële veto met een gewone meerderheid ongedaan te maken. De mogelijkheid tot vorming van coalities en tot cohabitatie zou zowel in het kader van de parlementaire als de hybride stelsels met een president meer gestimuleerd kunnen worden.

Uiteraard is de staatsinrichting uiteindelijk een keuze die binnen de Afrikaanse landen zelf moet worden gemaakt. Maar donorlanden hebben door interventies ter bevordering van democratie binnen het huidige bestel bijgedragen aan een stelsel dat misschien een deel van de vorm, maar niet de substantie van democratie heeft gebracht. Het is nu aan de donorlanden om via hun aanzienlijke agendamacht de discussie over machts-spreiding en evenwicht aan te zwengelen.

Noten

- 1 Oda van Cranenburgh, 'Meerpartijenverkiezingen in Afrika: de averechtse effecten van politieke aanpassing', in: *Internationale Spectator*, april 1997, blz. 214-217.
- 2 Duco Hellema, 'Problematische ambities van vredesopbouw: naar een rehabilitatie van de staat', in: *Internationale Spectator*, december 2007, blz. 607-611.
- 3 *Ibid.*, blz. 611.
- 4 Zie Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven/Londen: Yale University Press, 1968; Rober Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven/Londen: Yale University Press, 1971; Fareed Zakaria, 'The Rise of Illiberal Democracy', in: *Foreign Affairs*, november/december 1997; Leonard Binder e.a., *Crises and Sequences of Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1971.
- 5 Oda van Cranenburgh, 'Power and Competition: The Institutional Context of African Multi-Party Competition', in: M. Salih (red.), *African Political Parties: Evolution, Institutionalization and Governance*, Londen: Pluto Press, 2001.
- 6 Oda van Cranenburgh, 'Big Men Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in Thirty African Countries', in: *Democratization*, december 2008.
- 7 Matthew Shugart & John Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- 8 *Ibid.*; en Alan Siaroff, 'Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction', in: *European Journal of Political Research*, jrg. 42, 2003, blz. 287-312.
- 9 Siaroff, *a.v. noot 8*.
- 10 Van Cranenburgh, *a.v. noot 5*.
- 11 Shugart & Carey, *a.v. noot 7*.
- 12 Zie Mohamed Salih (red.), *African Parliaments: Between Governance and Government*, Houndmills: Pallgrave Macmillan, 2005; en Lia Nijzink, Shaheen Mozaffar & Elisabete Azevedo, 'Can parliaments enhance the quality of democracy on the African continent?: an analysis of institutional capacity and public perceptions', *Centre for Social Science Research Working Paper Nr 160*, Cape Town: University of Cape Town, mei 2006.

Oda van Cranenburgh is universitair hoofddocent bij het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

Botsende wereldbeelden: Amerika en Europa

Alsof de Messias na tweeduizend jaar was teruggekeerd. Zo werd Barack Obama eind juli in Berlijn bij de *Siegessäule* ontvangen. Ruim tweehonderdduizend mensen stonden hem toe te juichen. Voor een nog slechts potentiële presidentskandidaat uit een ander land mag dit waarlijk uniek heten. Toen John F. Kennedy reeds als president zijn befaamde *one-liner* uitsprak, bedroeg zijn gehoor maar een fractie daarvan – op het plein voor het *Schöneberger Rathaus* was overigens ook niet zoveel plaats. Ook bij Ronald Reagans toespraak voor het *Brandenburger Tor* waren er aanmerkelijk minder mensen aanwezig, ofschoon deze plek door de Muur de meest sprekende symbolische betekenis had gekregen: zolang het *Brandenburger Tor* gesloten was, bleef het Duitse vraagstuk immers open.

In 1989 ging de poort open, en werd het Duitse vraagstuk inderdaad afgesloten, maar tegelijkertijd het Atlantische geopend: onze verhouding met Amerika. Zolang de sovjets in Oost-Europa heersten, was die verhouding nauwelijks een fundamenteel probleem; daarvoor liepen, ondanks alle regelmatige wrijving, de belangen te zeer parallel. Maar na 1989 ontstond gaandeweg een kloof tussen Europa en Amerika, die steeds moeilijker valt te negeren, en waarmee daardoor steeds heviger geworsteld wordt.

Juist daarom maakt het massale uitlopen van Berlijn voor Obama – in een Europees land waar men zich de afgelopen jaren nu net het minst iets aan Washington gelegen had liggen – duidelijk hoezeer Europa nog steeds zijn toekomstverwachtingen, zijn hoop op Amerika projecteert: uit Amerika moet het heil komen. Elk woord van Obama gold in Berlijn als goud. En ook al heeft hij concreet niet zoveel gezegd, dat deed aan die aanbidding eigenlijk weinig af. *Yes we can*. Dat hij ‘hoop’ belichaamt, was niet alleen voor zijn Amerikaanse aanhang, maar kennelijk ook voor zijn Europese voldoende – en essentieel.

Het valt niet te ontkennen dat Obama een inspirerende figuur is, zeker voor Nederlanders die als politici aan stijve Dorknopers gewend zijn. Een *yes we can* uit de mond van Bos of Balkenende zou zelfs als aanstellerig worden ervaren. Bij een Amerikaan wordt het niet alleen geslikt, maar zelfs geprezen. We blijken dan toch niet zo ongevoelig voor charismati-

sche figuren met een heilsboodschap als wij onszelf graag voorhouden.

Op zich zelf zijn Europeanen in dat opzicht natuurlijk wel wat sceptischer dan Amerikanen, op grond van historische ervaring. Wij zijn tenslotte al eens eerder door bezielde mooipraters misleid, die ook de hoop van hun land en volk leken te belichamen, wat dan vervolgens in chaos en verwoesting resulteerde. ‘Onze’ Europese dictatoren, van Danton en Robespierre tot Lenin, Hitler en Mussolini: hebben die als getalenteerde volksmenners onze behoefte aan verlossing niet al eens eerder misbruikt? Ik wil uiteraard op geen enkele wijze Obama aan welke massamoordenaar dan ook gelijk stellen, maar waar het om gaat: die ervaring heeft in Europa toch voor een mentaal voorbehoud gezorgd ten opzichte van al te glatte verhalen over een paradijs dat direct om de hoek zou liggen, als iedereen maar een beetje zijn best zou doen. Die scepsis zit sindsdien diep in onze culturele genen verankerd, zeker sinds de Tweede Wereldoorlog. De eerste generatie die nadien de volwassenheid bereikte, had genoeg van alle grootse en meeslepde ideeën, waarbij alleen voor de Europese eenwording als antwoord op de grootse en meeslepde zelfdestructie van de voorafgaande jaren een uitzondering werd gemaakt. In Amerika, waar men zulke destructieve ervaringen niet heeft opgedaan, ligt dat duidelijk anders.

Voor het soort verlossingsgedachte dat nu aan Obama gekoppeld wordt, moeten we in Europa in feite terug naar de arbeidersbeweging van vóór 1914. Ook toen stond, ongeacht alle ‘wetenschappelijkheid’ waarmee de marxistische theorievorming schermde teneinde aan de gepropageerde socialistische heilstaat een wetmatige onontkoombaarheid te verlenen, voor de aanhang van de socialisten vooral het *Prinzip Hoffnung* centraal: hoop op betere tijden moest de Verworpenen der Aarde mobiliseren. Op basis van hun morele gelijk moest de maatschappij, ja zou de wereld, opnieuw uitgevonden worden: een nieuw begin. Met de vele vuile handen die ook de sociaaldemocratie, eenmaal na 1918 in diverse Europese landen tot regeringsverantwoordelijkheid geroepen, onvermijdelijk moest maken, met de vele dilemma’s waarvoor zij daarbij kwam te staan, sleet dat idealis-

tische toekomstbeeld van een fundamenteel betere maatschappij gaandeweg, om ten slotte in de bureaucratie van de wordende welvaartsstaat te worden gesmoord.

In Amerika is het idee van hoop, van een fundamenteel nieuw begin, echter nog veel levendiger gebleven. Het land is er dan ook in zekere zin door ontstaan en daarmee mentaal daarop gebouwd. Dat blijkt ook nu weer, bij de in Amerika uitgebroken en dus met enige vertraging naar Europa overgeslagen Obama-manie. Misschien komt dat laatste omdat de Amerikanen er zelf zo zichtbaar in geloven – en zoiets werkt aanstekelijk. Na de inktzwarte jaren-Bush moet het land zichzelf nu in de ogen van veel Amerikanen opnieuw uitvinden. Zijn regime heeft hun vertrouwen beschaamd, hun idealen geperverteerd en hen zo van hun land beroofd – en hun daarmee een identiteitscrisis bezorgd. Dat alles moet ons in Europa in een bepaald opzicht bekend voorkomen – ook de Duitsers na Hitler en de Russen na Stalin worstelden met dat probleem: misleid en misbruikt. Maar tegelijk markeert deze vergelijking ook een immens verschil, en dat verschil is minstens even belangrijk. In Amerika hebben dit misbruik en deze misleiding de waarden waarin de Amerikanen geloven als zodanig niet aangetast. Die blijven in feite dezelfde, en dat geeft hun nu hoop bij die heruitvinding van hun land.

Dat lag in Europa na het nazisme en het stalinisme, toen Auschwitz en de Goelag opengingen, wezenlijk anders. Hier waren niet slechts idealen misbruikt, de idealen zelf bleken principieel niet te deugen, en niet van de ontarding ervan los te zien. Hier moesten miljoenen hun volledige wereldbeeld aanpassen, werd wat voorheen wit was voortaan zwart, en wat zwart was wit.

Waar in Duitsland na 1945 werkelijk een mentale *Stunde Null* nodig was, een leegvegen van de geest die meteen ook alle traditionele helden uit de nationale geschiedenis van hun voetstuk deed tuimelen, geldt dat voor Amerika na Bush natuurlijk op geen enkele wijze. Luther, Frederik de Grote, Bismarck: door Hitler moesten zij onvermijdelijk in een nieuw daglicht komen te staan, en de Duitse historiografie worstelt nog steeds met de vraag waar het precies is misgegaan. Geen sprake van dat in Amerika thans hetzelfde speelt. Bush doet in het geval van George Washington of Abraham Lincoln aan hun status van staatsheilige niets af: beiden zijn door wangedrag van hun latere opvolgers op geen enkele wijze besmet, integendeel – zij winnen slechts aan statuur.

Ook dat maakt de toejuicing van Obama juist in Berlijn zo interessant: zo schuldeloos hoopvol zouden de Duitsers ten opzichte van hun eigen politici vermoedelijk nooit durven zijn.

Blijvend beeld van land van de hoop

Amerika is het land van de hoop, niet alleen in Amerika zelf: dat beeld van Amerika als land van de hoop zit eveneens diep in de Europese ziel verankerd, dat bleek nu in Berlijn. Ook de meest scherpe kritiek op Bush heeft in feite niets aan een onderliggend positief Amerikaanse beeld afgedaan. Misschien is die kritiek daarom juist zo scherp, uit teleurstelling: Amerika voldeed de afgelopen jaren niet aan onze verwachtingen – met Obama *alles sal regkom*. Op Rusland of China is die hoop niet gevestigd, en ofschoon het Amerikaanse optreden in Irak nog beschaafd is vergeleken bij het Russische in Tsjetsjenië, verklaart dat de afwezigheid van scherpe kritiek aan het adres van Poetin. Van het Kremlin verwachten we niets, we weten dat het niet deugt, dus stelt het ons ook nauwelijks teleur.

Wat uit Amerika komt, geldt daarentegen bij voorbaat als modern, als toekomstgericht – en sinds de grote paradigmawisseling van de Verlichting, die van ouderwets een scheldwoord maakte, geldt 'nieuw' per definitie als positief. De term 'Nieuwe Wereld' drukt het reeds uit: daar lag de toekomst, dat was het continent van de hoop – voor de vele landverhuizers die in het kielzog van de eerste kolonisten het oude Europese continent ontvluchtten letterlijk. Daar, aan de overzijde van de oceaan, zou een eerlijker, zuiverder samenleving ontstaan, waar rang, stand of afkomst niet telde, een meritocratie, waar ieders uiteindelijke positie op eigen inzet en verdiensten, en niet op de juiste connecties of de langste stamboom, was gebaseerd.

De Nieuwe Wereld contrasteerde niet in de laatste plaats met de Oude omdat het gekonkel van de kabinetspolitiek der koningen, plus het bijbehorende byzantinisme der onderdanen, aan deze democratische, egalitaire samenleving vreemd zou zijn (dat daaraan nog tot ver in de negentiende eeuw in de vorm van de slavernij een vlekje zat, werd gemakshalve vergeten). Hier, in de Nieuwe Wereld, was men vrij van corruptie en dwingelandij.

De Staat: afschaffen of overnemen?

Daarmee zijn wij bij een belangrijk verschil tussen Europa en Amerika aangeland: de uitgesproken

Amerikaanse vijandigheid jegens de Staat. De Verenigde Staten zijn in zekere zin als anti-staat ontstaan, uit verzet tegen de Britten, een verzet dat ideologisch echter al snel verder ging dan verzet tegen de Britse kroon. De overheid zelf heette het probleem. Daarin onderscheidt Amerika zich wezenlijk van Europa, waar de natie niet is ontstaan door zich tegen de staat te keren, maar in feite door de staat is gecreëerd. Nergens in Europa heeft de weerzin tegen vorstelijke willekeur, waarmee we toch echt niet minder te stellen hebben gehad, geleid tot een fundamentele afkeer van staat en overheid als zodanig. In Europa was de instinctieve democratische reactie op die willekeur: we nemen de staat zelf over; in Amerika: we schaffen de staat af.

In Amerika zit dat anarchisme zeker in de geografisch verder van Europa verwijderde, later 'veroverde' regionen, diep geworteld. Daar, in het Wilde Westen, was géén orde, en werd de orde ook niet door vorsten van bovenaf gecreëerd. Daar moest elke man zelf voor zijn bezit en veiligheid opkomen, met het geweer in de hand. De delegatie van die taak ging niet verder dan een zelfgekozen sheriff – nog steeds een Amerikaanse specialiteit. Er was geen hoge overheid om op te bouwen en om een geweldsmonopolie aan toe te vertrouwen, zoals die er in Europa al wel was, toen boer of burger zich tegen zijn vorstelijke knechting verhiel.

Dat het particuliere wapenbezit als grondrecht voor de Amerikanen zo zwaar telt en een voor politici niet te nemen horde in hun streven naar minder gruwelijke geweldstatistiek vormt, komt hiervandaan. Juist bij de Republikeinen is in Amerika het wantrouwen jegens de staat als garant voor ieders vrijheid en veiligheid van nature groot. De staat verdrukt, de wet is logen – die fameuze versregel uit de socialistische Internationale wordt in Amerika in feite vooral door socialistenhaters omarmd: Washington DC als verkapte samenzwering tegen de vrije Amerikaan.

