

Internationale **Spectator**

Jaargang 65 - nr 4 - april 2011

BRAZIL

RUSSIA

INDIA

CHINA

SOUTH

AFRICA

BRICS: nieuwe reuzen

Libië, Veiligheidsraad en Strafhof

Arabische lente = failliet Al Qaeda

Gazprom, Kremlin en Europese energie



Instituut Clingendael

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

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crieckemans, 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, R. A. Wessel, J.W. de Zwaan.

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 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.

©2011, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud aprilnummer 2011

COLUMN

Arend Jan Boekestijn

Over oude en nieuwe schoenen 165

ARTIKELLEN

Anno Bunnik & Peter B.M. Knoop

Geweldloze opstand in de Arabische
wereld bevestigt bankroet van
Al Qaeda 167

Freya Baetens

Het conflict in Libië, de
Veiligheidsraad en het Strafhof:
enkeltje Den Haag? 170

OPINIE

Sietse Bosgra

Hoe verder met Afghanistan? 173

BRICS: DE NIEUWE REUZEN

A. van Staden

De verzamelnaam BRICS: meer dan
modieuze etikettering? 177

Kees Koonings

Brazilië: van ziekenhuispatiënt tot
Olympisch atleet 182

André Gerrits

Rusland en BRIC: van modieus idee
tot geopolitieke werkelijkheid? 188

Kristoffel Lieten

India: een keizer zonder kleren 193

Frans Paul van der Putten

Het gedrag van *China* als grote
mogendheid 196

Ineke van Kessel

Zuid-Afrika: reus in Afrika,
dwerg in BRICs 201

Marcel de Haas

De veiligheidsoptiek van ASEAN 204

Stéphanie Kneppers

Gazprom, het Kremlin en de
Europese energieveiligheid 208

László Marác

EU-voorzitter Hongarije agendeert
lidmaatschap van Kroatië 213

**Edith Drieskens, Louise van Schaik
& Jonna Gjaltema**

Nationale diplomatie na Lissabon 217

RESPONS

Lodewijk van Gorkom

Het Aziatische wonder 220

Jan Buruma

Vertrouw Oekraïense president
Janoekovitsj niet te snel 221

FILMRECENSIE

Sarah Wolff over

Toevluchtsoorden 223

BOEKBESPREKINGEN

Stefan R. Landsberger over

*China, Europa en internationale
veiligheid* 225

Steven Schouten over

*Chinese opmars en westers
onvermogen* 226

Vidya Marapin over

*Ideëel patroon of politiek realisme:
India's buitenlandbeleid* 227

Willem Aldershoff over

*De Europese Unie en Israël:
een onheilig verbond* 229

Bram Boxhoorn over

Berlusconi: held of boef 231

SIGNALEMENTEN

233

SUMMARIES

235

Over oude en nieuwe schoenen

In onze consensusdemocratie zijn advisering en uitvoering meestal keurig gescheiden. Een Staatssecretaris die zichzelf adviseert is dan ook een ongebruikelijke figuur. Bij het WRR-rapport met de plechtstatige titel *Aan het buitenland gehecht* leek dit adagium toch even te worden geschonden. Dr. Ben Knapen, een van de auteurs van dit rapport en tegenwoordig Staatssecretaris, gaat echter vrijuit. Hoe kon hij weten, toen hij bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deze opdracht aanvaardde, dat hij in het nieuwe kabinet Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking en Europese Zaken zou worden?

Toch is het pikant dat de man die zich de afgelopen jaren in evenwichtige essays verzette tegen populistische Euro-sceptis, nu deel uitmaakt van een kabinet dat een kritisch Europabeleid tot een van de hoofdpijlers van het beleid heeft gemaakt. Integratie zonder flauwekul en met beperking van immigratie vereist immers een actief Europabeleid, gericht op wijziging van richtlijnen en verdragen. Ben Knapen gaat dus als Staatssecretaris van Europese zaken kabinetsbeleid uitvoeren dat niet naadloos aansluit bij de ideeën die hij als publicist heeft uitgedragen.

Is daarmee de positie van Knapen ongeloofwaardig geworden? Die stelling gaat veel te ver. Knapen is een origineel denker, die relevante praktijkervaring heeft opgedaan als buitenland-correspondent en hoofdredacteur van *NRC Handelsblad*. Bovendien is hij een interessant strategisch denker. Ook Euro-sceptici die een aantal van zijn veronderstellingen niet delen, kunnen op strategisch gebied iets van hem leren.

Zo snijdt zijn aanbeveling dat de Minister-President de coördinatie van het buitenlands beleid zou moeten overnemen van Buitenlandse Zaken hout. Ons land schiet zichzelf immers in de voet als bij ons het buitenlands beleid geen *Chefsache* is, terwijl dat bij de belangrijkste Europese lidstaten wel het geval is. In het verleden is het vaak genoeg voorgekomen dat onze belangen niet goed verdedigd konden worden omdat onze vakministeries tot in Brussel elkaar het licht in de ogen niet gunden, terwijl bijvoorbeeld de Franse president en de Duitse bondskanselier vanwege hun krachtiger bevoegdheden ten aanzien van het buiten-

lands beleid virtuoos konden optreden. Er is dan ook veel voor te zeggen om onze minister-president, die in ons staatsbestel functioneert als *primus inter pares*, op het gebied van het buitenlands beleid meer bevoegdheid te geven.

Hetzelfde geldt voor de aanbeveling dat ons land in zijn buitenlandse politiek prioriteiten gaat stellen. Thans doet het ministerie van Buitenlandse Zaken eigenlijk van alles. Het gevolg is dat ons beleid hopeloos versnipperd is. Een land dat echter alles wil doen, doet eigenlijk niets. Dit geldt *a fortiori* voor een klein land dat binnen een grotere EU toch al de grootst mogelijke moeite heeft het oor te vinden van de grote lidstaten.

Prioritering is dus een vereiste, maar dat doet onmiddellijk de vraag rijzen wat nu eigenlijk de vitale belangen van ons land zijn. De WRR stelt terecht dat het hier natuurlijk de veiligheid van ons land betreft. De aanbeveling echter dat *Europa* de dominante arena is waar wij ook onze veiligheid zullen moeten waarborgen, vloeit daar niet logisch uit voort. Natuurlijk heeft Knapen c.s. gelijk dat de NAVO aan gezag heeft ingeboet sinds de val van de Muur en sinds de gelegenhedencoalities na 11 september. De vraag is echter of de Europese Unie op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid *überhaupt* een slagvaardige rol kan spelen. Ervaringen op dit punt zijn verre van bemoedigend. Zodra de EU geconfronteerd wordt met grote crises, bijvoorbeeld op de Balkan, in Irak of Afghanistan, leidt dit keer op keer tot grote verdeeldheid. En wat dacht de lezer van de Europese kakofonie ten aanzien van de Arabische lente?

Dat laatste onderwerp is interessant, omdat het grote gevolgen gaat hebben, althans zou moeten hebben, voor ons buitenlands beleid. In de eerste plaats is het van belang om zeer bescheiden te zijn over de slagvaardigheid van de Europese Unie. Was het nu werkelijk zo lastig om in de EU tot een gemeenschappelijk standpunt te komen? Toegegeven, de oliebelangen divergeren, maar door het gearzel van Obama was er toch bepaald ruimte voor een eigen Europees gezicht?

Wel biedt de Arabische lente de EU een grote kans. Daar waar de burgers zelf de ketenen van de

dictatuur hebben afgelegd en naar vrijheid snakken, hebben democratiseringsprogramma's zin. *Top-down* werkt dat soort projecten nauwelijks, maar *bottom-up* staan de sterren veel gunstiger. Het zou bovendien een kans bieden het ontwikkelingsbeleid van de EU, dat van de inconsistenties aan elkaar hangt en te veel leunt op begrotingssteun, te hervormen. Egyptenaren – in tegenstelling tot Rwandezers, die president Kagame, mede door onze steun, vrezers – hebben echt een kans te breken met het corrupte verleden. Nabuurschapsprogramma's gericht op versterking van instituties zouden op den duur misschien instabiliteit kunnen verminderen. Ik formuleer dit bewust heel bescheiden, omdat ik niet denk dat het bij één Arabische lente zal blijven.

Politiek mag het moeizaam zijn, militair blijft de EU helemaal een dwerg. Stel dat de Verenigde Staten in grote economische problemen zouden komen en zich zouden terugtrekken uit de boze wereld. Zou de EU dan in staat zijn om een type als Kadaffi uit te roken, in Saoedi-Arabië de olievelden te beschermen tegen sj'itische minderheden en in Pakistan te voorkomen dat het kernwapen in handen van de Taliban valt? Dat lijkt niet zo voor de hand te liggen. Vooral nog heeft de EU weinig reden zich over te geven aan leedvermaak over de Amerikanen, die de geldbankpersen lustig laten draaien, mede ter financiering van hun nuttige defensie-inspanningen. Als Amerikaanse mariniers straks de Pakistaanse bom staan te beschermen, dan doen zij dat niet alleen voor hun eigen veiligheid maar ook voor die van ons.

Bij ontstentenis van een geloofwaardig Europees alternatief lijkt het nog steeds onverstandig de Atlantische relatie officieel te relativiseren, hoezeer de NAVO ook in grote problemen is gekomen. Daar komt nog bij dat de huidige eurocrisis de middelpuntvliedende krachten in de EU ernstig heeft versterkt. Het Europa van Merkel lijkt inderdaad steeds meer een Duits Europa te worden, dat zal nopen tot herijking van ons Europabeleid.

Terwijl het WRR-rapport oproept tot een constructief Europabeleid, vinden er bloedstollende financiële ontwikkelingen plaats die zouden kunnen leiden tot meer integratie, maar misschien ook grenzen zouden kunnen stellen aan de reikwijdte van de Europese integratie. Zo acht ik het samenvallen van het onverstandige Amerikaanse beleid, de eventuele geldschepping door de Europese Centrale Bank, de eurocrisis en het gigantische morele risico (*moral hazard*) dat banken en landen juist door steun ongewenst gedrag continueren, alsmede de door de Arabische lente gecreëerde oliecrisis wel een beetje erg spannend worden. Het is bepaald niet ondenkbaar dat de oliecrisis de Europese landen juist uit elkaar speelt (het

gebeurde de vorige keer immers ook) en de spanningen binnen het eurogebied tot ongekende hoogte zal opvoeren.

Wanneer we alles overzien, zou het mij verbazen als we het droog kunnen houden. Drie vuistregels lijken verstandig. In de eerste plaats zouden Nederland en de andere EU-lidstaten niet moeten bezuinigen op hun krijgsmachten. We zullen ze nog hard nodig hebben. In de tweede plaats moeten we eens hard gaan nadenken hoe wij in de 21ste eeuw ons geld gaan verdienen in een wereld waarin het zwaartepunt gaat verschuiven naar het Oosten. In de derde plaats dienen wij de Amerikanen niet onnodig voor de voeten te lopen. Hun militaire steun is eenvoudigweg nog steeds onmisbaar.

En ten slotte dienen wij een intelligent en constructief EU-beleid te voeren, dat bijvoorbeeld met nabuurschapsbeleid probeert de flanken te stabiliseren maar tegelijkertijd rekening houdt met de mogelijkheid van desintegratie.

Arend Jan Boekestijn is als historicus verbonden aan de Universiteit Utrecht. Voorts is hij commentator en columnist. In de periode 2006-2009 was hij lid van de Tweede Kamer voor de VVD.

Geweldloze opstand in de Arabische wereld bevestigt bankroet van Al Qaeda

Wat vooral opviel bij de recente revoltes in de Arabische wereld, is het brede draagvlak onder de bevolking: man, vrouw, jong en oud bevolkten de straten van Caïro, Tunis en andere steden in die regio om het aftreden van hun machthebbers te eisen. Bij die gelegenheid was Al Qaeda in geen velden of wegen te bekennen, terwijl het omverwerpen van de Arabische regimes nu net een van de hoofdoelen van de terroristische organisatie is. Betekenen de opstanden in Tunesië, Egypte en omringende Arabische landen dan het definitieve bankroet van Al Qaeda?

Voordat Al Qaeda aanslagen pleegde op Amerikaanse doelen op 11 september 2001, was de organisatie al een bekende naam in de burelen van de FBI, MI6 en aanverwante inlichtingendiensten. De bomaanslagen op Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam (1998) en de *USS Cole* voor de kust van Jemen (2000) hadden de organisatie van Osama bin Laden stevig op de kaart gezet.

Al Qaeda had in de aanloop naar 9/11 een toevluchtsoord gevonden in Afghanistan, alwaar de Taliban de groep de vrijheid gaf trainingskampen op te slaan en terroristische activiteiten te plannen en organiseren. Al Qaeda was zodoende een terroristische groepering met een uitgebreide en ontwikkelde organisatorische infrastructuur, die erop was gericht nieuwe rekruten voor zich te winnen en op te leiden, om ze vervolgens in te zetten bij de uitvoering van aanslagen en andere extremistische activiteiten. Dit was de context van waaruit de organisatie 9/11 kon voorbereiden, financieren en uiteindelijk ook 'succesvol' ten uitvoer kon brengen.

Al Qaeda na de invasie in Afghanistan

Door de initiële successen van 'Operation Enduring Freedom' verloor Al Qaeda grotendeels haar infrastructuur. De trainingskampen werden gesloten en de organisatie slonk van enkele duizenden naar slechts een honderdtal strijders. Al Qaeda kon niet langer sympathisanten uit alle delen van de wereld naar Afghanistan brengen om aldaar de rekruten op te leiden tot volwaardige strijders in de naam van islam. Als gevolg hiervan werd de ideologie het belangrijkste wa-

pen, ofwel het jihadistische narratief [gebaseerd op het idee van een Heilige Oorlog; eindred.], dat de militie de wereld in bleef zenden om sympathisanten ervan te overtuigen de wapens op te pakken en aanslagen te plegen op de vijand.

Dit narratief is gebaseerd op de gedachte dat moslims over de hele wereld gewelddadig verzet dienen te plegen, gericht tegen zowel de Arabische regimes (de vijand dichtbij, *near enemy*) en Amerika, Israël en het Westen (de verre vijand, *far enemy*). De Arabische regimes, aldus Al Qaeda, onderdrukken hun islamitische onderdanen en dienen omver geworpen te worden, zodat er een islamitische staat of kalifaat gesticht kan worden, die is gebaseerd op de Sjaria. Alleen dan zal de islamitische wereld weer bloeien en rechtvaardigheid kennen, zo is de lezing van Al Qaeda.

Aanvankelijk bleek dit narratief weerklank te vinden bij grote delen van de islamitische wereld en ook in diaspora-gemeenschappen in Europa. Voorbeelden hiervan zijn talrijk: Madrid (2004) en Londen (2005) in het Westen en de vele aanslagen gepleegd door Al Qaeda in Irak, maar ook in Jordanië en andere overwegend islamitische landen, hebben in totaal duizenden burgers het leven gekost. Vooral jongeren werden gegrepen door het jihadisme en radicaliseerden soms binnen de sociale context van hun gemeenschap, waar een voedingsbodem bestond voor dit gedachtegoed, dan wel individueel met behulp van jihadistische websites en 'doe-het-zelf-handboeken' op het internet.

De strategie die rond 2005 is ingezet om zich hoofdzakelijk te richten op de 'near-enemy', de Arabische regimes en ook de Sji'ieten, leidde tot escalatie van geweld in het Midden-Oosten. Het filiaal Al Qaeda in Irak van de Jordaanse Abu Musa al Zarqawi pleegde met regelmaat aanslagen op Sji'itische doelen en Irak verkeerde mede daardoor op de rand van een burgeroorlog (volgens sommige experts was dat ook het geval in de periode 2006-2007). Deze beslissing pakte echter niet zo voordelig uit voor de organisatie en vele moslims – óók soennieten – keerden zich massaal tegen de organisatie. Ook het narratief van Al Qaeda als de verdediger van de islam of de *Ummah* [de wereldgemeenschap van moslims; eindred.] liep hierdoor

deuken op. De moord op medemoslims wordt door velen immers niet bepaald gezien als het verdedigen van de belangen en waardigheid van de islamitische wereld.

Het grootste wapen van Al Qaeda na 9/11 – de orthodoxe, extremistische ideologie – heeft door deze strategische missers flink aan kracht ingeboet. Terwijl de infrastructuur forse verliezen heeft geleden door de invasie van Afghanistan, is nu ook de ideologie van de terroristische organisatie aan erosie onderhevig. De ultieme bevestiging hiervan diende zich aan in december 2010, toen de bevolking van Tunesië de straat opging om verandering en het einde aan de dictatuur te eisen. Zij deed dit niet uit de naam van de gewelddadige jihad, maar ze riep op tot sociaal-economische en politieke veranderingen via geweldloze protesten. De Libische leider Muammar Gaddafi probeert nu weliswaar krampachtig de opstandelingen als aanhangers van Al Qaeda af te schilderen – gebaseerd op het voorheen vaak gepredikte argument dat als de dictaturen in de regio zouden omvallen, radicale islamisten de macht zullen grijpen. Deze mythe wordt anno 2011 gelukkig niet meer serieus genomen door Westerse politici. Er hoeft helemaal niet gekozen te worden tussen dictatuur en kalifaat.

De spandoeken in Tunesië, Egypte en andere buurlanden riepen op tot meer politieke vrijheden, een einde aan de wijdverbreide corruptie, meer en betere werkgelegenheid en vooral tot het onmiddellijke vertrek van de politieke elite. Voorheen gebruikelijke *oneliners* bij politieke demonstraties in het Midden-Oosten als ‘dood aan Israël en de Verenigde Staten’, ‘Bevrijd Palestina’ en ‘Islam is de oplossing’ waren in geen velden of wegen te ontdekken. De straatprotesten werden vooral gekenmerkt door hun niet-ideologische en niet-religieuze lading; een burgeropstand waarin leeftijd, sekse of religie geen rol speelt.

Dit is een unieke vorm van politiek protest in de regio: rebellie en protesten waren voorheen altijd wél gekleurd – door panarabisme, door (Arabisch) socialisme en de laatste jaren vooral door islamisme. De afwezigheid van dit ideologisch kader zou wel eens het succes van de opstand kunnen verklaren, namelijk dat de bewegingen breder dan ooit gedragen worden door bijna de gehele samenleving.

De Arabische Jeugd

Een andere ontwikkeling betreft de jeugd in de Arabische wereld. Wat vooral in de straten van Caïro,

Alexandrië, Suez en andere steden in de begindagen van de opstand bleek, is dat het grootste deel van de demonstranten uit jongeren bestond die niet aangesloten waren bij een politieke beweging. De Moslimbroeders waren in Caïro tijdens de revolutie, vooral in de beginfase, voornamelijk afwezig. Pas op 28 januari – drie dagen na de massale ‘dag van de woede’, waarop meer dan een miljoen Egyptenaren rondom het Tahrir-plein samenkwamen – begonnen de Moslimbroeders zich achter de opstandelingen te scharen.¹ Dit duidt op een kentering in de regio, die vooral veroorzaakt is door de jongeren. De jeugd in het Midden-Oosten heeft te kampen met slechte kansen op de arbeidsmarkt: zo is ruim 31% van de Tunesische jongeren tussen 15 en 29 jaar werkloos, terwijl het landelijk gemiddelde werkloosheidscijfer slechts 14% bedraagt.² Jongeren raken als gevolg van hun uitzichtloosheid gefrustreerd door het gebrek aan mogelijkheden, met alle gevaren van radicalisering die daarbij horen.

Eerder leidde dit soort tendensen geregeld tot nieuwe rekruten voor Al Qaeda en gelieerde organisaties. Jihadisten moeten het vooral hebben van hun overtuigingskracht om jongeren te doen geloven dat de radicale variant van de islam de oplossing zou zijn voor hun uitzichtloze bestaan. En juist deze groep gemarginaliseerde jongeren heeft dit jaar in de Maghreb, Egypte en andere delen van de Arabische wereld getoond weinig interesse te hebben in de extremistische teksten van Osama bin Laden en Ayman al-Zawahiri (note bene een Egyptenaar). Net als Al Qaeda al jaren nastreeft was het ultieme doel de Arabische politieke elites omver te werpen, maar *niet* om de natiestaat vervolgens om te toveren tot een orthodox Islamitisch Kalifaat.

Mohamed Bouazizi – een pas afgestudeerde Tunesische werkloze van 26 jaar – werd eind vorig jaar de zoveelste martelaar die zichzelf ombracht om zijn persoonlijke frustraties te uiten en om politieke verandering teweeg te brengen; een sociale context die zeer vergelijkbaar is met de jihadistische zelfmoordaanslagen gericht tegen bijvoorbeeld Israëliëse en Amerikaanse soldaten en burgers. Alleen doodde Bouazizi zichzelf niet in de naam van *jihad*, maar uit protest tegen een gebrek aan mogelijkheden en vrijheden in het corrupte en dictatoriale regime van president Zine el-Abidine Ben Ali. Hij werd door zijn authentieke en herkenbare wanhoopsdaad een martelaar in de naam van de Jasmijnrevolutie.

De toekomst

De jongeren van Tunesië, Egypte en omliggende Arabische landen tonen aan de wereld dat islamieten politiek bestuur niet louter willen koppelen aan hun religie. De angst dat democratie in het Midden-Oosten altijd zal leiden tot een (radicaal) islamitisch bewind blijkt vooralsnog te zijn overschat. Religie is nimmer de enige identiteit die een persoon bezit. Individuen kunnen ook politieke verandering eisen uit naam van hun burgerschap binnen de context van hun natiestaat. Daarnaast lijkt er nu een generatiekloof te ontstaan, waarin de jongeren zich loskoppelen van de ideologieën van hun ouders.³

Dit betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat de nieuwe bewindvoerders seculier zullen zijn. De kans bestaat dat de Moslimbroeders in Egypte op termijn een aanzienlijke rol zullen spelen binnen de nieuw te vormen overheidsstructuren. Ook in Tunesië zal de recentelijk uit Londen terugkeerde islamitische geestelijke Rachid Ghannouchi zijn achterban kunnen mobiliseren om te participeren in het nieuwe politieke klimaat. Transitieprocessen zijn immers altijd onzeker wat betreft de uitkomst. Recente voorbeelden hiervan zijn te vinden in Oost-Europa en Rusland, waar lokale leiders de macht hebben kunnen grijpen en de natuurlijke rijkdommen en welvaart van de staat vooral aan hen zelf ten goede hebben laten komen. Het zou aan te raden zijn als Westerse regeringen zouden trachten constructief bij te dragen aan het spel dat zich nu afspeelt door het bevorderen van de rechtsstaat, hervorming van de veiligheidsector, opbouw van een stevig maatschappelijk middenveld en economische groei. Daarmee kan het machtsvacuüm worden ingevuld op de manier die de burger nu zo gearticuleerd wenst, met (politieke) vrijheden, sociale rechtvaardigheid en gelijke rechten voor allen.

Betekenen deze barsten in de tactiek en ideologie van Al Qaeda dat de organisatie geen rol van betekenis meer kan spelen in grote delen van de islamitische wereld? De organisatie heeft in het verleden aangetoond 'creatief' om te gaan met tegenslagen, zoals het verlies van haar basis in Afghanistan. Sterker nog, Al Qaeda heeft duidelijk aangetoond elk verlies te herdefiniëren als succes in haar strijd of als bewijs van de slechtheid van de tegenstander. De vraag is nu hoe Al Qaeda om zal gaan met deze klap, die wellicht nog harder aan zal komen bij het leiderschap van de organisatie. Het grote wapen is immers het mobiliserende vermogen;

de extremistische ideologie die vooral jonge mannen ervan weet te overtuigen verschrikkelijke terreurdaden uit te voeren, gebaseerd op het idee dat de *jihad* de enige oplossing is. En die mythe is definitief gesneuveld op de straten van Caïro, toen honderdduizenden Egyptenaren van uiteenlopende achtergronden het aftreden van Mubarak vierden na dagen van succesvol gewelddoos protest. Het zichtbaar maken van deze klap voor Al Qaeda is een belangrijke bijdrage aan het verlies aan haar geloofwaardigheid.

Anno Bunnik MA is stagiair bij het *International Centre for Counter Terrorism* (ICCT) in Den Haag. Hij behaalde zijn MA in International Conflict Studies aan het *Department of War Studies* van het King's College in Londen en werkte vorig jaar voor de *Carnegie Endowment for International Peace* in Libanon.
Peter B.M. Knoope is directeur van het ICCT.

Noten

- ¹ Ko Colijn, Bertus Hendriks, Floor Janssen, Susanne Kamerling, Roel Meijer, Alfred Pijpers, Willem Post en Sarah Wolff, 'De hernieuwde Arabische lente: tussen revolte en revolutie', *Clingendael Policy Briefs*, 17 februari 2011 (http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110200_Clingendael_Policybrief_februari_no1.pdf).
- ² Lahcen Achy, 'Trading High Unemployment for Bad Jobs: Employment Challenges in the Maghreb', *Carnegie paper*, juni 2010 (http://carnegieendowment.org/files/labor_maghreb.pdf).
- ³ Amr Hamzawy, 'The Day of Anger – A New Protest Scene in Egypt', *Carnegie Commentary*, 28 januari 2011 (<http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=42391>).

Het conflict in Libië, de Veiligheidsraad en het Strafhof: enkeltje Den Haag?

In navolging van de volksoptstanden die sinds begin dit jaar een ware politieke aardverschuiving veroorzaakt hebben in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, zijn ook in Libië conflicten uitgebarsten tussen opstandelingen en Kadhafi-getrouwde regeringstroepen. Het grote verschil tussen de situatie in Libië en die in bijvoorbeeld Egypte is dat Kolonel Muammar Kadhafi niet lijkt te aarzelen het zware geschut in te zetten tegen de eigen bevolking. Het leger (of delen daarvan) lijkt ook niet te weigeren deze bevelen uit te voeren, zoals dat wel gebeurde in gelijkaardige situaties in andere landen. De internationale commotie is groot, daarin gevoed door het gebrek aan informatie over het conflict. Vele buitenlanders die in Libië aanwezig waren als toeristen, diplomaten of werknemers in de oliesector, wisten begrijpelijkerwijze zo snel mogelijk het land te verlaten. Naarmate het conflict echter escaleerde, werd ontsnappen steeds moeilijker voor buitenlanders, en al helemaal onmogelijk voor de Libische bevolking. Naar aanleiding van de mislukte Nederlandse evacuatiepoging en een recente Resolutie van de VN-Veiligheidsraad,¹ analyseert dit artikel twee internationaal-rechtelijke aspecten van het conflict: 1 de (il)legaliteit van militaire evacuatieoperaties door verscheidene landen; en 2 de mogelijke opstarting van een strafrechtelijk onderzoek tegen Kadhafi voor het Internationale Strafhof.

Militaire interventie ter bescherming van de eigen burgers

Resolutie 1970 van de VN-Veiligheidsraad, genomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, spoort Libië aan om de veiligheid van buitenlanders en hun bezittingen te garanderen en om het vertrek van hen die het land willen verlaten, te vergemakkelijken.² Bovendien worden alle VN-lidstaten opgeroepen samen te werken, zodat buitenlanders Libië kunnen verlaten. Betekent dit dat Nederland een militaire evacuatie-operatie op touw mocht zetten om Nederlandse burgers uit Libië weg te halen?

Onder het huidige internationaal recht hebben staten het recht de eigen burgers (ook degenen die in het buitenland zijn) te beschermen. Het is echter *omstreden* of dit recht mag worden uitgeoefend door militairen te sturen die gewapenderhand de eigen burgers

naar huis begeleiden. De algemeen heersende opvatting is dat het grensoverschrijdend sturen van troepen op zich zelf al een inbreuk vormt op het geweldsverbod (Artikel 2(4) VN-Handvest), inclusief een schending van gewoonterrechtelijke beginselen zoals soevereiniteit, non-interventie en de territoriale integriteit van het land waarvan de grenzen overschreden worden, *in casu* Libië. Het argument dat geen inbreuk is gepleegd op het geweldsverbod zolang de militairen geen effectief geweld gebruiken, wordt hierbij niet als een rechtvaardiging gezien. Men kan echter diverse praktijkvoorbeelden aanhalen waarbij staten wél tot zulke militaire acties zijn overgegaan; zo voerden de Verenigde Staten operaties uit in Iran, Grenada, Panama en Liberia; Israël en Frankrijk pleegden soortgelijke operaties.³ Deze acties behoren hoegenaamd niet tot het verleden – ook medio maart werden militaire operaties op touw gezet om bijvoorbeeld Nederlanders, Britten en Duitsers uit het explosieve Libië te halen. De internationaal-rechtelijke vraag die hierbij rijst, is uiteraard: kan een staat die zo ver gaat om zijn eigen burgers te beschermen, zich op enige juridische rechtvaardigingsgrond beroepen?

De *klassieke doctrine* lijkt dit af te wijzen: onder de zogenaamde 'restrictionistische theorie' zijn zulke interventies absoluut verboden.⁴ De achterliggende reden hiervoor is dat deze acties zelden zo 'onschuldig' zijn als ze worden voorgesteld; vaak is de onderliggende bedoeling via de aanwezigheid van buitenlandse militairen subtiel of minder subtiel druk uit te oefenen om een politieke regimewisseling te bewerkstelligen. Een voorbeeld hiervan vormen de operaties van Belgische troepen in Congo in de jaren '60, die door de Verenigde Naties veroordeeld werden.⁵ Volgens een strikte toepassing van deze doctrine maken Groot-Britannië, Nederland en alle andere landen die thans burgers uit Libië evacueren met militaire middelen, zich dan ook schuldig aan schendingen van het internationaal publiekrecht.

Er is echter ook een *tweede theorie* ontwikkeld, die militaire interventies ter bescherming van de eigen burgers beschouwt als een vorm van *zelfverdediging*. Volgens deze theorie wordt (de dreiging van) geweld-

gebruik tegen één Nederlander in Libië gezien als een gewapende aanval tegen de Nederlandse staat zelf, wat het recht op zelfverdediging activeert onder artikel 51 VN-Handvest of het uitgebreidere recht op zelfverdediging onder internationaal gewoonterecht.⁶ Opdat zulke interventies toelaatbaar zouden zijn, moet aan drie voorwaarden zijn voldaan: 1 er is een onmiddellijke dreiging dat deze burgers verwond of gedood zullen worden ('imminent threat of injury'); 2 het is voor het land waar zij verblijven onmogelijk hen te beschermen, of dit land heeft gefaald in deze bescherming; en 3 de actie van het land dat ingrijpt, is strikt beperkt tot bescherming van de eigen burgers. Volgens deze interpretatie schenden de evacuerende landen het internationaal publiekrecht dus niet.

Zoals elke internationale jurist weet, volstaat een groeiende tendens van staten om bepaald gedrag (vooral als het goed gaat) in de praktijk oogluikend toe te laten niet opdat dit een regel van internationaal gewoonterecht wordt; daarvoor heeft men ook de overtuiging nodig dat dit gedrag van rechtswege is toegelaten. Hier ligt het probleem: het is duidelijk naar voren gekomen, bijvoorbeeld in debatten over diplomatieke bescherming in de Algemene Vergadering van de VN en de *International Law Commission*,⁷ dat deze rechtsovertuiging niet aanwezig lijkt. Met andere woorden, staten zijn er niet echt van overtuigd dat militaire interventie om burgers te evacueren is toegestaan onder internationaal recht. Dit werd in het geval van Libië nogmaals bevestigd in de recente beslissing van de Afrikaanse Unie.⁸ Sommigen zien de oproep van de VN-Veiligheidsraad tot samenwerking tussen lidstaten om burgers te evacueren als een indicatie van een veranderende rechtsovertuiging, hoewel deze Resolutie niet genomen werd op basis van artikel 42 VN-Handvest en als dusdanig geen militair ingrijpen door de VN-lidstaten autoriseert. De achterliggende reden waarom veel landen wellicht de Nederlandse en Britse acties zullen verwerpen, is omdat ze het als een gevaarlijk precedent zien.

Wat is dan het alternatief? Staten die hun burgers wensen te evacueren, moeten *toestemming* vragen aan het betrokken land om een dergelijke actie uit te voeren; zo niet, dan bestaat het risico, zoals Nederland onlangs ondervond, dat bij het mislukken van de operatie de militaire redders gevangen worden genomen. Zulke opsluiting kan op haar beurt uiteraard niet plaatsvinden voor onbepaalde duur en zonder enige vorm van

proces, aangezien dat op zich zelf een schending van de mensenrechten en/of het internationaal humanitair recht zou inhouden. Intussen is de Nederlandse regering erin geslaagd de vrijlating van haar militairen via diplomatieke onderhandelingen te verkrijgen. Ook de burgers voor wie de Nederlandse operatie werd opgezet, hebben hun 'enkeltje Den Haag' intussen bekommen – zij werden gerepatriëerd.

Kadhafi voor het Internationale Strafhof?

Degene die velen ook naar Den Haag zouden willen brengen, is Kolonel Kadhafi. Resolutie 1970 van de Veiligheidsraad geeft de eerste voorzet hiertoe door de situatie in Libië sinds 15 februari 2011 door te verwijzen naar de Aanklager van het Internationaal Strafhof.⁹ Sinds 1 juli 2002 behandelt het Internationaal Strafhof aanklachten inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid van individuen voor drie internationale misdrijven: genocide; misdrijven tegen de menselijkheid; en oorlogsmisdrijven.¹⁰ Procedures kunnen op drie manieren worden gestart: verwijzing naar het Hof van een situatie door een lidstaat van het Statuut van Rome; verwijzing van een situatie door de VN-Veiligheidsraad; en het openen van een onderzoek door de Aanklager uit eigen beweging (*proprio motu*).¹¹ Aangezien Libië geen lidstaat is, was in dit geval enkel verwijzing door de VN-Veiligheidsraad mogelijk – wat dus op 26 februari 2011 gebeurde.

De Veiligheidsraad kan alleen de situatie in Libië naar het Internationaal Strafhof verwijzen; over de eventuele inbeschuldigingstelling van specifieke personen na een voorafgaand onderzoek wordt enkel in Den Haag beslist. In een persconferentie op 3 maart 2011 maakte Luis Moreno Ocampo, de Aanklager van het Internationaal Strafhof, bekend dat hij begonnen is met een preliminair onderzoek, waarbij hij meerdere personen bij naam of functie noemde. Hij hoopt hiermee een bepaald preventief effect te bereiken, in die zin dat de met naam en toenaam aangewezen personen, zoals de directeur van de militaire inlichtingendienst, zich alsnog van Kadhafi zullen afwenden. Daarnaast heeft Ocampo aangegeven de handelingen van Kadhafi en zijn familie in het bijzonder grondig te onderzoeken. Op 4 maart besliste het Presidium van het Internationaal Strafhof de situatie in Libië toe te wijzen aan de 1^e Kamer van vooronderzoek, waar ook slachtoffers hun visie kenbaar kunnen maken. Wanneer deze Kamer te zijner tijd hier mach-

tiging voor verleent, kan een internationaal aanhoudingsbevel tegen Kadhafi worden uitgeschreven. Dit zal de staten die partij zijn bij het Statuut van Rome¹² verplichten hem over te leveren aan het Strafhof; op staten die geen partij zijn rust echter geen dergelijke verplichting.

Resolutie 1970 markeert niet de eerste keer dat de VN-Veiligheidsraad een situatie in een land dat géén lid is van het Statuut van Rome, doorverwijst naar het Internationaal Strafhof. Zo verwees de Veiligheidsraad in 2005 de situatie in Darfur door naar het Internationaal Strafhof, waarna in 2009 een internationaal aanhoudingsbevel tegen de Soedanese president Omar Al Bashir werd uitgevaardigd. Ook al staat de regering in Tripoli thans internationaal geïsoleerd, wat eensgezind optreden heeft vergemakkelijkt, toch bevestigt Resolutie 1970 de noodzaak van het bestaan van internationaal strafrecht als 'stok achter de deur' in het voorkomen en bestrijden van straffeloosheid inzake de ergste internationale misdrijven. De Aanklager heeft hier passend op ingespeeld door snel en adequaat te handelen: het 'enkelte Den Haag' blijft geldig.

Dr. Freya Baetens Universitair Docent Internationaal Recht aan de Universiteit Leiden.

Noten

- 1 VN Veiligheidsraad Resolutie 1970, 26 februari 2011.
- 2 *Ibid.*, para. 2-3.
- 3 Voor een uitgebreide bespreking van zulke acties, zie T. Ruys, 'The "Protection of Nationals" Doctrine Revisited', in: 13 *Journal of*

Conflict & Security Law 2 (2008), blz. 233, i.h.b. 238-253; A.C. Arend & R.J. Beck, *International law and the use of force: beyond the UN paradigm*, Londen: Routledge, 1993, blz. 93-111.

4 Bijv. A. Verdross & B. Simma, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis*, (3^e ed.), para. 1338; I. Brownlie, 'The Principle of Non-Use of Force in Contemporary International Law', in: W.E. Butler (red.), *The Non-Use of Force in International Law*, 1989, blz. 23; A. Randelshofer, 'Article 51', in: B. Simma e.a. (red.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol I, 2002, blz. 798-799; M. Bothe, 'Friendenssicherung und Kriegsrecht', in: W. Graf Vitzthum (red.), *Völkerrecht* (4^e ed.), 2007, blz. 656.

5 Bijv. VN Veiligheidsraad Resolutie 4387, 13 juli 1960; VN Veiligheidsraad Resolutie 4405, 22 juli 1960; VN Veiligheidsraad Resolutie 4426, 1 augustus 1960; VN Algemene Vergadering Resolutie 1599, 15 april 1961; VN Algemene Vergadering Resolutie 1599, 15 april 1961.

6 Bijv. G. Fitzmaurice, 'The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law', in: 92 *Recueil des Cours* (1957-II), blz. 172-173; L. Doswald-Beck, 'The Legality of the United States Intervention in Grenada', in: 31 *Netherlands International Law Review* (1984), blz. 360; O. Schachter, 'In Defense of International Rules on the Use of Force', in: 53 *Univ. of Chicago Law Review* (1986), blz. 139; C. Greenwood, 'International Law and the United States Air Operation Against Libya', in: 89 *West Virginia Law Review* (1986-7), blz. 941; R.B. Lillich, 'Forcible Protection of Nationals Abroad: The Liberian Incident of 1990', in: 35 *German YBIL* (1993), blz. 216.

7 ILC report, A/56/10, 2001, hoofdstuk VII, para. 430 e.v.

8 PSC/PR/COMM.2(CCLXV), Peace and Security Council of the African Union, 10 maart 2011.

9 VN Veiligheidsraad Resolutie 1970, *a.w. noot 1*, para. 4.

10 Artikelen 5-8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, getekend 17 juli 1998 in Rome, in werking getreden 1 juli 2002. Het Hof kan zijn rechtsmacht aangaande het vierde internationale misdrijf, nl. daden van agressie, ten vroegste vanaf 1 januari 2017 uitoefenen.

11 Aan elke vorm van verwijzing zijn uiteraard bijkomende voorwaarden verbonden, die buiten het terrein van dit artikel vallen, zie artikelen 13-15 van het Statuut van Rome.

12 Thans zijn dit 114 landen, waaronder vrijwel alle Europese en Latijns-Amerikaanse landen, alsook ongeveer de helft van de landen in Afrika.

FEESTELIJK SYMPOSIUM 23 mei 2011

Dit jaar publiceert de *Internationale Spectator* zijn 65^{ste} jaargang. Het Instituut Clingendael en de algemene redactie van het maandblad willen dit gaarne vieren met een toepasselijk symposium. Omdat het blad een algemeen-nederlands(talig) karakter draagt, is gekozen voor het thema *België en Nederland: verschillen en overeenkomsten van buitenlands beleid in Europese context*. Aan de orde komen onder meer het Europees beleid van beide landen (te belichten door prof. *Rik Coolsaet* en prof. *A. van Staden*) en het defensiebeleid (te behandelen door prof. *Sven Biscop* en gen marns b.d. *Kees Homan*). Historicus en publicist *Arend Jan Bokestijn* presenteert een gesproken column.

Het symposium vindt plaats op maandagmiddag 23 mei 2011 van 13.30 tot 17.30 uur. Het wordt gehouden op het Instituut Clingendael. Er is zeer beperkt plaatsruimte voor belangstellende abonnees van de *Internationale Spectator* en leden van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken. Aanmelding uitsluitend per e-mail bij Renu Jitan (abonnees) of Christine Snoeks (NGIZ-leden). Aanmelders ontvang bericht over plaatsing.

rjitan@clingendael.nl; ngiz@clingendael.nl

Hoe verder met Afghanistan?

Afghanistan is uitgegroeid tot een van de belangrijkste hoofdpijndossiers van de westerse wereld. Ondanks bijna tien jaar oorlog en de inzet van 150.000 militairen uit 50 landen en 300.000 Afghaanse militairen en politie slaagt men er niet in het Afghaanse verzet te verslaan. En ook in de toekomst zit er geen overwinning in. De oorzaak is voor een belangrijk deel te vinden in de omliggende landen: Pakistan, Iran en Saoedi-Arabië.

De centrale rol van Pakistan

Pakistan werd tijdens de Koude Oorlog door de Verenigde Staten belast met de oprichting en ondersteuning van de extreem-islamitische Afghaanse verzetsbeweging waarvan we een deel nu de *taliban* noemen. Nadat de *taliban* in 1996 in Afghanistan aan de macht waren gekomen, werd Pakistan de belangrijkste bondgenoot van het regime. Toen vijf jaar later de Verenigde Staten na 9/11 Afghanistan binnenvielen, vreesde de Pakistaanse regering dat de Amerikanen ook Pakistan aan zouden vallen. Maar de Amerikanen meenden dat ze Pakistan nodig hadden. Onder grote Amerikaanse druk en met veel tegenzin sloot de Pakistaanse regering zich in 2001 aan bij de 'war on terror'.

Al bijna tien jaar lang probeert Washington tevergeefs een eind te maken aan de voortgaande steun van de Pakistaanse regering, het Pakistaanse leger en de geheime dienst aan de *taliban*. Net als tijdens de Koude Oorlog worden nog steeds *taliban*-strijders onder de Afghaanse vluchtelingen in Pakistan geronseld en getraind, en nog steeds speelt de Pakistaanse geheime dienst ISI een belangrijke rol bij de aansturing van het verzet in Afghanistan. Pakistan wil voorkomen dat aartsvijand India in Afghanistan voet aan de grond krijgt en het wantrouwt de banden van president Karzai met India.

De oorlog in Afghanistan zou al lang door de Amerikanen en hun bondgenoten gewonnen zijn, als Pakistan een eind had gemaakt aan zijn steun aan de *taliban*. Maar Washington neemt nog steeds geen strafmaatregelen tegen dit land, dat op een onvoorstelbare wijze de Amerikaanse belangen schaadt. Het blijft daarentegen het Pakistaanse regime op grote schaal ondersteunen.

De Amerikanen zitten in een val waar ze niet uit kunnen komen. Ze zijn voor hun oorlog in Afghanistan namelijk afhankelijk geworden van Pakistan: 85% van de goederen die hun leger nodig heeft, wordt via dat land aangevoerd.

De Amerikanen hebben nog een tweede probleem met Afghanistan. Uit angst voor India werkt Pakistan harder dan enig ander kernwapenland aan uitbreiding van zijn nucleaire arsenaal. Enkele jaren geleden werd gedacht dat Pakistan 60 atoombommen had, nu worden aantallen van 100 en zelfs 125 genoemd. Intussen ontvangt Pakistan jaarlijks een miljard dollar aan militaire steun van Washington. Men neemt aan dat deze financiering van het leger het benodigde geld vrijmaakt voor de productie van nog meer kernwapens.

Pakistan is het enige islamitische land dat over kernwapens beschikt. Maar met zijn 180 miljoen inwoners is het een uiterst onstabiel land, met een zwakke regering. De laatste jaren groeit de angst dat bij een implosie van het bestuur kernwapens of nucleair materiaal in handen van Al Qaeda of andere islamitische extremisten valt.

Deze instabiliteit wordt gevoed door de Amerikaanse oorlog in Afghanistan en in de grensgebieden van Pakistan. Niet alleen de bevolking maar ook het Pakistaanse leger ziet deze oorlog als een aanval op de islam. Daardoor is er in Pakistan sprake van een toenemend anti-Amerikanisme en groeit de sympathie voor jihadistische organisaties, zoals de *taliban* en Al Qaeda. Voortzetting van de oorlog in Afghanistan kan daarom zeer ernstige gevolgen hebben voor de veiligheid in de wereld.