Ook Bush junior kwam op basis van dat sentiment in het Witte Huis terecht, al heeft, met het terrorisme als voorwendsel, niemand de macht van de staat zo uitgebreid als juist hij. Met 11 september op het netvlies durfde de Amerikaanse pers, uit angst om voor onvaderlandslievend te worden versleten, zijn keizerlijke presidentschap jarenlang nauwelijks te bekritisseren. Inmiddels is de onmin over zijn absolutistische regeermethode ook bij de Republikeinen wijdverbreid – McCain dankte er, als relatieve buitenstaander, zijn nominatie aan. McCain kon door zijn eigenzinnig-

heid en zijn vroege verzet tegen enkele buitensporigheden van Bush als interne anti-Bush-kandidaat gelden, zoals Obama de externe geworden was.

Christelijk Amerika versus goddeloos Europa

Misschien nog meer dan voor Amerika zelf is Obama voor Europa de anti-Bush. Bush is in zijn acht jaar in de Oude Wereld symbool geworden voor het lelijke Amerika, voor een Amerika dat er naast het land van de hoop en de moderniteit altijd óók is geweest, een Amerika dat wij in Europa echter liever niet wilden zien, verliefd als wij waren op het kosmopolitische New York. Maar evenmin als Shanghai China is, of Sint Petersburg Rusland, is New York Amerika – en het is evenmin Europa.

Die fixatie op New York is in zekere zin juist door 9/11 versterkt, en misschien voelden wij ons daardoor door Bush wel extra bedrogen, omdat hij die sympathie voor zijn eigen agenda heeft misbruikt – een agenda van het lelijke Amerika, het provinciale, in zich zelf gekeerde, platte en bekrompene, het Amerika van de *National Rifle Association*, doodstraf, homofobie, seksuele benepenheid en schijnheiligheid van het christelijk fundamentalisme. Dat Amerika had zich politiek steeds nadrukkelijker gemanifesteerd en uiteindelijk met televisiedominees van de *Moral Majority* en haar *reborn christians* de Republikeinse partij – ooit de partij van Lincoln! – nagenoeg overgenomen.

God speelt daardoor inmiddels een zeer vooraanstaande rol in de Amerikaanse politiek – dat was een halve eeuw geleden in die intensiteit nog ondenkbaar. God is in Amerika politiek geworden op een manier die wij in Europa niet kennen, en dat geldt voor de linkerzijde niet minder dan voor rechts. Het is in zekere zin daar zelfs met Jimmy Carter begonnen. Als atheïst ben je in Amerika inmiddels politiek kansloos. Van de drie serieuze presidentskandidaten die begin vorig jaar overbleven, heeft juist Obama het meeste van een dominee weg, veel meer dan Hillary Clinton of John McCain. Misschien had hij mede daarom ook zoveel met zijn eigen gewezen dominee te stellen.

In Europa is het daarentegen ook ondenkbaar dat christen-democraten zo nog zouden opereren, dat een Angela Merkel voortdurend het eigen geloof als argument in de electorale strijd zou werpen. Daarmee hebben we een volgende belangrijke mentale kloof tussen Amerika en Europa te pakken: waar Amerika steeds vromer wordt, is Europa in hoge mate feitelijk

ontkerkelijk, en zeker in politiek opzicht seculier. Dat valt niet los te zien van de grotere scepsis die in algemene zin Europa eigen is. Een dergelijke directe relatie tussen geloof en politiek, die zich in de opvatting van Amerika als *God's Own Country* vertaalt, was natuurlijk ook het negentiende-eeuwse nationalisme ten onzent niet vreemd; zo sprak het toen voor de Fransen vanzelf dat God Frans sprak. Maar na de catastrofe van '14-'18 zijn we daarin toch aanmerkelijk terughoudender geworden.

In Amerika is dat echter niet gebeurd. Daar valt misschien zelfs een tegenovergestelde tendens te ontwaren. Naarmate Amerika oppermachtiger werd, begon het in zichzelf steeds meer het werktuig van de Voorzienigheid te ontwaren. Het idee van een *Manifest Destiny* zit echter al veel langer diep in de geest van het land geworteld – het idee dat voor Amerika in deze wereld een bijzondere taak is weggelegd, op grond waarvan het internationaal meer dan andere landen zou mogen. Komisch symptoom daarvan vormde het voorstel dat Roosevelt kort voor de Duitse nederlaag voor een naoorlogse orde aan Churchill en Stalin deed: algemene ontwapening door alle landen teneinde een nieuwe wereldbrand te voorkomen, behoudens één land, dat dan voortaan als 'neutrale' scheidsrechter en politieman zou fungeren. Men mag raden welk.

Natie en staatsvorm

Amerika heeft in eigen ogen een universele boodschap voor de mensheid, in naam van God. Dat zelfbeeld heeft het, God daargelaten, enigszins gemeen met Frankrijk, dat sedert 1789 op basis van de Verlichting soortgelijke pretenties koesterde – vandaar dat het tussen beide landen weleens botst. Maar er bestaan ook twee belangrijke verschillen. Ten eerste wordt in de praktijk die Franse pretentie door de aanzienlijk geringere macht van Parijs beperkt: Frankrijk is geen supermogendheid als Amerika. En ten tweede vallen ideologie en land in het Franse geval veel minder direct samen – Frankrijk is veel ouder dan de Revolutie, bestaat al duizend jaar en heeft in die duizend jaar alle mogelijke staatsvormen gekend, en zich dus ook meer of minder met allerlei ideologieën geïdentificeerd – royalisme, republikenisme, jacobinisme, bonapartisme, liberalisme, socialisme, fascisme, gaullisme en wat niet al – en het allemaal overleefd.

In het geval van Amerika vallen natie en staatsvorm daarentegen vrijwel samen: gesticht als heilstaat van de Verlichting, heeft de grondwet er de status van een

goddelijk sacrament. Bij elke discussie is van belang wat de *Founding Fathers* indertijd wilden – dat lijkt soms doorslaggevend dan wat men nu zou moeten willen. Ook bij ons wordt natuurlijk wel eens met Thorbecke geschermd, maar niet op die allesbepalende manier. En waar de kwalificatie *unamerican behavior* een van de gevaarlijkste verwijten is die een Amerikaans politicus kunnen treffen, gebruiken wij – de aanhang van Verdonk misschien uitgezonderd – de term 'onnederlands' toch vaak in waarderende zin: onnederlands gul, onnederlands groots. Ook in Frankrijk was er, bij alle scherpe politieke tegenstellingen tussen gaullisten en communisten, niemand die de 'Fransheid' van de ander in twijfel zou durven trekken. In Amerika ligt, door de historisch verklaarbare nauwe relatie tussen land, natie, staatsvorm en dus ideologie, het idee van landverraad op grond van afwijkende binnenlands-politieke opvattingen sneller op de loer. Een goede Amerikaan is een 'Amerikaanse' Amerikaan.

Daar komt nog iets belangrijks bij: Amerika is een immigratieland. Dat zijn veel Europese landen weliswaar inmiddels eveneens, maar bij ons wordt dat nog niet in ons zelfbeeld verdisconteerd. Bij Amerikanen wel. Ook bij hen die al vele generaties in Amerika wonen, is dat immigrantenbesef nog aanwezig. Iedereen weet precies het jaar wanneer 'hij' gekomen is, ook als het z'n betbetbetovergrootouders betreft. Dat maakt – en dat is onder meer voor de inburgeringsproblematiek essentieel, waarbij Amerika ons soms als lichtend voorbeeld wordt voorgehouden – hun houding ten opzichte van nieuwkomers wezenlijk anders dan die van Europeanen. Want wat betekent hier dan 'Eigen volk eerst?' *Iedereen* is in Amerika ooit nieuw gekomen, om zich met het eerdere 'eigen volk' te vermengen – van de echte autochtonen, de indianen, uiteraard afgezien, maar die zijn dan ook aan door Europeanen meegebrachte ziekten gecrepeerd, zo niet kortweg uitgemoord, en ten slotte in reservaten weggestopt.

Ook dat verschil tussen Amerika en Europa heeft consequenties. Meestal wordt voor de moeizamer inburgering van nieuwkomers bij ons als verklaring gegeven dat Europa een ander soort migranten heeft gekregen, maar misschien is de aard van het ontvangende land nog wel meer relevant. Belangrijk verschil: in Amerika telt geboortegrond minder. Men verhuist er veel gemakkelijker en over duizenden kilometers – ook omdat de culturele verschillen een stuk geringer zijn. De steden zijn veel meer uitwisselbaar dan bij

ons. Zeden, kleding, architectuur, gewoonten, regels verschillen tussen Florida en Californië minder dan tussen de Noordkaap en Gibraltar.

De grote culturele diversiteit die Amerika natuurlijk ook kent, hangt nauwelijks van de locatie af – dat betekent: overal kun je veel gemakkelijker hetzelfde van je eigen gading vinden, dank zij de gettovorming op plaatselijk niveau: voor verstokte Chinezen is er altijd wel een *Chinatown*. De Amerikaan kan zich daardoor overal in Amerika veel gemakkelijker thuis voelen dan een Europeaan in Europa; het Amerikaanse natiebeseft is minder plaatsgebonden.

Dit heeft belangrijke consequenties: door het veel zwakkere *Heimat*-beseft en een sterker migrantenbeseft heeft men aldaar een bewuster natiebeseft. Amerikaan zijn wordt meer als een *keuze* ervaren: de meeste Amerikanen – of hun voorouders – hebben eens besloten om Amerikaan te worden; wij zijn alleen maar Nederlander of Duitser omdat we hier toevallig wonen en Nederlandse of Duitse voorouders hebben. Dat zien we niet als een keuze, en dus het resultaat ook minder als verdienste: we zijn het gewoon, zonder er voortdurend bij stil te staan. De Amerikaan staat er daarentegen wél voortdurend bij stil. Elke ochtend doen miljoenen Amerikaanse kinderen dat zelfs letterlijk. Dan worden zij op school daaraan herinnerd met dat fameuze trouw zweren aan de vlag. Gezien de diversiteit qua herkomst en achtergrond is dit soort rituelen noodzakelijk om een gevoel van nationale verbondenheid te scheppen en in stand te houden: als Nederlander word je *geboren*, tot Amerikaan word je *gemaakt*.

Waar al die immigranten en hun voorouders bewust Amerikaan wilden worden, terwijl het Nederlanderschap ons gewoon overkomen is, heeft dat, in combinatie met het ideologische concept van Amerika als heilstaat met een *manifest destiny*, enorme consequenties voor de omgang met de buitenwereld. Wie zelf bewust voor het Amerikaanse ideaal gekozen heeft, en verkeert te midden van velen die dat ook hebben gedaan, kan zich minder gemakkelijk voorstellen dat anderen misschien wat minder van Amerika en zijn heilsboodschap zijn gecharmeerd. Amerika staat voor hen voor het Goede – en dus belichamen degenen die met Amerika botsen sneller het absoluut Boze: de 'As van het Kwaad' van Bush, het *Empire of Evil* van Reagan. Het ééndimensionale zwart-witdenken zit vanwege het ideologische gehalte van het Amerikaanse natiebeseft in de Amerikaanse politiek ingebakken.

Consequenties van zwart-witdenken

Een en ander leidt tot een versimpeld wereldbeeld, waarin voor nuances en voor andere tegenstellingen dan die tussen Amerika en zijn duivelse vijanden geen plaats kan zijn; dit leidt in de ingewikkelde werkelijkheid tot brokken. Want de Duivel verandert vaak van stek, en dan blijken pogingen de Duivel met Beëlzebub uit te drijven vooral de problemen van morgen te creëren. In de islamitische wereld strijden de Amerikanen zodoende tegen veel zelfgeschapen Monsters van Frankenstein. Tot 1989 werd elke stap in Teheran beoordeeld op de vraag of die Moskou ten goede kwam – sindsdien is het omgekeerd. De speelfilm *Charlie's War*, over de Amerikaanse rol bij de smadelijke aftocht van de Russen uit Afghanistan, illustreerde het opnieuw: Bin Laden is in hoge mate een creatuur van Washington, toen dat nog overal ter wereld communistische in plaats van terroristische spoken zag. De *mujaheddin* werden daarom zwaar bewapend, want die fundamentalisten onderscheiden zich door ware doodsvrachting en vechten tenminste een beetje fanatiek. Wel, dat weten ze sinds 2001 rond *Ground Zero* ook.

Veel slechter dan andere landen kan Amerika, op grond van dat zelfbeeld, onderscheid maken tussen beginsel en belang. Dat is een volgend kenmerkend verschil met Europa: de eeuwenlange aanvaringen tussen de grote Europese landen, die ter handhaving van het machts-evenwicht telkens in wisselende coalities opereerden, hebben hen het eigen morele gelijk leren relativeren. Ook de tegenstrever heeft legitieme belangen, en ook al is hij tegenstrever, daarmee belichaamt hij nog niet direct het absolute kwaad. Alleen bij de noodzakelijke massamobilisatie tijdens de Eerste Wereldoorlog, en bij de onvermijdelijk heel sterk ideologische confrontatie van de Tweede, lag dat anders. Sindsdien is het standpunt waarmee Europa zich in de internationale arena van Amerika onderscheidt, meestal een: het Iraanse regime moge barbaars zijn, maar ook barbaren hebben soms heel redelijke argumenten. Zij die ons sympathieker zijn omdat zij meer op ons lijken, hebben daarmee nog niet automatisch ook inhoudelijk gelijk.

Die Amerikaanse verblindingschaadte aller-eerst Amerika zelf. *Why do they hate us?* Waar Bush Amerika als Gods eigen land zag en zijn politiek dus als Gods eigen politiek, waarmee Amerika, als belichaming van de hoop van de mensheid, met het uitdragen van zijn beginselen niet alleen zichzelf, maar in zekere zin het belang van de hele mensheid

diende, daar ziet zeker de islamitische buitenwacht wel degelijk het Amerikaanse belang als dominant. Beginsel en belang vallen in haar ogen niet samen, en het Amerikaanse beginsel dient hier slechts als façade om het Amerikaanse belang te verhullen, wat uit een voortdurend meten met twee maten blijkt: het beginsel van vrije verkiezingen is voor Washington mooi, maar als die dan in Palestina in een ongewenste uitkomst resulteren, die met de eigen belangen botst, dan wordt het mooie beginsel plotseling vergeten. De Amerikanen zijn daar nog steeds blind voor: *why do they hate us?*

Juist daarom. Het is met de *Pax Americana* net als met de *Pax Romana* van tweeduizend jaar her: veilig en voordelig voor wie binnen de muren woont, maar wie erbuiten leeft, voelt de knoet in zijn nek. Obama is, gezien zijn deels uitheemse achtergrond, misschien het beste van alle toonaangevende Amerikaanse politici in staat dat te begrijpen, doordat hij vermoedelijk beter dan alle anderen in staat is van buiten tegen Amerika aan te kijken. Maar dat garandeert niet dat hij van dat inzicht ook onbevangen gebruik kan maken, want hij heeft voor zijn politieke overleven in Washington te maken met een nu eenmaal met een Amerikaanse blik op de wereld behept electoraat.

Dat Amerikaanse zwart-witdenken wordt versterkt doordat Amerika nooit met een bezetting door vreemden is geconfronteerd. Dat laatste heeft direct een volgende consequentie, waardoor Amerika iets ontbeert dat Europa in hoge mate bezit: een gevoel voor tragiek. Nooit zijn de Amerikanen, zoals de Duitsers, in hun eigen land als individuen voor de vraag komen te staan: hoe verhoud ik mij tot een gewelddadige dictatuur? Hoe ver ga ik, uit zelfbehoud, mee in de collaboratie met een vreemde overheerser, zoals de Fransen tijdens Vichy? Wat kan ik in mijn eentje uitrichten tegen een oppermachtig systeem? Meedoen, wegstijgen, afremmen, mij verzetten? Goed en Kwaad zijn daardoor, als het op concreet handelen aankomt, minder duidelijk te onderscheiden tegenpolen dan van een veilige afstand lijkt. En de Europeanen weten dat.

De meeste Amerikanen kunnen zich daarentegen nauwelijks voorstellen wat dat is, een dictatuur. Denk aan dat idiote boek van Daniel Goldhagen over de Holocaust indertijd: waarom zijn de Duitsers niet tegen Hitler de straat opgegaan toen de treinen naar het oosten begonnen te rijden? Ja, waarom niet? Omdat Hitler geen Bush was waartegen je eventjes kan protesteren, ja, omdat zelfs Bush nog lang geen Hitler is.

Het besef dat je, buiten jezelf om, als gevolg van krachten waarop je geen enkele greep hebt, aan de foute kant van de geschiedenis kunt belanden en daarbij machteloos moet toezien – dat besef van tragiek is het eeuwig optimistische Amerika met zijn oppervlakkige *can do*-mentaliteit ten enen male vreemd.

Vershil in percepties

Dit gebrek aan oorlogservaring op eigen bodem verklaart ook de Amerikaanse hysterie na 9/11, en het verschil in perceptie daarvan markeert een volgende transatlantische kloof. De Amerikanen, niets gewend, beschouwen het terrorisme sindsdien als een existentieel gevaar. Voor de Europeanen, met IRA en ETA aan iets meer gewend, ligt dat anders. Als zeven jaar terug niet in New York, maar in Parijs of in Londen twee torens omver waren gehaald, zou de regering daar vermoedelijk iets minder in paniek zijn geraakt. Voor de Amerikanen betekenen de aanslagen echter een waterscheiding: Amerika voelde zich niet langer meer veilig. Anders dan Europa heeft Amerika niet met kwetsbaarheid leren leven, en nog steeds staat onkwetsbaarheid politiek hoog genoteerd. Dat bleek al bij de Cuba-crisis – terwijl de Europeanen allang aan op hen gerichte raketten gewend waren, was dat voor de Amerikanen nieuw. Sindsdien worden we met de gevolgen van die Amerikaanse onkwetsbaarheidsobsessie geconfronteerd: denk aan het raketschild in Oost-Europa, dat nu de spanning met de Russen doet oplopen, of aan de neurose rond het Iraanse atoomgevaar.

Ook het recht op preventieve oorlog dat Amerika met Bush geclaimd heeft, teneinde een potentiële bedreiging van de eigen overmacht in de toekomst nu al de kop in te kunnen drukken, hoort in dit rijtje thuis. Uiteraard heten in Washingtons ogen alle preventieve oorlogen puur defensief, zoals ook de oude Romeinen er in hun propaganda steeds in slaagden hun expansie als zelfverdediging voor te stellen. Maar uiteindelijk stonden de stadsmuren van Rome wel aan de Rijn.

Vandaar dat die argumentatie door de zich door Amerikaanse suprematie bedreigd voelende concurrentie – de Russen, Chinezen, Indiërs, Iraniërs en Arabieren – niet wordt geloofd. Welk recht zou bovendien één land hebben de andere de wet voor te schrijven? De Europese benadering is, sinds in Europa zelf elke poging tot overheersing door een van de grote landen op een catastrofe is uitgelopen, niet een streven naar onkwetsbaarheid, maar een streven naar onderlinge vervlechting. Ook hierin manifesteert zich een uiteengroeien van Amerika en Europa, als het

om hun kijk op de wereld gaat. Niet zozeer omdat de Europeanen van Venus komen en de Amerikanen van Mars, zoals de neoconservatieve ideoloog Robert Kagan nog meende, alswel omdat de Europeanen Mars maar met moeite hebben overleefd.

Dit uiteengroeien begon al na 1989, toen het Russische gevaar, met het uiteenvallen van de Sovjetunie, van aard veranderde. Dat uiteengroeien is door Clinton verbloed, door Bush versterkt – het optreden van politici is nooit zonder gevolgen, al zijn de marges klein, en worden die door grotere structurele ontwikkelingen bepaald. In dat opzicht zijn drie lange-termijntendensen van belang, waarop Europa weinig invloed kan uitoefenen, en die de afstand gaandeweg vergroten. Ten *eerste* de opkomst van India en China, die Amerika tot een heroriëntatie van de Atlantische naar de Stille Oceaan dwingt. Ten *tweede* de gestage verschuiving van het demografisch zwaartepunt binnen Amerika in westelijke richting: lagen een eeuw geleden vrijwel alle miljoenensteden in het oosten, nu raakt de bevolking evenwichtiger verspreid. Ten *derde* de afnemende migratie vanuit Europa ten gunste van Latino's en Aziaten, die de mentale binding met het 'moedercontinent' vermindert. Steeds minder Amerikanen hebben Europese ouders of grootouders. Kortom, het belang van Europa voor Amerika is afgenomen, terwijl omgekeerd vanwege directe nabuurschap en mogelijke migra-

tiestromen Rusland en het Midden-Oosten voor Europa relatief belangrijker (gebleven) zijn; noch de Boeg, noch de Bosporus bezit nu eenmaal de voor bootvluchtelingen afschrikwekkende dimensies van de Atlantische Oceaan.

Hoezeer personen er ook toe doen, ook een president Obama zal, ondanks alle *yes we can*-inspiratie, die gegroeide en vermoedelijk ook in de toekomst nog verder groeiende belangen- en perceptiekloof niet geheel kunnen overbruggen. Mogelijk stelt zijn verkiezing Europa zelfs voor ingewikkelder dilemma's dan Bush. Obama kan het, juist omdat hij redelijker is, ons nog wel eens lastiger maken: nee-zeggen is in zijn geval moeilijker. Al in Berlijn heeft hij laten weten dat ten aanzien van Afghanistan meer van de Europeanen wordt verwacht – en zeker van de Duitse politici, die daarvan, met een schuin oog op hun electoraat, weinig willen weten. Duitsland wordt nu eenmaal niet op de Hindoekoesj verdedigd, zoals *Die Linke*-voorman Oskar Lafontaine de mening van de Duitse kiezersmeerderheid verwoordde. En bij alle behoefte aan heling van de band met Amerika, die juist in Duitsland zo manifest werd, zit die afkeer van buitenlandse avonturen in Duitsland te diep. Het is daarmee, juist gezien de hooggespannen verwachtingen, onvermijdelijk dat velen in Europa nog door Obama teleurgesteld zullen worden.

Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

Respons Wim Roffel

Ossetische vluchtelingen

N.a.v. Daan van der Schriek, 'Georgië en zijn regio's: vrede voor grondgebied', in: *Internationale Spectator*, november 2008, blz. 615-619.

Het artikel over Georgië is zeer informatief, maar het bevatte één zeer storende lacune: het ziet een grote groep vluchtelingen over het hoofd. Vóór 1991 bevatte Georgië ongeveer 150.000 Ossetiërs. Zo'n

100.000 daarvan woonden buiten het autonome gebied Zuid-Ossetië. In het conflict in 1991 zijn zo'n 55.000 van hen verdreven. De meesten van hen verblijven nu in Noord-Ossetië. Georgië maakt een terugkeer van hen *de facto* onmogelijk door te eisen dat de Ossetiërs naar de rechtbank moeten stappen om hun bezittingen terug te krijgen. In de praktijk is dit een bureaucratisch moeras, dat nooit

tot daadwerkelijke teruggave leidt.

Het lijkt mij dat er aan deze groep ook aandacht moet worden besteed bij het oplossen c.q. afwikkelen van het conflict.

Wim Roffel houdt zich o.a. bezig met etnische vraagstukken.

Elites als vaderlandloze gezellen

Naar aanleiding van:

Krijn van Beek & Marcel Ham (red.):

Gaat de elite ons redden? – De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving.

Amsterdam: Van Genneep, 2007; Jaarboek TSS, Tijdschrift voor sociale vraagstukken; 286 blz.; 22,50 euro; ISBN: 978-90-5515-879-9/NUR 756

Wilco Dekker & Ben van Raaij:

De elite – De Volkskrant-top 200 van invloedrijkste Nederlanders.

Amsterdam: De Volkskrant en Meulenhoff, tweede herziene druk, 2008; 304 blz.; 12,50 euro; ISBN: 978-90-290-8205-1/NUR 740

Meindert Fennema & Eelke Heemskerk:

Nieuwe netwerken – De elite en de ondergang van de NV Nederland.

Amsterdam: Bert Bakker, oktober 2007; 164 blz.; 17,95 euro; ISBN: 978-90-3513-183-5

David Rothkopf:

De Superklasse – Het onzichtbare netwerk van een wereldwijde machtselite.

Amsterdam: uitgeverij Balans, 2008; 474 blz.; 24,95 euro; ISBN: 978-90-5018-836-4/NUR 740

'Spreiding van macht, kennis en inkomen' was een veel verkondigde slogan aan de linkerkant van het politieke centrum in Nederland eind jaren '60. De term 'elite' was in die kringen taboe, want deze was immers in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het was dan ook niet verwonderlijk dat de rede die de voorzitter van het Nederlands Katholiek Vakverbond, P. Mertens, in 1968 in Sneek hield, veel opschudding veroorzaakte. Mertens stelde namelijk dat de gehele economie in Nederland in handen was van rond tweehonderd personen. Wetenschappelijk onderzoek dat hierop volgde, mondde onder meer uit in *Graven*

naar macht: Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie (H.M. Helmers e.a., 1975), dat aantoonde dat de stelling van Mertens niet uit de lucht gegrepen was.

Het ging bij dit onderzoek eigenlijk niet zozeer om personen, maar meer om de functies die ze bekleedden en het 'lijnspeel' daartussen. De voornaamste kritiek hierop was dan ook dat op deze manier wellicht 'potentiële' macht in kaart wordt gebracht, maar dat zo niet kan worden aangetoond dat deze in feitelijke (en succesvolle) machtsuitoefening wordt omgezet. Hoe dan ook, de Stichting Macht & Elite voelde zich tussen 1977 en 1980 geroepen de genealogie van adellijke geslachten en topfunctionarissen in het bedrijfsleven te onderzoeken teneinde actiemethoden te ontwikkelen om die elite in diskrediet te brengen en haar werk effectief te hinderen.

Het is overigens zaak twee betekenissen van 'elite' duidelijk te onderscheiden. In de eerste plaats kan 'elite' een aanduiding zijn van degenen die op een bepaald gebied het meest presteren. In die zin spreekt men bijvoorbeeld van de 'golfelite'. 'Elite' wordt echter ook (en vooral) opgevat als een groep mensen met gemeenschappelijke kenmerken die in staat is macht uit te oefenen over anderen. Dit begrip 'elite' veronderstelt volgens de Amerikaan James Meisel dat de leden ervan zichzelf zien als een groep met een eigen identiteit en eigen belangen; dat hieraan bewustzijn van *groepsolidariteit* ten grondslag ligt; en dat eveneens sprake is van een *will* tot gemeenschappelijk handelen.

Het meten van macht en invloed maakt een belangrijk deel uit van het onderzoeksterrein van de politicologie. Elitetheorieën spelen daarbij een

belangrijke rol. De kern van de klassieke elitetheorieën bestaat uit de stelling dat in elke samenleving een minderheid over de macht beschikt, en, dat als gevolg daarvan democratie, opgevat als de uitoefening van macht door de meerderheid, onmogelijk is; en, waar toch nagestreefd, gedoemd is te mislukken.

De politicologie kent uiteenlopende benaderingen in het onderzoek naar elites. De *elitisten* beschouwen de samenleving als een maatschappij waarin één hecht georganiseerde machtselite de touwtjes in handen heeft. De *pluralisten* menen echter dat de macht verdeeld is tussen diverse elkaar beconcurrerende elites. Elitisten maken vooral gebruik van de reputatiemethode, waarbij men vraagt wie het voor het zeggen heeft. Pluralisten maken daarentegen gebruik van de besluitvormingsmethode, waarbij centraal staat wie er in de besluitvorming participeert.

Tegenover deze *personalistische* benaderingen staat de *institutionele* benadering, waarbij het netwerk van grote bedrijven en instellingen, dat nauwe banden heeft met de overheid, in termen van macht en invloed, in kaart wordt gebracht. In Nederlandse onderzoeken is dit de dominante benadering.

Krijn van Beek en Marcel Ham constateren in *Gaat de elite ons redden? – De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, dat het begrip 'elite' de laatste jaren zijn negatieve connotatie heeft verloren en weer een belangrijke positie in onze samenleving inneemt. Deze pluriforme bundel bevat beschouwingen over diverse (deel)aspecten van elite in Nederland. Het boek bestaat uit twee delen. Het eerste deel – 'De vorming van elites' – bestaat uit

zeven bijdragen die vooral beschrijven en analyseren, waaronder 'Het wankelend old boys netwerk in Nederland' (Meindert Fennema & Eelke Heemskerk), 'Een diploma om ergens te komen – Particulier voortgezet onderwijs voor de elite' (Ali de Regt) en 'Het zelfstandige gymnasium kent zijn gelijke niet' (Don Weenink). Het tweede deel – 'Wat kunnen elites' – bevat zes stukken die vooral analyseren en voorschrijven, waaronder 'Hoe Rotary meer maatschappelijk betrokken wordt' (Karel Claassen), 'De aristocratie van het verschil – Het gevaar van een moralistische elite' (Paul Frissen) en 'Religieus terrorisme en de lankmoedige elite' (Paul Cliteur).