Terwijl de Verenigde Staten en Europa zich druk maken over het islamitische Iran, dat mogelijk ooit in de toekomst over een nucleaire bom zal beschikken, zwijgen ze over het uiterst onstabiele islamitische Pakistan, dat praktisch elke maand een nieuwe atoombom produceert. Het blad *Foreign Affairs*¹ vroeg aan de meest vooraanstaande Amerikaanse terrorisme-experts welk land de grootste bedreiging voor het Westen vormt. Van deze 65 experts noemden 51 Pakistan en slechts 2 Iran. Bovendien wees een meerderheid van deze experts Pakistan aan als het land waar de meeste kans bestaat dat kernwapens in handen van terroristische organisaties vallen.

Iran, de afgewezen bruid

Terwijl Amerika's bondgenoot Pakistan in Afghanistan de *taliban*-beweging steunt, is Iran vanouds een tegenstander van de *taliban*. En terwijl de regering-Clinton in de jaren vóór 9/11 toenadering tot het *taliban*-beleid zocht, in de hoop een gas/oliepijpleiding van de Kaukasus naar zee aan te leggen, steunde Iran in 1992 de oprichting van de Noordelijke Alliantie, een tegen de

taliban gericht samenwerkingsverband in het noorden van Afghanistan. De vijandschap tussen Iran en de taliban/Al Qaeda is gedeeltelijk terug te voeren op het feit dat Iran sjitisch is en de taliban/Al Qaeda militante soennieten zijn.

Toen de Amerikanen na 9/11 Afghanistan binnenvielen, stond Iran voor een moeilijke keus. Men vreesde toekomstige Amerikaanse bases langs zijn oostgrens. Maar in samenwerking met de Verenigde Staten leverden Iran en de Noordelijke Alliantie een belangrijke bijdrage aan de omverwerping van het taliban-regime. In december 2001 steunde Teheran als deelnemer aan de conferentie in Bonn de instelling van het bewind van Karzai over de nieuwe Islamitische Republiek Afghanistan.

Een Iraans voorstel om onder Amerikaanse leiding mee te werken aan de opbouw van het nieuwe Afghaanse leger wees Washington echter af. Hoewel samenwerking tussen Teheran en Washington duidelijk een gemeenschappelijk belang was en is, kwam er plotseling een einde aan, toen president Bush in januari 2002 in zijn *State of the Union* Iran indeelde bij de 'As van het Kwaad' en Pakistan roemde als zijn trouwste bondgenoot buiten de NAVO.

Iran heeft traditioneel sterke culturele banden met Afghanistan. Zo spreekt bijna 60% van de Afghanen Perzisch. Daarnaast heeft Iran in Afghanistan vanouds grote politieke en economische belangen. Maar in tegenstelling tot Pakistan houdt Iran de grens met Afghanistan afgesloten, al was het maar om drugstransporten uit Afghanistan tegen te houden.

Iran heeft na 9/11 een grotere bijdrage aan de wederopbouw van Afghanistan geleverd dan enig ander buurland. In 2001 zegde Iran 560 miljoen dollar toe, en in 2006 nog eens 100 miljoen. De Iraniërs investeerden in wegen en bruggen, energie, landbouw en gezondheidszorg. Daarnaast financierden ze scholen, moskeeen en de media.

Met steun van India wordt thans de wegverbinding van Afghanistan naar de Iraanse havenstad Chabahar opgeknapt. Terwijl India geen gebruik kan maken van Pakistaanse havens, zal dit project leiden tot uitbreiding van de Indiase ontwikkelingsprojecten en invloed in Afghanistan. Tegelijk maakt dit project Afghanistan minder afhankelijk van grote buur Pakistan.

Karzai ziet Iran als een 'behelpzame broer en partner' en zou de samenwerking graag uitbreiden, maar de Verenigde Staten hebben dit verboden. Zo blokkeerden de Amerikanen onlangs een grote bestelling asfalt uit Iran, hoewel dat daar veel goedkoper was. Maar in tegenstelling tot de Amerikanen begrijpt Karzai dat alleen samenwerking met Iran (en India) zal kunnen voorkomen dat Afghanistan na terugtrekking van de buitenlandse troepen alsnog met steun van Pakistan een nieuw 'Talibanistan' wordt. Helaas biedt Europa

geen tegenwicht tegen de onverstandige opstelling van Washington.

De dubieuze rol van Saoedi-Arabië

Naast Pakistan was ook Saoedi-Arabië nauw betrokken bij het Amerikaanse initiatief om tijdens de Koude Oorlog moslim-extremisten in Afghanistan te trainen en te bewapenen. Tegelijk was Saoedi-Arabië een belangrijke thuishaven voor Al Qaeda: bij de aanval op het World Trade Center waren 15 van de 19 kapers afkomstig uit Saoedi-Arabië en niemand uit Afghanistan. Desondanks reageerde de regering-Bush haar woede niet af op Saoedi-Arabië, maar werd Afghanistan binnengevallen. Omdat Al Qaeda over de grens in Pakistan en in Saoedi-Arabië alle bewegingsvrijheid behield en omdat de taliban geen internationale agenda heeft, was de Afghanistan-oorlog vanaf het begin echter zinloos.

Saoedi-Arabië was en is nog steeds de belangrijkste financier van zowel de taliban als Al Qaeda. In 2003 blokkeerde de regering-Bush de publicatie van 28 pagina's uit het rapport voor het Congres over 9/11, waarin Saoedi-Arabië werd aangeduid als de primaire financieringsbron van Al Qaeda. Nog op 30 december 2009 verklaarde minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton in een vertrouwelijk telegram, uitgelekt via Wikileaks: 'Donors in Saudi Arabia constitute the most significant source of funding to Sunni terrorist groups worldwide.' Ze zei dat zowel de taliban als Al Qaeda tot deze gesteunde organisaties behoorde.²

De Saoedische geheime dienst Mabahith gaf op 13 december 2009 tegenover een Amerikaanse delegatie toe dat ze inderdaad meer tegen deze financiering konden doen, 'omdat de leden van Al Qaeda vaak Saoedische staatsburgers zijn, met Saoedische adressen en telefoonnummers'. Onder Amerikaanse druk pakt Saoedi-Arabië af en toe zulke lieden op. Zo meldde de Saoedische regering in november 2010 dat er 149 mensen waren opgepakt, waardoor 19 Al Qaeda-cellen onschadelijk waren gemaakt.

Saoedi-Arabië is bovendien de bron van het moslim-extremistisch gedachtegoed van de taliban. Vanouds financiert het land het onderwijs onder de Afghaanse vluchtelingen in Pakistan. In de 40.000 madrassa's (scholen) worden de talibs (leerlingen) geschoold in het wahabisme, de extremistische staatsgodsdienst van Saoedi-Arabië.

De Verenigde Staten en de Europese Unie hebben echter nooit maatregelen tegen Saoedi-Arabië genomen om dat land te dwingen een eind te maken aan de voortdurende financiële steun aan het terrorisme en de verspreiding van het intolerante moslim-extremisme. Het land is nooit op de Amerikaanse lijst van 'state sponsors of terrorism' geplaatst, waardoor de enorme Amerikaanse wapenleveranties aan deze 'strategische partner' ongehinderd voortgaan. In oktober 2010 werd

de grootste wapendeal uit de Amerikaanse geschiedenis afgesloten: een wapenleverantie voor 60,5 miljard dollar aan ... Saoedi-Arabië.

Het Afghaanse verzet

Hoe is te verklaren dat de Verenigde Staten en hun bondgenoten er niet in slagen een taliban-legertje van naar schatting 25.000, vaak nauwelijks geschoolde Afghanen te verslaan, en dat de taliban zelfs steeds verder oprukt? Volgens de Verenigde Naties waren er vorig jaar 66% meer aanslagen dan in 2009.

In de politiek en in de media wordt echter ten onrechte voortdurend gesproken over 'de taliban'. Het Afghaanse gewapende verzet bestaat namelijk uit een heterogeen samenwerkingsverband, waarin naast de taliban minder extreme organisaties participeren, zoals het Haqqani Netwerk, het Hekmatyar Netwerk, het Tora Bora Front en honderden kleinere, vaak lokale verbanden.

In 2003 leek het verzet in Afghanistan verslagen, maar de verzetsbewegingen waren net als Al-Qaeda uitgeweken naar het grensgebied in Pakistan, waar nieuwe rekruten werden geronseld en opgeleid. In 2006 begon de snelle opmars van het gewapend verzet in Afghanistan. Terwijl in 2007 de verzetsbeweging permanent aanwezig was in 54% van Afghanistan, was dat in 2009 opgelopen tot minstens 80%.³ Vaak is er in deze gebieden ook een lokaal bestuur van het verzet gevestigd, soms parallel aan het bestuur van de regering-Karzai.

Al deze verzetsbewegingen worden op grote schaal ondersteund door Pakistan en Saoedi-Arabië, maar wonderlijk genoeg ook door de Amerikaanse belastingbetaler. Het *House Subcommittee on National Security and Foreign Affairs* schatte dat de taliban in 2009 tussen de 100 en 400 miljoen dollar ontving als 'protection money' voor transporten voor het Amerikaanse leger naar de 200 Amerikaanse bases in Afghanistan. Bovendien betalen ook honderden beveiligingsbedrijven en ondernemingen die ontwikkelingsprojecten uitvoeren, de taliban met Amerikaans belastinggeld.⁴

Het gewapend verzet kan de strijd echter alleen volhouden doordat het kan rekenen op de steun van een aanzienlijk deel van de Afghaanse bevolking. Zelfs onder de extreme taliban-regering waren de traditionele bewoners in het binnenland niet negatief over de taliban, omdat die de enorme corruptie terugdrong en voor stabiliteit zorgde door een eind te maken aan de woestende onderlinge oorlogen tussen de krijgsheren.⁵

De verzetsbeweging wordt in belangrijke mate gevoed door het nationalisme van de Pashtun, die 46% van de Afghaanse bevolking uitmaken. Terwijl zij vroeger een belangrijke rol in het Afghaanse bestuur speelden, voelen zij zich niet vertegenwoordigd in de regering-Karzai. Daarnaast is het verdrijven van de buitenland-

se indringers uit het eigen woongebied een belangrijke reden zich bij het gewapend verzet aan te sluiten, of wraakgevoelens om oorlogsslachtoffers te wreken. Maar het gewapend verzet voert ook een bewust beleid om de steun van de bevolking te winnen. Het heeft een systeem van lokale rechtspraak opgezet, dat minder corrupt is dan de door de regering-Karzai aangestelde rechters. De Amerikanen erkennen dit: 'The Taliban are out-governing us in the justice sector, and that is a massive problem.'⁷ Het gewapend verzet stelde ook lokale klachtencommissies voor de bevolking in. In 2009 gaf het een handboek uit met richtlijnen over de correcte behandeling van gevangenen en over het vermijden van burgerslachtoffers bij oorlogshandelingen.

Er bestaat een schaduwregering van het gewapend verzet waarmee het Internationale Rode Kruis afspraken maakt. Zo traint het Internationale Rode Kruis sinds 2006 zowel strijders als ambulancepersoneel van het gewapend verzet hoe ze bij het opvangen van oorlogsslachtoffers mensenlevens kunnen redden. Het Rode Kruis bezoekt niet alleen de detentiecentra van de Amerikanen en de Afghaanse regering, maar ook van de verzetsbeweging. Uit de ervaringen van het Rode Kruis blijkt dat er in Afghanistan een onderhandelingspartner is waarmee gesproken kan worden over beëindiging van de oorlog.

De regering-Karzai voert een actief beleid om tot onderhandelingen met het verzet te komen. De sporadische contacten begonnen met besprekingen met de taliban en het Hekmatyar Netwerk in Mekka tijdens de Ramadan van 2008. In de hoop dat dit toekomstige onderhandelingen zal vergemakkelijken, deed Karzai in december 2010 een beroep op de Turkse regering om het Afghaanse verzet toe te staan een permanente diplomatieke vertegenwoordiging in Turkije te openen.

De Amerikanen en de Europeanen

De belangrijkste spelers op het oorlogstoneel in Afghanistan zijn echter de Amerikanen en de Europeanen, samenwerkend in de NAVO. Na het einde van de Koude Oorlog besloten de bondgenoten een 'nieuwe' NAVO op te richten, die zich ook buiten Europa zou inzetten tegen nieuwe bedreigingen, zoals internationaal terrorisme en de verspreiding van kernwapens. Afghanistan werd de test voor de toekomst van deze nieuwe NAVO en voor het Amerikaanse leiderschap van het bondgenootschap.

Maar de oorlog in Afghanistan leidde al snel tot spanningen en verwijten tussen Washington en de (meeste) Europese landen. De Amerikanen geloven in een gewelddadige aanpak en ze beoordelen de Europeanen op hun bereidheid meer geweld te gebruiken. Ze beklagen zich erover dat de Europese landen te weinig aan defensie uitgeven en te weinig troepen leveren, en dat de inzet van die troepen onderworpen is

aan allerlei beperkingen. Het falen van de oorlog wordt soms aan de NAVO-bondgenoten toegeschreven.

In tegenstelling tot de Amerikanen zijn de Europeanen terughoudend met het uiten van hun klachten. Ze verwijten de Amerikanen dat belangrijke beslissingen buiten hen om worden genomen, maar dat vervolgens van hen wordt verwacht die ze die besluiten onvoorwaardelijk ondersteunen. Ze betwijfelen of het verstandig was om na 9/11 Afghanistan binnen te vallen, en ze zijn bitter over het even ondoordachte besluit van de regering-Bush een tweede oorlog in Irak te beginnen, waarbij een groot deel van de Amerikaanse troepen uit Afghanistan werd teruggehaald.

De Europeanen wijzen de militaristische aanpak van de Amerikanen af; zij denken vooral in termen van 'stabilization and reconstruction'. Door deze controverse was de Amerikaans-Europese NAVO-missie in Afghanistan ISAF jarenlang intern verdeeld. Maar Europa delfde het onderspit: ISAF neemt nu onder leiding van Amerikaanse generaals volledig deel aan de Amerikaanse oorlogvoering. Ondanks hun kritiek stellen de Europese landen zich op de NAVO-vergaderingen nog steeds unaniem achter de Amerikaanse plannen op.

In de westerse landen verzet het publiek zich echter steeds meer tegen de NAVO-operatie in Afghanistan vanwege de enorme kosten, het verlies aan mensenlevens en omdat de oorlog niet gewonnen kan worden. In de Verenigde Staten spreekt 72% zich uit voor versnelde terugtrekking uit Afghanistan, in Groot-Britannië is dat 73%, in Duitsland 79% en in Frankrijk 70%. Tegelijk is in Europa het vertrouwen in het Amerikaanse NAVO-leiderschap afgenomen: van 64% in 2002 tot 36% in 2009.⁶

De NAVO heeft grote schade opgelopen, maar ze zal Afghanistan waarschijnlijk wel overleven. De Europese NAVO-lidstaten zullen echter niet bereid zijn aan nieuwe Amerikaanse militaire avonturen deel te nemen als die niet een directe bedreiging van hun veiligheid vormen. En ook in Amerika, met zijn mondiale politieke ambities, is bij politici en militairen het vertrouwen in de NAVO afgenomen.

Hoe verder?

De Europese lidstaten van de NAVO hebben op de laatste NAVO-conferentie in Lissabon de Amerikaanse *exit*-strategie voor Afghanistan omarmd. Dat plan houdt in dat de grootschalige NAVO-oorlog tot 2014 wordt voortgezet; daarna moeten de Afghaanse strijdkrachten met steun van de NAVO doorvechten. Dat betekent dat wordt aangestuurd op een eindeloze en bloedige burgeroorlog. De NAVO-landen gaan die oorlog betalen, want Afghanistan kan onmogelijk zelf een strijdmacht van 400.000 man financieren.

Dit lijkt een onverstandig, onmenselijk, zinloos en gevaarlijk plan, en wel omdat:

- 1 iedereen het erover eens is dat de taliban niet verslagen zal worden;
- 2 de taliban geen bedreiging vormt voor de NAVO-landen, en Al Qaeda Afghanistan niet nodig heeft;
- 3 de westerse oorlog in Afghanistan en in het grensgebied van Pakistan in de meest explosieve regio van de wereld een belangrijke voedingsbron vormt voor het islamitisch extremisme;
- 4 deze oorlog in Pakistan zelfs tot een nucleaire ramp kan leiden; en
- 5 de \$ 500 miljoen die de oorlog dagelijks kost, aan veel armoede in de regio een eind zou kunnen maken.

Er is maar één uitweg, en dat is nu werken aan onderhandelingen zonder voorwaarden vooraf. Dat is de wens van 83% van de Afghaanse bevolking,⁷ alsmede van de regering-Karzai. Het wordt ongetwijfeld een langdurig proces, maar mogelijk zou begonnen kunnen worden met afspraken over het beperken van het geweld.⁸

Daarnaast moet nu worden gestart met terugtrekking van de buitenlandse troepen. Dat vraagt de meerderheid van de Afghaanse bevolking van ons. Het plan van president Obama was in de zomer van 2011 met die terugtrekking te beginnen, maar dat plan werd door de Amerikaanse militaire top geblokkeerd. De Europese NAVO-landen moeten doorgaan met het uitvoeren van Obama's plan. De Nederlandse terugtrekking uit Uruzgan leek een aanmoediging voor andere landen dit voorbeeld te volgen. Maar door de inzet van GroenLinks loopt Nederland met zijn 550 militairen helaas weer in de pas met de *exit*-strategie van de Amerikaanse militairen.

Sietse Bosgra was jarenlang actief betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika.

Noten

- 1 *Foreign Affairs*, januari-februari 2011.
- 2 BBC News Middle East, 15 oktober 2010.
- 3 Press release ICOS, 10 september 2009.
- 4 MilitaryTimes.com Forums, 22 juli 2010.
- 5 Council on Foreign Relations, 'The Taliban in Afghanistan', 3 augustus 2009.
- 6 'NATO in Afghanistan, a test of the Transatlantic alliance', Congressional Research Service, 3 december 2009.
- 7 CBS News, 9 november 2010.
- 8 Voor een kritische analyse: *The New Yorker*, 28 februari 2011.

De verzamelnaam BRICs: meer dan modieuze etikettering?

De afkorting BRIC, als aanduiding van een groep van opkomende landen, is één van de meest aansprekende symbolen of herkenningstekens van de actuele verschuivingen in het mondiale krachtenveld geworden. Waar de dynamiek van de internationale machtsverhoudingen in het verleden vaak is herleid tot het simpele schema van de wisseling in positie tussen hegemoniale macht en uitdager (bijvoorbeeld Engeland ten opzichte van Duitsland aan het eind van de 19de eeuw), wordt in dit verband nu de aandacht op een categorie van landen gevestigd. Bij de BRIC gaat het in het bijzonder om een viertal landen – Brazilië, Rusland, India en China – dat vanuit een situatie van economische achterstand er in relatief korte tijd in is geslaagd te gaan behoren tot de klasse van midden-inkomenslanden. Aanhoudend hoge groeicijfers wekken bovendien de verwachting dat de betrokken landen verder zullen stijgen op de economische ranglijst en op termijn de westerse landen qua ontwikkelingsniveau zullen inhalen of zelfs voorbij zullen streven. Aangezien de BRIC-landen zich uitstrekken tot grote territoria, heeft hun economische opkomst onvermijdelijk ook een geopolitieke lading gekregen, mede gelet op de historische ervaring dat toenemende economische kracht zich doorgaans na verloop van tijd vertaalt in grotere politieke en strategische invloed.¹ Zal de machtsbalans in de wereld voorgoed een ander fundament krijgen dan dat van westerse hegemonie en zullen de BRIC-landen tezamen een sterke pijler worden van een nieuwe wereldorde?

Voordat op deze vraag een antwoord kan worden gegeven, moet ook op deze plaats allereerst een kritische kanttekening worden gemaakt bij de selectie van de BRIC-groep. Hoort Rusland wel in het rijtje van grote opkomende landen thuis? Toen Jim O'Neill, de huiseconoom van Goldman Sachs, in 2001 de naam BRIC muntte,² leek op het eerste gezicht ook Rusland aanspraak te kunnen maken op de status van dynamische groei-economie. Er was sprake van een wassende stroom van inkomsten uit de uitvoer van olie en gas, die de nieuwe leider Poetin in staat stelde de financiële problemen van het voorafgaande decennium te overwinnen en tegemoet te komen aan de ergste noden onder de Russische bevolking, in het bijzon-

der de trekkers van pensioenen. Het vooruitzicht van groeiende energieschaarste leek Rusland een sterke positie aan de internationale onderhandelingstafel te verschaffen. Er werd gewezen op de gevaren van een te grote afhankelijkheid van het land.

Intussen weten we beter. De economische kracht van Rusland is door velen schromelijk overschat.³ Het totale inkomen van het land bedraagt, althans volgens de officiële cijfers, niet veel meer dan dat van de Benelux-landen bij elkaar opgeteld. De Russische economie blijkt in wezen eendimensionaal te zijn: ze leunt sterk op de energiesector en deze afhankelijkheid maakt de Russische staatsbegroting zeer kwetsbaar voor prijsschommelingen op de internationale energiemarkten. Bovendien dreigt een uitputting van olievelden in West-Siberië en moeten voor de winning van nieuwe velden onder dikke ijskorsten hoge productiekosten worden gemaakt. De meeste bedrijfstakken buiten de energiesector zijn sterk verouderd en nauwelijks in staat de internationale concurrentie aan te gaan. Dit vormde ook een grote belemmering voor de toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die overigens nu nabij lijkt te zijn. Hoognodige modernisering vergt een omvangrijke overdracht van technologie uit het Westen en even omvangrijke buitenlandse investeringen.⁴ Ten slotte kampt Rusland met een sterk krimpende bevolking, niet bepaald een kenmerk van een land dat de toekomst met vertrouwen tegemoet kan zien. Er zijn derhalve sterke argumenten om het land eerder als een mogendheid in neergang dan als één in opkomst te zien.

Het feit dat Zuid-Afrika eind 2010 door de Chinese leider Hu Jintao is uitgenodigd om als volwaardig lid deel te nemen aan de BRIC-top dit jaar in Peking, waardoor de naam BRIC wordt veranderd in BRICS, onderstreept de betrekkelijke willekeur in de selectie van landen. Waarom viel de keuze niet op bijvoorbeeld Indonesië of Turkije? Beide landen vertegenwoordigen een veel grotere economische kracht dan Zuid-Afrika. Kennelijk woog bij de genomen beslissing vooral voor China het strategisch belang van

Zuid-Afrika op het Afrikaanse continent, met al zijn minerale rijkdommen, zwaar.⁵

Intussen kwam de al genoemde O'Neill, met zijn goed ontwikkeld gevoel voor marketing in de wereld van internationale beleggers, tien jaar na de introductie van de term BRIC begin 2011 met een nieuw *buzzword* op de proppen, namelijk de aanduiding MIKT. Deze afkorting staat voor de volgende combinatie van landen: Mexico, Indonesië, Zuid-Korea en Turkije. Volgens de doopvader zouden deze landen over 40 jaar achter de BRIC-landen een plaats in de top van de economische piramide in de wereld bereiken.⁶ De meeste ter zake deskundigen zullen geneigd zijn sterk relativerend te oordelen over de werkelijke politieke betekenis van dit soort van conceptuele noviteiten. Het is immers zeer de vraag of de MIKT-landen als *collectief* veel meer dan een statistische grootheid zullen blijken te zijn.

Drijfveren en oogmerken

Het BRIC-concept heeft zich in elk geval wel als forum van overleg geconstitueerd. De nog korte geschiedenis gaat terug tot juni 2009, toen de politieke leiders van de vier landen hun eerste top hielden in de Russische stad Jekaterinenburg. Vóór de eerste top waren de ministers van buitenlandse zaken van de BRIC-landen al sinds 2006 jaarlijks bijeen geweest. Ook vonden er regelmatige ontmoetingen plaats tussen de ministers van financiën en de hoofden van de centrale banken. De tweede topbijeenkomst werd in het voorjaar van 2010 in de Braziliaanse hoofdstad Brasilia gehouden, alwaar de toenmalige president Lula da Silva als gastheer optrad. Vooral de financiële crisis heeft als een katalysator van de onderlinge samenwerking gefungeerd.

Alle BRIC-landen maken deel uit van de G-20 groep, die na de top in Washington van november 2008 in feite de plaats van de G-7/8 ging overnemen als het informeel centrum van economisch wereldbestuur. Ze drukten hun positieve opstelling tegenover de rol van de G-20 bij de bestrijding van de economische depressie als volgt uit: 'We stress the central role played by the G-20 in combating the crisis through unprecedented levels of coordinated action. We welcome the fact that the G-20 was confirmed as the premier forum for international economic coordination and cooperation of all its member states. Compared to previous arrangements, the G-20 is broader, more inclusive, diverse, representative and effective.'⁷

De vier opkomende landen gebruikten hun eigen bijeenkomsten om zoveel mogelijk tot gezamenlijke standpunten in het wereldoverleg te komen. In hun

streven naar het beïnvloeden van de uitkomsten van de G-20-bijeenkomsten konden zij het nodige zelfvertrouwen putten uit de omstandigheid dat de stimuleringsprogramma's die zij voor hun eigen economieën hadden opgesteld, in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de stabilisering van de wereldeconomie.

Wat bracht de vier BRIC-landen bij elkaar en wat is hun agenda? Het ligt voor de hand het hoofdmotief te zoeken in de gezamenlijke wens een einde te maken aan de overheersende positie van de westerse landen in de bestaande internationale economische orde. De BRICs koesteren grieven tegen de privileges die deze landen in de belangrijke internationale organisaties genieten. Kenmerkend voor opkomende landen is dat hun diplomatiek gewicht achterblijft bij de toegenomen en toenevende economische kracht. Dit levert een *statusdiscrepantie* op die logischerwijs alleen kan worden opgeheven door het verwerven van meer politieke invloed, met als gevolg botsingen of spanningen met landen die gevestigde posities innemen. Het klassieke gevecht tussen de *ins* en de *outs*. De BRIC-landen streven dan ook naar de vervanging van de huidige – zoals zij zien – in economische en ideologische suprematie van het Westen gewortelde *verticale* orde door een meer *horizontale* orde, die zou worden gebaseerd op meer gelijkwaardigheid van de verschillende continenten. Dit is het gemeenschappelijk belang. Ter verdediging van dit belang werd bij de top van Jekaterinenburg (juni 2009) opgeroepen tot een beweging naar 'a more democratic and just multi-polar world order'.⁸ Deze frase keert in ietwat andere bewoordingen weer terug in de verklaring die bijna een jaar later na de top in de Braziliaanse hoofdstad is uitgegeven. Speerpunt op de BRIC-agenda zijn de door de vier landen gewenste hervormingen van de instellingen van Bretton Woods: 'The IMF and the World Bank urgently need to address their legitimacy deficits. Reforming these institutions' governance structures requires first and foremost a substantial shift in voting power in favor of emerging market economies and developing countries to bring their participation in decision making in line with their relative weight in the world economy.'⁹

Zonder twijfel spelen bij de BRIC-landen ook gevoelens van wrok mee ten opzichte van de hegemoniale pretenties die de Verenigde Staten gedurende een reeks van jaren na de ondergang van de Sovjetunie demonstreerden. Door hun onderlinge concertatie willen deze landen laten zien dat niet alle wegen van internationaal overleg naar Washington leiden. Brazilië, lange tijd in zichzelf gekeerd, gebruikt de BRIC vooral als voertuig om zich buiten Zuid-Amerika te profileren.

Er zijn echter redenen aan te nemen dat de BRIC-samenwerking ook door meer verborgen motieven wordt gedreven.¹⁰ Deze motieven spitsen zich toe op de bijzondere positie van China. Dit land is economisch ongeveer even sterk als de overige drie BRIC-landen

tezamen. Alleen China moet in staat worden geacht op termijn uit te groeien tot een mogendheid die gelijkwaardig is aan de Verenigde Staten. Thomas Renard schrijft zelfs dat in een meer realistisch BRIC-scenario 'China appears to be the real story.'¹¹ Vanuit het perspectief van India, Brazilië en Rusland zou het even schadelijk kunnen zijn indien China zich blijkt te ontwikkelen tot een uitgesproken partner dan wel een even uitgesproken tegenstander van de Verenigde Staten. Een wereld geleid door een G-2 ('Chimerica') zou een nieuwe ongelijkheid scheppen; de bedoelde drie landen zijn in een dergelijk scenario gedoemd mogendheden van de tweede rang te blijven. Omgekeerd zou een confrontatie tussen Amerika en China, met de mogelijkheid van een militair conflict, voor het drietal evenzeer een weinig aantrekkelijk vooruitzicht zijn. Het is in feite een nachtmerriescenario, waarin het risico bestaat ongewild in een gewapend treffen te worden meegesleept. Daarom hebben India, Brazilië en Rusland er belang bij China, voor zover zij kunnen, bij de hand te houden en te proberen de richting van zijn buitenlands beleid zo te beïnvloeden, dat géén van beide scenario's werkelijkheid wordt.

Aan de andere kant heeft China er belang bij zijn verlangens inzake een herinrichting van de internationale orde in een multilateraal vat te gieten om verdenkingen bij andere landen van een radicaal revisionisme weg te nemen. Zeker, de Chinese buitenlandse politiek is de laatste tijd, vooral in de nabije regio, assertiever geworden. Maar dat wil nog niet zeggen dat het land zich (al) grotendeels heeft losgemaakt van Deng Xiaopings bekende adagium dat 'China een laag profiel moet aanhouden en nooit de leiding moet nemen'.¹² China ziet zichzelf bij voorkeur nog als ontwikkelingsland en het is niet in zijn belang dat de economische ontwikkeling van het land wordt verstoord door een mogelijke Amerikaanse indammingspolitiek, die het gevolg zou kunnen zijn van provocaties van zijn kant. Daarvoor zijn Amerika en Europa te belangrijk als afzetmarkt voor Chinese producten en als leveranciers van hoogontwikkelde technologie.

Onderlinge verschillen

Hebben de BRIC-landen dus redenen elkaar op te zoeken ter verdediging van de belangen van de opkomende landen, het zou een grote vergissing zijn de cohesie van de formatie te overschatten. Want naast overeenkomsten zijn er ook belangrijke onderlinge verschillen. In de eerste plaats zijn er verschillen in de aard van de politieke regimes. De groep verenigt twee volwaardige democratieën (India en Brazilië), een autoritair geregeerd land (China) en een land dat qua bestuur daar tussenin zit (Rusland). India en China, die beide over kernwapens beschikken, kunnen worden beschouwd als elkaars strategische rivalen.¹³ Er ligt een hypothese van

onverwerkte en grotendeels nog onopgeloste conflicten uit het verleden (in het bijzonder de grensoorlog in de Himalaya's van het begin van de jaren '60). Weinig landen lijken zo verontrust over de aan de gang zijnde versterking van de Chinese strijdkrachten als India.¹⁴ Mede daarom heeft het, ondanks felle binnenlandse oppositie, met de Verenigde Staten een omstreden verdrag voor nucleaire samenwerking gesloten. Daarvoor had president Bush tijdens zijn bezoek aan Delhi in 2006 de fundamenten gelegd. Toch hecht het land nog steeds grote waarde aan zijn status van *non-aligned nation*. Daarmee is op zich zelf niet in strijd de dubbelzinnigheid die de buitenlandse politiek van India kenmerkt: enerzijds proberen de Indiase leiders via de BRIC-samenwerking Chinese leiderschapsambities in Azië in toom te houden, anderzijds hebben zij de Amerikanen nodig als rugdekking voor het geval deze denkbare ambities niet kunnen worden bedwongen en ten koste zouden gaan van de invloed van India in de eigen regio. Het gaat bij dit laatste om een strategie van *hedging* (zich indekken), die complementair is aan de Amerikaanse behoefte, zo nodig, een tegenwicht tegenover China te mobiliseren.

Ook de relatie tussen Rusland en China heeft haar paradoxale kanten. De sermoenen die beide landen eendrachtig de wereld insturen ter ondersteuning van een multipolair bestel en het terugdringen van de westerse invloed, nemen niet weg dat de expansie van de Chinese economische macht Rusland zorgen baart. Ondanks de samenwerking van beide landen, tezamen met een aantal Centraal-Aziatische staten, in de *Shanghai Cooperation Organization*, sluimert op de achtergrond onder meer de vrees voor een mogelijke kolonisatie door China van de dun bevolkte Russische gebieden in Siberië. Verder mag niet over het hoofd worden gezien dat de manipulatie van de Chinese munt niet alleen schadelijk is voor de uitvoersector van de Verenigde Staten en de Europese landen, maar dat de kunstmatig lage koers van de *renminbi* ook producenten in India en Brazilië treft. Ten slotte past het BRIC-concept evenmin naadloos in het patroon van de onderhandelingen over een nieuw Klimaatverdrag. Zeker, eind 2009 hebben de leiders van China, India, Brazilië (en Zuid-Afrika) in Kopenhagen van zich doen spreken door zich als blok tegenover president Obama op te stellen. Maar niet onopgemerkt mag blijven dat één van de BRIC-partners, Rusland, als betrekkelijk oud industrieel land niet bij het eindspel was betrokken (evenmin trouwens de Europese Unie).

Bovendien gaan achter de ogenschijnlijke eensgezindheid tussen de BRIC-landen over de herstructurering van het VN-systeem grote meningsverschillen

schuil, wanneer het op de concrete uitwerking aankomt. Hoe valt anders te verklaren dat de aanspraak van India op een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad niet door China en Rusland wordt gesteund? In deze voor India zo belangrijke kwestie treft het in de grote westerse landen betere bondgenoten dan zijn BRIC-partners. Onderzoekers van het in Parijs gevestigde *European Union Institute for Security Studies* legden in gesprekken met leden van de formele en informele buitenlands-politieke elite van de BRIC-landen uiteenlopende zienswijzen en voorkeuren ten aanzien van de problematiek van *global governance* vast. Dit levert een interessant en divers beeld op. Zo valt op dat vertegenwoordigers van China weliswaar toenemende mondiale uitdagingen en fundamentele tekortkomingen in het internationale stelsel aanwezen, maar tegelijk legden zij er de nadruk op dat China zich vooral moest toeleggen op de oplossing van zijn interne problemen. China verschuilt zich graag achter binnenlandse prioriteiten, wanneer het wordt aangesproken zich als *responsible stakeholder* te gedragen en wordt aangespoord een evenredige bijdrage te leveren aan de beschikbaarheid van *global public goods*.

Gesprekspartners uit India kwalificeerden de bestaande internationale organisaties als *grossly inadequate*, maar toonden zich daarnaast vooral bezorgd over het ontbreken van een intern evenwicht in Azië. Gegeven de overheersende rol van China in dit werelddeel achten zij India minder goed in staat mee te helpen regionale organisaties op te zetten om de stabiliteit in Azië te verzekeren. Ook ondervraagde Russische deskundigen maakten zich zorgen over – wat zij noemden – het relatieve gebrek aan veiligheid in Oost-Azië. Zij meenden dat de verhoudingen in de toekomst, waarin China ‘met de grootste economie’ de voornaamste factor in een veranderende wereld zou zijn, aan Rusland, Europa en de Verenigde Staten ruimte boden veel dichterbij elkaar toe te groeien. Ten slotte gaven leden van de Braziliaanse buitenlands-politieke elite aan dat de herverdeling van macht van de ontwikkelde naar de ontwikkelingslanden de kern vormt in de kijk van Brazilië op de wereld. Zij omschrijven verder de opvatting van hun land over *global governance* als ‘ouderwets’ multilateralisme, dat sterk staatscentrisch is en geen ruimte biedt aan niet-staatelijke spelers. Overigens wordt het publieke debat over dit onderwerp in Brazilië nog niet zo lang gevoerd. Het vraagstuk van de klimaatverandering heeft daarbij niettemin als stroomversneller gewerkt.¹⁵

Om alle redenen die hierboven zijn genoemd heeft Philip Stephens, de invloedrijke Engelse commentator, gelijk wanneer hij beweert dat het bezien van de wereld door het prisma van een strijd tussen *the West and the rest* een gemakzuchtige en misleidende manier is om het nieuwe geopolitieke landschap in kaart te brengen.¹⁶ Een dergelijke benadering doet geen recht aan de ingewikkeldheden die de huidige wereld kenmerken. Deze

complexiteit vloeit niet alleen voort uit de veronderstelde fragmentatie van macht over een veelheid van ongelijksoortige publieke en private spelers in vrijwel alle werelddelen, zoals o.a. Parag Khanna verkondigt.¹⁷ Zij vindt vooral ook hierin haar oorsprong dat op sommige terreinen de belangrijkste spelers met elkaar kunnen samenwerken, terwijl deze op andere worden gescheiden door strijdige belangen. Gemeenschappelijkheden en tegenstellingen snijden dwars door de continenten.

Conclusie

De BRIC-landen zijn in de internationale betrekkingen relevant om de eenvoudige reden dat ze de grootste economieën buiten het OESO-gebied vertegenwoordigen en circa 40% van de reservevaluta in de wereld bezitten. In zoverre houdt de aanduiding BRIC meer in dan modieuze etikettering, zoals vragenderwijs in de titel van dit artikel wordt gesteld. De vier landen ontleen hun betekenis echter meer aan wat ze in economisch opzicht *zijn* dan wat ze in politiek opzicht *doen*. Verre van een hechte coalitie of alliantie vormen zij slechts een los verband, dat dienstbaar is aan het bereiken van een beperkt doel: het verwerven van meer invloed van opkomende landen in formele en informele organisaties die besluiten nemen over belangrijke economische en monetaire ontwikkelingen in de wereld. Het BRIC-concept is dan ook maar tot op zekere hoogte behulpzaam om in de volle breedte inzicht te krijgen in de tegenstellingen en scheidslijnen die het internationaal toneel tegenwoordig beheersen.

In welke richting het wereldbestel van de toekomst zich precies zal ontwikkelen, is nog met veel onzekerheid omgeven. Evenmin staat vast of het nieuwe krachtenveld zal leiden tot een nieuwe *wereldorde*. Van een orde kan men immers pas spreken, indien er onder de hoofdrolspelers overeenstemming is over nieuwe spelregels in de onderlinge betrekkingen. Zeker, zoals tegenwoordig in allerlei toonaarden en met kracht van argumenten wordt gezegd en geschreven, de jaren van de hegemonie van het Westen zijn waarschijnlijk geteld en de relatieve neergang van de Amerikaanse macht is een feit. Ontegenzeggelijk is het gewicht van Azië spectaculair groeiende. Maar dit wil nog niet zeggen dat er snel een einde zal komen aan de Amerikaanse economische voorsprong, gemeten naar het inkomen per hoofd van de bevolking, noch aan het primaat van de Verenigde Staten op militair-strategisch gebied, gemeten naar de geografische schaal van het militair interventievermogen. Ook verder in de toekomst zullen de Verenigde Staten op zijn minst de eerste onder de gelijken blijven. Nog minder houden de verschuivingen in de wereld in dat de BRIC-landen met elkaar de centrale pijler van een nieuwe orde zullen gaan vormen. Daarvoor zijn de wederzijdse relaties te broos en de onderlinge politieke verschillen te groot.

Prof. dr. A. van Staden is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Van 1995 tot 2005 was hij hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

Noten

- 1 Uitzonderingen op deze regel zijn het naoorlogse Japan en (West-)Duitsland, landen die door de traumatische oorlogservaring zich vooral als een civiele macht, als een groter Zwitserland, hebben gemanifesteerd.
- 2 Jim O'Neill, 'Building Better Global Economic BRICs', *Global Economics Paper* 66, New York: Goldman Sachs, 30 november 2001.
- 3 Zie Clifford G. Grady & Barry W. Ickes, *Russia's Addiction: The Political Economy of Resource Dependence*, Washington, DC: Brookings Press, 2008.
- 4 Zie Sergei Guriev, *How to reform the Russian economy?*, Londen: Centre for European Reform. Policy Brief, juli 2010.
- 5 Aangezien Zuid-Afrika nog niet formeel deel uitmaakt van de BRIC-formatie, zal dit land hier verder buiten beschouwing blijven.
- 6 Zie desbetreffend bericht in *de Volkskrant*, 19 januari 2011.
- 7 *BRIC Summit Joint Statement*, Brasilia, april 2010, blz. 1.
- 8 Paragraaf 12 in *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders Ekaterinburg, Russia*, 16 juni 2009.

- 9 *BRIC summit Joint Statement*, april 2010, blz. 2.
- 10 Zie het artikel 'The BRICs: The trillion-dollar club', in: *The Economist*, 15 april 2010.
- 11 Thomas Renard, *A BRIC in the World: Emerging Powers, Europe and the Coming Order*, Gent: Academia Press, oktober 2009 (Egmont Paper 31), blz. 3.
- 12 De volledige uitspraak van Deng luidt in het Engels: 'Keep a cool head and maintain a low profile. Never take the lead but aim to do something big.'
- 13 Zie Willem van Kemenade, *Détente Between India and China: The Delicate Balance of Geopolitics in Asia*, Den Haag: Instituut Clingendael, juli 2008 (*Clingendael Diplomacy Papers No. 16*).
- 14 Zie Charles Grant, *India's response to China's rise*, Londen: Centre for European Reform. Policy Brief, augustus 2010.
- 15 *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, Parijs: The European Union Institute for Security Studies, november 2010, blz. 29-30.
- 16 Philip Stephens, 'On the way to a new global balance', in: *Financial Times*, 16 december 2010.
- 17 Zie zijn boek *How to Run the World: Charting a Course to the Next Renaissance*, New York: Random House, 2011. Bijna 25 jaar nadat Hedley Bull de (toenmalige) Europese Gemeenschap had proberen te conceptualiseren in termen van 'new medievalism', gebruikt nu Khanna het woord 'neo-medieval' om het huidige wereldbestel te typeren.

–Ingezonden mededeling–



Netherlands Intelligence Studies Association

NISA

***The Future of Intelligence: Threats,
Challenges, Opportunities***

A two-day international intelligence conference with leading experts from the US, UK, Sweden, Germany, Canada, Greece, Bulgaria, the Netherlands and other countries.

**Organized by NISA
on 27-28 May 2011 at the
Netherlands Defence Academy
THE HAGUE**

**FOR FULL DETAILS AND TO REGISTER:
www.nisa-intelligence.nl**

Standard Fee: € 150 - Student Fee: € 65
Fee covers registration, one dinner, two lunches and drinks

Brazilië: van ziekenhuispatiënt tot Olympisch atleet

Dertig jaar geleden stond Brazilië er slecht voor. In 1981 maakte het land de beruchte gang naar het IMF. Het militaire regime dat sinds 1964 aan de macht was, had steun van het Fonds nodig om het hoofd te bieden aan de exploderende buitenlandse schuld en oplopende overheidstekorten. Het ambitieus ontwikkelingsmodel van staatsgeleide industrialisering en protectionisme leek te zijn vastgelopen. De enige tastbare erfenis van deze sinds de jaren '30 gevolgde strategie bestond uit grote tekorten op de betalingsbalans, hyperinflatie, stagnerende groei, grote inkomensongelijkheid en hardnekkige armoede.

Nu is het beeld geheel anders. Brazilië is *booming*; Brazilië is 'hip'. Dit is het gevolg van tien jaar solide economische groei, die het land een nieuwe status als opkomende grote mogendheid hebben gegeven. Brazilië profileert zich nu als belangrijke leverancier van grondstoffen, (bio)energie en voedsel. Het is ook het gevolg van de Lula-factor. President Lula (2003-2010) paarde persoonlijke charme en een tot de verbeelding sprekend verleden als volksjongen, metaalarbeider, vakbondsleider en opponent van de dictatuur aan een actieve buitenlandse politiek. Zijn partij, de *Partido dos Trabalhadores* (PT, Arbeiderspartij), groeide uit tot het paradigma van nieuw democratisch links, in Latijns-Amerika en in de rest van de wereld.¹ Brazilië is één van de geconsolideerde democratieën van Latijns-Amerika geworden, een status die tot een jaar of vijftien geleden allerm minst zeker was.

Kortom, Brazilië is bezig te veranderen van een 'slapende reus' en eeuwig 'land van de toekomst' in een actieve en assertieve *middle power*.² Deze gedaanteverandering is zichtbaar op economisch, sociaal, politiek en internationaal gebied. Deze in sommige opzichten spectaculaire transformatie van een subcontinent trekt begrijpelijkerwijs veel aandacht en voedt de discussies over de ingrediënten van deze succesvolle ontwikkelingsreceptuur. Dit mag echter niet verhullen dat belangrijke maatschappelijke problemen blijven bestaan; grote sociaal-economische en regionale ongelijkheid, criminaliteit, geweld en onveiligheid, een politieke en publieke cultuur van nepotisme, cliëntelisme en personalisme. De internationale opkomst van Brazilië

is niet vanzelfsprekend of gemakkelijk: gevestigde machten (bijvoorbeeld in de VN-Veiligheidsraad) zullen niet snel plaats inruimen voor een nieuwe wereldmacht. Het regionaal leiderschap in Zuid- en Latijns-Amerika wordt niet van harte onderschreven door de Spaanssprekende buurlanden, in het bijzonder Argentinië, Venezuela en Mexico.