Een van de hoofdconclusies van de bundel is dat de acceptatie van elites als maatschappelijk fenomeen sterk is toegenomen. Er is sprake van een omarmen van het voortdurend belang van elites, en pas daaropvolgend een al dan niet kritische beschouwing van haar rol en opdracht. Daarnaast is elite een veelzijdig fenomeen, dat zich op diverse niveaus en beleidsterreinen manifesteert: een politiek-bestuurlijke, financieel-economische, een oude en nieuwe, een lokale, landelijke en stedelijke elite. Soms is er overlap tussen deze elites, maar nog vaker is dat niet het geval. Zo laat de lijst van de elite van *de Volkskrant*-top 200 nauwelijks overlap zien met die van de rijke elite van de *Quote 500*. De geslotenheid van de elitaire netwerken is een andere rode draad die door de bundel loopt. Zo illustreert de bijdrage over de gymnasia dat Nederlandse elites getraind zijn in het aanleggen van subtiele barrières die de toegang tot hun rangen belemmeren.

De auteurs van *De elite, de Volkskrant-top 200 van invloedrijkste Nederlanders* hebben hun onderzoek toegespitst op de bestuurlijke elite in Nederland. Het boek is gebaseerd

op een serie van artikelen die in *de Volkskrant* is verschenen. Bij de bestuurlijke elite gaat het om de relatief kleine groep landgenoten die veelal achter de schermen maatschappelijk actief is in besturen, raden van toezicht, raden van commissarissen en adviescommissies. Niet opgenomen in het onderzoek zijn onder meer de Koningin, alle democratisch gekozen bewindslieden en politici (behalve leden van de Eerste Kamer, een nevenfunctie), spraakmakende ondernemers zonder nevenbanen en opiniemakers. Het is geen onderzoek naar macht, maar naar (de mogelijkheid van) invloed. De onderzoekers plaatsen de mensen op een rij die in de meeste netwerken een positie innemen en wegen die posities naar de mate waarin ze invloed hebben op het regeringsbeleid.

Met gevoel voor de interesses van de *de Volkskrant*-lezer op de zaterdagochtend voeren de onderzoeksjournalisten Wilco Dekker en Ben van Raaij het Concertgebouw hierbij op als de favoriete locatie van de bestuurlijke elite. 'Het is de plek waar je moet zijn, waar je bij wilt horen,' constateert jurist en oud-CDA-senator Willem Stevens, die overigens het afgelopen jaar wel van de 46^e naar de 85^e plaats in de pikorde van 200 duikelde.

De vraag die echter rijst is wat de werkelijke invloed van deze top 200 op het regeringsbeleid eigenlijk inhoudt. Bovendien heeft het regeringsbeleid aan maatschappelijke betekenis ingeboet. Zo heeft de Nederlandse regering over *Europa* niet veel te vertellen. In het algemeen is dan ook te constateren dat de laatste decennia het zwaartepunt van de machtsverdeling van het nationaal naar het mondiaal niveau is verschoven. De opkomst van de natie-staat in het verleden produceerde nationale heersende klassen. De huidige globalisering en integratie van de

wereldeconomie produceert nieuwe mondiale elites – zakenlieden en financiers die mondiale firma's runnen en mondiale politici die supranationale organisaties als de EU en het IMF leiden. De nieuwe elite is er een zonder land. De mondiale grote bedrijven zweven boven de naties, terwijl de zakelijke en financiële superklasse op wereldschaal opereert.

Zo beschrijven Meindert Fennema en Eelke Heemskerk in hun *Nieuwe netwerken – De elite en de ondergang van de NV Nederland* hoe ons land opvallend snel is geëvolueerd van een regionale naar een nationale economie, en nu definitief in de ban is van de economische globalisering. Als treffend voorbeeld voeren ze de geschiedenis van ABN AMRO op. Gedurende de jaren '60 fuseerden de regionale Amsterdamse en Rotterdamse Bank tot AMRO en de Nederlandsche Handel-Maatschappij en de Twentsche Bank tot ABN. Deze beide nationale spelers fuseerden in 1991 tot ABN-AMRO en werden in 2007 na een forse strijd opgekocht door de Royal Bank of Scotland, het Belgische Fortis en de Spaanse Santander Bank. Dit Europees consortium is een voorbeeld van een Europees netwerk dat alleen maar hechter wordt, terwijl de netwerken op nationaal niveau fragmenteren.

Terwijl tot ver in de jaren zestig telgen uit de 'betere' families de zakenelite nog domineerden, heeft deze in een nieuwe, hardere Angelsaksische bedrijfscultuur, waarin de *shareholders value* allesbepalend is, plaatsgemaakt voor een nieuwe meritocratie van hoogopgeleide nieuwkomers, vooral financiële experts. 'Marktconformiteit' wordt als verklaring aangevoerd voor de exorbitant hoge salarissen. Stand is vervangen door geld en de 'goede' familienaam door de hoogte van het inkomen. Dit laatste wordt niet lan-

ger beschouwd als vergoeding voor de geleverde prestaties, maar als een teken van prestige. Topbestuurders worden, met andere woorden, niet zozeer gedreven door hebzucht, maar door geldingsdrang en hang naar status. Zij streven niet in de eerste plaats naar hoge beloningen, maar naar een hogere beloning dan hun collega's.

Als tegenwicht tegen deze harde bedrijfscultuur bepleiten de auteurs een comeback van het Rijnlandse model via de band van Europese regelgeving. De Europese Unie kan volgens hen een politiek en juridisch kader scheppen waarin een aantal elementen van het oude Rijnlandmodel behouden zou blijven, zoals het meer gericht zijn op de lange termijn, een belangrijker rol voor de banken en de overheid, alsmede grotere bescherming van de werknemers. De auteurs vragen zich wel af of de aandeelhouders nog bereid zijn hun macht met andere georganiseerde belanghebbenden te delen, maar ze bepleiten in ieder geval een belangrijker rol van het toezicht.

In *De superklasse – Het onzichtbare netwerk van een wereldwijde machtselite* van de Amerikaan David Rothkopf gaat het om een pluriform gezelschap van ongeveer 6.000 personen, bestaande uit de topbestuurders van de 2.000 grootste bedrijven ter wereld, van de 100 rijkste financiële instellingen en de ongeveer 500 grootste mondiale investeringsfirma's, de belangrijkste staatshoofden en regeringsleiders, de hoofden van de leidende internationale instellingen en de grootste NGO's, oliemagnaten, de grootste mediatycoons, leiders van de machtigste strijdkrachten, religieuze leiders, vooraanstaande schrijvers, wetenschapslieden en kunstenaars, maar ook de belangrijkste leden van de *schaduwelites*: terroristische leiders en topcriminelen.

De kern van Rothkopfs superklasse

bestaat voornamelijk uit blanke oudere mannen: de gemiddelde leeftijd is 58 jaar en de helft komt uit de Verenigde Staten en Europa. Zij hebben gestudeerd op prestigieuze universiteiten als Stanford, Harvard en Chicago, hebben vooral carrière gemaakt in de zaken- of financiële wereld en hebben hun machtsbasis veroverd in grote instituties. Zij behoren tot dezelfde clubs, waarbij de 'Council on Foreign Relations' in New York hoog scoort, en ze ontmoeten elkaar bij mondiale evenementen als het Wereld Economisch Forum in Davos, de Trilaterale Commissie of de Bilderbergbijeenkomsten. Ze zijn rijk tot superrijk: bijna duizend zijn er miljardair en bezitten samen twee keer zoveel geld als de armste 2,5 miljard mensen van de wereld.

Rothkopf, die gastonderzoeker is bij de 'Carnegie Endowment for International Peace', kent de nieuwe elite persoonlijk. Zo was hij plaatsvervangend onderminister van Buitenlandse Handel onder president Clinton, werkte als directeur bij Kissinger Associates en was voorzitter van de raad van bestuur van Intellibridge. Hij beschouwt zijn boek als opvolger van *The Power Elite* uit 1956 van zijn landgenoot Charles Wright Mills. De centrale stelling die Mills poneerde, was dat een verscheidenheid van oorzaken er in de Verenigde Staten toe heeft geleid dat bepaalde mensen posities bezetten van waaruit ze een doorslaggevende invloed uitoefenen op beslissingen van ten minste nationaal niveau. Hij noemde drie trends die volgens hem tot de vorming van deze *machtselite* in die tijd hebben geleid. Ten eerste de neergang van het Amerikaanse politieke systeem; ten tweede de opkomst van een militaire elite als gevolg van de nieuwe politieke rol van de Verenigde Staten in de wereld; en ten derde de organisatie van de economie op basis van

een permanente oorlogseconomie beheerst door grote privé-concerns.

Mills beschrijft deze machtselite in termen van de sociale structuur die de economische, politieke en militaire instituties vormen, alsmede van de posities die daarin bezet worden. Macht is voor Mills niet een attribuut van klassen of personen, maar van instituties. Rothkopf gaat in zijn boek uit van het Pareto-principe, ook wel de 80-20-regel genoemd. Deze economische regel die de Italiaan Vilfredo Pareto in 1906 opstelde, stelt dat 80% van de economie beheerst wordt door 20% van de bevolking. Later heeft Joseph Juran deze regel op meerdere vlakken gehanteerd en hij ontdekte dat de 80-20-verhouding op veel aspecten toepasbaar is. De veralgemeende regel beschrijft dat 80% van de uitkomsten veroorzaakt worden door 20% van de oorzaken.

Wat in *Superklasse* ontbreekt, zijn de namen van de 6.000 leden van die superklasse, zoals gedefinieerd volgens Rothkopfs criteria. Daarvoor verandert volgens de auteur de samenstelling van deze groep te vaak. De lijst bestaat, maar de publicatie ervan zou volgens Rothkopf 'een oefening in futiliteit' zijn. Bestuurders verliezen immers hun baan en worden gepensioneerd, *tycoons* lijden financiële tegenslagen en worden zelfs in de gevangenis gezet. Daarom zou de lijst de dag na publicatie reeds achterhaald zijn.

Rothkopf noemt ergens wel een paar Nederlanders in zijn boek, waaronder Prins Bernhard als oprichter van de Bilderbergconferenties, oud-premier Wim Kok en voormalig Shell-topman Evert Henkes. Prominent aanwezig is de Leidse hoogleraar Victor Halberstadt (nummer 47 in *de Volkskrant*-top 200), die onder meer internationaal adviseur van The Goldman Sachs Group en Fellow van het Wereld Economisch Forum

in Davos is. Halberstadt organiseert met zijn vrouw, de schilderes Masha, al jaren informele dineetjes met vooraanstaande zakenlieden, politici en journalisten, vooral uit Europa, maar ook uit de Verenigde Staten, Rusland en het Midden-Oosten. Soms laat Halberstadt speciaal voor de diners een kok invliegen. 'Behendig pakt hij de touwtjes in handen, alsof hij een salon leidt,' schrijft Rothkopf. Zo vraagt Halberstadt de voorzitter van de Europese Centrale Bank, Jean-Claude Trichet, naar zijn mening over de voornaamste economische zwakheden van Europa, Martin Wolf van de *The Financial Times* naar de Chinese munt en de minister van financiën van Turkije naar de repercussies van de oorlog in Irak in zijn land. 'Het gaat niet alleen om wie naar dat etentje gaat, maar ook om de uitzonderlijke manier waarop hij erin slaagt iedereen interessante informatie te laten uitwisselen, die je nooit zou krij-

gen als je alleen maar kranten leest, of naar de formele sessies (van het Wereld Economisch Forum in Davos) gaat.'

Samuel Huntington heeft voor dit soort personen de bijnaam 'Davos man' bedacht. Dit zijn mensen die 'weinig behoefte hebben aan nationale loyaliteit, nationale grenzen als obstakels beschouwen die gelukkig aan het verdwijnen zijn, en nationale regeringen zien als residuen van het verleden, waarvan de enige functie is de mondiale operaties van de elites te faciliteren.'

Rothkopf beschrijft zijn superklasse vanuit een persoonlijke visie, waarbij hij put uit vele observaties en gesprekken. Hij bakent echter nooit de grenzen van zijn onderwerp af. Schrijft hij nu over de superrijken of over de superinvloedrijken? Vormen de mensen waarover het boek gaat een 'klasse' of gaat het om een agglomeratie van onderling concurrerende

elites met verschillende agenda's?

Desondanks is het omvangrijke *De Superklasse* met zijn vele anecdotes een toegankelijk en prettig leesbaar boek. Rothkopf heeft geen echte wetenschappelijke pretenties, maar geeft met veel verve en kunde inzicht in een complex geheel van mondiale geldstromen, communicatiestromen en internationale politiek.

Tot slot is de constatering van Krijn van Beek en Marcel Ham: 'De elite blijkt een veelkoppig beest dat als een kameleon van kleur kan veranderen, een *force of good and of evil*, aanwezig en tegelijk ongrijpbaar als een mistbank in het landschap', de treffendste samenvatting van deze vier recente publicaties over elites.

Generaal-majoor der Mariniers b.d. mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Nederlandse politieke cultuur van 1870 tot heden

Friso Wielenga:

Die Niederlande. Politik und politische Kultur im 20. Jahrhundert. (Aus dem Niederländischen von Annegret Klinzmann, Mechthild Ragg und Dorothea Raspe).

Münster/New York/Berlijn/München: Waxmann, 2008; 400 blz.; 24,90 euro; ISBN: 978-3-8309-1844-8

Er is haast geen buurland te noemen waarmee we ons als Duitsers zo verbonden voelen als met Nederland, niet alleen op taalkundig, maar ook op historisch, cultureel, economisch en politiek gebied. Taalkundig gezien hebben Duits en Nederlands bijvoorbeeld hun gemeenschappelijke wortels in het Nederfrankisch en het Nedersaksisch, wat het voor ons relatief eenvoudig maakt de taal van het buurland te leren. De stamvader van het Nederlandse koningshuis, Willem van Oranje, is in Dillenburg in het Duitse Hessen geboren. Tot op de dag van vandaag ligt daar nog het voorvaderlijk landgoed van de koninklijke familie (het Nederlandse volkslied begint dan ook met de woorden: 'Wilhelmus van Nassouwe ben ik van Duitsen bloed'). Op economisch gebied is de band tussen beide landen zo sterk, dat de bilaterale betrekkingen al sinds vele jaren tot de meest intensieve ter wereld behoren, en wat de politiek betreft hebben de Nederlanders ons nog in het midden van de vorige eeuw met hun beroemde 'poldermodel' laten zien hoe een sputterende banenmotor weer effectief kan draaien – een model dat in Duitsland echter met maar weinig succes onder de naam 'Bündnis für Arbeit' gekopieerd is.