Dit artikel gaat in op de mechanismen achter het succes van de Braziliaanse transformatie, maar besteedt ook aandacht aan obstakels en problemen. Het legt de nadruk op de afgelopen tien jaar, die grotendeels samenvallen met de twee regeerperiodes van president Luiz Inácio Lula da Silva, al moeten we het verandingsproces eigenlijk zien als onderdeel van een langere periode van politieke stabiliteit en beleidsmatige continuïteit van de regeringen van Lula en zijn voorganger Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tot slot wordt kort ingegaan op de belangrijkste uitdagingen waar Brazilië thans voor staat en hoe deze door de begin dit jaar aangetreden president Dilma Rousseff tegemoet worden getreden.

De nieuwe economische locomotief

De economische ontwikkeling van Brazilië is op het oog het meest spectaculaire onderdeel van de gedaanteverandering. De economische opmars heeft het fundament gelegd voor de nieuwe internationale status van Brazilië. Solide economische groei verleent de relatief jonge democratie een deel van haar verbeterd aanzien. Uiteraard wordt van economische groei verwacht dat deze de armoede en ongelijkheid zal uitbannen.

Als we kijken naar de jaarlijkse groei van het BBP sinds 2000, dan valt op dat de solide groeicijfers eigenlijk pas vanaf 2004 gehaald zijn (zie figuur 1). De jaren 2000 onderscheiden zich wat dat betreft met een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,7% vooral van de jaren '90 van de vorige eeuw, die een gemiddeld groeipercentage vertoonden van een magere 1,7%.³ Als we in een breder historisch perspectief kijken naar de periode 1930-1980, komen we bij een veel hogere gemiddelde jaarlijkse groei van 7%.⁴ Dat waren echter decennia waarin Brazilië vanuit het niets nog bezig

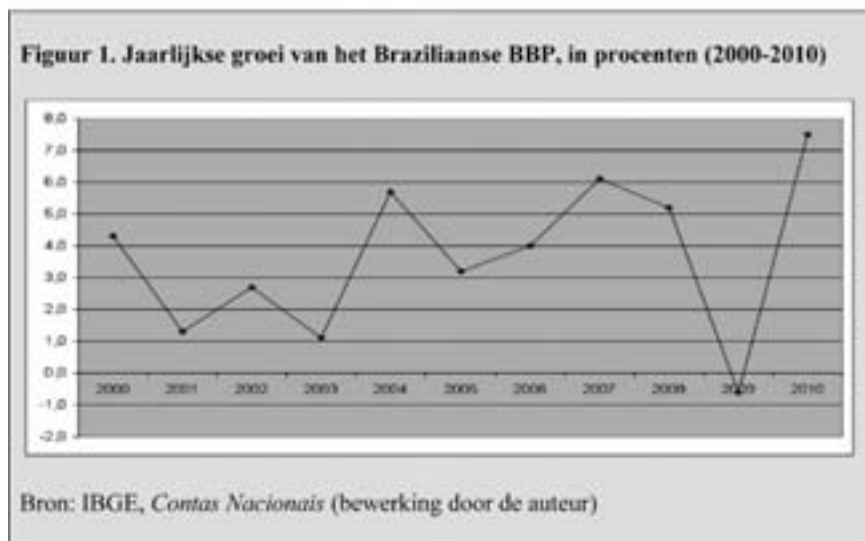
was een moderne industrie op te bouwen achter een hoge muur van beschermende maatregelen. Het bijzondere van het afgelopen decennium is dat de groei is bereikt door een geconsolideerde en moderne (agro-) industriële economie, binnen de context van globalisering en door versterking van de positie van Brazilië op de wereldmarkt.

Deze versterkte positie dankt Brazilië aan de toestroom van nieuwe investeringen en aan de groeiende vraag naar (en stijgende prijzen van) grondstoffen. De nieuwe investeerders kwamen in eerste instantie uit de traditionele economische partnerlanden (Verenigde Staten, Europese Unie – vooral Spanje), maar de laatste jaren dient China zich nadrukkelijk aan. De Chinezen zijn vooral uit op natuurlijke hulpbronnen, zoals ijzer en aardolie. Brazilië zelf zet in op toegevoegde waarde door de export van agro-industriële goederen en hoogwaardige industrieproducten, zoals auto's en vliegtuigen. Het land verwacht binnenkort, na de ontdekking van grote nieuwe oliereserves, een netto-exporteur van aardolie te worden.

de wereldmarkt hebben gevonden. De achterblijvende investeringen in de binnenlandse infrastructuur (wegen, havens, spoor, vliegvelden en de opwekking en distributie van elektriciteit) zijn op de korte en middellange termijn een ernstiger obstakel voor het voortduren van de economische ontwikkeling.

Sociale veranderingen?

Gedurende de gehele vorige eeuw kleeftde het Brazilië aan dat maatschappelijke veranderingen, zoals industrialisering, urbanisering en de vorming van een moderne staat, geen einde maakten aan het elitaire en ongelijke karakter van de sociale en politieke verhoudingen. De armoede bleef hardnekkig en de inkomensongelijkheid nam zelfs toe. Maar deze situatie is de afgelopen tien tot vijftien jaar aan het veranderen. Voor het eerst voert de staat een systematische politiek van armoedebestrijding. Het vlaggenschip daarvan is *Bolsa Familia* ('Familiebeurs'), dat het boegbeeld is geworden van de regeerperiode van Lula en in 2006 vermoedelijk beslissend is geweest voor zijn herver-



Volgens critici dreigt de nadruk op grondstoffen, energie en voedsel de industrialiseringsstrategie van de afgelopen halve eeuw terug te draaien en zou Brazilië zelfs het risico lopen van de-industrialisering en een nieuwe afhankelijkheid van *commodity*-prijzen op de wispelturige wereldmarkt. Zelfs de centrum-linkse regering van Lula beseft echter dat er weinig ruimte is voor onorthodox macro-economisch beleid en dirigistische industriepolitiek. Hooguit heeft Lula op de rem getrapt met het privatiseren van grote staatsbedrijven.⁵ Daar staat tegenover dat de vraag naar grondstoffen en energie in landen als China en India voor de lange termijn gegarandeerd lijkt en dat ook belangrijke hoogwaardige Braziliaanse industrieën hun weg naar

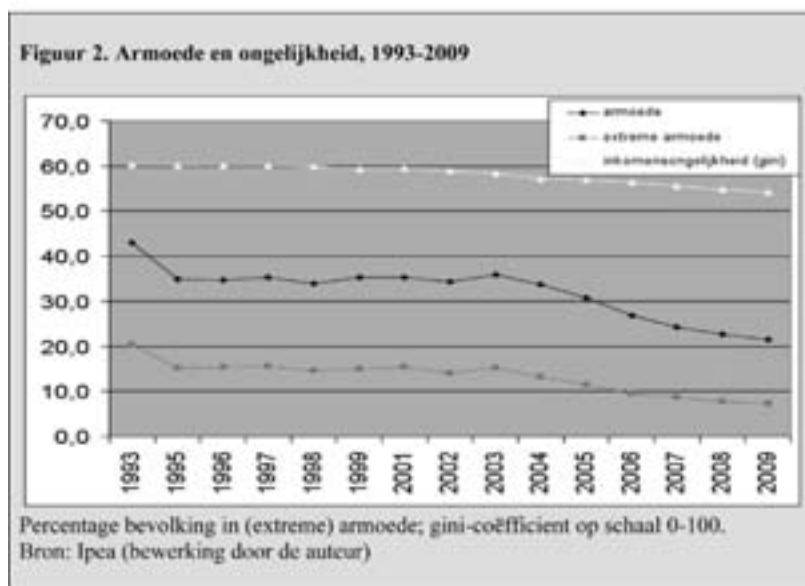
kiesing. Lula heeft het programma breed toegankelijk gemaakt en op grote schaal ingevoerd, waarbij de uitvoering aan de gemeenten wordt overgelaten.

De resultaten lijken op het eerste gezicht spectaculair als het gaat om de daling van inkomensarmoede. Armoede en extreme armoede zijn gehalveerd, vergeleken met het niveau van begin jaren '90, toen 43% van de Braziliaanse bevolking onder de armoedegrens viel en 20% onder de extreme armoedegrens (zie figuur 2). Deze percentages waren min of meer constant tussen de jaren '70 en begin jaren '90, en stonden model voor het 'uitsluitende' karakter van het Braziliaanse ontwikkelingsmodel in die periode. De statistieken tonen een eerste val van de armoede-indicatoren in 1994. Dit

was het effect van het beteugelen van de hyperinflatie, die tot dan toe werkte als een regressieve 'belasting' op het inkomen van de armen. Maar de gestage daling zette pas in vanaf 2003 en is het watermerk geworden van de periode-Lula. In 2009 was het aantal armen gedaald tot iets meer dan 20% en was het aantal extreem armen 'nog maar' 7,3%. Opmerkelijk is dat ook op het platteland en in het historische arme en achtergebleven Noordoosten de armoede significant afnam.

stuit op weerstand van de vakbonden, terwijl de verbreding van toegang tot hoger onderwijs voor armen (en gekleurden – vaak hetzelfde) door middel van positieve discriminatie (quota's) erg controversieel is en vooralsnog een druppel op een gloeiende plaat lijkt.

Het is vooral de middenklasse die profiteert van de economische *boom* van het afgelopen decennium. Naar schatting kan thans meer dan de helft van de bevolking, ruim 100 miljoen mensen, zich tot de mid-



De succesvolle armoedebestrijding kan voor een deel op het conto van *Bolsa Família* worden geschreven. Andere factoren waren de relatief gestage economische groei en werkgelegenheid na 2002, het stelsmatig verhogen van het reële wettelijk minimum loon en de investeringen in onderwijs. Toch is het *niet allemaal goud dat er blinkt*. Allereerst blijkt de inkomensongelijkheid hardnekkig. Weliswaar laat de Gini-coëfficiënt vanaf eind jaren '90 een lichte daling zien, maar de ongelijkheid is, met 54,3% (0,543) in 2009, nog steeds extreem hoog naar regionale en mondiale maatstaven. *Bolsa Família* zelf draagt eigenlijk slechts op bescheiden schaal inkomsten over. Het programma bedraagt niet meer dan 2,5% van de federale overheidsbestedingen en is slechts 0,5% van het Braziliaanse BNP.⁶ Eén jaar armoedebestrijding in dit land van 200 miljoen inwoners kost net zoveel als de voorgenomen aanschaf van vier kernonderzeeërs. Een groot deel van de sociale overheidsuitgaven heeft een regressief karakter en bevoordeelt eerder de welgestelden dan de armen. Voorbeelden hiervan zijn de soms riant pensioenen voor ambtenaren en de uitgaven voor het openbare hoger onderwijs. De afgelopen tien jaar zijn schuchtere pogingen gedaan hier wat aan te doen, maar de hervorming van het pensioenstelsel

denklasse rekenen. De afgelopen twee decennia verdrievoudigde het aantal vaste telefoonaansluitingen (een solide indicator van de ontwikkeling van een middenklasse; de armen gebruiken mobieltjes, waarvan er inmiddels 180 miljoen in gebruik zijn). Jaarlijks worden drie miljoen personenauto's geproduceerd; het grootste deel is nog steeds voor de binnenlandse verkoop. Sinds 1985 is het aantal vliegtuigpassagiers verzevenvoudigd.⁷ Overall schieten de *shoppings*, de luxe winkelcentra, als paddenstoelen uit de grond.

Het succes van de middenklasse heeft een *keerzijde*. Steeds vaker nemen zij hun intrek in zwaarbeveiligde flatgebouwen en gesloten woonwijken.⁸ Criminaliteit, geweld en onveiligheid groeiden flink in de jaren '80 en '90, vooral in de twee grootste steden São Paulo en Rio de Janeiro. Beide metropolen, met respectievelijk 18 en 10 miljoen inwoners, worden geplaagd door een spiraal van geweld. De georganiseerde misdaad, lokale benden en de politie spelen de hoofdrol in wat in feite een vorm van *low intensity* stedelijke oorlogvoering is geworden. De politie in deze steden maakt 1.500 keer vaker dodelijke slachtoffers dan de politie van de Verenigde Staten. Drugsbenden en milities van (ex-)politie mannen beheersen uitgestrekte sloppencomplexen en leggen er een feitelijke orde op, die vaak

door lokale autoriteiten wordt gedoogd. Drugskartels en hun leiders beheersen de gevangenissen en kunnen ware bendeopstanden tegen de autoriteiten mobiliseren, zoals op Moederdag 2006 in São Paulo bleek. Het zijn de arme inwoners van de sloppenwijken (*favelas*) die hiervan het gelag bepalen. Zij leven in het kruisvuur van de soms dagelijkse gevechten tussen benden onderling en benden tegen milities en politie. Het criminele en stedelijke geweld geeft Brazilië nog steeds een slechte reputatie op het gebied van mensenrechten en burgerveiligheid.⁹

Met het naderbij komen van de grote sportevenementen, te weten het WK voetbal (twaalf speelsteden) in 2014 en de Olympische Spelen (Rio de Janeiro) in 2016, beginnen de overheden op de drie bestuursniveaus (federatie, deelstaten, gemeenten) de urgentie van dit probleem in te zien. In Rio de Janeiro is twee jaar geleden een begin gemaakt met een strategie van 'pacificatie' door speciale politie-eenheden. Zij moeten de benden uit de *favelas* verjagen en vervolgens door middel van *community policing* het legale gezag herstellen en het vertrouwen van de burgers winnen. Tot nu toe is dit een moeizame exercitie. Het wantrouwen van de burgers blijft groot, terwijl de operatie nog maar in een tiental (van de ruim duizend) sloppenwijken van de stad is uitgevoerd. Stedelijke onveiligheid en geweld zijn in het Brazilië van nu (waar 80% van de bevolking in steden woont) schrijnende tekenen van de hardnekkigheid van sociale uitsluiting.

Naar een stabiele consensusdemocratie

Vaak is de paradox beschreven van de succesvolle transitie van dictatuur naar democratie in Brazilië en de toename van geweld en mensenrechtenschendingen ná het opstappen van de militairen.¹⁰ Hoewel dit zeker een smet werpt op de kwaliteit (en het imago) van democratie en rechtsstaat, is het tot nu toe niet de door velen gevreesde valkuil voor het democratiseringsproces gebleken.

Tot vijftien jaar geleden overheerste echter de scepsis. Na het aftreden van de laatste militaire regering in 1985 bleven de militairen nog jarenlang een stevige vinger in de pap houden. Alle politieke partijen, behalve de pas in 1979 opgerichte PT, werden beheerst door traditionele politici, vaak met wortels in de periode van populistische democratie en instabiliteit die aan de staatsgreep van 1964 voorafging, of met nauwe banden met de strijdkrachten en hun regime in de periode 1964-1985. Het electorale proces dat zich na 1985 ontwikkelde, kreeg daarnaast steeds meer 'Amerikaanse' trekken: de dominante rol van de massamedia en de steeds hogere kosten van campagnevoering leken de democratische politiek opnieuw het exclusieve domein te maken van de traditionele elites en populistten en de bijbehorende corruptie. Politicologen

wezen op weeffouten in het institutionele bestel van de Braziliaanse democratie. Partijen werken met open kandidatenlijsten en er is geen kiesdrempel, waardoor personalisme en versnippering in de hand worden gewerkt. De grondwet, die na het einde van de militaire periode werd herschreven en in 1988 van kracht werd, gaf macht aan zowel de gekozen president als aan het Congres, waardoor er een voortdurend spel van onderhandelingen en zelfs corruptie op gang kwam. Middelen en bevoegdheden werden naar de lagere bestuursniveaus overgeheveld, waardoor de gouverneurs van de belangrijke deelstaten en zelfs de burgemeesters van de grote steden belangrijke politieke spelers werden. Zelfs de strijdkrachten hielden op papier de bevoegdheid 'in te grijpen' als de democratische actoren daartoe zouden 'verzoeken'. De grote sociale tegenstellingen en de stuurloze economie leken garant te staan voor voldoende conflictstof om democratische stabiliteit onwaarschijnlijk te maken.

Ook de rommelige politiek gedurende de eerste tien jaar na de transitie droeg bij aan twijfel over de kansen voor democratische consolidering op lange termijn. De eerste drie burgerpresidenten na de transitie (Sarney, Collor en Franco) blonken niet uit door goed bestuur en boetten snel aan legitimiteit in door zwak economisch en sociaal beleid, cliëntelisme en corruptie. Het enige wapenfeit dat soms aan de democratie tot 1994 werd toegeschreven, was dat de militairen afzagen van nieuwe ingrepen.

Het jaar 1994 bleek een waterscheiding. Fernando Henrique Cardoso werd tot president gekozen nadat hij een paar maanden eerder als minister van financiën met succes een einde had gemaakt aan de inflatie. Met als inzet de verdediging van de stabiliteit van de nieuwe munt, de *real*, maakte Cardoso veel werk van politieke stabiliteit, economische hervormingen en een begin van structurele sociale politiek. Cardoso voerde een centrum-rechtse coalitie aan van zijn eigen sociaal-democratische PSDB en de conservatieve PFL. De politieke invloed van de militairen werd sterk verminderd en er kwam een civiel ministerie van defensie. Cardoso kreeg met een grondwetswijziging voor elkaar dat presidenten, gouverneurs en burgemeesters eenmaal direct herkozen mochten worden. In 1998 profiteerde hij daar zelf meteen van en verkreeg hij een tweede termijn tot en met 2002.

Lula en de PT voerden tot 2002 fel oppositie tegen wat zij een neoliberale uitverkoop van het Braziliaanse patrimonium noemden. Deze radicale lijn bracht Lula echter niet in het presidentiële Planalto-paleis. Hij was driemaal verliezend presidentskandidaat, totdat hij in 2002 de wind in de zeilen kreeg en hield. Na de 'sambacrisis' van 1998 ging het economisch minder en de populariteit van Cardoso en zijn beoogde opvolger, José Serra, was tanende. Toch zag Lula in dat hij een

gematigder profiel moest aannemen om de stemmen in het centrum van het politieke spectrum naar zich toe te trekken. Hij werd bovendien doelwit van een negatieve campagne vanuit de internationale financiële wereld, die hem af probeerde te schilderen als een tweede Chávez, als een radicale populist, die de zwaar bevochten hervormingen van Cardoso ongedaan zou maken en de investeerders het land zou uitjagen. Lula beseftte de noodzaak continuïteit en stabiliteit uit te stralen; tegen de zin van de radicale vleugel van de PT publiceerde hij kort vóór de verkiezingen van oktober 2002 een 'Brief aan het Braziliaanse Volk', waarin hij de noodzaak uitlegde het (neoliberale) economisch beleid van Cardoso voort te zetten.

Dat heeft Lula tijdens de acht jaar van zijn presidentschap dan ook gedaan. Hij vormde een centrum-linkse alliantie met de kleine Liberale Partij en de cliëntelistische PMDB. Er waren nauwelijks belangrijke beleidsthema's waarbij deze alliantie een andere koers wilde varen dan Cardoso. In feite kunnen we nu spreken van een periode van zestien jaar relatieve politieke stabiliteit en beleidsmatige continuïteit. Wat opvalt is dat de institutionele en politieke onvolkomenheden niet hebben geleid tot de gevreesde permanente onbestuurbaarheid. De belangrijkste reden daarvoor is het Braziliaanse 'coalitiepresidentialisme'. Ondanks het personalisme en de partijpolitieke fragmentering heeft zich de afgelopen zestien jaar in zekere zin een politiek tweestromenland ontwikkeld: aan de ene kant de PT, de partij van Lula en zijn opvolger, de huidige president Dilma Rousseff, met als belangrijkste partijpolitieke bondgenoot de centristische en cliëntelistische PMDB; aan de andere kant de PSDB, de partij van de door Rousseff in oktober 2010 verslagen José Serra (hij opnieuw), met als belangrijkste partner de rechts-conservatieve PFL. Beide blokken schuren tegen het midden van het politiek-ideologische spectrum aan.

Het resultaat is dat er nauwelijks sprake is van grote politiek-inhoudelijke controversen; dat bevordert het sluiten van pragmatische coalities in het Congres, zonder welke geen enkele Braziliaanse president kan regeren. Verder beschikken zowel de president als de fractieleiders in het Congres over voldoende politieke instrumenten om het parlement tot de orde te roepen.¹¹ Ten slotte zijn er thans geen vetospelers, rechts of links, binnen het politiek bestel of binnen de civiele maatschappij die de democratie ter discussie stellen. De ontpolitisering van de strijdkrachten lijkt, één generatie na de regimewisseling, voltooid.

Een *middle power* binnen de multipolaire wereldorde

Tot medio jaren '90 was Brazilië voor andere grote mogendheden en machtsblokken géén bedreiging,

maar ook geen serieuze partner. Onder Cardoso begon dit te veranderen. Hij voerde een druk programma van internationale optredens, waarbij hij zich concentreerde op de klassieke bondgenoten in de Latijns-Amerikaanse regio en het Noord-Atlantische gebied. Hij had ook oog voor nieuwe allianties, zoals de Zuid-Atlantische as met Zuid-Afrika. De ambitie van Brazilië een permanente zetel in de Veiligheidsraad in te nemen, werd voor het eerst een serieus gesprekstema in de internationale diplomatieke wandelgangen. Cardoso kon een beroep doen op zijn uitgebreid internationaal netwerk en zijn internationale ervaring en fijngevoeligheid als intellectueel, wetenschapsman en sociaal-democratisch politicus.

Lula ontpopte zich tot een internationaal zeer activistische president. Hij moest het hebben van zijn ongeëvenaard politiek vernuft en vermogen mensen voor zich in te nemen. Lula zag een rol voor Brazilië weggelegd in het internationaal propageren van de eigen nationale agenda: economische dynamiek, sociale rechtvaardigheid op mondiale schaal en het vermogen bruggen te slaan. Lula zocht daarvoor nieuwe arena's en nieuwe partners. Het meest spraakmakend is natuurlijk de BRICs-alliantie, die door Lula met verve werd aangezwengeld. Voorts maakte Brazilië veel werk van het verbeteren van de diplomatieke positie in Afrika en het Midden-Oosten. Het land speelde een leidende rol in het verzet van de commerciële G20 tegen de voorstellen van de rijke landen tijdens de Doha-ronde van de WTO-onderhandelingen. Relatief onaangetast door de bankencrisis is Brazilië sinds 2008 een vanzelfsprekende deelnemer aan de financiële G20-vergaderingen.

Het lukt Brazilië steeds beter een prominente rol op het wereldtoneel te spelen, niet alleen omdat het een duidelijke belangenagenda heeft voor de lange termijn, maar ook doordat het goed gepositioneerd is als *middle power*. Een *middle power* zoekt het niet zozeer in een absoluut, grotendeels zelfstandig vermogen om een wereldmacht te zijn, maar in het vermogen in doorslaggevend arena's invloed uit te oefenen en resultaten te boeken.¹² De attributies die Brazilië daarvoor in stelling kan brengen, zijn *allereerst* de zorgvuldig opgebouwde *leidende rol in Zuid- en Latijns-Amerika*, die teruggaat tot de oprichting van Mercosul in 1994. Het regionale integratieproces gaat met een slakkengang, en de richting is onzeker, maar met Unesul en de Zuid-Amerikaanse Defensieraad zijn in recente jaren interessante nieuwe stappen gezet. In de jaren 2000 kon Brazilië goede relaties met al zijn burens claimen, ongeacht de politieke kleur van hun regeringen. Brazilië bemiddelt net zo makkelijk tussen de Colombiaanse regering en de FARC als tussen het Witte Huis en Chávez. Hoewel er bij de Argentijnen en de Mexicanen uiteraard weinig animo

is zich in de regio de kaas van het brood te laten eten door de Brazilianen, spreekt hier het absolute economische, geografische en demografische belang van Brazilië voor zich zelf.

Een *tweede factor* is de manier waarop Brazilië over de hele wereld aan objectief belang en geloofwaardigheid heeft gewonnen: als *serieuze economie* en als land met een missie om de internationale economische en politieke verhoudingen te hervormen. Dat is een missie die Brazilië een ander aureool verleent dan in het verleden, toen het land vooral als een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten werd gezien. Tegelijkertijd onderhoudt Brazilië de traditionele banden met Noord-Amerika en Europa en ziet het zich nadrukkelijk als onderdeel van de westerse wereld, met gedeelde waarden als liberalisme en democratie. Lula had veel op met het begrip *soft power*, terwijl multilaterale allianties en het primaat van internationale rechtsprincipes hoog staan aangeschreven in de Braziliaanse buitenlandse politiek en binnen de cultuur van de zeer professionele diplomatieke dienst, *Itamaraty*.

Conclusie: uitdagingen voor Dilma

Van wat voor Brazilië is Dilma Rousseff, als eerste vrouw in de nationale geschiedenis, in januari 2011 president geworden? Brazilië maakt zich op voor de Olympische Spelen van 2016 en schaarst zich daarmee in een illuster rijtje van opkomende mogendheden die elk in hun tijd hun nieuwe status luister bijzetten door dit evenement binnen te halen: Japan 1964, Mexico 1968, Zuid-Korea 1988, China 2008. Is Brazilië dan ook de Olympische atleet geworden die daaraan recht kan doen? Economisch en politiek zeer zeker: het land is zijn economische potentie aan het waarmaken en heeft een beter functionerende democratie dan twintig jaar geleden voor mogelijk werd gehouden. Ook het sociaal beleid en de armoedebestrijding hebben een goede pers, maar deze successen zijn minder verrekend dan zou kunnen en zeker dan zou moeten. Misdaad, geweld en onveiligheid blijven donkergrijze vlekken op het blazoën van democratie, rechtsorde en internationaal prestige.

Dit zijn de belangrijkste uitdagingen waar president Dilma Rousseff voor staat. Het model van economische ontwikkeling zou meer en sneller moeten leiden tot sociale participatie en rechtvaardiger verdeling van welvaart en kansen. Een gevoelig thema is dat van duurzaamheid. Wel is binnen staat en civiele maatschappij het besef sterk gegroeid dat een grondstoffen- en energie-economie niet lichtvaardig met die hulpbronnen kan omgaan, maar ook onder Lula won het korte termijn economisch opportunisme het vaak van lange termijn ecologische afwegingen en groene filosofieën. De kwetsbaarheid van het Amazonegebied is nog steeds een open zenuw en er is

brede nationale consensus dat duurzaam beheer ervan niet ten koste mag gaan van nationale soevereiniteit. Vanzelfsprekend zijn criminaliteit en onveiligheid belangrijke prioriteiten, maar voor de federale regering is met dit ingewikkelde probleem weinig politieke eer te behalen. Politie en justitie vallen grotendeels onder het gezag van de decentrale overheden. Ten slotte zal het interessant zijn te zien of Dilma internationaal dezelfde behendigheid (*jogo de cintura*) kan opbrengen als Lula. Dilma heeft een reputatie als competente technocraat en bestuurder, niet als bezielend leider en inspirator. Maar dat is misschien juist wat Brazilië nu nodig heeft: consolidering en verdere ontwikkeling van de internationale positie door het verworven prestige afgewogen te vertalen naar een effectieve strategie van macht en invloed.

Prof. dr. Kees Koonings is bijzonder hoogleraar Braziliaanse Studies aan de Universiteit van Amsterdam en in die hoedanigheid verbonden aan het Interuniversitair Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA); hij is tevens senior docent/onderzoeker bij de afdeling Culturele Antropologie van de Universiteit Utrecht.

Noten

- 1 Zie Jorge Castañeda, *Utopia Unarmed*, New York, 1994.
- 2 Zie Leslie Elliot Armijo & Sean W. Burges, 'Brazil, The Entrepreneurial and Democratic BRIC', in: *Polity*, jrg. 42, 2010, nr. 1.
- 3 De jaren '90 waren een decennium van uitersten. Tot medio 1994 kampte Brazilië met hyperinflatie en falend stabiliseringsbeleid. Hoge economische groei medio jaren '90 was een direct gevolg van beteugeling van de inflatie en introductie van de nieuwe munt in juni 1994. In 1998 en 1999 zakte de groei weer in na de 'sambacrisis'.
- 4 Zie Timothy Power, 'Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era', in: *Latin American Research Review* 45 (special issue), 2010, blz. 223.
- 5 Zie Aline Dniz Amaral, Peter R. Kingstone & Jonathan Kriekhaus, 'The Limits of Economic Reform in Brazil', in: Peter R. Kingstone & Timothy Power (red.), *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburgh, 2008.
- 6 Zie Wendy Hunter & Natasha Borges Sugiyama, 'Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Elite Interests', in: *Latin American Politics and Society*, jrg. 51, 2009, nr. 2, blz. 47.
- 7 Cijfers gepresenteerd in Power, *a.w. noot 4*, blz. 225.
- 8 Zie Teresa Caldeira, *City of Walls*, Berkeley, 2000.
- 9 Zie Desmond Enrique Arias, *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro*, Chapel Hill, 2006; Kees Koonings & Sjoerd Veenstra, 'Exclusión social, actores armados y violencia urbana en Rio de Janeiro', in: *Foro Internacional*, jrg. 47, 2007, nr. 3; Janice Perlman, *Favela*, New York, 2010.
- 10 Zie Kees Koonings, 'Shadows of Violence and Political Transition in Brazil', in: Kees Koonings & Dirk Kruijt (red.), *Societies of Fear*, Londen, 1999.
- 11 Ik baseer deze analyse vooral op Fabiano Santos & Márcio Grijó Vilarouca, 'Political Institutions and Governability from FHC to Lula', in Kingstone & Power, *a.w. noot 5*; Timothy Power, 'Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class', in: Kingstone & Power, *a.w. noot 5*; en Power, *a.w. noot 4*.
- 12 Zie Armijo & Burges, *a.w. noot 2*.

Rusland en BRIC: van modieus idee tot geopolitieke werkelijkheid?

Rusland heeft nooit gevraagd lid te worden van het BRIC-gezelschap,¹ en dat geldt ook voor Brazilië, India en China. BRIC is ontsproten aan het brein van Jim O'Neill, hoofd van de afdeling wereldeconomisch onderzoek van de investeringsbank Goldman Sachs in Londen. Het idee van de BRIC als de groep belangrijkste opkomende landen, waarvan het groeiend economisch potentieel uiteindelijk ook de mondiale politieke machtsverhoudingen zal veranderen, heeft een eigen dynamiek gekregen. Terwijl Rusland steeds meer betekenis lijkt te hechten aan zijn BRIC-lidmaatschap, neemt de kritiek toe op de opvatting dat de Russische Federatie tot dezelfde categorie van dynamische staten als Brazilië, India en China kan worden gerekend. Rusland beseft zijn relatief zwakke economische positie binnen de BRIC en benadrukt daarom de politieke betekenis van de club. BRIC is een 'instrument' van Russische buitenlandse politiek geworden. Het is een manier waarop Rusland probeert de doeleinden van zijn internationale politiek te verwezenlijken: bevordering van een multipolaire mondiale orde waarin de Russische Federatie een vooraanstaande en autonome rol speelt.

Wat is BRIC?

Eind 2001 verscheen O'Neills studie waarin het idee van de BRIC-landen, de vier 'grotere opkomende markteconomieën', werd geïntroduceerd. O'Neill voorspelde dat de economieën van Brazilië, Rusland, India en China sneller zouden groeien dan die van de toenmalige G7 (Verenigde Staten, Canada, Groot-Britannië, Japan, Duitsland, Frankrijk en Italië), en dat bijgevolg het aandeel van deze opkomende economieën in de wereldeconomie zou toenemen: van 23,3% eind 2000 tot 27% (*Power Purchase Parity*-berekening) voor het einde van het decennium. O'Neill trok een belangrijke politieke conclusie uit zijn economische voorspelling: de G7, het belangrijkste orgaan voor de coördinatie van mondiaal economisch beleid, moest worden opengesteld voor nieuwe leden, China in eerste instantie, en wellicht ook Rusland, India en Brazilië. 'It is time for better global economic BRICs', concludeerde O'Neill.² Het BRIC-verhaal is nooit uitsluitend een economisch verhaal geweest.

O'Neill zag zijn voorspelling bevestigd, zelfs overtroffen. Tien jaar na verschijning van de eerste analyse bleek dat de BRIC-landen verantwoordelijk waren geweest voor meer dan een derde van de groei van het mondiale bruto nationale product (BNP). China en in zijn kielzog de andere drie opkomende economieën namen in 2010 ruim een kwart van de wereldeconomie voor hun rekening.³ En die tendens zou doorzetten, voorspelde Goldman Sachs opnieuw. 'If things go right', dan zouden de BRIC-economieën binnen 40 jaar omvangrijker zijn dan die van de oorspronkelijke G6 (later G7, inclusief Canada). Dan zullen van de G6 alleen de Verenigde Staten en Japan nog tot de zes grootste economieën kunnen worden gerekend. De overige vier zouden dan BRIC-landen zijn.⁴

Er bestaat weinig twijfel over dat Brazilië, Rusland, India en China over enkele decennia tot de machtigste economieën ter wereld behoren, voor zover dat nu al niet het geval is. Desalniettemin is er veel kritiek op de BRIC-notie. Ze suggereert een gemeenschappelijkheid die er feitelijk niet zou zijn. De landen verschillen aanzienlijk van elkaar: qua omvang en aard van de economie, groeicijfers, binnenlandse politieke orde, buitenlands-politieke strategie en internationale status. Vooral de positie van Rusland staat voortdurend ter discussie. De Russische Federatie zou ten onrechte tot dezelfde categorie worden gerekend als China, Brazilië en India. In recente publicaties onderkennen de onderzoekers van Goldman Sachs de grote onderlinge verschillen tussen de BRIC-landen en de dominante positie van China. Ze houden rekening met de opmars van andere markteconomieën (de zogenaamde N-11 landen).⁵ En ze benadrukken de feilbaarheid van hun voorspellingen, zij het vooral als gevolg van slecht beleid of pech (*bad policy or bad luck*).⁶ Goldman Sachs houdt wel consequent vast aan de status van Rusland als BRIC-land. Onderzoekers van de bank gaven in december 2009 toe dat door de gevolgen van de financiële en economische crisis de twijfel groeide over de groeitrend van Rusland op de lange termijn, maar ze voegden eraan toe dat de Russische Federatie over het geheel genomen beter had gepresteerd dan aanvankelijk was verwacht. Ook herstelde de Russische economie snel en

overtuigend van de economische dip. Rusland verdient zijn status van BRIC-land nog steeds, concludeerde O'Neill in december 2009.⁷ Het kan niet worden uitgesloten dat Goldman Sachs ook om commerciële redenen vasthoudt aan de prominente positie van Rusland. Ze is immers voorwaarde voor de instandhouding van de met de bank geassocieerde afkorting BRIC. Hoe het ook zij, Goldman Sachs is niet bijzonder gevoelig voor de groeiende kritiek op de R in BRIC.⁸ Hoe BRIC-waardig is de Russische Federatie werkelijk?

Is Rusland een BRIC-land?

Hoewel Goldman Sachs de criteria voor 'lidmaatschap' van BRIC nooit heeft geëxpliciteerd, gaat het in wezen om het gecombineerde effect van de grootte en de groei van de economie. BRIC duidt een groep van niet-Westerse landen aan, waarvan de verwachte omvang van de economie de positie van die landen dusdanig zal versterken, dat ze uiteindelijk de mondiale machtsverhoudingen in vérgaande mate zullen beïnvloeden.

Rusland is de 12de economie ter wereld, en de kleinste van de vier BRIC-landen. Met een BNP van 1.231.893 miljoen dollar staat het land op de 12de plaats in de mondiale rangschikking van de Wereldbank, direct achter India (1.310.171 dollar), ruim achter Brazilië op plaats 8 (1.573.409) en ver achter de Chinese Volksrepubliek, die in 2009 op een derde plaats stond, met 5.068.996 miljoen dollar.⁹ De Russische economie is dus een kwart van de Chinese economie.

Hoe ziet de toekomst van Rusland als *emerging market* eruit? Ik volg de 'voorwaarden voor groei' die Goldman Sachs in 2003 formuleerde in *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, en later verfijnd tot de *Growth Environment Score* (GES)¹⁰, een index van dertien variabelen die de duurzaamheid van economische groei zullen bepalen. Goldman Sachs onderscheidt vier algemene voorwaarden voor groei: macro-economische stabiliteit; goed functionerende politieke en maatschappelijke instituties; een grote mate van openheid; en de kracht van het menselijk kapitaal.

Een stabiele macro-economische omgeving (lage inflatie, gezonde openbare financiën, beperkte overheids tekorten en buitenlandse schuld) is een eerste belangrijke voorwaarde voor bestendige economische groei. De BRIC-landen hebben de economische crisis over het algemeen goed doorstaan, beter dan de G7. De economische groei werd minder, maar stagneerde niet. Rusland was de enige BRIC-staat die met een forse economische krimp te maken kreeg: 7,9% in 2009. (De Braziliaanse economie kromp met 0,2%, terwijl die van China en India doorgroeiden met respectievelijk 6,3 en 8,7%.) De Russische economie herstelde zich in 2010 en 2011. Hoewel dus niet kan worden gesproken van een continue economische groei, heeft Rusland

het afgelopen decennium de 5%-groei voorspelling van Goldman Sachs uit 2003 zo goed als waargemaakt.¹¹

De belangrijkste oorzaak van de negatieve economische groei van de Russische Federatie en de grootste bedreiging voor haar status als opkomende markteconomie en BRIC-land is de aanzienlijke mate van afhankelijkheid van de export van olie en gas. De enorme energievoorraden waarover Rusland beschikt, zijn een *mixed blessing*. Ze genereren inkomen en invloed, maar ze stimuleren ook renteniergedrag en corruptie, terwijl ze modernisering en diversificatie van de Russische economie in de weg staan. Hoewel de economische groei in Rusland steeds meer wordt bepaald door de binnenlandse markt, was de ruime aanwezigheid van olie, gas en andere belangrijke grond- en delfstoffen de belangrijkste reden waarom de Russische Federatie tot de BRIC-landen werd gerekend; die eenzijdigheid zou wellicht ook de voornaamste grond kunnen zijn haar weer uit het selecte gezelschap te verwijderen.

Goldmann Sachs suggereert een correlatie tussen de afname van de GES (*Growth Environment Score*) van landen en de mate waarin ze door de economische crisis werden getroffen. Rusland is het voorbeeld bij uitstek, zo wordt geconcludeerd. Politieke en maatschappelijke omgevingsfactoren zullen bepalen of Rusland zich tot het gezelschap van belangrijkste opkomende markteconomieën kan blijven rekenen.¹²

Politieke en maatschappelijke instituties. Het functioneren van politieke en maatschappelijke instituties beïnvloedt de 'kwaliteit' van het overheidsbeleid en bepaalt mede de 'efficiëntie' van de economie, aldus Goldman Sachs. Rechtssysteem, marktmechanisme, onderwijs en gezondheidszorg, alsmede het functioneren van het overheidsapparaat hebben belangrijke gevolgen voor de lange-termijnperspectieven van de opkomende economieën. Politieke incompetentie, onzekerheid en instabiliteit zijn op den duur funest voor economische groei.

Politieke stabiliteit is sleutelvoorwaarde voor economische ontwikkeling. De stabiliteit van Rusland wordt, ook in de rapporten van Goldman Sachs, nogal eens in twijfel getrokken. Rusland is de enige BRIC-staat die als hybride of semi-autoritair zou kunnen worden getypeerd. In de Russische Federatie houden een gesloten, autoritair politiek regime en een grotendeels vrije samenleving elkaar in een ongemakkelijk, wellicht wankel evenwicht. Juist vanwege de combinatie van democratische en autoritaire eigenschappen zouden semi-autoritair regimes gevoeliger zijn voor politieke crises en instabiliteit dan democratieën of dictaturen. In theorie klinkt deze redenering aannemelijk; in de praktijk valt ze te bezien. Rusland heeft een star en autoritair politiek bestel, maar de marges voor aanpassing en verandering zijn vrij ruim. Maatschappelijke onrust en politieke conflicten zijn niet uitgesloten, maar ze zullen niet

snel leiden tot verandering van de politieke *orde*.¹³ In vergelijking met de andere BRIC-landen staat Rusland er wel zwak voor: Brazilië, China en India lijken politiek, economisch en demografisch dynamischer dan de Russische Federatie.

Ook als het om de politieke en maatschappelijke context gaat, slaat Rusland geen al te best figuur. In min of meerdere mate geldt dit echter ook voor de overige BRIC-landen. Alle BRIC-landen kampen met wijdverbreide corruptie, maar Rusland is één van de *meest* corrupte landen ter wereld. *Transparency International* rangschikt landen naar niveau van corruptie (gepercipieerde corruptie, om precies te zijn) en zet Rusland op de 154ste plaats (op een lijst van 178 landen). De andere BRIC-landen staan er beter voor: India 87ste, China 78ste en Brazilië 69ste.¹⁴

De Russische leiders beseffen deze problemen. President Medvedev lijkt zijn politieke reputatie te hebben verbonden aan modernisering en corruptiebestrijding. Vooralsnog gaat het echter om retoriek. Dat is in de context van Ruslands autoritaire politieke orde niet zonder betekenis, maar in praktische zin verandert er weinig.

Openheid en transparantie. Goldman Sachs gaat ervan uit dat er een positieve relatie bestaat tussen openheid inzake handel en investeringen en economische groei. Anders dan vaak verondersteld, slaat Rusland hier geen dramatisch figuur. Het doorstaat de vergelijking met Brazilië en India. In de *Ease of Doing Business*-ranglijst, samengesteld door de Wereldbank, staat Rusland op de 123ste plaats. Dat is laag. China staat op plaats 79, van de in totaal 183 landen. Maar Brazilië (127) en India (134) staan er slechter voor.¹⁵ Buitenlandse investeerders zijn geïnteresseerd in de opbrengst van hun investeringen, en in dit opzicht 'verslaat' Rusland de andere BRIC-landen. Tegen de algemene opvatting in¹⁶ presteert geen van de opkomende markteconomieën beter dan de Russische markt, zo werd op het *World Economic Forum* in Davos van 2011 geconcludeerd.¹⁷

Menselijk kapitaal. Ook onderwijs, scholing, levensverwachting en andere aspecten van menselijk kapitaal zijn belangrijke condities voor economische modernisering en groei en voor verdere stijging van de levensstandaard. Toename van het inkomen per hoofd van de bevolking stimuleert verdere economische groei. In de meeste opkomende economieën is de binnenlandse consumptie de motor van de expansie.

Rusland wijkt in een aantal opzichten af van de andere BRIC-landen – zowel in positieve als negatieve zin. Het heeft verreweg het hoogste inkomen per hoofd van de bevolking: ruim 15.000 dollar, tegen bijna 11.000 dollar in Brazilië, 7.000 in China en ruim 3.000 dollar in India, het armste BRIC-land.¹⁸ De Russische Federatie is een geurbaniseerd midden-inkomensland,

met een relatief omvangrijke middenklasse: 100 miljoen volgens sommige nogal optimistische berekeningen, tegen 30 miljoen in India, 75 miljoen in Brazilië en 160 miljoen in China.¹⁹ De Russische Federatie is de enige van de BRIC-club waarvan de bevolking een levensstandaard tegemoet kan zien die het niveau van de rijke landen benadert. De Russen zijn ook aanzienlijk beter geschoold dan de inwoners van China, India en Brazilië. De Russische leiders zijn zich van dit relatief 'voordeel' bewust. Premier Poetin bevestigde onlangs de bijzondere positie van Rusland onder de BRIC-landen. Rusland is een 'sociale staat'; aldus de premier, een 'paternalistische' staat – een fors deel van de overheidsuitgaven zijn sociale uitgaven; dat kan de economische ontwikkeling vertragen, maar het is wat de Russische burgers van hun overheid verwachten.²⁰

Rusland heeft de minst omvangrijke bevolking van de vier BRIC-landen en kampt als enige met een teruglopend inwoneraantal (de demografische crisis in China is aanstaande). En hoewel de gevolgen van de terugloop van het bevolkingstal op het economische groeipotentieel van Rusland ongewis zijn, zal ze uiteindelijk consequenties hebben voor de relatieve omvang van de Russische economie, zeker in het licht van de groeiende en jonge bevolking van verscheidene N-11-landen, waaronder Indonesië. De krimp van de Russische bevolking is het gecombineerde resultaat van een teruglopend geboortetal en een dalende levensverwachting. Ze weerspiegelt de diepe sociale en economische crisis en de grote mate van politieke onzekerheid waarmee de Russische samenleving de afgelopen twee decennia is geconfronteerd. De ondergang van de Sovjetunie is niet bevorderlijk geweest voor de stand van het 'menselijk kapitaal' in Rusland. Maar de Russen raken hier langzaam bovenop. De demografische neergang is geen onomkeerbare tendens.

Geen enkel BRIC-land heeft de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt op het gebied van menselijk kapitaal, concludeerde Goldman Sachs eind 2009.²¹ Rusland scoort 'gemiddeld'. Indien de *Human Development Index* van het UNDP als maatstaf zou worden genomen, dan bevindt Rusland zich in de mondiale middenmoot: op plaats 90. China (92) en India (134) staan lager; Brazilië staat er beter voor, op plaats 75.²²

Hoe belangrijk is BRIC voor Rusland?

Rusland koestert zijn lidmaatschap van de club van BRIC-landen. En juist vanwege zijn relatief zwakke positie als opkomende markteconomie zet Rusland in op de *politieke* dimensie van BRIC. *Public relations* lijken een belangrijk aspect van de Russische BRIC-strategie. Rusland heeft een internationaal imago probleem. Zijn 'brand state',²³ de reputatie of 'gevoelswaarde' van de Russische Federatie, is laag of negatief. BRIC, de club

van dynamische, opkomende markt economieën, is mede bedoeld om het imago van Rusland op te vijzelen. 'Indeed', zoals Peter van Ham (Clingendael) schrijft, 'having a bad reputation is a serious handicap for a state seeking to maintain competitive in the international arena.'²⁴ De BRIC-status verschaft de Russische Federatie een nieuw podium en een instrument om haar geschonden internationale reputatie te herstellen en haar revisionistische mondiale ambities kracht bij te zetten. BRIC is onderdeel van Ruslands gediversifieerd buitenlands beleid.

Rusland heeft het voortouw genomen in de formalisering van de samenwerking van de BRIC-landen. Ministers uit de BRIC-landen treffen elkaar geregeld, over een reeks van onderwerpen. In juni 2009 vond in Jekaterinburg de eerste topontmoeting van BRIC-leiders plaats. President Medvedev sprak bij deze gelegenheid de hoop uit dat de contacten tussen de landen van het BRIC-'format' zouden worden geïntensiveerd,²⁵ waarna de aanwezigen in een gezamenlijke verklaring hun ambitie bevestigden om de mondiale 'financieel-economische' architectuur te herzien.²⁶ Op de tweede topontmoeting, op 16 april 2010 in Brasilia, benadrukten de leiders van de BRIC-landen dat ze de G20 beschouwen als het 'belangrijkste mechanisme' om te komen tot een 'nieuw systeem van mondiaal economisch bestuur'. Ze zullen zich als BRIC blijven inspannen om de hoognodige hervorming van de instellingen van Bretton Woods zo snel mogelijk tot een goed einde te brengen. Een multipolaire wereldorde wordt door de leiders van de BRIC-landen als voorwaarde voor internationale vrede en veiligheid beschouwd.²⁷ BRIC heeft zelfs een (bescheiden) plaats gekregen in Moskou's buitenlands-politieke doctrine: 'Rusland zal zich nog uitdrukkelijker committeren aan *formats* als de G8, aan de dialoog met zijn traditionele partners, de Trojka (Rusland, India en China) en de BRIC Vier (Brazilië, Rusland, India en China), en aan het nog actiever benutten van andere informele wegen en structuren voor dialoog.'²⁸

Elk afzonderlijk zijn de BRIC-landen belangrijke mogendheden. Hun politieke invloed is meer dan het resultaat van hun economische potentieel en de mogelijke militaire capaciteit die ze daaraan ontleen. Brazilië, India, Rusland en China zijn dominante mogendheden in de eigen omgeving, met soms nauwe relaties met instabiele en/of anti-Westerse *rogue states* (voor zover landen als Venezuela, Noord-Korea, Cuba, Myanmar of Oezbekistan daartoe kunnen worden gerekend). Ze hebben een aanzienlijke *blocking power* in multilaterale instituties. En ze moeten in staat worden geacht in specifieke gevallen de mondiale ambities van de Verenigde Staten en andere Westerse mogendheden te dwarsbomen.²⁹ In het geval van BRIC lijkt het geheel echter niet meer dan de som der delen. Het economisch

potentieel en de politieke wil van de BRIC-landen gezamenlijk zijn onvoldoende om op afzienbare termijn een belangrijke rol te spelen in de herschikking van de mondiale machtsverhoudingen.

'Politiek' verschillen de BRIC-landen nogal van elkaar. India en Brazilië zijn democratieën, zij het met de nodige gebreken, China is een autoritair land, terwijl de politieke orde in Rusland het best kan worden getypeerd als hybride: een autoritair regime met bescheiden democratische aspecten en een goeddeels vrije samenleving. Alle landen, met uitzondering van Brazilië, kampen met forse binnenlandse problemen, die op termijn de politieke stabiliteit, voorwaarde voor verdergaande economische groei, in gevaar zouden kunnen brengen.

Ook de plaats van de BRIC-landen in de internationale politiek varieert. Brazilië, Rusland, India en China vinden elkaar in het streven de hegemoniale positie van de Verenigde Staten te beperken en de formele machtsverhoudingen binnen de internationale financiële instituties te veranderen. Maar voor het overige lopen de belangen en ambities van de BRIC-landen uiteen.

Brazilië koestert vooralsnog bescheiden internationale ambities, met uitzondering van een dominante positie in Latijns-Amerika en een vaste zetel in de VN-Veiligheidsraad. Voor India geldt in grote lijnen hetzelfde, zij het dat de ruimte voor geopolitieke expansie beperkt is. De moeizame relatie met buurland Pakistan en de goede betrekkingen met de Verenigde Staten domineren de buitenlands-politieke agenda van India. China en Rusland koesteren hun positie binnen de Veiligheidsraad en lijken vooralsnog vooral op papier bereid nieuwe leden tot dit exclusieve orgaan te verwelkomen. China laat geen gelegenheid voorbijgaan te benadrukken hoe 'vreedzaam' zijn internationale opmars is, maar de grootmacht zal op den duur onvermijdelijk de geopolitieke competitie aangaan met andere mogendheden, inclusief de BRIC-landen India en Rusland. En Rusland mag net als Brazilië, India en China tot de opkomende markten worden gerekend, opkomende mogendheid in de conventionele zin van het woord is het niet. De Federatie is een voormalige supermacht, waarvan het streven er vooral op is gericht zoveel als mogelijk van haar verloren invloed te herstellen. Rusland is een revisionistische mogendheid. Het is uit op herziening van de mondiale machtsverhoudingen zoals die zich na de Koude Oorlog hebben ontwikkeld, maar met instandhouding van de erfenis van de sovjet-tijd, vooral de geprivilegieerde relatie met de Verenigde Staten op basis van nucleaire pariteit, een permanente zetel in de Veiligheidsraad en het lidmaatschap van de G8. Rusland staat met één been in de oude en één been in de nieuwe wereldorde.

Ook de relaties tussen de BRIC-landen onderling zijn niet vrij van problemen. De Chinese Volksrepubliek stond lange tijd op gespannen voet met zowel Rusland

als, tot op zekere hoogte nog steeds, India. Rusland en China beconcurreren elkaar in Centraal-Azië.

De pogingen van Rusland de BRIC verdergaand te politiseren, lijken niet erg kansrijk. De internationaal-politieke ambities en posities van de vier opkomende markteconomieën lopen te ver uiteen en Rusland heeft niet het economisch potentieel om de politieke invloed te genereren die nodig is om de BRIC tot een politieke alliantie van betekenis te maken.

Conclusie

Dankzij de verbeeldingskracht van een onderzoeker van de investeringsbank Goldman Sachs mag Rusland zich rekenen tot de club van meest belovende, opkomende markteconomieën. Maar de status van de Russische Federatie als BRIC-land is omstreden. Het land zou de vergelijking met Brazilië, India en China niet kunnen doorstaan. Rusland zou economisch, politiek en maatschappelijk te weinig dynamisch, te rigide zijn om op de lange termijn de concurrentieslag met de werkelijke opkomende markteconomieën aan te kunnen. Rusland zou geen land in opkomst zijn, maar een grootmacht in verval.

De twijfel aan de positie van de Russische Federatie lijkt nogal overtrokken. Hoewel Rusland de kleinste van de vier BRIC-economieën heeft, scoort het redelijk op de voorwaarden voor groei die Goldman Sachs hanteert om de BRIC-status vast te stellen. Rusland kampt naast politieke uitdagingen vooral met een imago-probleem. Hoe groter echter de twijfel over Ruslands lidmaatschap van de BRIC, hoe meer betekenis Rusland er zelf aan lijkt te hechten. Voor het Kremlin heeft de BRIC een belangrijke buitenlands-politieke functie. BRIC zou kunnen bijdragen aan verbetering van de negatieve reputatie van de Russische Federatie en het is een instrument dat herziening van de mondiale machtsverhoudingen zou kunnen bevorderen, één van Ruslands internationaal-politieke ambities.

BRIC is een modieuze notie, die in ieder geval voor het Kremlin reële politieke betekenis heeft gekregen. De vraag of Rusland terecht of ten onrechte tot het BRIC-gezelschap wordt gerekend, kan uiteindelijk alleen worden beantwoord door degene die BRIC introduceerde, door Goldman Sachs. Het is aan Goldman Sachs eventueel de R uit de afkorting BRIC te verwijderen. Zou de investeringsbank daar ooit toe overgaan, dan zou dit een besluit van aanzienlijke politieke betekenis zijn, en het zou door de Russische Federatie zwaar worden betreurd – en dat is een *understatement*.

Prof. dr André W.M. Gerrits is hoogleraar Russische Geschiedenis en Politiek aan de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is mede tot stand gekomen dankzij de onderzoeks-

inspanningen van de studenten van zijn MA-vak *Russian Politics* (2010-2011).

Noten

N.B. Voor de volledige (internet)verwijzingen in de vorm van hyperlinks, zie artikel op www.internationalespectator.nl

- 1 Eigenlijk BRICS. Zuid-Afrika is op 24 december 2010 'formeel' toegetreden tot BRIC; zie Jack A Smith, 'BRIC becomes BRICS: Changes on the Geopolitical Chessboard' (via: www.foreignpolicy.com).
- 2 Jim O'Neill, 'Building Better Economic BRICs', *Global Economics Paper No: 66*, New York, enz.: Goldman Sachs, 30 november 2001.
- 3 Dominic Wilson, Alex L. Kelston & Swarnali Ahmend, 'Is this the "BRICs decade"?', in: *BRICs Monthly*, no 10/03, mei 2010, blz. 1.
- 4 Dominic Wilson & Roopa Purushothaman, 'Dreaming with BRICs: The path to 2050', *Global Economics Paper No: 99*, New York, enz.: Goldman Sachs, 1 oktober 2003, blz. 1.
- 5 N-11 zijn de volgende elf economieën op rij. In alfabetische volgorde: Bangladesh, Egypte, Filipijnen, Indonesië, Iran, Korea, Mexico, Nigeria, Pakistan, Turkije en Vietnam.
- 6 Wilson & Purushothaman, *a.w. noot 4*, blz. 16.
- 7 Jim O'Neill & Anna Stupnytska, 'The long-term outlook for the BRICs and the N-11 Post Crisis', *Global Economics Paper No: 192*, New York, enz.: Goldman Sachs, 4 december 2009, blz. 3.
- 8 Zie o.a. N. Roubine, 'The BRICs: An analysis', *Forbes.com*, 16 oktober 2009; Robert Farzad, 'The BRIC debate: Drop Russia, Add Indonesia?', in: *Bloomberg Business week. Global Economics*, 18 november 2010.
- 9 Cijfers van de Wereldbank voor 2009.
- 10 De GES-score van Rusland komt uit op 4,2 (op een schaal van 1-10, waarbij 10 optimaal is). Voor de GES-score 2009, zie O'Neill & Stupnytska, *a.w. noot 7*, blz. 13-18.
- 11 *Ibid*, blz. 4.
- 12 *Ibid*, blz. 17.
- 13 De vraag is gerechtvaardigd of Rusland nog wel als hybride en niet als autoritair regime getypeerd kan worden. Zie André W.M. Gerrits, 'Exploring democracy in the Russian Federation: political regime, public opinion and international assistance', in: *Contemporary Politics*, jrg. 16, nr. 1, maart 2010, blz. 33-48.
- 14 Transparency International Corruption Perception Index 2010.
- 15 De *ranking* geldt voor medio 2010. World Bank Group, *Doing business. Measuring business regulation*.
- 16 'Contrary to popular belief, Russia compares well with its peers...', interview met Kingsmill Bond van de Russische investeringsbank *Troika Dialog*, in: Tim Gosling, *Business News Europe*, 6 oktober 2010.
- 17 'Russia Forum – Is Russia the best of worst in BRIC?', 4 februari 2011 (via www.2011.therussiaforum.com). Zie ook Gosling, *a.w. noot 16*.
- 18 'The BRICs: The trillion dollar club', in: *The Economist*, 18 februari 2011.
- 19 Gosling, *a.w. noot 16*.
- 20 'U Vladimir Putina pojavilos' svoe mau-chau', in: *Kommersant*, 17 februari 2011.
- 21 O'Neill & Stupnytska, *a.w. noot 7*, blz. 15.
- 22 UNDP, *Human development report 2009. Overcoming barriers: human mobility and development*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- 23 Zie Peter van Ham, 'The rise of the brand state. The postmodern politics of image and reputation', in: *Foreign Affairs*, jrg. 80, nr. 5, september-oktober 2001, blz. 2-6.
- 24 *Ibid*, blz. 2.
- 25 Dmitri Medvedev, 'Vstupitel'noe slovo na zasedanii glav gosudarstv gruppy BRIK v uzkom', 16 juni 2009 (via www.archive.kremlin.ru); geldt ook voor noten 26-28).
- 26 *Sovmestnoe zayavlenie liderov stran BRIK*, 16 juni 2009.
- 27 *BRIC countries: Common goals – common actions*, 13 april 2010.
- 28 *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 12 juli 2008.
- 29 Andrew F. Hart & Bruce D. Jones, 'How do rising powers rise?', in: *Survival*, jrg. 52, nr. 6, blz. 63-88.

India: een keizer zonder kleren

Omstreeks 1990 nam India afstand van het tot dan gepredikte beleid: importvervangende industrialisering, steun aan het kleinbedrijf en de kleine boer, overheidssubsidies en, in het algemeen, een regulerende rol van de overheid in de aard en richting van de ontwikkeling. Mede door dat oude beleid waren de basisindustrieën van de grond gekomen, ondermeer de farmaceutische industrie, de staalindustrie en de chemische industrie, en werd het land wat betreft voedsel meer dan zelfvoorzienend. De groeicijfers bedroegen toen echter een schamele 5%.

In het zog van een acute financiële crisis en met steun van het IMF werd het beleid begin jaren '90 bijgesteld in de richting van neo-liberalisering. In India zelf werd daarna nog lange tijd een intensieve politieke strijd geleverd tussen de aanhangers van de oude lijn (vooral de socialisten en de communisten) en de pleitbezorgers van meer economische vrijheid en dynamiek (de Congress Party en de Hindoe BJP-partij, beide afwisselend regeringspartijen). In het Westen was men er echter vanaf dag één heilig van overtuigd dat de openstelling van de grenzen, het schrappen van de vele regels en het terugtrekken van de als remmend ervaren overheid tot een snelle economische groei zouden leiden.

De optimisten kregen gelijk. De economische groei steeg geleidelijk naar een niveau van tussen de 7% en de 9% en India werd bejubeld als de rijzende grootmacht in Azië. Sommige corporaties gingen het zelfs zó voor de wind, dat ze, zoals Tata met Hoogovens, in het buitenland bedrijven gingen overnemen. In India, vooral in steden als Bangalore en Hyderabad, kwamen uiterst actieve internationale *call centres*. Dat zorgde voor een belangrijk deel van de exportverdiensten en lag aan de basis van het ontstaan van een nieuw segment in de samenleving: veelverdieners met een moderne levensstijl, georiënteerd op westerse consumptiepatronen. Dat geeft India een moderne uitstraling. De welvaart in de steden groeide opzienbarend en India claimt een status van grote mogendheid op het wereldtoneel. Erkenning kwam, toen het deel ging uitmaken van het kwartet van opkomende economische en politieke mogendheden, de BRIC's.

India en China werden in de jaren '90 voortdurend in één adem genoemd. Ook in het kader van de BRIC's staan ze op één lijn in het rijtje. Is dat gerechtvaardigd? Wat betreft de groeicijfers doet India het als ontwikkelingsland redelijk goed, maar het is toch zwak in vergelijking met de jaarlijkse groei van China. De economie van China, die omstreeks 1980 ongeveer even groot was als die van India, is nu 2,5 keer zo groot. China groeide met 12% sinds begin jaren '90; India stelt hier een groei van 'slechts' 6% tegenover. Die groei is bovendien voor een deel virtueel. De tertiaire sector is enorm gegroeid en is nu goed voor meer dan de helft van het BNP. Dat komt gedeeltelijk door de sterk gestegen dienstenverlening binnen de hogere sociale segmenten, waar de prijzen naar Europese hoogten zijn gestegen. Het aandeel van de industriële productie in de nationale economie bedraagt in India daarentegen nauwelijks 16%; in China is dat meer dan 40%.

In feite loopt India wat de meeste indicatoren betreft zwaar achter op China. Een van de weinige uitzonderingen is de bevolkingsgroei. Waar in het midden van de vorige eeuw de bevolking van India slechts een derde van die van China bedroeg, zal het volgens de voorspelling niet lang meer duren voor de bevolkingsaantallen even groot zijn. Waar China op 1,3 miljard is blijven steken, gaat India in de richting van 1,2 miljard. De volkstelling van 2011, die thans wordt afgerond, zal dit binnenkort officieel bevestigen.

Corruptie is een andere indicator waar India China overklast. Corruptie is in beide landen altijd groot geweest, maar vooral de laatste tijd kent India het ene corruptieschandaal na het andere. In het bijzonder in de laatste maanden van 2010 werden, zoals een commentator het noemde, alle sluizen wagenwijd opengezet: schandalen met projectontwikkelaars, het gerotzooi rond de *Commonwealth Games* en vooral het 2G-schandaal, waarbij de minister voor communicatie de staat bij de toekenning van mobiele-telefoonconcessies 1.800 miljoen euro heeft laten mislopen. Dit is zelfs voor Indiase begrippen een ongekend hoog bedrag.

De aanhoudende corruptie onderstreept dat de regering zich nog niet veel gelegen laat liggen aan transparantie en *good governance* en dat individuele verrijking in de top het nog altijd wint van een breed, op *efficiency* en ontwikkeling gericht beleid. Het klinkt tegenstrijdig, maar tegelijkertijd heeft het land een ordentelijk functionerend overheidssysteem, met een economie die zich sneller ontwikkelt dan in de vorige decennia en met een sterke positie in de ICT-sector.

Een ander groeimodel

De bewering dat India, net als China, zeer snel de nieuwe reus van Azië wordt en zelfs voor Europa bedreigend zou zijn, berust evenwel op een forse vertekening. Het aandeel van India in de wereldhandel is de afgelopen twee decennia gegroeid van 0,7% naar 0,8%, maar daar houdt het dan ook op. Het stagnerende aandeel geeft niet de indruk dat India binnenkort, samen met China en de Verenigde Staten, de wereldeconomie gaat beheersen.

Eerst de cijfers. Het inkomen per hoofd van de bevolking is in China dubbel zo groot; het percentage van de bevolking onder de armoedegrens is in India vier keer hoger. Wat de sociale indicatoren betreft: de levensverwachting in India en China is 63 respectievelijk 71 jaar, de kindersterfte (onder de vijf) is 87 per duizend respectievelijk 29 per duizend en de alfabetisatiegraad van vrouwen is 48% respectievelijk 89%. In China is de elektriciteitsproductie drie keer, de autoproduktie zes keer hoger en het interne vervoer van goederen vijf keer hoger. China voert zeven keer meer uit en de buitenlandse investeringen liggen elf keer hoger. Dit zijn slechts enkele cijfers om aan te geven dat India, ondanks de onmiskenbare vooruitgang, moeilijk kan worden vergeleken met China, dat met recht de Aziatische tijger bij uitstek wordt genoemd. Het is bovendien een tijger die in grote mate onafhankelijk is geworden van het buitenland. Betekenisvol voor de positie van beide landen is dat China een derde meer uitvoert dan invoert, terwijl India een derde meer invoert dan uitvoert, met alle gevolgen van dien voor het aangaan van leningen en de verhoging van de schuldenlast.

Het groeimodel van India is tegenovergesteld aan dat van China. China ging vanuit de landbouw industrialiseren en veroverde vanuit de grootschalige industrialisatie een plaats op de wereldmarkt. India probeert de tegenovergestelde weg: namelijk via een

plaats op de wereldmarkt tot economische ontwikkeling te komen. De landbouw is daardoor in de afgelopen twee decennia stiefmoederlijk behandeld. De productiestijging is sterk afgenomen, ondermeer door stopzetting van subsidies. Een van de gevolgen is dat de caloriconsumptie, die al op een zeer laag peil stond, in de laatste 20 jaar dus nog verder is afgenomen. Officiële cijfers bevestigen dat het aantal hongerige Indiërs is toegenomen en nu een kwart van de bevolking bedraagt. Daarmee is het land weer terug bij de situatie omstreeks 1980.

Sociale manco's

Weliswaar heeft de overheid nog altijd grootschalige programma's, bijvoorbeeld het veelgeprezen *Rural Employment Guarantee Programme*, maar door onderfinanciering en corruptie blijft de armoede aan de onderkant van de samenleving, en dus gebrek aan koopkracht, de grootste hinderpaal voor economische ontwikkeling. Dit is een vicieuze cirkel. Het neo-liberale economische model gaat uit van een door de markt gedreven groei, dus van koopkracht. Die koopkracht is wel aanwezig bij de hogere klasse en middenklasse, maar dat segment van de samenleving is zo klein, dat hun koopkracht de logge reus niet, of heel moeizaam, in beweging kan brengen. Om een voorbeeld te geven van de omvang van dit segment: slechts 1% van de bevolking beschikt over een auto. De beelden van de enorme verkeerschaos in Mumbai en New Delhi zouden ons anders doen vermoeden. Het echte India, het India van de *aam aadmi* (het gewone volk), bevindt zich buiten die chique locaties.

Drie jaar geleden is onderwijs voor kinderen verplicht gesteld. In de nationale begroting was dit niet direct terug te vinden: de begroting steeg slechts mondjesmaat, terwijl aan verbetering van de slechte inrichting van het onderwijs onvoldoende prioriteit werd gegeven. Het gevolg is dat het land, volgens de laatste tellingen, nog altijd 49 miljoen kinderen tussen 6 en 14 jaar heeft die niet naar school gaan. De officieel gemeten geletterdheid in die leeftijdscategorie is nog altijd slechts 80,8%. India begint langzaam te voldoen aan internationale afspraken. Volgens de Millenniumdoelstellingen dienen alle kinderen in 2015 op school te zitten, zowel jongens als meisjes. Met een sterke eindsprint naar 2015 toe en met veel statistisch ge-goochel wordt die doelstelling wellicht gehaald. Maar de omstandigheden waarin les wordt gegeven, met

overvolle klassen en afwezige onderwijzers, zijn ver beneden peil. Dit verklaart waarom het niveau van lager, middelbaar en hoger onderwijs in grote delen van het land abominabel slecht is. Vergelijk dat met China, waar men zwaar heeft geïnvesteerd in een goed functionerend onderwijssysteem en een schoolplicht kent tot 16 jaar: onderwijs is de sleutel tot ontwikkeling.

In India, waar nu al vele miljoenen afgestudeerden zonder werk zitten, is die sleutel niet nodig. De stagnatie in de vraag naar goed geschoolde arbeidskrachten verklaart waarom het economisch systeem geen behoefte heeft aan een beter onderwijssysteem. Dit is een van de vele vicieuze cirkels die het land in zijn verleden ingekapseld houdt, waardoor de naaktheid van de keizer nog lange tijd zichtbaar zal blijven. Zo blijft India het land met het grootste aantal kindarbeiders ter wereld. In 1983 waren er 21 miljoen kinderarbeiders (beneden de 15 jaar); in 1993, in het oude regime, was dit aantal sterk gedaald tot 13 miljoen. Volgens de laatste telling van 2005 zijn er nog altijd 9 miljoen. De daling gaat dus minder snel dan voorheen. Armoede, werkloosheid, lage lonen en afhankelijkheid zijn er de afgelopen decennia niet minder op geworden.

Vicieuze cirkels

Eigenlijk steekt deze situatie schril af tegen de omstandigheden waarin economische ontwikkeling in China (en in Zuid-Korea) op gang kwam: door radicale landhervormingen en andere maatregelen werden daar aan de onderkant van de samenleving koopkracht en zelfredzaamheid gecreëerd. Dat blijft in India achterwege. De niet onaardige groeicijfers van de afgelopen twee decennia deden zich voor binnen segmenten van de economie die meer en meer los geweekt waren van de *aam aadmi*. Dit deel van India floreert en pronkt met keizerlijke allures, maar het grote achterland blijft uiterst verpauperd, zonder toegang tot arbeid en zonder koopkracht.

Dit verklaart voor een gedeelte waarom Indiase ondernemers hun heil op buitenlandse markten zoeken en daarvoor tot grote concessies bereid zijn. In november 2010 bracht president Obama, met in zijn kielzog 200 CEO's, een bezoek aan het land. Het doel was, zoals hij het omschreef, het aandeel van Amerikaanse bedrijven op de Indiase markt te vergroten. In de gesprekken werden door India tal van concessies gedaan. Zo beloofde India ondermeer een 'level playing field' te verschaffen aan Amerikaanse bedrijven die in de

nucleaire energiesector in India willen participeren. De Indiase overheid is op buitenlands-politiek terrein de afgelopen jaren hoe dan ook een heel eind opgeschoven in de richting van het Amerikaanse beleid wat betreft bijvoorbeeld Iran, Israël en Afghanistan.

Vooralsnog lijken de concessies aan Amerikaanse kant niet beantwoord te worden door handelsvoorwaarden voor de Indiase export. Wat wel beloofd werd, is dat president Obama zal onderzoeken of India een permanente plaats in de VN-Veiligheidsraad kan krijgen. Meer dan een belofte is het voorlopig niet, maar het idee een van de grote spelers op het wereldtoneel te zijn, geeft de Indiase elite blijkbaar op voorhand al keizerlijke allures. Het verlangen gewaardeerd te worden als een enorm rijk en belangrijk land, is blijkbaar zo sterk, dat harde onderhandelingen over export en noodzakelijke maatregelen om wat te doen aan ondermeer de armoede, de stagnerende landbouw, de gebrekkige infrastructuur en het zwakke onderwijssysteem vooruit worden geschoven.

Juist hier zit het probleem van de Indiase economie. Zolang de grote massa van de bevolking nauwelijks geschoold blijft, in armoede leeft en eigenlijk buiten de modernisering blijft staan, kan de groei aan de bovenkant nog wel een tijdje doorgaan. Tegelijkertijd blijft het probleem van wat vroeger de 'lopsided economy' werd genoemd, de scheefgegroeide economie, bestaan. De conclusie is dat de Indiase economie minder sterk groeit dan verondersteld wordt en dat die groei zich moeilijk aan het kluwen van vicieuze cirkels zal kunnen onttrekken, vooral niet aan de povere koopkracht aan de onderkant van de samenleving.

Prof. dr G.C.M. Lieten is emeritus hoogleraar kinderarbeid aan de Universiteit van Amsterdam (afdeling Sociologie en Antropologie).

Het gedrag van China als grote mogendheid

De Verenigde Staten en China zijn de twee invloedrijkste landen ter wereld, en het ziet ernaar uit dat ze dat voorlopig zullen blijven. Terwijl de Verenigde Staten al sinds 1945 aan de top van de internationale orde staan, is China een wereldmacht in opkomst. Het maakt deel uit van het min of meer geïnstitutionaliseerd overleg van de grote opkomende mogendheden, het kwartet van de BRIC's. Maar in dit groepje nieuwkomers in het internationale machtsspel is het veruit de machtigste. Naarmate China invloedrijker wordt, wordt de vraag belangrijker hoe het land zich de komende jaren, als nieuwe grote mogendheid, gaat opstellen. Hoe zal China zijn internationale invloed verder uitbreiden en hoe zal het die invloed aanwenden? Onder welke omstandigheden zal China dwang of geweld gebruiken tegen andere landen? In welke mate zal het verantwoordelijkheden op zich nemen voor internationale stabiliteit? In welke mate zal het proberen internationale normen en instellingen te veranderen?

De wijze waarop China zich zal gedragen hangt vooral af van de economische groei en binnenlandse stabiliteit van het land. Daarnaast speelt een grote rol hoe de gevestigde machten – in de eerste plaats de Verenigde Staten, maar ook Europa en Japan – op China's opkomst reageren. Hoewel het verre van duidelijk is hoe deze factoren zich zullen ontwikkelen, kunnen we wel waarnemen in welke richting China zich op essentiële punten beweegt. Dit artikel richt zich op het internationale gedrag van China met betrekking tot enkele variabelen die relevant zijn voor China's houding als nieuwe wereldmacht: de geografische dimensie van de uitbreiding van China's invloed, de aard van de gebruikte invloedsmiddelen, de toepassing van drukmiddelen tegen andere landen en de houding ten opzichte van de bestaande internationale orde.

Achtergrond: China's status als grote mogendheid

China, in de geschiedenis vaak de dominante macht in oostelijk Azië, verloor zijn centrale positie in de 19de eeuw. Door de opkomst van Rusland, Japan, de Verenigde Staten en diverse Europese landen als mogendheden in Azië, en door ernstige binnenlandse problemen, ontstonden er nieuwe machtsverhoudingen in de regio. In 1919 bereikte de status van China

een dieptepunt, toen de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog bepaalden dat de Duitse koloniale bezittingen en rechten in China zouden worden overgedragen aan Japan. China had aan de strijd tegen Duitsland deelgenomen in de hoop deze bezittingen en rechten terug te krijgen, maar China's bondgenoten trokken zich hier niet veel van aan. Het land werd in deze periode als een collectieve (semi-)kolonie van andere landen behandeld. Besluiten over de bestemming van China's financiële middelen werden bijvoorbeeld sinds 1901 genomen door een comité van buitenlandse gezanten in Beijing (waartoe ook de Nederlandse gezant behoorde), niet door de Chinese regering zelf.

China herkreeg de status van grote mogendheid geleidelijk in de periode 1928-1971. Zo werden China's eenheid en soevereiniteit hersteld, werd het een permanent lid van de VN-Veiligheidsraad en kreeg het de beschikking over kernwapens. Sindsdien is de internationale invloed van China nog verder toegenomen door het uiteenvallen van de Sovjetunie, de zeer snelle groei van de Chinese economie en de stagnatie van economische groei in Japan en het Westen.

China's huidige positie als grote mogendheid rust op drie pijlers: het bezit van kernwapens met een intercontinentaal bereik, het permanente lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad en de grote omvang van zijn economie. China is voorlopig nog een mogendheid in opkomst, maar het verschilt van eerdere opkomende mogendheden in de zin dat China het land met de grootste bevolking ter wereld is. De omvang van de bevolking in relatie tot die van andere landen bepaalt het relatieve economische potentieel en daarmee de grenzen van de politieke kracht. China heeft een bevolking die meer dan vier keer zo groot is als die van de Verenigde Staten. Als China's economische groei blijft aanhouden, zal het vroeg of laat de Verenigde Staten inhalen. Op de lange termijn heeft alleen India hetzelfde potentieel als China om een (blijvende) leidende wereldmacht te zijn. Maar voorlopig heeft China een voorsprong op India, en hebben de Verenigde Staten een voorsprong op China. Bovendien profiteren de Verenigde Staten, net als Europa, Rusland en Japan, van hun stevig gevestigde positie in internationale instituties.

Expansie zonder exclusieve invloedssferen

In geografisch opzicht bestaat de opkomst van China uit twee processen die gelijktijdig plaatsvinden. Ten eerste is er de ontwikkeling in de richting van regionale dominantie. Hoewel China een Aziatische mogendheid is, heeft het land nog niet de status herkegen die het voor het midden van de 19de eeuw had. Toen was China de voornaamste machtsfactor in Oost- en Zuidoost-Azië; nu deelt het zijn leidende positie met de Verenigde Staten. De status van de Verenigde Staten als grote mogendheid in Azië is vooral gebaseerd op de militaire alliantie met Japan. Om in dit deel van de wereld dominant te worden, zou het voor China noodzakelijk zijn Japan als bondgenoot van de Amerikanen te neutraliseren. Daartoe is China nog niet in staat, en het land heeft ook geen haast dit te bereiken.

Het tweede proces is de uitbreiding van China's invloed buiten Azië. Dit proces is – afgezien van een korte periode van maritieme expedities naar het Indische-Oceaan gebied in de 15de eeuw – geheel nieuw. China streeft er niet naar om eerst in Oost-Azië en Zuidoost-Azië dominant te worden en dan pas in andere delen van de wereld. Het land is, ondanks de sterke Amerikaanse positie in China's thuisregio, in zeer korte tijd een mondiale mogendheid geworden, met aanzienlijke invloed in alle delen van de wereld.

De twee processen maken deel uit van de opkomst van Azië als geheel. China is binnen Azië zeer toonaangevend; de steeds centralere positie van Azië in de wereld is een extra factor waardoor het belang van China toeneemt. En omgekeerd versterkt de expansie van Chinese invloed buiten Azië de centrumfunctie van Azië in mondiale economische en politieke betrekkingen.

Territoriale expansie speelt, op enkele specifieke gevallen na, geen rol in China's buitenlands beleid. Sinds de oprichting van de Volksrepubliek China in 1949 streven haar leiders naar grotendeels dezelfde grenzen als die van het Chinese rijk ten tijde van het einde van de laatste keizerlijke dynastie (die tot 1912 duurde). Dit beleid is tot op heden ongewijzigd. China is tevreden met zijn huidige omvang en grenzen, op enkele belangrijke uitzonderingen na. De voornaamste is Taiwan, in de praktijk onafhankelijk maar voor Beijing een opstandige provincie. Verder zijn er territoriale geschillen met buurlanden India, Japan, Vietnam, de Filipijnen, Maleisië en Brunei.

In Centraal-Azië deelt China de positie van invloedrijkste speler met Rusland. Ook daar streeft China er niet naar op korte termijn de enige dominante macht te worden. Door middel van de in 2001 opgerichte *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) hebben China en Rusland hun gemeenschappelijk be-

lang bij stabiliteit in Centraal-Azië zodanig vormgegeven, dat hun onderlinge rivaliteit beperkt blijft. En ook in dit geval draagt de groei van China's economische rol op mondiaal niveau ertoe bij dat het langzaam maar zeker sterker wordt ten opzichte van Rusland.

China zoekt niet de confrontatie met andere mogendheden en probeert evenmin een exclusieve invloedssfeer in Azië te creëren. Dit geldt ook voor China's beleid ten opzichte van andere delen van de wereld. China is in hoog tempo de op één na invloedrijkste speler (na de Verenigde Staten) aan het worden in Afrika, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika. Daarbij vermijdt China zoveel mogelijk directe confrontaties met de Amerikanen. Anders dan tijdens de Koude Oorlog is er géén sprake van blokvorming. Landen kunnen nauwe betrekkingen met China aangaan zonder dat dit hun relatie met de Verenigde Staten direct aantast.

Nadruk op economische invloedsmiddelen

China's invloed in de wereld is in de eerste plaats gebaseerd op de vooraanstaande rol van de Chinese economie. Die is niet alleen de tweede in omvang, maar ook de snelst groeiende grote economie van de wereld. Voor grote ondernemingen is China een onmisbare afzetmarkt en productiebasis. De Chinese overheid en Chinese investeerders hebben bovendien geld te besteden, terwijl hun tegenhangers in de Westerse wereld vaak juist een kapitaaltekort hebben. Chinese investeringen in Europa en Noord-Amerika zullen naar verwachting nog zeer sterk in omvang groeien. Voor ontwikkelingslanden is het van groot belang dat China een dominante afnemer van grondstoffen en de voornaamste producent van goedkope consumentenartikelen is. Chinese investeerders vormen in ontwikkelingslanden een belangrijke aanvulling op investeringen en hulp uit het Westen. Bijna geen enkel land kan het zich veroorloven de economische betrekkingen met China niet zeer serieus te nemen. Voor veel regeringen is daardoor de neiging sterk wrijvingen met Beijing te vermijden of in elk geval zeer beperkt te houden.

De Chinese overheid speelt een grote rol in China's economie, inclusief de buitenlandse economische betrekkingen. Zonder instemming van de Chinese overheid is toegang tot de Chinese markt of tot Chinees kapitaal niet mogelijk. China's belangrijkste financiële instellingen en internationaal opererende bedrijven zijn voor het grootste deel staats eigendom. Hoewel deze bedrijven doorgaans op commerciële basis opereren, zijn ze gevoelig voor de wensen van de politieke leiding. Hun bestuurders worden door de overheid benoemd, waarbij politieke overwegingen onvermijdelijk een rol spelen. Verder beschikt de Chinese regering

over een zeer omvangrijke reserve aan buitenlandse valuta, die ze gebruikt om te investeren in buitenlandse staatsobligaties en aandelen. Veel meer dan in het Westen heeft in China de overheid de beschikking over een groot scala aan economische instrumenten om zijn buitenlands beleid vorm te geven.

Diplomatieke middelen vormen een aanvulling op deze economische instrumenten. China is inmiddels een toonaangevend lid van alle relevante economische en veiligheidsorganisaties, en onderhoudt intensieve bilaterale betrekkingen met bijna alle landen in de wereld. Militaire middelen spelen een belangrijke rol op de achtergrond, als afschrikingsmiddel tegenover andere mogendheden en buurlanden waarmee China territoriale geschillen heeft. Hoewel China voor zijn actief buitenlands beleid vooral zijn economische invloed gebruikt, moet niet vergeten worden dat het land een kernwapenmogendheid is en dat het leger paraat staat en bereid is de Verenigde Staten te trotseren, mocht het ooit tot een gewapend conflict om Taiwan komen. Militaire middelen zijn overigens belangrijk, maar ze worden zelden actief ingezet.

Bij China's beperkte – maar groeiende – inzet van militaire middelen buiten de eigen regio spelen economische en diplomatieke instrumenten een primaire rol. De Chinese strijdkrachten zijn in het buitenland actief in VN-vredesmissies en bestrijding van piraterij. China heeft geen militaire steunpunten in het buitenland, maar het maakt gebruik van een combinatie van diplomatieke contacten en commerciële bedrijven om buitenlandse militaire missies te faciliteren. Zo is de Chinese marine sinds januari 2009 met drie schepen actief in de Golf van Aden. Voor hun bevoorrading werken deze nauw samen met Chinese commerciële scheepvaartbedrijven.

Toepassing van druk op andere landen

De Chinese regering aarzelt niet gebruik te maken van de beschikbare economische en diplomatieke middelen om druk uit te oefenen op andere landen ter bescherming van de eigen fundamentele nationale belangen. Het gaat daarbij om politieke soevereiniteit, nationale eenheid en territoriale integriteit. De machtspositie van de Chinese Communistische Partij staat centraal: China's politieke soevereiniteit en die van de Partij zijn aan elkaar gelijkgesteld. De Partij bewaakt door middel van haar controle over de overheid en het leger de nationale eenheid en de integriteit van het grondgebied. Elke bedreiging tegen de positie van de Partij of tegen de eenheid en integriteit van het land wordt als een primaire veiligheidsdreiging gezien. Situaties waarin China zich bedreigd voelt en die een rol spelen in China's externe betrekkingen, hebben doorgaans te maken met betwiste grensgebie-

den, Chinese dissidenten, de status van Taiwan en de Tibetaanse en Oeigoerse minderheden in China.

Beijing probeert dergelijke dreigingen te neutraliseren, ook als daarbij andere landen betrokken zijn. Door China's groeiende internationale invloed neemt de mogelijkheid druk uit te oefenen op niet-Chinese actoren toe. Toen de Nederlandse regering in 1980 een Nederlandse werf toestemming gaf tot het leveren van twee onderzeeboten aan Taiwan, richtte China zijn boosheid daarover niet alleen op de Nederlandse overheid of de desbetreffende scheepswerf; alle (grotere) Nederlandse ondernemingen die zaken wilden doen met China of met Chinese bedrijven, ondervonden de gevolgen. De Chinese regering reageerde onlangs op soortgelijk felle wijze tegen Noorwegen, toen het Noorse Nobelcomité de Nobelprijs voor de Vrede aan de Chinese dissident Liu Xiaobo toekende. Een ander recent voorbeeld is het besluit van Washington van begin 2009 om wapenleveranties aan Taiwan goed te keuren. China liet vervolgens weten dat de betrokken Amerikaanse bedrijven mogelijk tegenmaatregelen kunnen verwachten. De bereidheid van China in bepaalde gevallen economische druk uit te oefenen, is in drie decennia niet veranderd, maar China is intussen wel een economische supermacht geworden.

Het is onduidelijk of en in welke mate China bereid is zich in te houden wat betreft het uitoefenen van economische en diplomatieke druk op andere landen. Vooral bij relatief kleine landen kunnen economische en diplomatieke druk een zeer sterk dwingend effect hebben. China's belangrijkste formele richtlijn op dit gebied is dat het zich nooit in de interne aangelegenheden van andere landen zal mengen. Dit is sinds de oprichting van de Volksrepubliek China een hoofdbeginsel van het Chinees buitenlands beleid. Het is echter niet altijd duidelijk waar de grens tussen interne en internationale kwesties ligt. Zo werd het voorgenomen bezoek in 2009 van de Dalai Lama aan de Tweede Kamer, als onderdeel van een kort verblijf in Nederland, door China als hoogst onwenselijk beschouwd. De Chinese ambassadeur stuurde een brief naar de Kamer om tegen de ontmoeting te protesteren, waarbij hij wees op mogelijke ernstige gevolgen voor de relatie tussen China en Nederland 'in deze uitdagende tijd van wereldwijde economische crisis'.¹ Volgens de ambassadeur was dit een legitieme handeling om China's soevereiniteit te verdedigen en geen inmenging in de interne gelegenheden van Nederland.² China's primaire veiligheidsbelangen (in plaats van het principe van niet-inmenging) lijken in dergelijke gevallen dus leidend te zijn als beleidsbeginsel.

Naast de kernbelangen op veiligheidsgebied zijn er ook secundaire veiligheidsbelangen in China's buitenlandse betrekkingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de

bescherming van Chinese burgers en investeringen in het buitenland, de toegang tot buitenlandse markten en grondstoffen, en het beveiligen van zee- en luchtverbindingen met andere landen. Ten opzichte van deze secundaire belangen is China terughoudend. China heeft voorlopig niet de capaciteit om militaire interventies overzee uit te voeren, en maakt ook geen aanstalten daartoe. Beijing vermijdt het aangaan van militaire bondgenootschappen of de inzet van gevechtstroepen in het buitenland. De Chinese bijdragen aan VN-missies bestaan uit medische of genie-eenheden. Hoewel de marineschepen in de Golf van Aden wel mariniers aan boord hebben, zijn die voor zover bekend nog niet betrokken geweest bij een actie waarbij geweld is gebruikt. Om de toegang tot markten en grondstoffen veilig te stellen, rekent China op zijn bedrijfsleven, daarbij ondersteund door de diplomatieke en economische middelen van de regering. Om burgers en investeringen in instabiele gebieden te beschermen, kijkt China naar de steun van de overheid in het desbetreffende land. In aanvulling daarop onderhoudt de Chinese regering wanneer nodig contacten met andere invloedrijke actoren op plaatselijk niveau. Wanneer het nodig is Chinese burgers uit conflictgebieden te evacueren, maakt China doorgaans gebruik van gecharterde passagiersvliegtuigen of -schepen. Bij de evacuatie van Chinezen uit Libië heeft China onlangs voor het eerst een oorlogsschip ingezet. Mogelijk zal dit in soortgelijke crises opnieuw gebeuren. Gezien de grote toename van Chinese activiteiten overzee is het de vraag in welke mate het China zal lukken om in de toekomst niet toch verwikkeld te raken in plaatselijke politieke of gewelddadige conflicten.

Internationale orde

China begon al anderhalve eeuw geleden te integreren in het systeem van internationale betrekkingen, zoals dat door Europa naar de rest van de wereld is geëxporteerd. In 1860 werd China door de Europese mogendheden met geweld gedwongen diplomatieke betrekkingen naar Westers model aan te gaan. In het grootste gedeelte van de tijd sindsdien heeft China ernaar gestreefd zich aan het heersende internationale model aan te passen en het zo goed mogelijk te benutten voor het nastreven van de eigen nationale belangen. Naarmate China invloedrijker wordt, zijn er meer mogelijkheden voor het land om de bestaande instituties te beïnvloeden. China streeft naar het actief bijdragen aan de geleidelijke evolutie van het internationale systeem en probeert daarbij waar mogelijk de eigen positie te verstevigen. Deze benadering komt overeen met die van andere invloedrijke actoren, zoals de Europese Unie en de Verenigde Staten. China verwerpt de uitgangspunten van het huidige interna-

tionale systeem niet en is evenmin uit op snelle hervormingen daarbinnen. Op veiligheidspolitiek gebied zit China al aan de top, met een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. Op economisch gebied streeft het naar meer zeggenschap in instellingen als het IMF, waar Washington voorlopig nog een grotere invloed heeft. De opkomst van de G20 als een nieuwe economische instelling is daarom voor China interessant, terwijl grote vernieuwingen in de veiligheidspolitieke sfeer minder aantrekkelijk zijn.