Het is voor Duitsers dan ook interessant eens wat meer naar het buurland te kijken. Tot voor kort was men echter vooral op het – inmiddels alweer 25 jaar oude – standaardwerk van Horst

Lademacher' aangewezen, als men zich een overzicht wilde verschaffen van de moderne geschiedenis van Nederland; bovendien eindigt zijn boek met het verlies van de voormalige kolonie Nederlands Oost-Indië, het hedendaagse Indonesië, in 1949. Was men dus geïnteresseerd in de tijd erna, dan moest men het met afzonderlijke werken doen.

Dit verandert allemaal met het nieuwste werk van Friso Wielenga, hoogleraar geschiedenis en directeur van het Zentrum für Niederlande-Studien in Münster. Wielenga, expert op het gebied van de Duits-Nederlandse geschiedenis, biedt in zijn boek een even omvangrijk als ook genuanceerd overzicht van de belangrijkste maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen van Nederland in de 20ste eeuw, om precies te zijn, vanaf ongeveer 1870 tot heden. De aandacht vestigt hij daarbij vooral op de verschuivingen die de politieke cultuur in Nederland de laatste eeuw heeft doorgemaakt.

De auteur, die in de 'politischen Geschichte der Niederlande des 20. Jahrhunderts [...], im Gegensatz zu der vieler anderer europäischer Länder, keine tiefen Zäsuren, plötzlichen Brüche oder politischen Massenradikalismus' kan ontdekken, onderscheidt in zijn beschrijving van de moderne geschiedenis van het koninkrijk zes relatief duidelijk van elkaar afgebakende perioden: de politieke en economische modernisering (1870-1918); de periode van de verzuiling, stabiliteit en crisis (1918-1940); die van de oorlog en de Duitse bezetting (1940-1945); de periode van de wederopbouw tussen vernieuwing en restauratie (1945-1958); de periode van het maatschappelijk protest, de ontzuiling en de participatie (1958-1977); en, als laatste, de periode van het realisme, de opnieuw

verworven politieke consensus en de zoektocht naar een nieuw evenwicht (1977-2007).

Wil men het moderne Nederland begrijpen, dan is één van de meest verlichtende hoofdstukken van het boek toch wel dat over het fenomeen van de zg. 'verzuiling' van Nederland eind 19de eeuw. Bij dit proces schermden de grote religies en levensbeschouwingen – de katholieken, protestanten, sociaaldemocraten en liberalen – zich van elkaar af en begon men zich binnen het eigen geloof respectievelijk de eigen levensbeschouwing te organiseren. Voor een katholiek betekende dit dus bijvoorbeeld, 'dass er selbstverständlich eine katholische (Vor-) Schule besuchte, Mitglied in einem katholischen Sportverein wurde und dadurch auch nahezu ausschließlich katholische Freunde hatte. Später verliebte er sich natürlich in ein katholisches Mädchen, das er dann auch heiratete. [...] Bei Wahlen gab er seine Stimme der katholischen Partei. Er wurde Mitglied in einer katholischen Gewerkschaft, las eine katholische Tageszeitung und hörte die Sendungen des *Katholieke Radio Omroep* (KRO). Sein soziales Leben spielte sich im eigenen katholischen Kreis ab [...]. Er kaufte sein Brot vorzugsweise bei einem katholischen Bäcker, und wenn sein katholisches Leben zu Ende ging, wurde er unter der Federführung eines katholischen Bestattungsunternehmers beerdigt. [...] Von der Wiege bis zur Bahre verkehrte man hauptsächlich im eigenen Kreis, und die große Mehrheit hatte kaum Kontakt zu Mitgliedern anderer Säulen.'

Het is weliswaar zo dat ook in Duitsland rond die tijd verscheidene sociale milieus zich van elkaar afgrensden, maar nergens waren de scheidslijnen tussen de 'zuilen' zo duidelijk zichtbaar als in Nederland. Maatschappelijk overleg kon op deze manier dan ook

alleen tussen de vertegenwoordigers van de top, oftewel de politieke elite van het land, plaatsvinden. Bij dergelijke onderhandelingen werden wel altijd de spelregels van de 'pacificatiedemocratie' gehanteerd, die tot op de dag van vandaag deel uitmaken van de politieke cultuur in Nederland. Voorbeelden hiervan zijn de neiging tot praktijkgericht beleid, pragmatische tolerantie, topoverleg en geheimhouding.

Interessant is het ook te kijken naar de verschillende functies die de verzuiling in de Nederlandse maatschappij had. Naast de maatschappelijke pacificering zorgde deze ook voor sociale controle binnen de zuilen. Tevens bood de verzuiling de mogelijkheid de leden van de desbetreffende zuil in de moderne tijd te introduceren, zonder dat ze hun identiteit verloren. Voor de elite van de religieuze zuilen bood het verschijnsel vooral de kans zich te weren tegen ongewenste invloeden van buitenaf, zoals secularisering, materialisme en klassenstrijd. Tegelijkertijd had ze de mogelijkheid zich binnen de eigen ideologie respectievelijk binnen het eigen geloof te organiseren en zich zowel politiek als maatschappelijk te emanciperen.

De verzuiling stagneerde eind jaren '50 van de vorige eeuw en veranderde door de toenemende individualisering en secularisering van de maatschappij in een proces van 'ontzuiling', wat een breed maatschappelijk protest meebracht. Het bekendste verschijnsel uit deze periode is de in 1965 gestichte 'provobeweging', die het – anders dan de studentenbeweging in Duitsland, die vooral politieke doelen nastreefde – meer om 'clownesk plezier' ging. Met hun plannen om de levenskwaliteit in de steden te verbeteren (de zogenaamde 'witte plannen') waren ze hun tijd ver vooruit, aldus Wielenga. Het protest veranderde het denken van de Nederlanders, dat steeds meer in de richting

van een *permissive society* ging, die het buitenlandse beeld over Nederland tot in de jaren '90 van de vorige eeuw vormde en verbonden was met begrippen als 'nuchterheid' en 'tolerantie'.

Het proces van ontzuiling was ook terug te zien in de diverse politieke partijen in Nederland. Zo voerde deze tot de fusie van de drie grootste christelijke partijen in het huidige CDA. Dit zorgde er op zijn beurt weer voor dat de sociaal-democratische PvdA nu ook stemmen kon werven bij mensen buiten de eigen ideologische zuil. Tegelijkertijd veranderde de politieke cultuur van Nederland: de morele dimensies van de politiek werden belangrijker en bepaalden het politieke handelen. Er kwam, net als in Duitsland, een tijd van 'maakbaarheid'. Men had dus een vast geloof in de mogelijkheid van de staat om richting te geven op het gebied van politiek, maatschappij en economie.

Twee andere grote thema's in het boek zijn de tijd van de Duitse bezetting tijdens de Tweede Wereldoorlog en het verlies van de voormalige kolonie Nederlands Oost-Indië. Wielenga is hier vooral kritisch over het beeld dat de Nederlanders decennia lang over zichzelf gehad hebben, als een volk dat veel verzet toonde tegen de nationaal-socialistische bezetter, alsmede over de – eufemistisch als 'politieele acties' omschreven – militaire maatregelen tegen de naar autonomie strevende Indonesische bevolking eind jaren '40 van de vorige eeuw. 'Die in die Defensive gedrängten niederländischen Soldaten ergriffen Maßnahmen, die sich kaum von denen der deutschen Truppen in den besetzten Niederlanden unterschieden: standrechtliche Exekutionen, Mord an Unschuldigen, um "Exempel zu statuieren", Folter von Gefangenen, Niederbrennen von Häusern oder sogar ganzen Dörfern.'

Wielenga besteedt eveneens relatief veel aandacht aan de rechtse, populistische politicus Pim Fortuyn,

die na zijn bliksemsnelle opkomst in de Nederlandse politiek in 2002 werd vermoord en wiens partij *Lijst Pim Fortuyn* bij de verkiezingen vlak na zijn dood de op een na meeste stemmen kreeg. Dit kwam als een verrassing, aangezien 70% van de Nederlandse kiezers een half jaar hiervoor nog aangaf vertrouwen te hebben in de toenmalige regering-Kok. 'Nie zuvor in der niederländischen Geschichte', aldus Wielenga, 'hatte sich ein solcher politischer Erdrutsch vollzogen, und nie zuvor war das Verschwinden eines stabilen Bandes zwischen Wählern und Parteien so deutlich geworden.'

Voor iedereen die geïnteresseerd is in de recente geschiedenis van Nederland en het hedendaagse Nederland beter wil begrijpen, is dit boek een absolute aanrader. Friso Wielenga biedt daarin niet alleen een gedifferentieerd beeld van de politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen van de vorige eeuw, maar hij slaagt er tevens in deze ontwikkelingen aan zijn (Duitse) lezer te verduidelijken door middel van vergelijkingen met soortgelijke verschijnselen in Duitsland. Een pre is ook dat de auteur zich zoveel mogelijk van academisch jargon onthoudt en steeds weer geduldig en glashelder Nederlandse bijzonderheden toelicht. Kortom: een geslaagd stuk geschiedschrijving.

Noot

- 1 Horst Lademacher: *Geschichte der Niederlande: Politik – Verfassung – Wirtschaft*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1983.

Gerd Busse

Dr Gerd Busse is sociaal wetenschapper. Hij houdt zich bezig met Duits-Nederlandse vraagstukken, in het bijzonder op het gebied van onderwijs en de arbeidsmarkt. (Vertaling van deze recensie uit het Duits door Bram Berndsen).

Diplomatie: méér dan krijtstreep-pakken en sigaren

**Paul Sharp & Geoffrey Wiseman (red.):
The Diplomatic Corps as an Institution of
International Society.**

*New York: Palgrave Macmillan, 2008; 344 blz.;
\$ 80.00 (£50.00); ISBN: 978-0-2300-0165-7*

In hoofdsteden in heel de wereld rijden diplomaten in auto's met 'CD'-kentekens. 'CD' staat uiteraard voor *corps diplomatique*. Maar wat gaat er schuil achter dit abstracte begrip? Wat kenmerkt het *collectief* van diplomaten in een gastland, en is *deze groep* een speler in de internationale politiek? Dat zijn vragen waar dit boek de aandacht op vestigt.

De introductie en conclusie bespreken de rol van het diplomatieke corps op theoretisch niveau. De overige bijdragen zijn meer analytisch en anekdotisch van aard; ze behandelen de historie en het concept van het corps, en het corps in specifieke steden, omgevingen en crisissituaties. Karakteristiek voor de mix van theorie en praktijk in diplomatieke studie, zijn alle veertien essays geschreven door academici en ervaringsdeskundigen. Dit past bij een publiek dat grotendeels bestaat uit wetenschapslieden en diplomatieke specialisten. Bij sommigen zal de combinatie echter weerstand oproepen, omdat wordt uitgegaan van veel (verschillende) vooronderstellingen en het resultaat een los-vaste bundeling van artikelen is.

In de inleiding bespreekt James Mayall de meest fundamentele vragen die het thema – het diplomatieke corps als instituut in de internationale gemeenschap – inbedden in de leer der internationale betrekkingen. Deze inkadering is één van de meest waardevolle bijdragen van het boek. Mayall begint met de lastige

vraag of het diplomatieke corps als zodanig werkelijk beschouwd kan worden als instituut van de internationale gemeenschap. Zijn (bevestigende) antwoord hierop beargumenteert hij door te stellen dat het diplomatieke corps garant staat voor de soevereine rol van diplomaten, die een praktische en symbolische rol vervullen als diplomatieke institutie in de internationale gemeenschap. Een andere vraag is of het diplomatieke corps de uitdagingen van technologie en ideologisch conflict kan doorstaan. Mayall stelt dat door de globalisering diplomaten alleen maar belangrijker zijn geworden, omdat groeiend nationalisme en grotere toegang tot informatie de religieuze en culturele verschillen versterken. Terrorisme beschouwt hij als de grootste uitdaging voor de diplomatieke professie.

Helaas krijgen Mayalls interessante observaties vrijwel geen navolging in andere hoofdstukken. Weinig aandacht gaat uit naar de vraag wie het nut en de waarde van het diplomatieke corps zal bepalen: hoe om te gaan met de opkomst van landen die niet de structuur maar wel de normen en waarden van het diplomatieke corps als institutie ter discussie stellen? Een land als China is de afgelopen decennia geïntegreerd in het statensysteem, maar stelt gangbare opvattingen over democratie, mensenrechten, intellectueel eigendom en handel met dictaturen ter discussie. Zullen China en andere opkomende mogendheden zich geheel conformeren aan de bestaande diplomatieke mores of zal ook de gevestigde orde veranderen?

De conclusie van de redacteurs in het slothoofdstuk, dat staten de ankers zullen blijven van de internationale gemeenschap en dat het

diplomatieke corps hierbinnen een rol zal behouden, gaat geheel aan deze vraag voorbij.

De meeste auteurs concluderen dat het belang van het corps niet overdreven moet worden, omdat haar leden – diplomaten – constant schipperen tussen belangen van het land dat ze vertegenwoordigen en hun belangen in het diplomatieke corps. Daarnaast neemt de waarde van het corps af naarmate diplomaten onder vreedzame en ordelijke omstandigheden hun werk kunnen uitvoeren.

De gedetailleerde bespreking van de rol van het diplomatieke corps in Rwanda in de jaren '90 slaat een brug tussen het internationale en nationale niveau en is om deze reden interessant. Joyce E. Leader slaagt er als één van de weinigen in het diplomatieke corps als geheel te bespreken. In andere bijdragen lijkt de discussie veelal te gaan over diplomaten in een gastland, die – afhankelijk van de situatie ter plaatse – als geheel of (waarschijnlijk) in kleine groepen of individueel handelen. Dit zien we bijvoorbeeld in de bijdrage van Humayun Kabir, die de reactie van diverse buitenlandse overheden op de crisis in Nepal eind jaren '90 beschrijft. Ook het betoog van Mai'a Davis Cross over de rol van COREPER (de permanente vertegenwoordigers van EU-lidstaten in Brussel) gaat over een specifieke groep diplomaten in plaats van over het Europese of Brusselse diplomatieke corps als geheel.

In zijn bijdrage over de rol van het diplomatieke corps in Skopje in 2001 erkent redacteur Paul Sharp dit probleem met zoveel woorden. Hij stelt dat het werkelijke onderwerp van studie wellicht niet het diplomatieke corps is, maar een diploma-

tieke gemeenschap (blz. 198). Op de vraag wat deze bevinding over de bruikbaarheid van 'het diplomatieke corps' als concept zegt, krijgt de lezer echter geen bevredigend antwoord.

Het boek zou gebaat geweest zijn bij meer aandacht voor conceptuele, normatieve en toekomstgerichte vragen. Daarmee hadden de redacteurs hun eigen conclusie

dat 'het boek meer vragen oproept dan het heeft kunnen beantwoorden' (blz. 265) kunnen ondervangen. Dit neemt echter niet weg dat het merendeel van de essays op zich zelf van goede kwaliteit is. De beschrijvingen van de geschiedenis van het diplomatieke corps en de manier waarop diplomaten werken in uiteenlopende steden en in

specifieke situaties, is interessante kost en biedt nuttige inzichten in de diplomatieke praktijk.

Maaïke Okano-Heijmans

Maaïke Okano-Heijmans is werkzaam als Research Fellow for Asia Studies bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Amerikaans dilemma: democratie in de Golfstaten

Anoushiravan Ehteshami & Steven Wright (red.):

Reform in the Middle East Oil Monarchies.

Reading: Ithaca Press, 2007; x + 309 blz.;

£ 35,-; ISBN: 978-0-86372-323-0

Na '11 september' verkondigde de Amerikaanse regering dat democratisering in het Midden-Oosten het recept was tegen extremisme en terrorisme. Op den duur zouden ook de Amerikaanse belangen daarmee het beste gediend zijn. De *regime change* in Irak stond onder andere in dat teken. Het probleem was echter dat óók enkele van de nauwste bondgenoten van de Verenigde Staten duidelijk autoritair en ondemocratisch geregeerd werden. De goede relaties met de olierijke Arabische monarchieën in het gebied van de Perzische Golf en hun stabiliteit mochten vanuit Amerikaans perspectief natuurlijk niet in gevaar worden gebracht, terwijl toch een zekere mate van democratisering doorgevoerd zou moeten worden.

In die zelfde tijd hadden de *Arab Human Development Reports* van het United Nations Development Programme UNDP (vanaf 2002) onmiskenbaar de achterstand vastgesteld in de Arabische wereld in het algemeen op het gebied van onder

andere vrijheden, kennis, onderwijs en de positie van de vrouw. Hoewel het aan geld meestal niet ontbrak, gold dit ook voor de Arabische koninkrijken, sjeikdommen en emiraten aan de Golf. Zowel intern als extern bestond er in de Golfstaten druk om hervormingen door te voeren, maar evenzoveel factoren hielden dit ook weer tegen.

Dit spanningsveld was een belangrijk onderwerp van een conferentie die in 2005 plaatsvond aan de universiteit van het Britse Durham. Resultaat daarvan is een bundel met uiteenlopende beschouwingen over de zeer voorzichtige eerste stappen op weg naar democratisering in deze regio. De meeste auteurs zijn het erover eens dat in een 'globaliserende' wereld meer openheid en politieke participatie noodzakelijk zijn, maar dat die slechts in een geleidelijk proces van binnenuit tot stand kunnen worden gebracht.

In een analytisch sterke bijdrage constateert Gerd Nonneman, een bekend deskundige op dit gebied, dat de politieke cultuur zich verzet tegen van buitenaf opgelegde hervormingen. Maar als liberalisering eenmaal op gang komt, kan dat een effect hebben op de hele regio. Heersers zullen echter de angst voor chaos en instabiliteit gebruiken om een uiterst

langzaam proces van geleidelijkheid te rechtvaardigen. Revolutionaire veranderingen op korte termijn zijn dan ook niet te verwachten.

Baghat Korany stelt dat democratie in de regio nog vaak geassocieerd wordt met westerse overheersing en een bedreiging voor de islam. Het verzet tegen de moderniteit wordt dan ook vaak geformuleerd met aan de islam ontleende argumenten. Daarom is voor hervormingen ook een verandering in het denken nodig. De discussie over de verenigbaarheid van islamitische waarden en die van de democratie (consultatie, geen dwang in geloofszaken, enz.) komt in een van de hoofdstukken van het boek daarom terecht wat nader aan de orde.

Mahjoob Zweiri vergelijkt in het slothoofdstuk de toestand in twee expliciet religieuze staten (maar onderling toch zeer verschillend): Iran en Saoedi-Arabië. In beide gevallen ontbreekt het aan een democratische cultuur en zijn de reformisten te zwak of krijgen ze te weinig ruimte. Het Iraanse concept van *velayat-e faqih* (de heerschappij door de godgeleerden) en positie van de *ulama* (godgeleerden) in Saoedi-Arabië zijn in deze gevallen de hoeksteen voor de legitimatie van het zittende bewind. En die hoeksteen zullen de regimes

uiteraard koesteren; hun voortbestaan hangt ervan af.

Daarnaast constateren veel auteurs dat in de meeste rentenierstaten aan de Golf een krachtige middenklasse en een *civil society* ontbreken. Besluiten worden al sinds mensenheugenis van bovenaf opgelegd. De staatskas is immers nauwelijks afhankelijk van belastinginkomsten en is vaak goed gevuld dank zij de olie-inkomsten. Buiten de staat om hebben (economische) belangengroepen zich niet of nauwelijks kunnen organiseren.

Case studies over Bahrein en Qatar in het boek laten zien hoe toch door de heersers wel belangrijke stappen gezet zijn op het gebied van onderwijs, vrouwenrechten, beperkte verkiezingen, persvrijheid en dergelijke, maar dat als het erop aankomt, de vorstelijke families toch het laatste woord behouden. Intussen komt (behalve in Dubai) de broodnodige diversificatie van de economie (en

arabisering van de arbeid) nauwelijks van de grond.

Emma Murphy stelt in haar bijdrage dat ook de invloed van de ICT-sector op het democratiseringsproces maar beperkt is. De heersers proberen alle communicatiemedia zoveel mogelijk onder controle te houden door bijvoorbeeld een alliantie aan te gaan met het bedrijfsleven.

Tegenover de westerse (lees Amerikaanse) aandrang om verdere democratische hervormingen door te voeren, wijzen veel heersers (met succes) op het gevaar van destabiliserende factoren in de regio (Iran) én sektarische spanningen, die vaak met sociaal-economische tegenstellingen samenvallen (de positie van de sji'ieten). In zijn bijdrage stelt Steven Wright dat de Verenigde Staten in de toekomst wel zullen vasthouden aan hun hervormingsagenda, maar toch niet ongevoelig zullen zijn voor dergelijke argumenten. Het dilemma

is dat de Verenigde Staten de structuren (geleidelijk) willen veranderen zonder de *status quo* aan te tasten. De nieuwe Amerikaanse president zal de hervormingsagenda van de vorige moeten overnemen en daarmee voor dezelfde moeilijke keuzen komen te staan. Het is te verwachten dat de Amerikanen vooral zullen kiezen voor stabiliteit en daarom genoeg zullen nemen met zeer geleidelijke (vaak cosmetische) hervormingen in de Arabische Golfstaten. Van doorslaggevend belang in de verdere ontwikkelingen in de Golfregio is de rol van het uiterst conservatieve koninkrijk Saoedi-Arabië. Het is jammer dat daar in dit boek niet meer aandacht aan besteed is.

Ruud Hoff

Ruud Hoff, Midden-Oosten-deskundige, doceert aan de School voor de Journalistiek te Utrecht.

Hollandse leeuw en Chinese draak

Yvonne van der Heijden:

De dans van de leeuw en de draak: Verleden, heden en toekomst van de Nederlands-Chinese handelsbetrekkingen.

Amsterdam: Business Contact, 2008; 176 blz.; 19,90 euro; ISBN: 978-90-47000-35-8 (pbk)

Toen Van der Heijden in 1991 naar China ging als correspondentente voor *Het Financieele Dagblad*, was zij benieuwd naar het land, de mensen en de millennia oude cultuur. Haar interesse werd vooral gewekt door verhalen en persoonlijke contacten, die haar ook hielpen het land en zijn lange geschiedenis beter te begrijpen. In *De dans van de leeuw en de draak* deelt ze deze inzichten met de

lezer. In zes hoofdstukken beschrijft ze – toegespitst op de handelsbetrekkingen – de geschiedenis van de bilaterale relaties tussen Nederland en China.

Het eerste hoofdstuk behandelt de periode van 1550 tot 1863. Van der Heijden schetst de VOC-reizen als de basis van de huidige handelscontacten. De Nederlanders slagen er echter niet in directe handelsbetrekkingen met China op te bouwen, vooral door het verzet van de Portugezen, die hun belangen in Zuid-China verdedigen, en door de desinteresse bij de Chinezen. Noodgedwongen wijkten de Nederlanders in 1624 uit naar het eiland Formosa (Taiwan), waar ze kortstondig een handelspost kunnen opzetten. Uiteindelijk ontwikkelt

Batavia zich tot *het* centrum van de theehandel tussen China en Nederland. Het falen van de VOC wijt de auteur vooral aan 'onkunde' van de kooplieden en hun ontbrekend 'inlevingsvermogen'.

Vervolgens bespreekt de auteur het tijdperk van 1863 tot 1949. Na de door de buitenlandse mogendheden in 1842 afgedwongen opening van een aantal Chinese havens richt ook Nederland er een aantal handelskantoren op. De vraag naar Nederlandse producten is echter gering. Alleen de illegale handel in Chinese koelies neemt snel toe, vooral door de grote vraag naar arbeidskrachten in Nederlands-Indië en Suriname. Vanaf de jaren '90 van de 19de eeuw tonen de eerste Nederlandse bedrijven

belangstelling voor China, zoals de voorlopers van Shell en ABN AMRO. Begin zoste eeuw richten ook niet-koloniale bedrijven zoals Philips en Unilever zich op de Chinese markt. De eerste stappen op deze markt worden echter tenietgedaan door de Japanse bezetting en de burgeroorlog. Na de machtsovername door de communisten in 1949 blijft de Chinese markt gesloten voor westerse bedrijven, die uitwijken naar Hongkong en Taiwan. Helaas blijft deze ontwikkeling in het boek onderbelicht.

In het derde hoofdstuk, dat gaat over het maoïstische China (1949-1976), dwaalt de auteur af van het hoofdonderwerp en richt zich meer op de diplomatieke en culturele betrekkingen en zelfs de 'Mao-lobby' in Nederland dan op de wederzijdse handel. Inderdaad was de Volksrepubliek door het chaotische politieke en economische beleid onder Mao in deze periode niet toegankelijk voor Nederlandse bedrijven. Toch noemt Van der Heijden op een andere plaats ondernemingen die er kennelijk in geslaagd waren ook toen in China zaken te doen. Juist verhalen over deze uitzonderingen waren interessant geweest.

In de hoofdstukken vier en vijf, die het tijdsbestek van 1976 tot heden beslaan, komen door het begin van de hervormingen in China weer meer economische onderwerpen in beeld. Na de dood van Mao Zedong in 1976 herstelt China zijn betrekkingen met westerse landen in volle omvang. De inspanningen van Nederlandse bewindslieden worden echter bemoei-

lijkt door de discussie over de levering van onderzeeërs aan Taiwan. In het bedrijfsleven worden deze belangen weerspiegeld door een verdeling in een 'China-lobby' en een 'Taiwan-lobby'. Hoewel de Taiwanese optie in het begin nog de steun van de regering krijgt, komt ook de handel met China goed op gang. Deze ontwikkeling wordt niet door iedereen verwelkomd – het Chinese mensenrechtenbeleid en de onevenwichtige handelsbalans zijn de belangrijkste kritiekpunten in het Nederlandse debat. De Nederlandse onderhandelaars doen hun best om tijdens handelsmissies een maximum aantal orders binnen te slepen. De handelsbalans kan dit echter niet meer beïnvloeden. Al aan het begin van deze eeuw is de waarde van Chinese exporten naar Nederland vijf keer groter dan andersom. Dit geeft al de trend aan voor de toekomstige verhoudingen, waarmee het boek eindigt.

Een strategische beleidsnotitie beschouwt China nu als een 'kans', maar Van der Heijden noemt ook factoren die de concurrentiekracht van de Nederlandse economie verzwakken, zoals de kennisvlucht die gepaard gaat met de keuze van Nederlandse bedrijven om onderzoeks- en ontwikkelingscentra in China op te zetten. Verder is de grote Chinese markt niet voor elke onderneming een succes en verlaten sommige teleurgesteld het land. Helaas gaat Van der Heijden niet verder in op de redenen voor deze beslissingen en de specifieke problemen van deze bedrijven in China.

De lezer krijgt aldus een vrij droevig beeld van de economische betrekkingen tussen Nederland en China. Dit is echter geen juiste weergave van de realiteit. Het grootste gemis van het boek bestaat dan ook daarin dat het perspectief van de ondernemers onderbelicht blijft. Vooral in de laatste drie hoofdstukken, die uitsluitend steunen op archiefbronnen, zouden interviews met ondernemers meer inzicht hebben verschaft.

De lezer waren vele leuke weetjes van een gedreven China-kenner beloofd. Daaraan voldoet het boek niet helemaal. Vijfhonderd jaar wederzijdse betrekkingen en de eigen ervaringen van de auteur laten meer verwachten. Toch verkiest de auteur snel verder te gaan met de grote geschiedenis. De hoofdstukken zelf zijn vaak te beschrijvend, er is te weinig reflectie en soms dwaalt de auteur erg af van het hoofdonderwerp.

Desondanks is *De dans van de leeuw en de draak* een aardige inleiding tot de Nederlands-Chinese betrekkingen. Het boek leest vlot en geeft een beknopt overzicht over hoe Nederlanders door de eeuwen heen zaken hebben gedaan met een land dat bij het eerste contact al een van de belangrijkste economieën ter wereld was en zich opmaakt deze plaats te heroveren.

Liang Wai-Chan & Susann Handke

Liang Wai Chan is bedrijfskundige en sinologe.
Susann Handke is juriste en sinologe.

Bert Bomert, Theo van den Hoogen & Ramses A. Wessel (red.): Jaarboek Vrede en Veiligheid 2007. Internationale Veiligheidsvraagstukken en het Nederlands Perspectief.

Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management (CICAM)/ Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2007; 271 blz.; 24,50 euro ISBN: 978-90-5170-989-6

Dit Jaarboek bevat twaalf essays over actuele onderwerpen op het gebied van vrede en veiligheid, waarin de deskundigheid van Nederlandstalige wetenschapslieden, verbonden aan de diverse wetenschappelijke instellingen, opnieuw getoetst kan worden. Onderwerpen als het machtsverval van de transatlantische wereld (Rob de Wijk, Centrum voor Strategische Studies, Den Haag); Iran en Noord-Korea en het non-proliferatieprobleem (Paul Rusman, Rijksuniversiteit Groningen); het nucleaire jaar 2007 (Ko Colijn, Erasmus Universiteit Rotterdam); en Kosovo's toekomstige status (Dick Leurdijk, Instituut Clingendael) worden erin behandeld. Andere onderwerpen zijn: de moeilijkheden van de wederopbouw na een gewapend conflict; het bioterrorisme, klimaatverandering als veiligheidsprobleem; en – uiteraard – het Midden-Oostenconflict. Een vaste rubriek is ook de analyse van Philip Everts (Universiteit Leiden) van de ontwikkeling van de Nederlandse publieke opinie over een aantal internationale thema's in 2007. Men treft deze keer in het Jaarboek een nieuw onderwerp aan: een verhandeling van Marcel de Haas (Instituut Clingendael) over de opmars van de Shanghai Cooperation Organisation, een regionale organisatie 'die staten in Europa, het Nabije Oosten, Centraal Azië en Zuid Oost Azië met elkaar verbindt': een veiligheidsorganisatie in *statu nascendi*? Een artikel brengt het tienjarig bestaan van de

Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens (OPCW) in kaart en een ander handelt over de Europese Unie en de Wederopbouw op de Balkan. De auteur van dat laatste artikel, Steven Blockmans, is verbonden aan het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag en is werkzaam op het Ministerie van Europese Integratie van Albanië. Hij wijst erop dat, in tegenstelling tot de nieuwe lidstaten van Centraal- en Oost-Europa, de westelijke Balkan nog steeds gekenmerkt wordt door verwarring en zodoende een bedreiging voor de veiligheid vormt. Er dient aan de landen van dit gebied een 'realistisch toekomstperspectief' te worden geboden, wil er sprake kunnen zijn van integratie in de 'Euro-Atlantische mainstream'. Zoals gewoonlijk sluit redacteur Bert Bomert de bundel af met een overzicht van in 2007 verschenen literatuur van de hand van Nederlandse en Vlaamse auteurs. (F.v.d.B.)

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland. Een zaak van wederzijds belang.

Den Haag: AIV, advies nr. 61, juli 2008; 62 blz. Online beschikbaar op <<http://www.aiv-advies.nl/>>. Daarnaast is het advies (gratis) te verkrijgen via de staf van de AIV, en telefonisch, schriftelijk of per e-mail aan te vragen (zie site AIV).

De Adviesraad Internationale Vraagstukken is een adviesorgaan van de regering en adviseert onder meer het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook de Eerste en Tweede Kamer kunnen om advies vragen; daarnaast kan de AIV ook zelf met (ongevraagd) advies komen. In juni 2008 vond een topontmoeting plaats tussen de EU en Rusland, waar o.a. vernieuwing van de bestaande Partnerschaps- en Sa-

menwerkingsovereenkomst (PSO) op de agenda stond. De PSO werd in 1994 ondertekend, in 1997 voor tien jaar verlengd en is thans aan vernieuwing toe. Rusland vindt het verdrag paternalistisch: het past niet meer bij het assertieve Rusland van vandaag. Ook de energievoorzieningszekerheid was reden voor de Eerste Kamer het AIV vragen voor te leggen over het Europees beleid ten aanzien van Rusland. Daarnaast wilde de Kamer weten hoe Nederland hieraan in positieve zin kan bijdragen. Het rapport geeft een korte schets van het beeld dat de EU van Rusland heeft en *vice versa*; vervolgens wordt de samenwerking sinds 1989 beschreven. De Adviesraad concludeert dat de economische en handelsbetrekkingen de belangrijkste zijn. Die hebben zich echter niet ontwikkeld zoals gehoopt, omdat aan een noodzakelijke voorwaarde, het lidmaatschap van Rusland van de WTO, niet werd voldaan. Vervulling van deze wens valt buiten het bestek van de PSO. Ook op andere gebieden waren de beleidsvoornemens in het kader van de PSO te hoog gegrepen. Op het gebied van externe veiligheid is weinig gedaan en andere beleidsvoornemens, met betrekking tot vrijheid, veiligheid en recht, stuitten op Russisch verzet. De AIV ziet wel mogelijkheden om de samenwerking op het gebied van onderzoek, onderwijs en cultuur te intensiveren: uitwisselingscontacten dragen bij aan een betere verstandhouding tussen de EU en Rusland. Daarnaast pleit de Adviesraad voor een EU-Rusland-overleg, waarin Rusland behandeld wordt als gelijkwaardige partner; een soortgelijk overleg dat al met de Verenigde Staten bestaat, zoals vastgelegd in de *Transatlantische Verklaring inzake de EU-VS-relaties*. Nederland kan daaraan bijdragen, gezien de Nederlandse kennis op dit gebied, door onder meer

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Marit de Lange (M.d.L.), studente geschiedenis en Slavische talen aan de Rijksuniversiteit Groningen, en thans als stagiaire verbonden aan het redactie bureau van de *Internationale Spectator*; en door 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/resources/library/acquisitions

stimulering van investeringen in het Russisch midden- en kleinbedrijf in de land- en tuinbouw. De besprekingen tussen Rusland en de Europese Unie om tot een nieuwe PSO te komen, waren tijdelijk onderbroken door de oorlog in Georgië. Inmiddels is afgesproken deze te hervatten. (M.d.L.)

Joan DeBardeleben (red.): The Boundaries of EU Enlargement. Finding a Place for Neighbours.

Basingstoke (UK)/New York: Palgrave Macmillan, 2008; xiii + 283 blz.; £ 53, = ISBN 13: 978-0-230-52124-7

Deze bundel verscheen onder auspiciën van de Canadees-Brits-Amerikaanse *International Council for Central and East European Studies*. Het boek bevat 13 essays over het uitbreidingsbeleid van de EU en de grenzen waar dit beleid op stuit. Een van de doeleinden was tot een veiliger en stabielere omgeving te komen. Een Europa van 'insiders' die beter af waren dan een groep van arme 'outsiders' zou alleen maar tot verdeeldheid, ressentiment en instabiliteit leiden. Het Europese nabuurschapsbeleid resulteerde in twaalf nieuwe lidstaten (waarvan acht 'postcommunistisch') en een aantal (eventueel) toekomstige EU-leden. Dit proces wordt geanalyseerd en de consequenties ervan voor de verhouding tussen de EU en zijn nieuwe naburen; de EU en Rusland; de EU, Oekraïne en Moldavië; en de EU en Zuidoost-Europa worden nagegaan. In een slotbetoog wijst DeBardeleben erop dat het Europese nabuurschapsbeleid een zeer positieve invloed heeft gehad op de economie van de nabuurlanden, maar dat de politieke relaties in feite gecompliceerder zijn geworden. Het betrekken van de NAVO, in het bijzonder bij Georgië (een van die landen met een 'bevroren' conflict),

leidde slechts tot verharding van de standpunten tussen Rusland en het Westen en tot verdeeldheid binnen Europa. Het beleid met betrekking tot de Baltische landen en Polen leidde tot problemen tussen de EU en Rusland. Het Europese publiek is huiverig geworden voor verdere uitbreidingen. De benadering door de EU van de Zuidoostelijke naburen mag op papier dan 'coherent' zijn, in de praktijk is ze tamelijk 'messy', aldus DeBardeleben, die verbonden is aan de Carleton University, Canada. Het is een 'mix' van acties, zowel gebaseerd op eigenbelang als op normatieve overwegingen, die niet altijd met elkaar sporen. De activiteiten berusten op een 'common policy framework [...] fostering primarily bilateral relations'. Al met al is er sprake van een zeer reële problematiek tussen de EU en haar oostelijke naburen, die wortelt in een lange geschiedenis van conflicten en (vaak mislukte) pogingen deze bij te leggen. In haar inleiding verwijst DeBardeleben naar het 'insiders-outsiders'-probleem. Het Europese nabuurschapsbeleid benadert dit thans door aan buurlanden voordelen aan te bieden, maar niet het lidmaatschap ('short of membership'). Zij suggereert echter een beleid dat andere vormen van (regionale) samenwerking tussen naburige niet-lidstaten zou aanmoedigen. Dit zou een stimulans kunnen zijn voor het ontstaan van een bi- of multipolair Europa, met een van die polen ongetwijfeld gecentreerd rondom Rusland. 'The EU's current bilateral approach suggests a world in which all roads lead to Brussels. A bi- or multi-polar Europe with variable integration could, in the long run, be another vision of stability.' (F.v.d.B.)

Simon Hix: What's Wrong with the European Union and How to Fix it.

Cambridge: Polity Press; 2008; xii + 220 blz.; 67,50 euro ISBN: 978-07456-4205-5

Het prestige en de 'legitimiteit' van de Europese Unie nemen af. Toch is er veel bereikt, aldus de auteur, en is het noodzakelijk dat de EU op mondiaal niveau een concurrerende eenheid blijft. Dit houdt in dat de 'verstopping' van de EU moet worden opgeheven en dat de kwesties die in Europees verband moeten worden geregeld, worden aangevat. Het betreft hier de dienstensector, de energiesector, het probleem van de klimaatverandering en dat van het vrije verkeer van personen. Ook het probleem van de integratie van minderheden in de 'new multi-ethnic European Society' dient te worden aangepakt. Met behulp van tabellen en grafische voorstellingen stelt Hix vele zaken waar het binnen de EU aan schort, aan de orde. Speciale aandacht schenkt hij aan de mogelijkheid de EU 'politieker' te maken, in die zin dat het publiek beter in staat is te begrijpen 'waar het om gaat' en dientengevolge meer geïnteresseerd raakt. Ook vraagt hij zich af hoe men de EU 'democratischer' kan maken dan nu het geval is. Thans is de EU 'close to a form of enlightened despotism'. Het publiek is overigens geenszins klaar voor een 'full blown democracy' en de institutionele 'checks and balances' van de EU zelf verhinderen democratisering. De 'competition for power', die democratie kan stimuleren, ontbreekt structureel. Het is trouwens een illusie te denken dat de EU zich ooit zal ontwikkelen tot een 'Westminster'-model. Toch zijn er zekere aangrijpingspunten voor een beleid dat de auteur 'limited democratic politics' noemt en dat hij nader uiteenzet. Zo wijst hij erop dat zowel

in de Commissie als in de Raad van Ministers mogelijkheden zijn gescha- pen die in de richting van meerder- heidsbeslissingen gaan. Als deze ten- dens zich voortzet, betekent dit dat er voor besluitvorming in plaats van consensus coalitievorming nodig is, die tot over de grenzen van Commis- sie, Raad en Europees Parlement heen kan reiken. En als coalities nodig zijn, komen ideologische tegenstellingen aan het licht, zijn uitleg en verant- woording, alsmede debat noodzake- lijk. Overigens zijn in het Europees Parlement de politieke scheidslijnen reeds van 'ideologische' en niet van 'nationale' aard. Maar ondanks deze opkomende 'meerderheidsstructuur' ontbreken twee elementen. Er is nog maar in zeer geringe mate sprake van coördinatie van posities en al- lianties over de drie instituties heen. 'Informal coalitions emerge issue-by- issue but there are few incentives for politicians to be bound by these coalitions.' En er is geen band tussen deze opkomende politieke structuur en de Europese burger. De auteur geeft sug- gesties hoe deze kortsluiting te lijf kan worden gegaan. Zo presenteert hij een scenario voor de verkiezing van een voorzitter van de Commis- sie: 'the 2009 European Commission President contest.' (F.v.d.B.)

Marcin Zaborowski: Bush's legacy and America's next foreign policy

Parijs: European Union Institute for Security Studies, september 2008 (Chaillot Paper 111); 127 blz.; 10, = euro ISBN 978-92-9198-128-1

Zaborowski bespreekt de gevolgen van de buitenlandse politiek van George W. Bush. De opvatting over wie de vijanden zijn van Amerika en hoe ze te bestrijden, zijn net als de Amerikaanse *grand strategy* veranderd onder Bush' presidentschap door de terroristische aanvallen van 9/11.

Preëemptief optreden, de stimulering van democratie en 'coalitions of the willing' waren de kernelementen van het antwoord op de nieuwe uitdagingen. Inmiddels gelooft een meerderheid van de Amerikaanse bevolking dat deze antwoorden, en dan vooral de inval in Irak, niet de juiste zijn geweest. De uitkomst van de verkiezingen was bij het uitgeven van deze *Chaillot Paper* nog niet bekend. Voor Zaborowski maakt het weinig uit; hij verwacht dat de opvolger van Bush, ongeacht wie, in grote lijnen het beleid van zijn voorganger zal voortzetten, en wel om twee redenen: 1 Een deel van het beleid van Bush weerspiegelt ideeën die diep geworteld zitten in de Amerikaanse politiek, zoals het unilateralisme; en 2 de Amerikaanse strategische houding is veranderd, en wel zodanig dat Zaborowski meent dat ook de nieuwe president kan en zal besluiten tot handelingen die de Amerikaanse bondgenoten hem niet in dank zullen afnemen. Hierbij moet men denken aan bijvoorbeeld het aanvallen van terroristische doelen in Pakistan zonder vooraf toestemming te vragen. Het buitenlands beleid van George W. Bush betekende een breuk met het verleden. Zijn voorgangers, Clinton en vader Bush, hadden te maken met kwesties die verband hielden met de Koude Oorlog. George W. Bush voerde een buitenlands beleid dat paste bij de ideologie van het Amerikaanse nationalisme en de idee van Amerikaanse hegemonie. Hij was wars van allianties en wilde zich niet verbinden aan multilaterale organisaties. De gevoerde buitenlandse politiek was echter niet alleen het gevolg van de ideologie van Bush; het beleid was vooral een gevolg van de onbetwiste Amerikaanse militaire en economische hegemonie. Deze is tanende: Amerika heeft te maken met nieuwe opkomende mogelijkheden als China

en Rusland. Zaborowski besteedt dan ook aandacht aan de betrekkingen van Washington met deze landen, naast Iran, Irak en de Europese Unie, en beschrijft hoe het Amerikaans beleid ten aanzien van deze landen en organisaties zich zal ontwikkelen. (M.d.L.)

Troepenakkoord tussen Amerika en Irak zet ook punt achter Iraakse bezetting Koeweit

Het akkoord dat eind november 2008 na moeizame onderhandelingen tot stand kwam tussen Irak en de Verenigde Staten, voorziet niet alleen maar in het vertrek van de Amerikaanse troepen per 31 december 2011. Alle Amerikaanse *gevechtseenheden* dienen zich uiterlijk 30 juni 2009 uit de Iraakse steden en dorpen te hebben teruggetrokken, waarna de Iraki's zelf de verantwoordelijkheid voor de veiligheid overnemen van de Amerikanen. In een brief aan de VN-Veilighedsraad gaf de Iraakse premier eind 2007 al aan dat het streven van de regering erop gericht was vóór eind 2008 de situatie *in alle provincies* weer onder Iraakse controle te hebben. De Verenigde Staten erkennen het soevereine recht van Irak op elk moment het vertrek van de Amerikaanse troepen uit Irak te vragen; op haar beurt erkent de regering van Irak het soevereine recht van de Amerikanen zich op elk moment uit Irak terug te trekken.