China heeft veel internationale invloed en is bereid geleidelijk aan meer verantwoordelijkheden op zich te nemen. Dit laatste komt onder andere tot uiting in de lancering door de Chinese regering, rond 2006-2007, van het concept van de 'harmonieuze wereld'. Volgens dit concept dient China (actiever dan voorheen) bij te dragen aan een stabiele wereldorde. China's economische groei hangt in hoge mate af van internationale factoren, en daarom heeft het land er belang bij aan internationale politieke en economische stabiliteit bij te dragen. Inderdaad wordt China steeds actiever op dit gebied. Tijdens de financiële crisis in Azië eind jaren '90 droeg China bij aan het stabiliseren van de Aziatische economieën. China is ook een belangrijke deelnemer aan VN-vredesoperaties en het faciliteert sinds 2003 gesprekken tussen Noord-Korea en de Verenigde Staten over de onderlinge veiligheidsrelatie.

Tegelijk zijn er ook beperkingen aan de mate waarin China op het internationale toneel verantwoordelijkheden naar zich toe trekt. China is een ontwikkelingsland – en voormalig slachtoffer van het koloniale beleid van de gevestigde grote mogendheden – en vindt dat actoren als de EU, de Verenigde Staten en Japan daar rekening mee dienen te houden. Deze houding blijkt bijvoorbeeld op het terrein van klimaatbeleid, waaraan Beijing wil bijdragen, maar niet in de mate die door vooral Westerse actoren wordt geëist. Maar ook op gebieden als het beïnvloeden van de kernwapenprogramma's van Noord-Korea en Iran, de aanpak van dictatoriale regimes, de bescherming van intellectueel eigendom, de wisselkoers van de Chinese *yuan* en toegang tot de Chinese markt wordt China's beleid in het Westen, vooral in de Verenigde Staten, als onvoldoende 'verantwoordelijk' gezien.

Voorlopig heeft China er belang bij enerzijds steeds meer actief bij te dragen aan internationale stabiliteit, maar anderzijds daarmee niet voorop te lopen. Hoe groot de omvang van de Chinese economie ook is, het gemiddelde welvaartsniveau ligt voorlopig nog aanzienlijk lager dan in het Westen en Japan. Op militair gebied wordt China nog overschaduwd door de Verenigde Staten. Als opkomende, in plaats van gevestigde, mogendheid met zeer grote binnenlandse uitdagingen, blijft China relatief terughoudend met het

op zich nemen van grote internationale verantwoordelijkheden.

Hoewel China er niet op uit is het internationale systeem drastisch te veranderen, leidt de opkomst van zo'n grote speler onvermijdelijk tot grote veranderingen. Ook als de internationale instellingen en normen niet grondig veranderen, betekent de opkomst van China een machtsverschuiving ten koste van de gevestigde mogendheden. Maar wellicht de grootste verandering die door China wordt veroorzaakt, is de toename van pluriformiteit in het internationale systeem. Twintig jaar geleden voorzag Francis Fukuyama dat het liberale Westerse model snel dominant zou worden, maar vooral door de opkomst van China is die dominantie in elk geval voorlopig nog geen realiteit. China heeft een autoritair politiek systeem en een door de overheid gedomineerde economie, en het maakt geen aanstalten op deze twee punten te veranderen.

China heeft ook een grote indirecte invloed op het politiek-economische beleid van andere landen. Beijing streeft niet naar export van het eigen model, maar blokkeert wel pogingen van het Westen het Westerse model te exporteren. China is immers uit principe en uit zelfbescherming tegen inmenging in politieke systemen van andere landen en het gebruikt zijn invloed in de VN-Veilighedsraad om interventies ten behoeve van meer democratie tegen te houden. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking draagt China het ideaal uit dat elk land geheel vrij moet zijn om zijn eigen ontwikkelingstraject te kiezen. Dit ideaal is de kern van wat als de *Beijing Consensus* wordt aangeduid, die in dit opzicht tegengesteld is aan de *Washington Consensus*. Door China's eigen economische en veiligheidspolitieke succes zijn ontwikkelingslanden moeilijker dan voorheen ervan te overtuigen dat alleen het navolgen van het Westerse ontwikkelingspad kan leiden tot welvaart en veiligheid. De opkomst van China maakt het waarschijnlijk dat politieke en economische systemen van zeer uiteenlopende aard naast elkaar blijven bestaan. Autocratische regimes (waar de politieke mensenrechten per definitie beperkt zijn) en door de staat gedomineerde economieën zijn voor Beijing geen probleem. Het actief bestrijden van deze fenomenen door internationale instellingen zou voor China juist wel problematisch zijn, dus verzet China zich daartegen.

De ontwikkelde economieën worden steeds meer geconfronteerd met concurrentie uit China, die met de traditionele middelen lastig te beantwoorden is. De Chinese overheid geeft een mate van steun aan Chinese bedrijven die in het Westen ongebruikelijk is. Als Westerse regeringen hier niet op reageren, zal dit leiden tot een versnelde verschuiving van economische invloed in het voordeel van China. Wel rea-

geren leidt al snel tot aantasting van het principe van economische openheid, wat vanuit Westers perspectief niet wenselijk is. Maar als het erop aankomt, krijgt dit waarschijnlijk toch de voorkeur. Ook in dit opzicht geldt dat China, zonder daar actief naar te streven, veroorzaker is van grote veranderingen in het internationale systeem.

Conclusie

China, als opkomende mogendheid en wereldmacht, exporteert geen politiek-economisch model, probeert niet betrokken te raken in conflicten binnen of tussen landen en heeft een voorkeur voor het gebruik van niet-militaire machtsmiddelen.³ Het is vooral een passieve rol van China die voor de grootste veranderingen zorgt. Door enorme aantrekkingskracht van de Chinese economie en door China's toenemend vermogen op internationaal niveau de politiek-economische pluriformiteit te bewaken, heeft het land een fundamentele invloed op het internationale systeem. In een beperkt aantal gevallen heeft China een meer actieve houding. Het land voelt zich zeer kwetsbaar wat betreft zijn interne politieke stabiliteit. Wanneer het gaat om buitenlandse betrokkenheid bij de status van Tibet, Taiwan, Xinjiang, China's grenzen of interne politieke dissidenten, dan treedt China krachtig op.

Dr Frans Paul van der Putten is senior onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies (CAS)* en het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

Noten

- http://download.omroep.nl/nos/docs/160409_brief_chinese_ambas1.jpg (28 januari 2011).
- <http://nos.nl/artikel/88910-dalai-lama-in-nederland.html> (28 januari 2011).
- Veel Chinese deskundigen op het gebied van buitenlandse betrekkingen vinden dat China het beste op de huidige weg voort kan gaan, waarbij het land wel een actieve rol speelt in de internationale orde, maar confrontaties en het toepassen van militair geweld zoveel mogelijk vermijdt. Zie Roger Irvine, 'Primacy and Responsibility: China's perception of its international future', in: *China Security*, jrg. 6, nr. 3, 2011, blz. 23-42.

Zuid-Afrika: reus in Afrika, dwerg in BRICs

'Het beste kerstcadeau dat Zuid-Afrika zich kan wensen,' juichte minister van buitenlandse zaken Maite Nkoana-Mashabane, toen ze op 23 december 2010 een telefoontje kreeg met de officiële uitnodiging toe te treden tot de BRIC-groep, die voortaan bekend zal staan als BRICS.¹ De Chinese president Hu Jintao nodigde zijn Zuid-Afrikaanse collega Jacob Zuma uit voor de derde top van lidstaten, die medio april in Peking wordt gehouden.

Sinds de eerste BRIC-top van 2009 in Rusland heeft Zuid-Afrika krachtig gelobbyd voor deze uitnodiging. In 2010 voerde Zuma bilaterale gesprekken met alle vier de BRIC-leiders. China, met zijn grote belangen in Afrika, wordt gezien als de strategische pleitbezorger van Zuid-Afrika's lidmaatschap. In de ogen van de Zuid-Afrikaanse diplomatie staat BRIC voor de aanstormende wereldmachten van morgen. BRIC is synoniem met economisch succes, politiek prestige, dynamiek en toekomstgerichtheid. Kortom, BRIC is 'the place to be'. Wie zou daar niet bij willen horen?

Toch past Zuid-Afrika niet vanzelfsprekend bij BRIC. De bedenker van het BRIC-concept, Jim O'Neill van Goldman Sachs, vindt dat Zuid-Afrika niet in dit rijtje thuis hoort.² De groei van de Zuidafrikaanse economie is veel trager dan de stormachtige opkomst van de BRIC-reuzen. Zuid-Afrika steekt zelfs bleekjes af bij het tweede garnituur van de grote groeiers, landen als Zuid-Korea, Turkije, Mexico of Indonesië.

Op de wereldranglijst van economische zware jongens staat China op 2, India op 4, Rusland op 7 en Brazilië op 9, gevolgd door Zuid-Afrika op 31, met een BNP van \$ 285 miljard. De Zuid-Afrikaanse economie heeft minder gewicht dan een kwart van Rusland. China telt meer dan 1,3 miljard inwoners, India 1,2 miljard, Brazilië 201 miljoen en Rusland 139 miljoen, op grote afstand gevolgd door Zuid-Afrika met 50 miljoen. Het groeitempo van de Zuid-Afrikaanse economie blijft ver achter bij de BRIC-partners. In 2010 noteerde het land een groei van bijna 3%. Niet slecht vergeleken met het beeld van stagnatie en krimp in Noord-Amerika en Europa, maar Zuid-

Afrika kan zich niet meten met de spectaculaire groeiers op het Afrikaanse continent, en blijft zelfs achter bij het continentaal gemiddelde van 4,9%. Zelfs in de beste post-apartheidsjaren groeide de Zuidafrikaanse economie nog geen 5% per jaar. De voorspelling voor 2011 ligt iets boven 3%.

Zuid-Afrika ziet vooral politieke voordelen: het land afficheert zich als woordvoerder van Afrika in een internationale lobby voor eerlijker handel. Minister Nkoana-Mashabane stelde dat Zuid-Afrika nu een stem krijgt in het gezelschap van opkomende economieën die werken aan de 'herstructurering van de internationale politieke, economische en financiële architectuur in een rechtvaardiger en evenwichtiger orde die steunt op de belangrijke zuil van multilateralisme'. Minister van handel en industrie Rob Davies zei dat Pretoria zal streven naar gemeenschappelijke standpunten in omstreden kwesties als klimaatverandering en handel in landbouwproducten.³ Terwijl Davies inzet op een gezamenlijk optrekken in BRICS-verband, benadrukte Nkoana-Mashabane vooral Zuid-Afrika's rol als pleitbezorger van Afrika. Weliswaar heeft Zuid-Afrika maar een kleine bevolking, zo zei ze, 'maar wij spreken niet alleen voor Zuid-Afrika, we spreken voor heel Afrika'.

Woordvoerder van Afrika

Als woordvoerder van Afrika is Zuid-Afrika's positie allerm minst vanzelfsprekend, maar als bruggehoofd voor het Afrikaanse continent heeft het land onmiskenbaar duidelijke voordelen. De infrastructuur is goed, de communicatie werkt, de bancaire sector functioneert efficiënt en ondanks de wijdverbreide corruptie en de trage bureaucratie genieten buitenlandse investeerders en handelaren rechtszekerheid.

China gebruikt Zuid-Afrika al langer als uitvalsbasis in Afrika. De handel tussen China en Afrika is de afgelopen tien jaar verdrievoudigd. China is al de grootste handelspartner van Zuid-Afrika, goed voor 13,7% van de import en 11% van Zuid-Afrika's export. Enkele jaren geleden nam China een belang van 20% in de Zuidafrikaanse Standard Bank, de grootste bank van Afrika. De handel tussen China en Afrika

zal naar verwachting in 2011 een waarde van \$ 110 miljard te boven gaan. India wordt steeds actiever in Oost-Afrika, waarmee het eeuwenoude banden heeft. Brazilië is niet alleen economisch maar ook cultureel een belangrijke partner van Portugeestalig Afrika. Rusland sukkelde voorlopig achteraan op de ranglijsten van Afrika's zakenpartners. Een onderzoeksrapport van Standard Bank voorspelde eind 2010 dat het aandeel van BRIC in Afrika's handel de komende vijf jaar zal stijgen van een vijfde naar eenderde.⁴ Afrika bezuiden de Sahara geldt in de zakelijke wereld tegenwoordig als de *New Frontier*, niet langer als een synoniem voor armoede, oorlog en stagnatie. Sinds een tiental jaren is Afrika bezig met een opmerkelijke groeisput, zoals Ton Dietz begin dit jaar betoogde bij zijn aantreden als hoogleraar Ontwikkeling in Afrika aan de Leidse universiteit en in dit blad.⁵

Angola had tien jaar geleden een BNP van minder dan \$ 5 miljard, maar is nu goed voor \$ 70 miljard. Ook Botswana, Mozambique, Zambia en Tanzania noteren respectabele groeicijfers. In Zuid-Afrika is ook wel gesuggereerd dat de S in BRICS beter kan staan voor SADC, de *Southern African Development Community*. Dit 15 landen tellend economisch samenwerkingsverband vertegenwoordigt een markt van 250 miljoen mensen, en dat begint in BRIC-verband ergens op te lijken.

Bovendien, Zuid-Afrika mag dan een dwerg zijn in het BRICS-gezelschap, op het Afrikaanse continent is het land wel degelijk een politiek en economisch zwaargewicht. Het is de grootste economie van Afrika. Hoewel de schijnwerpers de afgelopen jaren steeds waren gericht op de opmars van China, groeide Zuid-Afrika na het eind van de apartheid uit tot de grootste investeerder op het Afrikaanse continent. Zuid-Afrika is de thuishaven van een reeks multinationale ondernemingen, die grote spelers zijn in de mijnbouw, communicatiesector, bancaire sector, levensmiddelenindustrie en detailhandel in Afrika en daarbuiten: BHP Billiton, Anglo-American, SAB Miller Breweries, MTN en Vodacom, Standard Bank, enz. Volgens het *World Investment Report* van UNCTAD uit 2010 vertegenwoordigen de Zuidafrikaanse investeringen in Afrika een waarde van 2.609 miljoen dollar, gevolgd door China met 2.528 miljoen.⁶

Imperiale ambities: the 'ugly South African'

Zuid-Afrika mag zich dan opwerpen als de woordvoerder van Afrika, maar de liefde is vaak niet wederkerig. Vanuit de rest van Afrika wordt de opmars vanuit het zuiden met de nodige argwaan gevolgd. Zuid-Afrikanen van alle huidskleuren gelden als arrogant en dominant, met de slechte manieren van de *nouveau riche*. Bovendien heerst de nodige twijfel over Pretoria's agenda. Zuid-Afrika werpt zichzelf graag op als bruggenbouwer tussen Afrika en het Westen, maar is het eigenlijk niet het Trojaanse paard van de *Washington Consensus* en westerse strategische belangen? En heeft het zelf misschien eigen imperiale ambities? Nigeria geldt als het Afrikaanse land met het grootste potentieel, maar zolang de politieke klasse in Nigeria haar zaken niet op orde krijgt, kan Zuid-Afrika zich laten voorstaan op zijn politieke en financiële stabiliteit.

'Zuid-Afrika is het Amerika van Afrika', zei een Zambiaan in de eerder geciteerde reportage van *NRC Handelsblad*. Bewonderd vanwege zijn overvloed aan consumentenparadijzen en zijn economische en culturele dynamiek, gehaat vanwege zijn arrogantie en dominantie. Menige Afrikaan signaleert een sluipende kolonisatie van Afrika, en de meningen zijn verdeeld over de voor- en nadelen. Het maïsmeel van de Zuid-Afrikaanse supermarktketens is stukken goedkoper dan het lokale product, en tegen de Zuidafrikaanse diepvrieskippen kan een Mozambikaanse kippenboer niet concurreren. De Afrikaanse consument krijgt meer keus en meer waar voor z'n geld, maar de Afrikaanse producent wordt verder in de marge gedrukt.

Zuid-Afrika is het enige Afrikaanse land dat wordt uitgenodigd voor de bijeenkomsten van de G-20. Evenals India en Brazilië zal Zuid-Afrika in 2011 en 2012 ook lid zijn van de VN-Veiligheidsraad. In al die fora werpt Pretoria zich op als woordvoerder van Afrika, maar van een vanzelfsprekend leiderschap is geen sprake.

Achterblijvertje in BRICS

Terwijl de Zuid-Afrikaanse regering juichend reageerde op BRIC's uitnodiging, klonken er ook waarschuwend geluiden, vooral op de financiële pagina's van de Zuid-Afrikaanse en de internationale pers. Fijn dat Zuid-Afrika nu mee mag spelen met de grote jongens, maar in dat gezelschap zou het land wel eens pover

kunnen afsteken. Misschien gaan investeerders straks meer nadruk leggen op de comparatieve nadelen van Zuid-Afrika, vergeleken met de Grote Vier in BRICS. In dat geval wordt Zuid-Afrika niet langer geëtaleerd als de grootste en meest ontwikkelde economie van Afrika, maar als het achterblijvende vijfde wiel aan de wagen van BRIC. Er dreigt gevaar van imagoschade, als economische analisten en investeerders in hun beschouwingen routinematig uitdrukkingen gaan gebruiken als 'de BRICS-landen met uitzondering van Zuid-Afrika'. Maar de keerzijde van dit argument is dat Zuid-Afrika zich benadeeld voelde door de aanvankelijke uitsluiting van BRIC.

Waar is Zuid-Afrika nu lid van geworden? BRICS is geen economisch blok, geen politiek bondgenootschap, geen defensiepact. BRICS is een informele praatclub, zonder adres en zonder secretariaat. Er liggen geen onmiddellijke handelsvoordelen in het verschiet. Critici redeneren dat Zuid-Afrika zich beter kan concentreren op bestaande samenwerkingsverbanden. Pretoria participeert al sinds 2003 in IBSA, een forum van India, Brazilië en Zuid-Afrika, dat al tot concrete samenwerkingsprogramma's heeft geleid, uiteenlopend van vlootoefeningen tot een satellietproject en academische uitwisselingsprogramma's. En wat verwacht China eigenlijk als tegenprestatie? Pretoria heeft zijn BRIC-lidmaatschap vooral te danken aan Peking en staat dus nu bij de Chinezen in het krijt.

De kick van de World Cup

Maar natuurlijk kan het BRIC-lidmaatschap ook een stimulans geven aan Zuid-Afrika's zelfvertrouwen, net als het Wereldkampioenschap Voetbal in 2010. Vorig jaar had Zuid-Afrika de gelegenheid zich aan de wereld te laten zien als een gastvrij land, dat goed is opgewassen voor de organisatie van zo'n megaproject. Ondanks alle rampscenario's over berovingen, uitvallende elektriciteit en onvoltooide stadions werd de *World Cup* een feest van nationale saamhorigheid en een piek in de toch al aanzwellende stroom van toeristen. Zuid-Afrika had de zaakjes heel wat beter voor elkaar dan India met de Gemenebestspelen. De hoop is nu dat dit verbeterd imago nog meer toeristen zal trekken, en dat daarvan ook de regio Zuidelijk Afrika kan meeprofiteren. Anderzijds dreigt imagoschade door het weer oplaaierend debat over nationalisering van de mijnen. Vooral de *ANC Youth League*, aangevoerd door het ongeleid projectiel Julius Malema, laat geen

gelegenheid voorbijgaan om dit vuurtje op te stoken. Het officiële regeringsstandpunt luidt dat nationalisatie nu niet aan de orde is, maar dat laat investeerders in onzekerheid over hun lange-termijnperspectief.

Zuid-Afrika zou ook kunnen leren van de andere BRIC-partners. Vooral het Braziliaanse model van financiële stabiliteit, economische groei en armoedebestrijding staat in de belangstelling. Vorig jaar wisselde Zuid-Afrika stuivertje met Brazilië: niet langer staat Brazilië te boek als het meest ongelijke land ter wereld, nu is Zuid-Afrika het land met de grootste kloof tussen arm en rijk.

BRIC zelf is de perfecte illustratie van de macht van het woord. O'Neill bedacht BRIC als een acroniem om een fenomeen te beschrijven: vier landen die in hoog tempo op weg waren naar de status van economische giganten. De vier landen eigenden zich dit etiket gretig toe en gingen zich als blok manifesteren, met onder meer een jaarlijkse top. BRIC als een aanduiding van succes werd zo ook een impuls voor verder succes en meer politiek gewicht in de wereld: *success breeds success*. Zuid-Afrika zal graag meeliften en waar mogelijk zijn eigen accenten zetten. Gepokt en gemazeld door Mandela-mania, Regenboog-magie en *World Cup*-euforie kan Zuid-Afrika zijn nieuwe partners wellicht ook nog lessen in *public relations management* geven.

Dr Ineke van Kessel is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Afrika Studie Centrum te Leiden.

Noten

- 1 'South Africa is asked to join as a BRIC member to boost emerging markets', *Bloomberg*, 24 december 2010 (www.bloomberg.com).
- 2 'South Africa, not just another BRIC in the wall', *Reuters*, 30 december 2010 (www.reuters.com).
- 3 *Business Day*, 13 januari 2011.
- 4 'South Africa must proceed cautiously with BRIC countries', Government Communication and Information System, 25 januari 2011 (<http://7thspace.com/headlines>).
- 5 Ton Dietz, 'Silverlining Africa: from images of doom and gloom to glimmers of hope', Oratie Universiteit van Leiden, 14 januari 2011, in het maartnummer van de *Internationale Spectator* samengevat als 'En nu: Afrika!: zon achter de wolken', blz. 146-149.
- 6 Peter Vermaas, 'Zuid-Afrika: Van paria tot pionier', in: *NRC Handelsblad*, 6 november 2010.

De veiligheidsoptiek van ASEAN

De Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is een regionale internationale organisatie, die in de loop der jaren steeds meer activiteiten heeft ontwikkeld, ook op het gebied van veiligheid. De eerste samenwerking op dit terrein van ASEAN met andere staten kreeg in 1994 in Bangkok gestalte in de vorm van het zogenaamde 'Regionale Forum' van deze organisatie (ASEAN Regional Forum, ARF).¹ Doel was het vormen van een discussieforum ter bevordering van regionale veiligheid, maar vooral ook een dialoog met China op dit terrein op te zetten.² Daartoe genereert ARF overleg van ASEAN met grote(re) mogendheden in de (wijdere) regio, met – naast China – landen als Rusland, de Verenigde Staten, Noord-Korea, India en Pakistan. Die uitkijk van ASEAN verder dan de eigen regio raakt ook aan het BRIC-verband. De twee voornaamste BRIC-landen in de Aziatische regio werden al genoemd: China en India. En een derde partner binnen BRIC – Rusland – zelf ook deels Aziatisch, onderkent met zijn actieve toenaderingsbeleid tot ASEAN ook de toenemende betekenis van (Zuidoost-) Azië. ASEAN is zich bewust van deze belangstelling vanuit BRIC en tracht goede betrekkingen aan te gaan met deze landen.

Die vooruitstrevende blik van ASEAN op de BRIC-landen China en India in het bijzonder kan ertoe bijdragen dat de positie van ASEAN zelf in de Aziatische regio ook in belang toeneemt. Des te meer reden om ASEAN eens nader te bekijken, en dan vooral de veiligheidsdimensie van deze organisatie. Inmiddels muteert ASEAN van een ad hoc-verband tot een politieke unie. Toch bewereren critici dat het slechts een onbeduidende praatclub is. Is dat terecht, of heeft ASEAN wel degelijk wat in de (veiligheids)melk te brokkelen? Die vraag is des te prangender omdat er een mondiale machtsverschuiving gaande is van West naar Oost.³ Kan ASEAN daar een stempel op drukken?

ASEAN dateert van 1967, met als oprichters Indonesië, Singapore, Maleisië, Thailand en de Filipijnen.⁴ Later traden Cambodja, Laos, Vietnam, Birma (Myanmar) en Brunei toe tot deze organisatie, waarmee het aantal lidstaten op 10 landen kwam. ASEAN is een regionale organisatie met activiteiten op politiek, economisch en veiligheidsgebied. Omdat veel van de lidstaten zich net onttrokken hadden aan de koloniale heerschappij,

stond *nation building* centraal, waarbij niet-inmenging door buurlanden een belangrijk uitgangspunt was.

Dat oprichtingsprincipe was nog steeds van kracht in 1976, toen ASEAN haar grondbeginselen vastlegde in een *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC).⁵ Hierin staan zaken beschreven als respect voor de onafhankelijkheid, de soevereiniteit, gelijkheid en territoriale integriteit; niet-inmenging in de interne aangelegenheden van de lidstaten; vreedzame oplossing van geschillen; afzien van de bedreiging met of het gebruik van geweld; en het nastreven van effectieve samenwerking. ASEAN gebruikt het TAC ook als een soort toetredingsclausule voor niet-lidstaten die willen samenwerken met deze organisatie. Zo hebben de afgelopen jaren de Verenigde Staten (in 2009), Rusland (2004), China (2003), Japan (2004), Nieuw-Zeeland (2005), Australië (2005), Pakistan (2004), India (2003) en Noord-Korea (2008) dit verdrag ondertekend.⁶ Het belangrijkste besluitvormingsforum van ASEAN is de – inmiddels tweemaal per jaar bijeenkomende – topontmoeting van regeringsleiders, de *ASEAN Summit*, waarvan de eerste dateert van 1976.

Veiligheidsinstituties

Zoals gezegd was het ARF het eerste initiatief van ASEAN op veiligheidsgebied. ARF is een multilateraal overlegplatform in de Pacific-Aziatische regio, met inmiddels 27 deelnemende landen. De participatie van Rusland, de Verenigde Staten, Canada en de EU in het ARF is opmerkelijk en geeft dit forum een mondiaal perspectief. Bij het ARF zijn zaken als consultatie en dialoog, vertrouwenwekkende maatregelen en preventieve diplomatie de belangrijkste elementen. Het ontplooit activiteiten ter bestrijding van terrorisme, cyberaanvallen, drugs, internationale criminaliteit en rampen. Energieveiligheid en noodhulp staan ook op de ARF-agenda.

In de jaren negentig heeft ASEAN ingezet op verdere integratie van de regio, ook op veiligheidsgebied. In het kader van die beoogde integratie besloot ASEAN in 2003 tot een overeenkomst die voorzag in de oprichting van een gemeenschap, *ASEAN Community*. Die gemeenschap moest drie 'pijlers' be-

vatten; een economische (op integratie gerichte), een sociaal-culturele en een veiligheidspijler: *ASEAN Economic Community* (AEC); *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASCC) en *ASEAN Security Community* (ASC; later omgedoopt tot *ASEAN Political-Security Community*, APSC).⁷ Zo is ASEAN zich aan het ontwikkelen van een relatief los, *ad hoc*-samenwerkingsverband tot een politieke, economische en veiligheidssentiteit, die zich zo beter staande kan houden in een globaliserende wereld en tegen regionale uitdagingen, zoals de *opkomst van de nieuwe mogendheden India en China*. Met veiligheid als de aparte pijler APSC beweest ASEAN naast sociaal-economische doelstellingen nu ook deze dimensie te waarderen als kerntaak. APSC beoogt vrede, veiligheid en stabiliteit te bevorderen, met aandachtspunten als gedeelde normen, conflictpreventie, conflictoplossing, de opbouw in post-conflictsituaties en het opzetten van veiligheidsmechanismen.

Hoewel APSC ook militaire samenwerking omvat, is deze Veiligheidsgemeenschap niet bedoeld als opmaat tot een militaire alliantie, zoals de NAVO. De voornaamste veiligheidsbedreigingen zijn voor ASEAN etnisch en religieus geweld (bijv. in Indonesië en Thailand), terrorisme, drugshandel en illegale immigratie. Naast een gezamenlijk ASEAN-veiligheidsbeleid blijven de lidstaten hun eigen buitenlands en veiligheidsbeleid voeren, zoals dat ook gebeurt in EU en NAVO. APSC is vervolgens verder uitgewerkt in een zogenaamde 'blauwdruk', geacordeerd op de ASEAN-topontmoeting van maart 2009. De blauwdruk stelt dat ASEAN een op rechtsorde gebaseerde gemeenschap is van gedeelde waarden en normen; van een samenhangende, vreedzame, stabiele en veerkrachtige regio, met een collectieve verantwoordelijkheid voor een veelzijdige veiligheid. De blauwdruk voorziet in een uitvoeringsroute die in 2015 volledig moet zijn verwezenlijkt.

Sinds 2005 bestaat de *East Asia Summit* (EAS), een jaarlijks pan-Aziatisch forum van 16 landen in (Zuid-)Oost Azië, onder leiding van ASEAN.⁸ Deze reguliere topbijeenkomst bestaat uit de 10 leden van ASEAN, aangevuld met China, Japan, Zuid-Korea, India, Australië en Nieuw-Zeeland. Rusland heeft al vroeg belangstelling getoond voor dit forum en was in 2005 op de eerste EAS, op uitnodiging van gastheer Maleisië, als waarnemer aanwezig. Vanaf 2011 zullen Rusland en de Verenigde Staten deel uitmaken van de

EAS, waarmee het ledental op 18 komt.⁹ In de EAS komen thema's als strategische, politieke, economische en veiligheidsontwikkelingen aan de orde, ten einde stabiliteit en economische vooruitgang in de regio te bevorderen. De vergaderingen vinden plaats na de jaarlijkse topontmoeting van ASEAN. EAS heeft in januari 2007 een verklaring van Oost-Aziatische energieveiligheid aangenomen. De intentie van dit document is energieveiligheid te bevorderen door alternatieven te zoeken voor conventionele brandstoffen, maar ook door te streven naar een ASEAN-hoogspanningsnetwerk en een trans-ASEAN-gaspijpleiding.¹⁰

De grondbeginselen van het veiligheidsdenken van ASEAN zijn terug te vinden in het Handvest (*ASEAN Charter*), dat in november 2007 getekend en in 2008 van kracht werd; daarmee werd de organisatie een internationaalrechtelijke entiteit.¹¹ Deze principes komen grotendeels overeen met die van het vriendschaps- en samenwerkingsverdrag TAC van 1976. Bepalingen in het ASEAN-Handvest over veiligheid – naast de zaken die in het TAC staan vermeld – zijn een gezamenlijke inspanning en collectieve verantwoordelijkheid voor het bevorderen van regionale vrede, veiligheid en welvaart; en het afzien van activiteiten die de soevereiniteit, territoriale integriteit of de politieke en economische stabiliteit van leden aantast.

ASEAN is ook betrekkingen aangegaan met andere organisaties om internationale erkenning en samenwerking te bevorderen. De bilaterale samenwerking tussen ASEAN en de Europese Unie dateert van 1977.¹² De beide entiteiten werken samen op de terreinen van terrorisme, immigratie, grensbeheer, klimaatverandering, energieveiligheid en milieu. Het belangrijkste internationale samenwerkingsplatform van de twee organisaties is het ARF. In 2005 heeft ASEAN een samenwerkingsovereenkomst getekend met de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO).¹³ Voorts heeft ASEAN sinds 2006 een waarnemersstatus bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en sinds 2007 een samenwerkingsovereenkomst met de VN.¹⁴

Bemiddeling en kritiek

ASEAN heeft een mitigerende rol bij (potentiële) conflicten tussen de lidstaten. Zo waren in het oprichtingsjaar 1967 Maleisië en Indonesië net met elkaar in botsing geweest. Voorts bestaan tussen verscheide-

ne ASEAN-lidstaten grensgeschillen. Naast Maleisië en Indonesië ook tussen Birma en Thailand. En onlangs is het sinds 2008 smeulende grensconflict tussen Cambodja en Thailand weer opgelaaid, over het gebied rondom de Cambodjaanse tempel Preah Vihear. Ook is er het geschil over de Spratley-eilanden en de Zuid-Chinese Zee, een kwestie die aan de orde komt binnen de overlegstructuur van ASEAN. Deze eilanden worden (deels) geclaimd door China, Taiwan, Vietnam, Brunei, Maleisië en de Filipijnen. Het overleg hierover vindt vooral plaats met China, de voornaamste speler waarmee ASEAN veiligheid en stabiliteit in de Zuid-Chinese Zeeregio nastreeft.¹⁵

Hoewel ASEAN stelt democratie na te streven, is de besluitvorming – zeker waar het gaat om non-interventie en het vermijden van geweld – in handen van de regeringsleiders, niet van ASEAN-instituten. Daarmee is het doen en laten van deze organisatie niet transparant en lijkt het hoogste doel van ASEAN eerder de instandhouding van doorgaans weinig democratische regimes te zijn. Voorts neemt ASEAN uitsluitend besluiten op basis van consensus; dat leidt tot weinig krachtdadige beslissingen, waardoor ASEAN ook wel wordt beschreven als een praatclub.¹⁶ Een ander punt van kritiek betreft de centrale thema's van soevereiniteit en niet-inmenging. Van supranationale bevoegdheden, zoals de EU die kent, is dan ook zeker geen sprake bij de ASEAN, noch van een beweging in die richting, ook al streeft men naar een economische gemeenschap per 2015. Die soevereiniteitsprincipes hebben ook voorkomen dat ASEAN sterk van zich laat horen bij de bemiddeling in conflicten, bijvoorbeeld bij de interne onrust in Timor (1999), Myanmar (2007) en Thailand (2008). En voor het opkomen voor mensenrechten is daardoor ook weinig ruimte.

Conclusies

ASEAN heeft een breed palet aan activiteiten. De veiligheidspijler van ASEAN, APSC, is van doorslaggevend belang, omdat die als steun fungeert voor de sociaal-culturele en economische pijlers, waarvan de ruimere veiligheidsaspecten aldus worden gegarandeerd. Terecht onderkent ASEAN dat energieveiligheid steeds meer een factor van betekenis wordt. In de fora van ARF en EAS staat deze ontwikkeling inmiddels op de agenda. Ook voor ASEAN kan energieveiligheid militaire bescherming gaan vereisen, vergelijkbaar met ontwikkelingen in de NAVO, de EU en de SCO. Daarbij krijgen krijgsmachten en militaire allianties steeds vaker een rol toebedeeld met betrekking

tot energieveiligheid. Naar soort meng-organisatie is ASEAN vergelijkbaar met de EU in het Westen en de SCO in het Oosten, die eveneens werkzaam zijn op politiek, economisch en veiligheidsgebied. De Verenigde Staten en BRIC-staat Rusland verleggen hun blik van het Westen (Europa) naar het Oosten (Azië), vanwege de opkomende politieke en economische macht aldaar, in het bijzonder die van de BRIC-landen India en China.

De kritiek op ASEAN is bekend: niet-inmenging als 'afzijdigheids'-principe, instandhouding van niet-democratische regimes en het perspectief van een besluiteloze praatclub. Maar dergelijke kritiek is toch vooral bezien vanuit een Westers perspectief, met dito normen, dat ASEAN één op één vergelijkt met instituten als EU, OVSE en Raad van Europa. De politieke, sociale, economische en culturele omstandigheden in de regio van ASEAN zijn echter van een andere aard dan een dergelijke vergelijking doet rechtvaardigen. Natuurlijk mag er kritiek zijn op de instandhouding van autoritaire regimes en op gebrek aan mensenrechten, maar ASEAN heeft toch echt wel wat bereikt. Zo is praten alleen al beter dan vechten en heeft ASEAN achter de coulissen zeker een matigende invloed op bijvoorbeeld Birma. En wat de praatclub betreft, daar kan de EU ook wat van. Maar daar waar democratisch Europa al zes decennia bezig is met integratie – waarbij toch nog steeds herhaaldelijk forse verdeeldheid opduikt – is het niet eerlijk landen met veel minder democratische ervaring en ASEAN zelf, met een aanmerkelijk korter bestaan dan de EU, op één lijn te stellen met Westerse instituten.

Door de opkomende BRIC-machten in de regio – China en India – en hun politieke, militaire en economische kracht zal ook de macht en invloed van ASEAN op (veiligheids)ontwikkelingen in deze regio toenemen, alle (Westerse) criticasters ten spijt. De noodzaak tot het bewaken en beheersen van de rol van China in de regio heeft ASEAN al vroeg onderkend met het binnenhalen van China in de structuren van ARF en EAS. Voorts is er in de vorm van 'ASEAN + 3' (China, Japan en Zuid-Korea) ook nog eens regelmatig overleg met China. Dat getuigt van een vooruitziende blik. Maar ook met haar voornemen een economische gemeenschap te worden, werpt ASEAN een dam op tegen de steeds invloedrijker economische macht van China in deze regio. En uit het feit dat de Verenigde Staten en Rusland toetreden tot de EAS is af te leiden dat de vigerende grote mogendheden de Zuidoost-Aziatische regio – met de genoemde twee

nieuwe BRIC-machtsblokken – hoog op de agenda hebben staan. ASEAN zal delen in die verhoogde aandacht uit de wijdere omgeving, al was het maar omdat binnen het kader van diverse door ASEAN opgezette fora – zoals ARF en EAS – regelmatig overleg plaatsvindt met aanpalende maar ook met verder gelegen landen. De Europese Unie doet er dan ook goed aan deze ontwikkelingen niet te veronachtzamen en haar banden met ASEAN te versterken.

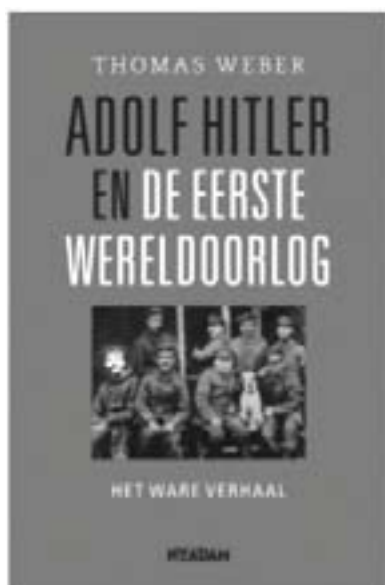
Luitenant-kolonel dr. M. de Haas is docent Internationale Veiligheidsstudies op het Instituut Defensie Leergangen van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en docent aan het Departement Conflictstudies van de Koninklijke Militaire School in Brussel.

Noten

- 1 <http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/tabid/57/Default.aspx>.
- 2 'Regional organizations: ASEAN', in: *The Europe World Book 2010*, Londen: Routledge, 2010, blz. 1442.

- 3 K. Mahbubani, 'Be quick Europe, or miss out on the Asian century', in: *Europe's World*, voorjaar 2009, blz. 11.
- 4 http://www.asean.org/about_ASEAN.html.
- 5 <http://www.asean.org/1217.htm>.
- 6 'Regional organizations', *a.w. noot 2*, blz. 1442-1443 en 1447-1449.
- 7 <http://www.asean.org/18741.htm>.
- 8 <http://www.aseansec.org/aadcp/repst/abouteastiasummit.html>; <http://www.dfat.gov.au/asean/eas/index.html>.
- 9 'US, Russia to attend next East Asia Summit', in: *DPA*, 30 oktober 2010 (via: www.monstersandcritics.com).
- 10 W. van Kemenade, 'Azië in de wereld', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2007, blz. 342.
- 11 <http://www.asean.org/21861.htm>.
- 12 <http://www.asean.org/23216.htm>.
- 13 <http://www.asean.org/ASEAN-SCO-MOU.pdf>; Rusland en China zijn in de SCO de leidende actoren, vier Centraal-Aziatische landen vormen de overige lidstaten, terwijl landen als Pakistan, India en Iran waarnemer zijn. Zie: M. de Haas & F.P. van der Putten, *The Shanghai Cooperation Organisation: Towards a full-grown security alliance?*, Clingendael CSCP Paper, No. 3, Den Haag: Instituut Clingendael, november 2007.
- 14 <http://www.asean.org/21918.pdf>.
- 15 'Regional organizations', *a.w. noot 2*, blz. 1442.
- 16 M. Cook, 'Capability gap: ASEAN's ongoing difficulties', in: *Jane's Intelligence Review*, mei 2009, blz. 28-31.

Lezersactie: Win 1 van de 3 gratis exemplaren!



Internationale Spectator mag drie van deze boeken verloten onder haar lezers. Doe mee en win. Stuur een e-mail met uw adresgegevens naar: internationalespectator@vangorcum.nl onder vermelding van 'Thomas Weber actie'. Insturen kan t/m 1 mei 2011.

Adolf Hitler en de Eerste Wereldoorlog
Het ware verhaal

Thomas Weber

Paperback | 510 pagina's | Nieuw Amsterdam | 2011 | € 29,95

**Internationale
Spectator**

Gazprom, het Kremlin en de Europese energieveiligheid

Rusland heeft zijn economische macht grotendeels te danken aan zijn olie- en gasreserves; met 23,7% beschikt het land over de grootste gasreserves ter wereld.¹ De voormalige Russische president en huidige premier Vladimir Poetin ziet in deze rijkdom aan olie en gas een middel om de politieke en economische invloed van Rusland op wereldniveau te herstellen. Het Russische staatsgasbedrijf Gazprom speelde het afgelopen decennium dan ook een centrale rol in het streven van de machthebbers in Moskou om Rusland tot een energiesupermacht te maken. Gazprom was in 2009 goed voor 84% van de totale Russische gasproductie en voor 14,5% van de wereldgasproductie.² Toen de energieprijzen in juli 2008 een recordniveau bereikten, leek Rusland – dankzij Gazprom – zijn ambities om energiesupermacht te worden, te kunnen verwezenlijken.³ Door de economische crisis die eind 2008 begon, moest Rusland deze ambitie echter beteugelen. Bovendien kreeg Gazprom steeds meer concurrentie van onconventioneel gas uit de Verenigde Staten en *Liquefied Natural Gas* (LNG) uit het Midden-Oosten.

Russisch gas en de Europese energieveiligheid

Hoewel er in de jaren negentig van de vorige eeuw al sprake was van nauwe verwevenheid tussen Gazprom en het Kremlin, werd de gasgigant onder Poetins presidentschap steeds vaker gezien als waar verlengstuk van de Russische politieke macht. Onder Poetin wist het Kremlin de staatscontrole over de Russische energiesector namelijk aanzienlijk te vergroten. Zo verkreeg de Russische staat in 2005 een controlerend belang van 50,002% in Gazprom.⁴

De toegenomen staatscontrole over de Russische gassector en de hiermee gepaard gaande staatsinmenging in Gazprom werden in Europa als mogelijk gevaar voor de Europese energieveiligheid gezien. Gazprom heeft namelijk het wettelijk monopolie op de gasexport en daarmee het exclusieve recht Russisch gas naar het buitenland te transporteren. Binnen de Europese Unie werd Gazprom beschouwd als divisie van het Kremlin met een duidelijke politieke agenda. De EU-lidstaten zagen zich geconfronteerd met een ‘corporate Russia’, een land waarvan de bestuurders de

controle hebben over de belangrijkste strategische industrieën en ondernemingen, en waar zakelijke belangen de beleidskeuzen beïnvloeden.⁵

Vanwege de grote vraag naar gas in Europa heeft niet alleen Rusland maar ook Gazprom de afgelopen decennia een steeds grotere invloed weten te krijgen op de lidstaten van de EU. De populariteit van gas neemt mondiaal toe, aangezien gas een relatief schone brandstof is, die een belangrijke bijdrage kan leveren aan vermindering van de uitstoot van CO₂. De toenemende afhankelijkheid van Russisch gas, in combinatie met staatscontrole over Gazprom, bracht in Europa een discussie over de energievoorzieningszekerheid van de EU-lidstaten op gang. Energieveiligheid werd hoog op de Europese politieke agenda geplaatst. Analisten en wetenschapslieden onderscheidden grofweg twee mogelijke gevolgen van de grotere staatscontrole in de Russische gassector voor de Europese energieveiligheid. Ten eerste zou Rusland gas als politiek wapen kunnen inzetten; en ten tweede zou er het komend decennium een Russisch gastekort kunnen ontstaan. Daarnaast speelde ook de mogelijke vorming van een door Rusland geleid gaskartel een rol in het debat over de Europese energieveiligheid.

Russisch gas als politiek wapen

De Europese afhankelijkheid van Russisch gas werd duidelijk zichtbaar tijdens de gascrises tussen Rusland en gas-transitland Oekraïne in 2006 en 2009, waarbij Gazprom de gastoevoer staakte. Doordat de EU-lidstaten indirect door deze gasconflicten werden getroffen, werden vraagtekens gezet bij de betrouwbaarheid van Rusland als gasleverancier aan de EU. Het besef groeide dat met de afhankelijkheid van Rusland de geopolitieke kwetsbaarheid van Europa toenam. Aangezien bijna al het gas vanuit Rusland naar Europa wordt getransporteerd via pijpleidingen, maakt een onvoorziene onderbreking van de gasstroom de Europese consument kwetsbaar.⁶

In Europa ontstond door de gasconflicten de angst dat Russische machthebbers in de toekomst misbruik zouden kunnen maken van de Europese gasafhankelijkheid. Rusland zou, zo werd gesteld, politiek via de

gaspijpleiding kunnen gaan bedrijven en gasleveranties kunnen inzetten als instrument om politieke doelen na te jagen. Het ontbreken van een gemeenschappelijk Europees energiebeleid en de geringe diversificatie van energiebronnen, aanvoerroutes en energieleveranciers ondersteunden dit argument. Het staken van de gastoevoer in geval van politieke of economische geschillen met doorvoerlanden toonde aan dat het Kremlin bereid is vérgaande maatregelen te nemen, zelfs als hiermee de Europese energietoevoer in gevaar komt.

Afgezien van genoemde argumenten moet de wederzijdse afhankelijkheid tussen Rusland en Europa op energiegebied niet uit het oog worden verloren. Die maakt het onwaarschijnlijk dat Rusland in de toekomst gas als politiek wapen zal inzetten. Met een dergelijke actie zou Moskou zichzelf al te zeer in de vingers snijden, omdat er voor Rusland te grote nadelen kleven aan het gebruik van gas als wapen tegen de EU-lidstaten. De voor Rusland onmisbare inkomsten uit de gasexport, het gebrek aan direct beschikbare alternatieve afzetmarkten en de bindende langetermijncontracten met Europese afnemers betekenen dat onderbreking in de gastoevoer zal uitdraaien op een groot financieel fiasco voor Rusland. Toch zullen problemen tussen Rusland en de doorvoerlanden een punt van aandacht blijven, zolang de gasrelaties tussen Rusland en deze landen nog niet volledig gebaseerd zijn op marktconforme prijzen, en alternatieve gasaanvoerroutes naar Europa nog niet gereed zijn.

Gasgigant met een dreigend gastekort

Sinds 2006 hebben verscheidene onderzoekers er dan ook op gewezen dat het grootste gevaar voor de Europese energieveiligheid niet zozeer zou schuilen in het gebruik van gas als politiek pressiemiddel, maar in een dreigend Russisch gastekort. Zij waarschuwden ervoor dat, ook al beschikt Gazprom over grote gasreserves, het gasconcern jarenlang onvoldoende geïnvesteerd zou hebben in de ontwikkeling van nieuwe gasvelden. De staatsbemoeienis met de Russische gassector had volgens hen een remmende werking op de ontwikkeling van de gassector en negatieve gevolgen voor de Russische gasproductie. Zij constateerden dat Gazprom hierdoor als bedrijf inefficiënt functioneerde,⁷ wat ertoe zou kunnen leiden dat Gazprom na 2010 niet in staat zou zijn voldoende gas te produceren om zowel aan de binnenlandse vraag te voldoen als de exportcontracten met Europese afnemers na te komen.⁸

Energie-analisten stelden dat het gasconcern, als gevolg van de nauwe relatie met het Kremlin, in de eerste plaats bedrijfsstrategieën najaagde die economisch gezien van weinig betekenis waren, maar die vooral de politiek-strategische belangen van de Russische staat dienden.⁹ Gazprom investeerde voornamelijk uit strategische overwegingen in de infrastructuur voor de gasexport, in buitenlandse gasdistributienetwerken en raffinaderijen, alsmede in het uitkopen van buitenlandse investeerders, zoals Shell. Daarnaast investeerde Gazprom in zaken die niets met de gassector van doen hadden, zoals in oliebedrijven, elektriciteitsbedrijven, media en de bouw van een luxe ski *resort* voor de Olympische Winterspelen van 2014 in Sotsji.¹⁰ Verder zou, volgens Russische politici, ook corruptie nadelige financiële gevolgen hebben gehad voor Gazprom.¹¹ Door het slechte investeringsbeleid zouden noodzakelijke investeringen in de infrastructuur en in de ontginning van nieuwe gasvelden veelal achterwege zijn gebleven. Dit is problematisch, aangezien de grote gasvelden die de Russische gasindustrie al tientallen jaren in productie heeft, te maken hebben met afnemende productiecapaciteit.

Om deze slinkende capaciteit op te vangen en zowel aan de binnenlandse vraag als aan de exportverplichtingen te kunnen blijven voldoen, zo stelden experts, zou Gazprom nieuwe gasvelden moeten aanboren. En in het aanboren van nieuwe gasvelden, daar zat volgens hen voor Gazprom nu juist het probleem. Rusland kon dan wel over de grootste gasreserves ter wereld beschikken, maar de nieuw te ontginnen gasvelden liggen in moeilijk begaanbare gebieden in het verre noorden van Rusland, zoals in de Barentsz Zee en op het schiereiland Jamal.¹² Wetenschappelijk onderzoekers wezen op de grote investeringen en de hoge moeilijkheidsgraad die de ontginning van deze nieuwe velden mee zou brengen, terwijl zij twijfelden aan de haalbaarheid van ontginning binnen afzienbare tijd. Het uitstel van de ontginning van het Bovanenkovo-gasveld, het grootste gasveld op Jamal, alsook van het Shtokman-gasveld in de Barentsz Zee, onderstreepte hun twijfel.¹³

De grote invloed van de staat op Gazproms investeringsbeleid werd niet als enige oorzaak van het inefficiënt functioneren van het gasconcern aangemerkt. In de tweede plaats was die inefficiëntie volgens experts te wijten aan het feit dat de Russische staat de monopolistische gassector in stand zou hou-

den. Hierdoor werden onafhankelijke Russische gasproducenten te weinig benut om de dalende productie van Gazprom op te vangen. In de derde plaats heeft Gazprom altijd inkomsten misgelopen, doordat er op de Russische binnenlandse gasmarkt nog geen prijsliberalisering is doorgevoerd. De gereguleerde gasprijs is een van de laatste overblijfselen van de centraal geleide planeconomie van de Sovjetunie. Goedkope gasleveranties werden in het post-sovjettijdperk in stand gehouden als vangnet voor zowel de Russische industriële sector als voor de Russische bevolking. Dit betekent dat Moskou de gasprijs kunstmatig laag heeft gehouden en Gazprom op de binnenlandse markt altijd gas heeft geleverd tegen gesubsidieerde prijzen. Terwijl het voornemen van Moskou was de gasprijzen voor industriële verbruikers in 2011 gedereguleerd te hebben, is deze streefdatum inmiddels uitgesteld tot 2014.¹⁴

Als gevolg van recente economische ontwikkelingen moeten de inzichten over de gasproductie en gasleveranties van Gazprom echter worden herzien. De mondiale economische crisis heeft ertoe geleid dat de drie belangrijkste afzetmarkten van Gazprom, namelijk Rusland zelf, de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) en Europa, te maken hebben gekregen met een dalende vraag naar gas. Gazprom zag zich genoodzaakt op deze veranderingen in te spelen en heeft in februari 2010 lange-termijncontracten met een aantal grote Europese energieconcerns moeten heronderhandelen. In een aantal gevallen heeft Gazprom ook af te nemen gasvolumes naar beneden bijgesteld.¹⁵ Het gasconcern heeft als gevolg van de dalende vraag zijn gasproductie moeten verlagen. Het herhaaldelijk uitstellen van de ontginning van nieuwe gasvelden lijkt in een periode van dalende vraag dan ook in het voordeel van Gazprom te zijn. Of en wanneer de vraag naar gas zich tot het niveau van vóór de economische crisis zal herstellen, is moeilijk te voorspellen. De crisis heeft in ieder geval een remmende werking op het ontstaan van een gas tekort.¹⁶

Van gastekort naar gasoverschot

Naast de economische crisis hebben verhoging van gasproductie in Noord-Amerika en concurrentie van LNG uit het Midden-Oosten de markt veranderd. Technologische doorbraken, die grootschalige productie van moeilijk winbaar onconventioneel gas

mogelijk en rendabel hebben gemaakt, hebben in de Verenigde Staten een ware 'gasrevolutie' veroorzaakt. Tot de categorie 'onconventioneel' gas behoren schaliegas, koolbedmethaan en 'tight gas', die in gashoudende gesteenten opgesloten zitten.¹⁷ Hoewel er in de Verenigde Staten al in de 19de eeuw sprake was van de winning van schaliegas, was de productie echter nooit grootschalig. Onconventioneel gas kon nauwelijks concurreren met conventioneel gas, omdat met de winning hoge kosten gepaard gingen en de productie moeizaam was. Nieuwe techniek heeft winning van onconventioneel gas sinds 2006 echter lucratief gemaakt.¹⁸ Het is nu mogelijk door horizontale boringen gashoudend gesteente hydraulisch open te kraken met een mengsel van water, zand en chemicaliën.¹⁹

Tot enkele jaren geleden was men ervan overtuigd dat de Verenigde Staten in de toekomst afhankelijker zouden worden van de import van LNG, omdat de eigen Amerikaanse productie van conventioneel gas terugliep. De grootschalige productie van onconventioneel gas heeft er echter toe geleid dat het land zijn gasimport drastisch heeft kunnen verminderen, in tegenstelling tot eerdere prognoses.²⁰ In 2009 werden de Verenigde Staten zelfs voor het eerst sinds 2002 de grootste gasproducent ter wereld en kwam Rusland op de tweede plaats.²¹ De sterke daling van de LNG-import in de Verenigde Staten heeft grote gevolgen gehad voor de internationale gashandel. Deze daling had ook zijn weerslag op Rusland en Gazprom. In 2006 had Gazprom nog aangekondigd dat het de intentie had om in 2010 zo'n 10% van de Amerikaanse gasmarkt van vloeibaar aardgas te voorzien; dat LNG zou dan afkomstig zijn uit het nieuw aan te boren Shtokman-gasveld. Deze ambities heeft Gazprom, als gevolg van de ontwikkelingen in de Verenigde Staten, niet kunnen waarmaken.²²

De verhoogde gasproductie in Amerika heeft vooral *impact* nu de mondiale vraag naar gas is gedaald en een grote toevloed van LNG uit het Midden-Oosten de markt overspoelt. Door terugloop van de gasimport in de Verenigde Staten heeft LNG dat bestemd was voor de Amerikaanse markt, nu Azië en Europa als eindbestemming. Al deze factoren tezamen hebben ertoe geleid dat er in de wereld niet langer sprake is van een gastekort, maar juist van een gasoverschot. Het huidige aanbod van gas overtreft de vraag, met als gevolg dalende gasprijzen in Amerika en Europa. [De huidige politieke onrust in Noord-Afrika en het

Midden-Oosten heeft intussen geleid tot een forse stijging van de energieprijzen. De bovengeschetste ontwikkeling is dan ook aan verandering onderhevig.] Gazprom heeft hierdoor niet alleen te maken met teruglopende inkomsten en dalende afzet, maar ook met grotere concurrentie van vloeibaar aardgas uit landen als Qatar, Nigeria en Algerije.²³

Ook in Europese landen zijn onconventionele gasvoorraden aangetroffen en doen energieconcerns onderzoek naar de mogelijkheden voor de winning ervan. Vooral Europese landen die sterk afhankelijk zijn van Russische gasleveranties, juichen deze ontwikkelingen toe. Zij zien in onconventioneel gas een mogelijkheid hun gasimport te verminderen en hun energie-onafhankelijkheid en energieveiligheid te vergroten.²⁴ Sommige experts wijzen dan ook op de geopolitieke gevolgen van de winning van onconventioneel gas in Europa. Zij waarschuwen ervoor dat producenten van conventioneel gas, zoals Gazprom, in de toekomst hun marktaandeel in Europa mogelijk zien slinken.²⁵

Toch is het de vraag of in Europa grootschalige productie van onconventioneel gas mogelijk is. Ook Russische onderzoekers op energiegebied zijn van mening dat de ontwikkelingen met enige terughoudendheid moeten worden gezien. Zij benadrukken dat er eerst nog meer onderzoek moet worden gedaan naar de lange-termijengevolgen van de winning van onconventioneel gas. De bij de winning te gebruiken chemicaliën zouden weleens schadelijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Ook zijn er voor de winning van onconventioneel gas naar verhouding veel boorputten nodig, en dat zou tot problemen kunnen leiden in het dichtbevolkte Europa.²⁶

Ook Alexander Medvedev, vice-voorzitter van Gazprom en directeur van Gazprom Export, wijst op de nadelige gevolgen. Hoewel de huidige ontwikkelingen zich zullen voortzetten, is hij ervan overtuigd dat de bezorgdheid over schadelijke gevolgen voor het milieu de productie van onconventioneel gas in Europa zal afremmen. Tegelijkertijd benadrukt Medvedev dat Gazprom absoluut geen tegenstander is van de ontwikkeling van onconventioneel gas. Hij meent dat onconventioneel gas een goede aanvulling kan zijn, om ook in de toekomst aan de energiebehoefte te kunnen blijven voldoen. Rusland zal zijn positie op energiegebied behouden, omdat het land immers over de grootste conventionele gasreserves ter wereld beschikt en daarmee een belangrijke troef in handen heeft.²⁷

Rusland en de mogelijke vorming van een gaskartel

Naast de Europese angst voor de inzet van gas als politiek wapen en het ontstaan van een mogelijk gaskartel, was ook de vorming van een gaskartel waarbinnen Rusland en Gazprom een overheersende rol zouden spelen, onderwerp van discussie in Europa. Jaarlijkse bijeenkomsten van het in 2001 opgerichte *Gas Exporting Countries Forum* (GECF), een overlegorgaan van gasproducerende en gasexporterende landen, leidden in Europa tot bezorgdheid over oprichting van een gaskartel, naar voorbeeld van het oliekartel OPEC (*Organisation of Petroleum Exporting Countries*). Energie-analisten beweerden dat een dergelijke organisatie het wereldmonopolie van gasleveranties zou kunnen krijgen en hierdoor de gasprijs naar eigen goeddunken zou kunnen bepalen.

In Rusland en binnen het GECF werden voorstellen gedaan voor de oprichting van een kartelachtige organisatie. Een aantal gasproducerende en gasexporterende landen zag in een dergelijke organisatie een mogelijkheid zijn marktpositie te versterken. De positieve reactie van Poetin op het denkbeeld van de vorming van een gaskartel, de formalisering van het GECF in december 2008 en de belangrijke rol van Rusland binnen dit Forum wekten het vermoeden dat Rusland zijn greep op Europa via een gaskartel zou versterken. Dit zou de diversificatie van de Europese gasimport bemoeilijken. De concretisering van al deze initiatieven bleef echter achterwege, doordat de gaslanden het niet eens konden worden over de manieren deze ideeën te verwezenlijken.

Een kartel van gasproducerende en gasexporterende landen lijkt echter eerder spierballentaal van het Kremlin, dan dat het een reële bedreiging is voor de Europese energieveiligheid. Een gaskartel naar het model van de OPEC zal niet haalbaar zijn, gezien de structuur van de gasmarkt, de hoge investeringskosten voor de kartelleden en het feit dat gas vervangbaar is door andere brandstoffen. Vanwege de sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen Rusland en de Europese Unie is het niet in het belang van Rusland de Europese afnemers tegen zich in het harnas te jagen en een versnelde diversificatie van energiebronnen in de hand te werken. Voor Rusland is afzetzekerheid immers van levensbelang. Wél kunnen de gaslanden in de toekomst handelsafspraken maken over afstemming van hun productie en over verdeling van markten.

Tot slot

De nauwe relatie tussen Gazprom en het Kremlin wordt als bedreiging voor de Europese energieveiligheid beschouwd. Niet de inzet van gas als wapen, of de vorming van een gaskartel, maar een mogelijk Russisch gastekort leek de afgelopen jaren de meest reële bedreiging voor de Europese energieveiligheid te vormen. Maar de economische crisis, de ontwikkelingen op het gebied van onconventioneel gas en de grotere toevloed van LNG hebben de dreiging van een mogelijk gastekort op korte termijn weggenomen. Desalniettemin kan het gebrek aan investeringen in de Russische gassector in de toekomst een probleem vormen, mocht de vraag naar gas zich weer herstellen tot het niveau van vóór de crisis.

Stéphanie Kneppers studeerde Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam en behaalde in 2009 de Master Oost-Europese Studies. Dit artikel is o.a. gebaseerd op haar masterscriptie *Gazprom, het Kremlin en de Europese energieveiligheid*, waarmee zij de NGIZ Genootschapsprijs 2009 en de AUV-scriptieprijs Europese Studies 2009 won. Thans studeert zij Slavische talen en culturen (Russisch) aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten

- 1 BP website, *BP statistical review of world energy, June 2010*, blz. 22 (via www.bp.com/statisticalreview).
- 2 Gazprom website, 'Production' (<http://www.gazprom.com/production>).
- 3 C. Henderson, 'Gazprom vs. shale gas: the best laid plans of titans and men' (<http://naturalgasforeurope.com/gazprom-vs-shale-gas-institute-for-the-study-of-conflict-ideology-and-policy.htm>).
- 4 50% plus één aandeel. Gazprom website, 'Shares' (<http://www.gazprom.com/investors/stock>).
- 5 Zie bijv. S. Handke & J.J. de Jong, *Energy as a bond: relations with Russia in the European and Dutch context. A Clingendael Energy Paper*, Den Haag: Clingendael International Energy Programme, 2007, blz. 16; A. Goldthau, 'Resurgent Russia? Rethinking Energy Inc', in: *Policy Review* 147 (2008), blz. 54.
- 6 M.I. Goldman, *Petrostate. Putin, power and the new Russia*, New York: Oxford University Press, 2008, blz. 138.
- 7 A. Heinrich, 'Under the Kremlin's thumb. Does increased state control in the Russian gas sector endanger European energy security?', in: *Europe-Asia Studies* 9 (2008), blz. 1555.
- 8 S. Pirani (red.), *Russian and CIS gas markets and their impact on Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2009, blz. 446.
- 9 Z. Baran, 'EU energy security. Time to end Russian leverage', in: *The Washington Quarterly* 4 (2007), blz. 135.

10 Zie bijv. V. Panjoesjkin & M. Zygar, *Gazprom. Ruslands nieuwe wapen*, Houten: Spectrum, 2008, blz. 248-249; Goldman, *a.w. noot* 6, blz. 182.

11 Zie bijv. B. Nemtsov & V. Milov, 'Putin and Gazprom. How and in whose interests the assets worth \$60 bn were taken away from the concern' (<http://en.novayagazeta.ru/data/2008/65/00.html>).

12 R. op het Veld, *De strijd om energie. Hoe de groeiende honger naar olie en gas de wereld in een crisis stort*, Amsterdam: Business Contact, 2008, blz. 117; Goldthau, *a.w. noot* 5, blz. 60.

13 J. Stern, *Future Gas Production in Russia: is the concern about lack of investment justified?*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2009, blz. 2 (<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG35.pdf>). Gazprom heeft inmiddels de ontginning van het Bovanenkovo-gasveld wederom uitgesteld, ditmaal tot 2012. De ontginning van het Shtokman-gasveld is tot 2016 uitgesteld (C. Belton & I. Gorst, 'Progress frozen', in: *Financial Times*, 26 maart 2010).

14 Pirani (red.), *a.w. noot* 8, blz. 7-8, 33-34; Gazprom website, 'Speech by Alexey Miller' (11 oktober 2010) (<http://www.gazprom.com/press/miller-journal/983525>). Naast subsidiëring van de binnenlandse markt heeft Gazprom ook de economieën van de voormalige sovjetrepublieken jarenlang gesubsidieerd met goedkope gasleveranties. Vanaf 2004-2005 stelden politici en het Gazprom-management deze verliesgevendende subsidiëring ter discussie.

15 J. Dempsey, 'European energy giant seeks lower prices from Gazprom', in: *The New York Times*, 25 februari 2010.

16 Stern, *a.w. noot* 13, blz. 10, 13-14.

17 Schaliegas wordt gewonnen uit leisteen, koolbedmethaan uit steenkoollagen en *tight gas* uit zeer moeilijk doorlaatbaar reservoirgesteente, waarin het gas als het ware 'beklemd' zit. 'Shell wil groeien in "beklemd gas"', in: *Shell Venster*, 5 (2008), blz. 21.

18 S. Kristalinskaya, 'Shale gas: global revolution or yet another bubble?', in: *Oil & Gas Eurasia* 4 (2010) (<http://www.oilandgas-eurasia.com/articles/p/117/article/1166>); Website International Energy Agency (IEA), 'Global surge of activity follows successful production of "unconventional" gas in US' (13 januari 2011) (http://www.iea.org/index_info.asp?id=1762).

19 M. aan de Brugh, 'Er staat een gasrevolutie te gebeuren', in: *NRC Handelsblad*, 14 juli 2010.

20 IEA, *a.w. noot* 18; C. Hoyos & E. Crooks, 'A foot on the gas', in: *Financial Times*, 12 maart 2010.

21 Website *Spiegel Online*, B. Bidder, 'Schwäche der Energieriese Gazprom. USA entronen Erdgaskönig Russland' (23 januari 2010) (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,671747,00.html>).

22 C. Belton, 'Sweeping market changes leave Gazprom in an unenviable position', in: *Financial Times*, 25 mei 2010; Henderson, *a.w. noot* 3.

23 Hoyos & Crooks, *a.w. noot* 20; IEA, *a.w. noot* 18.

24 IEA, *a.w. noot* 18.

25 A. Medvedev, 'Putting the "shale gas revolution" into perspective', in: *World Petroleum Council. Official publication 2010*, blz. 94 (http://www.world-petroleum.org/docs/docs/publications/2010yearbook/P94-95_Alexander_Medvedev.pdf).

26 Zie bijv. Gazprom website, 'How can the development of shale gas production influence the global energy market?' (13 mei 2010) (<http://gazprom.com/press/comments/522327>).

27 Medvedev, *a.w. noot* 25, blz. 94-95.

EU-voorzitter Hongarije agendeert lidmaatschap van Kroatië

De weg van Kroatië naar Brussel is vaak versperd. In 2004 miste het land de aansluiting bij de 'Big Bang', waarbij acht landen uit het voormalige Oostblok lid werden van de Europese Unie. Van het voormalige Joegoslavië was alleen Slovenië op tijd klaar voor deze toetredingsronde. Ook in de volgende ronde, met de 'groep' omstreken Balkanlanden Roemenië en Bulgarije, die op 1 januari 2007 mochten toetreden, kon Kroatië niet mee. Dit tot grote ergernis van de Kroaten zelf, die vonden dat hun land er politiek en zeker financieel-economisch beter voorstond dan deze twijfelgevallen. Onder het EU-voorzitterschap van Hongarije in de eerste helft van 2011 lijkt de Europese droom van Zagreb eindelijk in vervulling te gaan. Is het land er klaar voor?

Kroatië vroeg in 2003 officieel het lidmaatschap van de Europese Unie aan. Begin 2004 honoreerde de Europese Commissie dit verzoek door het land de status van kandidaat-lid toe te kennen. Inmiddels zijn 28 van de 35 hoofdstukken van het *acquis communautaire*, de bestaande wet- en regelgeving binnen de EU, afgesloten. De Kroatische regering, onder premier Jadranka Kosor, is van plan halverwege dit jaar de resterende zeven hoofdstukken af te sluiten.

Kroatië heeft op weg naar Brussel een aantal grote hobbels genomen, zoals kritiek van het Joegoslavië Tribunaal in Den Haag en een dreigend veto van Slovenië vanwege onduidelijke onderlinge land- en zee grenzen. Hoewel de Europese Commissie in twee van de nog openstaande hoofdstukken, namelijk 'rechtspraak en fundamentele rechten', dat gaat over de strijd tegen corruptie en de hervorming van de rechterlijke macht; en 'concurrentiebeleid', waarvoor de Kroatische scheepsbouwindustrie moet worden gesaneerd, drastische maatregelen van de Kroatische regering verlangt, zit er schot in de Kroatische mars naar Brussel.¹ Zeker nu bevriend buurland Hongarije als EU-voorzitter in de eerste helft van 2011 de toetreding van Kroatië hoog op zijn prioriteitenlijst heeft staan. Tevens speelt Kroatië een belangrijke rol in transnationale projecten in het kader van een regionaal programma van de Europese Commissie, de zogeheten Donau-strategie, alsmede in de op diversificatie gerichte energiestrategie van de Commissie.

Carla del Ponte

De naweeën van de oorlog in Joegoslavië zijn de belangrijkste reden waarom Kroatië de twee toetredingsronden voor de voormalige Oost-Europese staten heeft gemist. Hoewel Kroatië in 2004 nog niet goed voorbereid was op Europese toetreding, was het belangrijkste verwijt aan Zagreb dat het niet wilde meewerken aan opsporing en uitlevering van verdachten van oorlogsmisdaden.

De voormalig hoofdaanklaagster van het Joegoslavië Tribunaal in Den Haag, Carla del Ponte, sprak in de periode 2000-2005 een aantal keren het vermoeden uit dat de Kroatische regering niet wilde meewerken aan opsporing en uitlevering van de belangrijkste verdachte van oorlogsmisdaden, generaal Ante Gotovina. Tegen Gotovina was in 2001 een internationaal arrestatiebevel uitgegeven.² Uiteindelijk kreeg Del Ponte haar zin. In 2005 werd Gotovina gearresteerd en voor het tribunaal gedaagd. Hierna lieten Nederland en Groot-Britannië, die van mening waren dat kandidaat-leden ten volle moesten meewerken aan het tribunaal, hun blokkade op de toetredingsonderhandelingen vallen.

Slovenië

De volgende kwestie die Kroatië parten speelde, betrof de grensconflicten met Slovenië. Deze conflicten bestonden eigenlijk al in de Joegoslavische tijd onder Tito, maar ze waren vanwege het feit dat men toen onder het dak van dezelfde federatie vertoefde minder dwingend. Dat veranderde na het uiteenvallen van Joegoslavië in 1991. Kroatië en Slovenië moesten hun onderlinge land- en zee grenzen strak afbakenen, maar slaagden daar niet in. In december 2008 kwamen de grensconflicten plotseling prominent op de politieke agenda te staan. EU-lid Slovenië dreigde hoofdstuk 31 van het *acquis communautaire* over het 'Buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid' te vetoën, indien Kroatië niet zou instemmen met verbreding van de Sloveense internationale wateren bij de baai van Piran. Hierdoor zouden de eigen Sloveense schepen over Sloveens zeeterritorium toegang tot de internationale wateren in de Adriatische Zee krijgen.³

Na wederzijdse dreigementen en emotionele uitspraken van prominente politici uit beide landen, die vooral voor binnenlandse consumptie bedoeld waren, ondertekenden de beide betrokken premiers, de Kroatische Jadranka Kosor en de Sloveen Borut Pahor, in oktober 2009 een akkoord waarin ze afspraken het geschil onder bemiddeling van de EU op te lossen. De verantwoordelijke eurocommissaris van Uitbreiding, Olli Rehn, noemde hervatting van de onderhandelingen 'een doorbraak'. Vandaar dat Kroatië vlak voor de kerst van 2010 hoofdstuk 31 zonder Sloveens veto kon afronden.

Nog zeven hoofdstukken

Thans staan er nog zeven hoofdstukken van het *acquis* open, namelijk 'Concurrentiebeleid' (8), 'Landbouw en plattelandsontwikkeling' (11), 'Visserij' (13), 'Regionaal beleid en coördinatie van structurele middelen' (22), 'Rechtspraak en fundamentele rechten' (23), 'Financiële en budgettaire provisies' (33) en ten slotte 'Overige' (35).⁴ Drie van deze zeven hoofdstukken vormen geen echt probleem. Bij het laatste hoofdstuk is er geen actie nodig, terwijl het hoofdstuk over 'Financiële en budgettaire provisies' in feite nu al in overeenstemming is met het *acquis*. Dit komt doordat de financieel-economische prestaties van Kroatië conform de Europese afspraken zijn, zoals het begrotingstekort, dat vorig jaar 2,75% van het bruto binnenlands product bedroeg.⁵ Het dossier 'Visserij' behoeft nog wel enige, zij het geen ingrijpende aanpassing.

Dan blijven er vier dossiers over, waarvan de Europese Commissie vindt dat Kroatië er nog wel een behoorlijke inspanning voor zal moeten leveren. De hervormingen binnen de agrarische sector (hoofdstuk 11) zullen onvermijdelijk zijn en vereisen daarom goede afstemming van het regionaal beleid, dat wordt uitzonderd in hoofdstuk 22. De uiteindelijke herstructurering van de agrarische sector zal echter geen grote negatieve gevolgen hebben, omdat deze sector slechts 6,7% van de economie omvat.

Sociaal-economische overwegingen spelen een belangrijke rol bij het 'Concurrentiebeleid', dat nog openstaat. De Kroatische overheid steunt een aantal sectoren van de industrie met overheidssubsidies, vooral de scheepsbouw. De belangrijkste bedrijven die in Kroatië geprivatiseerd moeten worden, zijn de vijf grootste scheepswerven, die nu nog in staatsbezit zijn.⁶ Hoewel deze werven bij elkaar zo'n 1,5% van de mondiale markt in handen hebben, draaien ze bijna volledig op steun van de overheid, wat in de EU niet is toegestaan. De Kroatische scheepsbouw is echter niet in staat zichzelf te bedruipen. Dit is te wijten aan goedkopere concurrentie uit Azië, het verlies van de traditionele Russische markt vanwege de oorlog in Joegoslavië, maar ook door verouderde technologie en incompetent management.

Toch is de overheid tot op heden terughoudend geweest met het afstoten van de scheepswerven. Zij verschaffen namelijk wel zo'n 11.000 banen. De werkloosheid is, met 16,1% van de beroepsbevolking (2010), bepaald hoog. De regering vreest dat snelle sluiting van de scheepswerven dit percentage verder zal opstuwten. Kroatië werkt al sinds 2008 in overleg met de EU aan een herstructureringsplan voor de scheepsbouw, waarbij gekozen is voor een langzame sanering. Het verlies aan werkgelegenheid kan worden opgevangen door groei in succesvolle marktsectoren, zoals het toerisme aan de Adriatische kust, dat nu al zorgt voor een belangrijk deel van de economische groei van ruim 5% per jaar.

Het laatste hoofdstuk dat beleidsmakers in Brussel hoofdbrekens bezorgt, is 'Rechtspraak en fundamentele rechten'. Omdat Kroatië in 2010 op de zogeheten Corruptie Perceptie Index van de onafhankelijke, gezaghebbende onderzoeksorganisatie *Transparency International*/hoger eindigde dan Bulgarije en Roemenië, wordt de Kroatische rechtspraak nog steeds als 'corrupt' gezien, met een score van 4,1 op een schaal van 1 tot 5, waarbij 5 als 'extreem corrupt' geldt.⁷ De Europese Commissie wil dat Kroatië de strijd tegen corruptie in alle geledingen van de samenleving, en zeker in de rechtspraak, intensiveert.

In december 2010 werd voormalig premier Ivo Sanader in Oostenrijk gearresteerd op verdenking van corruptie. Onder leiding van Sanader, die partijleider was van de centrum-rechtse Kroatisch Democratische Unie (HDZ), zou er geld vanuit overheidsbedrijven gebruikt zijn om de partijkas van zijn HDZ te spekken en om de 'Brusselse lobby' te bekostigen die ervoor moest zorgen dat Kroatiës toetreding tot de Unie versneld zou plaatsvinden. Socialistische europarlementariërs brengen Sanaders arrestatie in verband met het beleid van de Kroatische regering om aan te tonen dat de rechtspraak in Kroatië inmiddels vrij van corruptie functioneert.⁸ De boodschap is dat zelfs prominente personen als een ex-premier in Kroatië voor het gerecht gedaagd kunnen worden, als deze verdacht worden van onoorbare handelingen. Dit alles om de Europese Commissie ervan te overtuigen dat hoofdstuk 23 snel afgesloten kan worden.

Eindspel Boedapest

Juist tijdens het eindspel krijgt Kroatië de wind mee. Buurland Hongarije heeft per 1 januari 2011 het halfjaarlijks voorzitterschap van de EU overgenomen van België. De regering van premier Viktor Orbán heeft de toetreding van Kroatië hoog op de prioriteitenlijst staan. De Hongaarse staatssecretaris voor buitenlandse zaken, Zsolt Németh, benadrukte tijdens zijn voordracht over het Hongaarse EU-voorzitterschap in januari van dit jaar op Instituut Clingendael dat de Hongaarse regering onverkort vasthoudt aan de afsluiting van de toe-

tredingshoofdstukken met Kroatië en hierbij kan rekenen op volledige steun van de Europese Commissie.⁹ Dit betekent dat het Toetredingsverdrag aan het eind van de Hongaarse termijn van het voorzitterschap in juni in Boedapest ondertekend kan worden.

De contacten tussen de buurlanden Hongarije en Kroatië worden over het algemeen in beide landen positief beoordeeld.¹⁰ Hongarije en Kroatië kennen een lange gemeenschappelijke geschiedenis van ruim 800 jaar. Onder het bewind van de Hongaarse koning Kálmán I (1095-1114) werd Kroatië deel van het Hongaarse koninkrijk, maar het behield altijd een aparte status.¹¹ In de tijd van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie kreeg Kroatië in 1868 een gelijke status met het Hongaarse gedeelte van het rijk. De Kroaten kregen het recht in hun parlement, de *Sabor*, het Kroatisch als voertaal te gebruiken. De belangrijke havenstad Rijeka (toen Fiume geheten) was een 'koninklijke vrijstad', die naast Hongarije en Kroatië gold als de derde constituent van het Hongaarse koninkrijk. Na het uiteenvallen van Joegoslavië erkende Hongarije als een van de eerste landen de onafhankelijkheid van Kroatië. Beide landen sloten op 6 december 1992 een vriendschaps- en samenwerkingsverdrag, op 5 april 1995 gevolgd door een verdrag ter bescherming van de rechten van elkaars minderheden.¹² Het Hongaarse toerisme aan de Adriatische kust is sinds de onafhankelijkheid van Kroatië alleen maar toegenomen. De 'Adria' geldt voor veel Hongaarse toeristen als hun belangrijkste zomer-verblijf.

Het geopolitieke belang van de toetreding van Kroatië is voor Hongarije echter veel breder dan de toetreding van een bevriend buurland alleen. De EU treft voorbereidingen om de gehele westelijke Balkan klaar te stomen voor toetreding tot die zelfde Unie.¹³ Hiertoe heeft de Europese Commissie recentelijk de Donau-strategie gelanceerd, die de landen en de regio's waarvoor de Donau stroomt, hechter aan elkaar moet verbinden.¹⁴ Aan de Donau-strategie doen acht lidstaten mee, Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije, alsmede zes staten die nog geen lid zijn: Kroatië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Moldavië en Oekraïne. Deze landen vormen samen een zogeheten Europese 'macro-regio', die wat traditie, cultuur en economische mogelijkheden betreft als een eenheid beschouwd wordt. De Donau-strategie krijgt invulling met transnationale programma's op het terrein van transport, energie, milieu, sociaal-economische innovatie en veiligheid.

Kroatië neemt deel aan het Transnationale Samenwerkingsprogramma 'South-East Europe', waarin naast de Donau-regiolanden ook Italië en Griekenland participeren. Dit programma richt zich op economische innovatie en duurzaamheid, versterking van het toerisme en verbetering van het milieu. Verder

is Kroatië in het kader van de Donau-strategie partner in vijf bilaterale IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) grensoverschrijdende programma's, namelijk met Hongarije, Slovenië, Montenegro, Servië en Bosnië-Herzegovina. Deze programma's worden uitgevoerd door lidstaten en kandidaat-lidstaten. De projecten hebben betrekking op typisch grensoverschrijdende onderwerpen, zoals plattelandsontwikkeling, milieu en toerisme. Het is duidelijk dat de afronding van de toetredingsonderhandelingen met Kroatië onder Hongaars voorzitterschap een belangrijke impuls zal geven aan de verdere europeanisering van de westelijke Balkan. Kroatië kan als voorbeeld dienen voor zijn buurlanden, Servië en Montenegro, die inmiddels de status van kandidaat-lid hebben verworven.¹⁵

Regionale samenwerking in het kader van de Donau-strategie is verder van belang om de energieveiligheid in deze regio van Europa te vergroten. De meeste Midden-Europese landen betrekken meer dan 75% van hun gas uit Rusland, dat via Russisch-Oekraïense oost-west-pijplijnroutes wordt getransporteerd.¹⁶ De afgelopen winters is gebleken dat deze routes politiek gevoelig en derhalve kwetsbaar zijn. Vermindering van de afhankelijkheid van Russisch gas en de oost-west-pijplijnroutes is alleen maar mogelijk als er haaks op die routes alternatieve noord-zuid-routes in Midden-Europa worden aangelegd. Inmiddels hebben de Midden-Europese landen, de Baltische landen, Polen, Slowakije en Hongarije contracten getekend voor een Midden-Europese 'Interconnector' van gaspijplijnen. Kroatië speelt een sleutelrol bij het operatief maken van dit systeem. Vloeibaar gas kan in tankers uit de rest van de wereld worden aangevoerd naar de Kroatische havens aan de Adriatische Zee, waar het omgezet kan worden in aardgas, dat dan vervoerd wordt via de Midden-Europese Interconnector.

Geen hobbels meer

De vraag is of na de te verwachten afronding van het *acquis communautaire* onder Hongaars voorzitterschap Kroatië nog geconfronteerd zal worden met nieuwe hobbels. Na ondertekening van het Toetredingsverdrag volgt er immers nog ratificatie door de nationale parlementen van de EU-lidstaten. De algemene stemming in Europa over verdere uitbreiding van de Unie is niet al te gunstig en er is in sommige EU-landen zelfs een zeer kritische houding tegenover nieuwe lidstaten te bespeuren. De passage in het regeerakkoord van de regering-Rutte is daar een voorbeeld van: '[T]oetreding van nieuwe lidstaten tot de EU vindt plaats wanneer zij voldoen aan de strikte criteria daarvoor, met name de Kopenhagen-criteria, waaronder het absorptievermogen van de EU, en de uitbreidingsstrategie van 2006'.¹⁷ Het is begrijpelijk dat oude lidstaten willen vasthouden aan een strikte interpretatie van de toetre-

dingscriteria als reactie op de te soepele toepassing van de Kopenhagen-criteria in het geval van Roemenië en Bulgarije.

Wat Kroatië betreft hoeft daar geen onzekerheid over te bestaan. Kroatië heeft de zwaarst mogelijke *screening and monitoring* ondergaan die kandidaat-leden tot nu toe hebben gehad. Ook Nederland zal na afronding van de hoofdstukken van het *acquis communautaire* Kroatië steunen bij zijn toetreding tot de EU, al is de stemming van enkele politici tegen uitbreiding.¹⁸ Voorts heeft de hoofdaanklager van het Joegoslavië Tribunaal, de Belg Serge Brammertz, zijn tevredenheid uitgesproken over de samenwerking met de huidige Kroatische regering en zijn er geen nieuwe belemmeringen van zijn kant te verwachten.¹⁹

De toetreding van Kroatië tot de Unie kan bovendien nog gunstig beïnvloed worden door twee factoren die met de financieel-economische crisis in de Unie te maken hebben. Gezien zijn positieve financieel-economische prestaties is Kroatië een duidelijke versterking van de Unie. De verwachting is dat het land snel na toetreding netto-betaler wordt. In ieder geval biedt Kroatië veel kansen voor het Europese bedrijfsleven, zoals infrastructurele projecten in het kader van de Donaustrategie en de herstructurering van de scheepsbouw.

Ten slotte biedt het Toetredingsverdrag van Kroatië een oplossing voor een ingewikkelde juridische kwestie waar de Unie mee te maken heeft gekregen in verband met het Europese noodfonds voor de euro. Op de eurotop van december 2010 in Brussel is besloten het Verdrag van Lissabon te veranderen, omdat het huidige verdrag niet voorziet in de onderlinge financiële hulp van EU-lidstaten in de eurozone. Pas na deze aanpassing van het Verdrag van Lissabon is de instelling van een permanent noodfonds, dat onlangs stevige Frans-Duitse politieke steun kreeg ter waarborging van de stabiliteit van de euro, echt legitiem. Voorzitter Manuel Barroso van de Europese Commissie en ministers van sommige lidstaten zien echter niets in heronderhandeling van het Verdrag van Lissabon, omdat daar gezien de urgentie van de financiële crisis geen tijd voor is. Een oplossing voor dit probleem biedt het Toetredingsverdrag met Kroatië. In dat verdrag kan ook het Europees reddingsfonds worden meegenomen, want het moet toch door alle lidstaten geratificeerd worden. Er is dus alle reden de toetreding van Kroatië tot de EU te versnellen. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat Kroatië in de nabije toekomst een goede kans heeft, mits de strijd tegen corruptie de komende maanden effectief is, om volwaardig lid van de EU te worden.

László Marác is als universitair docent Europese Studies verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten

- 1 Zie voor de voortgangsrapportage van de Europese Commissie van 2 maart 2011: 'EU: Kroatië is er nog niet', in: *NRC Handelsblad*, 3 maart 2011, blz. 8.
- 2 Carla del Ponte with Chuck Sudetic, *Madame Prosecutor: Confrontations with Humanity's Worst Criminals and the Culture of Impunity*, New York: Other Press, 2009, blz. 245-255.
- 3 Leen Vervaeke, 'Slovenië houdt Kroatië weg van EU', in: *de Volkskrant* (www.volkskrant.nl), 22 april 2009.
- 4 Zie hiervoor de website van de DG Uitbreiding: ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/ (geraadpleegd 18 januari 2011).
- 5 De statistische gegevens in deze bijdrage zijn afkomstig van het *CIA Factbook Croatia* (www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html).
- 6 'Rijeka', in: *The New York Times*, 6 mei 2008.
- 7 Voor gegevens van *Transparency International*: www.transparency.org (geraadpleegd 2 februari 2011).
- 8 Valentina Pop, 'MEPs ask EU to probe Croatia on illegal lobbying allegations', euobserver.com, 18 januari 2011.
- 9 Voordracht van de Hongaarse staatssecretaris voor buitenlandse zaken, Zsolt Németh, over het Hongaarse EU-voorzitterschap op 31 januari 2011, Instituut Clingendael.
- 10 Hongarije en Kroatië hebben in hun gemeenschappelijke geschiedenis van ruim 800 jaar slechts één keer een gewapend conflict gekend, namelijk tijdens de anti-Habsburgse Hongaarse Opstand en Vrijheidsstrijd van 1848.
- 11 De Unie tussen Hongarije en Kroatië-Slavonië werd vastgelegd in de zogeheten *Pacta Conventa* van 1102. Vanaf 1102 tot het Verdrag van Trianon (1920) was het lot van Kroatië verbonden aan Hongarije. Kaart 13 in Dennis P. Hupchick & Harold E. Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, New York: Palgrave, 2001.
- 12 Zie László Marác, 'Etnische minderheden in Midden-Europa: van conflict naar pacificatie', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2008, blz. 405-409.
- 13 Vergelijk hiervoor László Marác, 'De Donaustrategie van de Unie', in: *Armex*, december 2010, nr 6, blz. 27.
- 14 Zie hiervoor www.ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/ (geraadpleegd 2 februari 2011).
- 15 Zie ook: Toetreding Kroatië tot de Europese Unie op de website van het *Montesquieu Instituut*.
- 16 Vergelijk hiervoor László Marác, 'AGRI doorbreekt Russisch gasmonopolie', in: *Armex*, oktober 2010, nr 5, blz. 16.
- 17 Voor het regeerakkoord zie: www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord.
- 18 De gedoogpartner van het kabinet-Rutte, de PVV, zal in ieder geval tegen toetreding van Kroatië tot de Unie stemmen, gezien de uitspraken van partijleider Geert Wilders ('PVV blijft tegen uitbreiding Europese Unie') op 8 november 2010 in *Der Spiegel* (nr. 45/2010, blz. 122-126). Hier zegt Wilders: 'Meine Partei allerdings lehnt jede Form von EU-Erweiterung ab. Wir werden gegen sämtliche weiteren Kandidaten inklusive Kroatien stimmen.' De houding van de PVV zal echter geen politieke gevolgen hebben. Het kabinet-Rutte zal in het Kroatië-dossier aan een meerderheid geholpen worden door de linkse partijen in de Tweede Kamer. Zelfs in dat geval kan het kabinet-Rutte verder op de PVV steunen, omdat toetreding van Kroatië tot de Unie voor de PVV geen breekpunt vormt met het kabinet-Rutte. Zie: 'PVV gives up fight against EU expansion' op de website van *Radio Nederland Wereldomroep* (www.rnw.nl), 14 september 2010.
- 19 Voordracht Németh, zie noot 9.

Nationale diplomatie na Lissabon

Met opvallend weinig toeters en bellen werd de nieuwe Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) gelanceerd, en wel op 1 december 2010, exact één jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De oprichting van de dienst vormt zowel een kans als bedreiging voor de nationale diplomatieke diensten. De vraag is of EDEO moet worden gezien als institutionele brug naar een meer volwaardig extern beleid voor de EU, zoals beoogd, of eerder als een instrument om tegemoet te komen aan de uitdagingen en problemen waarmee nationale diplomatieke diensten vandaag de dag kampen.¹

Institutionele veranderingen

Het afgelopen jaar is het institutionele landschap van het buitenlands beleid van de EU grondig veranderd, als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Eén van de grote veranderingen die het Verdrag meebracht, is de creatie van de Europese Dienst voor Extern Optreden, kortweg EDEO. Artikel 27(3) van het *Verdrag betreffende de Europese Unie* stelt dat de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid – nu Catherine Ashton – wordt bijgestaan door een Europese dienst voor extern optreden.² Die dienst zal samenwerken met de diplomatieke diensten van de lidstaten en is samengesteld uit ambtenaren van het Raadssecretariaat, de Commissie en de nationale diplomatieke diensten. Het afgelopen jaar werd intensief onderhandeld tussen de verschillende spelers. Belangrijkste discussiepunten waren de verhouding tussen de Raad en de Commissie en de verantwoordingsstructuur richting Europees Parlement, alsook de relatie met de diplomatieke diensten van de lidstaten.

Uiteindelijk werd besloten dat EDEO autonoom functioneert, dus onafhankelijk van de Commissie en het Secretariaat-Generaal van de Raad. De dagelijkse leiding werd toevertrouwd aan een Secretaris-Generaal, ondersteund door twee adjuncten.³ Het top- en middenkader werd uitgewerkt en ingevuld; het takenpakket geconcretiseerd. Zo werd vastgelegd dat de dienst niet alleen de Hoge Vertegenwoordiger ondersteunt bij de uitoefening van haar mandaat, maar

ook (de voorzitter van) de Commissie en de voorzitter van de Europese Raad bijstaat in hun taken met betrekking tot het externe optreden van de EU.⁴ Ook levert EDEO een bijdrage aan de programmerings- en beheerscyclus van een aantal geografische en thematische instrumenten, waaronder het *Development Cooperation Instrument*, het *European Development Fund* en het *European Neighbourhood and Partnership Instrument*.⁵ Ook over de taken van de diplomatieke EU-delegaties ter plaatse werd, opnieuw na het nodige politieke en diplomatieke getouwtrek, overeenstemming bereikt. De opvolgers van de Commissie-delegaties vertegenwoordigen de EU extern en dienen nauw samen te werken met de diplomatieke diensten van de lidstaten, alsook hun informatie daarmee te delen.⁶ Opvallend is dat zij de lidstaten ook kunnen ondersteunen in de consulaire bescherming van burgers in derde landen, zij het op verzoek en op een budgettair neutrale basis.⁷

Renationaliseringsreflexen

Het succes van de nieuwe dienst hangt niet alleen af van interne legitimiteit en externe erkenning, maar ook van nationale betrokkenheid.⁸ Doorslaggevende maar onduidelijke factor was de bereidheid van de lidstaten een faciliterende rol te spelen in de opstartfase, zowel door de hoofdsteden (ministeries van buitenlandse zaken én lijnministeries) als door de EU-delegaties in het buitenland.

EDEO kan gelden als nieuw instrument dat mogelijkheden biedt voor synergie en wisselwerking, maar lijkt ook juist een renationaliseringsreflex te veroorzaken in een aantal hoofdsteden. Kernbelangen worden gereserveerd voor het nationale beleidsniveau, terwijl strategisch weinig belangrijke zaken, moeilijke boodschappen of kostbare taken aan EDEO worden overgelaten, al dan niet onder het mom van besparingen. Een dergelijke ontwikkeling beïnvloedt niet alleen de intra-Europese verhoudingen, in het bijzonder de relaties tussen kleine(re) en grote lidstaten, maar impliceert ook het risico dat externe partners zich wenden tot de hoogste bidder. Aangezien de Europese strategische belangen vaak niet of slechts vaag gedefinieerd

zijn, kunnen externe spelers landen en actoren tegen elkaar uitspelen. Daarenboven is het logisch dat een lidstaat die zijn diplomatiek kapitaal (her)investeert in een beperkt aantal landen of regio's, zijn stem daar wel degelijk wil laten horen en zichtbaar wil zijn.

In Nederland werd de oprichting van EDEO al gebruikt als argument om het uitgebreide Nederlandse postennetwerk te laten inkrimpen. Diplomaten, zeker wanneer afkomstig uit grotere EU-lidstaten, twijfelen echter niet aan het voortbestaan van ambassades in de meeste landen, zelfs alle derde landen. Nationale ambassades staan immers niet alleen symbool voor nationale belangenbehartiging, maar ze vervullen een veelheid aan taken, bijvoorbeeld op het vlak van handelsbevordering, publieksdiplomatie en ontwikkelingsamenwerking. Daarnaast zou een uitgebreide nationale vertegenwoordiging in derde landen weleens een garantie kunnen bieden op directe toegang tot (en dus beïnvloeding van) de Europese vertegenwoordigers ter plaatse.

Ook is het de vraag of de internationale context de Europese vertegenwoordigers toelaat. Zo stelde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het besluit de nieuwe Europese vertegenwoordigers additionele rechten en privileges toe te kennen tot nader order uit, tot grote verbazing van de Europese lidstaten.⁹ Niet alleen de vertegenwoordigers van regionale groepen met soortgelijke wensenlijstjes, maar ook traditionele partners als Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, bleken niet bereid zich aan te passen aan de Europese logica. De vraag hierbij is of EU-lidstaten eerst privileges in internationale organisaties moeten inleveren, voordat er nieuwe privileges aan de EU als zodanig worden verstrekt, wat natuurlijk uiterst gevoelig ligt. Daarnaast zijn zaken als spreekrecht doorgaans voorbehouden aan staten, wat in de Europese context nog veel moeilijker en existentiële discussies uitlokt.

Een rol voor EDEO bij bescherming van nationale onderdanen in den vreemde?

Het regeerakkoord dat op 30 september 2010 werd gesloten tussen VVD en CDA, stelt expliciet dat het kabinet zich inzet voor een 'steeds belangrijker wordende rol' voor EDEO op het gebied van consulaire zaken en visa.¹⁰ Nederland heeft een relatief groot postennetwerk en biedt een hoge graad van bescherming aan onderdanen, zeker in vergelijking met andere Europese lidstaten. In tijden van bezuiniging lijkt het overdragen van consulaire taken dan ook een logische keuze, zeker in die landen en gebieden waar slechts weinig burgers verblijven. Het aanbieden van consulaire bijstand is echter vaak de meest zichtbare uiting in de richting van de burger inzake het voeren van een buitenlands beleid. Tevens vraagt beleid inza-

ke migratie vaak werkelijke aanwezigheid in de landen van herkomst.

Het is echter duidelijk dat sommige landen een vrij minimale invulling voor ogen hebben en de consulaire functie van EDEO willen beperken tot bijvoorbeeld crisisevacuatie. Uit een demarche die begin 2011 plaatsvond, bleek opnieuw dat het uitbesteden van consulaire zaken moeilijk ligt bij de grote, traditionele lidstaten, maar dat een aantal kleinere en nieuwere lidstaten mogelijkheden ziet. Nederland behoort tot deze groep en speelt met de idee om bijkomende stappen te zetten via een kopgroep in Schengen-verband.

Libië als katalysator?

Met evaluatiemomenten gepland voor 2013 en 2014 rest EDEO weinig tijd voor leren en groeien. Een status-rapport is voorzien voor 2013, een meer algemene evaluatie voor 2014. Die laatste moet ook ingaan op de rol van de delegaties in consulaire zaken.¹¹ De noodzaak van stappen ter operationalisering staat daarom buiten kijf. Daarbij spreken de recente ervaringen in Libië tot de verbeelding. Bij de evacuatie van nationale onderdanen uit dit land leek het weer ieder voor zich, en in de Nederlandse media kon men dan ook vernemen hoe Ambassadeur Gerard Steeghs met een Nederlandse vlag op de luchthaven van Tripoli rondliep, in de hoop zoveel mogelijk onderdanen in veiligheid te brengen. Wat echter ook in het nieuws kwam, was dat 'onze' vliegtuigen ook burgers uit andere EU-lidstaten meenamen en dat Nederlanders ook door de Britten en Duitsers werden meegenomen.

Libië was een land waarover men zich in normale omstandigheden had kunnen afvragen of Nederland er een eigen ambassade open had moeten houden, ook al was reeds gebleken bij de vliegcrisis in Tripoli in 2010 dat dit handig kan zijn.¹² Het is de vraag of de Nederlandse burger het zou begrijpen wanneer landgenoten aangewezen zijn op een Europese vertegenwoordiging. Misschien nog wel belangrijker is de vraag wat die gezamenlijke vertegenwoordiging vandaag de dag voorstelt. Over de evacuaties in Libië werd wel informatie uitgewisseld tussen de lidstaten, in het bijzonder over de situatie ter plekke en over de beschikbare evacuatiecapaciteit. Het *Monitoring and Information Centre* van de EU speelde daarbij een ondersteunende rol. Bij de EDEO heerste er echter een oorverdovende stilte, zowel in Brussel als in Tripoli, waar zelfs geen EU-delegatie aanwezig is. Het zal dus nog een hele kluit zijn te beargumenteren dat consulaire taken, zoals evacuatie van EU-burgers, in de toekomst door de EDEO kunnen worden overgenomen, ondanks de kostenbesparing die dit kan opleveren.

Edith Driescens en Louise van Schaik zijn verbonden aan het Instituut Clingendael, waar **Jonna Gjaltema** in het najaar van 2010 stage liep.

Noten

1 De relevantie van die vraag bleek tijdens een seminar op Instituut Clingendael in oktober 2010 (in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken), dat werd bijgewoond door topambtenaren van Europese lidstaten. Zie: Edith Driescens & Louise van Schaik (red.), *The European External Action Service: Preparing for Success*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2010.

2 Verdrag betreffende de Europese Unie, art. 27(3).

3 Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, 26 juli 2010, art. 4.

4 *Ibid.*, art. 2.

5 *Ibid.*, art. 9(2).

6 *Ibid.*, art. 5(8) en art. 5(9).

7 *Ibid.*, art. 5(10). Artikel 35 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt daarenboven dat: 'De diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de delegaties van de Unie in

derde landen en op internationale conferenties, alsmede hun vertegenwoordigingen bij internationale organisaties voeren onderling overleg om te verzekeren dat de krachtens dit hoofdstuk vastgestelde besluiten die standpunten en optredens van de Unie bepalen in acht worden genomen en ten uitvoer worden gelegd. Zij intensiveren hun samenwerking door inlichtingen uit te wisselen en gezamenlijke evaluaties te verrichten. Zij dragen bij tot de uitvoering van het recht op bescherming van de burgers van de Unie op het grondgebied van derde landen bedoeld in artikel 20, lid 2, onder c) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, alsmede van de overeenkomstig artikel 23 van dat Verdrag vastgestelde maatregelen.'

8 Sophie Vanhooacker '& Simon Duke, 'Chair's Conclusions', in: Driescens & Van Schaik (red.), a.w. noot 1, blz. 6.

9 Edith Driescens e.a., 'The external role of the Belgian Presidency: Out of the Limelight, Into the Shadow?', in: Steven Van Hecke & Peter Bursens (red.), *Readjusting the Rotating Presidency. Belgian Leadership in the Council of Ministers/EU*, Brussel: ASP (te verschijnen in juni 2011).

10 Vrijheid en verantwoordelijkheid, Concept Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, blz. 8.

11 Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, 14930/09, 23 oktober 2010, art. 34.

12 Bij een vliegtuigcrash nabij de luchthaven van Tripoli kwamen op 12 mei vorig jaar 61 Nederlanders om het leven.

Bundel over Midden-Europa

Midden in de geschiedenis Opstellen over Midden-Europa et cetera

Opgedragen aan prof. dr. Hans Renner

Den Haag: Instituut Clingendael, 2011,
VIII + 50 blz.
ISBN: 978-90-5031-155-7

Op 28 maart 2011 nam Hans Renner afscheid van zijn leerstoel als hoogleraar Midden-Europese geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hans Renner heeft in de loop der tijd veel betekend voor de *Internationale Spectator*, maandblad van het Instituut Clingendael. Zo publiceerde hij vanaf 1976 niet minder dan 22 artikelen, een column en zes boekbesprekingen. Ook was hij van januari 1993 tot eind 2007 actief lid van de Algemene Redactie van het blad. Ten slotte selecteerde hij vanaf 1991 elk jaar een student geschiedenis of internationale betrekkingen van de Groningse universiteit, die drie maanden stage liep bij de eindredactie op het Bureau *Internationale Spectator* op Instituut Clingendael.

Als waardering voor Hans Renner werd 28 maart in Groningen een huldebundel uitgegevoerd met dertien opstellen van de hand van elf oud-stagiaires en twee eindredacteurs. De essays vertonen een grote variëteit: de Poolse bijdrage aan de Slag bij Arnhem; Oekraïne als grensland; Curaçao als twistappel; reisavontuur in Warschau; de eerste Indonesische diplomaat in Praag; een Tsjechisch trambedrijf; de Transsiberië-expres; West-Indië op het ministerie van BZ; Centraal- en Oost-Europa nu; historisch besef in Oekraïne en Estland; Tsjechoslowakijes voetbalverleden; en publieke kussen van sovjet-sovjetleiders.

Een beperkt aantal exemplaren van deze bundel – met 45 afbeeldingen, de meeste in kleur – is los verkrijgbaar bij het Instituut Clingendael. Prijs 15,- euro, incl. verzendkosten (te bestellen bij Renu Jitan, 070-3245384; rjitan@clingendael.nl, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag; 12,50 euro afgehaald bij receptie Instituut Clingendael, Clingendael 7.

Respons Lodewijk van Gorkom

N.a.v. Roel van der Veen, 'Wetmatigheden bij het varlaten van armoede: de Aziatische ervaring', in: *Internationale Spectator*, februari 2011, blz. 95-98.

Het Aziatische wonder

Ik zou aan de belangrijke en indringende beschouwing van Roel van der Veen over de Aziatische ervaring nog een paar elementen voor nadere studie willen toevoegen, niet als wetenschapsman, want dat ben ik niet, maar als waarnemer en direct betrokkene over een lange reeks van jaren. Tussen 1955 en 1984 was ik op vier Aziatische posten geplaatst: Manilla, Bangkok, Tokio en Jakarta, en daartussen in was ik zes jaar directeur-generaal internationale samenwerking (DGIS) op BZ. Ik heb 'the Asian miracle' zich voor mijn ogen zien voltrekken.

Ik zat in Bangkok, toen in 1968 het boek van Gunnar Myrdal, *The Asian Drama*, uitkwam. Ik kocht het meteen; het staat nog in mijn boekenkast, drie delen, maar ik heb het nooit gelezen. Toen het gepubliceerd werd, was het al achterhaald: de 'take off' van Azië was al begonnen.

Naast de 'machthebbers' heeft de naoorlogse, postkoloniale generatie, veelal in de Verenigde Staten opgeleide jonge economen, een doorslaggevende rol gespeeld in de opkomst van Oost-Azië. Ik maakte die jonge, eigenwijze en ietwat arrogante 'technocraten' voor het eerst mee tijdens de 14de zitting van de Economische Commissie voor Azië en het Verre Oosten van de VN in Kuala Lumpur in het net onafhankelijk geworden Maleisië. Ik vond het een openbaring. Later heb ik hen leren kennen in Thailand, daar waren het de economen van de *National Economic Development Board*; in Japan, daar ging het om de topmannen van het machtige ministerie van Handel & Industrie MITI, en in

Indonesië, waar ik kennismakte met de zogeheten 'Berkeley maffia' van het planbureau BAPPENAS. Kenmerkend en doorslaggevend voor hun positie en hun invloed was, en is dat vermoedelijk in een aantal landen nog, dat de machthebbers en in Thailand en Indonesië het leger de technocraten in hoge mate de vrije hand lieten en dat de technocraten zich in beginsel niet met politiek en veiligheid inlieten.

Een tweede en belangrijke factor in de opmars van Oost-Azië is mijns inziens de bindende en stimulerende rol van de regionale samenwerking in het kader van de Economische Commissie voor Azië en het Verre Oosten van de VN (ECAFE, later ESCAP) geweest. ECAFE werd in 1947 opgericht met een vérstrekkend, dynamisch mandaat, ruimer dan de taakomschrijving van de ECOSOC, en met een sterk uitvoerend secretariaat, dat in de eerste 25 jaar bezet werd met bekwame, charismatische economen afkomstig uit de befaamde 'Indian Civil Service'.

Bij de oprichting door de ECOSOC werden vijf niet-regionale landen vol lid, uit hoofde van hun status als beherende mogendheid van niet-zelfbesturende gebieden in Azië: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Sovjetunie en Nederland. Ze zijn het nog: ook na de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië bleef Nederland gewoon lid. Dat volwaardig lidmaatschap van die westerse landen heeft tot een uiterst vruchtbare samenwerking en kruisbestuiving in de economische ontwikkeling van Azië geleid. De vijf westerse landen, maar ook de Sovjetunie, namen vanaf het begin

actief deel aan alle activiteiten van de ECAFE, met hoogwaardige en deskundige delegaties, en stelden al hun expertise en, waar nodig, financiering beschikbaar. De politiek, de Koude Oorlog, werd buiten de deur gehouden.

Onder aanvoering van dynamische uitvoerende secretarissen en met een bekwame staf ondernam ECAFE activiteiten over een breed scala van terreinen: handel, industrie, transport, waterbouw, statistiek, telecommunicatie en, belangrijk, economische planning. Met financiële steun van de niet-regionale leden werden onderzoeks- en traininginstituten opgericht en zagen ook de Aziatische Ontwikkelingsbank en de Mekong Commissie het levenslicht. Opvallend is dat de Aziatische leden van ECAFE zich niet lieten beïnvloeden door westers economisch denken, maar voor hun eigen ontwikkelingsmodel kozen: een sterke, sturende staat en een gepaste, gecontroleerde mate van marktwerking.

Nederland heeft een onevenredig groot aandeel gehad in het werk van ECAFE. Wij stuurden onze topdeskundigen naar het overleg met de regionale landen en stelden in ruime mate financiering voor specifieke projecten en instituten beschikbaar. Van groot belang is onze bijdrage op het gebied van economische planning geweest. Jarenlang nam Jan Tinbergen zelf deel aan de *Conference of Asian Planners* en, toen hij zelf niet meer kon reizen, zijn medewerkers en leerlingen Henk Bos, Jan Pronk, George Waardenburg, Loet Mennes en anderen, zoals Koen

Ramaer, de topeconoom van Philips, en Albert Winsemius, die Singapore in het zadel heeft geholpen. Ik geloof dat al die Nederlandse deskundigen en vooral Jan Tinbergen en zijn mensen grote invloed hebben gehad op de beleidsvorming in de landen van Azië.

Mijn stelling, die nadere studie vereist, is deze: ECAFE heeft in zeer belangrijke mate bijgedragen aan het 'Asian Miracle' en Nederland heeft daarin een onevenredig groot aandeel geleverd.

Lodewijk van Gorkom is oud-ambassadeur, o.a. in Jakarta. In de periode 1965-1970 was hij permanent vertegenwoordiger bij ECAFE.

Respons Jan Buruma

N.a.v. Guillaume van der Loo, 'Europese Unie en Oekraïne', in: *Internationale Spectator*, februari 2011, blz. 79-82.

Vertrouw Oekraïense president Janoekovitsj niet te snel

In zijn artikel in het nummer van februari 2011 lijkt Guillaume van der Loo de Oekraïense president, na diverse afwegingen, het voordeel van twijfel te willen geven. Ik zou daar toch aanmerkelijk voorzichtiger in willen zijn. Van der Loo noemt een aantal pro-Europese argumenten voor Janoekovitsj. Zijn eerste buitenlandse reis was naar Brussel en niet naar Moskou. Het was handig geweest als Van der Loo had vermeld dat die reis plaatsvond in september 2010. Ten tweede meldt de auteur dat Janoekovitsj' Partij van de Regio's (PvdR) een PR-offensief in Brussel is begonnen om de pro-Russische reputatie af te schudden. Het is nog maar de vraag of dat als een pluspunt moet worden beschouwd; PR-campagnes hebben immers altijd een bepaald doel en zijn daarmee per definitie niet objectief. Janoekovitsj' eerste buitenlandse reis kan heel goed deel hebben uitgemaakt van de PR-strategie. Bovendien zijn communisten meesters in propaganda. Oekraïne heeft weliswaar een communistische partij, maar de PvdR domineert het politieke en maatschappelijke spel, net zoals bijvoorbeeld de postcommunistische BSP dat lange tijd deed in Bulgarije na 1989.

Van der Loo's tweede pro-Janoekovitsj-reden is geloofwaardiger – een gematigder en realistischer beleid dan zijn voorganger. President Joesjtsjenko en premier Timosjenko brachten tussen 2004 en 2010 met hun pro-westerse koers de EU in verlegenheid omdat Brussel Oekraïne terecht verre van klaar achtte voor een eventueel lidmaatschap. Janoekovitsj' *Realpolitik* kan een indicatie zijn dat hij daarvan heeft geleerd.

Toch zou ik ook dat argument willen relativeren. Na de periode-Koetsjma (1994-2004) had de Oekraïense bevolking genoeg van corruptie en machtsmisbruik. In navolging van Bulgarije (1997), Servië (2000) en Georgië (2003) bracht de Oranjerevolutie in 2004 een democratisch bewind aan de macht.¹ Vervolgens echter waren Joesjtsjenko en Timosjenko het enerzijds oneens over het te volgen economisch beleid, anderzijds lagen ze elkaar persoonlijk niet. Het deed denken aan Bulgarije in 1991, toen de centrum-rechtse SDS aan de macht kwam, maar daar niet veel verstandigs mee kon doen omdat de groeperingen die met elkaar de SDS vormden, het onderling alleen eens waren over wat ze *niet* wilden.

Pas toen ze in 1997 een heldere koers hadden vastgelegd, lukte de Fluwelen Revolutie en kon premier Kostov (1997-2001) de succesvolle westerse integratie van het Balkanland op gang brengen.²

Van der Loo wijst terecht op een aantal anti-Europese tendenzen in Janoekovitsj' beleid. Een der belangrijkste is dat het Constitutioneel Hof in oktober 2010 de grondwetwijziging van 2004 teruggedraaide, waardoor de macht van het parlement werd gereduceerd ten gunste van de president. Daarmee werd een van de grootste verworvenheden van de Oranjerevolutie teniet gedaan. Bovendien waren er bij de lokale verkiezingen van oktober 2010, met de PvdR als grote winnaar, nogal wat onregelmatigheden. De auteur besluit zijn artikel met de vaststelling dat als het Brusselse beleid jegens Kiev te mager uitpakt voor Janoekovitsj, het Oekraïense staats-hoofd zich alsnog kan wenden naar Moskou en daarmee alle vooroordelen bevestigd zouden worden.

Van der Loo noemt evenwel één curieus, veelzeggend geval niet. In april 2010 stemde de *Verhovna Rada*, het Oekraïense parlement, na veel rumoer over de verlenging van de aanwezigheid van de Russische

vloot op de Krim voor 25 jaar.³ In ruil daarvoor krijgt Kiev tien jaar Russisch gas met 30% korting. De beslissing van de *Verhovna Rada* lijkt een goed voorbeeld van Janoekovitsj' *Realpolitik*, maar toont impliciet zijn pro-Russische houding. Zijn electorale basis ligt immers in het russofiële oosten van Oekraïne.

Ik wil graag twee slotopmerkingen maken. Ten eerste namen Janoekovitsj en Timosjenko deel aan de presidentsverkiezingen in zowel 2004 als 2010; kennelijk zit er

qua personen weinig voortgang in de Oekraïense politiek. Ten tweede – in augustus 1991 was Oekraïne er als de kippen bij om de onafhankelijkheid uit te roepen toen de staatsgreep tegen Sovjet-president Gorbatsjov mislukte. Bijna 20 jaar later wordt met Janoekovitsj' beleid opnieuw duidelijk hoezeer Rusland en Oekraïne met elkaar verbonden zijn. Het is derhalve nog maar zeer de vraag of Kiev met de snelle actie in 1991 wel zoveel is opgeschoten.

Jan Buruma is publicist over Oost-Europa.

Noten

1 Suzanne Verhaar (Universiteit Leiden) wijdde daar in 2010 een interessante doctoraalscriptie Ruslandkunde aan: *Een Russische kijk op de Oranjerevolutie, over interpretatie en identiteit in Russische krantenverslagen*, te raadplegen via de site van de Alfred Mozer Stichting.

2 'Kostov heeft mandaat dat hij nodig zal hebben', in: *NRC Handelsblad*, 21 april 1997.

3 'Deal Rusland en Oekraïne over gasprijs bekrachtigd', in: *Financieel Dagblad*, 25 april 2010.

REGISTERS INTERNATIONALE SPECTATOR JAARGANG 64

De jaargang 64 (2010) van het maandblad *Internationale Spectator* telde 680 redactionele pagina's. Niet minder dan 187 auteurs droegen bij aan het blad in de vorm van 101 artikelen, 11 columns, 11 filmbesprekingen, 12 bijdragen aan de rubriek Respons, 9 bijdragen aan de rubriek Opinie en 70 boekbesprekingen. Verder verscheen de rubriek Signalementen 10 keer, de rubriek Varia 2 keer.

Beschikbaar zijn het auteursregister en het geografisch en systematisch register van deze jaargang. Om logistieke redenen worden de registers niet meer gedrukt. Abonnees en overige belangstellenden kunnen de registers als *downloadable* PDF aantreffen op de website www.internationalespectator.nl

Filmrecensie Sarah Wolff

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling.
Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

Toevluchtsoorden

Titel: *Welcome*

Regie: *Philippe Lioret*

Producers: *Nord-Ouest, Fin août Productions, Studio 37, Mars Films, France 3 cinema*

Jaar: 2009

Info: 110 minuten, kleur, gesproken in Frans, Koerdisch, Engels

Beschikbaarheid: *Verkrijgbaar op DVD, o.a. te bestellen via www.amazon.com*

Met zijn keuze voor het thema van de landverhuizers die op straat beland zijn in het kleine Franse stadje Calais, confronteert regisseur Philippe Lioret ons met de tragische werkelijkheid van heel vaak minderjarige migranten die tot alles bereid zijn om een betere wereld te bereiken. Zo wil Bilal (gespeeld door Firat Ayverdi), een jonge Koerdische vluchteling, het Kanaal oversteken om zich bij zijn geliefde in Engeland te voegen. Gezien de grenscontroles die met een overtocht per vrachtwagen of treinreis gepaard gaan, beseft hij hoe lastig dit doel te bereiken is en zet hij zich in zijn hoofd het Kanaal zwemmend over te steken. Zijn frequent bezoek aan het gemeentelijk zwembad levert hem vriendschap op met badmeester Simon (een rol die wordt gespeeld door Vincent Lindon); Simon besluit Bilal de helpende hand te bieden. Hoewel deze genereuze houding in het begin ingegeven lijkt door de hartsproblemen van de badmeester, onthult de film een fundamenteel maatschappelijk Frans en Europees probleem wat betreft de verwelkoming van vluchtelingen.

De film *Welcome* heeft als grote verdienste de ontstellende en vaak onzichtbare ervaringen te signaleren van de vluchtelingen die dwalen in Calais, in afwachting van hun oversteek naar Engeland. Soortgelijke toestanden spelen zich



Bilal krijgt zwembad van Simon.

af in Lampedusa, het Italiaanse eilandje tussen Libië en Sicilië, in Oujda aan de Marokkaanse kust, en aan de Grieks-Turkse grens. *Welcome* schetst niet alleen het persoonlijk drama van de vluchtelingen, maar de film vormt evenzeer een felle aanklacht tegen de criminalisering van de hulp die de migranten wordt geboden. Het 'solidariteitsdelict' is vastgelegd in artikel L622-1 van de wetsregels voor de toegang en het verblijf van vreemdelingen en het asielrecht. Het personage dat wordt gespeeld door Vincent Lindon, zou dus getroffen kunnen worden door dit artikel, dat stelt dat 'elke persoon die door rechtstreekse of indirecte hulp de ongeordende toegang, het verkeer of het verblijf van een vreemdeling in Frankrijk zal vergemakkelijken of

zal proberen te vergemakkelijken, gestraft zal worden met een gevangenisstraf van vijf jaar en een boete van 30.000 euro'.

Sinds de sluiting van het Rode Kruis Centrum van Sangatte maakt niemand zich meer druk over die vluchtelingen die op zoek zijn naar een beter bestaan. Op basis van een overeenkomst tussen de Franse en de Britse regering van 2003 is het opvangcentrum Sangatte gesloten, terwijl de toenmalige vluchtelingen voor het merendeel zijn opgevangen in Engeland. Meer dan 67.000 vluchtelingen zijn tussen 1999 en 2002 doorgereisd via het kamp Sangatte, een oude werkplaats van de Eurotunnel, die 1.600 vluchtelingen telde tijdens de sluiting, terwijl de opvangcapaciteit 200 bedroeg. Dat



heeft nieuwe vluchtelingen er echter niet van weerhouden zich te verdringen op de straten van Calais en hun provisorische tenten op te slaan in de omgeving van de stad. Daarmee was het 'Oerwoud van Calais' geboren. De sluiting van Sangatte betekende niet het einde van de komst van de landverhuizers, integendeel, terwijl bovendien in hachelijke situaties zich geïmproviseerde kampementen hebben gevormd, die lijken op de naoorlogse *bidonvilles* en die over geen enkele sanitaire voorziening beschikken.

Om het probleem van het wildkamperen te verminderen, de grens te controleren en de frequente knokpartijen te vermijden, heeft de Franse politie deze jungle ontmanteld, waarbij zij vervolgens meer dan 270 migranten en asielaanvragers, hoofdzakelijk Afghanen, in voorlopige hechtenis nam in centra voor administratieve bewaring. Deze maatregelen zijn genomen in afwachting van uitzetting, terwijl deze migranten nota bene het recht hebben in Frankrijk te blijven in afwachting van een besluit inzake asielverlening. Aanvankelijk beschouwde men het als een probleem van illegale immigratie en pas sinds 2009 kunnen in Calais asielaanvragen worden ingediend.

Met de Europese Conventie van Dublin wordt het mogelijk gemaakt een aantal mensen terug te sturen naar Griekenland of Italië, om zo

te voorkomen dat de vluchtelingen asiel in Frankrijk aanvragen. Dit is een onwenselijke situatie, aangezien Griekenland zelf wordt gekapiteld vanwege schending van de rechten van de vluchtelingen en de asielzoekers, met talrijke misbruiken. Vandaar dat in de loop van de laatste maanden Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en België hun verscheping naar Griekenland hebben opgeschort. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) geeft trouwens aan dat het vrijwel onmogelijk is in Griekenland als vluchteling erkend te worden. Terwijl Zweden aan 82% van de Iraakse asielzoekers de status van vluchteling heeft toegekend en Duitsland aan 85%, heeft Griekenland in 2007 geen enkele vluchteling erkend.

De film *Welcome* maakt dus het onzichtbare zichtbaar. De zoektocht naar een beter bestaan blijft zeer velen aansporen tot vertrek, zoals nog onlangs bleek uit de komst van 4.000 Tunesische migranten op de kust van Lampedusa. En omdat aan dit alles geen einde lijkt te komen, dwingt de film ons er bijna vanzelfsprekend toe de moeizame voortgang naar een Europees Asielstelsel op waarde te schatten. Het Europees Parlement heeft *Welcome* in 2009 trouwens bekroond met de *LUX*-prijs.

De Europese Unie heeft enkele jaren geleden al een reeks richtlijnen aanvaard met betrekking tot

de voorwaarden voor toelating, de procedures voor asielaanvragen en minimumstandaarden voor opvang en zij heeft eveneens onlangs een Europees bureau voor steun bij asielzaken geopend in Malta. De bedoeling is in 2012 te komen tot de instelling van een Gemeenschappelijke Europese Asielregelgeving (*Common European Asylum System*), die beoogt de toegang tot asielverlening te waarborgen voor degenen die daar behoefte aan hebben, in het bijzonder de kwetsbaarste groepen, en een procedure voor gemeenschappelijk asielrecht in te stellen.

Als men kijkt naar de laatste discussies over herziening van de richtlijnen voor *Eurodac*, de gegevensbank die het mogelijk maakt de vingerafdrukken van asielzoekers te vergelijken in het kader van de toepassing van de Conventie van Dublin; naar de beraadslagingen over de Conventie van Dublin II; of naar de paniek die uitbrak na de massale komst van Tunesische migranten op de Italiaanse kust, dan is de weg naar een dergelijk Europees Asielstelsel bezaaid met hindernissen. De lidstaten dienen daarvoor solidariteitsmechanismen te ontwikkelen, want elke staat wordt geconfronteerd met uiteenlopende migratiegolven; ze moeten daarom hun financiële middelen en menskracht delen, en dat alles onder eerbiediging van de internationale conventies en de Europese verdragen. Het gaat hier om een moeilijke maar onontbeerlijke gemeenschappelijke onderneming, indien Europa een toevluchtsoord wil kunnen zijn dat die naam waard is. Want zoals de film *Welcome* ons helpt herinneren, gaat het om menselijke drama's die zich elke dag langs onze grenzen en op ons grondgebied afspeelen.

Sarah Wolff is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme (CESP)*. Vertaling van deze bespreking uit het Frans door Gerard J. Telkamp.

Boekbesprekingen

China, Europa en internationale veiligheid

Frans-Paul van der Putten & Chu Shulong (red.)

China, Europe and International Security – Interests, roles, and prospects.

Londen, etc.: Routledge, 2011; (*Asian Security Studies*); xiii + 216 blz.; £ 80,-; ISBN: 978-0-4155-8580-4

Naarmate het belang van de Volksrepubliek China in de wereld toeneemt, is er een steeds grotere behoefte om te weten waar deze natie precies staat en wat haar intenties zijn. Dit geldt des te klemmender voor vragen met betrekking tot China's positie ten aanzien van internationale betrekkingen en veiligheid, zeker in het licht van de zich continu ontwikkelende Chinese economische belangen op wereldschaal. Kortom, kennis over waar en hoe deze belangen van invloed zijn op mondiaal gedrag, is zinvol voor ons allen.

Het voorliggende boek geeft een welkom en vooral actueel overzicht van een aantal van deze kwesties; de werkelijke waarde ervan ligt echter op twee andere terreinen: het boek richt zich uitsluitend op de betrekkingen tussen *Europa* en China; en het geeft niet uitsluitend ruimte aan Europese visies en analyses, maar geeft vooral een stem aan *Chinese* deskundigen op dit gebied. Dit heeft als resultaat dat deze bundel, zonder voorbij te gaan aan de Amerikaanse zorgen over en preoccupaties met een opkomende concurrent en potentiële tegenstander, en zonder te kiezen voor een strikt eenzijdige benadering, ons inzichten verschaft over aspecten van internationale veiligheid die in andere publicaties op dit terrein niet aan de orde komen.

Maar zelfs met de blik op Chinees-Europese relaties is het onvermijdelijk dat andere partijen niet buiten beschouwing blijven. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage

van Van Kemenade (blz. 135-157), een exploratie van Chinees-Europese zorgen over de nucleaire activiteiten van Iran, die – ondanks de titel die suggereert dat de behandeling van het thema zich richt op Chinees-Europese samenwerking en tegengestelde belangen – zich toch meer concentreert op de Amerikaanse kant dan op Chinees-Europese interactie. Fengs bespreking van een ontluikende Chinees-Russisch-Europese samenwerking op veiligheidsgebied (blz. 107-119) geeft een overzicht van de bestaande punten van onenigheid op het Euraziatische continent en inventariseert mogelijke toekomstige vormen van multilateralisme, maar legt toch ook weer meer de nadruk op China en Rusland dan op Europa.

Het boek gaat van start met een handig overzicht van de Europese en Chinese visies met betrekking tot de rol van de ander op het gebied van internationale veiligheid (resp. Sturmbaum, blz. 7-19; en Zhang, 20-36). Hierin komen steeds weer terugkerende elementen in de betrekkingen aan het licht: China verwacht van Europa dat het een actievere rol speelt in de bi- of multipolaire wereldorde die de Chinezen voorstaan; de bijdrage van Xuan en Yang (blz. 80-90) zet een mogelijke, theoretisch geïnspireerde aanzet in die richting uiteen, terwijl het hoofdstuk van Chu en Chen (blz. 91-106) exploreert hoe een tripolaire machtsverdeling tussen Europa, de Verenigde Staten en China tot stand aan het komen is.

De Chinezen zouden vooral graag zien dat de Europese rol in een dergelijke zich ontwikkelende herschikking van macht onafhankelijker is dan voorheen, en dan vooral onafhankelijker van Amerika, zeker wanneer het aankomt op militaire samenwerking. Dit geldt vooral voor een oplossing van het probleem van het Europese wapenembargo dat na 1989 (Plein van de Hemelse Vrede) is ingesteld. Aan Chinese zijde ziet men opheffing daarvan als een *sine qua non* voor welke verdere vorm van structurele samenwerking dan ook.

Het hoofdstuk van Casarini over de moeizame Chinees-Europese relaties op het gebied van ruimte- en militaire technologie (blz. 63-80) geeft treffend aan wat voor soort inmenging door derde partijen China graag een halt zou toeroepen. De omvang van dergelijke pogingen tot beïnvloeding van Europa is nog eens aangetoond door de recente WikiLeaks-onthullingen over Amerikaanse druk op Europese overheden.¹ Op zijn beurt ziet Europa graag dat China een actievere en meer verantwoordelijke rol speelt in internationale aangelegenheden en wil het dat China handelt als een verantwoordelijke *stakeholder*, zelfs wanneer een dergelijke rol in zou druisen tegen een aantal principes van het Chinese buitenlandse beleid (zoals niet-inmenging in interne aangelegenheden, bescherming van territoriale en staatssoevereiniteit), die als sinds het midden van de jaren '50 worden aangehangen. De ge-

schetste wederzijdse verwachtingen over gedrag in de toekomst strekken zich in toenemende mate ook uit tot zogenaamde niet-conventionele veiligheidsaspecten zoals energie en klimaat, zaken die in de toekomst alleen nog maar aan belang zullen toenemen (Wang, blz. 37-62).

Vanuit Europees perspectief lijkt China een stuk verder weg te liggen dan voor bijvoorbeeld Amerika. Desondanks zijn er steeds meer voorbeelden van werkelijke Chinees-Europese samenwerking en interactie: er vinden militaire oefeningen plaats, zowel in Azië als daarbuiten; en er wordt samengewerkt in gezamenlijke (*peace keeping*) VN-operaties (Oertel, blz. 158-177). Het meest recente en opvallende voorbeeld van werkelijke samenwerking tussen beide blokken op basis van militaire gelijkwaardigheid betreft de acties in de Golf van Aden ter afschrikking van Somalische piraterij (Kamerling & Van der Putten, blz. 178-194). Terwijl de Amerikanen China beschouwen als een toekomstige militaire bedreiging en

problemen hebben met de Chinese militaire ontwikkeling en groeiende mondiale aanwezigheid, vormen deze voorbeelden van Chinees-Europese militaire samenwerking en interactie juist leermomenten voor zowel Chinezen als Europeanen – en in het verlengde daarvan wellicht ook voor de Amerikanen.

Zonder te speculeren, vormen beredeneerde aannames over de vooruitzichten van de Chinees-Europese veiligheidsrelaties een nuttig contrast met de meer beschrijvende bijdragen in deze bundel. Het essay van Wacker (blz. 120-134) onderzoekt de vooruitzichten van de betrekkingen en stelt vast dat de Europese activiteiten op het gebied van veiligheid – met China, maar ook elders ter wereld – op hun best bruikbaar kunnen worden genoemd: van beperkte aard, anders dan de Amerikaanse aanpak, gericht op preventie en *confidence building* (blz. 132).

Naast de vele sterke punten van deze uitgave moeten ook minpunten worden genoemd. Sommige van de

bijdragen beloven meer inzichten in de zich ontwikkelende Chinees-Europese veiligheidsbetrekkingen dan ze waarmaken. Andere slagen er niet in iets toe te voegen aan wat al genoegzaam bekend is en dragen dus niet veel (nieuws) bij. Bovendien zou een strakkere redactie en meer aandacht voor taal een aantal hoofdstukken aanmerkelijk leesbaarder hebben gemaakt. Desondanks is dit ambitieuze boek in al zijn omvattendheid een welkome aanwinst.

Stefan R. Landsberger

Stefan R. Landsberger, sinoloog, is verbonden aan de Universiteit van Leiden en de Universiteit van Amsterdam.

Noot

1 Zie bijv. <http://www.wikileaks.ch/cable/2005/08/05THEHAGUE2309.html>, waarin wordt gedaan van de veranderingen in de opstelling van de Nederlandse regering t.a.v. de opheffing van het wapenembargo, mogelijk als gevolg van Amerikaanse diplomatieke druk.

Chinese opmars en westers onvermogen

Stefan Halper

The Beijing Consensus. How China's Authoritarian Model will dominate the Twenty-First Century.

New York: Basic Books, 2010; 312 blz.; € 25,99; ISBN: 978-0-465-01361-6

Er wordt veel geschreven over China. Daaruit blijkt onzekerheid over de betekenis van dat land in de huidige wereldorde. Optimisten en sceptici over de toegenomen rol van China in die orde staan vaak lijnrecht tegenover elkaar. De eersten zijn van mening dat het land zich door open benadering vanuit het Westen geleidelijk wel zal ombuigen in westers, liberaal-kapitalistische richting. Sceptici wijzen daarentegen op de dreiging die van China's militaire opbouw lijkt uit te gaan. Ook vrezen zij de economische opmars van

China en zijn geleidelijke uitbreiding en verankering in de economie van het Westen.

Stefan Halper, voormalig adviseur van de regeringen-Nixon, -Ford en -Reagan, neemt een middenpositie in. Volgens hem zijn de zogeheten 'Pandaknuffelaars' veel te kritiekloos over China's 'vreedzame' opmars in de wereldorde. Ook hebben zij te veel vertrouwen in de vanzelfsprekendheid van de westerse waarden op het wereldtoneel. Achter het vriendelijke gezicht van de Chinese opmars gaat wel degelijk een dreig-

ging schuil. Anders dan vele sceptici echter, ziet Halper dit 'gevaar' niet zozeer op economisch of militair terrein, noch in een veronderstelde Chinese strategie de wereld te willen domineren, maar in een sfeer van waarden. Beijings 'op de markt georiënteerde autoritaire model', aldus de auteur, wordt steeds aantrekkelijker voor een toenemend aantal landen en verzwakt de aantrekkelijkheid van het liberaal-kapitalistische model van het Westen in de wereld. Daarmee daagt het autoritaire China

het Westen in morele en politieke zin uit.

De *impact* van het Chinese model doet zich vooral gevoelen in de Derde Wereld, waar een steeds groter aantal landen afstand neemt van het westerse ontwikkelingsmodel en de daarmee verbonden waarden en ideeën over democratie en rechtsstaat. Anders dan het Westen, via het IMF en de Wereldbank – de vruchten van de zogeheten Washington-consensus – levert Beijing financiële en materiële steun aan de Derde Wereld zonder dat het daartoe politieke en bestuurlijke hervormingen afdwingt. Afhankelijk van natuurlijke bronnen uit het buitenland om zijn *booming economy* draaiende te houden, knoopt China zo contacten aan met ontwikkelingslanden, die niet zelden een omstreden bestuurlijke structuur hebben. In ruil voor die steun eist Beijing geen hervormingen, maar stelt het wel diplomatieke steun en loyaliteit op prijs. Steeds meer landen waarderen de morele terughoudendheid van China en zijn zo politieke en diplomatieke steun

aan dat land gaan geven in internationale organisaties. In de VN, waar zich de wereldorde voorheen liet domineren door de westerse idealen, laat zich de *impact* van die steun duidelijk gevoelen bij meerderheidsstemmingen. Steeds vaker blijkt de uitkomst van dergelijke stemmingen niet ongunstig voor China.

De 'consensus' met Beijing draagt echter bij aan de instandhouding van autoritaire en omstreden regimes in Afrika, Azië, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika. Het Chinese model houdt daarmee ook de sociale, juridische en politieke misère in de wereld in stand.

Halper gelooft niet dat de opname van China in de 'respectable' wereldorde zal leiden tot ombuiging van het Chinese systeem. Om de problemen in eigen land onder de duim te houden, is China afhankelijk van het voortbestaan van zijn eigen autoritaire systeem. Zolang het economisch voortvarend gaat, zal het bovendien de wind uit de zeilen kunnen houden van interne, maatschappelijke kritiek op dat systeem. Wel impliceert dit 'evenwicht' een

permanente afhankelijkheid van het buitenland. Om de economie te laten groeien, richt China zich niet alleen op de Derde Wereld, maar ook op het Westen. Deze afhankelijkheid biedt kansen voor de Verenigde Staten en Europa. Volgens Halper bestaat er in China grote angst voor interne chaos, zodat de noodzaak tot economische verstremgeling met het Westen alleen maar groeit. Deze kaart zou door de Amerikanen en Europeanen juist gespeeld moeten worden om tegendruk te bieden aan de Chinese invloed in de wereld.

Maar Halper meent dat zij juist hun onvermogen tonen invulling te geven aan hun eigen waarden in de internationale wereldorde. Mogelijk schuilt de uitdaging van Beijing dan ook wel meer in dit westerse onvermogen dan in de 'opmars' van China en zijn autoritaire model op zich zelf.

Steven Schouten

Dr. F.S.L. Schouten is onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Ideëel patroon of politiek realisme: India's buitenlandbeleid

Rajiv Sikri

Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy.

New Delhi: Sage Publications India, 2009; 317 blz.; £ 35,-; ISBN: 978-8-1321-0080-5

Harsh V. Pant

Contemporary debates in Indian foreign and security policy: India negotiates its rise in the international system.

New York: Palgrave Macmillan, 2008; 202 blz.; £ 52,-; ISBN: 978-0-2306-0458-2

De rol die India krijgt toebedeeld op het wereldtoneel wordt steeds groter. India eigent zich die rol voorzichtig toe, balancerend tussen de verwachtingen van de wereld en verantwoording aflegend naar de eigen bevolking. Het thema van 'non-alignment' oogt minder dominant in India's buitenlands beleid;

India's opstelling naar regionale spelers en problemen lijkt minder ingegeven door ideële afwegingen en meer door politiek realisme. De groei van de economie, het openen van diplomatieke betrekkingen met Israël en het opbouwen van een nucleair arsenaal hebben langzaam geleid tot erkenning en een sterkere

internationale positie. Een verrassende nucleaire *deal* tussen India en de Verenigde Staten in 2006¹ bevestigde dat India niet alleen een strategische, maar ook een unieke positie heeft, temeer daar dit akkoord samenviel met het internationaal veroordelen van Irans nucleaire ambities.² De vraag is of India zijn

van oudsher onafhankelijke karakter zal blijven behouden, of zich langzaam aanpast aan de ongeschreven regels van het internationale systeem, zoals actieve deelname en positie durven kiezen.

De groei die India doormaakte in de jaren '90 kan worden toegeschreven aan twee grote veranderingen: het einde van de Koude Oorlog en ingrijpende economische hervormingen.³ Na jaren van betrekkelijk isolement en economische stagnatie – en het verlies van de Sovjetunie als belangrijkste handelspartner – bleek het noodzakelijk buiten het kader van 'non-alignment' te denken. Geleidelijk werden de banden met de Verenigde Staten aangehaald, diplomatieke betrekkingen aangegaan met Israël, en ook sterkte de economie aan. De nucleaire proef van 1998 heeft geleid tot een keerpunt in de positie van India, en in 2000 wees Condoleezza Rice al op het belang van India als partner.⁴

Onlangs zijn twee boeken verschenen over de veranderende richting van India's buitenlands beleid, met een eigen visie op India's groeiende rol in de wereld. *Challenge and Strategy* is geschreven door Rajiv Sikri, een oud-diplomaat met een lange staat van dienst. Zijn opvattingen over India's rol in Azië en in de wereld kunnen gezien worden als een 'handbook for the practitioner'. Het boek geeft een heldere strategische visie op hoe India zich zou moeten ontwikkelen, ten opzichte van welke regionale spelers en instituties, en waarom. *Contemporary debates in Indian foreign and security policy* is geschreven door een wetenschappelijk onderzoeker, Harsh Pant, die nauwgezet de huidige ontwikkelingen in India's buitenlands beleid in historisch perspectief weet te plaatsen, en de debatten en hun achtergronden schetst die de Indiase bevolking en politieke elites bezighouden.

In *Challenge and Strategy* wordt gekeken naar hoe regionale spelers zich verhouden tot India: elk

hoofdstuk bespreekt een voor India relevante regio, de vraagstukken en problemen, en Sikri's visie op hoe India deze vraagstukken zou kunnen benaderen. Hoewel er aandacht is voor de wordingsgeschiedenis van actuele patstellingen, is de auteur vooral sterk in het schetsen van de strategische overwegingen die meespelen in het buitenlandbeleid. Soms is het boek ietwat ongenueanceerd – in o.a. Sikri's visie op Pakistan, de verhouding van China tot India, de ontwikkeling van politieke en culturele identiteiten van Zuid-Azië ten opzichte van India, en de rol van de Verenigde Staten in de wereld, maar de meerwaarde ligt vooral in de 'Indiase' visie op India's buitenlands beleid. Sikri verwacht dat de verhoudingen in Zuid-Azië (lees: India-Pakistan) mettertijd anders benaderd zullen worden door een volgende generatie diplomaten, die in mindere mate gevormd zal zijn door de beleving van oude vijandschappen en tegenstellingen. Zijn manier van schrijven verraadt dat hij een andere benadering verwelkomt, maar zelf nog niet toepast.

Sikri's standpunt betreffende India's buitenlands beleid is helder: India zou ten opzichte van buurlanden geduld moeten betrachten en een defensieve houding moeten aannemen – vooral in zijn betrekkingen met Pakistan, China en Sri Lanka – maar het mag zich meer laten zien in multilaterale aangelegenheden, vooral daar waar er een rol van de Verenigde Staten is weggelegd. Sikri benadrukt dat, hoewel betere verhoudingen tussen de Verenigde Staten en India te verwelkomen zijn, de twee naties toch duidelijk verschillende belangen nastreven (blz. 184). Sikri onderscheidt zich daarin van Pant: het nucleaire akkoord tussen de Verenigde Staten en India zou volgens hem vooral voordelig zijn voor de Verenigde Staten, terwijl India hiermee zijn 'strategische autonomie' beperkt. De divergentie in belangen komt volgens de auteur ook naar voren in de betrekkingen

die beide landen hebben met landen in het Midden-Oosten (Israël, Iran en de Arabische staten), maar ook met landen dichterbij huis, zoals Afghanistan en Pakistan.

Het boek van Pant bespreekt thematisch hoe bepaalde vraagstukken en uitdagingen India's buitenlands beleid hebben gevormd. De thema's die Pant ziet als bepalend voor India's buitenlands beleid, zijn: de machtsbalans, de nucleaire status, het Midden-Oosten, en het energievraagstuk. Pant bespreekt bewust niet de problematische relatie tussen India en Pakistan en de rol van Kasjmir in deze. Pant is van mening dat het huidige 'foreign policy discourse' minder geobsedeerd is met Pakistan dan voorheen (blz. 11). De tendens van Indiase beleidsmakers en diplomaten om 'beyond Pakistan' te denken, wordt in dit boek voortgezet.

Pant is genuanceerder dan Sikri en analyseert zorgvuldig ontwikkelingen en hun gevolgen voor India's positie in het internationale systeem. Waar Sikri duidelijk een Indiaas perspectief hanteert, analyseert Pant als realist de consequenties van keuzen voor India's positie als groeiende wereldmacht. Pant is vooral milder in zijn bespreking van de relatie Verenigde Staten-India. Hij schat onder meer in dat de zg. Rusland-China-India-alliantie als 'balancing power' tegen de positie van de Verenigde Staten, wellicht minder om het lijf heeft dan wordt gedacht, of dan door middel van theorieën over internationale betrekkingen kan worden verklaard. Er zijn volgens Pant teveel beperkingen in de bilaterale betrekkingen tussen de drie naties, en de voordelen van een goede verstandhouding met de Verenigde Staten zijn groter dan de nadelen.

Ook ziet Pant een grote uitdaging voor de Indiase overheid in het formuleren van buitenlands beleid met betrekking tot de nucleaire status, gegeven de huidige ontwikkelingen in de regio (Iran en

Noord-Korea). De vraag is of India zich assertiever moet opstellen en de van oudsher civiele controle op het militaire arsenaal anders moet inrichten, of dat de meer defensieve houding van het civiel-militair complex en een onafhankelijke richting in het kiezen van allianties vallen te prefereren. Dit dilemma wordt beïnvloed door drie zaken: 1 de goede relaties die India onderhoudt met Iran – mede als onderdeel van India's energiebehoefte, en omdat Iran een vroegere partner is in de beweging van niet-gebonden landen; 2 de betrekkingen met de Verenigde Staten – die de relatie tussen India en Iran met argusogen bekijken; en 3 India's oorspronkelijke beleid van 'non-alignment' – dat een onafhankelijke, ongebonden strategische positie zou prefereren boven belangen die zijn ingegeven door (relaties met) andere mogendheden. Pant ziet nog een discussie losbarsten in India tussen links en rechts over de richting en aard van de eigen nucleaire ambities.

Vooralsnog lijkt het alsof het karakter van 'non-alignment' voorzichtig plaatsmaakt voor politiek realisme. India heeft, onder Amerikaanse druk, ermee ingestemd de kwestie-Iran te verwijzen naar de VN-Veiligheidsraad,⁵ en in een toespraak op het International Institute for Strategic Studies (Londen, 2010) wees de Indiase minister van buitenlandse zaken Nirumapa Rao op de 'clandestiene nucleaire proliferatie' in de regio,⁶ daarbij refererend aan Noord-Korea. De woordkeuze suggereert dat India zijn neutraliteit enigszins opgeeft. Maar, India behoudt banden met Israël – van oorsprong geen partner in de 'non-aligned movement' – en met Iran – tegen de wens van de Verenigde Staten in. De keuzen die India maakt in zijn buitenlands beleid zijn derhalve niet altijd in een kader te plaatsen, maar kunnen wellicht nog wel als 'onafhankelijk' worden getypeerd.

Vidya Marapin

Vidya Marapin studeerde internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam, en heeft tot voor kort stage gelopen bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Noten

1 De 'Hyde Act' werd in december 2006 door het Amerikaanse Congres aangenomen.

2 United Nations Security Council Resolutie nr 1696 (juli 2006), gevolgd door resolutie 1737 (december 2006).

3 Christian Wagner 'India's Gradual Rise', in: *Politics*, jrg. 30, 2010, nr 1, blz. 65.

4 Condoleezza Rice, in: *Foreign Affairs*, jrg. 79, 2000, nr 1., blz. 56.

5 Blz. 28 van het hier besproken boek van Pant.

6 Nirupama Rao, 'Perspectives on Foreign Policy for a 21st century India', toespraak op het 3^e MEA-IISS Seminar, 22 februari 2010, Londen.

De Europese Unie en Israël: een onheilig verbond

David Cronin

Europe's alliance with Israel – aiding the occupation.

Londen: Pluto Press, 2010; 208 blz.; £ 60,-; ISBN: 978-0-7453-3066-2

David Cronin's *Europe's alliance with Israel* vult een lang bestaande leemte op. Veel boeken over de relatie Europese Unie-Israël zijn er namelijk niet. En dat terwijl de betrekkingen zich de laatste twintig jaar enorm hebben uitgebreid, op politiek, economisch, wetenschappelijk en cultureel vlak. Het boek geeft een goed gedocumenteerd en bondig overzicht van de ontwikkelingen op de belangrijkste beleidsterreinen en bevat informatie tot en met maart 2010.

De Ier Cronin is correspondent in Brussel van het persbureau *Inter Press Service*. Daarvoor was hij

onderzoekmedewerker en persvoorlichter bij het Europees Parlement en correspondent bij de Ierse *The Sunday Tribune* en de *European Voice*, een blad voor Brusselse Europeanen. Hij begon over Israël te schrijven toen hij eind 2001 een EU-delegatie naar Israël begeleidde. Een eerste 'eye-opener' voor hem was de persconferentie van toenmalig premier Ariel Sharon bij die gelegenheid ('arrogant', 'denigrerend', 'agressief'). Het tweede schokmoment was een conferentie in het Europees Parlement over de onvervreembare rechten van de Palestijnen in 2007.

De titel en ondertitel van zijn boek geven aan dat Cronin partij kiest. In de inleiding legt hij uit waarom hij dat doet. Zijn centrale stelling is dat Israël erin is geslaagd met de EU zulke sterke politieke en economische banden op te bouwen, dat het inmiddels een *de facto* lidstaat van de Unie is. Deze zich voortdurend verdiepende relatie gaat echter gepaard met grove en voortdurende schendingen door Israël van mensenrechten en het internationaal recht, zoals vastgesteld door de VN-Veiligheidsraad en het Internationaal Gerechtshof (overbijkende voorbeelden zijn de militaire

bezetting van Palestijns gebied, de bouw van nederzettingen – met inmiddels 500.000 joodse bewoners – en de scheidingsmuur, waar die op Palestijns gebied staat. Schendingen die de EU sinds jaren verbaal en op papier veroordeelt, maar waaraan zij geen beleidsconsequenties verbindt.

Integendeel, sinds midden jaren negentig heeft de EU de betrekkingen met Israël gestaag uitgebreid en verdiept. In 2000 trad het Associatie Akkoord tussen de EU en Israël in werking, dat onder meer Israëlische producten vrije toegang biedt tot de reusachtige EU-markt. Sinds jaren neemt Israël al deel aan de miljarden omvattende Onderzoeks- en Ontwikkelingsprogramma's van de EU. In 2007 lanceerde de Europese Commissie het *EU-Israel Business Forum*, een ontmoetingsforum voor de particuliere sector, die tot dan toe slechts bestond voor economische zwaargewichten als de Verenigde Staten, Japan, Rusland en India. In juni 2008 besloten de Europese ministers van buitenlandse zaken de bestaande betrekkingen op een nog hoger plan te tillen via een zg. 'upgrading' (een besluit dat overigens in 2009 voorlopig in de ijskast werd gezet). Eind 2008 gingen alle EU-lidstaten die ook lid zijn van de NAVO akkoord met een 'individual cooperation program' tussen deze organisatie en Israël.

Kort na het einde van de massale aanval op Gaza in januari 2009 keurde de EU-Ministerraad twee handelsakkoorden met Israël goed. Niet lang na de Dubai paspoort-affaire, de bloedige aanval op het Turkse Freedom Flottilje en terwijl Israël doorbouwde in nederzettingen, gingen in mei 2010 alle EU-lidstaten akkoord met Israëls toetreding tot de OESO. Kan het nog verbazing wekken dat Israël onder deze omstandigheden geen enkele aandring voelt om de rechten van de Palestijnen te respecteren of een oplossing van het Israëlisch-Palestijns conflict naderbij te brengen?

Cronin beschrijft in detail en zeer goed onderbouwd – zijn boek telt 470 voetnoten – hoe de uitbreiding van de betrekkingen met Israël verliep, zelfs in de periode dat Israëls behandeling van de Palestijnen een dieptepunt bereikte (hoofdstuk 1); hoe de Unie zich graag op sleeptouw liet nemen door de Verenigde Staten (hoofdstuk 2); de hulpprogramma's van de EU voor de Palestijnen in feite Israëls bezetting betaald hebben in plaats van Israël zelf hiervoor te laten opdraaien, iets waartoe dat land als bezettende macht verplicht is (hoofdstuk 3); hoe Israëlische wapenfabrikanten grote voordelen halen uit de wetenschappelijke en handelsbetrekkingen met de EU (hoofdstukken 4 en 5); en hoe de activiteiten van Israëlische lobbyorganisaties ertoe hebben bijgedragen dat Europese beleidsmakers menen dat het in hun belang is nauwe banden met Israël te onderhouden (hoofdstuk 6). Cronin wijdt zijn laatste pagina's aan de vraag hoe een doeltreffend einde te maken aan wat hij deze 'unholy alliance' noemt.

Gezien het belang van de erin vermelde informatie verdienen de hoofdstukken 4 en 5 hier wat meer aandacht. Gedetailleerd beschrijft Cronin namelijk de deelname in EU-programma's van Israëlische defensiebedrijven, die vaak direct aan het Israëlische leger leveren of bij de bezetting betrokken zijn. Daarbij gaat hij ook in op de problematiek van zg. 'dual use'-producten of -diensten, d.w.z. zaken die op het eerste gezicht niet militair van aard zijn, maar die in de praktijk even goed voor zulke doeleinden gebruikt kunnen worden.

Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen de beleidsterreinen 'veiligheid' en 'militair'. Waar Israëlische deelname aan programma's voor het eerste is toegestaan, is dat voor militaire zaken niet het geval. Het onderscheid wordt in de praktijk echter steeds lastiger te maken. Relevant zijn ook de voorbeelden van in bezet gebied gevestigde Israëlische bedrijven die voordelen

halen uit EU-programma's, een situatie waar de Europese Commissie volgens Cronin nauwelijks tegen optreedt.

Hoofdstuk 5 beschrijft hoe de EU samenwerking met bedrijven toelaat die producten of diensten leveren aan de illegale nederzettingen en ten behoeve van de scheidingsmuur. Aan Israëlische kant wordt de rol belicht van wapenfabrikant Elbit, de Saban Capital Group, Bank Leumi en Steimatsky; aan Europese kant van de Frans/Belgische bankgroep Dexia, het Franse Veolia, Volvo en zelfs van de Europese Investerings Bank, die via leningen aan Israëlische banken indirect activiteiten in nederzettingen financiert. Hij besteedt ruim aandacht aan de wederzijdse wapenhandel, daarbij bronnen citerend volgens welke elf van Israëls twintig belangrijkste wapenleveranciers EU-lidstaten zijn. Zeer informatief is ook de passage over de nauwe betrokkenheid van de Israëlische wapenindustrie bij die van Roemenië.

In de laatste acht pagina's zet Cronin, zonder zich illusies te maken, uiteen dat de EU goede mogelijkheden heeft het tij te keren. De EU is Israëls grootste handelspartner. De geweldige EU-markt is van levensbelang voor de kleine Israëlische economie. Met het Associatie Verdrag heeft Europa een belangrijk instrument in handen om Israël te beïnvloeden. Art. 2 maakt het bevorderen van de wederzijdse betrekkingen uitdrukkelijk afhankelijk van het respecteren van mensenrechten. In een opmerkelijke Opinie van maart 2009 laat de hoogleraar Takis Tridimas zien dat de bepalingen van Art. 2 niet slechts nagestreefd dienen te worden, maar metterdaad verplichtingen scheppen. Bij vaststelling van voortdurende en grove schending van mensenrechten móet de EU wel bepaalde actie ondernemen. In een beleidsdocument uit 1995 noemt de Europese Commissie een breed scala aan maatregelen die de EU in zulke situaties kan nemen.

Cronin kiest voor het intrekken van handelspreferenties en van Israël's deelname aan Onderzoeksprogramma's. Dit zal een merkbaar effect hebben op een open economie als de Israëlische. Daarnaast zet hij uiteen waarom een wereldomvattende boycot van Israël noodzakelijk is. Ten *eerste* omdat zo'n campagne succesvol is geweest in de strijd tegen Zuid-Afrika's apartheidregime. Ten *tweede* omdat de roep om een boycot niet van Westerse geitewollensokken-activisten komt, maar van de Palestijnen zelf (overigens ook gesteund door joodse individuen en groepen in Israël en de Verenigde Staten). Kort beschrijft hij de voor en tegens van een twee-staten- en een eenheids-

staat-oplossing, daarbij kiezend voor de laatste. Het EU-beleid kan volgens Cronin eenvoudig geen van beide naderbij brengen. Dat doet immers niets meer dan het verdedigen van een *status quo*, die de Israëlische journaliste Amira Hass omschrijft als 'een bijzondere mengeling van militaire bezetting, kolonialisme, apartheid, beperkt Palestijns zelfbestuur in enclaves en een democratie voor joden'.

Wil men *per se* punten van kritiek vinden op het boek, dan zou vermeld kunnen worden dat Cronin's partijdigheid duidelijk naar voren komt. Dat blijkt ook uit zijn soms wat ironisch/cynisch taalgebruik en een manier van schrijven die voort lijkt te komen uit de over-

tuiging alle gelijk aan zijn kant te hebben. Kenners van de problematiek zullen hier echter gemakkelijk overheen lezen en niet verrast zijn door zijn visie en beleidsconclusies. Niet-ingewijden zouden zich eraan kunnen storen. Niemand echter kan om de uitvoerig gedocumenteerde feiten en bronnen heen. En die zijn verrassend en soms zelfs schokkend genoeg.

Willem Aldershoff

Willem Aldershoff is een te Brussel gevestigde jurist.

Berlusconi: held of boef

Anne Branbergen & Martin Šimek

Silvio, Modern leiderschap.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2010; 328 blz.; € 19,90; ISBN:978-90-2345-821-0

Anne Branbergen, correspondentie in Rome voor een aantal Nederlandse media, en Martin Šimek, schrijver maar vooral bekend van radio en tv, hebben samen een dagboek bijgehouden over Silvio Berlusconi. Zij noteerden wat er gedurende een jaar (vanaf september 2009) in de Italiaanse pers verscheen over *il Presidente del Consiglio dei Ministri*, zoals Berlusconi's officiële functie heet.

Berlusconi is al ontelbare malen afgeschreven. Te midden van vele vermeende en echte schandalen weet hij zich echter (nog) staande te houden. Hij lijkt op een kat met zeven levens. Macht is het sleutelwoord voor Berlusconi. Hij weet hoe macht te veroveren en hoe haar te behouden. Als middel om macht te bereiken en uit te oefenen, maakt hij gebruik van zijn media-imperium. Hij beheerst het mediaspel tot in

de topjes van zijn vingers. Vorm en timing zijn de ingrediënten van dit mediaspel. Zijn overmacht in dit Italiaanse politiek is op dit gebied overweldigend.

Opvallend is – althans vanuit Nederlands perspectief – dat Berlusconi meerdere rollen tegelijkertijd vervult: hij is minister-president, maar ook ondernemer en mediacycoon. Daarbij gedraagt hij zich als een (overjarige) playboy. Hij heeft de afgelopen jaren op dit gebied een stevige reputatie opgebouwd, die, om het zacht uit te drukken, het ambt dat hij bekleedt in binnen- en buitenland ernstig heeft geschaad. De term 'bunga bunga' als verwijzing naar zijn feestpartijen heeft inmiddels ook buiten Italië bekendheid gekregen. En alsof het de gewoonste zaak van de wereld is, koopt hij tussen de bedrijven door, als voorzitter van de voetbalclub AC Milan, even

een nieuwe (Nederlandse) voetbalspits. De aanhang van de *rossoneri* bejubelt hem daarvoor. Voor niet-Italianen is deze bovengenoemde gang van zaken moeilijk te begrijpen, laat staan te doorgronden.

De auteurs slagen er op voortreffelijke wijze in de machtsuitoefening van Berlusconi in de vorm van dagboekfragmenten te analyseren, te illustreren en te commentariëren. Zij zijn overduidelijk gefascineerd door de wijze waarop Berlusconi de huidige Italiaanse politiek naar zijn hand zet. Op rake wijze schetsen zij ook de tegenpolen van Berlusconi's macht: de vele meelopers en opportunisten op de rechtervleugel van zijn partij, die een graantje van Berlusconi's macht proberen mee te pikken; de onthutsend zwakke 'linkse' oppositie, die zwaar leunt op reflexen uit het Koude Oorlogstijdperk; de rechterlijke macht,

die op obsessieve wijze Berlusconi probeert een voetje te lichten en bij voortduring – en vooral: ongevraagd – in zijn verleden aan het graven is; de niet door Berlusconi gecontroleerde pers, zoals de televisiezender *Rai Tre* en het dagblad *La Repubblica*, die hem de eretitel van ‘nationale potsenmaker’ heeft toegedacht. En over de pers gesproken: volgens de auteurs verkondigt vooral de buitenlandse pers – de Nederlandse niet uitgezonderd – niet gehinderd door enige kennis van zaken hele en halve onwaarheden over Berlusconi.

De auteurs bekijken Berlusconi dus niet door een Nederlandse bril, maar plaatsen zijn optreden in een Italiaanse politiek-historische con-

text. In hun visie is hij een typisch product van de Italiaanse maatschappij, die in veel opzichten een sterk van het algemeen Europese afwijkend historisch ontwikkelingsproces heeft doorgemaakt. Aangezien de Italiaanse politieke cultuur – zoals overall – een afspiegeling is van dit historische ontwikkelingsproces, valt er veel op zijn plaats. Al stemt dit alles niet bijster optimistisch over het Italiaanse politieke systeem.

Tot slot: kan een boek dat in een ongebruikelijke vorm (dagboekfragmenten) en door twee auteurs is geschreven een goed boek zijn? Deze dagboekvorm is op zijn minst ongebruikelijk voor een politieke beschouwing en de nadelen lig-

gen voor de hand: de fragmenten overlappen onvermijdelijk qua thema of onderwerp. De auteurs hadden er bijvoorbeeld een essay aan toe kunnen voegen, waarin zij zich even hadden losgemaakt van de actualiteit. Ook ware het wenselijk geweest als duidelijk was geworden wie welke dagboekfragmenten had geschreven. Maar dit zijn slechts kanttekeningen bij een zeer leesbaar boek over een moeilijk te doorgronden fenomeen.

Bram Boxhoorn

Dr Bram Boxhoorn is directeur van de Atlantische Commissie.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur; hoofd strategisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterro-risme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, directeur Centrum voor Terrorisme & Contraterro-risme van Campus Den Haag

Prof. dr S. (Sven) *Biscop*, Directeur van het Programma ‘Europe in the World’ van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel, hoofdredacteur *Studia Diplomatica*, tevens gast-professor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Dr E. (Edith) *Drieskens*, Senior Research Fellow, Clingendael Diplomatic Studies Programme, tevens verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven

Dr L.J. (Larissa) *van den Herik*, universitair hoofddocent, Grotius Centre for International Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, directeur Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction, Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy, International Institute of Social Studies (ISS Den Haag), Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr M. (Mendeltje) *van Keulen*, Europa-adviseur bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal

Drs J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Prof. dr J.W. (Jaap) *de Zwaan*, directeur Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, tevens hoogleraar recht van de Europese Unie, sectie Europees Recht, Capaciteitsgroep Publiekrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Signalementen

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, doe ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:

www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Jonathan Holslag

Trapped giant: China's Military Rise.

New York: Routledge, 2010; (Adelphi Series); 160 blz.; € 18,-;

ISBN: 978-0-415-66989-4

Hoe ondermijnt de militaire modernisering van China het beleid van vreedzame ontwikkeling dat Peking voert? Waarom moderniseert China zijn marine? Waarom is een militaire *status quo* tussen de Verenigde Staten en China in de Stille Oceaan onwaarschijnlijk? Hoe reageren China's buurlanden op China's militaire ontwikkelingen? Deze vragen en meer komen aan bod in Jonathan Holslags nieuwe boek. Gesterkt door zijn economische groei en toenemende militaire macht, komt China steeds meer bovendien als de belangrijkste uitdager van de

Amerikaanse dominantie in de Stille Oceaan. Er komen vanuit Peking beloften dat China een vreedzame reus zal zijn, maar dit heeft de andere regionale mogendheden er geenszins van overtuigd dat Peking niet zal proberen zijn toenemende macht in te zetten om bijvoorbeeld langdurige territoriale claims door te drukken of de belangrijkste vaarroutes in de regio te beheersen. Onzekerheid over de goede bedoelingen van China kunnen leiden tot een nieuwe en onvoorspelbare wapenwedloop in de regio. Op korte termijn zullen de regionale overheden echter moeten

afwegen of ze moeten vertrouwen op militaire uitbreiding, of dat ze beter kunnen samenwerken met China, om zo de Volksrepubliek meer richting de rol van een verantwoordelijke supermacht te sturen. Dit boek analyseert de onverbiddelijke opkomst van China van een agrarische samenleving naar een economische grootmacht. Jonathan Holslag onderzoekt hoe Peking dit pad van militaire en economische groei heeft bewandeld. Hierdoor laat hij zien welke uitdagingen China beleidsmakers zal bieden. Volgens Holslag moeten zij de ontwikkelingen in China nog veel nauwlettender in de gaten houden. De vraag is namelijk welke keuze Peking zal maken in de afweging tussen vreedzame ontwikkeling en machtsuitbreiding.

Esra Bulut Aymat (red.)

European Involvement in the Arab-Israeli Conflict.

Parijs: European Union Institute for Security Studies, 2010;

(Chaillot Papers); 127 blz.; € 11,-; ISBN: 978-92-9198-176-2

De afgelopen jaren hebben achtereenvolgende, door de Verenigde Staten ondersteunde, onderhandelingen tussen de Palestijnen en Israëliërs geen enkel noemenswaardig resultaat gehad. In deze *Chaillot Paper*, samengesteld door Esra Bulut Aymat, wordt onderzocht wat de EU zou moeten doen om een rol te spelen in het Palestijnse conflict. Pogingen een vreedzame en stabiele Palestijnse staat te creëren, vormen

sinds de jaren '80 een terugkerend thema in de Europese diplomatie met betrekking tot het conflict. De schrijvers concluderen echter dat deze pogingen, hoe goed bedoeld ook, gefaald hebben en dat de kans dat ze in de toekomst wél slagen uiterst klein is. Geconcludeerd wordt dat het doel van een Palestijnse staat voorlopig onbereikbaar is. Aymat stelt dat in de huidige situatie 'the very possibility of a two-state

solution' uiterst ver weg lijkt te zijn. De schrijvers van deze studie stellen dat de EU, om weer een rol te spelen in de beheersing en oplossing van het conflict, het ideaal van een Palestijnse staat moet loslaten. De EU moet haar eigen normen en regels en de internationale wetgeving centraal stellen in haar beleid. Of de uiteindelijke oplossing van het conflict nu ligt in het creëren van een Palestijnse staat of niet, de mensenrechten en internationale wetgeving zullen uiterst belangrijk blijven.

Robin Mills

Capturing Carbon: The New Weapon in the War against Climate Change.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2010; 288 blz.; € 50,=;

ISBN: 978-1-84904-033-4

De pogingen van het kabinet-Rutte op enkele plaatsen in Nederland koolstofdioxide onder de grond op te slaan, hebben tot veel protest geleid. Zoveel zelfs, dat het erop lijkt dat het kabinet wil overgaan op de duurdere optie van opslag onder de zeebodem. In het boek *Capturing Carbon: The New Weapon in the War against Climate Change* analyseert Robin Mills deze nieuwe technologie. Mills onderzoekt of zij echt zo veilig en milieuvriendelijk is als vaak wordt

beweerd. De belangrijkste vraag die Mills stelt is of overheden en samenlevingen deze controversiële techniek zullen omarmen. *Capturing Carbon* is één van de eerste boeken die op een serieuze manier naar de opslag van CO₂ kijken, waarbij de noodzaak van de technologie en de componenten om de technologie te laten werken worden geanalyseerd. Mills behandelt de technische details van het opslaan van CO₂ en vergelijkt dit met hoe de natuur hetzelfde in de bodem

en in bossen doet. Naast een analyse van de kosten en baten, behandelt hij ook uitgebreid de politieke kwesties rondom de opslag. Hierin beschrijft hij veranderingen in beleid die noodzakelijk zijn, de reacties van burgers en de economische kansen die de nieuwe technologie biedt. Vervolgens analyseert Mills de risico's die er met de opslag van koolstofdioxide verbonden zijn. Hij sluit af met de conclusie dat grootschalige opslag van CO₂ een noodzakelijk wapen is in 'the war against climate change'.

Leslie Holmes (red.)

Trafficking and Human Rights: European and Asia-Pacific Perspectives.

Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010; 264 blz.; € 80,=;

ISBN: 978-1-84844-159-0

Mensenhandel wordt algemeen beschouwd als de snelst groeiende tak van de clandestiene handel. Sinds het begin van de jaren '90 krijgt de bestrijding van deze handel binnen overheden en internationale organisaties ook steeds meer prioriteit. Dit komt niet alleen door de groei van mensenhandel, maar ook omdat de gevolgen ervan voor veiligheid en mensenrechten steeds duidelijker worden. In dit boek behandelen internationale experts het meest recente onderzoek op dit gebied, waar-

bij ze de nadruk leggen op Europa, Zuidoost-Azië en Australië. Een belangrijk thema van deze bundel, samengesteld door Leslie Holmes, is dat veel staten en organisaties op mensenhandel reageren op een manier die de rechten van de slachtoffers van deze 'branche' ondermijnt. Zo demoniseren de moderne media slachtoffers regelmatig, werken corrupte ambtenaren voor de smokkelaars en worden de slachtoffers door overheden vaak als grotere criminelen dan de smokkelaars

gezien. Na de obstakels om mensenhandel tegen te gaan, onderzoeken de schrijvers ook welke maatregelen het beste werken om mensenhandel tegen te gaan en waarom deze werken. Ten slotte geeft Holmes zelf een hele reeks concrete beleidsaanbevelingen waarmee het probleem bestreden moet worden. Volgens hem is mensenhandel een 'appalling, vicious crime that deserves to be strongly and unambiguously condemned'.

Summaries

Anno Bunnik

argues that the popular revolts in the Arab world demonstrate to the world the bankruptcy of al-Qaeda, as it has failed to come up with effective strategies to channel popular frustrations and grievances. What happens at present is a popular and almost spontaneous revolt against the oppressive regimes that have been criticized for their repressive nature for a long time and by many. First and foremost by violent Islamist groups such as al-Qaeda and regional affiliates like al-Qaeda in the Islamic Maghreb and al-Qaeda in the Arabian Peninsula; they consider these corrupt oppressive regimes as the 'near enemy', declaring them justified targets of Islamic militancy. Jihad in this framework becomes the only solution. But despite the destructive words and actions by al-Qaeda aimed at this near-enemy, they have not had the strength nor the inspirational doctrine to mobilize the masses or to bring about a substantial public revolt that truly threatens the position of these suppressive regimes. What these violent Islamist organizations have failed to accomplish in all these years, the citizens protesting in the streets of Cairo and other cities in the region have achieved in a matter of days. Not in the name of God or an all-encompassing ideology, but out of a real desire for social justice, better employment opportunities, less corruption and more political freedom. Such demands – and not Jihad – are the real drivers of effective change in the region.

Freya Baetens

discusses aspects of international law in the current Libyan conflict. In the wake of the uprisings

which have created a true political landslide in North-Africa and the Middle East, conflicts have erupted in Libya between rebels and Kadhafi-adherent government troops. The major difference between the situation in Libya and that in, e.g., Egypt is that Colonel Muamar Kadhafi does not seem to hesitate using heavy force against his own population. The armed forces (or parts of them) also do not seem to refuse to execute those orders, as has happened in similar situations in other countries. Many foreigners who were present in Libya as tourists, diplomats, employees in the oil sector or otherwise, understandably wished to leave the country as soon as possible. As the conflict escalated, escaping became increasingly difficult for foreigners and entirely impossible for the Libyan population. Following a failed Dutch evacuation attempt and the recent resolution of the UN Security Council, the author analyses two international legal aspects of this conflict: first the (il)legality of military evacuation operations by several states; and secondly, the potential initiation of criminal investigations against Kadhafi before the International Criminal Court in The Hague.

Sietse Bosgra

argues that the NATO countries should aim at a peaceful end to the war in Afghanistan, now that it is generally acknowledged that the Taliban cannot be beaten. In this most explosive part of the world, the U.S.-led war in Afghanistan and the border areas of Pakistan constitutes a major breeding ground for Islamic extremism. Besides, the war does not make sense: the Taliban do not pose a threat to the

NATO countries and al-Qaeda does not need Afghanistan as the movement enjoys considerable freedom of movement in Pakistan and Saudi Arabia. A victory in Afghanistan is blocked by the support given to the Taliban and al-Qaeda by Pakistan and Saudi Arabia, America's allies. In contrast, Iran has been helpful in ousting the Taliban government and now contributes considerably to the socio-economic development of Afghanistan. It is argued that the Taliban consists of a broad front of organisations, that are actively soliciting the support of the Afghan population. At the same time NATO has been seriously weakened by reproaches and differences of opinion between the United States and its European allies. President Obama intended to start withdrawing troops in the Summer of 2011, but the plan was blocked by the American army leadership. It is the author's opinion that the European countries should hold on to the Obama plan.

A. van Staden

in his introductory essay to the following five articles on the BRICS countries, states that the acronym BRICs, as a description of the group of largest emerging countries, is widely held as one of the most striking symbols of the power shift unfolding in the present world system. The countries involved (Brazil, Russia, India and China), departing from a low level of economic development, have succeeded in entering the class of middle income states in a relatively short period of time. Continuous high growth rates raise expectations of their further rise on the world's rank order of economic strength, and of western countries being overtaken by them. Will the

new global balance of power and the future world order, if attainable, be founded on the combined strength of the BRIC countries? The author concludes that this outcome is not likely. While recognizing that the age of western hegemony may be over, he argues at the same time that the BRICs are held together by a common, rather peripheral position in the global system of economic governance as much as they are divided by conflicts of strategic interest. Rather than a tight coalition or alliance counterbalancing the United States as the pre-eminent power for the time being, the four (five if South Africa is included as from now) countries do constitute a loose association seeking to achieve a limited goal: acquiring more influence in formal and informal multilateral institutions dealing with important economic and monetary developments in the world.

Kees Koonings

surveys Brazil which over the past decade has been experiencing an important process of transformation from a 'sleeping giant' into an active and assertive 'middle power'. This transformation is driven by economic, social, political and diplomatic developments. The author presents a brief analysis of these changes. A number of success factors are highlighted, but also some problems and obstacles the country is facing are discussed. Among the success factors are the solid economic growth of the past decade that has made Brazil into an emerging power for natural resources, agriculture, energy and advanced manufactures. Social change has included concerted poverty alleviation policies but the ambition and pace of social re-

form could be increased even more. Democracy has been vibrant and effective in terms of governability despite potential institutional weaknesses. These developments have repositioned Brazil internationally. Its role as regional leader, emerging economy and effective democracy has strengthened its international standing and the ambitions of its foreign policy. The recently inaugurated government of President Dilma Rousseff faces the challenge to further these achievements and to deal with remaining problems. Crime, violence and insecurity combined with severe and persistent social inequality and exclusion are arguably among the most pressing of these problems.

André Gerrits

discusses whether in the case of the Russian Federation, membership of the BRICs has evolved from a catchy idea to geopolitical reality. No country has ever asked to become a BRIC member: the BRIC concept was developed at investment bank Goldman Sachs. However, the BRIC notion of a group of emerging countries whose growing economic clout will change the global political landscape has taken root. Increasing criticism of Russia's BRIC status in an economic sense has made Russia's leadership to stress BRIC's political dimension. So in the end BRIC has become an instrument of Russian foreign policy in the context of its promotion of a multipolar world order with the RF playing a prominent and autonomous role.

Kristoffel Lieten

concentrates on India, which since the 1990s has been referred to as the rising giant in Asia, together with

China. The GNP growth indeed has accelerated and ICT-related exports have risen sharply. At the same time, however, many of the problems which have disturbed the Indian economy in the past, continue to restrain a broad-based development: a galloping population growth, a poor educational structure, massive graft, hunger and impoverishment among the mass of the population and agricultural slackness. Purchasing power at the bottom of society has not increased and the consumer-induced growth remains limited to a rather small segment of the population. The comparison of overall growth and of separate indicators thus puts India far behind China. If structural constraints remain unattended to, India may remain refrained within a straightjacket of lopsided development.

Frans Paul van der Putten

looks at how China's behaviour as a major actor on the international stage is developing. He discusses the geographic dimension of China's expanding influence, the means by which it exerts influence, the use of pressure on other countries, and its position with regard to the existing international order. As the author shows, China avoids confrontations with other powers. It is not an exporter of ideology and it prefers to use economic rather than military means to protect its interests. Because China safeguards the political and economic diversity of the international system, its rise has a major impact on global affairs. Due to its economic expansion China is increasingly drawn into international political issues. While the country is generally reluctant in this

regard, it takes forceful action when its domestic stability is at stake.

Ineke van Kessel

analyses how South Africa's concerted lobby to join BRIC was rewarded late last year with an official invitation from its main sponsor, China. Although South Africa's economic weight and growth rate pale in comparison with the Big Four emerging markets, the country has successfully advertised itself as the gateway to the African continent. While its efficient communication and financial services indeed make South Africa a natural bridgehead into Africa, Pretoria's claim to act as spokesman on behalf of the African continent is less self-evident. Sub-Saharan Africa generally welcomes South African investment and trade opportunities, but South Africans are often resented for their overbearing arrogance and perceived pro-western bias. As the new kid in BRICS, South Africa will gain in political influence and confidence.

Marcel de Haas

explains the development of security policy within the *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). This organisation has gradually set up a number of security fora, such as the ASEAN Regional Forum and the East Asia Summit. However, not only regional players, but also global powers with an interest in this region – the United States, Russia, China and the EU – have been invited by ASEAN to join the discussions in these fora. Keeping an eye on China as a rapidly rising political, economic and military star is a key element of ASEAN's policy of including other countries into its structures. Although ASEAN's role in (preventing) internal conflicts within member states or in possible disputes between member states is not so evident because of its principle of non-interference, diplomatic pressure behind the scenes is probably more important

than criticising voices realise. With the rise of the larger region – due to India and China – ASEAN's leverage on security developments is also likely to increase.

Stéphanie Kneppers

discusses possible consequences of the relationship between Gazprom and the Kremlin and its impact on European energy security. Under Vladimir Putin's presidency, Moscow reasserted control over the Russian gas sector. Since 2005 the Russian state owns a controlling stake in Gazprom. After the Russian-Ukrainian gas crises of 2006 and 2009 Europe's dependence on Russian gas supplies has become a source of concern to the EU member states. It was feared that Russia might use Gazprom and its gas supplies as political leverage in Europe. Additionally, concerns were raised about a shortfall in Russian gas production in the near future. Moreover, it was asserted that European energy security could be further endangered by the establishment of a gas cartel, in which Russia would play a leading role. However, the financial crisis of October 2008, the rapid growth in US production of unconventional gas, and an increase in supply of LNG have changed the global energy market.

László Marác

deals with the state of Croatia's accession to the European Union. Although seven chapters of the *acquis communautaire* still have to be negotiated with the European Commission and some drastic measures have to be taken in the shipbuilding industry and in the fight against corruption, Croatia's becoming a full EU-member will speed up under the Hungarian EU presidency in the first half of 2011. The Hungarian EU presidency is not only interested in the extension of the EU with a friendly neighbour, it is also strongly supporting the European Commission's Danube

Strategy in order to integrate the Western Balkans into the Union. Croatia's succeeding in becoming a full member of the EU will positively affect the development of other candidate member states in that area of Europe, like Serbia and Montenegro. Furthermore, Croatia can play a key role in the Union's energy diversification strategy by facilitating LNG to be transformed into natural gas to be transported by the North-South gas pipeline Interconnector in Central Europe. Although the general climate within the EU is against further extension of the Union, the conclusion is justified that Croatia has a good chance of becoming a member of the Union in the near future. Ratification of the Treaty of Accession in the national parliaments of the member states once the chapters are closed will not hamper Croatia's membership aspirations, due to the fact that Croatia has been subject to the most extensive screening and monitoring of a candidate member state so far.

Edith Driekens, Louise van Schaik & Jonna Gjaltema,

building upon a high-level seminar that was organised by the Clingendael Institute in October 2010, explore the potential impact of the new European External Action Service on national diplomacy, notably on the organisation of Dutch diplomacy. Moving forward, it raises the question whether the European Union's response to the situation in Libya could lead to closer cooperation in consular affairs.

–Ingezonden mededeling–

Huis voor
democratie en
rechtsstaat

Doelwit vrede

Vier debatten over militaire missies

Met o.a. Eimert van Middelkoop, Bert Bakker, Harry van Bommel (ovb), Jan Pronk, Kees Homan en Henk Sollic

Gespreksleiding: Mark Kranenburg (Journalist NRC Handelsblad)

'Besluitvorming: daadkracht of draagvlak?' Donderdag 31 maart, 20:15 uur

'Oorlog of ontwikkeling?' Donderdag 21 april, 20:15 uur

'Nederland in de wereld' Donderdag 12 mei, 20:15 uur

'Mens en missie' Woensdag 8 juni, 20:15 uur

Locatie: De debatten zullen plaatsvinden in de locatie van het Huis voor democratie en rechtsstaat in Den Haag, Hofweg 1H (5de verdieping).

Kijk voor meer informatie op www.doelwitvrede.nl



VFONDS

Deze debatten worden mede mogelijk gemaakt door het V-fonds.