Met dit bilateraal akkoord komt echter óók een eind aan het mandaat dat tot eind 2008 gold voor de zg. *multinationale troepenmacht-Irak* (MNF-I), op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad dat teruggaat op oktober 2003, zes maanden na de val van Saddam Hoessein. In december 2007 had de Raad, op uitdrukkelijk verzoek van de regering in Bagdad, het mandaat van de MNF-I-missie opnieuw met een jaar verlengd, maar nu met de kanttekening dat het de laatste keer zou zijn dat Irak om verlenging zou vragen. De overweging was dat Irak zelf alle veiligheidsfuncties van MNF-I in alle 18 provincies zou gaan overnemen.

De zg. 'Status of Forces Agreement' (SOFA) vormt formeel de juridische grondslag voor het verblijf van de Amerikaanse troepen vanaf 1 januari 2009 tot uiterlijk 1 januari 2012, maar verschaft hun ook de ruimte in die periode van drie jaar nog steeds ge-

weld te gebruiken – een element dat in de berichtgeving over het akkoord geheel is ondergesneeuwd. Krachtens de bepalingen uit de overeenkomst heeft de regering van Irak de 'tijdelijke hulp' ingeroepen van de Amerikaanse strijdkrachten bij de pogingen veiligheid en stabiliteit te handhaven.

Daaronder wordt ook begrepen samenwerking bij de uitvoering van operaties tegen al-Qaida en andere terreurgroepen, 'outlaw groups' en restanten van het oude regime van Saddam. Maar van een autonoom optreden van de Amerikaanse troepen is geen sprake meer. Alle militaire operaties kunnen vanaf 1 januari 2009 slechts met instemming van en in nauw overleg met de regering van Irak worden uitgevoerd. De partijen, en dat geldt natuurlijk vooral Amerika, behouden wel het recht op legitieme zelfverdediging binnen Irak.

Interessant is te zien hoe deze bepaling wordt uitgewerkt, toegespitst op zowel de interne als externe veiligheid van Irak. 'Elke externe of interne bedreiging van Irak die zijn soevereiniteit, politieke onafhankelijkheid of territoriale integriteit, de wateren, het luchtruim, zijn democratisch systeem of zijn gekozen instituties schendt', zal beide partijen ertoe brengen, op verzoek van de regering van Irak, 'strategische gesprekken' te beginnen, zo is vastgelegd. De Amerikanen zouden dan 'passende stappen' kunnen ondernemen, met inbegrip van diplomatieke, economische of militaire maatregelen, om zo'n dreiging te stoppen. Intussen komen partijen overeen hun samenwerking bij opbouw en versterking van de militaire en veiligheidsinstituties en democratische politieke instanties in Irak voort te zetten, inclusief samenwerking bij training, uitrusting en bewapening van de Iraakse veiligheidsdiensten, teneinde, op verzoek van de regering van Irak, zowel het binnenlandse als internationale terrorisme te bestrij-

den. In de desbetreffende paragraaf staat ook met zoveel woorden dat Iraks grondgebied, waterwegen en luchtruim niet zullen worden gebruikt als vertrekpunt of doorgang voor aanvallen op andere landen – een duidelijke verwijzing naar mogelijke Amerikaanse ambities in die richting (Iran).

Terecht is het akkoord als historisch bestempeld. Daarmee komt immers het eind in zicht van een Amerikaanse militaire aanwezigheid op het grondgebied van Irak in een veelbewogen periode van acht jaar, met een grote *impact* op de internationale politieke, militaire en volkenrechtelijke verhoudingen. Even interessant is dat met het eind van MNF-I er nu ook een eind komt aan de bemoeienissen van de *internationale gemeenschap* met de situatie in Irak, in de nasleep van de Iraakse inval in Koeweit, zomer 1990. Uitgangspunt daarbij is de erkenning dat de situatie in Irak 'fundamenteel verschilt' van die na het aannemen van resolutie 661 in 1990, vooral 'omdat de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid van de kant van de regering van Irak niet langer bestaat'. Om die reden bevestigen beide regeringen dat met het aflopen van het hoofdstuk VII-mandaat en dat voor de multinationale troepenmacht, eind 2008, 'Irak moet terugkeren naar de juridische en internationale positie die het innam vóór aanvaarding van Veiligheidsraadresolutie 661 (1990)'. Het wachten was nog tot 19 december 2008 op een resolutie van de Veiligheidsraad zelf waarin deze, onder verwijzing naar het akkoord, formeel een punt zette achter de bemoeienissen van de Raad met de situatie in Irak in de afgelopen *achtien jaar* – na in 2007 al het mandaat te hebben beëindigd van de wapeninspectieteams die in Irak actief zijn geweest.

Dick Leurdijk is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Jan Melissen

argues that a global governance perspective and an appreciation of the way in which diplomacy responds to globalisation, are both necessary to understand the management of international relations today. Increased governmental collaboration with non-state actors in a diverse 'polylateral' international environment is a key hallmark of diplomacy's 'societization'. Whilst governance processes often go unnoticed, in spite of their spread and rapidly growing importance, diplomacy becomes more visible as a result of the multiplying linkages between diplomacy and civil society. The growth of the non-governmental sector has a number of implications for diplomacy. In this respect one should not overlook that globalisation is a result of the symbiosis between states, international organizations and NGOs, rather than non-state actors merely encroaching upon the classical society of states. It is this process and an analysis of the nature of structural relationships within the international realm that merit more attention.

Edwin Bakker

surveys what's in store in 2009 as far as security and conflicts are concerned. In this respect, 2008 was the year of the violent clash between Russia and Georgia. Although some experts had warned that the so-called 'frozen conflicts' were heating up, to policy makers the 'August crisis' came as an unpleasant surprise. This is not to say that 'experts' are gifted with the skill to predict the future (or to say that policy makers lack these skills). But there are some processes and events that may be expected. The author presents an overview of what will be on the table or what may hit us in 2009. He distinguishes between issues that are known to be on the security and conflict agenda, current conflicts that will need continued attention in 2009, and potential conflicts that governments or the international community should be prepared for. He also focuses on possible positive news, such as improving relations between states and successes in the struggle against terrorism. In answer to the key question whether or not 2009 will be more peaceful than 2008, the author can only express his hopes for continued investments in peace and security in the coming twelve months.

Jan Rood

elaborates the international position of the European Union in 2009. The EU is faced with a double challenge. On the one hand, the world political system is changing rapidly as a result of the rise of new powers, the shift of power from the West towards the East

and the ongoing process of economic globalization. A more multipolar world system is on the horizon. The question is what the position of the European Union will be in this new configuration of power relations. At the same time, the EU too is faced with the effects of the global financial and economic crisis which has spread from the United States to the rest of the world. Taking into account that economic integration, i.e., the common market and the common currency, still is the basis of the international position of the EU, the author discusses the impact of the present financial and economic crisis on the level of economic integration and coordination within the EU. He concludes that even without 'thinking the unthinkable', i.e., a collapse of economic integration, the EU is under great pressure as a result of the very different impact of this crisis upon the economies of EU member states.

Coby van der Linde

looks at developments on the international oil market in the year 2009. If last year is any indication of what is coming, any prediction of what will happen on the international oil market is too risky to venture. The great volatility in prices, rising from just over \$ 90 a barrel in January 2008 to \$ 147 a barrel in July and then collapsing to below \$ 50 in December 2008, has been unprecedented. The impacts of the unfolding financial crisis on investments in new oil producing capacity, that is required to compensate for maturing fields and to match future demand, and on the planned sustainable energy production capacity, may create serious problems for energy markets in the next decade. Once economic recovery sets in demand rises much faster than both fossil and sustainable supply can catch up, and so the seeds for new constraints are sowed in this crisis. Uncertainty of demand and supply is bound to grow.

Marc Jansen

addresses the question who is the real leader in Russia at the moment. In May 2008, Vladimir Putin was succeeded as Russian President by his protégé Dmitri Medvedev, but he stayed on as Prime Minister. A so-called 'tandem' was created, with Putin as the unchallenged No. 1. Whereas Medvedev presented himself as a liberal, Putin's harder line left its mark on Russian policy. There are divergent theories about Putin's future. Some analysts are of the opinion that his final retirement is near. An immediate cause could be the hard consequences of the international financial crisis in Russia, ending years of economic recovery under Putin's presidency. Others, on the contrary, expect him to stay on and possibly even return to his

former job. They point to a constitutional amendment, recently introduced by Medvedev, to extend the presidential term from four to six years. In their eyes, the change is tailored for Putin, who might return as Russian President at the end of Medvedev's term, or even in early elections in 2009. Putin, however, has denied that he plans to return to the presidency before 2012.

Thijs Van de Graaf

deals with the alleged defrosting of the 'frozen conflict' over the Arctic. Ever since a Russian expedition planted the national flag on the bottom of the Arctic Sea, in August 2007, there has been much talk about a 'race' for the Arctic. The melting ice unveils large deposits of oil, gas, fish and minerals. In addition, within just a few years two new commercial sea routes will become navigable in Summer. The Five Arctic powers – Russia, the United States, Norway, Denmark and Canada – have competing claims on the Arctic. Some of them have engaged in a military build-up in the High North in order to support their claims. However, there is no reason to dramatize these events. The Arctic has not been militarized and the bold language and actions of the Arctic Five are often aimed at a domestic audience that is receptive to issues affecting national identity. However, caution is required in order to avoid becoming entrenched in a 'security dilemma'. The author suggests that diplomatic energy must be geared towards strengthening multilateral governance capacities, preferably in the form of an Arctic Treaty along the lines of the Antarctic model.

Eline De Ridder

looks at the Czech Republic, that on 1 January 2009 has taken over the rotating presidency of the European Council from France. The Czech government awaits the heavy task of leading the Union in delicate agenda items such as the financial crisis, international power relations, and the Treaty of Lisbon. This constitutes a test for the EU goodwill of the Czech politicians, who are often regarded as highly Eurosceptic. A bigger challenge for a successful Czech presidency is the perilous domestic situation. The political scene in Prague is plagued by scandals, severe internal bickering and a weak government. Various actors on the domestic political scene have understood it is in their own benefit to reunite forces while at the helm of the European Union. The maintenance of this delicate cease-fire is a precondition for the completion of a successful first-ever Czech presidency of the European Council.

Oda van Cranenburgh

deals with democracy and the reverse effects of elections in Africa. The promotion of democracy in Africa tends to ignore the institutional context of

multi-party elections. African political institutions are characterized by extreme concentration of power in the hands of the President. The author argues that these institutions fundamentally shape both the state and democracy. African states represent hybrid political systems which combine the office of an executive President with parliamentary features. The result is a system with little or no institutional separation of powers. The power of Presidents, as measured by a scheme based on nine important presidential powers, is very high as compared to countries world-wide, even in systems with a Prime Minister. The hybrid system combines the disadvantages of presidentialism and parliamentarism in their more pure forms. Recent attempts at power sharing in the form of cohabitation in Kenya and Zimbabwe represent an important reform, especially if the Prime Minister can be dismissed only by parliament. However, many other reforms are necessary to spread power and create more horizontal accountability. The author concludes that donors should use their important agenda power to initiate debates on institutional reforms.

Thomas von der Dunk

argues that the world views of Americans and Europeans are fundamentally different. Now that Barack Obama has been elected the new President of the United States hopes are high that the transatlantic relations, which have strongly deteriorated during the two Bush Administrations will significantly improve. However, the author thinks the differences that have recently emerged between both sides of the Atlantic as far as political views are concerned, are fundamental and persistent, because they are directly linked to a diverging world view. Furthermore, American and European interests have drifted apart since the Berlin Wall collapsed. As opposed to the hope for a 'new beginning' that has emerged among Americans and has caught many Europeans as well, the author points to those same Europeans viewing with scepticism the promises of change from their own politicians. Traditionally, Europeans share the positive image of America as the country of hope for the future. Hence they are somewhat blind to the differences that will persist between both continents, even though the Democrats have taken over power in Washington. Those differences concern the consequences of the deep-rooted aversion to the government, the crucial role of religion, as well as the immigrant origin for the American national consciousness, in particular the direct ideological relation between nation and form of government for the foreign policy of a country that considers it its task to be a role model for the whole of humanity. The American perception of 9/11 as well as the fatal reasoning processes in terms of black and white should be viewed in this context.

KONINKLIJKE VAN GORCUM



Alfred van Staden
2008.
172 p. € 27,50
ISBN 978 90 232 4478 3

DE ROEP OM LEIDERSCHAP IN DE INTERNATIONALE POLITIEK

Zijn de grote staatslieden verdwenen?

In de discussie over internationale politiek weerklinkt herhaaldelijk de roep om leiderschap. Velen geloven dat ons deel van de wereld niet meer is gezegend met de grote staatslieden van weleer. Nostalgie overheerst wanneer wordt verwezen naar leiders als Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, John F. Kennedy en Margaret Thatcher. Zij beschikten – naar men aanneemt – over karakter, visie, dadendrang en overtuigingskracht. Eigenschappen die tegenwoordig dun zouden zijn gezaaid. Dit boek neemt stelling tegen ondoordachte kritiek op de huidige generatie van politieke leiders. Tegen de achtergrond van politieke ontwikkelingen in de Verenigde Staten en vooral de Europese Unie licht Alfred van Staden zijn standpunt toe.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief: altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

TIJDSCHRIFT VOOR GESCHIEDENIS



abonnement € 73,00
instellingen € 132,00
studenten € 41,00
los nummer € 19,95
ISSN 0040-7518

THEMANUMMER AMERIKA EN EUROPA

Nieuw verschenen is het themanummer *Amerka en Europa* van het *Tijdschrift voor Geschiedenis*.

Het *Tijdschrift voor Geschiedenis* is het enige Nederlandstalige wetenschappelijke tijdschrift op historisch gebied dat alle terreinen van de geschiedwetenschap omvat. Het sinds 1886 versijnde tijdschrift bestrijkt in principe alle perioden van oudheid tot heden en alle werelddelen. Ook de Nederlandse en Vlaamse geschiedenis komt regelmatig aan bod. Daarnaast wordt expliciet aandacht besteed aan historiografie en de theorie van de geschiedenis.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl/tvg

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief: altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl