

Onder redactie van:

J. Voorhoeve

S. Rademaker

R.A. Keizer



Wereld in beweging

Internationale betrekkingen in
het mondiale tijdperk

Tweede druk

Boombestuurskunde

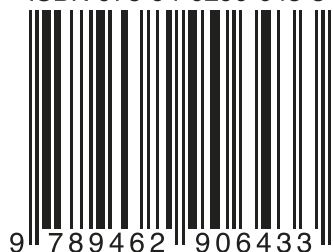
De wereld verandert snel. Hoe moeten wij ons op de toekomst voorbereiden? Dat begint met een goed begrip van hoe de wereld feitelijk in elkaar zit, wat de drijvende krachten zijn, hoe machtspolitiek van de grote mogendheden op andere landen inwerkt en aan welke eisen van volkenrecht en politieke ethiek goed beleid hoort te voldoen. Ook de werking van de mondiale economie en van internationale organisaties als de VN, de NAVO en de EU is erg belangrijk.

Dit studieboek geeft een inleiding in de leer van de internationale betrekkingen. Deskundigen leggen helder uit hoe de huidige politieke wereld is ontstaan, wat er op de agenda van het buitenlands beleid staat, en in welke richting de mondiale problematiek zich ontwikkelt.

Wat is het risico op nieuwe oorlogen? Zou de Europese Unie uiteen kunnen vallen? Waarom is er ontwikkelingssamenwerking? Hoe op te treden tegen agressie en schendingen van het volkenrecht en de rechten van de mens? Hoe kunnen kleine, maar welvarende en moderne landen als Nederland en België zich staande houden en voor een veilige toekomst helpen zorgen? Horen we vooral het nationale belang te behartigen of moeten we ons als echte wereldburgers opstellen? Hoe is er opbouwende invloed uit te oefenen, als burger, kiezer, politicus, belangenbehartiger of activist voor goede doelen?

Dit zijn relevante vragen die steeds opnieuw, kritisch nadenkend, moeten worden beantwoord om betere resultaten te boeken. *Wereld in Beweging* is een handreiking daarvoor.

ISBN 978-94-6290-643-3



Boombestuurkunde

Wereld in beweging

Wereld in beweging

Onder redactie van

Joris Voorhoeve

Saskia Rademaker

Reitse Keizer

Tweede druk

Boom bestuurskunde

Den Haag

2019

Deze publicatie is gebaseerd op onderzoek van het lectoraat Internationale Vrede, Recht en Veiligheid van De Haagse Hogeschool, onder leiding van lector Joris Voorhoeve.

Omslagontwerp: Patrick Rijks, Dordrecht
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2019 de auteurs | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-643-3
NUR 805

www.boombestuurskunde.nl

Waarom dit boek?

Wie zou de huidige wereld met al haar onrechtvaardigheid, conflicten en problemen niet sterk willen verbeteren? Bijna achthonderd jaar geleden, in de beginperiode van de bloei van Spanje, zou koning Alfonso X (1252-1284), bijgenaamd De Wijze, eens hebben opgemerkt: 'Als ik bij de Schepping aanwezig was geweest, had ik de Almachtige enkele nuttige tips kunnen geven om de wereld beter te ordenen.'¹ Zijn aanmatigende verzuchting is nog steeds van toepassing, want de wereld is vol strijd en leed. Zowel veel mensen als de natuur ondergaan dagelijks groot lijden, waarvan een deel te vermijden zou zijn als er vreedzaam, rechtvaardig en harmonieus zou worden samengeleefd. Dat kan ieder constateren, of men in een Schepper gelooft of de evolutietheorie aanhangt.

Het dagelijkse nieuws is vol oorlog, burgeroorlog, uitbuiting, confrontatie, torenhoge militaire uitgaven en bittere armoede voor wie onderin de mijnschachten van de mondiale economie moet zien rond te komen. In sommige landen is de kinder- en moedersterfte schrikbarend hoog; tegelijkertijd geven een aantal staten astronomische bedragen uit om in rakettenbouw en de ruimtevaart elkaar de loef af te steken. Weliswaar zijn er prachtige verdragen gesloten tussen alle landen om de rechten van de mens te garanderen, maar in veel staten is harde onderdrukking de dagelijkse praktijk. Terwijl mensen allemaal dezelfde basisbehoeften hebben en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen plechtig zijn afgekondigd door alle regeringen tezamen, denderd de internationale politieke en economische competitie voort alsof het slechts vrome idealen zijn, die toch niet zullen worden waargemaakt. Zonder deugdelijk en effectief bestuur in de hele wereld zijn veel van die mooie beloften moeilijk te realiseren.

Hoe moet onze eigenlijk bizarre wereld, vol scherpe contrasten, dan verbeterd worden? Wat kunnen jonge en oudere mensen er individueel en gezamenlijk voor doen? Om die vraag goed te kunnen beantwoorden, is het nodig om eerst de wereld *zoals zij waarschijnlijk in elkaar zit* goed te doorgronden, op een wetenschappelijke manier, zonder vooringenomenheid, niet pessimistisch, niet optimistisch, maar klinisch, zoals een dokter die naar een zieke

patiënt kijkt. Dat vereist studie, analytisch vermogen, objectiviteit en verificatie van waarnemingen en gedachten. Dat is het doel van de Leer van de Internationale Betrekkingen, waar dit leerboek een inleiding in geeft, op een wijze die de student tracht voor te bereiden op een rol als kritisch denkende, actieve ‘wereldburger’.

Als Nederlandstalig onderwijsboek is *Wereld in Beweging* eigenlijk een werkstuk dat taalkundig afwijkt van recente ontwikkelingen in het hoger onderwijs, omdat cursussen in de internationale betrekkingen steeds meer met Amerikaanse en Britse leerboeken worden gegeven. De meeste leerboeken op dit terrein geven een Noord-Amerikaanse of Britse kijk op de wereld. Dat hangt samen met de groeiende rol die de Engelse taal speelt en het grote aantal cursussen aan universiteiten in ‘International Relations’ en aanverwante vakken.

De tweede oorzaak van het gebruik van het Engels is uiteraard de internationalisering van het hoger onderwijs, met steeds meer niet-Nederlandse studenten, ook aan hbo-instellingen. Dit nieuwe boek biedt de keuze om, waar dat wordt gewenst, de Nederlandse en Vlaamse bachelorstudent in het hoger onderwijs (hbo en universiteit) in de eigen taal te laten kennismaken met de wereldpolitiek, en niet alleen met de typisch westerse, Europese en Noord-Amerikaanse visies. *Wereld in Beweging* kijkt ook kort naar wat een aantal oosterse en zuidelijke denkers heeft te melden over de aard van de internationale betrekkingen tussen staten en de ontwikkeling van het mondiale stelsel. We leven immers in een ‘globaliserende’ wereld, waarin ‘nieuwe’ landen, vaak met oude culturen, sterk in opkomst zijn.

Als samensteller heb ik het vele materiaal in tweeën verdeeld. Het eerste deel behandelt diverse algemene thema’s en theorieën die van belang zijn om de complexe internationale werkelijkheid enigszins te begrijpen. Dat is het deel dat u, lezer, nu hebt opengeslagen. Het tweede deel, dat later gereedkomt, gaat in op staten en thema’s, waaronder uiteraard de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN, die veel van de agenda van de wereldpolitiek bepalen en het buitenlands beleid van belangrijke spelers, nu en in de voorzienbare toekomst.

Opbouw

In het eerste hoofdstuk wordt de geschiedenis van de internationale betrekkingen geschetst. Omdat veel van de moderne begrippen in de leer van de internationale betrekkingen zijn ontleend aan de geschiedenis van West-Europese staten in de laatste vijf eeuwen, is het zinvol daar een overzicht van te geven. Het is geen volledig overzicht van de wereldgeschiedenis, want dat zou te omvangrijk zijn en daar zijn veel andere, geschiedkundige werken, ook in het Nederlands, voor beschikbaar.²

Vervolgens wordt in Hoofdstuk 2 geschetst hoe de internationale economie nu in elkaar zit. Daar wordt veel aandacht aan besteed omdat de economische kracht van landen een sterk bepalende factor is voor de politieke betekenis van dat land voor de wereld. Daarop volgt Hoofdstuk 3 dat de machtspolitieke aspecten van de betrekkingen van staten tracht samen te vatten en theorieën behandelt van het wereldpolitieke stelsel. Omdat de meningen daarover verschillen, worden de voors en tegens van die theorieën kort aangegeven. In dat hoofdstuk wordt ook kort ingegaan op opvattingen in andere staten dan de Westerse. Vooral de visies van Chinese en Indiase staatslieden en denkers uit niet-Westerse landen worden belangrijker.

Sinds de middeleeuwen van Europa heeft zich geleidelijk het volkenrecht ontwikkeld dat nu het hele wereldbestel omvat. Een betere term is: het internationaal publiekrecht. Hoofdstuk 4 vat dit vakgebied samen. Het is ook de basis van de organisaties die sinds het midden van de negentiende eeuw zijn gegroeid, waarin staten soms nauw samenwerken. Dat is het onderwerp van Hoofdstuk 5: internationale organisaties. Een bijzonder ontwikkelde internationale organisatie is de Europese Unie, die in Hoofdstuk 6 centraal staat en vooral vanuit juridisch oogpunt wordt geschetst. In een volgende publicatie zullen de politieke agenda en de interne spanningen in de Europese Unie verder uit de doeken worden gedaan.

Dit wordt gevolgd door Hoofdstuk 7 over internationale ontwikkelings-samenwerking, die vooral beoogt zuidelijke landen economisch tot grotere ontwikkeling te brengen, de armoede van grote delen van hun bevolkingen te bestrijden en de productiefactoren van deze staten te exploiteren – waar ook de rijkere landen grote voordelen aan ontnemen. De over het algemeen zuidelijk gelegen staten manifesteren zich steeds sterker in de wereldpolitiek, vooral de Aziatische reuzen China en India, alsmede volkrijke regionale staten zoals Nigeria en Brazilië.

De focus op het handelen van *staten* wordt in Hoofdstuk 8 aangevuld met een breed palet van *niet-statelijke factoren en actoren* in de wereldpolitiek, zoals bedrijven, diverse non-gouvernementele organisaties, lobby's, de media, en godsdiensten, maar ook particuliere militaire bedrijven en terroristische organisaties. Het geheel wordt in het korte slothoofdstuk 9 afgesloten met een schets van de richting waarin het wereldbestel van deze tijd zich verder zou kunnen ontwikkelen. Dat hoofdstuk is eigenlijk een opmaat naar een volgende publicatie, die ingaat op de agenda van de wereldpolitiek in de eenentwintigste eeuw, zoals die thans te voorzien is in relatie tot de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN, en de aard van de meest invloedrijke staten in het huidige mondiale bestel.

Per hoofdstuk zijn zelfstudievragen opgenomen, waarmee de lezer zijn begrip van het onderwerp kan toetsen. Hiervoor zijn geen specifieke uitwerkingen beschikbaar; aan de hand van de inhoud van het hoofdstuk zijn deze vragen te beantwoorden.

Auteurs

8

Een groot aantal mensen heeft aan *Wereld in Beweging* bijgedragen: hoogleraren, lectoren, onderzoekers en ook veel studenten als stagiair. Hun namen staan vermeld in Over de auteurs en medewerkers. De auteurs van de hoofdstukken staan vermeld bij de hoofdstuktitels. Als samensteller ben ik alle meewerkenden zeer erkentelijk voor hun bijdragen. De samenstelling van het geheel en de eindredactie, en mogelijke tekortkomingen daarin, is vooral mijn verantwoordelijkheid. Een belangrijke bijdrage bij de eindredactie is geleverd door drs. Reitse Keizer, waarbij Saskia Rademaker MA vanaf het begin van dit boekproject als politicologisch medewerkster een essentiële rol heeft gespeeld. Veel nuttig commentaar werd ontvangen van prof. dr. A. van Staden, drs. L.H.H. Niemann, dr. M. van Keulen, dr. H.C. Theisens, prof. dr. J. de Wilde, prof. dr. J. Rood en dr. R.F.C. Audenaerde.

Wij ontvangen graag nog meer kritiek en commentaar op de inhoud om deze te verbeteren: wereldinbeweging@hhs.nl. Het onderwerp van studie is immers bijna oneindig groot en zal van tijd tot tijd geactualiseerd moeten worden.

Joris Voorhoeve
April 2019

Noten

- 1 Dean Acheson, *Present at the Creation*, New York: Norton & Company 1969, titelblad.
- 2 Bijv. E.H. van Gombrich, *Een Kleine Geschiedenis van de Wereld*, Amsterdam: Bert Bakker 2009; J. van Oudheusden, *De Wereldgeschiedenis in een Notendop*, Amsterdam: Prometheus 2003; of J.M. Roberts en G. Grasman, *Wereldgeschiedenis van Pre-Historie tot Renaissance*, Houten: Terra 2005, naast vele andere uitgaven in het Nederlands.

Inhoudsopgave

Lijst van figuren, tabellen en tekstvakken		17
I	De wording van het wereldbestel	19
	<i>Martijn Lak, Joris Voorhoeve en Geor Hintzen</i>	
1.1	Ontwikkeling van de internationale betrekkingen	20
1.1.1	Vier hoofdvormen van politieke organisatie	21
1.1.2	Waar gaan internationale betrekkingen over?	22
1.1.3	Voorlopers van het huidige statenstelsel	23
1.1.4	De staat als rechtsfiguur en de scheiding van machten	25
1.1.5	Soevereiniteit en volkenrecht	26
1.1.6	De Vrede van Westfalen en het machtsevenwicht	27
1.2	Van Westfalen naar Wenen	28
1.2.1	De Republiek	28
1.2.2	De revoluties van de achttiende eeuw	29
1.2.3	Economisch denken in de internationale betrekkingen	34
1.2.4	De opkomst van de natie en het nationalisme	35
1.2.5	De vermaatschappelijking in de negentiende eeuw	36
1.3	Europa na het Weens Congres	37
1.3.1	Van Wenen naar Berlijn	37
1.3.2	Het koloniale imperialisme	40
1.3.3	De aanloop naar de Eerste Wereldoorlog	45
1.4	Twee wereldoorlogen	49
1.4.1	De Eerste Wereldoorlog	49
1.4.2	Het interbellum	55
1.4.3	Communisme, fascisme en parlementaire democratie	62
1.4.4	De Grote Depressie en de doorbraak van Hitler	64
1.4.5	Naar de Tweede Wereldoorlog	70
1.4.6	De Tweede Wereldoorlog	74
1.5	De naoorlogse wereldorde en de 'New World'	80

1.5.1	De wereldorde na 1945 en de Koude Oorlog	80
1.5.2	Dekolonisatie en de oorlog in Vietnam	88
1.5.3	Het einde van de Koude Oorlog	92
1.5.4	Een nieuwe wereldorde	95
1.5.5	Het multipolaire bestel	99
2	Economische ontwikkeling van de internationale betrekkingen	115
	<i>Reitse Keizer</i>	
2.1	Hoofdpijnen in de recente economische ontwikkeling	117
2.1.1	Mondialisering	117
2.1.2	Ontwikkeling economisch denken	119
2.1.3	Financialisering	120
2.1.4	Concentratie in wereldsteden	122
2.2	Mondialisering van productie	123
2.3	Internationale handel	127
2.3.1	Aard en omvang internationale handel	127
2.3.2	Internationale handelsroutes	130
2.3.3	Vrijhandelszones en internationale handelsorganisaties	131
2.4	Rijkdom, welvaart en ontwikkeling	136
2.4.1	Ongelijke verdeling van welvaart	136
2.4.2	Vergelijking van welvaart en ontwikkeling	138
2.5	Economische ontwikkeling	142
2.5.1	Innovatie	142
2.5.2	De tiggertuin van economische ontwikkeling	144
2.5.3	De Europese Unie	146
2.6	Financiering van welvaart en ontwikkeling	149
2.6.1	Schuld aan het buitenland	150
2.6.2	Staatsschuld	152
2.6.3	Private schuld	153
2.6.4	Rente en afflossing	155
2.6.5	Vermindering van de schuldenlast	155
2.7	Aard en omvang internationaal financieel verkeer	157
2.7.1	Vormen van internationaal financieel verkeer	157
2.7.2	Sleutelvaluta	161
2.8	Internationaal maar illegaal	162
2.8.1	Internationale criminaliteit	163
2.8.2	Aanpak internationale criminaliteit	165

2.8.3	Pecunia non olet: illegale financiële stromen en fraude	166
2.8.4	Mondialisering van illegaliteit	169
2.9	Mondiale spreiding en concentratie	169
2.9.1	Mondiale spreiding	170
2.9.2	Mondiale concentratie – ‘global cities’	170
2.9.3	Kapitaal, arbeid en migratie	173
3	Theorieën van internationale politiek	185
	<i>Saskia Rademaker, Joris Voorhoeve, Geor Hintzen en Reitse Keizer</i>	
3.1	Internationale betrekkingen op verschillende manieren bekeken	186
3.2	Modellen en scenario's van de wereldpolitiek	188
3.3	Internationale macht en invloed	194
3.4	Realisme	197
3.4.1	Eigenschappen van het realisme	197
3.4.2	Machtsevenwicht en het veiligheidsdilemma	201
3.5	Liberalisme	202
3.5.1	Liberalisme als theorie van internationale betrekkingen	203
3.5.2	Liberalisme versus realisme	206
3.6	Rationele keuze- en speltheorie	208
3.6.1	Rationele keuze-theorie (<i>rational choice</i>)	208
3.6.2	Speltheorie	210
3.7	De tragedie van de meent	213
3.8	Constructivisme	216
3.9	Wereldburgerschap	219
3.10	Politiek-economische theorieën	225
3.10.1	De Internationale Politieke Economie	225
3.10.2	Economische benaderingen van de internationale politiek	228
3.11	Traditionele niet-westerse benaderingen	237
3.11.1	China	239
3.11.2	India	245
3.11.3	Zuidoost-Azië	248
3.11.4	De wereld van de islam	250
3.12	Kritiek op het westerse systeem	253
3.12.1	Marxisme in Latijns-Amerika	253
3.12.2	Derdewereldbeweging	256

	3.12.3	Fundamentalisme	260
	3.12.4	Hedendaagse kritische denkers	264
3.13		Artificial Intelligence	270
4		Internationaal publiekrecht	283
		<i>Jolanda van der Vliet</i>	
4.1		Inleiding	283
4.2		Actoren in het internationaal recht	284
4.3		De aard van het internationale publiekrecht	285
4.4		Beslechten van geschillen	288
4.5		Bronnen van het internationale recht	289
4.6		Het klassieke volkenrecht	293
4.7		Moderne onderwerpen van internationaal publiekrecht	296
4.8		Vredeshandhaving: het systeem van collectieve veiligheid	300
5		Internationale organisaties	309
		<i>Joris Voorhoeve</i>	
5.1		Inleiding	309
5.2		Indeling internationale organisaties	310
	5.2.1	De internationale organisaties-as	312
	5.2.2	Sterkte van staten (sterke staten-as)	314
	5.2.3	Dynamiek van het schema	316
	5.2.4	Internationale non-gouvernementele organisaties	318
	5.2.5	Integratie, invloed en macht	319
5.3		Theorieën – het realisme	320
	5.3.1	Collectieve veiligheid	322
	5.3.2	De VN en de collectieve veiligheidstheorie	323
	5.3.3	Veronderstellingen van de collectieve veiligheidstheorie	325
	5.3.4	De Veiligheidsraad is representatief voor de lidstaten	329
	5.3.5	De VN kan snel interveniëren	330
	5.3.6	Soorten vredesoperaties	333
5.4		Theorieën – het functionalisme	335
	5.4.1	De VN en het functionalisme	336
	5.4.2	Fondsen, programma's, gespecialiseerde organisaties en andere VN-instellingen	338
5.5		De NAVO	343

6	De Europese Unie	351
	<i>Jaap de Zwaan</i>	
6.1	Inleiding	351
6.2	Geschiedenis	353
6.3	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	355
6.4	Twee verdragen	359
6.5	Subsidiariteitsbeginsel en artikel 5 VEU	360
6.6	De instellingen, organen en agentschappen	361
6.7	Besluitvorming op Europees niveau en rol nationale parlementen	364
6.8	Juridische instrumenten, eigen middelen, begroting en rechtspersoonlijkheid	366
6.9	Externe betrekkingen	368
6.10	De burger	370
6.11	Dreigingen en uitdagingen	372
6.12	Hervormingen	377
6.13	Tot slot	383
7	Ontwikkelingssamenwerking	389
	<i>Jos Walenkamp</i>	
7.1	Wat betekent ontwikkelingssamenwerking?	389
7.2	Waarom ontwikkelingssamenwerking?	396
7.3	Karakteristieken van onderontwikkeling	398
7.4	Theorieën ter verklaring van onderontwikkeling	401
7.5	Ontwikkelingsstrategieën en hulpparadigma's	405
7.6	Kanalen van ontwikkelingshulp	408
	7.6.1 Bilaterale ontwikkelingshulp	408
	7.6.2 Multilaterale ontwikkelingshulp	409
	7.6.3 Initiatieven van particulieren	413
7.7	Waarom gaat het soms mis met ontwikkelingshulp?	414
7.8	Ontwikkelingssamenwerking 2.0	416
8	Andere spelers	421
	<i>Jonathan Offringa, Marieke Meijer, Saskia Rademaker, Rosa Groen, Vincent Smit, Martijn Lak, Reitse Keizer en Nicky Plasman</i>	
8.1	Non-gouvernementele organisaties	423
8.2	Veiligheidsbedrijven en private strijdkrachten	429
8.3	Terroristische organisaties	432
8.4	Megasteden	439

8.5	Multinationale bedrijven en banken	444
8.6	Godsdiensten en ideologieën	451
8.7	Media, informatie en desinformatie	457
8.8	Politieke lobby's	466
8.9	Invloedrijke personen	469
8.10	Tot slot	470
9	Een onzekere toekomst	481
	<i>Joris Voorhoeve</i>	
Bijlage	Praktische vaardigheden	487
	<i>Marloes Geboers en Saskia Rademaker</i>	
1	Onderzoekend vermogen	487
2	Betrouwbaarheid	488
3	Online bronnen	491
4	Onderzoekspapers	492
	Over de auteurs en medewerkers	495
	Trefwoordenregister	497

Lijst van figuren, tabellen en tekstvakken

Figuren

1. Verdeling van het Frankische rijk in 843 onder drie kleinzoons van Karel de Grote, p. 24
2. Kaart van Europa aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, p. 50
3. Kaart van Europa in 1938, p. 57
4. Kaart van Europa in 1946, p. 80
5. Geopolitieke verhoudingen ten tijde van de Koude Oorlog, p. 87
6. Kaart van Europa in 1993, p. 96
7. Multipolair wereldbestel 2008, p. 100
8. De Nutella-waardeketen geografisch in beeld gebracht, p. 124
9. Het JSF-productienetwerk, p. 125
10. Groei export en productie in de wereld 1950-2014 (index 1990=100), p. 127
11. Ontwikkeling wereldexport productgroepen 1950-2014 (gemiddelde jaarlijkse verandering, index 1990=100), p. 128
12. Aandeel wereldregio's in wereldexport 1948-2014, p. 129
13. Wereldkaart met vrijhandelszones, p. 133
14. Landen in de wereld naar bbp in 2016 (gemeten o.b.v. ppp) in \$ per hoofd van de bevolking, p. 139
15. Inkomensverdeling van landen in de wereld in 2016 op basis van Gini-index (0-100 procent), p. 140
16. Landen in de wereld ingedeeld naar ontwikkelingsniveau op basis van de HDI 2017, p. 141
17. Infogram van de Global Innovation Index 2018, p. 143
18. Totale buitenlandse netto schuldpositie als percentage van het bbp in 2016, p. 150
19. Buitenlandse staatsschuld als percentage van het bbp in 2016, p. 152
20. OESO-landen: overheidsschuld als percentage van het bbp, 2017, p. 153
21. Buitenlandse private schulden als percentage van het bbp in 2016, p. 154
22. De frequentie van financiële crises sinds 1800, p. 156
23. Netto toename portfolio beleggingen in miljarden \$, p. 159

24. Cumulatieve illegale kapitaalvlucht uit ontwikkelingslanden en opkomende economieën 2004-2013, p. 168
25. Gordel van stedelijke agglomeraties rond de wereld, naar bewonersaantal, p. 172
26. Het biljartmodel, p. 189
27. Het spinnenwebmodel, p. 190
28. Wereldkaart eind 20e eeuw met handelsposities van landen ingedeeld in kern- en periferielanden volgens de Wereld-systeemindeling, p. 231
29. Indeling internationale organisaties op twee assen, p. 311
30. Structuur van de NAVO, p. 344
31. Netto officiële ontwikkelingshulp als percentage van het bni, p. 391
32. Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, p. 395
33. Ontwikkelingsstadia van Rostow, p. 402

Tabellen

1. Trendmatige groei wereldexport naar belangrijkste productgroepen, p. 129
2. Aantal mensen dat samen evenveel bezit als de armste 50 procent van de wereld, p. 137
3. Landencategorieën naar inkomensniveau voor 2017 (o.b.v. bruto nationaal inkomen), p. 138
4. Vergelijking buitenlandse private schuld en staatsschuld, 2012, p. 153
5. Ruwe schatting opbrengst internationale criminaliteit 2012, p. 164
6. Mogelijke uitkomsten van het prisoner's dilemma, p. 213
7. Indeling van staten naar interne kracht en samenwerking in internationale organisaties, p. 311
8. Overzicht veronderstellingen collectieve veiligheidstheorie, p. 326
9. De acht millenniumdoelen van de Verenigde Naties, p. 393
10. Kanalen voor ontwikkelingshulp, p. 408
11. Checklist voor bronnen in het kort, p. 491

Tekstvakken

- Overzicht van vrijhandelszones in de wereld (niet uitputtend), p. 132
- Klassiek realisme, p. 199
- Geschiedenis Wereldburgerschap, p. 220
- Grondleggers van het marxisme, p. 233
- Vredesoperaties, p. 302
- Overzicht organisaties van de 'VN-familie', p. 339

1 De wording van het wereldbestel

Martijn Lak, Joris Voorhoeve en Geor Hintzen

Inhoudsopgave

1.1	Ontwikkeling van de internationale betrekkingen	20
1.1.1	Vier hoofdvormen van politieke organisatie	21
1.1.2	Waar gaan internationale betrekkingen over?	22
1.1.3	Voorlopers van het huidige statenstelsel	23
1.1.4	De staat als rechtsfiguur en de scheiding van machten	25
1.1.5	Soevereiniteit en volkenrecht	26
1.1.6	De Vrede van Westfalen en het machtsevenwicht	27
1.2	Van Westfalen naar Wenen	28
1.2.1	De Republiek	28
1.2.2	De revoluties van de achttiende eeuw	29
1.2.3	Economisch denken in de internationale betrekkingen	34
1.2.4	De opkomst van de natie en het nationalisme	35
1.2.5	De vermaatschappelijking in de negentiende eeuw	36
1.3	Europa na het Weens Congres	37
1.3.1	Van Wenen naar Berlijn	37
1.3.2	Het koloniale imperialisme	40
1.3.3	De aanloop naar de Eerste Wereldoorlog	45
1.4	Twee wereldoorlogen	49
1.4.1	De Eerste Wereldoorlog	49
1.4.2	Het interbellum	55
1.4.3	Communisme, fascisme en parlementaire democratie	62
1.4.4	De Grote Depressie en de doorbraak van Hitler	64
1.4.5	Naar de Tweede Wereldoorlog	70
1.4.6	De Tweede Wereldoorlog	74
1.5	De naoorlogse wereldorde en de 'New World'	80
1.5.1	De wereldorde na 1945 en de Koude Oorlog	80
1.5.2	Dekolonisatie en de oorlog in Vietnam	88

1.5.3	Het einde van de Koude Oorlog	92
1.5.4	Een nieuwe wereldorde	95
1.5.5	Het multipolaire bestel	99

1.1 Ontwikkeling van de internationale betrekkingen

Dit boek gaat over internationale betrekkingen. Dan denken we meteen aan staten en aan buitenlandse politiek. Maar vóór er staten waren, bestonden andere vormen van politieke organisaties. Van oorsprong leefden mensen in kleine gemeenschappen van families, stammen en clans, met lokale heersers, zoals stamoudsten. Door bevolkingsgroei, vorming van legers, verovering, handel en de aanleg van grote irrigatiestelsels werden grotere bestuurlijke eenheden gevormd, met koningen, keizers en andere vorsten. Sterke koninkrijken lijfden zwakkere in en zo werden keizerrijken gevormd. De grote wereldrijken zoals van de farao's, Inca's, Perzen, Mogols en Chinese keizers heersten over uitgestrekte gebieden. In de westerse wereld is het Romeinse Rijk een goed voorbeeld. Veel later, na de ondergang van veel keizerrijken, werd Spanje in de zestiende eeuw een wereldrijk. In de late zeventiende eeuw trachtte Frankrijk hetzelfde te doen en in de negentiende eeuw was het Groot-Brittannië dat de wereld zijn imperiale ambities toonde.

20 Ook in de twintigste eeuw werd nog naar de vestiging van wereldrijken gestreefd door onderwerping van andere staten, zoals de Sovjet-Unie een communistische internationale ordening nastreefde, en zoals nazi-Duitsland een duizendjarig rijk in heel Europa wilde vestigen. Maar al deze grote rijken en machten moesten de wereld delen met andere grootmachten.

De heersers van de oude keizerrijken, zoals het Romeinse Rijk, het Perzische Rijk en het Chinese Keizerrijk, dachten dat zij over vrijwel de hele wereld heersten. Een wereld die in hun ogen nog plat was. Eigenlijk waren dit uitgestrekte regionale machten. Er was nog weinig communicatie tussen de verschillende werelddelen, al kwam die met de handel en zeevaart langzaam op gang.

Internationale betrekkingen worden tegenwoordig sterk bepaald door de relaties tussen staten, al zijn er ook andere spelers op het wereldtoneel, zoals internationale organisaties, multinationale ondernemingen en non-gouvernementele instellingen. Die komen allemaal in dit boek aan de orde. Wanneer we naar de geschiedenis van internationale betrekkingen kijken, is het van belang eerst het moderne statensysteem toe te lichten voordat we de wording van het internationale bestel verder uit de doeken doen.

1.1.1 Vier hoofdvormen van politieke organisatie

Door de eeuwen heen kunnen we vier hoofdvormen van grote politieke organisaties onderscheiden: het keizerrijk, het feodale systeem, stadstaten en het stelsel van aparte ‘nationale’ staten met redelijk vastomlijnde grenzen. Deze vier soorten overheersten in bepaalde perioden van de geschiedenis en in sommige regio’s, maar het is belangrijk te weten dat ze ook naast elkaar bestonden. Toen grote delen van Europa onder het Romeinse Rijk (ca. 750 voor Christus – 476 na Christus) vielen, bestonden er in delen van het huidige China en India al eenheden die erg leken op de staten die we nu kennen. En in de feodale tijd in het Europa van de Middeleeuwen waren er ook stadstaten, zoals Venetië en Florence. En ook al vóór die tijd, in de Griekse oudheid, bestond dat land uit zelfstandige, naar grootte en macht zeer verschillende, stadstaten. Athene en Sparta zijn daarvan het beste voorbeeld. Het woord ‘politiek’ betekent oorspronkelijk stadsbestuur: het Griekse ‘polis’ betekent ‘stad’.

In het Europese feodale systeem waren mensen ondergeschikt aan adellijke heersers: een koning of keizer en daaronder de afdalende machtsorde van hertogen, graven, baronnen en jonkheren. De plichten die de mensen hadden, waren niet alleen afhankelijk van het gebied waar ze woonden. Mensen moesten een lokale pachtheer gehoorzamen. Daarnaast hadden zij ook plichten te vervullen aan bisschoppen en de paus. Dit systeem ontstond in Europa na de val van het Romeinse Rijk in 476. Aan wie je moest gehoorzamen kon ineens veranderen, doordat bijvoorbeeld een koning trouwde en zo een nieuwe politieke eenheid vormde. Mensen die geboren werden als Frans, konden op slag onder Vlaamse of Engelse heersers komen te vallen. De conflicten die destijds tussen heersers speelden en de betrekkingen tussen politieke leiders zijn maar gedeeltelijk te vergelijken met de betrekkingen zoals we die nu kennen. Conflicten waren niet gebonden aan staatsgrenzen. Het feodale stelsel heerste in Europa tot laat in de Middeleeuwen en in sommige landen tot in de negentiende eeuw.

Het stelsel van ‘nationale staten’ zoals wij dat nu kennen, is vooral gegroeid in de zestiende en zeventiende eeuw, toen koningen hun gebieden gingen moderniseren, nationale talen, rechtsstelsels en culturen gingen bevorderen en een grote mate van cohesie (interne samenhang) nastreefden. De koning was de soeverein (hoogste macht) en de staat werd geacht onafhankelijk te zijn, dat wil zeggen: geen hogere, wereldlijke macht boven zich te erkennen. Iets vergelijkbaars is ook al terug te vinden in India en China rond de vijfde

eeuw voor Christus. Al in de vijftiende eeuw kende het huidige Italië voorts een systeem van kleinere stadsstaten die geregeerd werden door rijke (al dan niet adellijke) families. Maar pas in 1648 werd het politieke ordeningsprincipe in Europa een stelsel van 'nationale staten'.

Met het tekenen van de Verdragen van Münster en Osnabrück (Vrede van Westfalen) in dat jaar kwam een einde aan twee slopende conflicten, de Dertigjarige Oorlog en de Tachtigjarige Oorlog. In deze oorlogen vochten meerdere Europese grootmachten met elkaar. Toen in 1648 twee belangrijke internationale conferenties een einde aan deze conflicten maakten, werd besloten dat Europa zou komen te bestaan uit soevereine staten met vastomlijnde grenzen. Deze staten zouden binnen hun grenzen het hoogste gezag genieten en de staten onderling hadden zich niet te bemoeien met binnenlandse zaken van andere staten. De soevereine staten moesten elkaar respecteren, elkaar niet veroveren, en hun betrekkingen in verdragen regelen. De staten waren 'soverein' en het internationale toneel anarchisch, dat wil zeggen: zonder een duidelijk en sterk bestuur daarboven. Wel zijn er sinds de tweede helft van de negentiende eeuw internationale organisaties bij gekomen, ook al zijn de meeste daarvan vooral onderhevig aan de macht van de grootste lidstaten daarvan.

1.1.2 *Waar gaan internationale betrekkingen over?*

22

Wat zijn internationale betrekkingen dan precies? 'Betrekking' is hier een ander woord voor een verhouding of band. 'Internationaal' betekent 'tussen naties' (of staten). Met andere woorden, 'internationale betrekkingen' betekent hoe naties of landen of staten met elkaar omgaan en welke afspraken en gebruiken zij daarbij maken en volgen. Dit verwijst allereerst naar het interstatelijke verkeer oftewel de contacten en afspraken die staten, vertegenwoordigd door hun regeringen, onder elkaar hebben. In bredere zin kan de term ook verwijzen naar de contacten en afspraken die organisaties of personen uit verschillende landen onderling of met buitenlandse regeringen hebben.

Internationale betrekkingen gaan dus allereerst over landen, staten of naties. Eigenlijk zijn dat drie aspecten van ongeveer, maar niet helemaal, hetzelfde. Een 'land' was eerst een vage term voor het gebied of de streek waar een volk woont. Met de komst van de 'staat' krijgt een land een bestuur met rechtspersoonlijkheid en vaste grenzen. Ten slotte betekent de komst van het begrip 'natie', dat een volk met gemeenschappelijke kenmerken betekent, de vorming van een vermeende gemeenschap binnen de staat of soms over de grenzen heen. Het begrip staat valt niet altijd samen met natie, want een staat is

een politieke organisatie, die ook meer dan één volk kan omvatten, zoals Zwitserland. In het dagelijks taalgebruik worden land, volk en natie gebruikt alsof zij hetzelfde zijn. Het woord natiestaat suggereert dat staat en volk geheel samenvallen en de staat geen diverse samenstelling heeft – wat in feite vaak juist wel het geval is. Het is dus het duidelijkst om van staten te spreken. Maar ook daar is weer een uitzondering op: de Verenigde Staten zijn één staat die bestaat uit deelstaten zoals Californië en Texas.

Door de beschreven ontwikkelingen groeide in de geschiedenis van Europa een statensysteem, waarvan de internationale betrekkingen de basis zouden gaan vormen voor kernbegrippen in de hedendaagse wereldpolitiek. Door het Europees kolonialisme en de groei van internationale organisaties verspreidde dit systeem zich over bijna de hele wereld.

De meeste moderne begrippen en basisregels van internationale betrekkingen zijn in Europa ontwikkeld. Vrijwel alle termen van internationale betrekkingen en recht zijn tot stand gekomen binnen de Europese context. Daarom is een overzicht noodzakelijk van de Europese ontwikkelingen en ideeën die hebben geleid tot het huidige internationale bestel. Dit betekent niet dat de politieke geschiedenis van andere werelddelen niet even belangrijk zou zijn als die van Europa. Elk volk, gebied, continent en beschaving heeft een unieke geschiedenis die invloed heeft op het hedendaags politieke handelen. In dit boek wordt niet gepoogd een overzicht van de veelomvattende wereldgeschiedenis te geven. Voor een goed begrip van de kernbegrippen van de leer van de internationale betrekkingen is het alleen nodig de politieke geschiedenis van het Europese statensysteem samen te vatten. In Hoofdstuk 3 in dit boek zullen beknopt ook andere, niet Europese statensystemen worden genoemd, zoals in Azië.

1.1.3 *Voorlopers van het huidige statensysteem*

Een pril begin van het Europese statensysteem kan worden gevonden in de opdeling van het ‘Frankenrijk’ van Keizer Karel de Grote (843) en de kerstening (het christelijk worden) van Europa. De Franken waren een Germaanse stam uit het noorden van wat nu Duitsland en Nederland is, die naar het zuiden oprukte en gebieden veroverde, die eerder door de Romeinen waren veroverd. Tegelijk namen deze Franken het christelijk geloof aan in de plaats van hun eerdere ‘heidense’ geloven. Dit startte de ontwikkeling van het christendom in Europa – dat tot het einde van de Middeleeuwen zou voortduren.

Na de dood van Karel de Grote ontstonden drie rijken of eenheden, die tot op de dag van vandaag sporen hebben nagelaten: in het westen lag Frankrijk en

in het oosten het Duitse Rijk; tussen deze beide rijken lag een tussenrijk dat zich uitstrekte van wat nu Italië en Zwitserland is over de Elzas en Lotharingen naar de Lage Landen toe. Het Duitse Rijk erfde de keizerkroon, de andere heersers waren koningen.



Figuur 1 Verdeling van het Frankische rijk in 843 onder drie kleinzonen van Karel de Grote¹

Deze rijken waren geen territoriale staten in de moderne betekenis. Het waren feodale eenheden, waarvan de lokale machthebbers (hertogen, graven, baronnen) trouw zwoeren aan hun koning. Deze rijken waren meer gebaseerd op betrekkingen tussen mensen dan op een afgebakend grondgebied. Zo was het recht gebaseerd op iemands persoonlijke status en niet op zijn grondgebied. Nog vele eeuwen zouden veel rijken een lappendeken van verschillende rechtssystemen zijn: kerkelijk (ook wel canoniek) recht, Romeins, stads- en plattelandsrecht. Grenzen waren geen duidelijke lijnen, maar vloeiden in elkaar over. Veel heersers bezaten een verzameling van gebieden, die niet aan elkaar grensden. Door oorlogen en door vererving in het algemeen kwamen steden en landerijen vaak in handen van andere heersers. De vroege geschiedenis van Europese staatvorming was een proces, waarin geweld de overhand had, maar pogingen werden gedaan om de vrede te handhaven door geloof en recht.

Van 962 tot 1806 bestond er op papier een soort Europees bestel dat het Heilige Roomse Rijk werd genoemd, wat suggereert dat er een bovenstatelijk machtsorde was. Dit 'Rijk' omvatte echter niet alle staten; het had geen werkelijk bovenstatelijk bestuur en was dus meer fictie dan werkelijkheid. Naast (of boven) de wereldlijke heersers was de (rooms-katholieke) kerk tot aan de Reformatie in de zestiende eeuw een belangrijke verenigende kracht. De kerk, die niet alleen veel godsdienstig gezag had, maar door grote rijkdom en grondbezit ook veel wereldlijke macht bezat, was gedurende die periode de

enige overkoepelende instelling in West-Europa en beschikte eeuwenlang over personen die konden lezen en schrijven. De kerk was bovendien bij alle belangrijke gebeurtenissen van ‘gewone’ mensen betrokken – geboorte, huwelijk en dood. De eenheid van de kerk vormde een geducht wapen in de strijd tegen het pre-christelijke ‘heidendom’ en leidde uiteindelijk tot de kerstening van heel Europa. Het Latijn van de kerk vormde een gemeenschappelijke schrijftaal tussen de Frankische koninkrijken, die in de kanselarijen – de schrijfafdelingen van de regeringen uit die tijd – werd gebruikt om brieven en verdragen te schrijven. Zo ontstond een vorm van diplomatiek Latijn op basis waarvan het Europese systeem van internationale betrekkingen werd vormgegeven. Naast een cultuur van ‘eden van trouw’ en mondelinge afspraken ontstond het gebruik om contacten tussen heersers schriftelijk vast te leggen. Door kerstening en latinisering werden geleidelijk de omliggende gebieden bij dit internationale verkeer betrokken, zoals Spanje, Portugal, Brittannië (Engeland, Schotland), Denemarken, Zweden en Polen.

1.1.4 *De staat als rechtsfiguur en de scheiding van machten*

De tegenstelling tussen wereldlijke heersers, die met inzet van legers hun macht konden uitbreiden, en de kerk, die op grond van godsdienst gezag uitoefende, leidde tot ernstige conflicten. De zogenoemde Investituurstrijd (investituur = benoeming) ging over het recht van de Duitse keizer Hendrik IV om mee te bepalen wie de bisschoppen (leidende priesters) van de kerk benoemde. Dit was niet onbelangrijk voor hem, omdat de keizer vanaf ongeveer het jaar 1000 steeds vaker hoge geestelijken (vooral bisschoppen) benoemde om belangrijke ambtelijke functies in te nemen ten koste van de soms opstandige adel. Geestelijken hadden als voordeel ten opzichte van de adel dat zij vaak beter waren opgeleid, maar ook dat zij door het celibaat (verbod om te trouwen) geen nageslacht hadden. Zo kon de keizer de macht over regionale gebieden beter aan zich houden. Geestelijken maakten echter deel uit van de Kerk en werden in beginsel door de paus benoemd. Op die manier had de Kerk grote invloed in de binnenlandse zaken van het Duitse Rijk.

In eerste instantie verloor de Duitse keizer deze strijd, toen paus Gregorius VII hem in de ban deed (van het geloof uitsloot) en belangrijke adellijke machthebbers zich tegen hem keerden. Hendrik IV moest naar Canossa reizen om vergiffenis aan de paus te vragen (de ‘gang naar Canossa’, 1077). De strijd zou nog even duren; pas door het Concordaat van Worms van 1122 werd bepaald dat alleen de paus (hoge) geestelijken mocht benoemen, maar dat de keizer wel degene was die bepaalde of (hoge) geestelijken wereldlijke taken

mochten uitoefenen. Zo ontstond langs de weg van de betrekkingen tussen het Duitse Rijk en de kerk een eerste idee van een scheiding van kerk en staat en dus van scheiding van machten. Doordat de kerk werd losgekoppeld van de staat, kon later bovendien het idee van een seculiere (wereldlijke, niet godsdienstige) staat opkomen.

In de praktijk vormde de internationale politiek een zaak van machtige personen die hun landen en volken min of meer als hun eigendom beschouwden. Halverwege de Middeleeuwen ontstond echter het idee dat een land ook een onpersoonlijke instelling kon zijn. Vóór die tijd konden alleen natuurlijke personen handelen met rechtsgevolgen (bijvoorbeeld contracten sluiten, eigendom hebben, een naam bezitten). Instellingen die volgens het recht konden handelen heten 'rechtspersonen'. Het klassieke Romeinse recht kende de notie van rechtspersoon niet. Alleen natuurlijke personen (mensen dus) konden volgens de Romeinen rechtspersoonlijkheid hebben, niet instellingen. Hoewel dit begrip allereerst werd toegepast op instellingen, zoals de kerk, de universiteiten (= *universitas*) en ondernemingen, werd het pas enkele eeuwen later toegepast op de staat.

1.1.5 Soevereiniteit en volkenrecht

26

De toepassing van het idee van de rechtspersoon op de staat bleef niet zonder gevolgen. Het was nodig een eind te maken aan de onophoudelijke oorlogen binnen landen tussen feodale heersers. Daarvoor in de plaats kwam de centrale rechtsstaat, die vrede en vrijheid biedt, en de hoogste rechtsorde vormt, dat wil zeggen: soeverein is. De staatssoevereiniteit werd losgekoppeld van de sterfelijke soeverein (koning). De staat was een almachtige rechtspersoon tussen de andere rechtspersonen in. Doordat een aantal landen in het noorden van Europa zich afkeerde van de kerk en het gezag van de Paus niet meer erkende, werd de godsdienstige eenheid van het Europese statensysteem verbroken.

Denkers over de staat, het recht en de soevereiniteit in Europa zochten al in de vijftiende eeuw de oplossing voor een vreedzame internationale orde vooral in het recht. In hun internationale betrekkingen waren staten niet enkel afhankelijk van macht en geweld, maar dienden zij zich aan het volkenrecht te houden, zo was hun leer. Staten waren in die optiek moreel verantwoordelijk voor wat zij deden in hun internationale betrekkingen. Door de Reformatie onder Maarten Luther (1483-1546) en Johannes Calvijn (1509-1564)

ontstonden naast rooms-katholieke landen, die het gezag van de Paus erkenden, immers ook protestantse landen.

De Nederlander Hugo de Groot, of Grotius (1583-1645), ging uit van het 'natuurrecht', dat gebaseerd is op de menselijke rede. Hiermee gaf hij de staat een seculier (wereldlijk) karakter. Door de systematische en juridische manier waarop hij zijn theorie uitwerkte, wordt hij wel de vader van het moderne internationale recht genoemd. In zijn boek *Het recht van oorlog en vrede* (1625) hebben staten volgens Grotius alleen het recht oorlog te voeren, indien zij een vordering op een andere staat niet vreedzaam kunnen afdwingen. Staten hebben daarom plichten tegenover elkaar. Zij mogen niet zomaar oorlog tegen elkaar voeren, maar alleen als een oorlog gerechtvaardigd is. Daarbij kunnen staten niet neutraal blijven, omdat alle staten moeten meedoen met het straffen van een staat die een ongerechtvaardigde oorlog voert. Daarmee onderkende Grotius een soort van supranationale (boven de staten geldende) plicht van staten ten opzichte van elkaar. In de ogen van Grotius wordt de soevereiniteit van een staat op het internationale vlak beperkt door het (natuur)recht. Staten behoren ook in de oorlog regels te respecteren. Natuurrecht gaat ervan uit dat er basisrechten zijn die van alle tijden en plaatsen zijn.

1.1.6 *De Vrede van Westfalen en het machtsevenwicht*

In de praktijk kwam er van de ideeën van staatkundige denkers niet veel terecht. Aan de toestand van veelvuldige oorlogvoering tussen staten kwam pas met de twee Vredes van Westfalen (1648) enige verandering. Deze vredes maakten een einde aan de Dertigjarige Oorlog in 'Duitsland' (1618-1648) en de Tachtigjarige Oorlog tussen Spanje en Nederland (1568-1648). Voor het eerst werd het idee van een systeem van soevereine staten officieel verankerd en bepaald dat er geen hogere macht was dan de staat. Staten hadden het recht om zonder toestemming van de kerk verdragen te sluiten. De erkenning van de soevereiniteit van een staat door andere soevereine staten werd daardoor belangrijk. Door deze nadruk op de soevereiniteit van de staat raakten de persoonlijke verhoudingen tussen heersers, die tot dan toe doorslaggevend waren geweest, meer en meer op de achtergrond. Vanaf 1648 kregen de institutionele en juridische aspecten van de staat de overhand boven het persoonlijke en willekeurige. Deze ontwikkeling verliep echter niet overal op dezelfde manier. Het zou tot in de twintigste eeuw duren voordat overal de onpersoonlijke staat als institutie werd gevestigd.

Een belangrijk persoonlijk element bleef in 1648 nog wel in stand op het gebied van de godsdienst. Door het beginsel ‘van wie het bewind, van die het geloof’ werd de godsdienst van een land bepaald door het geloof van de heerser. De vredesverdragen waren bedoeld als erkenning, door de rooms-katholieke landen, van de landen die zich aan het gezag van de Paus hadden onttrokken, zoals de Republiek der Verenigde Nederlanden (‘Nederland’). Tot in de negentiende eeuw werd het belangrijk geacht dat de heerser en het merendeel van de bevolking hetzelfde geloof hadden. Slechts enkele landen, zoals Nederland, stonden vroeger (vaak oogluikend) de aanwezigheid van andere geloofsgemeenschappen op hun grondgebied toe. Godsdienstoorlogen duurden echter voort. Met de Vrede van Utrecht (1713) kwam er pas een einde aan.

Deze laatste vrede was ook belangrijk, omdat voor het eerst sprake was van het bewust nastreven van een machtsevenwicht tussen Europese landen, niet alleen in Europa, maar ook, voor zover van toepassing, daarbuiten. De onderhandelingen werden door beroepsdiplomaten gevoerd met het Frans als voertaal. Het Frans zou tot 1919 de enige diplomatieke voertaal blijven.

1.2 Van Westfalen naar Wenen

1.2.1 *De Republiek*

In de Nederlanden nam al in de vijftiende en zestiende eeuw de invloed van het feodale stelsel af en werden de steden politiek en economisch steeds belangrijker. De bestuurders van de steden kwamen uit voorname geslachten, die wedijverden om bestuurlijke functies. Mensen konden toetreden tot deze ‘patriciërs’ of regentenklasse, mits rijkdom en afstamming van een van de aangesloten familiegeslachten viel aan te tonen. Deze patriciërs wilden geen invloed van vorsten en de kerk, maar zelf inspraak op het bestuur. De adel had weinig in te brengen in het stadsbestuur.

De invloed van de Republiek der Verenigde Nederlanden, die in 1581 ontstond, was toen veel groter dan veel mensen tegenwoordig denken. De Republiek werd als vooruitstrevend voorbeeld gezien in andere landen zoals Engeland, de Duitse gebieden en Noord-Amerika in de achttiende eeuw. Het opeisen van de soevereiniteit door de burgers onder leiding van lagere overheden – met Willem van Oranje voorop – van de koning van Spanje, vormde een tot dan toe ongekend voorbeeld. De afgevaardigden vanuit de zeven provincies (de Verenigde Nederlanden) vormden de Staten-Generaal en het begin van een

democratie. Deze leek bepaald niet op ons huidig democratisch bestel: de toegang tot de macht was voorbehouden aan een handjevol regenten, ongeveer 0,1 procent van de bevolking.² Maar de vrijheid, tolerantie en het republikeinse staatsbestuur van de Republiek der Verenigde Nederlanden hadden een uitwerking ver buiten de grenzen en leidden ook elders tot gedachten over vrije rechtsstatelijke republieken.

De Republiek vormde in de zestiende en zeventiende eeuw een wereldmacht, niet alleen in de handel, ook op gebied van militaire en maritieme ontwikkelingen, wetenschap en kunst. De Republiek bezat in de zeventiende eeuw, de Gouden Eeuw, een vloot van 10.000 schepen, die over alle wereldzeeën voeren. Ook internationale handel en het bankwezen ontwikkelden zich, vooral in Amsterdam. De Amsterdamse Wisselbank met zijn 100 procent in geld gedekte wissels legde de basis voor de eeuwenlange internationale positie van de (Amsterdamse) gulden.

Aan het einde van de zeventiende eeuw was de Republiek over zijn hoogtepunt heen. Groot-Brittannië, met een veel talrijker bevolking en omvangrijker gebied, versloeg Nederland in de wedijver om maritieme macht in de tweede helft van de zeventiende eeuw. Dit werd ironisch genoeg ingeluid met de tocht naar Chatham onder leiding van Michiel de Ruyter, wat een maritieme nederlaag van Groot-Brittannië werd. De nederlaag legde de basis voor de opbouw van een nieuwe, veel sterkere Britse vloot.

De Republiek bleef echter volgens recente schattingen nog tot omstreeks 1820 het rijkste land ter wereld. De grootste bijdrage daaraan leverde overigens de handel op de Oostzee, de zogenoemde ‘moedernegotie’. De Verenigde Oost-Indische Compagnie, die Nederland grote rijkdommen uit Indië had gebracht, kwam tot verval door wanbestuur, opiumhandel, corruptie en concurrentie door Britse en Franse koloniale handelspraktijken.

1.2.2 *De revoluties van de achttiende eeuw*

De Amerikaanse Revolutie

In de Britse koloniën in Noord-Amerika nam de blanke, geïmmigreerde bevolking geen genoegen meer met bestuur vanuit het Europese moederland, zeker niet toen de kolonisten steeds zwaarder werden belast, zonder dat zij veel invloed op het bestuur kregen. Bewoners van de dertien provincies rond New York keerden zich tegen de hoge Britse belastingen. Op 4 juli 1776 verklaarden de Verenigde Staten van Amerika zich onafhankelijk van de Britten. De uiteindelijke overwinning van deze en andere kolonies en het opstellen van de Amerikaanse Grondwet in 1787 waren een lichtend voorbeeld voor

andere staten. Toen de Amerikaanse kolonisten in opstand kwamen tegen de Britse regering, kon niemand vermoeden wat daarvan de gevolgen zouden zijn. Amsterdamse bankiers hielpen de jonge Amerikaanse republiek aan leningen om hun strijd voor onafhankelijkheid te financieren. Vanuit het door Nederland bestuurde West-Indische eiland St. Eustatius leverde Nederland wapens en munitie aan de Amerikaanse opstand. Daarmee werd Nederland het eerste Europese land dat de jonge Verenigde Staten officieel erkende.

Op 4 juli vierden de Amerikanen nog altijd 'Independence Day'. De idealen die ten grondslag lagen aan deze Amerikaanse Revolutie waren politieke vrijheid, democratie, republicanisme en religieuze vrijheid. Het groeiende geloof daarin zorgde voor een nieuwe identiteit. De 'Founding Fathers', die de constitutie opstelden, waren de drijvende geesten achter deze revolutie. In 1783 erkende Groot-Brittannië de onafhankelijkheid van de Verenigde Staten van Amerika. De Amerikaanse Grondwet van 1787 is de oudste geschreven nationale grondwet die nog van kracht is.

De Franse Revolutie

De strijd om onafhankelijkheid in Noord-Amerika maakte grote indruk in Frankrijk. Als vijand van Groot-Brittannië koos Frankrijk partij voor de Amerikanen. De Fransen hielpen hen door troepen te zenden en deze steun bleek cruciaal. De basisideeën van de Amerikaanse Revolutie kwamen voort uit de Amerikaanse Verlichting, die weer waren overgenomen van de Europese Verlichting uit de zeventiende eeuw. De Verlichting was niet simpelweg een intellectuele beweging. Zij omvatte ook het publieke en private domein, waar verlichte ideeën rondgingen. Het revolutionaire karakter van de Verlichting kwam voort uit een geloof in rationaliteit. Burgers werden kritischer en eisten vrijheid. De leuze 'Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap' begon in Frankrijk en verspreidde zich van daaruit over heel Europa.

In de salons van Parijs werd uitbundig gesproken over de Amerikaanse Grondwet. Het oude regime ('Ancien Régime') van Frankrijk was in crisis door grote staatsschulden, verandering van de publieke opinie en de institutionele beperkingen van de monarchie. Eind jaren 1780 was het niet meer de vraag óf de Franse monarchie hervormd moest worden, maar hoe en wanneer.

Doorn in het oog van de burgers (de Derde Stand) was het feit dat in de Staten-Generaal de drie standen in de Franse samenleving – geestelijkheid, adel, en burgers – per stand stemden en niet per hoofd. In de besluitvorming trokken daardoor geestelijkheid en adel altijd aan het langste eind. In 1789

weigerden de vertegenwoordigers van de Derde Stand na het bijeen roepen van de Staten-Generaal afzonderlijk als stand te overleggen. Ze riepen zichzelf uit tot Nationale Vergadering en zwoeren niet uiteen te gaan voordat zij een nieuwe grondwet hadden opgesteld: de beroemde 'Eed op de Kaatsbaan' (20 juni 1789). Dit vormde het feitelijke begin van de Franse Revolutie.³

Enkele weken later, op 14 juli 1789, bestormden ontevreden burgers de Bastille, een gevangenis waar politieke gevangenen zaten, die direct werden vrijgelaten, een verdere escalatie in de Franse Revolutie. Drie jaar later werd de koning gearresteerd, schuldig bevonden aan hoogverraad en geëxecuteerd. Het revolutionaire Frankrijk werd vervolgens geconfronteerd met buitenlandse invallen van een conservatieve coalitie, waarop het revolutionaire bewind de *Levée en masse* uitriep, een niet eerder vertoonde nationale mobilisatie van ongeveer 645.000 soldaten.⁴ Hoewel deze troepen over het algemeen niet goed getraind waren, compenseerde hun elan deze tekortkoming en slaagden zij erin de vijandelijke legers langzaam terug te dringen.

Tussen 1792 en 1794 vond in Frankrijk in de zogenoemde 'Terreur' plaats, met advocaat en staatsman Robespierre als bewindvoerder. Op het platteland rebelleerden koningsgezinden, in de steden gingen revolutionairen de straat op en eisten constitutionele en ideologische veranderingen. Verschillende groepen stredden met elkaar.⁵ In 1794 kwam de Terreur ten einde, maar pas in 1799 bracht Napoleon Bonaparte met een staatsgreep de rust terug in Frankrijk. Dat gold bepaald niet voor Europa als geheel: in een reeks veroveringsoorlogen lijfde Napoleon grote delen van Europa in. Napoleon werd uiteindelijk, mede door een rampzalig verlopen veldtocht tegen Rusland in 1812, door de legers van andere Europese staten in 1814 en 1815 verslagen en verbannen naar het eiland St. Helena.

Boerenopstanden, staking en verzet

Op het platteland vonden al aan het begin van de achttiende eeuw boerenopstanden plaats, van kleine acties tegen lokale belastinginners, tot grotere opstanden die door een leger beteugeld moesten worden. Ook op zee heerste onvrede. Zeelieden kwamen steeds vaker gezamenlijk tegen kapiteins in opstand om iets te doen aan de lage betalingen of andere oneerlijke omstandigheden. De Engelse term 'to strike' voor staken of het voeren van collectieve actie, komt dan ook van 'to strike sail' ofwel het neerhalen van de zeilen door matrozen die uit protest niet verder wilden varen.⁶ Het woord 'saboter' komt van het Franse 'sabat' of klomp: ontevreden fabrieksarbeiders staken hun klomp tussen de raderen van de machines.

Zelfbewuste boeren en zeevaarders waren de voorlopers van een veel grotere groep arbeiders die later wereldwijd hun stem lieten horen. Halverwege de

achttiende eeuw hadden de rebelse arbeiders meestal nog een praktisch doel. Het politieke systeem hoefde niet te verdwijnen en belastingen hoefden niet te worden uitgebannen, maar beperkt en eerlijk verdeeld. Daar kwam langzaam verandering in. Zo kwamen de Kozakken (een traditionele gemeenschap in Rusland en Azië) in 1773 in opstand tegen de ‘staat’ en sleurden zij mijnwerkers, dissidenten, boeren en arbeiders mee in hun politieke strijd.

Een agrarische revolutie

In het midden van de achttiende eeuw vond in Europa een agrarische revolutie plaats, onder meer door toepassing van wetenschappelijke kennis. Gewassen als aardappels en maïs uit Amerika werden verbouwd voor eigen gebruik en graan voor export. Vruchtwisseling, in plaats van het middeleeuwse driestagstelsel, en gebruik van betere landbouwwerktuigen en paarden in plaats van ossen voor bewerking van het land maakten dat de productie omhoog schoot, nog versterkt door ingebruikname van grotere, aaneengesloten landbouwarealen. In de Republiek en Groot-Brittannië ontstond al spoedig een volledig commerciële landbouw.

Deze ontwikkelingen in de landbouw schiepen de voorwaarden voor een sterke bevolkingsgroei, die zich aandeede aan het einde van de achttiende eeuw. In het toen nog, overigens met uitzondering van Groot-Brittannië en de Republiek, grotendeels agrarische noordwesten van Europa begon zich industrie te ontwikkelen door toepassing van de stoommachine voor de productie van allerlei goederen.

De Industriële Revolutie

De Industriële Revolutie begon in het Verenigd Koninkrijk in het midden van de achttiende eeuw en leidde tot revolutionaire veranderingen, eerst in Groot-Brittannië, maar al snel in heel Europa en uiteindelijk op wereldschaal en in de wereldorde.

Belangrijk is onderscheid te maken tussen de Industriële Revolutie in ‘engere zin’: de toepassing van technische uitvindingen, en de Industriële Revolutie ‘in bredere zin’: de ingrijpende maatschappelijke gevolgen van het grootschalige gebruik van de uitvindingen. De technische uitvindingen op zich waren wellicht niet eens zo spectaculair, maar bij elkaar opgeteld en op grote schaal toegepast, leidden ze tot een totale transformatie van het productieproces en de samenleving.

De Industriële Revolutie begon in Groot-Brittannië met het gebruik van stoommachines en mechanisering van allerlei bedrijfstakken, met voorop de wolindustrie. De gemeenschappelijke weidegronden (‘commons’) van de boe-

ren op feodale gronden werden door de adel geprivatiseerd en gebruikt om schapen te houden voor de wolhandel. De van hun weidegrond verdreven boeren trokken naar de steden om te werken in de wolweverijen. Door stoommachines aangedreven weefgetouwen produceerden op grote schaal goedkope textiel, waarmee Groot-Brittannië de textielproductie in andere landen wegconcurrerde. Ook op andere gebieden verwierf het Verenigd Koninkrijk de overhand, waardoor het in de negentiende eeuw een uitgebreid wereldrijk kon vormen en tot in het begin van de twintigste eeuw het machtigste land op aarde kon zijn.

Door gebruik van de nieuwe mogelijkheden uit de natuur – kolen en stoom – maakte de Industriële Revolutie de samenleving los van vroegere beperkingen. Een veel hoger productieniveau bleek mogelijk en een periode van ‘moderne economische groei’ kwam tot stand. Het verschil in rijkdom tussen het Westen en de rest van de wereld werd enorm.

Gevolgen van de revoluties in Europa

Tien jaar Franse Revolutie (1789-1799) leidde aanvankelijk tot een terreurbewind en bracht veel strijd in heel Europa. En al werd de Franse monarchie in 1815 hersteld, de rijkdom van de kerk en de macht van de aristocratie waren sterk afgenomen en de gegoede burgerij kwam verder op. De revolutie had de onderdrukkende machtsorde in het land weggevaagd en voorgoed een einde gemaakt aan het absolutisme van de Franse koning. ‘Absolutisme’ is de opvatting dat de koning, met zijn direct van God ontvangen soevereiniteit, de onbetwiste machthebber is. De ideeën die voortaan de toon zetten, waren dat ‘het volk’ een natie vormgeeft en de burgers het recht hebben deel te nemen aan het landsbestuur. De revolutie leidde tot een door de grondwet ingeperkte monarchie met een sterke positie van burgers in het parlement en een onafhankelijke rechterlijke macht.

Revoluties en hervormingen volgden van Spanje tot Polen en Italië. Revolutionaire ideeën waaiden over naar Zuid-Amerika en leidden ook daar tot omwentelingen en hervormingen. Niet langer de macht van koning, kerk en adel, maar grondwetten vormden de basis voor het staatsbestel en de politiek. Ook in Nederland werd de macht van de vorst gebaseerd op de grondwet en ontstond de constitutionele monarchie (constitutie = grondwet). Vanaf 1848 bepaalt de Nederlandse Grondwet dat niet de koning, maar de ministers verantwoordelijk zijn tegenover het parlement. Er kwam kiesrecht voor mannen vanaf een bepaalde inkomensgrens. In 1917 werd in Nederland kiesrecht voor alle mannen ingevoerd en in 1919 algemeen kiesrecht.

Met de Industriële Revolutie deden machines en fabrieken hun intrede. Er ontstonden sterk groeiende industriesteden. Verbindingen tussen steden en landen verbeterden met de komst van sneller transport (stoomtreinen, stoomschepen) en infrastructuur. Handel in nieuwe producten ontstond en fabrieken specialiseerden zich in textiel, staal, ijzer, zink en glas. Veel boeren en landarbeiders werden fabrieksarbeiders in loondienst. Uitbuiting en erbarmelijke omstandigheden van de arbeiders als gevolg van deze agrarische en industriële ontwikkelingen kenmerken de periode van de Industriële Revolutie. In reactie hierop kwamen arbeidersbewegingen op die sociale en politieke hervormingen eisten, mede onder invloed van socialistisch en communistisch gedachtegoed van denkers zoals Karl Marx en Friedrich Engels. Pas in de loop van de negentiende eeuw werd voorzichtig een begin gemaakt met wetgeving over arbeidsuren, vrouwenrechten en kinderarbeid.

1.2.3 *Economisch denken in de internationale betrekkingen*

Zoals eerder aangegeven had in de zeventiende eeuw 'de Verlichting' haar intrede gedaan: de opvatting dat rationeel denken en handelen, en wetenschappelijke analyse grote vooruitgang zouden brengen. In Europa werd het idee steeds sterker dat mensen de samenleving steeds meer konden verbeteren, in tegenstelling tot de lijdzame opvatting dat armoede, ziekten, oorlog en lijden tot het onontkoombaar lot van de mensen behoorden.

De Verlichting veranderde ook de opvattingen over het scheppen van welvaart. Het 'mercantilisme' nam aan dat vooral de handel grote welvaart zou brengen en handelsstaten daardoor sterk zouden worden. De 'fysiocraten' namen aan dat de landbouw de enige bron van welvaart en dus de kracht van een land was. Staten concurreerden in hun ontwikkeling door handel en landbouw te ontwikkelen. De liberalen bepleitten vooral economische vrijheid. In de achttiende eeuw werkte Adam Smith de eerste moderne economische theorie uit. Als iedereen in vreedzame economische concurrentie zijn welbegrepen eigenbelang najaagt, zorgt de markt ervoor, als door een 'onzichtbare hand' gestuurd, dat de welvaart toeneemt. Daarbij betoogde Smith dat elk land vooral datgene moest produceren, waarin dat land naar verhouding het beste was, en door handel andere producten moest importeren. Hiermee beschreef hij een handelssysteem dat de hele wereld zou gaan omvatten. Smiths idee werd later door David Ricardo uitgewerkt in zijn theorie van het 'comparatieve kostenvoordeel'.

1.2.4 De opkomst van de natie en het nationalisme

Naast 'de staat' (republiek of koninkrijk) speelde het nieuwe begrip 'natie' een steeds belangrijker rol, ook in de internationale betrekkingen. Wat precies als een natie werd gezien, verschilde per land en per denker, maar in hoofdlijnen werd een natie gezien als een grote groep mensen die bijeen hoort op basis van hun grondgebied, taal en cultuur en die ook een gemeenschappelijk verleden en toekomst heeft. In de tweede helft van de achttiende eeuw drong onderwijs door tot bredere lagen van de (vooral stedelijke) bevolking. Met de Franse Revolutie werd een verbeelde gemeenschap in Frankrijk gevormd die gebaseerd was op de leus 'vrijheid, gelijkheid, broederschap'.

Door de overwinningen van de Napoleontische legers werden tijdens de Franse bezetting van veel landen de feodale systemen afgeschaft en minderheden, zoals joden, geëmancipeerd: als volwaardige burgers konden zij aan het maatschappelijke en politieke leven gaan deelnemen. Tegelijkertijd werden in veel Europese landen een Frans rechtsstelsel en gestandaardiseerde maten ingevoerd. Voor het eerst kregen staten een uniforme burgerlijke stand, waar alle burgers (vaak met een nieuwe achternaam) werden opgetekend, en een kadaster dat de eigendom van grond en gebouwen vastlegde. Hiermee kregen Europese staten voor het eerst scherpomlijnde grondgebieden en bevolkingen.

Hoewel Napoleon in 1815 door een coalitie van Europese machten werd verslagen, was de politiek in Europa niet meer dezelfde als voorheen. Overal werd weliswaar weer de monarchie hersteld, maar Napoleons opvolger was niet langer een heerser over de Fransen, maar een niet zo machtig staatshoofd van Frankrijk. Recht en interne hervormingen (burgerlijke stand en kadaster bijvoorbeeld) bleven van kracht. De ideeën van gelijkheid en vrijheid hadden wortel geschoten. De macht van veel koningen in Europa werd in 1848 verder sterk ingeperkt door een constitutionele monarchie (ook in Nederland), waarin de koning zich door een grondwet aan de rechtsorde moest houden en politieke verantwoordelijkheid door ministers werd gedragen.

Door het Congres van Wenen was in 1815 getracht een machtsevenwicht in Europa te scheppen dat oorlogen zou moeten verminderen. Gebiedsuitbreiding door oorlog zou niet langer worden toegestaan. Tussen Pruisen, Groot-Brittannië en Frankrijk werd een middelgrote mogendheid geschapen, door Nederland, België en Luxemburg samen te voegen in het Koninkrijk der Nederlanden onder Koning Willem I. Na de opstand in 1830 door België werd het in 1839 echter weer opgesplitst. Vooral de Britten hadden baat bij het

evenwicht in Europa, omdat zij zo hun handen vrij hadden om in de rest van de wereld een uitgebreid koloniaal rijk op te bouwen.

1.2.5 *De vermaatschappelijking in de negentiende eeuw*

Vanaf 1815 ontstond een groeiende vermaatschappelijking en organisatie van het internationale verkeer. Internationale betrekkingen waren niet alleen maar zaken voor heersers en legers, maar ook voor organisaties en burgers. Zo ontstonden verdragen en samenwerkingsvormen die gericht waren op een vreedzaam verkeer tussen burgers van verschillende landen. De eerste non-gouvernementele organisaties en internationale verenigingen werden opgericht. Een voorbeeld was het Rijnverdrag, waarover al vanaf 1816 werd onderhandeld tussen de oeverstaten. Deze besprekingen mondten in 1831 uit in een eerste verdrag dat de vrije vaart op de Rijn tussen Bazel en de Noordzee waarborgde. (Het werd in 1868 en 1963 aangepast.) Door het vrije verkeer op de Rijn werd belangrijke welvaartsgroei voor de oeverstaten mogelijk.

De Zwitserse bankier Henri Dunant (1828-1910) richtte het Rode Kruis op. Een dag na de bloedige slag van Solferino in Noord-Italië in 1859 was hij langs het slagveld gekomen waar 40.000 dode en gewonde soldaten kermend zonder hulp lagen. Hij riep de lokale bevolking op om hulp te komen geven. Dunant was zo geschokt door wat hij had gezien, dat hij een boek over zijn ervaringen schreef en uiteindelijk in 1864 zestien staten en vier filantropische instellingen in Genève bijeenkreeg om het Internationale Comité van het Rode Kruis op te richten. Dit werd in de Geneefse Conventie van 1864 gedaan. Het oorspronkelijke doel was gewonden in tijden van oorlog verzorging te bieden. Het Rode Kruis werd een van de drijvende krachten achter het humanitaire oorlogsrecht.

In 1874 werd met het Verdrag van Bern de Wereldpostunie opgericht. Deze organisatie, die vandaag onderdeel uitmaakt van de Verenigde Naties, zorgde ervoor dat alle post (nationale of internationale) in een land gelijk werd behandeld en dat er maar één postzegel van het land van herkomst nodig was voor de betaling van de post. Zo begon de groei van de moderne internationale samenwerking in gespecialiseerde organisaties al in de negentiende eeuw. In Hoofdstuk 5 wordt daar nader op ingegaan.

1.3 Europa na het Weens Congres

1.3.1 Van Wenen naar Berlijn

Na de definitieve nederlaag van Napoleon Bonaparte in de slag bij Waterloo in 1815 braken in Europa enkele decennia van relatieve rust en vrede aan. Europa drukte in de 'lange' negentiende eeuw, die duurde van de Franse Revolutie in 1789 tot de Eerste Wereldoorlog in 1914, zijn stempel op de wereld, bovenal door de grote voorsprong die eerst Groot-Brittannië en later andere Europese landen en de Verenigde Staten in industrieel opzicht namen. De bevolking van Europa groeide explosief, de technologische kloof met de rest van de wereld nam sterk toe en de grote Europese mogendheden vestigden hun koloniën, die de moederlanden voorzagen van grondstoffen en goedkope arbeid. Het einde van de Napoleontische Oorlogen in Europa betekende het ontstaan van een machtsevenwicht tussen een aantal Europese mogendheden: Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland, de dubbelmonarchie Oostenrijk-Hongarije, en ten slotte Pruisen, de kern van het latere Duitse keizerrijk. Het statensysteem dat na 1815 vorm kreeg, was grotendeels het resultaat van het Congres van Wenen. De daar opgestelde vredesregeling was zeer succesvol: bijna veertig jaar lang waren er geen grote oorlogen. De Krimoorlog (1853-1856) maakte daaraan weliswaar een eind, maar ook daarna waren de oorlogen die tot 1914 werden uitgevochten veel beperkter dan vóór 1815, uitgezonderd wellicht de Frans-Duitse Oorlog van 1870-1871.

Centraal op het Congres van Wenen stond het creëren van een duurzaam Europees machtsevenwicht. Om nieuwe oorlogen en revoltes, die door de autocratische heersers zeer werden gevreesd, af te wenden werd door de onderhandelaars van Engeland, Rusland, Pruisen en andere staten gestreefd naar het vaststellen van duurzame grenzen, wat paste in het Britse idee van een machtsevenwicht op het continent.⁷ Daarvoor moesten er een aantal middelgrote staten worden gecreëerd die weerstand konden bieden aan Franse en Oost-Europese expansie. In Midden-Europa resulteerde dat in de Duitse Bond, een federatie van het Oostenrijkse deel van het Habsburgse Rijk, Pruisen en 37 andere, kleinere Duitse staten. In het noorden van Europa werd Frankrijk omsloten door het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830), bestaande uit de vroegere Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden. Koning Willem I regeerde over een gebied dat overeenkomt met de huidige Benelux.

Deze nieuwe staten waren groot genoeg om zichzelf te verdedigen, maar te klein om offensief op te treden. De Duitse Bond was bovendien geen een-

heidsstaat: 'De vorstenhuizen van de verschillende Duitse staten werden zorgvuldig in stand gehouden en de twee grootste staten, Oostenrijk en Pruisen, hielden elkaar in evenwicht.'⁸ Door historici is dat treffend omschreven als het 'System der Status-quo-Sicherung'. Het 'Concert van Europa' zoals de samenwerking tussen de verschillende landen werd genoemd, was zeer conservatief van aard; orde en rust werden hoger aangeslagen dan gelijkheid en gerechtigheid. Bijzonder was verder dat het Concert van Europa zich het recht voorbehield in te grijpen in de binnenlandse aangelegenheden van andere Europese landen.⁹ Men zou het Congres van Wenen kunnen zien als een voorloper van de latere internationale organisaties.

Hoewel het tussen het einde van de Napoleontische Oorlogen en de Eerste Wereldoorlog niet kwam tot een oorlog waarbij alle Europese grootmachten tegelijkertijd betrokken waren, begonnen rond 1850 de eerste scheurtjes in 'het Concert' zichtbaar te worden. Tussen 1853 en 1856 vochten de Fransen en de Engelsen met Rusland op het schiereiland de Krim, waar de belangrijkste Russische oorlogshaven lag. De Krimoorlog liep uit op een beschamende nederlaag voor tsaar Alexander II. Deze oorlog maakte echter bovenal de internationale verhoudingen instabieler: twee van de grote Europese staten, Rusland en het Habsburgse Rijk, bleken veel zwakker dan gedacht.

De eenwording van Italië

Belangrijk voor het instorten van het Weense systeem was ook de opkomst van twee nieuwe natiestaten, Italië en vooral Duitsland, wat grote gevolgen had voor het Europese machtsevenwicht. In Italië, dat grotendeels bestond uit allerlei losse vorstendommen en de door de paus bestuurde Pauselijke Staat, waren al gedurende de jaren veertig van de negentiende eeuw door enkele radicale liberalen democratisch-nationalistische opstanden ontketend, vooral onder leiding van Mazzini en Garibaldi.

De eenwording van Italië werd daarna een zaak van de graaf Cavour, minister van het koninkrijk Sardinië-Piemonte. Zijn streven naar Italiaanse eenheid moest onvermijdelijk botsen met de belangen van het Habsburgse Rijk, maar de Franse keizer Napoleon III (de neef van Napoleon Bonaparte) was bereid Cavour te steunen. De Oostenrijkse keizer Franz Joseph verklaarde in 1859 de oorlog aan Sardinië-Piemonte, wat Napoleon III de mogelijkheid gaf in te grijpen en Italië binnen te vallen. Ondanks twee uiterst bloedige veldslagen bij Magenta en Solferino was de oorlog voor Cavour een succes, aangezien de meeste andere Italiaanse vorstendommen zich bij hem aansloten. In 1861 werd de nieuwe staat Italië uitgeroepen.

De eenwording van Duitsland

Niet alleen op het Italiaanse schiereiland vond een eenwordingsproces plaats, ook in de Duitse gebieden kwam dat rond 1850 op gang, vooral onder leiding van Pruisen, de grootste van de Duitse staten. Een eerste aanzet tot de eenwording was in 1834 gegeven door het oprichten van de al genoemde *Zollverein*, ofwel het Tolverbond, tussen een aantal Duitse staten, waar Oostenrijk volledig buiten bleef. Binnen de *Zollverein* bestond een aanzienlijke mate van vrijhandel en kende men het gebruik van een gezamenlijke munt (een soort Europese Monetaire Unie *avant la lettre*), wat de groei van productie en handel stimuleerde, evenals de industrialisatie en staatsinkomsten.

Bismarck liet zich bij zijn buitenlandse politiek weinig gelegen liggen aan morele uitgangspunten en stelde zich op als een echte *Realpolitiker*: boven alles moest de macht van Pruisen worden uitgebreid, om te beginnen in de Duitse Bond, wat alleen ten koste kon gaan van de macht van Oostenrijk. Voor het zover was, voerden Pruisen en Oostenrijk in 1864 een korte oorlog met Denemarken over het bezit van Sleeswijk-Holstein. Holstein werd kort daarop bezet door Pruisen, waarmee de kiem was gelegd voor de oorlog tussen Oostenrijk en Pruisen. Bismarck slaagde er al snel in zeventien Duitse staten aan zijn kant te krijgen.

De oorlog die in 1866 uitbrak tussen Pruisen en Oostenrijk ging bijna uitsluitend om de vraag welke staat de hegemonie zou krijgen in Duitsland. Bismarck slaagde erin de andere grootmachten gerust te stellen, zodat hij niet hoefde te vrezen voor interventie van hun kant. Pruisen behaalde binnen zeven weken een verpletterende overwinning, al was de prijs hoog: alleen al in de beslissende slag bij Königgrätz (3 juli 1866) vielen 50.000 slachtoffers. Bij de Vrede van Praag (23 augustus 1866) werd Duitsland in twee invloedssferen verdeeld: de Noord-Duitse Bond ten noorden van de rivier de Main, en de overwegend katholieke staten ten zuiden van die natuurlijke grens.

De Frans-Duitse Oorlog van 1870-1871 voltooide het Duitse eenwordingsproces. Ook nu was de oorlog, die feitelijk ging over de hegemonie op het Europese continent, van relatief korte duur. De Duitse legers waren in alle opzichten superieur aan de Franse tegenstander en het Franse leger leed een aantal verpletterende nederlagen. Na de grote nederlaag bij Sedan trad Napoleon III af, en werd Frankrijk gedwongen een beschamende vrede te tekenen. Het verloor de twee oostelijke provincies Elzas en Lotharingen en kreeg bovendien zware herstelbetalingen opgelegd. Op 18 januari 1871 werd in de Spiegelzaal van Versailles het Duitse Keizerrijk uitgeroepen, met Wilhelm I als keizer.

Aanvankelijk leek dat niet al te ingrijpende gevolgen te hebben, al was het maar omdat Bismarck en Wilhelm I na 1871 een vrij gematigde politiek voerden, vooral gericht op het zwak en geïsoleerd houden van Frankrijk.

De eenwording van Duitsland maakte van het land in één klap de dominante militaire, demografische en industriële macht van Europa. Het werd daarmee in potentie een grote bedreiging voor het Europese machtsevenwicht. Hoewel Groot-Brittannië als bakermat van de Industriële Revolutie nog steeds de leidende industriële mogendheid was, liep Duitsland deze achterstand vanaf 1870 snel in. Het industrialiseerde weliswaar laat, maar zeer snel. De waarde van haar productie verzesvoudigde tussen 1855 en 1913. Daarmee kreeg Duitsland een machtspositie die het evenwicht in Europa ernstig op de proef zou gaan stellen.

De Duitse positie was na 1871 echter paradoxaal: 'At once threatening and vulnerable – threatening because central Europe was now dominated by a major power, casting shadows over Russia to the east and France to the west, and vulnerable because the new state had long, exposed land frontiers in the same directions'.¹⁰ Dat zou in de nabije toekomst dramatische consequenties hebben.

1.3.2 *Het koloniale imperialisme*

Vooralsnog werden de conflicten tussen de Europese grootmachten echter niet op het continent, maar in de Europese koloniën en Azië uitgevochten. De 'lange negentiende eeuw' van 1789-1914 was de eeuw van Europa. In Noordwest-Europa vond voor het eerst aanhoudende economische groei plaats, er kwam een moderne industrie op, en de meeste mensen waren niet langer in de landbouw werkzaam; meer dan de helft van de mensen woonde in een stad en Europese landen domineerden de wereldhandel. Het aandeel van Europa in de totale wereldbevolking nam sterk toe, en ideeën over democratisering, vrijheid en gelijkheid, de natiestaat, techniek, wetenschap, en allerlei ideologieën verspreidden zich vanuit Europa over de rest van de wereld.¹¹ Miljoenen Europeanen emigreerden naar andere delen van de wereld – vooral naar de Verenigde Staten.

Opkomst van de Verenigde Staten

De Verenigde Staten waren na de Amerikaanse Burgeroorlog (1861-1865) snel geïndustrialiseerd en verstedelijkt. In potentie waren de Verenigde Staten een wereldmacht, maar in de internationale betrekkingen en in de mondiale

machtspolitiek speelde het land nog geen rol van betekenis. In het laatste kwart van de negentiende eeuw maakte Amerika een industriële revolutie door die de Britse qua snelheid, intensiteit en impact volledig in de schaduw stelde. De periode van onstuimige groei na de Amerikaanse Burgeroorlog staat bekend als de ‘Gilded Age’ (1865-1901) en werd vooral gekenmerkt door de explosief groeiende spoorwegen, de zeer moderne en uiterst productieve landbouw en de opkomst van een aantal grote en succesvolle ondernemingen, vooral in de olie-industrie. Hoewel de eerste periode van de Amerikaanse industrialisatie bestond uit ‘klassieke’ producten als textiel, schoeisel en katoen, verschoof dat in de Verenigde Staten al snel – net als in Duitsland – naar andere industrietakken van de ‘Tweede Industriële Revolutie’: de chemische en elektrotechnische industrie en machinebouw.¹²

Centraal in de Amerikaanse industriële revolutie stonden de spoorwegen en staalproductie. Via stoomschepen was Amerika verbonden met alle werelddelen. De verbeteringen in de infrastructuur maakte de export van industrieproducten mogelijk en – na de uitvinding van de diepvries – vanaf 1870 ook van bevroren rundvlees. De uitvoer van goedkoop Amerikaans vlees veroorzaakte, samen met de aanvoer van graan uit Oekraïne, een ernstige agrarische crisis in Europa.

Aan het eind van de ‘Gilded Age’ was Amerika al enige tijd de staat met de grootste productie ter wereld. In 1901 produceerden de Verenigde Staten meer staal, kolen en ijzer dan Frankrijk, Groot-Brittannië en Duitsland samen. Toch trad die macht nog niet op de voorgrond, omdat de Amerikanen hun enorme economische potentie nog niet hadden omgezet in militaire macht. Daarom speelden de Verenigde Staten in de wereldmachtspolitiek vooralsnog een wat onzichtbare rol en telden ze nog niet echt mee. De Verenigde Staten hadden aanvankelijk geen overzeese koloniën en speelden in het imperialisme in het algemeen een te verwaarlozen rol, met uitzondering van de Spaans-Amerikaanse oorlog van 1898.

De leidende machten in het imperialisme waren Frankrijk en vooral Engeland; Duitsland verscheen pas op het imperialistische toneel toen de wereld eigenlijk al verdeeld was tussen Frankrijk en Groot-Brittannië, vooral in Afrika.

De koloniën

Anders dan het kolonialisme tussen 1500 en 1700, waarbij de handel centraal stond en de Europese invloed – afgezien van Zuid-Amerika – vooral beperkt

bleef tot de kustgebieden, werd het moderne imperialisme gekenmerkt door binnenlandse vestiging van de kolonisten, waarbij vooral stoomschepen, aanleg van kanalen en spoorwegen en de Europese militaire superioriteit een belangrijke rol speelden. De koloniën werden nu ook bestuurd door westerse elites, en 'de overzeese gebieden raakten nauw verweven met het moederland'.¹³

De koloniën speelden een belangrijke rol in het moderne imperialisme, vooral om afzetmarkten en de aanvoer van grondstoffen te verzekeren. De vraag is overigens of en in hoeverre de koloniën ook daadwerkelijk voordeel hebben opgeleverd voor de Europese landen. Sommigen wijzen op de kosten die eraan verbonden waren, bijvoorbeeld voor leger en bestuur. Het is moeilijk te berekenen welke effecten de overzeese imperia op het moederland hebben gehad. De koloniën die echt winstgevend waren, waren Brits-Indië, Nederlands-Indië en de Belgische Congo. Bovendien werden de koloniën alleen ontwikkeld ten behoeve van het moederland. Daardoor ontstond een eenzijdige economische ontwikkeling. Dat was de start van wat tegenwoordig 'de derdewereldproblematiek' wordt genoemd, die tot op de dag van vandaag voortduurt. Aan de andere kant zorgden de koloniën er tussen 1880 en 1914 voor dat de spanningen in Europa relatief beperkt bleven, al speelde het imperialisme wel een rol in het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog.

De koloniën in Afrika

Het imperialisme richtte zich in de negentiende eeuw bovenal op Afrika, de zogenoemde 'Scramble for Africa'. Hoewel economische motieven daarbij een belangrijke rol speelden, waren er ook andere factoren. Daarbij valt te denken aan wetenschappelijke ontdekkingen, de verkenning van onbekende gebieden en het werk van christelijke missionarissen. Rond 1800 bestond het Afrikaanse continent waarschijnlijk uit duizenden politieke entiteiten. Een eeuw later bestond Afrika uit ongeveer veertig gebieden, bestuurd door Britse, Franse, Portugese, Duitse of Belgische koloniale autoriteiten. Vrijwel alle traditionele gezagsstructuren werden vervangen door koloniale heersers; geen traditionele Afrikaanse politieke structuur leek op een Europese rechtstaat.

De belangrijkste spelers in Afrika waren Groot-Brittannië en Frankrijk, en in mindere mate Duitsland. De Britten slaagden er tussen 1880 en 1905 in hun koloniale rijk enorm uit te breiden. Aan het eind van dat proces woonden er bijna 350 miljoen mensen in de Britse koloniën, terwijl Groot-Brittannië zelf slechts 40 miljoen inwoners telde. De grootste vorderingen maakte het Britse imperium in Afrika in Egypte en het tegenwoordige Zuid-Afrika. In Zuid-

Afrika moest het twee kostbare oorlogen uitvechten met de Boeren, waarbij vooral de Boerenoorlog van 1899-1902 wereldwijd veel schade toebracht aan het Britse prestige.¹⁴ In de Verenigde Staten en in Europa, zeker ook in Nederland, ontstond door dat conflict een sterke anti-Britse houding, al leidde dat nergens tot echte actie vanwege het Britse overwicht. Frankrijk breidde zijn koloniale rijk in Afrika vooral uit in Tunesië en Marokko.

Een laatste belangrijk motief in het moderne imperialisme was het prestige van de Europese landen. Dat was ook de reden dat Duitsland aan de opdeling van Afrika deel ging nemen, al kwam het daarvoor eigenlijk te laat, omdat Frankrijk en Groot-Brittannië het grootste deel van het continent al in handen hadden. Voor Duitsland (en Italië) was het verkrijgen van koloniën bovenal een kwestie van nationaal aanzien; het economisch voordeel dat er eventueel te behalen viel en het nationale belang lijken een minder grote rol te hebben gespeeld. Bismarck was niet erg geïnteresseerd in koloniale expansie, al verkreeg Duitsland onder zijn bewind onder andere Kameroen, Togo en gebieden in Zuid-West-Afrika en Oost-Afrika in handen. Hij was bovenal bezig met de Duitse positie in Europa. De door Bismarck georganiseerd Conferentie van Berlijn (15 november 1884 – 26 februari 1885) – georganiseerd om Afrika ‘eerlijk’ te verdelen onder de Europese grootmachten – verdeelde een groot deel van West-Afrika in stukken en wees deze toe aan de Europese mogendheden. Na het aan de macht komen van de veel ambitieuzere nieuwe Duitse keizer Wilhelm II en het wegsturen van Bismarck in 1890 zette Duitsland een andere, veel agressievere buitenlandse politiek in, die op termijn wel tot grote spanningen met de andere Europese grootmachten moest leiden.

De koloniën in Azië en Japan

Ook in Azië heerste het koloniale imperialisme, vooral na 1880. De Europese mogendheden, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Rusland veroverden uitgestrekte gebiedsdelen. De grote uitzondering daarop vormde Japan, dat als enige niet-westerse land erin slaagde westerse technologie en andere elementen succesvol over te nemen en te vermijden onder direct Europees gezag te komen. Tot halverwege de negentiende eeuw was ‘het land van de Rijzende Zon’ sterk geïsoleerd en voor Europa welhaast hermetisch afgesloten geweest. In 1853-54 dwong de Amerikaanse commodore Matthew C. Perry Japan echter zich open te stellen voor handel met het Westen. Vanaf ongeveer 1865 werden in Japan allerlei (politieke) vernieuwingen doorgevoerd, en werden vooral de industrie en het leger naar Duits voorbeeld hervormd.¹⁵ Het Japanse leger toonde zich al spoedig superieur in de Chinees-Japanse Oorlog van 1894-1895

en de Bokseropstand (1899-1901) in China.¹⁶ In 1904-1905 versloeg Japan zelfs Rusland in Oost-Azië.

Net als de Europese grootmachten stortte Japan zich uit strategische en economische overwegingen al snel in koloniale avonturen, deels gebaseerd op vergelijkbaar 'missiebesef' als de Europeanen. In het geval van Japan betekende dat 'de plicht Azië van de Europeanen te bevrijden en, als meest ontwikkelde Aziatische mogendheid, de rest van Azië onder zijn leiding te moderniseren'.¹⁷

De Japanse expansie concentreerde zich aanvankelijk vooral op Korea, dat voor Japan van strategisch belang was. Dat bracht Japan onmiddellijk in conflict met China, dat de soevereiniteit had over het Koreaanse schiereiland. Later richtte Japan zijn pijlen ook op China zelf, wat leidde tot de hierboven genoemde Chinees-Japanse Oorlog, die door Japan op eenvoudige wijze werd gewonnen. In het erop volgende vredesverdrag werd bepaald dat Korea onafhankelijk zou worden; Japan kreeg het recht Formosa (het huidige Taiwan) en het strategisch belangrijke Liaotoeng-schiereiland in het zuiden van Mantsjoerije te bezetten.

De overwinning van Japan in de Chinees-Japanse Oorlog bevestigde de opkomst van Japan als (regionale) grootmacht en maakte duidelijk dat China veel minder sterk was dan gedacht. In 1902 sloten Japan en Groot-Brittannië een alliantie. Het verdrag stelde dat Londen Japan alleen zou steunen in een oorlog als een ander land Rusland zou steunen bij het beginnen van een oorlog met Japan. Een dergelijke oorlog werd steeds waarschijnlijker, al was het maar omdat zowel Japan als Rusland grote belangen had in Mantsjoerije. Op 5 februari 1904 verbrak Japan de diplomatieke betrekkingen met Rusland, vijf dagen later gevolgd door de Japanse oorlogsverklaring.

De verwachting bij tijdgenoten in Europa en zeker in Rusland zelf was dat de oorlog zou eindigen in een eenvoudige overwinning voor Rusland. De Japanners werden, geheel in overeenstemming met de toen heersende raciale vooroordelen, afgeschilderd als kleine, gele mensjes die in papieren huisjes leefden en hun tijd vooral verspilden met bloemschikken en theeceremonies.¹⁸

In de praktijk bleek echter al snel dat de Japanners goed opgewassen waren tegen de Russische legers en marine. De Japanse vloot bracht haar Russische tegenstander op 27 en 28 mei 1905 in de slag bij Tsushima een enorme nederlaag toe: twee derde van de Russische vloot werd tot zinken gebracht in de Straat Korea; 50.000 Russische matrozen kwamen om. Dat Japan ook deze

oorlog relatief eenvoudig won, kwam doordat, zoals sommigen het hebben omschreven, de Japanners meer Europees waren dan de Russen: hun schepen waren moderner, de Japanse troepen gedisciplineerder, hun artillerie effectiever.¹⁹

De schok van de Japanse overwinning op Rusland was groot: voor het eerst had een niet-westerse mogendheid een westerse tegenstander vernietigend verslagen. In Rusland leidde het tot een reeks volksoptstanden die in 1905 in bloed werden gesmoord. De Japanse overwinning maakte ook grote indruk op Aziatische nationalistinnen; in de nasleep van de oorlog slaagde Japan in 1910 erin Korea te annexeren, al bleef Mantsjoerije, waar de Japans-Russische Oorlog om begonnen was, politiek in handen van China. Voor tijdgenoten was daarnaast schokkend te ervaren hoe intens de gevechten waren geweest. De slag bij Mukden – waarbij in totaal 164.504 doden en gewonden vielen – was tot dan toe de grootste veldslag uit de geschiedenis. Het was een voorbode voor wat tien jaar later tijdens de Eerste Wereldoorlog in Europa zou gebeuren.

1.3.3 *De aanloop naar de Eerste Wereldoorlog*

Het imperialisme verergerde ten dele de economische spanningen en de rivaliteiten die in Europa al langer bestonden.²⁰ Het idee vatte post dat het imperialisme niet alleen een bruikbaar middel was om een antwoord te vinden op de commerciële druk en de sterke nationale en internationale concurrentie voor afzetmarkten, maar ook om binnenlandse spanningen te verminderen, vooral veroorzaakt door de sterke opkomst van de arbeidersbeweging.

Verandering in het Duitse buitenlandbeleid

De groeiende macht van Duitsland schoof als het ware tussen de al oudere vijandschap tussen Frankrijk en Engeland. De Frans-Duitse oorlog van 1870-1871 had het machtsevenwicht in Europa grondig verstoord. In de eerste twintig jaar na de Duitse eenwording bleef de status quo nog grotendeels gehandhaafd dankzij de politiek van Bismarck en zijn diplomatieke vaardigheden. Bismarck slaagde erin aartsvijand Frankrijk geïsoleerd te houden. Dat begon te veranderen toen Wilhelm II in 1888 de nieuwe keizer van Duitsland werd. Wilhelm was jong, energiek, ambitieus en als zodanig als het ware een belichaming van de kracht van het nieuwe Duitsland. Tegelijkertijd had hij weinig ervaring, een groot minderwaardigheidsgevoel door een misvormde arm, was hij tactloos, paniekerig aangelegd en ziekelijk, en werd hij door velen omschreven als niet helemaal bij zijn volle verstand. Bismarck vergeleek de

jonge keizer met een ballon: 'Je hebt geen idee waar hij heengaat als je het touwtje niet stevig vasthoudt'. Wilhelm II was overigens niet de enige vorst die niet voor zijn taak geschikt was. Historicus Christopher Clark heeft het prachtig als volgt verwoord: 'The Europe of fast cruisers, radio-telegraph, and electric cigar-lighters still carried at its heart this ancient, glittering institution [de verschillende monarchieën] yoking large and complex states to the vagaries of human biology.'²¹

Wilhelm II ontsloeg Bismarck in 1890. Daarmee kwam een einde aan de gematigde buitenlandse politiek die laatstgenoemde had gevoerd en verdween een kalmerende factor in de Europese politiek. Deze werd nu veel nationalistischer, ambitieuzer en imperialer. Het Keizerrijk was niet langer tevreden met de status quo in Europa, maar begon steeds nadrukkelijker zijn plaats onder de Europese grootmachten op te eisen, of zoals de Duitsers het verwoordden, een 'Platz an der Sonne'. Weg was het Duitse streven naar een Europees machtsevenwicht door het voeren van een alliantiepolitiek om Frankrijk geïsoleerd te houden. Daarvoor in de plaats kwam vanaf 1897 de zogenoemde *Weltpolitik*, een veel agressievere en onberekenbare buitenlandse politiek. Centraal stonden daarin koloniale expansie – al was die dan weinig succesvol – en de opbouw van een enorme oorlogsvloot.

46

De nieuwe Duitse politiek veroorzaakte veel onrust en onbehagen bij de andere Europese grootmachten, vooral bij Frankrijk en Engeland. De Duitse vlootpolitiek en de steun die deze genoot in grote delen van de Duitse samenleving maakte Groot-Brittannië achterdochtig. Dat land zag de sterke uitbreiding van de Duitse vloot als een bedreiging voor de Britse heerschappij over de wereldzeeën, vooral in de Noordzee. Dat leidde tot een enorme wapenwedloop die de spanningen in Europa steeds verder aanjoeg. Hoewel er geen direct verband bestaat tussen de *Weltpolitik* en het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, zorgde deze wel voor veel wantrouwen bij de andere grootmachten, al was het maar omdat Duitsland zich door het grotendeels mislukken van de *Weltpolitik* – het Duitse koloniale rijk stelde weinig voor – in de jaren vóór 1914 meer begon te richten op Europa zelf, vooral op Oost-Europa.

Allianties

De ambitieuze Duitse politiek leidde tot het vormen van een aantal allianties. Bismarcks politiek had vooral bestaan uit het smeden van bondgenootschappen die moesten voorkomen dat Frankrijk met een ander land een pact tegen Duitsland zou sluiten. Zijn adagium was: Sta dichterbij je potentiële vijanden dan deze vijanden tegenover elkaar. In 1887 had Bismarck met Rusland bij-

voorbeeld het ‘Rückversicherungsvertrag’ gesloten. Hoewel de betrekkingen tussen beide landen bepaald niet hartelijk waren, kwamen zij overeen dat Rusland neutraal zou blijven als Frankrijk Duitsland aan zou vallen. Duitsland beloofde niet in te grijpen als Rusland zijn invloed uit zou breiden richting de Dardanellen en de Bosporus. Wilhelm II besloot in 1890 het *Rückversicherungsvertrag* echter niet te verlengen. Spoedig daarop, in 1894, sloot Frankrijk een verdrag met Rusland: beide staten bevonden zich in een zwakke en kwetsbare positie, en door het bondgenootschap kon het, mocht dat mogelijk zijn, een tweefrontenoorlog openen tegen Duitsland. Concreet betekende dit dat Duitsland nu ingesloten lag tussen twee grote mogendheden, en feitelijk alleen zijn toevlucht kon zoeken tot een bondgenootschap met Oostenrijk-Hongarije.

Nog veel desastreuzer voor Duitsland was dat Frankrijk en Groot-Brittannië in 1904 de zogenoemde *Entente Cordiale* sloten, bedoeld om hun koloniale meningsverschillen bij te leggen. In 1907 slaagde Frankrijk erin eveneens een band te smeden tussen Groot-Brittannië en Rusland, de zogenoemde *Triple Entente*. De Britten waren er na de verbijsterende nederlaag van Rusland tegen Japan van overtuigd geraakt dat niet Rusland, maar Duitsland nu de grootste bedreiging was. Tegenover de *Triple Entente* stond de *Triple Alliantie* van Duitsland, Oostenrijk-Hongarije en Italië, al was de loyaliteit van laatstgenoemde bepaald niet zeker: het zou in de Eerste Wereldoorlog overstappen naar de geallieerden.

Zo ontstond in Europa een bijzonder en explosief systeem van allianties, waarbij niet langer twee staten tegenover elkaar stonden, ‘maar *coalities* van landen die elkaar steunden. Als een van die landen tijdens de strijd zwakker zou worden, betekende dat niet meteen het einde van de oorlog maar vooral dat de coalitiepartner zijn oorlogsinspanningen nog verder zou moeten vergroten’.²² Na 1907 stonden er aldus twee steeds meer tot de tanden bewapende machtsblokken tegenover elkaar. Duitsland en Oostenrijk-Hongarije voelden zich omsingeld en geïsoleerd, en beloofden elkaar wederzijdse bescherming. De rivaliteit tussen de grootmachten spitste zich toe op de Balkan: door de terugkeer van Rusland op het Europese toneel nam de spanning daar snel toe.

Hoe ontstond de Eerste Wereldoorlog?

Waarom mondde al deze spanningen uiteindelijk uit in de Eerste Wereldoorlog? Alleen het alliantiesysteem tussen de verschillende grote mogendheden en de veranderde Duitse buitenlandse politiek zijn niet voldoende als verkla-

ring. Ten eerste waren alle Europese grootmachten bang hun status als grootmacht te verliezen. In Londen zag men de snelle Duitse ontwikkeling met lede ogen aan. Het gevoel heerste sterk in Groot-Brittannië dat het op zijn retour was, nog eens versterkt door de uiterst moeizaam verlopen Boerenoorlog (1899-1902): kon het zijn imperium nog wel zelfstandig verdedigen? Net als Frankrijk vreesde het een Duitse politieke en economische overheersing van Europa. Rusland en vooral het multinationale Oostenrijk-Hongarije hadden te kampen met grote interne problemen: 'Beide naties meenden buitenlandse politieke successen nodig te hebben om hun regimes overeind te houden'.²³ Hoewel Duitsland een laatkomer was onder de Europese grootmachten en vanaf 1870 de spectaculairste ontwikkeling had doorgemaakt, maakte ook dat land zich zorgen over zijn pas recent verworven status van grootmacht. Op termijn zou het overvleugeld kunnen worden door Rusland en de Verenigde Staten. Als Duitsland een hegemonie wilde zijn, dan moest het liever eerder dan later oorlog voeren, zo was vrij algemeen de opvatting in het land. Het Duitse Keizerrijk werd daarbij echter geconfronteerd met een groot strategisch probleem, dat van een tweefrontenoorlog.

Daarom had de Duitse stafchef Alfred von Schlieffen in 1907 een ambitieus plan opgesteld dat pogde aan dit probleem een eind te maken door het voeren van twee eenfrontoorlogen. Mocht Rusland om wat voor reden dan ook mobiliseren, dan moest Duitsland onmiddellijk Frankrijk aanvallen. In de Duitse planning zou het de Russen ten minste zes weken kosten om te mobiliseren, precies genoeg tijd om het Franse leger te verslaan, alle troepen naar het Oosten te verplaatsen en daar af te rekenen met Rusland. Probleem was echter dat de Duitsers voor hun aanval op Frankrijk de neutraliteit van België moesten schenden, die sinds 1839 door Groot-Brittannië werd gegarandeerd.

Het breed gedeelde gevoel van onveiligheid leidde tot het vormen van allianties, wat uiteindelijk een lokaal conflict op de Balkan tot een Europese oorlog zou doen escaleren. Toch is ook het bestaan van een alliantiesysteem onvoldoende om het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog te verklaren. Veel landen probeerden de aandacht af te leiden van binnenlandse problemen. Een derde belangrijke factor was het sterk gevoelde nationalisme in alle Europese landen, nog versterkt door het opgekomen sociaal-darwinisme: een 'survival of the fittest' tussen de verschillende staten. De moderne natiestaten, een product van de negentiende eeuw, waar het gevoel voor de natie sterk was aangekweekt door onderwijs in de vaderlandse geschiedenis, leidde ertoe dat bijna alle Europese naties een sterk natiegevoel hadden. Zij meenden superieur te zijn aan andere landen. Duitsland was wellicht de meest gemilitariseerde

samenleving, maar was bepaald niet de enige. Het idee heerste dat de tegenstander in een oorlog in korte tijd verslagen moest worden.

Dat brengt ons bij een vierde reden voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog: het grote oorlogsenthouiasme in de verschillende landen. Oorlog werd in de aanloop naar het conflict door velen gezien als de ware bestemming van de natie; daarin zou het zich van zijn beste kant kunnen laten zien. Oorlog had een zuiverende functie en zou voor eens en voor altijd duidelijk maken wie de sterkste was: oorlog was iets vanzelfsprekends ‘en voor sommigen zelfs iets goeds’.²⁴ De Duitse keizer sprak van ‘ein frischer fröhlicher Krieg’. Met Kerst 1914 zouden de legers weer thuis zijn. De verschrikkelijke, mensonterende en verwoestende oorlog die in de zomer van 1914 uiteindelijk uitbrak, was van een gruwelijkheid die weinigen voor mogelijk hadden gehouden. Het enthousiasme waarmee het uitbreken van de oorlog in Europa werd verwelkomd²⁵ en waarmee de verschillende legers ten strijde trokken, zou al spoedig gesmoord worden in het prikkeldraad, de machinegeweren en de loopgraven van de Eerste Wereldoorlog. Twee weken na het uitbreken van de oorlog waren veel jongemannen die zingend naar het front waren getrokken al gesneuveld.²⁶

1.4 Twee wereldoorlogen

49

1.4.1 De Eerste Wereldoorlog

Op 28 juni 1914 schoot de Bosnische Serviër en anarchist Gavrilo Princip in Sarajevo – toentertijd ‘an obscure provincial capital in the Austro-Hungarian Empire’²⁷ – de Oostenrijkse troonopvolger Franz Ferdinand en zijn vrouw dood. Daarmee werd een reeks gebeurtenissen in gang gezet die zouden leiden tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. Die crisis van 1914 kwam ondanks alle spanningen als een volledige schok. De internationale sfeer leek rustig, geen van de ministeries van Buitenlandse Zaken verwachtte een oorlog. Princip heeft tot zijn dood in 1916 niet kunnen geloven dat zijn daad de vonk in het kruitvat was.²⁸ Tegelijkertijd kan betoogd worden dat in 1914 elk willekeurig conflict tussen de verschillende allianties tot oorlog zou kunnen leiden: afschrikking werkte niet langer, zeker niet als de legers eenmaal waren gemobiliseerd.

Oostenrijk-Hongarije, gesteund door Duitsland, stelde Servië een scherp ultimatum en eiste dat de moordenaar(s) berecht zou(den) worden. Servië kon

aan dit ultimatum niet volledig gehoor geven, omdat het inmenging betrof in binnenlandse aangelegenheden, en mobiliseerde het leger. Daarop verbrak Wenen de diplomatieke betrekkingen, gevolgd door mobilisatie in Rusland om Servië te steunen en te voorkomen dat het Habsburgse Rijk zijn macht op de Balkan verder zou uitbreiden. Een maand na de dood van Franz Ferdinand verklaarde Oostenrijk-Hongarije Servië de oorlog, op 1 augustus 1914 gevolgd door de Duitse oorlogsverklaring aan Rusland. Twee dagen later verklaarde Duitsland Frankrijk de oorlog en werd het Schlieffenplan in gang gezet, waarmee de neutraliteit van België werd geschonden. Dat was voor Groot-Brittannië een argument om Duitsland te oorlog te verklaren.²⁹



Figuur 2 Kaart van Europa aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog³⁰

Alles overziend moet vastgesteld worden dat de dynamiek van de hele julicrisis van 1914 uit Berlijn kwam: het gaf Oostenrijk-Hongarije de volledige steun. Wenen wist dat het een oorlog riskeerde door Servië te schofferen, maar de Duitse beslissing haar volmondig te steunen – ook vanuit het idee dat als er oorlog gevoerd moest worden dat beter vroeg dan laat kon gebeuren nu de omstandigheden nog gunstig leken voor Duitsland – maakte een oorlog bijna onvermijdelijk.³¹

De Duitse opmars en de patstelling

De Duitse opmars vorderde aanvankelijk voorspoedig, en al snel werd Parijs bedreigd. Toch begon de Duitse oorlogsmachine te haperen. Het Schlieffenplan – wel omschreven als ‘war by timetable’ – bleek prachtig te werken in de werkkamers van de generale staf, maar in de praktijk bleek het moeilijk de legers op de juiste momenten te concentreren en van bevoorrading te voorzien. Daarbij kwam dat de Russen sneller bleken te kunnen mobiliseren dan de Duitsers hadden gedacht, waardoor een deel van de Duitse rechtervleugel moest worden overgebracht naar het front in het Oosten. Daardoor verminderte de slagkracht van het Duitse leger. Bovendien gingen de Fransen tussen 5 en 12 september aan de Marne in de tegenaanval, wat de Duitsers ertoe bracht zich over het gehele westelijke front terug te trekken tot aan de rivier de Aisne. Een snelle Duitse overwinning was daardoor onmogelijk geworden. De verschillende legers groeven zich in om niet in de flank te kunnen worden aangevallen. Aan het Westfront ontstond zo een patstelling met een stelsel van honderden kilometers loopgraven, waar in de komende jaren nauwelijks verandering zou komen. De Fransen, Duitsers en Britten verloren bij de slag aan de Marne ongeveer 500.000 man. Het was een voorbode van de jaren die komen zouden.

Hoe valt het te verklaren dat de patstelling aan het Westfront zo lang kon duren, in tegenstelling tot het oosten waar grote, beslissende veldslagen werden uitgevochten en de strijd in veel opzichten een bewegingsoorlog was? Dat had veel te maken met de stand van de militaire technologie. De industrialisatie maakte een werkelijk ‘machinale’ oorlog mogelijk, een totale oorlog waarbij niet alleen de vijandelijke troepen doelwit waren, maar ook de burgerbevolking, die tegelijkertijd ook volledig in de oorlogvoering moest worden ingezet, zoals vrouwen in de oorlogsindustrie. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was het defensief sterk in het voordeel: met een goed geweer kon een infanterist op grote afstand een tegenstander doden, en het machinegeweer was dodelijk tegen in nette rijen oprukkende vijandelijke troepen. Zij moesten zwaarbepakt het zogenoemde ‘niemandsland’ oversteken, waarbij zij voortdurend onder vuur lagen van artillerie en machinegeweren. Tragisch genoeg hadden de meeste bevelhebbers een sterk offensieve instelling, zij geloofden steeds, en dat gold wellicht het sterkst voor de Fransen, dat met voldoende ‘*elan*’ een doorbraak kon worden geforceerd. Dat leidde tot steeds nieuwe aanvallen op zwaar verdedigde loopgravenstellingen, die weinig terreinwinst opleverden maar wel honderdduizenden slachtoffers kostten. De bekendste voorbeelden daarvan zijn de slag bij Verdun en de slag bij de Somme in 1916, met in beide gevallen meer dan een miljoen doden, en de slag bij Passendale in 1917.

Om de patstelling te doorbreken, werden gedurende de Eerste Wereldoorlog een aantal nieuwe middelen en wapens ontwikkeld en ingezet, zoals prikkeldraad, gifgas, het vliegtuig en de tank. Vliegtuigen en tanks zouden in de Tweede Wereldoorlog een beslissende rol gaan spelen in de oorlogvoering. De *Entente* en de Centralen (Duitsland en Oostenrijk-Hongarije) bevochten elkaar niet alleen ter land, maar ook op zee, al werden de grote slagschepen – in veel opzichten hét symbool van de wapenwedloop van voor de Eerste Wereldoorlog – nauwelijks in de strijd gebruikt. Dat gold wél voor een ander wapen dat door de Duitsers met veel succes werd ingezet: de onderzeeboot. Niet alleen waren onderzeeërs veel goedkoper dan slagschepen, ze brachten ook veel meer geallieerde tonnage tot zinken dan de oppervlakteschepen van de Duitse marine.

Wereldoorlog

De Eerste Wereldoorlog was daadwerkelijk een wereldoorlog, omdat de *Entente* ook soldaten uit de koloniën inzette: Engeland wierp honderdduizenden soldaten uit Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, Zuid-Afrika en India in de strijd. Frankrijk zette eveneens koloniale soldaten in uit Algerije, Tunesië, Marokko, Indochina en West- en Centraal-Afrika. Dertigduizend van hen sneuvelden aan het Westfront.³² De troepen uit de koloniën leverden een grote bijdrage aan het aanvullen van de enorme verliezen die de Britten en Fransen leden. Jarenlang duurde deze patstelling voort, zonder dat een van de strijdende partijen duidelijk aan de winnende hand was.

Daar kwam pas verandering in met de intrede van de Verenigde Staten in de oorlog aan de kant van de *Entente* in 1917. Hoewel de Verenigde Staten neutraal waren, stonden zij vanaf het begin van de oorlog aan de kant van de geallieerden. Meerdere incidenten op zee en de aankondiging van de onbeperkte duikbootoorlog door de Duitsers leidde in februari 1917 tot het verbreken van de diplomatieke betrekkingen tussen Duitsland en Amerika, op 6 april 1917 gevolgd door de Amerikaanse oorlogsverklaring aan Duitsland. De Duitse aankondiging van de onbeperkte duikbootoorlog in januari 1917 – een hervatting van een tactiek die de Duitsers ook al in 1915 hadden toegepast – betekende het onaangekondigd torpederen van koopvaardijsschepen, zowel van landen waarmee Duitsland in oorlog was als van neutrale landen. Al in maart 1917 brachten Duitse onderzeeërs drie Amerikaanse koopvaardijsschepen tot zinken, een openlijke uitdaging van de Amerikaanse soevereiniteit, die een paar weken later werd gevolgd door de oorlogsverklaring van president Woodrow Wilson. Dat betekende in potentie een beslissend voordeel voor de geallieerden. Het zou echter nog lang duren voordat de Amerikanen – die in

april 1917 feitelijk geen leger van betekenis hadden – met grote aantallen troepen in Europa aan de strijd deel zouden kunnen gaan nemen – de Duitsers gingen uit van een jaar. Volgens hen was dat ‘window of opportunity’ genoeg om de oorlog alsnog te winnen.

Ontwikkelingen aan het Oostfront en vooral Rusland leken die verwachting te bevestigen. Hoewel de Russen in 1916 een aantal spectaculaire overwinningen hadden geboekt tegen met name Oostenrijk-Hongarije, werd het grote Russische offensief van begin 1917 een faliekante mislukking. Die nederlaag leidde, samen met het voortduren van de oorlog, tot grote ontevredenheid onder de (stedelijke) bevolking die te kampen had met ernstige voedseltekorten, of tot revolutionaire onlusten, vooral in St. Petersburg (Petrograd). De Russische regering was grotendeels incompetent en slaagde er niet in de bevolking en het leger van het noodzakelijke te voorzien.³³ In Petrograd brak op 27 februari 1917 de Februarirevolutie uit: soldaten liepen *en masse* over naar de opstandelingen. In St. Petersburg werden plaatselijke arbeidersraden gesticht (Sovjets). Kort daarop werd een voorlopige regering opgericht, bestaande uit liberalen en gematigde socialisten. Op 15 maart trad tsaar Nicolaas II af. De voorlopige regering besloot de oorlog voort te zetten.

De Russische Revolutie

Het uitbreken van de revolutie in St. Petersburg was voor veel revolutionairen aanleiding uit ballingschap naar Petrograd en Moskou terug te keren. Onder hen bevond zich Wladimir Iljitsj Lenin, die met behulp van de Duitsers op 3 april 1917 in Rusland terugkeerde. Hij presenteerde daar een radicaal programma, waarin hij ‘alle onlustgevoelens in revolutionaire eisen omzette’.³⁴ Dat betekende een directe beëindiging van de oorlog, alle macht aan de raden van arbeiders en soldaten en een verdeling van land onder de boeren.³⁵

Dat ging de voorlopige regering echter (veel) te ver. Deze zette de oorlog voort, hoewel het inmiddels een verloren zaak was. De eerste staatsgreep van Lenin en zijn partij, de bolsjewieken, in Petrograd mislukte in juli 1917, maar in oktober van datzelfde jaar wisten zij in de ‘Oktoberrevolutie’ wel de macht te grijpen, nadat ze de in de belangrijkste Sovjets de meerderheid hadden overd.

De nieuwe revolutionaire regering sloot onmiddellijk een wapenstilstand met Duitsland. De vredesonderhandelingen die in december 1917 begonnen, verliepen moeizaam, maar resulteerden op 3 maart 1918 in het voor de nieuwe Sovjet-Unie draconische Verdrag van Brest-Litovsk.³⁶ Het verloor de macht

over Polen, de Baltische Staten, Finland en Oekraïne. Laatstgenoemde werd een Duits protectoraat. Duitsland had aldus de oorlog in het Oosten gewonnen en zijn positie enorm versterkt. Het de facto bezit van Oekraïne – ‘de graanschuur van Europa’ – maakte van Duitsland in één klap de bezitter van een enorm koloniaal rijk, in Europa wel te verstaan, een *Grossraum*, zoals de Duitsers het noemden. De legerleiding zag onmiddellijk de strategische impact daarvan: het bezit van Oekraïne maakte de Britse blokkade van Europa feitelijk nutteloos. Duitsland was nu de wereldmacht die het altijd had willen zijn. Bovendien konden nu honderdduizenden Duitse soldaten worden overgeplaatst naar het Westfront om ook daar te proberen de strijd in Duitslands voordeel te beslechten. De tijd daarvoor was krap: vanaf het voorjaar van 1918 zouden er naar schatting 250.000 Amerikaanse soldaten in Europa arriveren. Bovendien liep de Duitse economie op zijn laatste benen.³⁷

Een paar weken na het tekenen van het Verdrag van Brest-Litovsk lanceerden de Duitsers in het Westen een massale aanval op de geallieerde linies. Het eerste offensief richtte zich op de Engelse sector, maar hoewel enige terreinwinst werd geboekt, was het resultaat vanuit Duits oogpunt teleurstellend. De volgende Duitse aanval van april/mei, nu gericht op de Franse sector, werd echter onverwacht een doorslaand succes: de Duitsers stonden opnieuw aan de Marne, maar wisten eigenlijk niet goed wat ze met het veroverde gebied aan moesten. De laatste, nu wanhopige, Duitse poging de beslissing te forceren, vond plaats halverwege juli 1918, maar liep op een faliekante mislukking uit. De Fransen namen het initiatief vervolgens over, daarbij gebruikmakend van grote aantallen tanks en vliegtuigen. De geallieerden voerden nu een reeks opeenvolgende, kleine offensieven uit, die eind september het hele Westfront in beweging brachten.

Al snel bleek de situatie voor Duitsland hopeloos. De Duitse militaire leiding, gevormd door Erich Ludendorff en Paul von Hindenburg, wilde voorkomen dat het Duitse leger volledig zou desintegreren en verslagen zou worden. Ludendorff drong daarom aan op het openen van onderhandelingen over een wapenstilstand. Ludendorff en Von Hindenburg speelden daarbij echter een enorm cynisch spel: zij vroegen niet zelf een wapenstilstand aan: dat zou moeten worden gedaan door een nieuwe regering. De legerleiding onttrok zich aldus aan de verantwoordelijkheid voor de nederlaag en liet zijn soldaten en de burgerbevolking in de steek.³⁸

Wilhelm II ging inderdaad over tot het vormen van een nieuwe regering, en benoemde de liberale prins Max von Baden tot de nieuwe rijkskanselier. Van de nieuwe politieke Duitse leiding maakten ook twee sociaaldemocraten deel uit; begin oktober vroeg de nieuwe regering de geallieerden via de Ameri-

kaanse president Wilson om een wapenstilstand, al duurden de onderhandelingen daarover nog bijna een maand.³⁹ Duitsland zelf verkeerde inmiddels in een enorme chaos, een golf van revoluties overspoelde het land, onder andere in Berlijn en München. Bovendien miltte de Duitse vloot in Wilhelmshaven. Tegen de achtergrond van een volledig chaotische situatie in Duitsland, werd de SPD'er Friedrich Ebert op 9 november de nieuwe regeringsleider van de Weimarrepubliek. Wilhelm II vluchtte een dag later naar Nederland. Op 11 november 1918 rustten in West-Europa eindelijk de wapenen.

1.4.2 *Het interbellum*

De gevolgen van de Eerste Wereldoorlog waren enorm. Om te beginnen waren er naar schatting acht miljoen soldaten gesneuveld en waren er nog eens vijftien miljoen zwaar gewond geraakt, zowel lichamelijk als geestelijk. Een hele generatie jonge Europese mannen was omgekomen of voor het leven verminkt. Miljoenen mensen raakten na het einde van de oorlog op drift, en de Spaanse griep eiste in 1918 naar schatting nog eens twintig miljoen mensenlevens, meer dan er tijdens de oorlog waren omgekomen.

De materiële schade van de Eerste Wereldoorlog was, zeker in vergelijking met de Tweede Wereldoorlog, beperkt. De Eerste Wereldoorlog is wel omschreven als een landelijk conflict. Er hadden geen grootschalige bombardementen plaatsgevonden op vijandelijke steden. Misdaden tegen de burgerbevolking waren op een aantal uitzonderingen na – te denken valt aan het optreden van Duitse troepen tegen de Belgische bevolking en de Turkse genocide op de Armeniërs – afwezig. De gehele oorlog overziend, was er niet op grote schaal sprake van bewuste uithongering, onteigening en slachtpartijen. De Britse historicus John Keegan heeft dat treffend als volgt omschreven: 'It was, despite the efforts of state propaganda machines to prove otherwise, and the cruelties of the battlefield apart, a curiously civilised war.'⁴⁰ In vergelijking met de latere, veel wreidere Tweede Wereldoorlog, leek dat inderdaad te kunnen worden gezegd.

Tegelijkertijd waren de culturele gevolgen enorm. Het vertrouwen in de rationele, liberale beschaving van de Verlichting was weg, evenals het vooruitgangsgeloof dat zo sterk had geheerst aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog.⁴¹ De ver voortgeschreden mondialisering – in 1913 op zijn hoogtepunt – en economische banden tussen de verschillende landen en werelddelen werden abrupt beëindigd. De Eerste Wereldoorlog betekende het einde van Europa's zelf veronderstelde morele superioriteit, wat op termijn zou leiden tot opstanden in de koloniën en een langdurig dekolonisatieproces. Een aantal grote rijken hield op te bestaan: het Keizerrijk Duitsland veran-

derde in een republiek, Oostenrijk-Hongarije en het Ottomaanse Rijk vielen uiteen en het tsaristische Rusland maakte plaats voor de Sovjet-Unie. De landkaart van Europa was dramatisch veranderd.

Duitsland had om een wapenstilstand gevraagd op basis van Wilson's Veertien Punten Plan dat door velen in Europa enthousiast was verwelkomd. Wilson genoot in Europa een immens prestige, in eigen land een stuk minder. Hij maakte zich onder meer hard voor het recht op zelfbeschikking van volkeren, het einde van geheime diplomatie – volgens tijdgenoten een van de belangrijkste oorzaken van het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog – en de oprichting van de Volkenbond (*League of Nations*). De vredesconferentie begon op 18 januari 1919 in Parijs. Hoewel 27 staten aan het overleg deelnamen, werd dit gedomineerd door de leiders van de Grote Vier: Wilson voor de Verenigde Staten, Georges Clemenceau voor Frankrijk, David Lloyd George voor Engeland en Vittorio Emanuele Orlando voor Italië. Zij vergaderden vaak apart en namen uiteindelijk alle belangrijke beslissingen. Opvallend genoeg waren de verliezers van de Eerste Wereldoorlog – Duitsland en Oostenrijk-Hongarije – niet voor de onderhandelingen uitgenodigd, en ook de Sovjet-Unie ontbrak.

Het Verdrag van Versailles

56

Het Verdrag van Versailles zoals dat op 28 juni 1919 uiteindelijk tot stand kwam, was voor Duitsland zeer vernederend. Het land kreeg als enige de schuld voor het uitbreken van de oorlog. Dat gaf het Verdrag van Versailles een eenzijdige politieke basis en 'legitimeerde' de enorme herstelbetalingen die Duitsland kreeg opgelegd: 269 miljard *Reichsmark*, te betalen in 42 jaartermijnen. Hoewel Duitsland niet werd opgedeeld, verloor het een groot deel van zijn grondgebied, ongeveer 27.000 vierkante kilometer, inclusief zesenhalf à zeven miljoen inwoners. Elzas-Lotharingen, dat na de Frans-Duitse Oorlog van 1870-71 in Duitse handen was gekomen, ging terug naar Frankrijk. Een groot deel in het oosten van Duitsland ging naar het nieuwe Polen, België kreeg Eupen-Malmédy, Denemarken annexeerde het noordelijke deel van Sleeswijk-Holstein. De Duitse stad Danzig werd een 'vrije stad', onder mandaat van de Volkenbond, en werd van Duitsland afgescheiden door de zogenoemde 'Poolse Corridor'.

Duitsland moest bovendien afstand doen van zijn koloniën, overzeese investeringen en het grootste deel van zijn koopvaardijvloot. De Duitse marine, die zijn schepen in de nadagen van de oorlog grotendeels eigenhandig tot zinken had gebracht, mocht slechts verouderde oorlogsschepen behouden. De *Reichs-*

wehr mocht slechts 100.000 man sterk zijn en geen tanks, zwaar geschut of vliegtuigen bezitten. Bovenal probeerden de Grote Vier (die vonden dat Duitsland de schuld van het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog had) te voorkomen dat Duitsland een nieuwe oorlog kon beginnen. In de praktijk werd echter aan het machtspotentieel van Duitsland, zijn grote productiviteit en de zware industrie, weinig fundamenteel veranderd.⁴²



Figuur 3 Kaart van Europa in 1938⁴³

In Duitsland werd het Verdrag van Versailles niet als een vredesverdrag gezien, maar als een dictaat. Duitsland voelde zich vernederd. Het belangrijkste doel van rechts tot links was in de naoorlogse jaren de bepalingen van het Verdrag van Versailles ongedaan te maken. Dit sterke ressentiment vormde een van de aanleidingen tot de Tweede Wereldoorlog. De Vrede van Versailles bracht geen stabiele naoorlogse ordening tot stand. De Volkenbond bleek al snel tandeloos: de bond had nauwelijks sanctiemiddelen en de belangrijkste staten werden geen lid. In de Verenigde Staten wees de Senaat het Volkenbondsverdrag af, en Duitsland en de Sovjet-Unie werden niet toegelaten. De Verenigde Staten wilden zo min mogelijk te maken hebben met Europa en zich vooral richten op het eigen halfmond. Hoewel het Amerikaanse isolacionisme minder absoluut was dan vaak voorgesteld – de Verenigde Staten waren bijvoorbeeld economisch sterk bij Europa betrokken – verdween wel de belangrijkste speler van het Europese toneel.

De overwinnaars

In Groot-Brittannië had men, evenals in Amerika, spijt als haren op het hoofd van het betrokken raken in de Eerste Wereldoorlog. Ook Engeland trok zich feitelijk van het Europese continent terug en richtte zich vooral op zijn overzeese imperium. Omdat de Amerikaanse Senaat zoals vermeld het Volkenbondsverdrag niet ratificeerde, verdween een belangrijke veiligheidsgarantie aan Frankrijk. Omdat de VS die garantie niet gaven, besloten de Engelsen dat ook niet te doen. Daarmee kwam Frankrijk feitelijk geïsoleerd te staan in Europa. Het zocht in het Interbellum daarom zijn toevlucht in allianties met de vele nieuwe staten in Oost- en Centraal-Europa. Dat waren echter allemaal uiterst zwakke entiteiten met Duitse minderheden. In de jaren dertig kwamen deze landen al snel binnen de Duitse politieke en economische invloedssfeer terecht. Zo ontstond na het Verdrag van Versailles de paradoxale situatie dat Duitsland in potentie de sterkste staat op het continent was. De Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de Sovjet-Unie waren (voorlopig) van het internationale toneel verdwenen, en Frankrijk was op termijn geen partij voor Duitsland.

Voor tijdgenoten was dat echter niet goed zichtbaar, al was het maar omdat de situatie in Duitsland in de jaren tussen 1919-1923 uiterst instabiel was. De Weimarrepubliek werd geteisterd door interne problemen, vooral op politiek vlak. De regering bestond uit een coalitie van gematigde partijen, die na 1920 feitelijk steeds in de minderheid was en constant onder vuur lag van zowel links als rechts. Enkele leidende politici werden vermoord, zoals Matthias Erzberger die in 1918 de wapenstilstand had getekend, en minister van Buitenlandse Zaken Walter Rathenau. In feite lag de werkelijke macht in de Weimarrepubliek niet bij de politici, maar bij de bureaucratie, het leger en de ondernemers en industriëlen. De Weimarrepubliek was weliswaar een democratie, maar het parlement had onvoldoende macht. De conservatieve krachten in Duitsland voelden weinig voor een verzoenende politiek ten opzichte van de geallieerden, zodat de Duitse regering 'om binnenlandse redenen gedwongen was tot een desastreuze confrontatiekoers'. Daarom wordt wel betoogd, ook omdat Frankrijk eenzelfde koers voer, dat de oorlog tussen 1919 en 1923 in feite werd voortgezet, zij het zonder directe militaire confrontatie.⁴⁴

Wat de internationale spanningen verergerde, was het sluiten van het Verdrag van Rapallo in 1922 tussen de twee paria's van het internationale statensysteem: Duitsland en de Sovjet-Unie. Feitelijk keerden zij hiermee als zelfstandige spelers terug op het internationale toneel. De landen kwamen overeen dat zij neutraal zouden blijven als een van hen door een derde partij werd

aangevallen. Bovendien waren geheime militaire overeenkomsten in het verdrag opgenomen die het Duitse leger in staat stelde te oefenen met wapens die het volgens het Verdrag van Versailles niet mocht bezitten.⁴⁵

De situatie in Duitsland

Ondertussen bleef de situatie in Duitsland uiterst chaotisch; links en rechts stonden elkaar letterlijk naar het leven. Hoewel de sociaaldemocratische regering na afloop van de Eerste Wereldoorlog erin was geslaagd de dreigende communistische revolutie af te wenden, was de Weimarrepubliek in politiek opzicht bepaald niet stabiel. Daarbij kwam nog de kwestie van de herstelbetalingen aan de geallieerden, in het bijzonder aan Frankrijk, Groot-Brittannië en België, die als een molensteen om de Duitse nek hing. Begin 1923 liet de Duitse regering de geallieerden weten niet langer aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen; daarvoor ging het economisch eenvoudigweg te slecht. Frankrijk en België besloten daarop het Ruhrgebied te bezetten – het hart van de Duitse en daarmee de Europese economie – om toezicht te houden op de Duitse productie en deze zo nodig af te voeren naar Frankrijk en België.

De Duitse regering reageerde daarop met zogenoemd ‘passief verzet’, weigerde mee te werken aan de bezetting en riep de arbeiders op te staken. Dat resulteerde in het volledig tot stilstand komen van de industriële productie. De arbeiders werden doorbetaald, wat resulteerde in een werkelijk dramatische hyperinflatie. Deze explosieve geldontwaarding werd nog versterkt door het drukken van papiergeld om de herstelbetalingen te kunnen voldoen en de sociale uitgaven (zoals pensioenen) te kunnen financieren. In feite werd het geld in de loop van 1923 waardeloos. Op 15 november 1923 was de Amerikaanse dollar 4.200.000 miljoen mark waard; de prijzen verdubbelden of verdrievoudigden meerdere keren per dag, waardoor inkopen doen met geld bijna onmogelijk werd.

De hyperinflatie was een traumatische ervaring voor miljoenen Duitsers: spaartegoeden verdwenen als sneeuw voor de zon, mensen met een vast inkomen werden er hard door geraakt. Zoals historica Mary Fulbrook heeft geconstateerd, had dit langdurige psychologische effecten, niet alleen wat betreft angst voor de gevolgen van economische instabiliteit, maar bovenal wat betreft een diepe afkeer van (de) democratie, die na de Eerste Wereldoorlog toch al zo weinig wortel had geschoten in Duitsland.

De situatie werd uiteindelijk tussen augustus en november 1923 onder controle gebracht door de regering van Gustav Stresemann. Er kwam een einde aan het passieve verzet tegen de bezetting van het Ruhrgebied, waardoor de Duitse economie minder onder druk kwam te staan en ook de internationale spanningen afnamen. Er werd een nieuwe munt geïntroduceerd, die de basis vormde voor een herziening van de kwestie van de herstelbetalingen. Dat betekende overigens geenszins dat de politieke rust terugkeerde. In november 1923 werden enkele coup pogingen vrijdeld. Eén daarvan vond plaats in München op 8-9 november, onder leiding van Adolf Hitler. Deze staatsgreep mislukte op het laatste moment en Hitler werd opgesloten in de gevangenis van Landsberg. Daar werkte hij aan zijn politieke programma en de strategie van zijn partij en schreef hij *Mein Kampf*. De coup poging had Hitler en zijn *National-Sozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP) veel publiciteit opgeleverd. Die zou hem goed van pas komen bij de volgende economische crisis in Duitsland, eind jaren twintig, begin jaren dertig.⁴⁶

De jaren twintig

Vanaf 1924 leek het ogenschijnlijk beter te gaan met Duitsland: het land raakte in rustiger vaarwater, zowel binnenlands als internationaal. Stresemann, de al genoemde minister van Buitenlandse Zaken, was daarvan het symbool. Hoewel een uitgesproken Duitse nationalist was hij ook een *Realpolitiker* die streefde naar verbetering van Duitslands internationale relaties. Van essentieel belang daarbij was het oplossen van de kwestie van de herstelbetalingen.

Onder leiding van de Amerikaanse bankier Charles G. Dawes en de president van General Electric Owen D. Young werd daartoe in 1924 een eerste stap gezet. Kern van het zogenoemde Dawes-Plan was te proberen de economie van de Weimarrepubliek er weer bovenop te helpen, zodat Duitsland kon voldoen aan de herstelbetalingen. De Duitsers kregen weer de volledige controle over het Ruhrgebied en de herstelbetalingen werden geherstructureerd. In het eerste jaar van het Dawesplan zou Duitsland maximaal één miljard *Reichsmark* betalen, in de hoop dat de Duitse economie zich zou herstellen. De daarop volgende jaren zouden de betalingen 2,5 miljard bedragen. De VS verstrekke de Weimarrepubliek ook omvangrijke kortetermijnleningen.⁴⁷ Zo ontstond een driehoeksverhouding waarin de Amerikanen leningen verstrekten aan Duitsland, waarmee het zijn herstelbetalingen aan Frankrijk en Groot-Brittannië kon voldoen en die op hun beurt daarmee hun in de Eerste Wereldoorlog opgelopen schulden bij de Amerikanen afbetaalden. Geschat wordt dat de Verenigde Staten Duitsland tussen de 20 en 30 miljard mark aan leningen verstrekten, waarvan de helft kortetermijnleningen. Dit maakte de Duitse eco-

nomie uiterst kwetsbaar.⁴⁸ Het Dawesplan en de munthervorming brachten de Duitse economie en daarmee de politiek wel in rustiger vaarwater. Tussen 1924 en 1929 beleefde de Weimarrepubliek zijn 'gouden jaren'.

Ook op internationaal vlak braken er na 1924 in Europa rustiger tijden aan. In zowel Duitsland als Frankrijk kwamen gematigde politici aan het bewind die normalisering van de betrekkingen nastreefden. In de Weimarrepubliek was dat Stresemann, in Frankrijk was het Aristide Briand, een groot voorstander van de Volkenbond. In 1925 tekenden de twee aartsvijanden het Verdrag van Locarno, waarin Duitsland de grens tussen beide landen erkende, zoals vastgelegd in het Verdrag van Versailles. Frankrijk gaf feitelijk zijn interventiemogelijkheden op en ontruimde het Rijnland. Opvallend genoeg werd over de Duitse ambities met betrekking tot de Oostgrens niets in het Verdrag van Locarno opgenomen. Die grens bleef 'dus omstreden en Duitse uitbreiding naar het Oosten werd zeker niet uitgesloten'.⁴⁹ In ieder geval verminderden de spanningen na het Verdrag van Locarno in West-Europa aanzienlijk, gesymboliseerd door de Duitse toetreding tot de Volkenbond in 1926. Het Verdrag van Locarno leidde tot grote euforie. Zo kopte de *New York Times*: 'France and Germany ban war forever'.⁵⁰ In 1928 werd zelfs het Briand-Kellogg verdrag gesloten dat een aanvalsoorlog als onrechtmatig uitbande en ook door Duitsland werd ondertekend.

Ook in de Verenigde Staten waren de jaren twintig een bloeiperiode met de ontwikkeling van de eerste massale consumptiecultuur. De levensstandaard nam er sterk toe en grote delen van de bevolking konden zich luxegoederen veroorloven. Klassiek voorbeeld daarvan is de T-Ford, die door de massaproductie zo goedkoop werd dat ook arbeiders zich deze auto konden veroorloven. Tussen 1910 en 1923 was de prijs met ongeveer tachtig procent gedaald. Meer en meer Amerikaanse huishoudens beschikten ook over een koelkast, stromend water, een elektrische wasmachine, elektrisch licht, en een radio. De werkweek werd aanzienlijk verkort. De jaren twintig staan in de Verenigde Staten niet voor niets bekend als de *Roaring Twenties*. Zoals de historicus Jeroen Touwen heeft aangetoond, wist Amerika zijn positie van economische dominantie te consolideren en ontstond een omvangrijke markt voor massaconsumptie: 'De technologische voorsprong van de VS op Europa is terug te zien in de productiviteitscijfers. Zo was de productiviteit per arbeider in 1935 bijna drie keer zo hoog als die van Groot-Brittannië'.⁵¹

1.4.3 *Communisme, fascisme en parlementaire democratie*

De jaren twintig en dertig zijn wel omschreven als een strijd tussen drie zeer verschillende ideologieën: communisme, fascisme en de parlementaire democratie. Het was daarbij bepaald geen uitgemaakte zaak dat de laatstgenoemde zou overwinnen. In landen waar de parlementaire democratie al langer wortel had geschoten, bleef deze, hoewel soms krakend en piepend, overeind. Dat gold bijvoorbeeld voor de Verenigde Staten, Nederland, België, Groot-Brittannië en Frankrijk, al kenden deze landen ook omvangrijke extreemlinkse en extreemrechtse groeperingen. Voor velen leken het communisme hetzij het fascisme of nationaalsocialisme echter een aantrekkelijk alternatief voor de parlementaire democratie. Zeker toen in 1929 de Grote Depressie uitbrak.

De Russische Burgeroorlog

De communisten van Lenin hadden na de bloedige Russische Burgeroorlog van 1918-1922 – met naar schatting tussen de zeven en veertien miljoen doden⁵² – definitief de alleenheerschappij in de Sovjet-Unie. Tijdens de Burgeroorlog hadden zij hun toevlucht gezocht tot een oorlogseconomie en getracht de communistische heilstaat te vestigen, naar principes zoals door Karl Marx beschreven in *Das Kapital* en, samen met Friedrich Engels, in *Het Communistisch Manifest*. Het communistisch bewind had daartoe alle privé-eigendom genationaliseerd en een planeconomie ingesteld: de staat bepaalde wat, waar en tegen welke prijs geproduceerd moest worden. Het ‘oorlogscommunisme’ bestond van 1918 tot 1921 en was zeer radicaal. Boeren werden met graanrekwisities gedwongen hun oogst af te staan. Dit leidde tot heftig verzet: liever nog staken de boeren de oogst in de brand en slachtten zij hun vee dan het aan de staat over te dragen. Het gevolg was een enorme hongersnood, waardoor miljoenen mensen om het leven kwamen.

Pas na het einde van de Russische Burgeroorlog, met de groeiende onvrede op het platteland en in de steden, drong het tot de communisten door dat er iets moest veranderen. Daarom werd in 1921 de zogenoemde ‘Nieuwe Economische Politiek’ (NEP) ingevoerd, die in de economie op beperkte schaal particulier initiatief toestond. Het ideaal van een communistische heilstaat was één ding, maar er moest ook een moderne industriële samenleving tot stand worden gebracht. Daarvoor ontbrak het in de Sovjet-Unie echter aan kennis en kapitaal. ‘Kennis kon nog wel door de komst van sympathiserende westerse specialisten worden verkregen, maar voor het verwerven van kapitaal was export nodig en dus liberalisering van de economie en particulier initia-

tief.' Zo moest de productiviteit van de Sovjeteconomie weer op gang worden gebracht.⁵³

De NEP bleef van 1921 tot 1928 in stand. Hoewel deze politiek over het algemeen gunstig wordt beoordeeld, waren veel communistische tijdgenoten het er niet mee eens. Zij meenden dat hiermee via een omweg het kapitalisme in de Sovjet-Unie werd (her)ingevoerd. Eind jaren twintig kwam er steeds meer kritiek op de NEP. Dat resulteerde onder meer in een radicaal nieuw economisch beleid: aan de hand van zogenoemde vijfjarenplannen moest in de Sovjet-Unie de zware industrie razendsnel worden opgebouwd. Die zware industrie kon dan als basis dienen voor een industrialisatie van de rest van de economie. Met deze vijfjarenplannen 'namen de communisten de geschiedenis van de Sovjet-Unie in eigen hand'.⁵⁴ Voortaan legde de staat op wat er in het enorme land moest gebeuren. De landbouw werd gecollectiviseerd.

Het eerste vijfjarenplan werd een groot succes: de gestelde doelen werden al snel gehaald. De gevolgen van de collectivisatie van de landbouw waren echter desastreus. Josef Stalin, die na Lenins dood in 1924 en een lange interne factiestrijd in 1929 de onbetwiste leider van de Sovjet-Unie was geworden, zette niet alleen de collectivisatie door, maar startte ook een klassenstrijd tegen de zogenoemde 'koelakken' (grote, onafhankelijke boeren) en kleine boeren, die door Stalin en de zijnen werden afgeschilderd als klassenvijanden. De koelakken keerden zich met geweld tegen het regime, met rampzalige gevolgen: binnen een paar jaar halveerde de veestapel en de graanproductie daalde tot een volstrekt onvoldoende niveau. Wat er werd geproduceerd werd door de communisten bovendien vaak nog geëxporteerd. Stalin eiste een steeds onrealistischer graanproductie, en liet de boeren zelfs hun zaaigoed afnemen. Dat betekende een nog verdere daling van de graanopbrengst, wat door Stalin werd gezien als een bewuste sabotage van de kant van de koelakken. Dit leidde in 1931 en 1932 tot opnieuw een enorme hongersnood,⁵⁵ waarbij alleen al in Oekraïne als gevolg van het bewuste beleid van Stalin in de *Holodomor* naar schatting meer dan drie miljoen mensen van de honger omkwamen, al circuleren er ook schattingen van acht tot tien miljoen.⁵⁶ In de steden en vooral op het platteland vond op grote schaal kannibalisme plaats, al werd dat door de autoriteiten angstvallig genegeerd: officieel bestond er in de Sovjet-Unie geen honger.⁵⁷ De kinderen van Oekraïne zagen er volgens tijdgenoten uit als 'embryos out of alcohol bottles'.⁵⁸ In totaal kwamen er in de Sovjet-Unie tussen 1932-1933 ongeveer vijfenhalf miljoen mensen van de honger om het leven.

1.4.4 *De Grote Depressie en de doorbraak van Hitler*

Ondanks alle gruwelijkheden begaan tegen de eigen bevolking leek de Sovjet-economie relatief weinig last te hebben van de Grote Depressie die in oktober 1929 in Amerika uitbrak. Dit kon niet gezegd worden van de Verenigde Staten en Europa. Voor hen was de Grote Depressie niets minder dan een catastrofe, al werden niet alle Europese landen er even zwaar door getroffen. De economische en politieke gevolgen waren immens. Zoals de historicus Ian Kershaw recent heeft geobserveerd: 'The continent split largely in two (...). Democracy survived only in north-western Europe. Everywhere else, authoritarianism in one form or another triumphed. The shadows were forming over an economically and politically broken continent.'⁵⁹

Op 29 oktober 1929 stortte de beurs van Wall Street in als gevolg van speculatie, oververhitting van de economie en overproductie. Aanvankelijk bleef de crisis beperkt tot de Verenigde Staten, maar al snel werd de hele wereld meegezogen in wat door sommigen is omschreven als 'the deepest and most sustained economic downturn in the twentieth century'.⁶⁰ In 1933 zat dertig procent van de Amerikanen zonder werk, en kon eenzelfde percentage alleen parttime werk vinden. Miljoenen mensen trokken van stad naar stad, op zoek naar werk of bestaansmogelijkheden. De situatie was zo wanhopig dat 100.000 Amerikanen solliciteerden naar 6.000 beschikbare werkplaatsen in de Sovjet-Unie, 'the ultimate sign of the failure of American capitalism'.⁶¹

De economische crisis raakte ook en misschien wel vooral Duitsland (en in diens kielzog Nederland). Amerikaanse banken hadden leningen verstrekt aan speculanten. De banken beperkten nu deze leningen, maar ook die aan het buitenland, waardoor Duitsland geen krediet meer kreeg. In reactie op de enorme verliezen op de beurs van New York trokken de Amerikaanse banken ongeveer 12 miljard dollar aan leningen terug uit Europa. Het grootste deel daarvan was verstrekt aan Duitsland.⁶² Deze stagnatie van de geldstroom viel precies samen met het moment 'dat de oorlogsschattingen [de aan Duitsland opgelegde herstelbetalingen, op basis van de politieke veronderstelling dat Duitsland de schuld had voor het uitbreken en het verloop van de Eerste Wereldoorlog] een hoogtepunt bereikten'.⁶³ De gevolgen waren desastreus. In 1929 telde Duitsland 1,9 miljoen werklozen, in 1930 3,7 miljoen, in 1931 5,1 miljoen, in 1933 6 miljoen. Vooral werknemers onder de dertig in de zware industrie liepen een groot risico werkloos te worden. In Berlijn was in januari 1933 63 procent van de jongeren onder de 25 werkloos.⁶⁴

De oorzaken van de crisis

Wat waren de oorzaken van de wereldwijde economische crisis? Hoe was het mogelijk dat een situatie kon ontstaan die veel weg had van een volledige ineenstorting van de kapitalistische wereldeconomie, 'which now seemed gripped in a vicious circle where every downward movement of the economic indices reinforced the decline in all the others'?⁶⁵ Om te beginnen was de wereldeconomie nooit helemaal hersteld van de Eerste Wereldoorlog, die feitelijk een einde had gemaakt aan het mondialiseringsproces dat in 1913 op zijn hoogtepunt was. De internationale economie was instabiel en uit balans. Daarom werd Europa 'inevitably sucked into rapidly widening economic disaster'.⁶⁶ De herstelbetalingen en de daarop gebaseerde kapitaalstromen tussen de Verenigde Staten en Europa, met name Duitsland, zorgden voor onevenwichtigheid. Dat was hoogst ongunstig op het moment dat de crisis uitbrak. De Amerikaanse markt voor duurzame consumptiegoederen was verzadigd. De binnenlandse vraag was door de crisis beperkt. En er was een enorme overproductie in de Amerikaanse landbouw, waar te optimistisch was geïnvesteerd in mechanisatie. De gevolgen van de crisis in Amerika werden al snel voelbaar in andere landen. De Amerikaanse vraag naar importgoederen nam af, waardoor exporterende industrielanden geconfronteerd werden met het bijna tot stilstand komen van hun inkomsten uit de handel.

Deze landen gingen daarop over tot het instellen van invoertarieven en invoerquota. Zo hoopten zij hun eigen industrie te beschermen tegen goedkope import uit het buitenland. In de praktijk leidde dit tot een situatie waarin de landen elkaar hun afzetmarkten en handelsmogelijkheden afnamen. Dit protectionisme bracht de wereldhandel tot stilstand. Dit leidde tot werkloosheid en door het ontbreken van werkloosheidsuitkeringen tot een drastische vraaguitval op de binnenlandse markten.⁶⁷ Tussen 1929 en 1933 ontstond een neerwaartse spiraal in de wereldhandel.⁶⁸

Belangrijk was vervolgens de reactie van de verschillende regeringen. Om de begroting op orde te houden, volgden veel regeringen de klassieke, liberale impuls om te bezuinigen, bijvoorbeeld op uitkeringen. Dit leidde tot vraaguitval, nog meer werkloosheid en verdere vraaguitval, wat het nog moeilijker maakte uit de recessie te komen, nog afgezien van de sociale en politieke spanningen die dit veroorzaakte.⁶⁹ De waarde van nationale geldeenheden ten opzichte van die van andere landen (de valuta) was gekoppeld aan het Britse pond, dat was gekoppeld aan goud. Conservatieve regeringen hielden streng vast aan deze 'Gouden Standaard'. Over het algemeen werden landen waar de regeringen de Gouden Standaard eerder loslieten – waardoor ze hun

valuta konden devalueren, wat hun concurrentiepositie en dus export verbeterde – minder zwaar getroffen door de gevolgen van de economische crisis, of kwamen zij de crisis sneller te boven. In landen die, vaak uit prestigeoverwegingen, langer aan de Gouden Standaard vasthielden – zoals Frankrijk en Nederland – duurde de crisis langer.⁷⁰ Voor Nederland viel bovendien de Duitse exportmarkt weg in de jaren dertig, zodat de Nederlandse crisis grotendeels een afgeleide was van de Duitse.

De rol van de overheid in de economie

Overheden begonnen meer in te grijpen in de economie. De Verenigde Staten waren daarvan het duidelijkste voorbeeld. Onder de nieuwe president Franklin D. Roosevelt werd in feite op grote schaal geëxperimenteerd met allerlei maatregelen om de economie te herstellen: bouw van grote stuwdammen, aanleg van infrastructuur, strenger toezicht op de banken en een scherper onderscheid tussen banken voor betaal- en spaarrekeningen en zakenbanken. Roosevelt maakte voor zijn beleid, de *New Deal*, gebruik van ‘deficit spending’: een oplopend begrotingstekort was acceptabel als daarmee de economie weer op gang kon worden gebracht. Veel van Roosevelt's maatregelen hadden overigens weinig effect. De landbouwpolitiek pakte bijvoorbeeld lang niet altijd uit zoals gedacht, en kwam grotendeels ten goede aan de grote commerciële boeren in plaats van aan de arme, kleine boeren of mensen die in loondienst waren op boerderijen. De *New Deal* loste de Grote Depressie in de Verenigde Staten niet volledig op: dat gebeurde pas tijdens de Tweede Wereldoorlog. Hoe het ook zij, Roosevelt's beleid gaf de Amerikanen weer hoop, en dat was meer dan zijn voorganger Herbert Hoover voor elkaar had weten te krijgen: hij had vastgehouden aan het idee dat een economische crisis als het ware ‘uit moest zieken’ en het beleid zuinig en afwachtend moest zijn.⁷¹ Roosevelt's beleid brak daar radicaal mee, wat onder meer leidde tot een veel grotere aanwezigheid van de federale overheid in de Amerikaanse samenleving.

Hoe ernstig de sociale en economische gevolgen van de Grote Depressie ook waren, in politiek opzicht had deze relatief weinig invloed in de meeste West-Europese landen. Ook in de landen die het hardst werden getroffen door de economische crisis – de Verenigde Staten en Nederland – kwamen geen extreemlinkse of fascistische partijen aan de macht. Hetzelfde gold voor Frankrijk, Groot-Brittannië, België en de Scandinavische landen. Extremistische partijen bevonden zich vooralsnog in de marge van de politiek en maakten weinig kans op regeringsdeelname. De elites in deze landen steunden het bestaande democratische systeem, dat daar ook al veel langer bestond.

Het einde van de Weimarrepubliek

Heel anders was dat echter in het in potentie sterkste land van Europa: Duitsland. Daar waren de economische en sociale gevolgen van de economische crisis groot, maar had deze ook een enorme invloed op het politieke landschap. De economische moeilijkheden van de Weimarrepubliek leidden er tot een gigantische staatscrisis: de economische crisis zwengelde politiek radicalisme nog verder aan, zowel ter linker- als ter rechterzijde. De economische crisis had 'een fundamenteel andere uitwerking dan in de meeste westerse landen'.⁷² Zoals Ian Kershaw stelt, stond in de Weimarrepubliek vanaf het begin van de economische crisis het staatsysteem op het spel. De democratie was in Duitsland nooit erg populair geweest, ook niet tijdens de 'bloeiperiode' van Weimar-Duitsland van 1924-1929. Grote delen van de Duitse samenleving en bovenal de elite – het bedrijfsleven, het leger, grootgrondbezitters, vele intellectuelen, ambtenaren en opiniemakers – hadden de Weimarrepubliek eerder getolereerd dan actief gesteund. Sterker nog: 'Not a few among the power élites were awaiting the opportunity to discard the democracy they detested so much'.⁷³

De Grote Depressie betekende het begin van het einde van de Weimarrepubliek en maakte het aan de macht komen van de nationaalsocialisten mogelijk. Zonder de economische crisis is het ondenkbaar dat Hitler aan de macht zou zijn gekomen. Het laatste kabinet dat met parlementaire steun Duitsland bestuurdde, kwam in 1930 ten val, en werd vervangen door het presidentiële kabinet van Heinrich Brüning. Dat kabinet had geen parlementaire meerderheid, en regeerde daardoor per presidentieel decreet. Ook Brüning slaagde er niet in de economie weer op orde te brengen en de politieke en sociale onrust effectief te bestrijden. Toen de Rijksdag delen van een nieuwe begroting afwees, schreef Brüning nieuwe verkiezingen uit voor september 1930. De economische crisis en de hoge werkloosheid leidden bij die verkiezingen tot de electorale doorbraak van Hitlers NSDAP: met 18,3 procent van de stemmen werd het na de SPD de grootste partij van Duitsland.⁷⁴ Al ruim voor deze doorbraak van de NSDAP was het systeem van de Weimarrepubliek echter volledig aangetast en hadden de kiezers de traditionele partijen de rug toegekeerd. De desintegratie van de democratie in het centrum van de macht creëerde een vacuüm waarvan Hitler met zijn partij kon profiteren.⁷⁵

De economische recessie was de belangrijkste oorzaak van de overwinning van de NSDAP. Maar deze overwinning was ook te danken aan een sterke partijorganisatie, fondsenwerving, propaganda en het retorische talent van Hitler.⁷⁶ Hitlers programma week in veel opzichten weinig af van dat van andere (extreem)rechtse partijen in Duitsland: ook de NSDAP keerde zich fel

tegen het Verdrag van Versailles, was sterk gekant tegen het communisme en de democratie, wilde van Duitsland de grootste macht in Europa maken en was in veel opzichten een antipartij. Wat Hitler daaraan toevoegde, was een virulent en in de basis gewelddadig antisemitisme, waarbij de joden werden gezien als de verantwoordelijken voor alle problemen in Duitsland. Nu was antisemitisme in de jaren dertig in heel Europa endemisch, maar in Duitsland vond het een (nog) vruchtbaardere bodem dan elders.⁷⁷ Voor Hitler en de zijnen was raszuiverheid van het Duitse volk van het grootste belang. In hun verknippte optiek moest het Duitse volk ‘zuiver’ blijven en een sterke volksgemeenschap (*Volksgemeinschaft*) vormen, zodat het op termijn ook een goede vechtgemeenschap zou vormen. Dat was noodzakelijk voor de NSDAP, die er net als andere fascistische partijen van overtuigd was dat de natie flink moest worden uitgebreid ten koste van andere landen, in het bijzonder de Sovjet-Unie. Hitlers antisemitisme, dat zou uitmonden in de Holocaust, ‘was central to his Nazism’.⁷⁸

In 1932 was de NSDAP uitgegroeid tot een echte massapartij, die de grootste partij van Duitsland werd. De NSDAP verloor bij nieuwe verkiezingen in november 1932 echter voor het eerst stemmen, al bleef de partij met 37 procent wel de grootste. Velen dachten: dit is het einde van de partij. De conservatieve elite verzocht Hitler evenwel in 1933 Rijkskanselier te worden, in de hoop en ook overtuiging dat zij hem nu konden gebruiken om hun eigen conservatieve doeleinden te bereiken.⁷⁹ Rijkskanselier Franz von Papen claimde dat ze Hitler hadden ‘gehuurd’.⁸⁰ Hij verzekerde president Hindenburg, die Hitlers eis Rijkskanselier te willen worden steeds had tegengehouden, dat Hitler weliswaar Rijkskanselier zou worden, maar slechts twee NSDAP-ministers in zijn kabinet zou hebben en ook verder ingekapseld zou zijn. Voor Hindenburg was dat genoeg om akkoord te gaan. Hitler accepteerde de uitnodiging en werd op 30 januari 1933 de nieuwe Rijkskanselier van Duitsland. Zo kwam hij op legale manier aan de macht.

Hitler aan de macht

Von Papen en de elite van de Weimarrepubliek dachten dat ze Hitler konden gebruiken voor hun conservatieve plannen, maar de nieuwe Rijkskanselier vestigde binnen zeer korte tijd een dictatuur. Op Hitlers aandringen werden in maart 1933 opnieuw verkiezingen gehouden, waarbij de NSDAP 43,9 procent van de stemmen behaalde en daarmee verreweg de grootste partij werd en bleef. Veel katholieken uit het zuiden van Duitsland hadden op Hitler gestemd. De NSDAP had echter nog steeds geen absolute meerderheid. Hitler diende vervolgens in de Rijksdag op 23 maart 1933 een wet in – de zoge-

noemde *Ermächtigungsgesetz* – die hem in staat moest stellen permanent te beschikken over buitengewone bevoegdheden en wetten te laten passeren zonder goedkeuring van het parlement, zelfs als deze in strijd waren met de constitutie.⁸¹ Feitelijk vroeg Hitler de Rijksdag om zichzelf op te heffen: die stemde daarmee in dankzij de steun van de katholieke *Zentrumspartei*. Zo verloor Hitler zich van de parlementaire beperkingen en kon hij zijn dictatuur opbouwen. Binnen enkele maanden slaagde hij erin al zijn tegenstanders uit te schakelen, zowel buiten als binnen zijn partij.

Daarmee was Duitsland – na Italië waar Benito Mussolini al in 1922 de macht had gegrepen met zijn fascistische beweging – het tweede land waar een fascistische dictatuur werd gevestigd. Het grote verschil was dat Mussolini in veel opzichten een nationalistische showfiguur was, die weinig aan het bestaande Italiaanse stelsel veranderde en ook geen overtuigde antisemiet was. Hitler echter was een ideologisch gedreven dictator, voor wie de macht van Duitsland, ‘Lebensraum’ voor de Duitsers, strijd tegen de joden en de Sovjet-Unie de kern vormde van zijn politieke programma. Vooralsnog hield Hitler zich wat buitenlandse politiek betreft rustig. Tegen de joden werden echter bijna vanaf dag één allerlei beperkende en discriminerende maatregelen ingevoerd.

Een van de belangrijkste oorzaken van het aan de macht komen van Hitler en de NSDAP was zoals gezegd de economische crisis. In Duitsland waren in 1933 bijna negen miljoen mensen minder aan het werk dan in 1929, 40 procent van de beroepsbevolking. Om die enorme werkloosheid aan te pakken zochten de nazi's niet hun toevlucht tot radicale plannen. In feite zetten zij de werkverschaffingsprogramma's van de Weimarrepubliek voort of breidden deze uit. Een bekend voorbeeld daarvan is de aanleg van de *Autobahnen*, waarvoor de plannen onder de Weimarrepubliek waren opgesteld, maar door de nazi's daadwerkelijk werden uitgevoerd.

Duitsland probeerde de afhankelijkheid van het internationale financiële systeem te verminderen door zijn schulden ongeldig te verklaren. Daarmee isoleerde het zich in economisch opzicht. De nazi's probeerden de vraag te stimuleren door middel van subsidies en belastingmaatregelen en door investeringen in de infrastructuur, het bouwen van huizen, en vanzelfsprekend het militaire apparaat. De staatsuitgaven stegen navenant: van 15 procent van het bbp in 1929 tot 33 procent in 1938. De resultaten waren spectaculair: in 1937 was de werkloosheid gedaald tot onder de één miljoen. In 1939 was de economie 33 procent groter dan tijdens het hoogtepunt van de late jaren twintig.

Veel van die groei kwam ten goede van de zware industrie; de groei van Duitse export bleef daarbij ver achter.⁸² Al in 1934 maakten militaire uitgaven een groot deel uit van de uitgaven van Hitlers 'Derde Rijk'.⁸³ Ondanks de grote rol van de overheid in de economie kende nazi-Duitsland geen planeconomie zoals in de Sovjet-Unie, maar eerder een combinatie van staatscontrole en privaat ondernemerschap.⁸⁴

1.4.5 Naar de Tweede Wereldoorlog

De vanaf 1934 ingezette herbewapening speelde een belangrijke rol in de Duitse buitenlandse politiek tussen 1933 en 1939. Wat waren Hitlers ideeën en hoe werkten deze uit in zijn buitenlandse politiek? In *Mein Kampf* had Hitler gesproken over het veroveren van 'Lebensraum' in het oosten.⁸⁵ Duitsland moest zich een koloniaal rijk verwerven, niet buiten, maar binnen Europa. Zo zou het Derde Rijk kunnen uitgroeien tot een echte wereldmacht. Logischerwijs kon dat alleen ten koste gaan van de Sovjet-Unie en de vernietiging van het door Hitler zo gehate 'joods-bolsjewisme'.⁸⁶ Daarnaast moesten het Verdrag van Versailles en alle voor Duitsland beperkende maatregelen worden opgeheven. Duitsland moest zijn volledige soevereiniteit terugkrijgen en op gelijke voet staan met de andere grootmachten. In Hitlers idee moest de Eerste Wereldoorlog als het ware worden overgedaan, maar nu met een voor Duitsland gunstig resultaat.

Rassendenken

Hitlers gedachten werden sterk bepaald door zijn denken in rassen. De geschiedenis was volgens Hitler een eindeloze strijd tussen de verschillende volkeren en rassen. Hij gebruikte beide begrippen door elkaar heen en maakte geen onderscheid daartussen. Gebaseerd op sociaal-darwinistische ideeën zou in die strijd alleen het sterkste ras overleven. Daartoe was het van levensbelang het eigen ras zo zuiver mogelijk te houden. Het waren vooral de joden die volgens Hitler de raszuiverheid van de Duitsers bedreigden. De joden waren, wat Hitler noemde, een 'Volk ohne Raum', een parasitair ras, dat zich eigenlijk overal thuis voelde en geen sterke binding had met een natie-staat. Vandaar ook, zo meende Hitler, dat de joden achter allerlei internationale organisaties zaten, bijvoorbeeld de Volkenbond, maar ook de internationalistische Sovjet-Unie. De joden zag Hitler als ongedierte dat op de een of andere manier uit Duitsland zou moeten worden verwijderd. Hij sprak van *Übermenschen* en *Untermenschen*. Laatstgenoemden waren hoogstens nuttig als slaven of goedkope arbeidskrachten en hun grondgebied bood het benodigde *Lebensraum*. Er loopt overigens geen rechte lijn van *Mein Kampf* – een

wonderlijke combinatie van politiek programma en autobiografie vol absurde en gruwelijke ideeën – naar de vernietigingskampen van de Tweede Wereldoorlog. In Hitlers boek wordt weliswaar van alles gezegd over de joden, maar daarin is sprake van *Entfernung*, verwijdering, van de joden uit Duitsland. Van de *Endlösung*, de ‘eindoplossing van het Jodenvraagstuk’, is pas vanaf 1941 sprake.

Herbewapening en voorbereiding

Het agressieve en expansionistische deel van Hitlers buitenlandse politiek werd vanzelfsprekend door hem aanvankelijk niet zo expliciet naar voren gebracht. Zo stelde hij dat hij zich met betrekking tot Polen zou houden aan de bestaande verdragen en hoopte op een Pools-Duitse samenwerking tegen de Sovjet-Unie: op 26 januari 1934 tekenden Polen en Duitsland een non-agressiepact voor tien jaar.⁸⁷ In 1935 tekenden Hitlers Derde Rijk en Groot-Brittannië een vlootverdrag waarbij de relatieve omvang van beide vloten werd beperkt.⁸⁸ Dat was in feite een schending van het Verdrag van Versailles, waarin het Duitsland verboden was grote slagschepen te hebben. Frankrijk was er bepaald niet blij mee, aangezien Groot-Brittannië op eigen houtje had gehandeld en in Franse ogen ‘unnecessarily gave Hitler a further boost to his prestige’.⁸⁹ Hitler zocht in de eerste jaren van zijn dictatuur toenadering tot Groot-Brittannië, vooral om gesteund te zijn in zijn strijd tegen de Sovjet-Unie. Zelfs in 1937, toen Hitler begon te twifelen of Groot-Brittannië hem de vrije hand zou geven in Oost-Europa, ‘he still did not abandon the quest for an arrangement or at the least, an assurance of future neutrality’.⁹⁰

Tegelijkertijd waren er ook andere signalen: in 1933 stapte Duitsland uit de Volkenbond, vanaf 1934 begon in het geheim de Duitse herbewapening inclusief de opbouw van een luchtmacht, de op 10 maart 1935 door Hermann Göring opgerichte *Luftwaffe*. Op 16 maart 1935 kondigde Hitler officieel aan dat Duitsland zich herbewapende en de dienstplicht weer invoerde om een leger van 550.000 man te creëren⁹¹ – er kwam nauwelijks reactie van Groot-Brittannië –, in 1936 zegde Hitler het Verdrag van Locarno op en remilitariseerde hij het Rijnland. Dat alles was in strijd met het Verdrag van Versailles, maar noch de Volkenbond noch Frankrijk en Groot-Brittannië ondernam enige actie. De twee laatste landen volgden een politiek van *Appeasement*: zij kwamen Hitler bij veel van diens eisen tegemoet. Enerzijds omdat ze deze vaak niet onredelijk vonden, maar anderzijds bovenal om een nieuwe oorlog te voorkomen, getraumatiseerd als die landen waren door de ervaringen van de Eerste Wereldoorlog. Daarvoor zijn de Fransen en Britten en vooral de Britse premier Neville Chamberlain later sterk bekritiseerd. Volgens sommi-

gen is de Appeasement-politiek een van de oorzaken van de Tweede Wereldoorlog,⁹² maar de vraag is of er wel een geloofwaardig alternatief bestond.

Japan en China

Opvallend genoeg waren de Duitse relaties met Italië en Japan – waarmee het Derde Rijk een paar jaar later een pact zou sluiten – halverwege de jaren dertig bepaald niet hartelijk. Hitlers poging in 1934 Oostenrijk weer bij Duitsland te trekken werd gedwarsboemd door Mussolini. In Azië hechtte Duitsland vooral nog meer belang aan de relaties met China, waar Duitsland grote handelsbelangen had.⁹³

Japan en China waren al sinds 1911 in conflict. Dat spitste zich vooral toe op Mantsjoerije. China was al sinds 1911 verwickeld in een bloedige burgeroorlog tussen de nationalistische Kuomintang van Chiang Kai-shek en de communisten van Mao Zedong. Eerstgenoemden waren daarbij lange tijd de bovenliggende partij, maar slaagden er niet in de troepen van Mao de nekslag toe te dienen. Aanvankelijk was deze strijd een interne aangelegenheid, maar vanaf de jaren dertig begonnen de Japanners en Russen zich er meer en meer mee te bemoeien. De Chinese burgeroorlog ging feitelijk vooraf aan de regionale oorlog die in 1937 tussen China en Japan uitbrak. Dat China uiteindelijk bij de Tweede Wereldoorlog betrokken raakte, was geen bewuste keuze, maar het gevolg van de Japanse inmenging in interne Chinese aangelegenheden. Dat begon met de inval in Mantsjoerije in 1937, volgens steeds meer historici het daadwerkelijke begin van de Tweede Wereldoorlog.

Achteraf gezien was de Japanse aanval op en bezetting van Mantsjoerije – dat Japan zag als een belangrijk wingewest – en de inmenging in de Chinese burgeroorlog een rampzalige beslissing, niet alleen voor Japan, maar zeker voor China. De Japanse militaire strategie vernietigde niet alleen de Chinese economie, maar ondermijnde ook de Japanse. Als de Japanse lonen geïndexeerd worden naar koopkracht, dan daalden deze van honderd in de jaren 1934-1936, tot nog geen tachtig in 1941, nog voordat Japan in oorlog raakte met de Verenigde Staten: 'Inflation rose from 1935 to 1945 by 300 percent at official prices'.⁹⁴ Het Japanse doel, het verkrijgen van een 'Greater East Asian Co-Prosperty Sphere' – in grote lijnen vergelijkbaar met Hitlers *Lebensraum*: eveneens het streven naar autarkie door onafhankelijk te worden van de import van voedsel en grondstoffen als olie – resulteerde in precies het tegenovergestelde: de escalatie van de strijd met China maakte Japan alleen maar afhankelijker van importen. In 1939 moest het negentig procent van zijn olie importeren. Dat betekende dat Japan in plaats van minder méér afhankelijk werd van handel. Voor Japan vormde de strijd met China de kern van het con-

flict; voor China was dat de burgeroorlog: ‘The long Chinese civil war precipitated a regional war between China and Japan so that by the time the conflict became global in 1941, the Chinese were fighting a civil war within a regional war within an overarching global war’.⁹⁵

De aanloop

Terwijl in Azië Japan en China reeds verwickeld waren in een strijd op leven en dood, zwegen in Europa vooralsnog de wapenen. Wel werd de Duitse buitenlandse politiek steeds agressiever. Vanaf 1936 begon het Derde Rijk de zich inmiddels stormachtig ontwikkelende economie te mobiliseren voor politieke doeleinden, dat wil zeggen oorlog.⁹⁶ In een geheim memorandum van augustus datzelfde jaar liet Hitler zich ontvallen dat Duitsland binnen vier jaar klaar moest zijn voor oorlog.⁹⁷ Vanaf 1937 liet Hitler ook zijn streven naar een alliantie met Groot-Brittannië varen en richtte zich nu volledig op het bondgenootschap met Mussolini’s Italië.⁹⁸

Dat maakte ook de weg vrij voor de zogenoemde *Anschluss*, waarbij Oostenrijk na een volkstemming in maart 1938 bij het Duitse rijk werd gevoegd. Dat betekende opnieuw een schending van het Verdrag van Versailles, maar Groot-Brittannië en Frankrijk reageerden nauwelijks. Hitlers volgende doelwit was Tsjechoslowakije, waar in het zogenoemde Sudetenland miljoenen Duitsers woonden die ‘Heim ins Reich’ wilden. Hitler deelde de legerleiding mee dat hij hetzij na een aantal diplomatieke manoeuvres oorlog zou voeren hetzij een plotselinge aanval zou lanceren om Tsjechoslowakije te vernietigen.

Zover zou het echter niet komen. Op de Conferentie van München van 29 september 1938 – in veel opzichten het ‘hoogtepunt’ van de Appeasement-politiek – kwamen Hitler, Mussolini, Chamberlain en de Franse premier Edouard Daladier bijeen om over het lot van Tsjechoslowakije te beslissen, zonder dat daarbij overigens ruggenspraak werd gehouden met de Sovjet-Unie of Tsjechoslowakije zelf.⁹⁹ Besloten werd dat alle delen van het Sudetenland waar Duitsers de meerderheid vormden, aan Duitsland zouden worden overgedragen. Hitler stelde dat daarmee zijn eisen waren ingewilligd en hij geen verdere ambities had ten aanzien van Tsjechoslowakije. Chamberlain kon bij terugkeer in Groot-Brittannië claimen dat ‘peace for our time’ was bereikt, maar voor Hitler was ‘München’ in veel opzichten frustrerend. Hij had weliswaar een belangrijk industrieel gebied in handen gekregen met een hoogontwikkelde wapenindustrie – meer dan tien procent van de ‘Duitse’ tanks in de veldtocht van mei 1940 was van Tsjechische makelij¹⁰⁰ – maar de kans om oorlog te voeren was hem door Chamberlain en Daladier ontnomen.

Wel namen Duitse luchtmachten deel aan de Spaanse Burgeroorlog (1936-1939), waarin zij de latere Spaanse dictator Franco steunden en de strijd als oefenterrein gebruikten. Het Duitse bombardement op Guernica (26 maart 1937) vormde een voorbode van hoe de *Luftwaffe* later in de Tweede Wereldoorlog te werk zou gaan.

Tegen alle afspraken in bezette Hitler een paar maanden na 'München' de rest van Tsjechoslowakije, waarop Frankrijk en Engeland de Appeasement-politiek vaarwel zeiden. Zij maakten duidelijk dat als Duitsland Polen aan zou vallen – het was duidelijk dat dit land Hitlers volgende slachtoffer zou zijn – zij Duitsland de oorlog zouden verklaren. In maart 1939 stelde nazi-Duitsland eisen aan Polen die de Poolse regering onmogelijk kon of wilde inwilligen. Het Pools-Duitse niet-aanvalsverdrag bleek niet langer geldig. Tot verbijstering van Frankrijk en Groot-Brittannië tekenden de twee aartsvijanden nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie op 24 augustus 1939 een non-agressiepact. In een geheim aanvullend protocol werden de Baltische Staten en Oost-Polen aan de Sovjet-Unie toegewezen. Hitler had nu zijn handen vrij voor de aanval op Polen; deze volgde op 1 september 1939. Twee dagen later verklaarden Frankrijk en Groot-Brittannië Duitsland de oorlog. Daarmee was ook in Europa de Tweede Wereldoorlog begonnen.

1.4.6 De Tweede Wereldoorlog¹⁰¹

De Tweede Wereldoorlog was het grootste conflict uit de menselijke geschiedenis, waarbij naar schatting tussen de vijftig en zeventig miljoen mensen om het leven kwamen. Aanvankelijk bleef de strijd beperkt tot een aantal regionale conflicten, die pas later uitgroeiden tot een werkelijk mondiale oorlog. De oorlog die in september 1939 in Europa uitbrak, was in alle opzichten een 'klassieke' Europese oorlog. De Duitse *Wehrmacht* versloeg het Poolse leger binnen drie weken, daarbij gebruikmakend van een nieuwe tactiek, die later weliswaar 'Blitzkrieg' is genoemd, maar waarvoor de term 'combined-arms-operations' toepasselijker is. De Duitsers hadden uit de Eerste Wereldoorlog onder meer de les getrokken dat de tank niet als ondersteuning van de infanterie moest dienen, maar in zelfstandige eenheden (pantserdivisies) massaal moest worden ingezet om, gesteund door de luchtmacht, op een specifiek moment een superieure vuurkracht te verkrijgen en een doorbraak te forceren. De tankeenheden werden ondersteund door gemotoriseerde infanterie. Primaire doelwitten vormden de vijandelijke communicatiecentra: de tegenstander moest in verwarring worden gebracht en zo snel mogelijk de genadeslag krijgen. Overigens was de *Wehrmacht* bepaald niet volledig gemotori-

seerd: dat gold slechts voor een klein deel van het Duitse leger. De rest vocht op bijna dezelfde wijze als in de Eerste Wereldoorlog. Het meest gebruikte vervoers- en transportmiddel was hetzelfde als in de tijd van Napoleon: het paard.

Het Duitse succes

De nieuwe Duitse tactiek werkte verbluffend goed in Polen, ook omdat het Poolse leger zijn eenheden langs de grenzen had verspreid en dus een makkelijke prooi werd voor het Duitse leger, dat echter toch aanzienlijke verliezen leed. Op 17 september 1939 viel ook de Sovjet-Unie Polen aan, waarmee de Poolse zaak hopeloos werd. Polen capituleerde op 28 september 1939. Al meteen in de eerste maanden daarna schoten zowel de nazi's als de communisten tienduizenden leden van de Poolse intelligentsia dood en werden tien-duizenden joden geconcentreerd in getto's in de grote steden.

Hitler was na de overwinning op Polen aanvankelijk van plan meteen de aanval te openen op West-Europa en vooral op Frankrijk, maar het weer was daarvoor te slecht en bovendien kwamen de Duitse aanvalsplannen in geallieerde handen terecht. Tussen september 1939 en april 1940 tekende zich de zogenoemde *Phoney War* of *Sitzkrieg* af, waarbij Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk weliswaar in oorlog waren, maar er nog geen sprake was van daadwerkelijke strijd, afgezien van een aantal incidenten op zee. Dat was anders tussen Rusland en Finland. Zij vochten tussen november 1939 en maart 1940 de zogenoemde 'Winteroorlog' uit, die tot ieders verbazing aanvankelijk dramatisch verliep voor het Rode Leger, dat enorme verliezen leed. Uiteindelijk deed het Russische numerieke overwicht Finland de das om en moest het capituleren. De slechte prestaties van het Rode Leger bleven echter niet zonder gevolgen. Ten eerste zorgde de Russische aanval ervoor dat Finland in 1941 in de handen van Duitsland werd gedreven. Belangrijker was echter dat de Winteroorlog de Duitse perceptie van het zwakke Rode Leger bevestigde. De Duitse leiding ging eraan voorbij dat de Russen weliswaar enorme verliezen hadden geleden, maar ondanks slechte training en uitrustig en barre weersomstandigheden door hadden gevochten en gewonnen.¹⁰²

Aan de *Phoney War* kwam in april 1940 een einde met een gecombineerde Duitse zee-, lucht- en landaanval op Denemarken, dat zonder een schot te lossen werd bezet, en Noorwegen, wat veel meer moeite kostte. Bij Narvik werd het Duitse leger tijdelijk teruggeslagen door een Frans-Britse expeditiemacht, die echter al snel de aftocht moest blazen, nadat het Duitse leger op 10 mei 1940 zijn offensief tegen West-Europa lanceerde. Nederland en België capitu-

leerden al snel, feitelijk van begin af aan volstrekt kansloos tegen de Duitse overmacht. Schokkender voor tijdgenoten was dat ook Frankrijk feitelijk binnen tien dagen verslagen werd. Gebruikmakend van een gewaagde pantseraanval dwars door de ondoordringbaar geachte Ardennen dreven de Duitsers een wig tussen het Franse leger en de Britse *Expeditionary Force*. Tien dagen na de start van het offensief stonden de Duitsers aan de Kanaalkust. Op het nippertje wisten 350.000 geallieerde soldaten via Duinkerken te ontsnappen naar Engeland, met achterlating van al het zware materieel. Frankrijk capituleerde na enkele weken: Hitler had bereikt wat in 1914-1918 niet was gelukt. Half Frankrijk werd bezet, en hoewel Engeland niet gecapituleerd had, vormde het geen bedreiging voor de Duitse hegemonie in Europa.

De situatie na de eerste ronde

Om Groot-Brittannië daadwerkelijk uit te schakelen, begon Hitler een landing voor te bereiden op de Britse eilanden. Hoe serieus die plannen waren, blijft nog altijd gissen, maar noodzakelijk voor een dergelijke amfibische operatie was superioriteit in de lucht boven Zuid-Engeland. Dat leidde tot de beroemde 'Battle of Britain' van de late zomer tot de vroege herfst van 1940. Feitelijk eindigend in remise werd het op langere termijn een belangrijke overwinning voor Groot-Brittannië. De mogelijkheid van deelname door de Verenigde Staten aan de oorlog, waarbij de Britse eilanden als springplank konden fungeren voor de geallieerde invasie van continentaal Europa, bleef bestaan. In 1940 kon daarvan nog geen sprake zijn: Groot-Brittannië was alleen niet in staat tot een dergelijke operatie.

In het najaar van 1940 verlegde Hitler zijn aandacht naar zijn belangrijkste doel: de aanval op de Sovjet-Unie. Hitler en zijn generaals beschouwden deze veldtocht als een gemakkelijke campagne, een *Sandkastenspiel*, zoals Hitler het omschreef. Ze verwachtten dat de veldtocht na een week of negen succesvol zou zijn afgerond. In Washington en Londen was men dezelfde mening toegedaan: de Sovjet-Unie werd op zijn hoogst drie maanden gegeven. Die inschatting was gebaseerd op de zwakke prestaties van het Rode Leger tijdens de Winteroorlog in Finland en de grote zuiveringen die in 1937-1938 in de Sovjet-Unie hadden plaatsgevonden, waarbij meerdere maarschalken, generaals en andere hoge militairen en duizenden anderen waren geëxecuteerd.

Aanvankelijk leken Hitler en zijn generaals gelijk te krijgen. Operatie 'Barbarossa', de aanval op de Sovjet-Unie van 22 juni 1941, leidde aanvankelijk tot verbluffende Duitse overwinningen. Miljoenen Russische soldaten raakten in krijgsgevangenschap (driekwart van hen was begin 1942 omgekomen) en het

Rode Leger verloor enorme hoeveelheden materieel: op de eerste dag van de Duitse invasie alleen al 1200 vliegtuigen. De Duitse pantserdivisies rukten snel op en bedreigden spoedig Leningrad en Moskou. Naarmate de weken verstreken, werd echter duidelijk dat de Sovjet-Unie weliswaar enorme verliezen leed, maar niet verslagen was. Net op tijd was de zware industrie verplaatst uit vooral Oekraïne naar achter de Oeral. De productie kwam verbluffend snel weer op gang en steeds weer nieuw uitgeruste eenheden werden in de strijd geworpen.

De *Wehrmacht* leed ook zware verliezen en kreeg bovendien steeds meer logistieke problemen door de lange aanvoerlijnen. De infanterie kon de tanks niet bijhouden, waardoor honderdduizenden Russen aan omsingeling ontsnapten. Zware herfstregens vertraagden vervolgens de Duitse opmars en het vroeg invallen van de winter speelde de Duitse troepen danig parten, omdat zij niet beschikten over winteruitrusting. Het Duitse offensief stakte: de campagne bleek volstrekt onvoldoende te zijn voorbereid. Uiteindelijk liep de Duitse aanval op Moskou begin december 1941 volledig dood. Een paar dagen later gingen de Russen in de tegenaanval en sloegen daarna de Duitsers op verschillende plekken honderden kilometers terug.

Het keerpunt: Japan betreft de VS in de oorlog

December 1941 werd het grote keerpunt van de Tweede Wereldoorlog. Twee dagen na de Russische tegenaanval bij Moskou vielen de Japanners de Amerikaanse vlootbasis bij Pearl Harbor aan. Vanuit Amerikaans oogpunt vormde de Japanse aanval op Amerika het kernpunt van de Japanse strategie. Niets was minder waar. Het ging Japan om China, de strijd in de Pacific was voor Japan bijzaak.¹⁰³

De Japanse admiraal Yamamoto was zich ervan bewust een langslepende oorlog met de Verenigde Staten niet te kunnen winnen. Hij vestigde zijn hoop op een korte oorlog, die er echter niet kwam, waardoor Japan al snel volledig werd 'weg-geproduceerd' door de Verenigde Staten. Volgens de gangbare opvatting moeten de Japanners wel gek zijn geweest om de belangrijkste Amerikaanse vlootbasis in de Pacific aan te vallen. Maar de aanval op Pearl Harbor diende om de overwinning op China als centraal doel veilig te stellen.¹⁰⁴ In december 1941 vielen de Japanners ook Shanghai, de Filipijnen, Wake Island, Guam, Hong Kong, Maleisië met Singapore en Thailand aan en richtten ze hun aandacht ook op Brits- en Nederlands-Indië. Tot halverwege 1942 maakten de Japanners spectaculaire vorderingen en brachten zij de geallieerden vernederende nederlagen toe. Desondanks waren ze in feite volstrekt kansloos. De Japanse aanval op Pearl Harbor betekende deelname van de Verenigde Staten aan de oorlog. Daarmee raakten Duitsland en Japan verzeild

in een productieslag met de belangrijkste industriële mogelijkheden op aarde: Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, een slag die ze onmogelijk konden winnen.

De Verenigde Staten waren weliswaar tot december 1941 neutraal, maar steunden Groot-Brittannië via het in maart 1941 ingestelde *Lend-Lease*-programma. Dit programma maakte het mogelijk aanvankelijk alleen het VK, maar later ook andere landen, materiële steun te verlenen. Zo konden de Verenigde Staten de geallieerden met militair materieel steunen, hoewel zij zelf eind 1941 feitelijk niet beschikten over een leger van aanzienlijke omvang of betekenis.

In augustus 1941 kwamen de Amerikaanse president Roosevelt en de Britse premier Churchill met het zogenoemde *Atlantic Charter* (Atlantisch Handvest). Zij verwoordden daarin voor welke zaak de geallieerden streden en waarop de naoorlogse wereldorde gebaseerd zou moeten zijn. Belangrijke elementen erin waren zelfbeschikkingsrecht voor elk volk, vrije toegang tot de wereldzeeën, beperken of wegnemen van handelsbelemmeringen, economische steun voor alle landen die dat wensten, en geen door VS of VK beoogde gebiedsuitbreiding.

In september 1941 werden de basisprincipes van het Atlantisch Handvest unaniem aangenomen door de regeringen van onder meer Nederland, België, de 'Vrije Fransen' van generaal De Gaulle, Noorwegen en de Sovjet-Unie. Hitler zag het Charter vooral als bewijs van een joodse samenzwering tegen Duitsland. Het Charter vormde na de Tweede Wereldoorlog de basis voor de oprichting van de Verenigde Naties.

Het centrale conflict

De Japanners raakten in juni 1942 na de zeeslag bij Midway definitief het initiatief kwijt aan de Verenigde Staten. Voor de Duitsers gebeurde dat in de slag om Stalingrad (september 1942-februari 1943) en de slag bij Koersk (juli 1943). Nadien drongen de Russen de Duitsers steeds verder terug in westelijke richting.

De strijd aan het Oostfront vormde in de Tweede Wereldoorlog het beslissende front: daar vochten en stierven meer soldaten en burgers dan in alle andere strijdtonelen van de Tweede Wereldoorlog. Het was ook in de Sovjet-Unie, vooral in Oekraïne en Wit-Rusland, dat een groot deel van de *Holocaust* plaatsvond. Daar werden miljoenen joden doodgeschoten in wat wel 'the holocaust by bullets' is genoemd, ongeveer de helft van de naar schatting zes miljoen vermoorde joden. De andere helft werd op industriële wijze vermoord

in vernietigingskampen als Auschwitz-Birkenau, Treblinka, Chelmno, Belzec, Majdanek en Sobibor.¹⁰⁵

In de strijd aan het Oostfront verloren naar schatting tussen de 25 en 30 miljoen Russen het leven en veruit het grootste deel van het Duitse leger vocht en sneuvelde daar.¹⁰⁶ De kracht van de *Wehrmacht* werd gebroken in de barbaarse oorlog met de Sovjet-Unie, een ware *Vernichtungskrieg*. Daarbij werd de burgerbevolking slachtoffer van moord op enorme schaal, hongering, plundering en verdrijving, overigens niet alleen door de Duitsers maar ook door de Russen zelf.

De strijd in Noord-Afrika en later Italië viel in het niet bij de strijd aan het Oostfront. Dat gold wat aantallen slachtoffers betreft feitelijk ook voor de geallieerde landing in Normandië van 6 juni 1944. Tot die tijd hadden de Britten en Amerikanen zich moeten beperken tot aanvallen in perifere gebieden (Noord-Afrika en Italië) en het uitvoeren van strategische bombardementen op Duitse steden, waarbij in totaal naar schatting 600.000 Duitse burgers om het leven kwamen, maar die wel bijdroegen aan de geallieerde eindoverwinning.¹⁰⁷ De invasie van Normandië was van groot belang, omdat Duitsland daarmee van twee kanten ingesloten werd. In het najaar van 1944 bereikten de eerste geallieerde eenheden Duits grondgebied. Een laatste Duits wanhoopsoffensief in de Ardennen in december 1944 leverde aanvankelijk terreinwinst op, maar liep uiteindelijk op een fiasco uit.

Vanuit het oosten rukte het Rode Leger gestaag op naar Duitsland. In april 1945 troffen de Russen en Amerikanen elkaar bij Torgau aan de Elbe. Op 30 april 1945 pleegde Hitler zelfmoord, een paar dagen later gevolgd door de Russische verovering van Berlijn, waarbij zij meer verliezen leden dan de Amerikanen in de hele Tweede Wereldoorlog. Daarop volgde de onvoorwaardelijke capitulatie van nazi-Duitsland.

De atoombom en de Japanse overgave

De Japanse overgave volgde een paar maanden later. Op 6 augustus 1945 wierpen de VS de eerste atoombom op Hiroshima, op 9 augustus gevolgd door een tweede atoombom op Nagasaki. Daarmee werd het karakter van de oorlogvoering fundamenteel veranderd: de mensheid kon nu beschikken over wapens met een haast onbeperkte vernietigingskracht, al was het eerst alleen de VS dat dit verschrikkelijke wapen bezat. Het Rode Leger opende tegelijkertijd de aanval op Mantsjoerije en Korea. Op 2 september 1945 capituleerde Japan, waarmee een einde kwam aan de Tweede Wereldoorlog, al zou de strijd

op veel plaatsen, ook in Europa, nog jarenlang doorgaan. Japan werd bezet door de Verenigde Staten, Korea werd na de Tweede Wereldoorlog verdeeld in een noordelijk, communistisch deel onder invloed van de Sovjet-Unie, en een zuidelijk deel dat werd gesteund door de Verenigde Staten.



Figuur 4 Kaart van Europa in 1946¹⁰⁸

1.5 De naoorlogse wereldorde en de 'New World'

1.5.1 De wereldorde na 1945 en de Koude Oorlog

Net als na de Eerste Wereldoorlog werden het statensysteem en de machtsverhoudingen na 1945 grondig gewijzigd. De rol van Europa op het internationale toneel was vooralsnog uitgespeeld. Frankrijk en Groot-Brittannië waren vervallen tot mogendheden van de tweede rang, al wilden zij daar zelf nog niet aan. Duitsland en Japan waren vernietigend verslagen en werden bezet: Duitsland door de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en de Sovjet-Unie, Japan alleen door Amerika, dat de andere mogendheden buiten de bezetting van Japan hield. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een bipolaire wereld, gedomineerd door twee ideologische blokken: de Sovjet-Unie en vooral de Verenigde Staten, die als onbetwiste wereldmacht uit het conflict

naar voren kwamen. De positie van de Sovjet-Unie was paradoxaal: het was een wereldmacht geworden, had ten koste van enorme verliezen in Oost-Europa een reeks van bufferstaten om zich heen gecreëerd en had een sterke positie in Duitsland. Tegelijkertijd was het westelijke deel van de Sovjet-Unie geheel verwoest. Het land heeft zich na 1945 nooit echt kunnen herstellen van de enorme verliezen die het tijdens de Tweede Wereldoorlog had geleden. Aan het eind van de Tweede Wereldoorlog was er daarom in feite maar één echte supermacht: Amerika.

Meningsverschillen over na de oorlog

Tussen 1941 en 1945 functioneerde de alliantie tussen de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de Sovjet-Unie ondanks spanningen heel behoorlijk. Duidelijk was niettemin dat tussen de kapitalistische Verenigde Staten en de communistische Sovjet-Unie grote politieke, economische en ideologische verschillen bestonden. De historicus Walter LaFeber heeft de alliantie tijdens de Tweede Wereldoorlog treffend als volgt omschreven: 'A shotgun marriage forced upon them by World War II.'¹⁰⁹ Al spoedig na de oorlog liepen de spanningen tussen Moskou en Washington op, vooral omdat ze het niet eens werden over de toekomst van Duitsland en hoe de naoorlogse wereld eruit zou moeten zien.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog waren daarover een aantal topconferenties belegd, de laatste in februari 1945 in Yalta op de Krim. Het feit dat de oorlog nog gaande was, speelde een belangrijke rol in het verloop van de besprekingen. Roosevelt wilde van Stalin de garantie dat de Sovjet-Unie deel zou gaan nemen aan de strijd tegen Japan, zodra nazi-Duitsland was verslagen. Een ander twistpunt was de toekomstige status van Polen.¹¹⁰ In Yalta werd besloten Duitsland en Berlijn op te delen in vier bezettingszones. Hoewel aanvankelijk niet was voorzien in een Franse bezettingszone, kreeg Frankrijk in Yalta alsnog een deel van de Amerikaanse bezettingszone toegewezen.¹¹¹ Duitsland zou bovendien twintig miljard aan herstelbetalingen opgelegd krijgen, waarvan de helft bestemd voor de Sovjet-Unie, vooral te betrekken uit de lopende productie.

Al tijdens 'Yalta' werd duidelijk dat er grote meningsverschillen bestonden tussen de geallieerden. Die onenigheid werd alleen maar groter tijdens de Conferentie van Potsdam (17 juli – 2 augustus 1945) waar de politiek ten aanzien van het bezette Duitsland verder vorm werd gegeven. Over denazificatie, ontwapening, demilitarisering en dekartellisatie (het opsplitsen van grote bedrijven in meerdere kleinere, zelfstandige bedrijven) was men het redelijk

snel eens, evenals over het opschuiven van Polen naar de rivieren Oder en Neisse. Ingewikkelder lagen de herstelbetalingen, waarover men het alleen eens was dat men het oneens was.¹¹²

Zo ontstonden al snel na het einde van de Tweede Wereldoorlog spanningen in het geallieerde bondgenootschap, die tussen zomer 1945 en 1947 de Koude Oorlog deden ontstaan. Centraal daarin stond vooral de toekomst van Duitsland, dé grote prijs in Europa. Waar Groot-Brittannië en de Verenigde Staten al snel aanstuurden op het opbouwen van een zelfstandige West-Duitse staat, wilden Frankrijk en de Sovjet-Unie daar gezien de recente ervaringen met Duitsland niets van weten. De botsende politiek-maatschappelijke en geostrategische visies van de Sovjet-Unie en de VS belemmerden de totstandkoming van een algeheel vredesverdrag met Duitsland.¹¹³

De spanningen liepen nog verder op nadat de Amerikaanse president Truman in maart 1947 zijn zogenoemde 'Truman-doctrine' presenteerde. Daarin kondigde hij aan dat de Verenigde Staten overal zouden ingrijpen waar de democratie werd bedreigd.¹¹⁴ De 'vrije volkeren' moesten worden beschermd tegen 'totalitaire regimes'.¹¹⁵ Hoewel de Sovjet-Unie niet werd genoemd, was duidelijk aan welk land Truman refereerde. Concreet betekende dit bijvoorbeeld dat de VS in Griekenland het stokje van de Britten overnam. Daar was na de oorlog een burgeroorlog uitgebroken tussen conservatieve en communistische groeperingen. De Britten hadden de kant van de conservatieven gekozen, maar konden dat begin 1947 financieel niet meer dragen en vroegen toen de Amerikanen om het over te nemen, waaraan zij gehoor gaven.

De Truman-doctrine werd een aantal maanden later gevolgd door de aankondiging van het European Recovery Program, beter bekend als de Marshallhulp. Dat plan was gericht op de wederopbouw van vooral West-Europa. Tussen 1948 en 1951 kwam circa twaalf miljard dollar aan giften en leningen als Marshallhulp in Europa terecht. De Marshallhulp diende drie doelen: het opwerpen van een dam tegen het communisme; het ondersteunen van de omschakeling van de Amerikaanse oorlogseconomie: herstel van de Europese koopkracht vormde een belangrijke afzetmarkt; en ook 'zou het plan overtuigend bewijs leveren van het gezonde liberale principe dat eigenbelang en algemeen belang elkaar niet uit hoeven te sluiten'.¹¹⁶ De Marshallhulp werd ook aangeboden aan Oost-Europese landen (waarvan sommigen al gretig 'ja' hadden gezegd) en de Sovjet-Unie, maar de voorwaarden waren zodanig dat Stalin ze nooit zou hebben kunnen accepteren.

De Truman-doctrine en Marshallhulp waren uitingen van de nieuwe Amerikaanse politiek ten opzichte van de Sovjet-Unie, de zogenoemde *Containment*,

het idee de Sovjet-Unie op haar plaats te moeten houden en haar invloed niet te laten uitbreiden. Aanleiding tot *Containment* (indamming) was de vrees in veel Europese landen en de Verenigde Staten dat de Sovjet-Unie haar machts-sfeer verder wilde uitbreiden. Die angst werd gevoeld door de pro-Sovjet staats-greep in Tsjecho-Slowakije in 1947 en de isolering van West-Berlijn door de Sovjet-Unie in 1948.

De *Containment* en de Sovjet-reactie erop betekenden ook de definitieve deling van Duitsland. In mei 1949 kwam de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) tot stand, in oktober 1949 gevolgd door de Duitse Democratische Republiek (DDR). Daarmee was een IJzeren Gordijn over Europa neergedaald – de term *Eisernes Vorhang* was in februari 1945 door Goebbels gebruikt en Churchill sprak in zijn beroemde speech in Fulton van 5 maart 1946 al van een ‘Iron Curtain from Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic’. Zo ontstond een scherpe deling tussen het ‘kapitalistische’ Westen van landen met vrije verkiezingen en markteconomieën, bevriend met en onder leiding van de Verenigde Staten enerzijds, en het communistische Oosten met de Sovjet-Unie als leider.

De Koude Oorlog leidde al snel tot militaire samenwerking: na een communistische staatsgreep in Tsjecho-Slowakije ondertekenden Groot-Brittannië, Frankrijk en de Benelux-landen in maart 1948 het Verdrag van Brussel, een militaire alliantie, waaruit later de West-Europese Unie (WEU) ontstond,¹⁷ die inmiddels in de EU is opgenomen. De deelnemers waren te zwak om tegenwicht aan de Sovjet-Unie te kunnen bieden en kregen steun van de VS. In april 1949 werd in Washington het bondgenootschap van de Noord-Amerikaanse en de meeste West-Europese landen gesloten, op grond waarvan de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO) ontstond, een militair bondgenootschap tussen de Verenigde Staten en Canada en onder meer de lidstaten van het Verdrag van Brussel. Zo kwam een collectieve defensieovereenkomst tot stand, aangezien artikel 5 van het Verdrag een aanval op een van de lidstaten beschouwt als een aanval op allen.

De oprichting van de NAVO en West-Duitsland waren vanuit westers oogpunt gezien de positieve ontwikkelingen van 1949. West-Duitsland zou zich in de daarop volgende jaren ontwikkelen tot een stabiele democratie. In de Bondsrepubliek voltrok zich het *Wirtschaftswunder*, een periode van spectaculaire economische groei, die tot het begin van de jaren zeventig zou duren. Aan de basis daarvan stond de door eerste minister van Economische Zaken Ludwig Erhard uitgevoerde *soziale Marktwirtschaft*. Daarbij was sprake van een markteconomie, waarbij de West-Duitse overheid sterk sturend optrad door

bijvoorbeeld een vraaggestuurde economische politiek te voeren en een omvangrijk socialezekerheidsstelsel op te bouwen. West-Duitsland was daarin overigens bepaald niet uniek: de Scandinavische landen en Nederland volgden eenzelfde politiek. Nederland profiteerde in hoge mate van het herstel van West-Duitsland: zonder een economisch welvarend Duitsland als economische motor van Europa was het uitgesloten dat Nederland na de oorlog er economisch bovenop zou kunnen komen. De bloeiende West-Duitse economie trok Nederland uit het naoorlogse moeras. Het betekende ook dat Nederland wat betreft zijn economisch beleid in hoge mate werd beïnvloed door wat in Bonn, de toenmalige hoofdstad van (West-)Duitsland werd besloten, zoals het als kleine speler op wereldniveau in belangrijke mate gesteund en gestuurd werd door de Verenigde Staten.¹¹⁸

De Koude Oorlog

In 1949 vonden vanuit westers oogpunt echter ook een aantal onheilspellende ontwikkelingen plaats. Tegen alle verwachtingen in bracht de Sovjet-Unie in augustus een eerste atoombom tot ontploffing. Daarmee begon een hevige wapenwedloop met de Verenigde Staten, die halverwege de jaren zestig ertoe zou leiden dat beide landen over een arsenaal van tienduizenden nucleaire wapens beschikten, waarmee zij meerdere keren elkaar en hun bondgenoten en de planeet zelf zouden kunnen vernietigen. In 1949 besliste Mao Zedong bovendien de Chinese burgeroorlog in het voordeel van de communisten. Zo waren twee van de grootste landen ter wereld onder communistisch regime, ook al waren de relaties tussen China en de Sovjet-Unie bepaald niet hartelijk en zouden zij in de jaren zestig zelfs een korte grensoorlog uitvechten. Na 1949 leken in Europa de ergste spanningen tijdelijk uit de lucht.

Dat was bepaald niet het geval in Azië. Daar kwam de Koude Oorlog tot een hoogtepunt tijdens de Korea Oorlog (1950-1953). De invasie van Zuid-Korea door Noord-Korea leidde tot een interventie van de Verenigde Naties onder leiding van de Verenigde Staten. Aanvankelijk zeer succesvol leidde deze tot overmoed bij de Amerikanen. Ondanks Chinese waarschuwingen trokken de VN-troepen op voorbij de Yalu-rivier, waarop de Chinezen ingrepen en de VN-troepen ver terugdrongen. Het front werd uiteindelijk gestabiliseerd rond de 38^e breedtegraad, precies de scheidslijn die al in 1950 bestond. In de drie jaar strijd kwamen in totaal 700.000 soldaten en 2.000.000 burgers om het leven. De Korea Oorlog was de enige oorlog met rechtstreekse confrontaties tussen Russen en Amerikanen, dat wil zeggen dat hun piloten meermaals onderling slaags raakten.

Naast de absurde wapenwedloop is het opvallendste aan de Koude Oorlog dat deze nooit 'heet' werd: de VS en de Sovjet-Unie hebben elkaar nooit rechtstreeks aangevallen. Zij voerden 'wars by proxy': bondgenoten werden voorzien van wapens om hun oorlogen uit te vechten. Het bekendste voorbeeld is wellicht het Midden-Oosten, waar Israël, gesteund door Amerika, en landen als Egypte en Syrië, met steun van de Sovjet-Unie, tussen 1948 en 1982 een aantal oorlogen voerden.

Het Midden-Oosten was tijdens de Koude Oorlog een van de belangrijkste conflicthaarden en is dat nog steeds. Centraal daarin staat het bestaansrecht van de staat Israël en vanaf 1948 het lot van de Palestijnen. In 1917 had Lord Balfour, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, in een korte verklaring de steun van de Britse regering toegezegd aan 'de vestiging in Palestina van een nationaal thuis voor het joodse volk', overigens zonder inbreuk te maken op de civiele en religieuze rechten 'van de aanwezige niet-Joodse gemeenschappen in Palestina'. Op 29 november 1947, met de verschrikkingen van de Holocaust vers in het geheugen, nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties Resolutie 181 (II) aan, waarin een verdeling van Palestina in een Joodse en Arabische staat werd voorgesteld. Dit besluit leidde direct tot oorlog in Palestina. Het plan werd half uitgevoerd, want alleen door de Joden in Palestina werd de verdeling aanvaard en een staat gesticht. Het uitroepen van de onafhankelijke staat Israël op 14 mei 1948 in het toegewezen Joodse deel werd gevolgd door een invasie van Israël door Arabische buurlanden, maar eindigde in een Israëliëse overwinning. De strijd leidde tot vlucht en verdrijving van in totaal 700.000 Palestijnen. Hun terugkeer met hun nazaten, in totaal circa 4 miljoen, werd een van de kernpunten in de zich daarna voortslepende conflicten tussen Israël en de Palestijnen. Vooral de Zesdaagse Oorlog in juni 1967, die uitliep op een enorme Israëliëse overwinning, had gevolgen die tot op de dag van vandaag zichtbaar zijn: de status van Jeruzalem, de Israëliëse bezetting van de Westelijke Jordaanoever en het schijnbaar onoplosbare conflict tussen Israël en de Palestijnen.

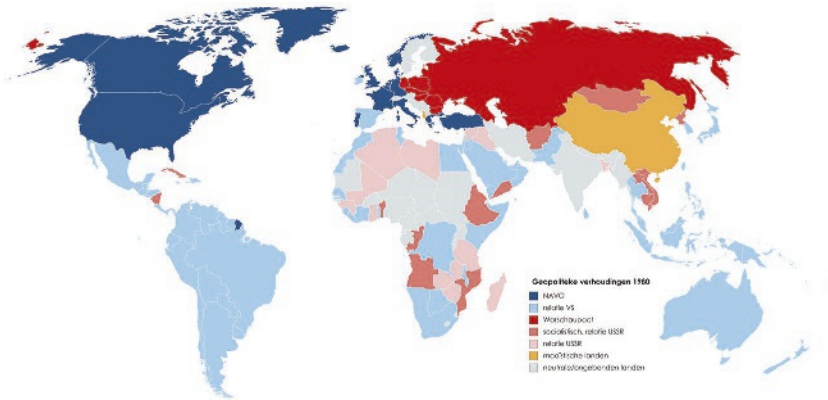
In Europa was de hevige spanning en de vrees voor een nieuwe oorlog, die in 1948-53 door veel mensen in West-Europa werd gevoeld, in het midden van de jaren vijftig wat afgenomen. In 1954 trad West-Duitsland toe tot de NAVO, een jaar later richtte de Sovjet-Unie het Warschaupact op, maar vanaf 1955 vond een relatieve 'dooi' plaats in de internationale verhoudingen, mede door de politiek van 'vreedzame co-existentie' die door de nieuwe Sovjetleider Nikita Chroesjtsjov na de dood van Stalin werd ingevoerd: 'zonder wapens en in een toestand van vrede zou dan wel blijken welk systeem de mensheid het meeste

te bieden had'.¹¹⁹ Chroesjtsjov begon in de Sovjet-Unie het proces van destalinisatie. Tijdens het Twintigste Partijcongres van de Communistische Partij in 1956 onthulde hij veel Stalinistische misdaden, daarbij zijn eigen gedrag tijdens de Tweede Wereldoorlog zorgvuldig verzwijgend. Veel politieke gevangenen werden vrijgelaten en er ontstond een iets vrijer binnenlands klimaat.

Toch was het in Oost-Europa bepaald niet rustig. Na Stalins dood in 1953 brak op 17 juni 1953 een opstand uit in Oost-Berlijn en later op vele andere plaatsen in de DDR, die met behulp van het Rode Leger werd neergeslagen.¹²⁰ Zorgwekkender voor de Sovjet-Unie was de opstand in 1956 in Hongarije. De Hongaarse opstandelingen waren onder de indruk van de resultaten die de Polen een jaar eerder hadden bereikt: ze eisten niet alleen soortgelijke hervormingen (vooral op economisch gebied), maar ook uittreding van Hongarije uit het Warschaupact. Moskou sloeg de opstand bloedig neer; naar schatting 2500 mensen kwamen om het leven. Duizenden Hongaren vluchtten naar West-Europese landen. De leider van de Hongaarse opstandelingen, Imre Nagy, werd een jaar later in de Sovjet-Unie in stilte om het leven gebracht.¹²¹ Tekennend voor de Koude Oorlog en de vrees voor het uitbreken van een echte oorlog tussen Oost en West was dat het Westen niets deed om de opstandelingen te hulp te komen. De opstand in Hongarije in 1956 bevestigde in feite de status quo (de bestaande toestand) in Europa.

Eén vraagstuk bleef vooralsnog onopgelost: de bijzondere status van Berlijn. De voormalige hoofdstad van Duitsland was verdeeld in West- en Oost-Berlijn, een op vrijheid en de markt gericht deel en een communistisch deel. Het probleem voor de DDR was dat deze via West-Berlijn geconfronteerd werd met een enorme *brain drain* van hoogopgeleide mensen uit de DDR, die via West-Berlijn naar West-Duitsland vertrokken. Tot 1961 verlieten ongeveer drie miljoen mensen de DDR.

Om daaraan een eind te maken, besloot de leider van de DDR, Walter Ulbricht, met steun van de Sovjet-Unie tot de aanleg van de Berlijnse Muur. De bouw daarvan begon op 13 augustus 1961. Spoedig kon niemand meer van Oost naar West; burens en familieleden werden letterlijk van elkaar gescheiden. Verscheidene vluchtpogingen van Oost naar West eindigden in de DDR in de dood of gevangenschap. Berlijn en de Berlijnse Muur werden hét symbool van de Koude Oorlog.



Figuur 5 Geopolitieke verhoudingen ten tijde van de Koude Oorlog¹²²

De Cubacrisis

Iets meer dan een jaar later, in oktober 1962, ontstond een van de meest onheilspellende en gevaarlijkste crises van de Koude Oorlog. Cubaanse banenlingen in de Verenigde Staten hadden een jaar eerder met geheime steun vanuit Washington via een invasie in de Varkensbaai van Cuba gepoogd het regime van Fidel Castro omver te werpen. Die operatie was uitgelopen op een faliekante mislukking. In oktober 1962 bleken Sovjetmilitairen op Cuba bezig met een 'daring geopolitical coup' door middellange ballistische afstands-raketten op het eiland te plaatsen. De Amerikaanse president Kennedy besloot tot een zeeblokkade van Cuba om te voorkomen dat nog meer Sovjetwapens Cuba zouden bereiken. Hij verklaarde bovendien dat de VS alle noodzakelijke stappen zouden nemen om al aanwezige raketten te verwijderen. Zo balanceerde de wereld enige dagen op de rand van de nucleaire afgrond. Uiteindelijk besloot Moskou de raketten van Cuba te verwijderen.¹²³ In de ogen van velen hadden de VS een belangrijke overwinning behaald. Minister van Buitenlandse Zaken Dean Rusk was van mening dat 'we were eyeball to eyeball, and I think the other fellow just blinked'.¹²⁴ Recent onderzoek heeft aangetoond dat de 'overwinning' van de Amerikanen minder eenzijdig was dan lang gedacht. Niet alleen beloofden de Verenigde Staten Cuba niet te zullen aanvallen, ook zegden zij in het geheim toe (de inmiddels verouderde) Amerikaanse raketten te verwijderen uit Turkije. De plaatsing ervan in Turkije was een van de redenen voor Chroesjtsjov geweest om tot plaatsing van nucleaire wapens op Cuba over te gaan.¹²⁵

De Cubacrisis leidde tot een zekere ontspanning in de relatie tussen de VS en de Sovjet-Unie. Beide landen hadden het idee vlak langs de nucleaire afgrond

te zijn gegaan. Daarom werd een directe telefoonverbinding aangelegd tussen het Kremlin en het Witte Huis. Deze periode van ontspanning tussen de twee supermogendheden staat bekend als de *détente*, al werd deze pas echt ingezet aan het einde van de jaren zestig. Achterliggende gedachte was het risico op een nucleaire oorlog te verkleinen en beter voorspelbare betrekkingen te ontwikkelen tussen beide landen.¹²⁶ Het leidde ook tot eerste voorzichtige gesprekken over beheersing van de wapenwedloop en beperking van het aantal nucleaire wapens.

1.5.2 Dekolonisatie en de oorlog in Vietnam

Raakten de betrekkingen tussen de twee supermogendheden in de jaren zestig langzaam in rustiger vaarwater, in andere delen van de wereld was dat allesbehalve het geval. Oorzaak daarvan was niet alleen de Koude Oorlog, maar ook de dekolonisatie. Na de Tweede Wereldoorlog raakten de Europese koloniale mogendheden verstrikt in de tegenstelling tussen democratie en vrijheid in het moederland en het feitelijk onderdrukt houden van de bevolking van hun koloniën, met name Groot-Brittannië, Frankrijk, Nederland en België. De ‘moederlanden’ waren ook door de Tweede Wereldoorlog verzwakt. De Japanse bezetting van grote delen van Azië tijdens de Tweede Wereldoorlog was in veel opzichten vernederend geweest voor de Europese ‘moederlanden’. Samen met de uiteindelijke nederlaag van Japan betekende dit een stimulans voor onafhankelijkheidsbewegingen. Bekende leiders daarvan waren Mahatma Gandhi in India, Soekarno in Indonesië en Ho Chi Minh in Vietnam.

De dekolonisatie begon in 1945 en vertoonde geen eenduidig patroon. Soms verliep de dekolonisatie relatief vreedzaam (Afrika beneden de Sahara), zoals in Ghana, maar soms ook zeer gewelddadig. Dat hing af van drie factoren: de situatie in de kolonie, het moederland en de internationale context.¹²⁷ De macht en politiek van het moederland speelde een belangrijke rol, al was het maar omdat grote mogendheden als Frankrijk en Groot-Brittannië meer machtsmiddelen hadden dan bijvoorbeeld Nederland of Portugal, dat overigens als laatste dekoloniseerde. Van groter belang was de situatie in de koloniën zelf. Bijna overal waar belangrijke Europese groepen waren gevestigd (zogenoemde ‘vestigingskolonies’) ontstonden bloedige conflicten.

De dekolonisatie betekende een sterke toename van het aantal onafhankelijke landen. India werd zelfstandig in 1947, waarbij vooral het geweldloze verzet van Gandhi (1869-1948) een belangrijke rol speelde, Maleisië in 1957. Tussen

1945 en 1949 vocht Nederland een koloniale oorlog (de zogenoemde ‘politio-
nele acties’) uit in Nederlands-Indië, die 5.000 Nederlandse soldaten en
150.000 Indonesiërs het leven kostte, voordat Nederland op 27 december
1949 de onafhankelijkheidsverklaring tekende.¹²⁸ In 1954 werden Laos, Cam-
bodja en Vietnam onafhankelijk van Frankrijk en in 1962 verbrak Algerije na
zeven jaar bloedige strijd de koloniale banden met Frankrijk. In 1960 werden
maar liefst zeventien Afrikaanse landen onafhankelijk.

De dekolonisatie was bepaald geen vreedzaam proces. Zeker in Afrika leidde
deze ontwikkeling tot veel burgeroorlogen na de onafhankelijkheid, waarbij
de verschillende partijen gesteund werden door respectievelijk het Westen of
het Oosten: de Koude Oorlog speelde op de achtergrond steeds een belang-
rijke rol. Hoe waardevoller een kolonie was, ‘des te moeizamer het dekoloni-
satieproces dat volgde’.¹²⁹ Bovendien waren de voormalige koloniën door de
jarenlange eenzijdige exploitatie en economische ontwikkeling aanvankelijk
niet in staat zich tot stabiele staten te ontwikkelen. Daarbij speelde de zwakke
staat- en natievorming hen parten. De overgrote meerderheid van de
bevolking bleef uitermate arm. Dit is wat de ‘Derde Wereldproblematiek’
wordt genoemd (omdat het Westen als Eerste Wereld werd gezien en het Oos-
ten als de Tweede, maar die laatste twee termen werden zelden gebruikt. Zie
verder Hoofdstuk 2 en 7).

Tijdens de Koude Oorlog werden de koloniale rijken van de Westerse landen
ontmanteld, wat bijna overal leidde tot lange perioden van instabiliteit, bur-
geroorlog en grensconflicten. (Ook de Sovjet-Unie, haar voorloper Rusland,
evenals China, zijn zoals alle grote rijken in de geschiedenis, door militaire en
economische expansie ontstaan, maar werden niet betiteld als koloniale rijken
en ondergingen in deze periode geen ‘dekolonisatie’.)

Er ontstonden een aantal oorlogen in deze periode als gevolg van dekolonisa-
tie, zoals tussen India en Pakistan. De dekolonisatie leidde vaak tot een keus
van het nieuw-onafhankelijke land tussen vriendschap met de Sovjet-Unie of
de Verenigde Staten en soms ook tot een ideologische keus voor of tegen com-
munisme: ‘If a newly independent state was not inclined to embrace one side
in the Cold War, then every effort was made to dissuade it from embracing the
other. Poor countries struggling to find their way, often without settled politi-
cal institutions, found their factional disputes being elevated into critical bat-
tles in the struggle to define the future direction of global politics.’¹³⁰ In reac-
tie daarop ontwikkelde zich de beweging van Ongebonden Landen, die wei-

gerden tussen Oost en West te kiezen. Deze beweging werd geleid door de Indiase President Nehru.

De Vietnamoorlog

De onafhankelijkheidsstrijd van koloniën leidde in veel gevallen tot gewapende en bloedige conflicten. Vietnam is wat dat betreft illustratief. Nadat Frankrijk na een smadelijke nederlaag bij Dien Bien Phu (1954) de aftocht had geblazen, was Vietnam verdeeld geraakt in een zuidelijk deel, met een pro-westerse maar zwakke en corrupte regering, en het noorden, geregeerd door de communisten onder Ho Chi Minh, al was hij zelf wellicht in de eerste plaats een Vietnamees nationalist. Zijn streven, gesteund door de Sovjet-Unie en China, was Vietnam te verenigen. De Amerikaanse president Kennedy besloot in 1961 de hulp aan Zuid-Vietnam op te voeren, een beleid dat, na de moord op hem in 1963, werd voortgezet door zijn opvolger Lyndon B. Johnson. Deze besloot in 1964 tot een grote militaire interventie om te voorkomen dat Zuid-Vietnam door het communistische Noord-Vietnam onder de voet zou worden gelopen.

Vanaf het begin van 1965 werden grootschalige Amerikaanse bombardementen op Noord-Vietnam uitgevoerd, maar Noord-Vietnam zette te strijd stug voort. In 1967 had de VS ruim een half miljoen manschappen in Vietnam, die samen met het Zuid-Vietnamese leger vochten tegen de strijdkrachten van Noord-Vietnam en de guerrillabeweging Vietcong. De verwachting van de VS was dat het aanvallen van de aanvoerlijnen van de Vietcong naar Zuid-Vietnam tot een snelle overwinning zou leiden, wat echter veel moeilijker bleek. De Amerikaanse verliezen namen snel toe van 400 doden begin 1965 tot meer dan 16.400 eind 1967.¹³¹ Op 30 januari 1968 zetten de Vietcong en het Noord-Vietnamese leger een groot offensief in tegen 36 van de 44 provinciale hoofdsteden, inclusief Saigon, de hoofdstad van Zuid-Vietnam. Zelfmoordcommando's slaagden er zelfs in het terrein van de Amerikaanse ambassade binnen te dringen. Hoewel het offensief in militair opzicht werd afgeslagen door de VS, was de psychologische en politieke impact enorm: duidelijk werd dat Amerika deze oorlog niet kon winnen. Johnson stelde zich gedesillusioneerd niet opnieuw verkiesbaar als president.¹³² Zowel in de VS als elders in de westerse wereld werden grote demonstraties gehouden tegen het Amerikaanse optreden in Vietnam.

Johnsons opvolger Richard Nixon en diens minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger zagen zich gedwongen een eind te maken aan de oorlog. Het werd een langdurig proces, waarbij zeer zware Amerikaanse bombardementen op Noord-Vietnam werden uitgevoerd en ook Laos en Cambodja in het

conflict betrokken werden met rampzalige gevolgen voor die landen. In januari 1973 werd eindelijk een wapenstilstand gesloten: Zuid-Vietnam was verslagen en de VS hadden de oorlog vooral door politieke omstandigheden verloren. In 1975 veroverden de Noord-Vietnamezen heel Zuid-Vietnam; een jaar later werd de Republiek Vietnam uitgeroepen. In totaal waren tijdens de oorlog meer bommen op Vietnam afgeworpen dan tijdens de hele Tweede Wereldoorlog; de VS verloren 58.000 militairen, Zuid-Vietnam ruim 200.000 en Noord-Vietnam bijna een miljoen. Zoals bij bijna alle naoorlogse conflicten leed de burgerbevolking het zwaarst: meer dan één miljoen burgers kwamen om het leven.

De Vietnamoorlog maakte duidelijk dat Amerika niet meer in alle opzichten de leidende natie was in de wereld. Op advies van Kissinger knoopte Nixon diplomatieke betrekkingen aan met China om dat land te betrekken in de internationale politiek, rekenend op meningsverschillen met de Sovjet-Unie. Dit leidde in 1972 tot de erkenning van de Volksrepubliek China en toelating van dit land tot de VN Veiligheidsraad, waarbij het eiland Formosa, dat sinds 1945 de Chinese zetel in de Veiligheidsraad had bekleed, deze zetel moest opgeven.

Nixon begon ook onderhandelingen met de Sovjet-Unie over beperking van de strategische nucleaire wapens, het *Strategic Arms Limitation Treaty* (SALT-I) met als doel de nucleaire wapenwedloop af te remmen. SALT-I bevroor het aantal nucleaire wapens: 1600 voor de Sovjet-Unie en 1054 voor de Verenigde Staten. Die aantallen waren echter misleidend: de VS hield bewust een nieuw wapentype buiten de onderhandelingen, de MIRV (Multiple Independently Targeted Re-entry Vehicle): een raket met meerdere atoomkoppen die in staat waren afzonderlijke doelen tegelijkertijd te raken. Eén Amerikaanse onderzeeër uitgerust met een dergelijk systeem had de capaciteit om 160 kernontploffingen te veroorzaken. De VS had toen dertig van zulke onderzeeërs. De Sovjet-Unie beschikte halverwege de jaren zeventig ook over een dergelijk wapensysteem, zodat valt te concluderen dat 'SALT-I only placed a few limits on, but did not stop, the arms race'.¹³³

Met de mislukking van de interventie in Vietnam raakte de Amerikaanse bereidheid in te grijpen in buitenlandse aangelegenheden tijdelijk op de achtergrond. Onder president Jimmy Carter kregen mensenrechten meer aandacht dan de politieke en economische belangen van de Verenigde Staten.¹³⁴ Voor hem waren de mensenrechten het doel van zijn beleid. Hij streefde naar vermindering van aantallen wapens aan beide zijden en een verdere *détente*

met de Sovjet-Unie. Daarmee werd zijn beleid ook ambivalent, aangezien de Sovjet-Unie zich juist schuldig maakte aan omvangrijke mensenrechtenschendingen. Bovendien viel Moskou op 24 december 1979 Afghanistan binnen, tot grote verrassing van Carter. Het betekende het einde van de *détente*. Carter wijzigde zijn politiek ten opzichte van de Sovjet-Unie radicaal en zette de hardste lijn in sinds Eisenhower in de jaren vijftig. Carters opvolger Ronald Reagan zette die politiek voort. In 1979 brak voorts een revolutie uit in Iran tegen het regime van de pro-Amerikaanse Sjah, door een opstand geleid door de Sjiiitische geestelijke Khomeini, waarbij het personeel van de Amerikaanse ambassade in Teheran langdurig werd gegijzeld. Carters poging hen met een kleine militaire actie te bevrijden mislukte door het falen van een helikopter.

1.5.3 *Het einde van de Koude Oorlog*

De spanningen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie liepen begin jaren tachtig sterk op door de invasie van Afghanistan door de Sovjet-Unie. De wapenwedloop werd in alle hevigheid hervat. Niets wees erop dat binnen tien jaar de Koude Oorlog zou worden beëindigd, Duitsland zou worden herenigd en de Sovjet-Unie zou ophouden te bestaan. Wie dat begin jaren tachtig zou hebben voorspeld, zou voor gek zijn verklaard. In West-Europa werden de politieke tegenstellingen tussen links en rechts juist verscherpt door omvangrijke protesten van de beweging tegen kernwapens die zich tegen het NAVO-beleid keerden.

De Amerikaanse president Reagan stelde zich al snel na zijn aantreden in januari 1981 hard op. Al enige jaren was hij de woordvoerder geweest van een nieuw conservatisme in de VS dat de *détente* en strategische pariteit tussen beide landen vurig afwees. Volgens Reagan was de Sovjet-Unie uit op wereldoverheersing en dat land was volgens hem 'the evil empire'.¹³⁵ Reagan en de zijnen waren ervan overtuigd dat een eventuele nucleaire oorlog kon worden gewonnen.

In 1983 lanceerde hij het *Strategic Defense Initiative* (SDI) als nieuw verdedigingsplan. Het betrof een computergestuurd verdedigingssysteem in de ruimte dat nucleaire raketten van de Sovjet-Unie zou kunnen neerhalen, voordat ze hun doel konden bereiken.¹³⁶ SDI, treffend omschreven als 'Star Wars', bleek in de praktijk vooralsnog onuitvoerbaar. Toch had Reagans aankondiging grote gevolgen, vooral in de Sovjet-Unie, waar SDI grote onrust veroorzaakte. Het Kremlin stelde dat de VS wellicht een verrassingsaanval voorbereidde en Reagan werd gezien als onvoorspelbaar.

Twee jaar van 'intelligence alert' volgden, waarbij Russische geheime agenten over de hele wereld zochten naar aanwijzingen voor een dergelijke voorbereiding. Zo gespannen was de situatie dat de Sovjet-Unie in september 1983 een Zuid-Koreaans verkeersvliegtuig neerschoot dat per ongeluk het Russische luchtruim invloeg.

Nog angstaanjagender was in november 1983 de NAVO-oefening, *Able Archer 83*. Partijleider Andropov, opvolger van Breznjev, en zijn belangrijkste adviseurs waren er korte tijd van overtuigd dat een nucleaire aanval op handen was. Washington realiseerde zich dat pas nadat een Sovjet-spion de Britse geheime dienst informeerde, die de informatie doorspeelde naar de Amerikanen. Reagan reageerde geschokt en raakte overtuigd dat hij te veel druk op Moskou had gezet en dat de Amerikaanse toon gematigd moest worden.¹³⁷

Andropov overleed in februari 1984 en zijn opvolger Chernenko, die zwak en ziekelijk was, overleed in maart 1985, waarop de slechts 54 jaar oude Michael Gorbatsjov aantrad als partijleider. Onder zijn leiding kwamen grote veranderingen tot stand in de Sovjet-Unie, die niet alleen zouden leiden tot het einde van de Koude Oorlog, maar ook tot het einde van de Sovjet-Unie en het Warschaupact.

Perestrojka en glasnost

Halverwege de jaren tachtig had de Sovjet-Unie een enorme economische achterstand opgelopen ten opzichte van de Verenigde Staten en West-Europa. De revolutie van de *personal computer* was aan de Sovjet-Unie voorbij gegaan: het gebruik ervan werd sterk beperkt, want vormde een bedreiging voor de staatscontrole.¹³⁸ De planeconomie, waarbij veel economische beslissingen niet door bedrijven en consumenten werden genomen maar door de centrale politieke leiding in Moskou, liep vanaf eind jaren zeventig steeds meer vast in zowel de Sovjet-Unie als andere Oost-Europese landen. Een zwarte markt was onmisbaar om de planeconomie nog enigszins te laten functioneren.¹³⁹ De communistische economieën legden het niet alleen af tegen de economisch sterker groeiende westerse landen, maar ook tegen de opkomende economieën van Japan en Zuid-Korea.

Gorbatsjov probeerde als overtuigd communist het Sovjetmodel daarom te hervormen, waarvoor beëindiging van de wapenwedloop vereist was, omdat deze een groot deel van de Sovjetbegroting opslokte. Omdat zijn hervormingsplannen op veel verzet stuitten binnen de Communistische Partij, begon hij een politiek van *glasnost*, openheid: het aanmoedigen van publieke discussie over een aantal zorgvuldig gekozen thema's. Deze politiek combineerde hij met *perestrojka* of hervorming.¹⁴⁰ Dit betekende ook een modernere benadering van de internationale betrekkingen door Moskou.

Al in 1985 stelde Gorbatsjov een unilateraal moratorium (een eenzijdig besluit om op te houden) met atoomproeven in en hij ging zelfs zo ver voor te stellen alle atoomwapens te verbieden. Dat werd in Washington echter niet serieus genomen. Gorbatsjov en Reagan ontmoetten elkaar voor het eerst in Genève in 1985. Hoewel daar niets concreets werd afgesproken, bleken ze goed met elkaar overweg te kunnen. De top in Reykjavik zorgde voor een sterke dooi in de Koude Oorlog, wat Gorbatsjov verleidde tot een reeks radicale unilaterale voorstellen voor ontwapening, zoals het vernietigen van de controversiële op Europa gerichte SS-20 raketten. In Reykjavik begonnen beiden als het ware tegen elkaar op te bieden. Reagan bood aan alle kernraketten voor de middellange afstand te vernietigen, en Gorbatsjov stelde voor alle atoomkoppen te vernietigen. Daarop reageerde Reagan met: 'All nuclear weapons? Well Mikhail, that's exactly what I've been talking about all along'.¹⁴¹ Daar kwam het echter niet van, omdat Reagan het SDI niet op wilde geven. Toch leidden de contacten tot een tweede détente en een aantal cruciale overeenkomsten over wapenbeperkingen. Vooral het verdrag om alle nucleaire raketten voor de middellange afstand wederzijds af te schaffen, het INF verdrag (*Intermediate Nuclear Forces*) vormde een doorbraak. Eigenlijk begon zo al rond 1986 het einde van de Koude Oorlog.

Onder de brezjnevdoctrine had de Sovjet-Unie zich het recht voorbehouden in te grijpen in staten waar het communisme werd bedreigd. Gorbatsjov stelde echter dat de communistische staten in Oost-Europa hun eigen keuzes konden maken. Het eerste land dat daarvan profiteerde was Polen, al snel gevolgd door Hongarije. Beide landen lieten grotere vrijheid toe. Gorbatsjov accepteerde de niet-communistische regering in Polen, wat de weg vrijmaakte voor grote politieke veranderingen in Oost-Europa.

Het meest opmerkelijke gevolg vormden de gebeurtenissen in Oost-Duitsland. In oktober 1989 vierde de DDR zijn veertigjarig bestaan. Gorbatsjov, daarbij aanwezig, gaf DDR-leider Honecker te verstaan dat het tijd was voor hervormingen en dat hij, gelet op zijn gezondheid en leeftijd, plaats zou moeten maken voor een jongere persoon. Honecker was dat niet van plan, maar zag zich geconfronteerd met steeds omvangrijkere vreedzame demonstraties tegen het DDR-regime. Op 18 oktober werd hij gedwongen af te treden en hij werd opgevolgd door Egon Krenz. Een ruimer reisregime voor Oost-Duitsers naar het Westen werd afgekondigd. De massale demonstraties in de DDR voor meer vrijheid gingen echter onverminderd door. Niet langer was een visum nodig voor Tsjecho-Slowakije, van waaruit de reiziger naar West-Europa kon doorreizen, en zo de Berlijnse Muur kon omzeilen. Per dag verlieten

9000 Oost-Duitsers de DDR: 375 per uur. Op 9 november 1989 werd daarop de Berlijnse Muur stukgeslagen door demonstranten vanuit Oost-Berlijn, een historische gebeurtenis. De gebeurtenissen in Oost-Duitsland raakten daarop in een stroomversnelling: op 3 oktober 1990 werden Oost- en West-Duitsland onder leiding van Bondskanselier Helmut Kohl herenigd.¹⁴²

Het jaar 1989 wordt terecht omschreven als het 'wonderjaar'. De Centraal- en Oost-Europese landen kozen op vreedzame wijze nieuwe, hervormingsgezinde regeringen. Alleen in Roemenië werd dictator Ceausescu met geweld afgezet en met zijn vrouw geëxecuteerd, nadat het leger de kant van de demonstrerende bevolking had gekozen.

Twee jaar later viel ook de Sovjetregering in Moskou. De door Gorbatsjov beoogde geleidelijke hervorming van de Sovjet-Unie bleek onmogelijk. Hij onderschatte de nationale gevoelens van diverse volkeren in het rijk, en de weerzin tegen de onderdrukking; dit waren krachten die niet langer vielen te negeren. Op 25 december 1991 trad hij af en werd de Sovjet-Unie opgeheven. Een belangrijk hoofdstuk in de geschiedenis van de internationale verhoudingen, de Koude Oorlog, werd daarmee afgesloten. Na het bipolaire tijdperk begon nu een nieuwe periode.

1.5.4 *Een nieuwe wereldorde*

Het einde van de Koude Oorlog had grote gevolgen voor de wereldpolitiek. Niet langer stonden twee tot de tanden bewapende supermachten en de door hen geleide allianties tegenover elkaar; een nieuwe wereldorde moest worden geschapen. Daarin leken de Verenigde Naties, in 1945 opgericht maar tijdens de Koude Oorlog grotendeels tandeloos, aanvankelijk een grotere rol te kunnen gaan spelen als vredebewaarder. Bij een aantal kleinere conflicten van minder groot belang slaagden zij daarin, maar de VN faalde bij de Joegoslavische Burgeroorlog (1991-1995) en bovenal bij de Rwandese genocide van 1994, toen in een paar weken tijd door extremistische Hutu's ongeveer een miljoen Tutsi's en gematigde Hutu's werden vermoord.

De Verenigde Staten

Vanaf 1991 waren de Verenigde Staten het in alle opzichten dominante land, dat in de jaren negentig steeds meer optrad als 'de ordebewaker van de wereld'.¹⁴³ De eerste keer was tijdens de Eerste Golfoorlog (1990-1991). Begin augustus 1990 bezette de Iraakse leider Saddam Hoessein het oliestaatje Koeweit en sloeg een dreigende toon aan tegen Saoedi-Arabië, een van de belangrijkste bondgenoten van de VS in het Midden-Oosten.

De Amerikaanse president George Bush sr. deed een beroep op de Verenigde Naties tot het vormen van een internationale coalitie onder Amerikaanse leiding. In tegenstelling tot eerdere crises handelde de VN Veiligheidsraad snel en ging over tot een economische blokkade en het sturen van troepen naar de Golfregio onder leiding van de VS. Tekenend voor de nieuwe geopolitieke situatie was de steun van Moskou aan de Verenigde Staten. De VN-Veiligheidsraad stelde Irak als ultimatum dat het zich op 15 januari 1991 zou hebben teruggetrokken uit Koeweit; anders zou gewelddadig ingrijpen ter bevrijding van Koeweit gerechtvaardigd zijn. Saddam Hoessein liet het ultimatum verlopen, waarop twee dagen later Operatie *Desert Storm* begon, een massaal lucht-offensief waaraan vele staten deelnamen, ook Egypte, Syrië en Saoedi-Arabië. Op 23 februari 1991 begon de grondoorlog ter bevrijding, die binnen honderd uur leidde tot de Iraakse terugtrekking uit Koeweit,¹⁴⁴ ten koste van beperkte geallieerde verliezen: minder dan driehonderd soldaten van de door de VS geleide Coalitie sneuvelden.¹⁴⁵ President Bush sr. verbood zijn strijdkrachten echter door te stoten naar Bagdad om Hoessein ook daadwerkelijk af te zetten, want daarvoor had de VN Veiligheidsraad geen machtiging gegeven. De Iraakse dictator kon toen nog op zijn post blijven.



Figuur 6 Kaart van Europa in 1993¹⁴⁶

Kort na de Golfoorlog stelde George Bush sr. in een toespraak dat hij wilde werken aan een ‘nieuwe wereldorde’, waarin in multilateraal verband gezocht moest worden naar oplossingen voor conflicten. De Verenigde Staten waren in alle opzichten nog de dominante supermacht: ‘Its military and political might was second to none and, although the 1992 presidential election was overshadowed by a looming economic crisis, the 1990s saw America as the unchallenged global economic superpower’.¹⁴⁷ Bush’s populariteit en die van de Verenigde Staten waren groot na de Golfoorlog en er tekende zich, voor de tweede maal na 1945, een *Pax Americana* af. De tijd scheen ook gunstig voor het oplossen van het Israëliisch-Palestijns conflict. Daartoe werden met de ‘Oslo-Akkoorden’ van 1993 ook serieuze stappen gezet, maar tot op de dag van vandaag is dat conflict onopgelost. Ook van het beloofde multilaterale optreden van de VS kwam maar weinig terecht.

Mondialisering

Rond 1990 brak een nieuwe groeifase van internationalisering aan. Men sprak van ‘globalisering’ of van mondialisering.¹⁴⁸ Dat was op zich geen nieuw fenomeen: vlak voor de Eerste Wereldoorlog was de sterke groei van internationale handel, communicatie en politiek al naar een hoogtepunt gestegen, en nu begon de wereldeconomie snel naar een nog hoger niveau te groeien, mede door een aantal belangrijke handelsverdragen en de opkomst van internet. Met het einde van het communisme in Oost-Europa en de ondergang van de Sovjet-Unie leken de op grondrechten gebaseerde parlementaire democratie en de vrije markt de grote overwinnaars. Volgens de politiek filosoof Francis Fukuyama betekende dat het ‘einde van de geschiedenis’, in die zin dat er geen alternatief meer was voor democratisering en economische ordening door de markt. Daarmee gepaard ging een enorm geloof in de zegeningen van het ‘kapitalisme’ en marktwerking. Ingezet vanaf het begin van de jaren tachtig – in Groot-Brittannië onder Margaret Thatcher en in de Verenigde Staten onder Ronald Reagan – vatte het idee post dat de vrije markt in alle omstandigheden het beste was voor een land en volk. Kenmerkend daarvoor was een sterk terugtreden van de overheid en een sterke nadruk op privatisering, liberalisering en deregulering, bijvoorbeeld van de banken- en financiële sector. Allerlei voorzieningen die voordien in handen waren geweest van de staat – denk aan de spoorwegen, de postbrieven, nutsbedrijven – werden nu ‘vermarkt’, in de overtuiging dat dit het meest efficiënt was en ook het goedkoopst. Dit neoliberalisme is wel omschreven als marktfundamentalisme, waarbij de rol van de markt sterk moest worden uitgebreid, zelfs tot de gezondheidszorg, en de rol van de overheid in de economie moest worden beperkt. Dat was weer een reactie op het Keynesiaanse beleid, zoals dat

door veel Westerse, en vooral West-Europese landen, na de Tweede Wereldoorlog was gevoerd. Volgens de Britse econoom John Maynard Keynes moet de overheid juist een sterke rol in de economie spelen met haar eigen uitgavenbeleid, door krimp in de economie en de werkgelegenheid te bestrijden met hogere uitgaven van de overheid voor werkgelegenheidsprojecten.

De Europese Unie

Een belangrijke speler in de mondiale economie werd de Europese Unie (EU), een uniek multilateraal samenwerkingsverband tussen Europese staten. Oorspronkelijk begon deze met zes landen die de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, 1952) vormden, teneinde de vrede te verzekeren door oorlog tussen de lidstaten – en vooral tussen de vroegere aartsrivalen Duitsland en Frankrijk – onmogelijk te maken. Door kolen en staal onder supranationaal bewind te plaatsen, dat wil zeggen onder bovennationaal gezag, zouden de lidstaten geen eigen beschikking meer hebben over kolen en staal die in de voorgaande periode erg belangrijk waren geweest voor oorlogvoering. Geleidelijk groeide die Europese samenwerking via de Europese Gemeenschappen uit tot een van de belangrijkste economische machtsblokken ter wereld (zie verder Hoofdstuk 6).

Rusland

98

Waar Amerika en Europa voorop liepen in de mondialisering, bleef Rusland daarin na het einde van de Koude Oorlog ver achter. Rusland voerde een 'autarkisch' beleid van zo veel mogelijk zelf in de eigen behoeften willen voorzien. Door beperking van deelname aan internationale economische processen, was de Sovjet-Unie achterop geraakt. De bevolkingen van de staten die tot de machtssfeer van de Sovjet-Unie behoorden, zagen de hoge groei van de welvaart in Westerse landen en de grotere vrijheid die daar heerste. Na de aftakeling van de Sovjet-Unie en het verlies van de greep van Moskou op de Centraal- en Oost-Europese landen, kozen de hervormingsgezinde regeringen voor toetreding tot Westerse verbanden, vooral de NAVO en de EU. In de tweede helft van de jaren negentig begon de uitbreiding van de NAVO in de richting van Rusland als gevolg van de toetreding van diverse onafhankelijk geworden landen. Gorbatsjovs opvolger Boris Jeltsin kon er weinig tegenover stellen. Rusland was geen aantrekkelijke partner meer voor Oost-Europese landen, en ook niet meer machtig. Het Russische leger stelde weinig meer voor, al beschikte Rusland nog steeds over duizenden nucleaire wapens, en voerde Rusland twee kostbare oorlogen tegen islamitische rebellen in Tsjetsjenië, die tienduizenden slachtoffers eisten. Rusland werd in 1995 weliswaar lid van de Wereld Handelsorganisatie (WTO), maar economisch ging het door

de wanorde in de overgang naar een markteconomie steeds verder bergafwaarts. Een kleine, deels criminele elite – voor een deel gelieerd aan het voormalige regime – wist zich een enorme rijkdom te verwerven, bijvoorbeeld in de olie- en gasindustrie, door staatseigendommen in bezit te nemen. De Russische centrale bank zocht zijn toevlucht tot het bijna onbeperkt drukken van roebels om politieke spanningen binnen de perken te houden. Dat leidde tot een geweldige inflatie, met als gevolg dat ‘the elderly, disabled, military, and others on fixed incomes grew angry as their money became worthless’.¹⁴⁹

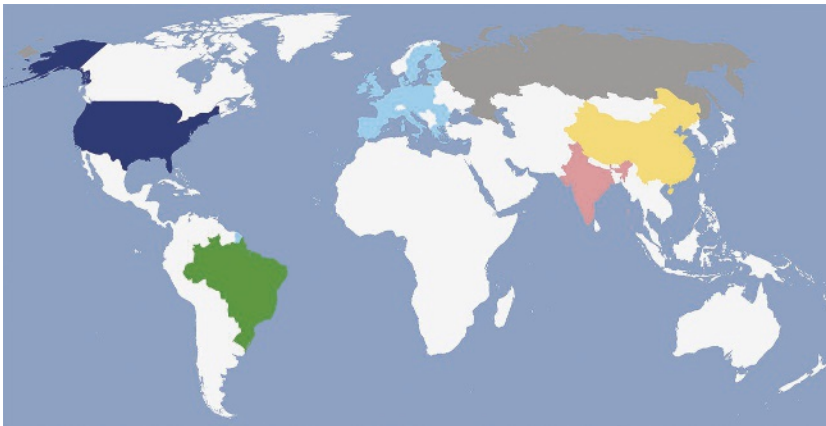
Boris Jeltsin, de eerste leider van de opvolger van de Sovjet-Unie, de Russische Federatie, besloot de roebel te devalueren om de verzwakte Russische economie beter te laten presteren. Hij stelde ook voor dat Rusland de recent door het Westen verstrekte leningen niet zou afbetalen, wat leidde tot een enorme vlucht van westers kapitaal uit Rusland, bijna 3 miljard dollar per maand tussen 1998-1999. De Russische economische ellende begon pas te verminderen toen de prijs van olie, Ruslands belangrijkste exportproduct, tussen 1999-2000 sterk steeg.¹⁵⁰ Jeltsin, verzwakt door ziekte en alcohol, werd in maart 2000 opgevolgd door een voormalig lid van de Russische geheime dienst, Vladimir Poetin. Hij beloofde een eind te maken aan de georganiseerde misdaad en slaagde erin enige stabiliteit te brengen in de Russische Federatie, maar werd daarin steeds afhankelijker van de ‘oligarchen’: de bazen van de machtige bedrijven die, in het verval van de Sovjet-Unie, zich met staatseigendommen hadden verrijkt.¹⁵¹ Onder zijn bewind werd Rusland geen vrije democratie, maar ontwikkelde zich geleidelijk een strak van boven af geleid politiek bestel.

Door de aansluiting van staten in Oost-Europa bij de NAVO en de EU vanaf de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw zag Rusland de wettelijke invloedssfeer van West-Europa en Noord-Amerika zich langzaam oostwaarts uitbreiden. Dit leverde spanningen op die vooral aan de oppervlakte kwamen in landen zoals de Oostzeestaten en Oekraïne, gelegen tussen de NAVO-landen en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), een los verband van staten die tot ongeveer 1990 sterk onder invloed van Moskou hadden gestaan.

1.5.5 *Het multipolaire bestel*

Door de teloorgang van de Sovjet-Unie als wereldmacht, leek het in de jaren negentig van de twintigste eeuw alsof er nog maar één supermacht over was: de Verenigde Staten. Maar al in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw waren op het wereldtoneel andere grote spelers dan de VS en de toenmalige

Sovjet-Unie verschenen. West-Europa groeide economisch snel, Japan was enige tijd de tweede economie in de wereld, China begon in het midden van de jaren tachtig hard te groeien, en de middenklasse in India brak uit de grote armoede van het oude India. Geleidelijk was een veelpolig stelsel ontstaan, waarin niet meer alleen de VS en zijn bondgenoten leiding konden geven. Aanvankelijk meende de VS nog dat het door interventie andere landen ertoe kon aanzetten prowesters en democratisch te worden. Maar deze ingrepen waren over het algemeen niet succesvol en de menselijke en financiële kosten ervan ondermijnden juist de Amerikaanse hegemonie, zoals de mislukte poging van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in 2003 om van Irak een prowesterse islamitische democratie te maken. De voortgezette groei van China en India en het economische succes van een aantal minder grote Aziatische landen gaven aanleiding om te spreken over een multipolair bestel, waarin bovendien ook middelgrote regionale mogendheden als Brazilië en Nigeria hun plaats opeisten. De afkorting BRIC-landen kwam in zwang: Brazilië, Rusland, India en China, als belangrijke spelers naast de VS.



Figuur 7 Multipolair wereldbestel 2008¹⁵²

Voorts had zich ondertussen een belangrijke wijziging voltrokken door de groei van internationale organisaties, in het bijzonder de Europese Unie (EU). Men hoeft alleen maar te kijken naar de manier waarop de lidstaten van de EU in de laatste decennia langzaam maar zeker een groot deel van hun soevereiniteit gezamenlijk zijn gaan uitoefenen. Er werd zelfs gesproken van het afbrokkelen van soevereiniteit van staten.

Het proces van sterke verweving van het beleid en de belangen van samenwerkende staten heet 'integratie'. Toch zijn de lidstaten formeel nog soeverein, maar het is erg moeilijk voor een lidstaat van de EU of van de NAVO het

lidmaatschap te verbreken. In Hoofdstuk 5 en 6 over internationale organisaties en de EU zal duidelijk worden hoe de aard van internationale organisaties van invloed is op de mate van integratie en daarmee de invloed die sommige organisaties op staten uitoefenen. Maar voordat we daar verder op ingaan, is het van belang de aard van internationale economische processen uit de doeken te doen.

Zelfstudievragen

1. Wat waren de hoofdregels van het internationale politieke bestel dat met de Vrede van Westfalen begon?
2. Hoe werkte het wereldpolitieke stelsel in de negentiende eeuw van het einde van de Napoleontische tijd tot aan de Eerste Wereldoorlog?
3. Wat waren de hoofdoorzaken van de Eerste Wereldoorlog?
4. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen het internationale politieke bestel vóór 1914 en na 1918?
5. Waarom was de Volkenbond een zwakke organisatie?
6. Welke mogelijkheden wilden tussen de twee wereldoorlogen de status quo veranderen en hun machtspositie sterk uitbreiden?
7. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van fascisme en nationaalsocialisme?
8. Wat waren de gevolgen van de Russische Revolutie voor het buitenlands beleid van de Sovjet Unie?
9. Hoe was het mogelijk dat Duitsland ernstig verzwakt uit de Eerste Wereldoorlog kwam en twintig jaar later een grote bedreiging werd voor vrijwel alle Europese landen?
10. Wanneer en hoe manifesteerde Japan zich als een belangrijke mogendheid?
11. Wanneer en hoe kwam de Verenigde Naties tot stand?
12. Welke verschijnselen kunnen verklaren dat na 1945 de dekolonisatie inzette?
13. Wat waren de hoofdkenmerken van het internationale politieke bestel dat men de periode van de Koude Oorlog noemt?
14. Waar is de Koude Oorlog door beëindigd?
15. Welk bestel trad daarna in? Is het vreedzamer dan het bestel van de Koude Oorlog?
16. Wat zijn de Grote Vijf?
17. Waarom werd ontwikkelingssamenwerking deel van buitenlandse politiek sinds de jaren vijftig?

18. Was de vorming van de Europese Unie vrede-bevorderend en zo ja waarom?
19. Schets de groeifasen van de Europese Unie na de Tweede Wereldoorlog.

Selectie geraadpleegde literatuur

Algemeen

Bert Altena en Dick van Lente, *Vrijheid & Rede. Geschiedenis van Westerse samenlevingen 1750-1989*, derde, verbeterde druk, Hilversum 2006.

Pieter Caljé en Jaap den Hollander, *De lange twintigste eeuw. Van 1870 tot heden*, Utrecht 2015.

Duco Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*, Utrecht 2001.

Mark Mazower, *Governing the World. The History of an Idea*, Londen 2012.

Thomas F.X. Noble en Barry S. Strauss, *Western Civilization. The Continuing Experiment*, Boston 1998.

David Reynolds, *America, Empire of Liberty. A New History of the United States*, New York 2009.

J.M. Roberts en Odd Arne Westad, *The History of the World*, Oxford 2013.

J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*, Leiden 1979.

Franse Revolutie

David Andress (red.), *The Oxford Handbook of the French Revolution*, Oxford 2015.

William Doyle, *The Oxford History of the French Revolution*, Oxford 2002.

Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution 1789-1848*, Londen 2003.

Adam Zamoyski, *The Phantom Terror. The Threat of Revolution and the Repression of Liberty 1789-1848*, Londen 2015.

Duitsland

Stephen Badsey, *The Franco-Prussian War 1870-1871*, Oxford 2003.

Frits Boterman, *Moderne geschiedenis van Duitsland. 1800-heden*, Amsterdam 2005.

Martin Kitchen, *A History of Modern Germany. 1800 to the Present*, Malden 2012.

Gregor Schöllgen, *Deutsche Außenpolitik. Von 1815 bis 1945*, München 2013.

Georgi Verbeeck, *Een geschiedenis van Duitsland. Sporen en dwaalsporen van een natie*, Leuven 2010.

Friso Wielenga, *Geschiedenis van Nederland. Van de Opstand tot heden*, Amsterdam 2012.

Negentiende eeuw en Boerenoorlog

Martin Bossenbroek, *De Boerenoorlog*, Amsterdam 2013.

Richard J. Evans, *The Pursuit of Power. Europe 1815-1914*, Londen 2016.

Eric Hobsbawm, *The Age of Empire 1875-1914*, Londen 1999.

James Joll, *Europe Since 1870. An International History*, Londen 1990.

Bill Nasson, *De Boerenoorlog 1899-1902*, Hilversum 1999.

Jürgen Osterhammel, *The Transformation of the World. A Global History of the Nineteenth Century*, Oxford/Princeton 2014.

Eerste Wereldoorlog

Volker R. Berghahn, 'Origins', in: Jay Winter (red.), *The Cambridge History of the First World War, Volume I: Global War*, Cambridge 2014, p. 16-38.

Christopher Clark, *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*, Londen 2013.

Patrick Dassen, *Sprong in het duister. Duitsland en de Eerste Wereldoorlog*, Amsterdam 2014.

Niall Ferguson, *The War of the World: Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*, Londen 2006.

Ian Kershaw, *To Hell and Back. Europe, 1914-1949*, Londen 2015.

John Lucaks, *A Short History of the Twentieth Century*, Londen 2013.

William Martin, *Verdun 1916. 'They shall not pass'*, Oxford 2001.

Peter Simkins, Geoffrey Jukes en Michael Hickey, *The First World War*, Oxford 2003.

Hew Strachan, *The First World War, Volume I: to Arms*, Oxford 2003.

Interbellum

David Bullock, *The Russian Civil War 1918-1922*, Oxford 2008.

Sarah C. Paine, *The Wars for Asia, 1911-1949*, Cambridge 2012.

Jason Scott Smith, *A Concise History of the New Deal*, Cambridge 2014.

Timothy Snyder in: *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*, New York 2010.

Zara Steiner, *Triumph of the Dark. European International History 1933-1939*, Oxford 2011.

Tweede Wereldoorlog en Holocaust

Antony Beevor, *The Second World War*, Londen 2012.

David Cesarani, *Final Solution. The Fate of the Jews 1933-1949*, New York 2016.

Christian Gerlach, *The Extermination of the European Jews*, Cambridge 2016.

Ian Kershaw, *Hitler 1889-1936: Hubris*, Londen 2001.

Peter Longerich, *Hitler. Biographie*, München 2015.

Evan Mawdsley, *World War II. A New History*, Cambridge 2009.

Richard Overy, *The Bombing War. Europe 1939-1945*, Londen 2013.

Richard Overy, *The Penguin Historical Atlas of the Third Reich*, Londen 1996.

Richard Overy, *War and Economy in the Third Reich*, Oxford 1995.

Andrew Roberts, *The Storm of War. A New History of the Second World War*, Londen 2009.

Timothy Snyder, *Black Earth. The Holocaust as History and Warning*, Londen 2015.

Twintigste eeuw na 1945

Anthony Best, Jussi M. Hahnimäki, Joseph A. Maiolo en Kirsten E. Schulze, *International History of the Twentieth Century and Beyond*, derde editie, Abingdon 2015.

John Lewis Gaddis, *The Cold War. A New History*, Londen 2005.

Eric Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londen 1997.

Tony Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londen 2007.

Lawrence Freedman, *The Cold War*, Londen 2001.

Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945-2006*, New York 2006.

John Lukacs, *A Short History of the Twentieth Century*, Cambridge 2013.

Van Rossem, *Drie oorlogen, Een kleine geschiedenis van de twintigste eeuw*, Amsterdam 2007.

W.C. McWilliams en H. Piotrowski, *The World Since 1945. A History of International Relations*, Londen 2014.

Economische geschiedenis

Karel Davids en Marjolein 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland. Een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar*, Amsterdam 2011.

Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Harmondsworth 1987.

Marnix Krop, *Hart van Europa. Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs*, Amsterdam 2014.

Martijn Lak, *Tot elkaar veroordeeld. De Nederlands-Duitse economische en politieke betrekkingen tussen 1945-1957*, Hilversum 2015.

Michael Lind, *Land of promise. An economic history of the United States*, New York 2013.

Jan Luiten van Zanden, *The Long Road to the Industrial Revolution. The European Economy in a Global Perspective, 1000-1800*, Leiden/Boston 2012.

Angus Maddison, 'The World Economy: A Millennial Perspective', in: Mitchell A. Seligson en John T. Passé-Smith (red.), *Development and Underdevelopment. The Political Economy of Global Inequality*, Londen 2014.

Noten

- 1 Bron: https://vls.wikipedia.org/wiki/Ofbeeldieng:Verdrag_van_Verdun.jpg.
- 2 Marjolein 't Hart, 'De strijd om de macht: social-politieke ontwikkelingen', in: Karel Davids en Marjolein 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland. Een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar*, Amsterdam: Boom uitgevers 2011, p. 83-126, op p. 106.
- 3 Bert Altena en Dick van Lente, *Vrijheid & Rede. Geschiedenis van Westerse samenlevingen 1750-1989*, derde, verbeterde druk, Hilversum 2006, p. 127.
- 4 William Doyle, *The Oxford History of the French Revolution*, tweede editie, Oxford 2002, p. 204.
- 5 Voor een uitstekende beschrijving van de Franse Revolutie, zie: David Andress (red.), *The Oxford Handbook of the French Revolution*, Oxford 2015; Doyle, *The Oxford History of the French revolution*; Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution 1789-1848*, Londen 2003.
- 6 Thomas F.X. Noble en Barry S. Strauss, *Western Civilization. The Continuing Experiment*, Boston 1998, p. 700.
- 7 Zie hiervoor bijvoorbeeld uitgebreid Richard J. Evans, *The Pursuit of Power. Europe 1815-1914*, Londen 2016 en Adam Zamoyski, *The Phantom*

- Terror. The Threat of Revolution and the Repression of Liberty 1789-1848*, Londen 2015.
- 8 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 141.
- 9 Mark Mazower, *Governing the World. The History of an Idea*, Londen 2012, p. 5 en 6.
- 10 Strachan, *The First World War*, p. 8.
- 11 Deze alinea is gebaseerd op Karel Davids en Marjolein 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland. Een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar*, Amsterdam: Boom uitgevers 2011, p. 329-330.
- 12 Jeroen Touwen, 'Expansie, stagnatie en globalisering: economische ontwikkelingen', in Davids en 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland*, p. 185-230, op p. 188-190.
- 13 Marjolein 't Hart, 'De strijd om de macht: sociaal-politieke ontwikkelingen', in: Davids en 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland*, p. 83-126, op p. 116.
- 14 Joll, *Europe Since 1870*, p. 83.
- 15 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 234.
- 16 Geoffrey Jukes, *The Russo-Japanese War 1904-1905*, Oxford 2002, p. 21.
- 17 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 170.
- 18 Jukes, *The Russo-Japanese War 1904-1905*, p. 21.
- 19 Ferguson, *The War of the World*, p. 22.
- 20 Volker R. Berghahn, 'Origins', in: Jay Winter (red.), *The Cambridge History of the First World War, Volume I: Global War*, Cambridge 2014, p. 16-38, op p. 20 en 21.
- 21 Christopher Clark, *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*, Londen 2013, p. 170.
- 22 Dassen, *Sprong in het duister*, p. 72.
- 23 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 196-197.
- 24 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 198.
- 25 Anthony Best, Jussi M. Hahnimäki, Joseph A. Maiolo en Kirsten E. Schulze, *International History of the Twentieth Century and Beyond*, derde editie, Abingdon 2015, p. 28.
- 26 Carola Hubers, 'Dansend de dood tegemoet. De historische complexiteit van het augustus-enthousiasme nader verklaard', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 2008, nr. 4, p. 400-415, op p. 408.
- 27 John Lucaks, *A Short History of the Twentieth Century*, Londen 2013, p. 17.
- 28 Eric Hobsbawm, *The Age of Empire 1875-1914*, Londen 1999, p. 323.
- 29 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 255.
- 30 Bron: Eigen werk met gebruik van <https://historicalmapchart.net>.
- 31 Hobsbawm, *The Age of Empire*, p. 311.

- 32 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 257; William Martin, *Verdun 1916. 'They shall not pass'*, Oxford 2001, p. 18.
- 33 J.M. Roberts en Odd Arne Westad, *The History of the World*, zesde editie, Oxford 2013, p. 895.
- 34 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 260.
- 35 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 260.
- 36 Lukacs, *A Short History of the Twentieth Century*, p. 19.
- 37 Informatie ontleend aan: Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 260; Mark Mazower, *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*, Londen 1998, p. 47; Maarten van Rossem, *Drie oorlogen. Een kleine geschiedenis van de twintigste eeuw*, Amsterdam 2007, p. 41.
- 38 Jay Winter, 'The Breaking Point: Surrender 1918', in: Holger Afflerbach en Hew Strachan (red.), *How Fighting Ends. A History of Surrender*, Oxford 2012, p. 299-309, op p. 308.
- 39 Van Rossem, *Drie oorlogen*, p. 43.
- 40 John Keegan, *The First World War*, Londen 1999, p. 8.
- 41 Zie hiervoor bijvoorbeeld Philipp Blom, *The Vertigo Years. Change and Culture in the West, 1900-1914*, Londen 2009.
- 42 Informatie ontleend aan: Best, Hahnimäki, Maiolo en Schulze, *International History of the Twentieth Century and Beyond*, p. 45.
- 43 Bron: Eigen werk met gebruik van <https://historicalmapchart.net>.
- 44 Alinea ontleend aan: Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 250 en 253.
- 45 Joll, *Europe Since 1870*, p. 281.
- 46 De informatie over de bezetting van het Ruhrgebied en de Duitse hyperinflatie is ontleend aan: Mary Fulbrook, *A History of Germany 1918-2014: The Divided Nation*, vierde editie, Londen 2014, p. 29-30.
- 47 Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1914-1949*, München 2008, p. 250-251; Gregor Schöllgen, *Deutsche Außenpolitik Von 1815 bis 1945*, München: C.H. Beck Verlag 2013, p. 156.
- 48 Eric Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londen 1997, p. 91.
- 49 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 361.
- 50 Als geciteerd in: Irwin Abrams, *The Nobel Peace Prize and the Laureates. An illustrated biographical history 1901-2001*, Nantucket 2001, p. 106.
- 51 Touwen, 'Expansie, stagnatie en globalisering: economische ontwikkelingen', p. 202. Zie bijvoorbeeld ook: David Nye, *America's Assembly Line*, Cambridge 2013, hoofdstuk 4.
- 52 David Bullock, *The Russian Civil War 1918-1922*, Oxford 2008, p. 133.

- 53 Deze alinea en het citaat zijn ontleend aan Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 280.
- 54 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 281.
- 55 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 285-286.
- 56 Zie A. Applebaum, *Red Famine, Stalin's War on Ukraine*, Doubleday, 2017.
- 57 De hongersnood in de Sovjet-Unie in het algemeen en Oekraïne in het bijzonder is op huiveringwekkende wijze beschreven door Timothy Snyder in *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*, New York 2010, hoofdstuk 1.
- 58 Snyder, *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*, p. 23 (citaat) en p. 53.
- 59 Ian Kershaw, *To Hell and Back. Europe, 1914-1949*, Londen 2015, p. 197.
- 60 Jason Scott Smith, *A Concise History of the New Deal*, Cambridge 2014, p. 18.
- 61 Michael Lind, *Land of promise. An economic history of the United States*, New York 2013, p. 270.
- 62 Ulrich Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München: C.H. Beck Verlag 2014, p. 263.
- 63 Hein A.M. Klemann en Martijn Lak, 'Nederland en de Grote Depressie', *Oud-Utrecht* 2009, 82, nr. 5, p. 116-122, op p. 199.
- 64 Aantallen ontleend aan: Beck, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, p. 264 en 265.
- 65 Hobsbawm, *Age of Extremes*, p. 91.
- 66 Kershaw, *To Hell and Back*, p. 198.
- 67 Touwen, 'Expansie, stagnatie en globalisering', p. 204-205.
- 68 Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Harmondsworth 1987, p. 170.
- 69 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 266.
- 70 Touwen, 'Expansie, stagnatie en globalisering', p. 206.
- 71 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 267.
- 72 Georgi Verbeeck, *Een geschiedenis van Duitsland. Sporen en dwaalsporen van een natie*, Leuven 2010, p. 170.
- 73 Ian Kershaw, *Hitler 1889-1936: Hubris*, Londen 2001, p. 317.
- 74 Fullbrook, *A History of Germany 1918-2014*, p. 47-49.
- 75 Zara Steiner, *Triumph of the Dark. European International History 1933-1939*, Oxford 2011, p. 10.
- 76 Richard Overy, *The Penguin Historical Atlas of the Third Reich*, Londen 1996, p. 21.
- 77 Andrew Roberts, *The Storm of War. A New History of the Second World War*, Londen 2009, p. 220.
- 78 Roberts, *The Storm of War*, p. 607.

- 79 Overy, *The Penguin Historical Atlas of the Third Reich*, p. 21; Steiner, *Triumph of the Dark*, p. 10. Voor een uitgebreide en gedetailleerde analyse, zie Kershaw, *Hitler 1889-1936*, hoofdstuk 10.
- 80 Kershaw, *Hitler 1889-1936*, p. 377.
- 81 Thomas Mergel, 'Dictatorship and Democracy, 1918-1939', in: Smith (red.), *The Oxford Handbook of Modern German History*, p. 423-452, op p. 439.
- 82 Overy, *The Penguin Historical Atlas of the Third Reich*, p. 32.
- 83 Adam Tooze, 'The German National Economy in an Era of Crisis and War, 1917-1945', in: Smith (red.), *The Oxford Handbook of Modern German History*, p. 400-422, op p. 411.
- 84 Martijn Lak, *Tot elkaar veroordeeld. De Nederlands-Duitse economische en politieke betrekkingen tussen 1945-1957*, Hilversum 2015, p. 122.
- 85 In 2016 bracht het *Institut für Zeitgeschichte* in München een nieuwe, kritische editie uit van het boek.
- 86 Zie daarvoor uitvoerig Timothy Snyder, *Black Earth. The Holocaust as History and Warning*, Londen 2015.
- 87 Steiner, *The Triumph of the Dark*, p. 35 en 62.
- 88 Lukacs, *A Short History of the Twentieth Century*, p. 101.
- 89 Kershaw, *To Hell and Back*, p. 253.
- 90 Steiner, *The Triumph of the Dark*, p. 18.
- 91 Kitchen, *A History of Modern Germany*, p. 278.
- 92 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 262.
- 93 Overy, *The Penguin Historical Atlas of the Third Reich*, p. 47.
- 94 Sarah C. Paine, *The Wars for Asia, 1911-1949*, Cambridge 2012, p. 169.
- 95 Paine, *The Wars for Asia*, p. 5.
- 96 Richard Overy, *War and Economy in the Third Reich*, Oxford 1995, p. 95.
- 97 Kitchen, *A History of Modern Germany*, p. 280.
- 98 Peter Longerich, *Hitler. Biographie*, München 2015, p. 553.
- 99 Kitchen, *A History of Modern Germany*, p. 281.
- 100 Ferguson, *War of the World*, p. 367.
- 101 Over de Tweede Wereldoorlog is onnoemlijk veel geschreven. Dit stuk is gebaseerd op een aantal recente overzichtswerken: Antony Beevor, *The Second World War*, Londen 2012; Jeremy Black, *The Age of Total War, 1860-1945*, Boulder 2010; Richard J. Bosworth en Joseph A. Maiolo (red.), *The Cambridge History of the Second World War. Volume II: Politics and Ideology*, Cambridge 2015; John Ferris en Evan Mawdsley (red.), *The Cambridge History of the Second World War. Volume I: Fighting the war*, Cambridge 2015; Stephen G. Fritz, *Ostkrieg. Hitler's War of Extermination in the East*, Lexington 2011; Michael Geyer en Adam Tooze (red.), *The Cambridge*

- History of the Second World War*, Cambridge 2015; Evan Mawdsley, *World War II. A New History*, Cambridge 2009; Richard Overy (red.), *The Oxford Illustrated History of World War II*, Oxford 2015; Roberts, *The Storm of War*.
- 102 Gerhard L. Weinberg, 'World War II', in: Roger Chickering, Dennis Showalter en Hans van de Ven (red.), *The Cambridge History of War. Volume IV: War and the Modern World*, Cambridge 2012, p. 378-410, op p. 381.
- 103 Paine, *The Wars for Asia*, p. 4.
- 104 Paine, *The Wars for Asia*, p. 186.
- 105 Drie uitstekende recente analyses van de Holocaust zijn David Cesarani, *Final Solution. The Fate of the Jews 1933-1949*, New York 2016; Christian Gerlach, *The Extermination of the European Jews*, Cambridge 2016; en Laurence Rees, *The Holocaust. A New History*, Londen 2017.
- 106 Zie voor een recente analyse van het belang van het oostfront: Martijn Lak, 'De Tweede Wereldoorlog werd aan het oostfront beslist. Recente geschiedschrijving over WO II in Europa', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 2014, nr. 3, p. 439-458.
- 107 Zie bijvoorbeeld Richard Overy, *The Bombing War. Europe 1939-1945*, Londen 2013 en Phillips Payson O'Brien, *How the War was Won. Air-Sea Power and Allied Victory in World War II*, Cambridge 2015. De geallieerde bombardementen op Duitsland (en Japan) zijn nog steeds een moreel zeer beladen onderwerp, waarbij de grote vraag is of de geallieerde bombardementen gezien moeten worden als oorlogsmisdaden of als militaire noodzakelijkheid: zijn burgers in een totale oorlog een 'legitiem' doelwit?
- 108 Bron: Eigen werk met gebruik van <https://historicalmapchart.net>.
- 109 Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945-2006*, tiende editie, New York 2006, p. 7.
- 110 Wayne C. McWilliams en Harry Piotrowski, *The World Since 1945. A History of International Relations*, achtste editie, Londen 2014, p. 29-30.
- 111 Voor een uitstekende en gedetailleerde beschrijving van de Conferentie van Yalta zie: Fraser J. Harbutt, *Yalta 1945. Europe and America at the Crossroads*, New York 2010; Michael Dobbs, *Six Months in 1945. Roosevelt, Stalin, Churchill and Truman. From World War to Cold War*, Londen 2012.
- 112 Voor een uitgebreide analyse van de Conferentie van Potsdam zie: Michael Neiberg, *Potsdam. The End of World War II and the Remaking of Europe*, New York 2015.
- 113 Marnix Krop, *Hart van Europa. Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs*, Amsterdam 2014, p. 52.

- 114 Duco Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*, Utrecht 2001, p. 145.
- 115 LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 62.
- 116 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 342.
- 117 Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, p. 153.
- 118 Voor een uitgebreide analyse zie Lak, *Tot elkaar veroordeeld*, passim; Hein A.M. Klemann, *Waarom bestaat Nederland eigenlijk nog? Nederland-Duitsland: Economische integratie en politieke consequenties 1860-2000*, Rotterdam 2006, p. 58-64; Friso Wielenga, *West-Duitsland: partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949-1955*, Utrecht 1989; Friso Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945*, Amsterdam 1999.
- 119 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 371.
- 120 Voor een heldere beschrijving van de opstand van 17 juni 1953 zie: Fulbrook, *A History of Germany 1918-2014*, p. 159-160.
- 121 Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 407-408.
- 122 Bron: Eigen werk met gebruik van <https://historicalmapchart.net>; gebaseerd op https://commons.wikimedia.org/wiki/File:World_map_1980_final.svg.
- 123 Geoffrey Warner, 'The Geopolitics and the Cold War', in: Richard H. Immerman en Petra Goedde (red.), *The Oxford Handbook of the Cold War*, Oxford 2013, p. 67-85, op p. 77.
- 124 Michael Dobbs, 'The Price of a 50-Year Myth', *New York Times*, 15 oktober 2012. Bron: www.nytimes.com/2012/10/16/opinion/the-eyeball-to-eyeball-myth-and-the-cuban-missile-crisis-legacy.html.
- 125 Voor een uitgebreidere analyse van de Cubacris zie: LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 231-237.
- 126 John Lewis Gaddis, *The Cold War. A New History*, Londen 2005, p. 181.
- 127 Henk Wesseling, 'Dekolonisatie was overall lastig', *NRC Handelsblad*, 16 oktober 2012.
- 128 Leo Lucassen, 'Staatsvorming, democratisering en sociale zorg: sociaal-politieke ontwikkelingen', in: Davids en 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland*, p. 231-275, op p. 246.
- 129 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 368.
- 130 Lawrence Freedman, *The Cold War*, Londen 2001, p. 18.
- 131 McWilliams en Piotrowski, *The World Since 1945*, p. 217.
- 132 McWilliams en Piotrowski, *The World Since 1945*, p. 218.
- 133 LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 284.
- 134 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 373.

-
- 135 Van Rossem, *Drie oorlogen*, p. 256. Citaat ontleend aan: LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 319.
- 136 LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 322.
- 137 Gaddis, *The Cold War*, p. 227-228.
- 138 LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 336.
- 139 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 304.
- 140 Tony Judt, *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Londen 2007, p. 597 en 599.
- 141 Deze alinea en Reagan's uitspraak is ontleend aan: Konrad H. Jarausch, *Out of the Ashes. A New History of Europe in the Twentieth Century*, Princeton/Oxford 2015, p. 661.
- 142 Fulbrook, *A History of Germany 1918-2014*, p. 267.
- 143 Altena en Van Lente, *Vrijheid & Rede*, p. 375.
- 144 Het stuk over de Eerste Golfoorlog is, tenzij anders vermeld, ontleend aan: Caljé en Den Hollander, *De lange twintigste eeuw*, p. 535-536.
- 145 McWilliams en Piotrowski, *The World Since 1945*, p. 536.
- 146 Bron: Eigen werk met gebruik van <https://historicalmapchart.net>.
- 147 Best, Hahnimäki, Maiolo en Schulze, *International History of the Twentieth Century and Beyond*, p. 545.
- 148 Globalisering is een vernederlandsing van het Engelse woord globalization, dat in het Nederlands mondialisering heet. In het Nederlands is de term globalisering inmiddels ingeburgerd. In dit boek betekenen beide termen hetzelfde.
- 149 LaFeber, *America, Russia, and the Cold War*, p. 392.
- 150 Idem, p. 394 en 395.
- 151 Best, Hahnimäki, Maiolo en Schulze, *International History of the Twentieth Century and Beyond*, p. 547.
- 152 Multipolair bestel met VS, EU en de zogenoemde BRIC-landen: Brazilië, Rusland, India en China. Bron: Eigen werk met gebruik van <https://historicalmapchart.net>.

2 Economische ontwikkeling van de internationale betrekkingen

Reitse Keizer

Inhoudsopgave

2.1	Hoofdpijnen in de recente economische ontwikkeling	117
2.1.1	Mondialisering	117
2.1.2	Ontwikkeling economisch denken	119
2.1.3	Financialisering	120
2.1.4	Concentratie in wereldsteden	122
2.2	Mondialisering van productie	123
2.3	Internationale handel	127
2.3.1	Aard en omvang internationale handel	127
2.3.2	Internationale handelsroutes	130
2.3.3	Vrijhandelszones en internationale handelsorganisaties	131
2.4	Rijkdom, welvaart en ontwikkeling	136
2.4.1	Ongelijke verdeling van welvaart	136
2.4.2	Vergelijking van welvaart en ontwikkeling	138
2.5	Economische ontwikkeling	142
2.5.1	Innovatie	142
2.5.2	De tiggertuin van economische ontwikkeling	144
2.5.3	De Europese Unie	146
2.6	Financiering van welvaart en ontwikkeling	149
2.6.1	Schuld aan het buitenland	150
2.6.2	Staatsschuld	152
2.6.3	Private schuld	153
2.6.4	Rente en aflossing	155
2.6.5	Vermindering van de schuldenlast	155
2.7	Aard en omvang internationaal financieel verkeer	157
2.7.1	Vormen van internationaal financieel verkeer	157
2.7.2	Sleutelvaluta	161
2.8	Internationaal maar illegaal	162
2.8.1	Internationale criminaliteit	163
2.8.2	Aanpak internationale criminaliteit	165

	2.8.3	Pecunia non olet: illegale financiële stromen en fraude	166
	2.8.4	Mondialisering van illegaliteit	169
2.9		Mondiale spreiding en concentratie	169
	2.9.1	Mondiale spreiding	170
	2.9.2	Mondiale concentratie – ‘global cities’	170
	2.9.3	Kapitaal, arbeid en migratie	173

Opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beoogt een globaal overzicht te geven van de economische verhoudingen in de wereld, zoals die zich in de afgelopen 75 jaar hebben ontwikkeld. Het overzicht wil in vogelvlucht belangrijke invalshoeken en discussies aan de orde stellen.

Om in vogelvlucht de ontwikkeling goed te kunnen begrijpen is het van belang de hoofdlijnen erin goed te onderkennen. De belangrijkste hoofdlijnen zijn de *mondialisering*¹ en de *financialisering* van de economie, die hun gemeenschappelijke ankerpunt vinden in het mondiale proces van verstedelijking en in het ontstaan van *global cities*. Paragraaf 2.1 beschrijft deze hoofdlijnen tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het economisch denken sinds de Tweede Wereldoorlog.

Productie en handel vormen de basis onder de internationale economische verhoudingen. Het proces van mondialisering wordt geïllustreerd aan de hand van de mondialisering van productieprocessen (paragraaf 2.2) en de ontwikkeling van de wereldhandel, met aandacht voor de rol van internationale handelsverdragen en handelsorganisaties (paragraaf 2.3).

Om de internationale economische verhoudingen in al hun contrasten en kleuren te schetsen, wordt een overzicht gegeven van de welvaartsverdeling in de wereld (paragraaf 2.4). Voor de kleurbalans wordt de aandacht gericht op het innovatieve vermogen van landen, als maat voor hun economische kracht (paragraaf 2.5). Daarbij komen de ontwikkeling van de Aziatische Tijgers, de BRIC-landen² en de Europese Unie apart in beeld.

Vervolgens wordt ook de schuldpositie van landen belicht, wat enig zicht geeft hoe zij hun welvaart financieren (paragraaf 2.6). Daarna schetst paragraaf 2.7

de ontwikkeling van het mondiale financiële bestel en de omvangrijke financiële stromen daarin.

Wat er omgaat binnen illegale internationale netwerken en handelscircuits is uiteraard slechts bij benadering bekend, maar van toenemend belang door de verwevenheid met de legale wereld. Ook daar blijken mondialisering en financialisering volop aan de orde te zijn. Daaraan is paragraaf 2.8 gewijd.

Kapitaal en arbeid hebben elkaar nodig: de toegenomen mobiliteit van kapitaal wordt in paragraaf 2.9 in grote lijnen verbonden met de ontwikkeling wereldwijd van wereldsteden en stedelijke agglomeraties in relatie tot arbeidsmigratie, waarmee een illustratie wordt gegeven van het samenvloeiën van de genoemde hoofdlijnen van mondialisering en financialisering.

2.1 Hoofdlijnen in de recente economische ontwikkeling

2.1.1 *Mondialisering*

In de internationale betrekkingen spelen economische verhoudingen tussen landen een grote rol. *Mondialisering* is het containerbegrip waarmee de ontwikkeling van de internationale economische verhoudingen in de afgelopen decennia wordt getypeerd. Het is een begrip dat in de literatuur heel verschillend wordt gedefinieerd. Hier gaat het om het verbreden en verdiepen van economische relaties over de hele wereld onder invloed van drie factoren: technische ontwikkeling, lagere transportkosten en snellere communicatie, samenwerking in netwerken. Deze factoren zijn goed herkenbaar in de economische ontwikkeling die de Industriële Revolutie (met haar mechanisatie en arbeidsdeling) in gang heeft gezet en die voortgestuwd werd door de voortgaande technische revoluties in de negentiende en twintigste eeuw. Vooral de afgelopen 150 jaar heeft deze technische ontwikkeling de snelheid van transport en communicatie doen toenemen en de kosten doen afnemen.

Na de Tweede Wereldoorlog gaat het vanaf de jaren zestig om de automatisering, in de jaren zeventig gevolgd door de opkomst van het containervervoer en vanaf de jaren tachtig de stormachtige ontwikkeling van ICT-technologie en digitalisering. De digitalisering doet ruimte en tijd wegvallen, de marktplaats is *cyberspace*, handel gebeurt *real time*, levering verloopt via uitgekiende digitaal gestuurde logistieke processen: vóór 23.00 uur besteld, de volgende dag bezorgd ... soms duurt het wat langer.

In de naoorlogse internationale en Europese politiek is daarbij stelselmatig gestreefd naar wegnemen van handelsbelemmeringen en liberalisering van het financiële verkeer, gesteund en geïnspireerd door de ontwikkeling van het economisch denken. In dit proces van mondialisering spelen multinationale bedrijven ('multinationals'), internationale organisaties en gemeenschappelijke markten, zoals de Europese Unie en daarmee geassocieerde landen, een steeds grotere rol. De productie van goederen is gesplitst in vele fasen en onderdelen en vindt sterk internationaal gespreid plaats, met veranderende goederenstromen als gevolg. Mondialisering is zo ook synoniem geworden met onderlinge economische afhankelijkheid van landen.

Pieken en dalen

Hoewel het proces van mondialisering gestaag versnelt, kent het pieken en dalen. Ook de periode 1870-1914, 'la belle époque', kenmerkte zich door ongekende mondiale economische groei, met de opkomst van stoommachine, stoomboot en stoomtrein, telegraaf, telefoon, elektriciteit en motorisering als belangrijke technische ontwikkelingen. En hoewel productie nog vooral nationaal plaatsvond, werd ook toen onderkend dat het doorbreken van grenzen de wereld steeds meer en meer tot één geheel maakte, ook financieel. De Britse missionaris en ontdekkingsreiziger David Livingstone verwoordde dit als volgt:³ 'The extension and use of railroads, steamships [and] telegraphs break down nationalities and bring peoples geographically remote into close connection commercially and politically. They make the world one, and capital, like water, tends to a common level.'

Deze periode werd gevolgd door een periode van dertig jaar crisis en stagnatie: twee wereldoorlogen met daartussen de Grote Depressie met haar mondiale gevolgen.

Na de Tweede Wereldoorlog is zeer bewust gewerkt aan vreedzame internationale verhoudingen en het vergroten van welvaart door vrijhandel, belangrijke voorwaarden voor het proces van mondialisering. Internationale organisaties werden in het leven geroepen, zoals de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie.⁴ De internationale handelspolitiek richtte zich in deze jaren op het wegnemen van handelsbelemmeringen (vrijhandel). Multinationale bedrijven hadden of kregen ruimte zich te ontwikkelen, vaak gebruikmakend van koloniaal verworven posities. Ook liberalisering van de financiële markten was een oogmerk, maar werd heel voorzichtig in gang gezet: de aanleiding tot de Grote Depressie van de jaren dertig lag nog vers in het geheugen.

2.1.2 Ontwikkeling economisch denken

Parallel hieraan ontwikkelde zich het economisch denken. Aan de zoektocht naar antwoorden op de Grote Depressie is vooral de naam van John Maynard Keynes verbonden en zijn overheidsmaatregelen ter stimulering van de economie. Daarnaast verdient Jan Tinbergen vermelding voor zijn werk op het gebied van de nationale rekeningen en econometrische modellen, gericht op actief economisch overheidsbeleid. In de jaren vijftig tot zeventig ontwikkelde de economie zich zo tot de ‘harde wetenschap’ (*science*) van het neoklassieke economisch denken, dat de economie ziet als een naar evenwicht tenderend systeem – op basis van tal van veronderstellingen en aannames, waaraan echter in de realiteit niet wordt voldaan. Het Keynesiaanse denken werd daarin beschouwd als een specifiek scenario, dat na de economische stagnatie van eind jaren zeventig minder relevant werd geacht. Vanaf de jaren tachtig kreeg marktdenken de overhand: indien met rust gelaten, zou het economisch systeem vanzelf naar evenwicht tenderen, als door een ‘invisible hand’ geleid. Dit denken is het economisch denken in wetenschap én politiek gaan domineren, waardoor andere benaderingen al snel als politiek vooringenomen worden beschouwd. Mede daardoor zagen slechts weinigen de financiële crisis van 2008 aankomen.

De financiering van de welvaartstaat

Verandering van gezichtspunt kan de blik verruimen. Vanuit sociale invalshoek bezien bleek er in de naoorlogse periode nog meer aan de hand: de bevolking breder laten delen in de welvaart en voorkomen van scherpe tegenstellingen, zoals in de negentiende eeuw (‘de sociale kwestie’) en tijdens de Grote Depressie. De herinnering daaraan lag in ieders geheugen en de revolutionaire onrust tijdens de Eerste Wereldoorlog en in de aanloop naar de Tweede Wereldoorlog hadden het belang daarvan laten zien.⁵

Welvaart voor iedereen en wegnemen van tegenstellingen werden aanvankelijk bevorderd met de Marshallhulp, die West-Europa weer op de been hielp (en de Amerikaanse oorlogseconomie hielp omschakelen), binnen het nieuwe financiële wereldbestel met vaste wisselkoersen en de centrale rol van de dollar, maar ook met regulering van het kapitaalverkeer.

Na de stagnatie en inflatie (‘stagflatie’) van de jaren zeventig gingen de Europese landen de welvaart financieren met staatsschuld. En toen deze in de jaren tachtig (te) hoog opliep, kwamen door liberalisering van de financiële markten nieuwe financieringsbronnen beschikbaar, hypotheek en kredietverlening door banken, om de stijgende welvaart te blijven financieren. Ook

het creëren van de euro door de Europese Unie kan mede in dit kader worden geplaatst.

Het naoorlogse financieel bestel

Met de Grote Depressie en de problemen rond de Gouden Standaard in de jaren twintig en dertig vers in het geheugen werd na de Tweede Wereldoorlog weliswaar liberalisering van het financiële verkeer beoogd, maar heel voorzichtig ingezet om de wederopbouw niet te hinderen. Voor de oorlog had onder de Gouden Standaard elke valuta een vaste goudwaarde, wat de wisselkoersen tussen de valuta fixeerde. In het naoorlogse nieuwe monetaire bestel van Bretton Woods was alleen de dollar, als sleutelvaluta, omwisselbaar in goud tegen een vaste koers van \$ 35 per troy ounce goud. Voor elke valuta was een vaste wisselkoers vastgesteld in dollars: in Nederland was de dollarkoers jarenlang $\$ 1 = f 3,65$.

In 1971 beëindigden de Verenigde Staten de omwisselbaarheid van de dollar in goud, omdat de Amerikaanse goudvoorraad de hoeveelheid dollars in omloop niet meer kon dekken. Daarmee verloor het naoorlogse bestel van Bretton Woods zijn mondiale monetaire ankerpunt.

Direct merkbaar gevolg was dat de wisselkoersen flexibel werden, gingen 'zweven', omdat ze nu bepaald werden op de valutamarkt. Vanwege het belang van koersstabiliteit maakten de centrale banken echter al snel afspraken om de koersontwikkeling van de belangrijkste valuta binnen zekere grenzen te houden. Dit vormde tevens een belangrijke aanzet tot Europese monetaire samenwerking, die zou uitmonden in de Europese Monetaire Unie.

Niet direct merkbaar was dat het loslaten van de omwisselbaarheid van de dollar de weg vrijmaakte naar liberalisering van de financiële markten en daarmee naar een ongekende ontwikkeling van deze markten, sterk gestimuleerd door de digitalisering en uitlopend in een proces van financialisering.

2.1.3 *Financialisering*

De economische stagnatie van de jaren zeventig maakte plaats, zoals reeds opgemerkt, voor het opkomende neoliberale marktdenken en de digitalisering van de jaren tachtig. Het instorten van de communistische economieën en de hereniging van Duitsland begin jaren negentig bracht een euforische stemming teweeg, binnen en ook buiten Europa, over het succes van de liberale democratie, de markteconomie en de mogelijkheden voor economische ontwikkeling. Dit vertaalde zich mondiaal in verdere deregulering en liberalisering van de economie en het internationale kapitaalverkeer. De vrijheid op de financiële markten leidde tot een forse toename van internationale financiële

stromen (meer daarover in paragraaf 2.7) en een voortgaand proces van *financialisering* van de economie. Het gaat hier om een *transformatie van de economie*, waarbij de oriëntatie op *productie en handel* verandert in een *financiële* oriëntatie. Het lange termijn financieringsperspectief voor winstgevende productie verschuift naar realisatie van financieel gewin op korte termijn. Inkomsten uit financiële transacties nemen toe in belang, en ontwikkelingen op de financiële markten sturen meer en meer het beleid van ondernemingen in plaats van de markt waarvoor de onderneming produceert.⁶

Deze transformatie van de economie is duidelijk zichtbaar in de sterke ontwikkeling van de financiële sector (banken, verzekeringsmaatschappijen, financiële dienstverleners, beleggingsfondsen, beurshandel en toezichhouders, enz.) in de afgelopen dertig jaar tot ‘financiële industrie’, die ‘the most significant international industry’ is genoemd.⁷ Deze ontwikkeling is expliciet verbonden met de ontwikkeling van de financiële innovaties op de financiële markten.⁸ Een mondiaal verweven financieel netwerk is ontstaan, waarin de digitalisering afstanden doet wegvallen en tijdsverschil verdampen en de financiële handel vrijwel continu doorgaat. Een netwerk geconcentreerd in ‘global cities’ als New York, Londen en Tokyo, maar met wereldwijd vertakkingen van Amsterdam tot Singapore en van Luxemburg tot Sao Paulo. En ook in exotischer oorden als de Bahama’s, Bermuda, de Kaaiman- en Maagden-eilanden en Panama.

Het proces van financialisering, verweven met of verscholen achter marktdenken, is in Nederland en ook daarbuiten op vele gebieden zichtbaar. Bij het bedrijfsleven in de focus op vergroten zo niet maximaliseren van aandeelhouderswaarde op korte termijn, gebruik van derivaten (al dan niet daartoe geadviseerd) ter bescherming tegen renteontwikkelingen, uitbreiding van financiële activiteiten bij grote ondernemingen. In het spreken over profit en non-profit, in de privatisering van staatsbedrijven, in de verzelfstandiging van onderwijs, woningbouw en zorg. Het politieke debat in Nederland gaat vaak over de daarvoor ontwikkelde financieringsmodellen en de gevolgen daarvan: marktwerking in de zorg, hoe de participatiesamenleving de onbetaalbaar geworden verzorgingsstaat moet vervangen, rendementsdenken in het onderwijs, een leven lang leren, de kenniseconomie.

Ook de telkens weer gestelde vraag bij de aanpak van de eurocrisis en de Griekse schulden crisis getuigde van deze verschuiving: Hoe zullen de financiële markten reageren? *Financieel rendement* en *financiën* hebben een dominante positie verworven in de huidige mondiale economische verhoudingen.

Dit financialiseringsproces is niet uniek, maar in de geschiedenis een terugkerend fenomeen. Het deed zich voor in Italië in de vijftiende en zestiende eeuw, in de Nederlandse Republiek in de zeventiende en vooral de achttiende eeuw en in het Verenigd Koninkrijk eind negentiende eeuw. Telkens betreft het dominante handelsnaties, waarin, na een periode van grote economische groei, de economische activiteit verschuift van handel en productie naar de financiering daarvan. Hun dominante positie in de internationale handel verandert daarbij in een sturende internationale financiële positie. Dit wordt in de wereld-systeemtheorie van Immanuel Wallerstein (zie paragraaf 3.10) gezien als de 'herfst' van een ontwikkelingscyclus.⁹ Waartoe dit proces van financialisering kan leiden, werd totaal onverwacht duidelijk in de financiële crisis vanaf 2008, met zijn grote mondiale gevolgen.

2.1.4 Concentratie in wereldsteden

Mondialisering en financialisering zijn in het voorgaande benoemd als hoofdlijnen in de ontwikkeling van de wereldeconomie sinds de Tweede Wereldoorlog. De ontwikkeling van een mondiaal economisch en financieel netwerk is aangestipt. Mondiale geografische *spreiding* is daarbij een kernelement. Tegelijk blijkt in de economische ontwikkeling ook sprake van geografische *concentratie* in een netwerk van grote wereldsteden (*global cities*). Dat vormt eveneens een kernelement. Deze *simultane dynamiek* van geografische *spreiding* én *concentratie* bepaalt de architectuur van de economische ontwikkeling.¹⁰

Internationale kapitaalstromen lopen vanzelfsprekend daar waar de financiële vermogens van de wereld zich concentreren. Het mondiale financieel-economische netwerk is verankerd in 'global cities', die de ankerpunten vormen voor mondiale netwerken op vele niveaus. De ontwikkeling van deze wereldwijde netwerken is onstuitbaar: kapitaal zoekt rendement, zoals Livingstone al wist. Dankzij de *transparantie* van de financiële markt zorgt elk prijs- en koersverschil voor handel, want een mogelijkheid tot winst biedend, waardoor het prijs- of koersverschil verdwijnt. In de recente crisis bleek de financiële markt echter ondoorzichtig en bleken risico's niet onderkend te zijn. De topzwaar geworden financiële wereld was echter '*too big to fail*' en de politiek moest 'uit maatschappelijk belang' het bestaan veilig stellen en daarmee het rendement op het kapitaal.

2.2 Mondialisering van productie

Landen in de wereld zijn vergaand afhankelijk van elkaar geworden, van olie uit het Midden-Oosten, elektronica uit Azië, en van groenten, fruit, voedingsmiddelen en grondstoffen uit allerlei landen. Een fijnmazig netwerk van economische relaties omspant de hele wereld. Een boycot, oorlog of natuurrampen die dat verstoren, kunnen het dagelijks leven ingrijpend veranderen, al kan Nederland, indien op zichzelf aangewezen, zich nog wel redden.¹¹ Alle landen in de wereld zijn economisch onderling sterk verbonden geraakt door het ontstaan van mondiale markten voor producten en vergaande versnippering van productieprocessen. De arbeidsdeling, zoals Adam Smith beschreef met de verschillende fasen van het productieproces in een speldenfabriek, vormt nog een overzichtelijk geheel.¹² Deze arbeidsdeling heeft zich in de loop der tijd via aparte fabrieken per soort producten en per productiefase ontwikkeld tot productieketens (*commodity chains*). Aanvankelijk vooral binnen nationale grenzen, maar vervolgens ook daar overheen tot internationale productieketens (*global commodity chains*). De schakels in deze ketens kunnen binnen één multinationale onderneming vallen, maar ook door verschillende ondernemingen in verschillende landen worden ingevuld. En de arbeidsdeling heeft zich nog verder ontwikkeld, van specialisatie op productiefasen binnen een keten naar specialisatie op diverse functies in productieketens – ontwerp, inkoop, productie, marketing, distributie, service, administratie. Deze functies concentreren zich vervolgens dan weer op specifieke plaatsen in de wereld. R&D in Silicon Valley, productie in China, administratie, programmeren en call centra in India, enzovoort. Zo zijn rond mondiale waardeketens (*global value chains*) mondiale productienetwerken (*global production networks*) ontstaan.¹³

Drie belangrijke ontwikkelingen in het kader van internationale (economische) betrekkingen komen hierin naar voren:

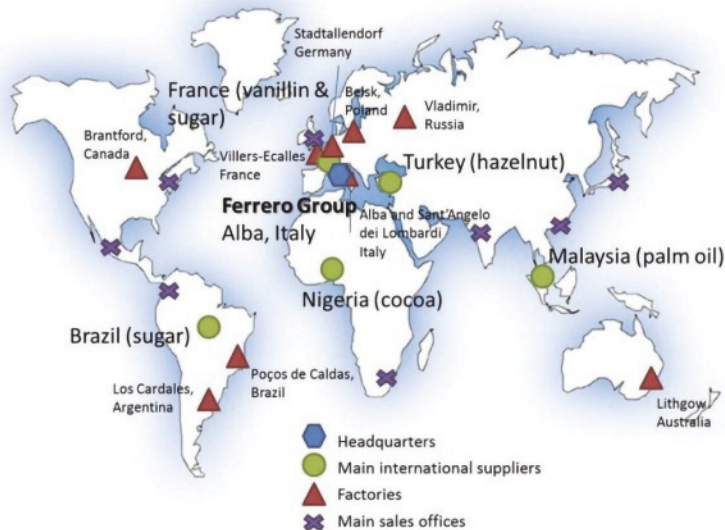
- *fragmentatie* (versnippering) van de productie over landen en verschuivingen in handel en productie als gevolg daarvan;
- *verschuiving in specialisatie* van landen van producten naar specifieke bedrijfsfuncties;
- *beïnvloeding van economische processen* (*economic governance*) door mondiale netwerken van kopers en verkopers via de mondiale markten.

Deze mondiale waardeketens doen zich voor bij allerlei soorten producten: of het nu gaat om hazelnootchocoladepasta, een JSF-straaljager, een auto of een mobiele telefoon: het overgrote deel van de producten wordt geproduceerd in

een mondiaal productienetwerk en is 'made in the world'. Deze mondiale waardeketens en productienetwerken vormen de kern van de hedendaagse mondiale handels- en productieverhoudingen. Hierna volgen enkele heel verschillende voorbeelden ter illustratie.

Hazelnootchocoladepasta

Nutella is een internationaal bekend merk voor hazelnootchocoladepasta en wordt in 75 landen verkocht. Jaarlijks wordt 250 miljoen kilo geproduceerd. Het is een voorbeeld van een mondiale waardeketen voor een alledaags onderdeel op de ontbijttafel. Daarom nam de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)¹⁴ het op in haar rapport over deze waardeketens. De Nutella-waardeketen is in figuur 8 geografisch in beeld gebracht.



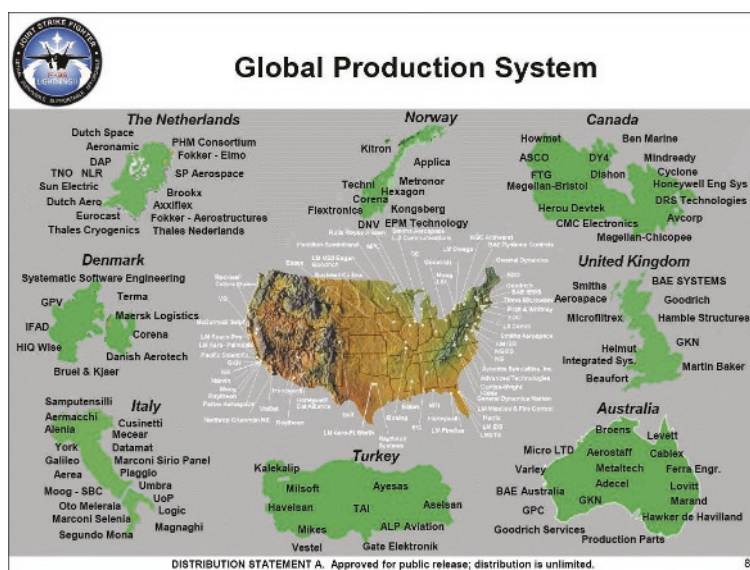
Source: Ferrero, Sourcemap and various on-line sources.

Figuur 8 De Nutella-waardeketen geografisch in beeld gebracht¹⁵

De firma Ferrero International NV, een multinational met haar hoofdkwartier in Italië, produceert Nutella in tien fabrieken op drie continenten. De ingrediënten komen van over de hele wereld: hazelnoten uit Turkije, palmolie uit Maleisië, cacao uit Nigeria, suiker uit Brazilië en Frankrijk, en vanille uit China, overigens geproduceerd door een Frans bedrijf. Alleen de melk en de glazen potten worden lokaal geproduceerd.

JSF-straaljager

Een heel ander, en in het kader van internationale verhoudingen interessant, voorbeeld is de Joint Strike Fighter (JSF) van Lockheed-Martin: de F35-Lightning, zoals de straaljager officieel heet. Bijzonder is de wisselwerking tussen de internationale politiek en het mondiale productienetwerk dat rond het toestel is ontstaan in minstens negen landen (zie figuur 9). De vele technologisch zeer hoogwaardige onderdelen worden geproduceerd in zeer gespecialiseerde mondiale productienetwerken en waardeketens. Internationale defensiepolitiek heeft geleid tot de bouw van de JSF-straaljager, die op zich weer een bron van internationale economische politiek vormt als het gaat om participatie in de productie van de JSF. Het gaat dan om de ‘compensatieorders’, die in de politiek en media zo vaak aan de orde komen, en waaruit mede het mondiale productienetwerk rond de JSF is ontstaan.



Figuur 9 Het JSF-productienetwerk¹⁶

Fairphone 2

Een derde voorbeeld is de mobiele telefoon. Mobiele telefonie heeft zich stormachtig ontwikkeld sinds de introductie van de GSM-telefonie in de jaren negentig. Evenals voor andere moderne elektronische apparatuur zijn voor de productie van mobiele telefoons tal van grondstoffen nodig, afkomstig uit alle delen van de wereld. Onder de benodigde grondstoffen zijn bijzondere en kostbare metalen: naast goud, zilver, kobalt, kwik en aluminium, de minder bekende als europium, erbium, columbinium (nobium) en tantalium. Beide

laatste worden gewonnen uit het zogenoemde *coltan*, een samentrekking van de namen van beide metalen. Bekend als leverancier is de Democratische Republiek Congo, hoewel de productie elders omvangrijker is. De winning van deze grondstoffen, onder barre arbeidsomstandigheden, is in Congo inzet van conflicten tussen diverse strijdgroepen, corrupte overheden en ambtenaren, waarbij de centrale overheid niet veel kan uitrichten, voor zover niet zelf erin betrokken.

Om hier verandering in te brengen, zijn in 2012 een aantal hulporganisaties en enkele grote partijen uit de industrie begonnen met het opzetten van 'conflictvrije mijnen' in Congo. Tot de initiatiefnemers vanuit Nederland behoorden het 'bedrijfje' Fairphone en de Nederlandse overheid. In het oosten van Congo is een proefproject gestart. Daar wordt op legale, streng gecontroleerde wijze coltan gewonnen en via een streng gecontroleerde keten afgevoerd om het uit handen te houden van daar actieve strijdgroepen. Kinderarbeid is niet toegestaan, de arbeidsomstandigheden zijn relatief normaal en de arbeiders vormen een coöperatie.

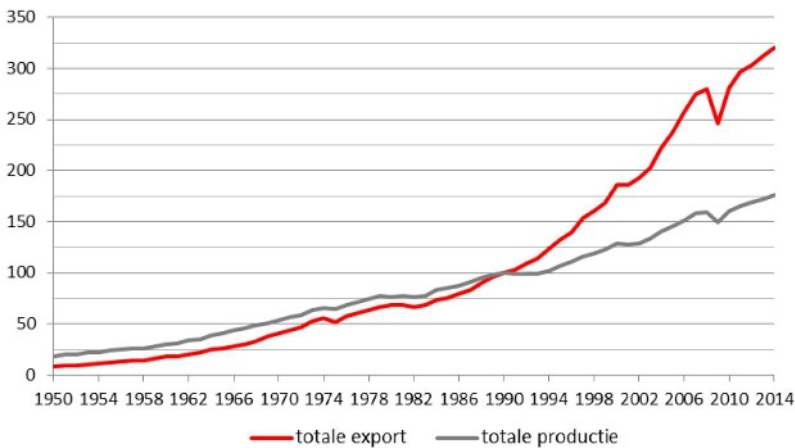
Het project Fairphone begon in 2011 met het opzetten van een eerlijke productieketen voor een mobiele telefoon, niet gebaseerd op 'profit', maar op 'planet' en 'people'. Via crowdfunding is in korte tijd drie miljoen euro bijeengebracht. Een eerlijke productieketen bleek zeer moeilijk te realiseren. Voor de productie van de Fairphone 1 in 2013 kon alleen gebruik worden gemaakt van 'iets eerlijker' gewonnen metalen uit de 'conflictvrije mijn'. Het betrof slechts een fractie van het geheel, maar als belangrijk nevenresultaat bracht het wel de discussie over eerlijke productie op gang.¹⁷ In oktober 2015 werd via crowdfunding negen miljoen euro bijeengebracht voor productie van de modulair opgebouwde Fairphone 2, die nu al vier jaar in productie is. Recent zijn in een nieuwe investeringsronde miljoenen euro's binnengehaald voor de ontwikkeling van een 'Fairphone 3'.¹⁸

Er wordt steeds meer gedaan aan recycling, via inzameling of opkoop en 'refurbishing' van afgedankte mobieltjes en ook via bedrijven waar veel elektronisch afval wordt gedumpt, zowel in Europa als in Afrika. Wat de hoeveelheid betreft: de afgelopen tien jaar zijn er in de wereld zeven miljard smartphones geproduceerd.¹⁹

2.3 Internationale handel

2.3.1 Aard en omvang internationale handel

Om een beeld te geven van de omvang van internationale economische betrekkingen gaan we nader in op de omvang van de internationale handel, die sinds de Tweede Wereldoorlog enorm is toegenomen. De grafiek in figuur 10 brengt dit in beeld met indexcijfers voor de wereldexport en de wereldproductie.



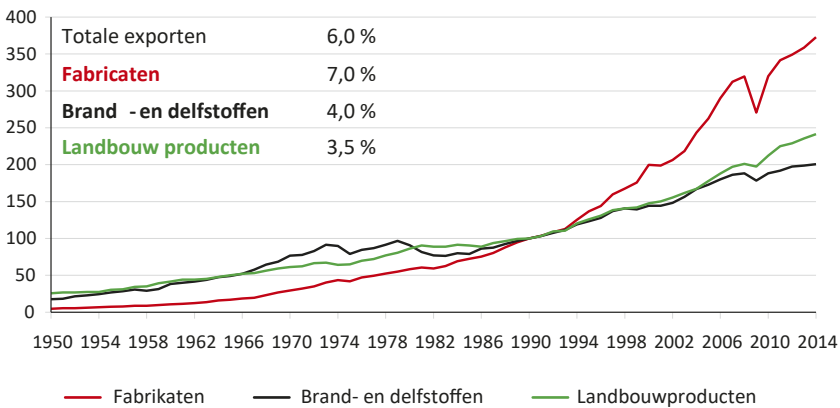
Figuur 10 Groei export en productie in de wereld 1950-2014 (index 1990=100)²⁰

Aanvankelijk hing de toename van productie en export samen met het herstel van de oorlogsschade, waarin de Amerikaanse Marshallhulp en de opkomende economische samenwerking in Europa een belangrijke rol hebben gespeeld. De toename van de export werd daarbij sterk bevorderd door het internationaal gevoerde beleid om handelsbarrières weg te nemen, onder andere via het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, 1947). Opmerkenwaard zijn de relatief beperkte gevolgen van de beide oliecrises in 1974 en 1979, zeker in vergelijking met het effect van de crisis van 2008.

Deze sterke naoorlogse economische ontwikkeling vormt de voortzetting van een langlopende trend van mondialisering, begonnen met de Industriële Revolutie van de achttiende eeuw. In dit perspectief bezien valt de naoorlogse ontwikkeling van de wereldexport nog mee. Want in de periode van 1800 tot 1913 groeide de wereldhandel elf keer sneller dan de wereldproductie: van drie procent in 1800 naar 33 procent in 1913 (gemeten per hoofd van de bevolking).

Daarbij vormden de jaren 1880-1913 (*'la belle époque'*) wat betreft groei het hoogtepunt, dat tot begin jaren negentig van de twintigste eeuw nog niet was geëvenaard. Belangrijk verschil is echter de sindsdien ontstane mondiale arbeidsdeling en spreiding van productiefasen.

Bij de wereldhandel is te denken aan tal van producten: olie uit het Midden-Oosten, wijn uit Frankrijk, kaas, zuivel, groenten en bloemen uit Nederland, vlees uit Argentinië, grondstoffen uit Afrika en Zuid-Amerika, textiel en schoenen uit Zuidoost-Azië en Indonesië, mobiele telefoons en tablets, maar ook speelgoed uit China, Zuid-Korea en Maleisië, vliegtuigen uit de VS, auto's en machines uit Duitsland en Japan, enzovoort. Maar ook aan de talloze half-fabricaten en onderdelen voor al deze producten, die in vele landen geproduceerd worden en vervolgens worden getransporteerd naar het land van assemblage. Te denken is ook aan de omvangrijke verpakkingindustrie en aan de scheepvaart, de transportsector en de luchtvaart.



Figuur 11 Ontwikkeling wereldexport productgroepen 1950-2014 (gemiddelde jaarlijkse verandering, index 1950=100)²¹

Het volume van de wereldhandel groeit van 1950 tot 2014 trendmatig jaarlijks met gemiddeld circa 6 procent. Voor een gedetailleerder beeld is dit in de grafiek in figuur 11 uitgesplitst naar de drie belangrijkste productiecategorieën: landbouw, mijnbouw, fabricage. Sinds 1950 is er een trendmatige jaarlijkse groei van ca. 3,5 procent voor handel in agrarische producten en 4 procent in brand- en delfstoffen. De trendmatige ontwikkeling van de wereldhandel in (half)fabricaten stijgt daar fors bovenuit met gemiddeld circa 7 procent per jaar. De ontwikkeling per productgroep varieert overigens wel in de loop der tijd (zie tabel 1). Landbouwproducten laten een redelijk gestage trendmatige

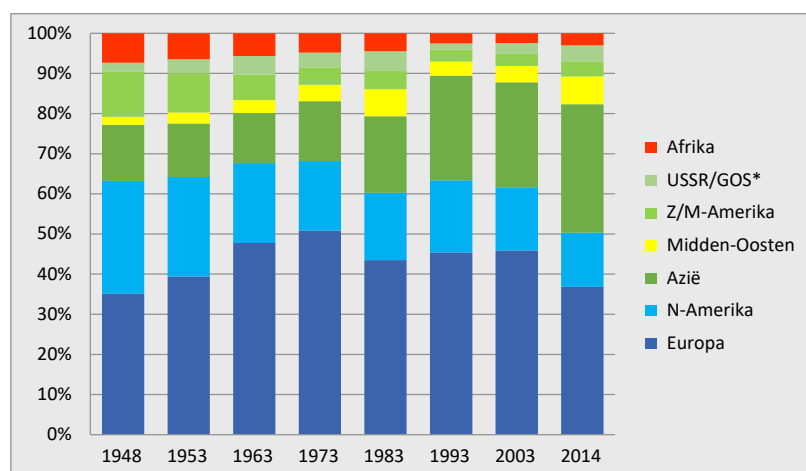
ontwikkeling zien. Bij de brand- en delfstoffen is in de jaren zeventig en tachtig een duidelijke trendbreuk te zien als gevolg van de oliecrises in resp. 1973 en 1979. De handel in fabricaten toont een voortdurend veel sterkere groei.

Periode	Fabricaten	Brand- en delfstoffen	Landbouwproducten
1950-1973	9,8%	7,4%	4,3%
1973-1990	5,5%	0,5%	2,4%
1990-2014	5,6%	2,9%	3,7%
1950-2014	7,1%	3,9%	3,6%

Bron: WTO, International Trade Statistics 2015, grafiek 3.

Tabel 1 Trendmatige groei wereldexport naar belangrijkste productgroepen

Om het beeld te completeren geeft de grafiek in figuur 12 het aandeel weer van de verschillende wereldregio's in de sterk groeiende wereldexport voor de periode 1948-2014. In absolute bedragen is deze gegroeid van \$ 59 miljard in 1948 naar \$ 18.500 miljard in 2014, meer dan driehonderd maal zo veel. Het gezamenlijke aandeel van Europa en de VS/Canada van meer dan 60 procent springt eruit. Pas in het laatste decennium daalt het naar 50 procent, doordat het aandeel van de VS/Canada halveert en Europa terug is op het niveau van 1948 (35 procent).



* De gegevens tot 1983 betreffen de Sovjet-Unie (USSR), daarna het Gemeenbest van Onafhankelijke Staten (GOS).

Figuur 12 Aandeel wereldregio's in wereldexport 1948-2014²²

Het aandeel van Azië is sinds 1948 ruim verdubbeld, wat vooral voor rekening komt van China, Japan, Australië, enkele Zuidoost-Aziatische landen en India. De overige regio's hebben een gezamenlijk aandeel in de wereldexport van bijna 20 procent, waarbij de bijdragen van Afrika en Zuid- en Midden-Amerika (meer dan) gehalveerd zijn sinds 1948.

Het aandeel van de voormalige USSR/GOS in de wereldexport is redelijk constant en varieert tussen 2 en 4 procent. Alleen het aandeel van het Midden-Oosten is relatief fors gegroeid als gevolg van de sterk gestegen export van olie.

Het aandeel van Europa in de totale wereldexport is relatief te groot, doordat de omvangrijke handel tussen de landen binnen Europa volledig meetelt als buitenlandse handel, wat niet het geval is bij de Verenigde Staten en China. De grafiek geeft op dit punt een vertekend beeld. Naar elkaar toe hebben de Europese landen al langer een veel opener economie dan de EU als geheel naar de rest van de wereld. De intra-Europese export is sinds 1983 toegenomen van 59 procent tot 63 procent in 2014.²³ Hiervoor corrigerend zou in figuur 12 de Europese handel vergelijkbaar worden met die van Noord-Amerika.

2.3.2 *Internationale handelsroutes*

130

In de vorige paragraaf noemden we het containervervoer als dragende factor in de wereldhandel: 90 procent van het internationale handelstransport vindt plaats per schip. Opvallend is de concentratie van zeevaartroutes op het noordelijk halfrond, met als centra de Noord-Atlantische handel en de handel in de Chinese zee en rond Japan. Deze centra zijn onderling verbonden: via het Suezkanaal en via de noordelijke Stille Oceaan, langs de Amerikaanse westkust en door het Panamakanaal.

Zijn de handelsroutes vaak al eeuwen onveranderd, de transportkosten zijn de afgelopen tachtig jaar fors gedaald, vooral door de komst van het containervervoer. Deze daling in transportkosten heeft fors bijgedragen aan de ontwikkeling van de wereldhandel en omgekeerd. Een ton zeevracht kostte in 1920 \$ 95, in 2005 is dit gedaald tot \$ 13 (een daling van 85 procent). Luchttransport daalde van \$ 68 per honderd passagiersmijlen in 1930 naar \$ 7 in 2005 (daling van circa 90 procent) en drie minuten telefoneren tussen New York en Londen van \$ 245 in 1930 naar \$ 3 in 2005 (een daling van 98 procent). Op het gebied van informatieverwerking is de kostendaling nog veel sterker, bijna 100 procent: de kostenindex daalde van 100 in 1980 naar 0,3 in 2005.²⁴

2.3.3 *Vrijhandelszones en internationale handelsorganisaties*

De economische mogelijkheden en bereikbaarheid van een land en de bestuurlijke ontwikkeling ervan bepalen mede de plaats en rol van een land in het proces van mondialisering. Tot dit laatste behoren het sluiten van internationale handels- en samenwerkingsverdragen en participatie in internationale organisaties, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de UNCTAD-conferentie van de Verenigde Naties en de Wereldhandelsorganisatie (Engelse afkorting: WTO). Naast de Europese Unie (EU) en daarmee geassocieerde landen is er een groot aantal vrijhandelszones in het leven geroepen binnen de verschillende wereldregio's. Een incompleet overzicht is opgenomen in het overzicht hierna en geïllustreerd op de wereldkaart in figuur 13. Een volledig overzicht is te vinden op de website van de WTO.

In Zuid-Amerika is geleidelijk nauwere economische samenwerking ontstaan tussen verschillende vrijhandelszones, in 2008 resulterend in overkoepelende samenwerking in UZAN. Een voorstel van de Verenigde Staten in 2003 om te komen tot een vrijhandelsorganisatie voor het gehele Amerikaanse continent (FTAA) is in 2009 gestuit op weerstand van een aantal Zuid-Amerikaanse presidenten.

Sinds de jaren negentig werken de VS en de EU aan voorstellen voor een trans-Atlantische vrijhandelsorganisatie. Al jaren wordt gesproken en onderhandeld over het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tussen de VS en de EU. Van verschillende zijden is hierop veel kritiek, die met de verkiezing van president Trump een doorslaggevende stem heeft gekregen. Ondanks het terugtrekken van de VS uit het Trans-Pacific Partnership (TPP) is dit onder leiding van Japan in aangepaste vorm toch tot stand gekomen en sinds eind 2018 van kracht. Het NAFTA is na heronderhandelingen vervangen door het US-Mexico-Canada Agreement (USMCA).

Het in 2016 tussen de EU en Canada gesloten CETA-verdrag (Comprehensive Economic and Trade Agreement) is in 2017 voorlopig in werking getreden, in afwachting van ratificering door de betrokken nationale parlementen. Dit is nog steeds niet afgerond, vanwege omstrede onderdelen erin, vergelijkbaar met het TTIP, en kan via de 'meest begunstigde natie' (zie hierna) in principe bredere invloed krijgen.

Overzicht van vrijhandelszones in de wereld (niet uitputtend)

Europa

- Europese Unie (EEG 1958; 1993)
- Europese Vrijhandel Associatie (EVA; 1960)
- Europese Economische Ruimte (EER, 1992)
- Centraal-Europese Vrijhandelsassociatie (CEVA, 1992)

Afrika

- East-African Community (EAC, 1967/2000)
- Economic Community of West African States (ECOWAS, 1975)
- Common Market for East and South Africa (COMESA, 1981)
- Economic Community of Central African States (ECCAS, 1983)
- Southern African Development Community (SADC, 1992)
- African Economic Community (AEC, 1994)
- Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC, 1999)
- West-African Economic and Monetary Union (WAEMU, 1994)
- Intergovernmental Authority on Development (IGAD, 1986)
- Arab Maghreb Union (AMU, 1989)
- Greater Arab Free Trade Area (GAFTA, 1997)

Noord-Amerika

- Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (NAFTA, 1994-2017)
- US-Mexico-Canada Agreement (USMCA, 2018)

Zuid-Amerika

- Andesgemeenschap (CAN, 1969)
- Caricom (1973)
- Mercosur (1991)
- Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (UZAN, 2008)

Azië

- Association of South-East Asian Nations (ASEAN, 1967)
- South Asian Free Trade Area (SAFTA, 2004)
- ASEAN Australian New Zealand Free Trade Association (AANZFTA, 2009)

Boven-continentaal

- Vrijhandelszone van de Amerika's (FTAA, voorgesteld)
- Trans-Pacific Partnership (TPP, 2018, zonder deelname van de VS)
- Trans-Atlantisch Handels- en Investeringsverdrag (TTIP, in ontwikkeling, stopzetting verwacht)
- Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA, 2017 voorlopig in werking)

In de loop der jaren is in Afrika, vooral in het Francophone gedeelte en beïnvloed door de monetaire samenwerking met Frankrijk, een bonte verzameling ontstaan van elkaar overlappende samenwerkingsverbanden (zie figuur 13). Met het verdrag van Abuja (1991) en de Sirte-verklaring (1999) is een in principe stapsgewijze ontwikkeling afgesproken om daarin samenhang te brengen. Deze stappen omvatten het creëren van regionale vrijhandelszones en douane-unies, uitbouw naar een continentale douane-unie en gemeenschappelijke markt, een centrale bank en gemeenschappelijke munt. Doel is een Afrikaanse Economische Unie naar het model van de EU. Tussen de al bestaande handelsblokken in Azië en Australië is samenwerking ontstaan via de AANZFTA.



Figuur 13 Wereldkaart met vrijhandelszones²⁵

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

De OESO is de opvolger van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES). Deze werd in 1948 opgericht als Amerikaanse eis voor uitvoering van het Marshallplan. Vastbesloten niet de fout van na de Eerste Wereldoorlog te herhalen en Duitsland te straffen met herstelbetalingen werd de focus gericht op duurzame vrede en wederopbouw in Europa. Hoewel de situatie er volop om vroeg, kwam deze Europese samenwerking via de OEES niet echt tot stand. De samenwerking kreeg pas vorm in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1952) en in de Europese Economische Gemeenschap en Euratom (1957), waarmee de basis werd gelegd voor de huidige Europese Unie.

In 1961 werd de OESO opgericht, waaraan ook Canada en de Verenigde Staten deelnamen. In 1964 trad Japan toe, gevolgd door andere Europees-westers geïnteresseerde landen, zoals Mexico en Zuid-Korea, resulterend in 34 leden nu. De OESO-leden komen bijeen om economische vraagstukken te analyseren, te bespreken en aanbevelingen te doen voor de aanpak ervan. De economische ontwikkeling van de OESO-landen in de afgelopen halve eeuw is opvallend sterk. Landen als Brazilië, India, Indonesië, China en Zuid-Afrika ontwikkelden zich meer recent ook fors en nemen inmiddels als 'sleutelpartners' deel aan het OESO-overleg, evenals vertegenwoordigers van de EU. Daarnaast zijn er geassocieerde landen. Met 80 procent van de wereldeconomie aan tafel speelt de OESO een belangrijke rol in vooral onderzoek naar en afstemming over economische ontwikkelingen waarmee de wereldeconomie wordt geconfronteerd.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

De UNCTAD, opgericht in 1964 en gevestigd in Genève, is het VN-orgaan dat zich richt op ontwikkelingsvraagstukken en speciaal op de internationale handel als belangrijkste factor voor ontwikkeling. De kern van het werk betreft bezinning op ontwikkeling, resulterend in vaak innovatieve analyses die de basis vormen voor beleidsaanbevelingen. Ook biedt UNCTAD een forum om de ontwikkelingen in de wereldeconomie te bespreken en wordt directe technische ondersteuning verleend aan landen in ontwikkeling of transitie.

Elke vier jaar vindt overleg plaats tussen de leden op ministersniveau over het programma en werk van de UNCTAD. Tweejaarlijks organiseert UNCTAD het World Investment Forum. Daar worden met belangrijke spelers uit de internationale investeringswereld uitdagingen en mogelijkheden besproken gericht op investeringsbeleid en samenwerking voor duurzame ontwikkeling

en evenwichtige groei. Het overleg heeft een niet-bindend karakter, dat wel als vrijblijvend wordt beleefd, waardoor de naam UNCTAD wel wordt gelezen als: Under No Circumstance Take Any Decision.

Wereldhandelsorganisatie

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is een intergouvernementele organisatie met 162 leden, die zich richt op mondiale regels voor het handelsverkeer en het bevorderen van handel. Bekend zijn de door de WTO georganiseerde onderhandelingsrondes over het wegnemen van handelsbelemmeringen. In deze veelal meerjarige rondes spelen internationale economische en politieke verhoudingen en internationale diplomatie een belangrijke rol. De voorgenomen besluiten en gemaakte afspraken zijn vaak onderwerp van forse kritiek en discussie, in de politiek, de media en via protestacties op straat.²⁶

De WTO ziet ook toe op naleving van de gemaakte afspraken en beslecht handelsgeschillen tussen leden met bindende uitspraken. In de WTO-afspraken is speciale aandacht voor de positie van ontwikkelingslanden. De WTO onderhoudt contacten met internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties (ngo's), parlementariërs en de media.

De WTO is in 1995 opgericht als uitloeijsel van de GATT-conferenties.²⁷ De in GATT- en WTO-verband gesloten overeenkomsten omvatten een breed scala aan terreinen: landbouw, kleding en textiel, bankzaken, intellectueel eigendom, telecommunicatie, industriële standaarden en productveiligheid, voedsel- en drinkwaterveiligheid, overheidsuitgaven, enzovoort. Voor het bevorderen van de internationale handel op al deze terreinen hanteert de WTO vijf basisprincipes:

- *Non-discriminatie*: Het non-discriminatiebeginsel heeft zich ontwikkeld uit het principe van 'meest begunstigde natie'. Dat principe werd in het verleden gehanteerd om een exclusief recht op internationale handel toe te kennen of af te dwingen.²⁸ Vanaf 1948 ging het gelden tussen de leden van de GATT-conferentie en ontwikkelde het zich tot non-discriminatiebeginsel tussen de leden: gunstige handelsvoorwaarden voor één land moeten gelijkelijk gelden voor alle andere landen. Uitzonderingen zijn mogelijk: zo mogen bijvoorbeeld ontwikkelingslanden worden bevoordeeld, zijn vrijhandelszones toegestaan, zoals de Europese Unie, en mogen maatregelen genomen worden tegen oneerlijke handelspraktijken. Ook mag geen onderscheid worden gemaakt tussen eigen en buitenlandse producten.
- *Vrije en eerlijke concurrentie*: Vrije en eerlijke concurrentie wordt bevorderd door het stap voor stap via onderhandelingen verlagen van tarieven en

beperken of opheffen van invoerverboden, invoerquota's en andere handelsbeperkingen. Hierbij krijgen minder ontwikkelde landen meer tijd en gelegenheid zich aan te passen aan de nieuwe tarieven of regelingen.

- *Transparant en voorspelbaar*: Duidelijkheid en voorspelbaarheid over tarieven en invoerbepalingen zijn van belang om een betrouwbaar economisch klimaat te creëren en daarmee buitenlandse investeringen en werkgelegenheid te bevorderen.
- *Fair play*: Exportsubsidies en dumping (het verkopen van producten onder de kostprijs) zijn niet toegestaan, omdat ze de vrije en eerlijke concurrentie ondermijnen.
- *Ontwikkeling*: De WTO richt zich in haar beleid op versterking van de economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden, door langere overgangstermijnen bij maatregelen, door ondersteuning bij het invoeren van maatregelen en door scholing en technische ondersteuningsmissies. In 2005 is het programma Aid for Trade opgezet, waarover in tweejaarlijkse Reviews wordt gerapporteerd.

2.4 Rijkdom, welvaart en ontwikkeling

2.4.1 Ongelijke verdeling van welvaart

De welvaart is ongelijk verdeeld in de wereld. Internationale betrekkingen spelen zich af tussen landen in uiteenlopende economische posities, die hun oorsprong hebben in geografische ligging en mogelijkheden, in historie en cultuur, in gevoerd beleid en gemaakte politieke keuzes. Over 'de aard en oorzaken van de rijkdom van landen' is veel geschreven,²⁹ evenals over de gevolgen van toenemende ongelijkheid in inkomen en vermogen.

In Nederland lijkt welvaart vanzelfsprekend: alleen de generatie geboren in de jaren twintig van de vorige eeuw heeft nog weet van de armoede tijdens de crisis in de jaren dertig. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de welvaart alleen maar toegenomen. Zeker leven er mensen 'onder de armoedegrens', maar die grens ligt veel hoger dan wat voorheen armoede was. En nog weer hoger dan de armoede elders in de wereld. Mensen in ons land met een uitkering behoren tot de rijkste mensen ter wereld, hoe vreemd dat ook klinkt en zonder af te doen aan hun situatie. Daarom is het nog niet zo eenvoudig verschillen in welvaart eenduidig in beeld te brengen.³⁰

Om enig idee te geven: het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking (gemeten naar bruto nationaal inkomen, bni) is in de rijkste landen ongeveer 150 keer hoger dan in de armste landen. Een inwoner in de armste landen heeft gemiddeld \$ 1 per dag te besteden, in de rijkste landen is dat \$ 150 en in Nederland \$ 140. Voor een eerlijke vergelijking moet uiteraard wel rekening worden gehouden met het verschil in prijsniveau tussen landen. Een dollar in de Verenigde Staten heeft een andere koopkracht dan een dollar in Angola, op Aruba of in Azerbeidzjan. Daarom vindt vergelijking vaak plaats op basis van koopkrachtpariteit, dat wil zeggen op basis van de werkelijke koopkracht van een dollar in een land.³¹ Zo berekend is het gemiddelde inkomen in de rijkste landen per inwoner 73 keer hoger dan in de armste landen en is er in deze landen per dag gemiddeld \$ 2 beschikbaar per inwoner, tegen \$ 130 in Nederland. Bekend in dit verband is de Big Mac-index, die door het weekblad The Economist in 1986 is bedacht.

Nederland behoort tot de veertien rijkste landen van de wereld, gemeten naar bruto nationaal inkomen. Wanneer we in deze ranking ‘bijzondere economieën’ (= klein en erg rijk) als Bermuda, Macao, Singapore, Koeweit en Qatar niet meetellen, dan staat Nederland zelfs in de top tien van rijkste landen. Vergelijking op basis van koopkrachtpariteit maakt daarbij niet uit. Maar evenals bij het wereldkampioenschap voetbal heeft Nederland nog nooit de eerste plaats bereikt, behalve als we de Nederlandse Republiek in de zeventiende eeuw erbij betrekken. Maar toen werd er nog geen bruto nationaal inkomen berekend en waren er nog geen wereldkampioenschappen voetbal. De eerste plaats wordt bezet door Noorwegen, geen groot voetballand, maar deze positie hangt dan ook wel af van de spelregels (lees: de meetmethode) die wordt gehanteerd.

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal mensen	388	177	159	92	80	62	8	43	26

Bron: Oxfam: An Economy for the 99%, 2017; www.oxfam.org/en/research/economy-99; Oxfam: Public Good or Private Wealth, 2019; www.oxfam.org/en/research/public-good-or-private-wealth

Tabel 2 Aantal mensen dat samen evenveel bezit als de armste 50 procent van de wereld

Verskil in verdeling van de welvaart komt nog scherper naar voren in de vermogensverdeling. Oxfam rapporteert jaarlijks in januari, aan de vooravond van het World Economic Forum in Davos, over het aantal rijkste mensen dat gezamenlijk evenveel bezit als de 50 procent armste mensen van de wereld (zie tabel 2).

In 2010 ging dit nog over de 388 rijkste mensen. Maar in 2012 pasten de 159 rijkste mensen in twee dubbeldeks touringcars en in 2014 was één dubbeldeks touringcar al voldoende. En de trend zette door: in 2016 volstond een luxe personenbus voor acht personen. Is de trend sindsdien gekeerd? Nee, het aantal miljardairs nam toe evenals de groei van hun vermogen, terwijl het vermogen van de armsten afnam. Hierbij is te bedenken dat de wereldbevolking sinds 2010 met ca. 700 miljoen mensen is toegenomen. De gevolgen van deze ongelijkheid zijn groot, afgezien van het ‘instorten’ en ‘beperkt herstel’ van de markt voor touringcars in het meest luxe segment.

Categorie	Begrenzing	Landen	Inwoners		Totaal bni		Omschrijving categorie
	bni per inw.		#	#		x mld. \$	
Laag inkomen	< \$ 995	34	0,7 mld.	9,7%	575	0,7%	Afrika, zuid Azië, Centraal Azië
Laag midden-inkomen	> \$ 995 < \$ 3.895	47	3,0 mld.	39,5%	6.517	8,1%	China, India, Indonesië, kleine Latijns-Amerikaanse landen, Oost-Europa
Hoog middeninkomen	> \$ 3.895 < \$ 12.055	56	2,6 mld.	34,2%	22.183	27,5%	Rusland, Midden-Europa, Zuid-Amerika, Mexico, rijke Afrikaanse landen
Hoog inkomen	> \$ 12.055	81	1,3 mld.	16,6%	51.479	63,8%	Westerse landen, Baltische staten, Midden-Europa, Israël, oliestaten, ZO-Azië

Bron: data.worldbank.org

Tabel 3 Landencategorieën naar inkomensniveau voor 2017 (o.b.v. bruto nationaal inkomen)

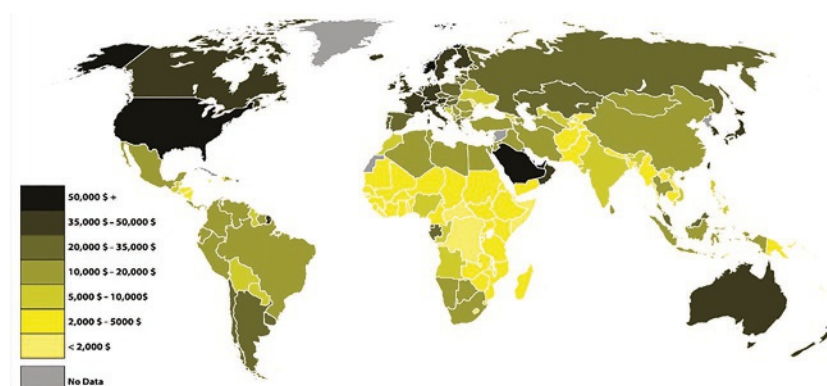
2.4.2 Vergelijking van welvaart en ontwikkeling

Indeling naar nationaal inkomen

Als het gaat om bijna tweehonderd landen met zeer grote onderlinge verschillen, is vergelijking van rijk en arm te simpel. De Wereldbank heeft de landen ingedeeld naar hun nationaal inkomen in vier categorieën. Op basis van deze indeling geeft tabel 3 een beeld van de scherpe contrasten in de verdeling van de welvaart in de wereld, gemeten naar bruto nationaal inkomen. Bijna tien procent van de wereldbevolking, levend in de armste landen, beschikt

over 0,7 procent van het wereldinkomen. Concreet is dat gemiddeld per persoon \$ 2,25 per dag. Ruim zestien procent van de wereldbevolking, levend in de rijkste landen, beschikt over 64 procent van het wereldinkomen, overeenkomend met gemiddeld per persoon \$ 108,50 per dag.

De wat abstracte categorieën uit tabel 3 zijn in figuur 14 weergegeven op een wereldkaart.



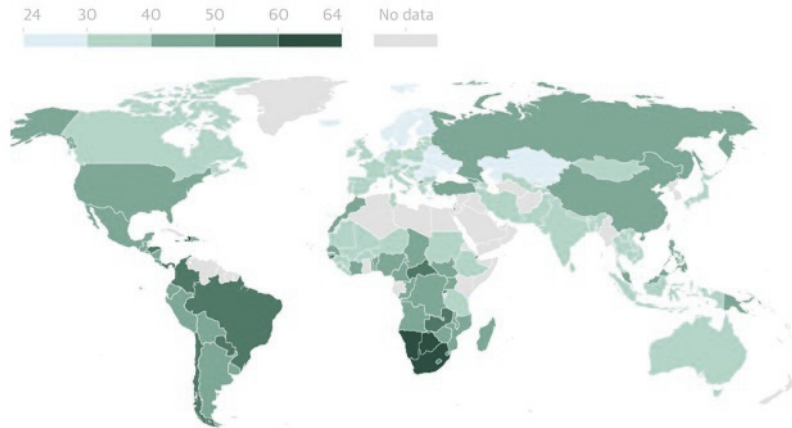
Figuur 14 Landen in de wereld naar bbp in 2016 (gemeten o.b.v. ppp) per hoofd van de bevolking in \$³²

Inkomens- en vermogensverdeling

Indeling van landen naar nationaal inkomen zegt weinig over de inkomensverdeling *in* een land. Om daarvan een beeld te geven, wordt wel de Gini-coëfficiënt³³ gehanteerd. Deze drukt de mate van inkomensongelijkheid uit in een getal tussen 0 en 1, waarbij 0 staat voor volkomen gelijkheid (iedereen hetzelfde inkomen) en 1 voor totale ongelijkheid (één persoon heeft al het inkomen). De Gini-index drukt hetzelfde uit, maar dan als percentage variërend van 0-100 procent.

Figuur 15 kleurt de landen in de wereld naar inkomensverdeling op basis van hun Gini-index. Aan kop gaan Oekraïne, Slovenië, Zweden, Slowakije en Tsjechië (Gini-index rond 25 procent), gevolgd door de overige landen in Noord- en Oost-Europa en Kazachstan. Daarna volgt een heel diverse en brede groep landen, verspreid over de hele wereld. De Verenigde Staten bevinden zich eveneens in een diverse categorie met landen in Latijns-Amerika, Midden-Afrika als ook Rusland en China. De hoogste Gini-index geldt voor de Centraal Afrikaanse Republiek en Zuid-Afrika. Voor Nederland komt de Gini-index uit op 30,3 procent, net onder het gemiddelde van 31,0 procent voor de EU (geschatte waarden 2015).

Het uitdrukken van de inkomensverdeling in de Gini-index is deels gebaseerd op schattingen en doet geen recht aan de veelkleurige werkelijkheid van inkomensongelijkheid of beter: de schrille contrasten erin. Want gelijkheid in inkomensverdeling zegt niets over de absolute hoogte van inkomensniveaus in een land.



Figuur 15 Inkomensverdeling van landen in de wereld in 2016 op basis van Gini-index (0-100 procent)³⁴

Vergelijking naar ontwikkelingsniveau

Het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking is een beperkte indicator voor de welvaart en het ontwikkelingsniveau van een land. De verschillen binnen en tussen landen kunnen groot zijn, ook als ze tot dezelfde inkomenscategorie worden gerekend. Om het ontwikkelingsniveau van landen te vergelijken zijn tal van indicatoren ontwikkeld op het gebied van onderwijs, gender, voeding, gezondheid, bestuur, conflicten. De World Development Indicators van de Wereldbank zijn er een voorbeeld van.³⁵ Voor het United Nations Development Programme (UNDP) hanteert de VN de Human Development Index (HDI). Deze is gebaseerd op de volksgezondheid (gemiddelde levensverwachting bij geboorte), kennisniveau (analfabetisme, scholingsgraad) en levensstandaard (bruto nationaal product per hoofd, naar koopkrachtpariteit in dollars).

In 2017 stond Nederland op de tiende plaats van de HDI, Noorwegen op de eerste plaats, gevolgd door Zwitserland en Australië. Van de 39 naar HDI minst ontwikkelde landen liggen 35 landen in Afrika,³⁶ zoals ook figuur 16

2.5 Economische ontwikkeling

Waarom ontstaat economische ontwikkeling? Het bruto binnenlands product is een veel gehanteerde maatstaf voor de omvang van een economie. Er is nogal wat discussie wat deze maatstaf precies meet. De toename en de omvang ervan per inwoner zeggen dan ook slechts indirect iets over de economische ontwikkeling van een land. Meer van hetzelfde is nog geen ontwikkeling: meer treinwagons achter elkaar vormen nog geen spoorbaan. En meer auto's vormen files. Hoe ontstaan economische ontwikkeling en groei?

Er is een reeks van factoren, die samenhangen met de (economische) ontwikkeling van een land of daarvoor zelfs onmisbaar zijn. Lange tijd werd de nationale goudvoorraad gezien als maat van economische kracht van een land. Maar een spaarpot kan leeg raken. Waarin schuilt nu echt de economische kracht van een land? In grondstoffen en kapitaalgoederen? Deze kunnen opraken of overbodig worden, verouderen en verslijten. Een geschoolde beroepsbevolking en een concurrerend loonniveau? Technologische ontwikkeling, nieuwe productiemethoden en innovatie?

Al deze factoren zijn van belang bij economische ontwikkeling. Centraal daarin staat innovatie, als sleutelbegrip voor vernieuwing op allerlei deelgebieden: techniek, technologie, productie, marketing, organisatie, enzovoort. Het gaat om innoverend ondernemerschap met visie, met als keerzijde dat bestaande technieken plotseling verouderd kunnen zijn (creatieve destructie). Het was de Oostenrijkse econoom Schumpeter die dit inzicht in innovatie al in 1912 centraal stelde in zijn theorie over economische ontwikkeling.³⁹

2.5.1 Innovatie

De hedendaagse kenniseconomie draait om het creëren en versterken van innovatief vermogen als sleutel tot economische ontwikkeling, zoals in veel rapporten naar voren komt.⁴⁰ Sinds 2008 wordt een Global Innovation Index (GII) samengesteld, die vergelijkt hoe landen innovatie stimuleren en realiseren en de mate waarin zij dat doen.⁴¹ Vanuit een brede visie op innovatie wordt gebruikgemaakt van 79 indicatoren, die toepasbaar zijn in ontwikkelde en opkomende economieën. Hoewel situaties en strategieën van landen en regio's zeer verschillen, vormt innovatiegedreven groei een gemeenschappelijke noemer. Met deze brede blik op innovatie blijven de verhoudingen in de wereld divers, maar blijken ze soms ook verrassend.



Figuur 17 Infogram Global Innovation Index 2018⁴²

Innovatie is een belangrijke maatstaf voor de economische potentie van een land tot ontwikkeling, die afhankelijk van de specifieke situatie van een land heel verschillend kan worden ingevuld. Dat kan naar specifiek deel van de (wereld)markt, of naar regio, of naar omstandigheden waaronder productie

plaatsvindt. Dat biedt alle landen mogelijkheden tot innovatie en daarmee tot ontwikkeling en versterking van hun economische positie. Het gaat dus niet om een absolute positie in innovatie, maar om een relatieve.

Bij innovatie kunnen het rendementsperspectief en het financieringsperspectief in de tijd uiteenlopen. Dat speelt nog sterker bij innovatie in ontwikkelingslanden en bij duurzame ontwikkeling, die expliciet vragen om langetermijnfinanciering. Kortlopende financiering maakt een langlopend innovatietraject tot een kwetsbare onderneming: telkens moet nieuwe financiering worden gevonden. Microkrediet is door zijn kleinschaligheid een verhaal apart. Daarbij kent innovatie in ontwikkelingslanden nog zijn eigen specifieke problemen. De financialisering van de economie, gericht op kortetermijnrendement, maakt innovatie en ontwikkeling in deze landen tot kwetsbare vraagstukken.

Afhankelijk van (soort) product en (soort) innovatie kan sprake zijn van een wereldmarkt en is snelheid geboden: concurrentie ligt op de loer. Wet- en regelgeving kunnen belemmeren. Overheden – regionaal, nationaal en internationaal – onderkennen het belang van innovatie en de problemen rond de financiering ervan. Programma's worden opgezet om innovatie te bevorderen, zoals het Nederlandse Topsectorenbeleid, waaraan naast de overheid diverse partners bijdragen. En zoals het Europese Kaderprogramma voor Onderzoek Horizon 2020, met een budget van € 70 miljard.

Innovatie vraagt ontwikkel- en productietijd, inzet van arbeid en apparatuur. Een belangrijke voorwaarde voor innovatie is daarom toegang tot kapitaal. Schumpeter stelt dat voorop: krediet gaat noodzakelijk vooraf aan ondernemerschap. Om innovatie van de grond te krijgen, moeten financiële middelen beschikbaar zijn of aangetrokken worden, in concurrentie met andere aanwendingen.

2.5.2 *De tiggertuin van economische ontwikkeling*

Om tot ontwikkeling te komen moet een land aan meer voorwaarden voldoen dan alleen het scheppen van een innovatief klimaat, zoals blijkt uit de ontwikkeling van de Aziatische Tijgers. Die leven niet in de dierentuin, maar bevinden zich in Zuidoost-Azië, specifiek: in Hong Kong, Seoul, Singapore en Taipei. Deze vier steden stonden jarenlang model voor succesvolle economische ontwikkeling: hun skylines getuigen ervan evenals de erenaam Aziatische Tijgers. Door de ontwikkeling die Maleisië doormaakt, wordt het wel

beschouwd als een vijfde Aziatische Tijger. Ook Vietnam is in opkomst, maar heeft als babytijger nog een weg te gaan.

De snelle ontwikkeling van de Aziatische Tijgers was ‘niet niks’, al suggereert het Engelse acroniem waarmee ze werden aangeduid, anders: NIC’s – Newly Industrializing Countries. Hun ontwikkeling bracht hen in enkele decennia’s bij de top van ontwikkelde economieën. In navolging van de ‘take off’ van Japan in de jaren zestig van de vorige eeuw begonnen deze landen in de jaren zeventig en tachtig aan een gestage opmars. De opkomst van het Samsung-concern en het Koreaanse automerk Hyundai getuigen ervan. De sleutel tot dit succes lag in een combinatie van factoren, die niet meteen als ‘innovatief’ zal worden aangemerkt. Het betrof een strak geleide overgang van een agrarische naar een industriële samenleving, waarin door mechanisatie van de landbouw volop arbeiders beschikbaar kwamen voor de nieuw gecreëerde industrieën. Aanvankelijk waren deze gericht op goedkope productie voor export. Gestimuleerd door scholing van de beroepsbevolking ontwikkelde zich al snel hoogwaardiger industrie. Het overheidsbeleid gaf voor sociale ontwikkeling maar beperkt ruimte, alles was gericht op snelle economische ontwikkeling. Daarnaast moesten deze economieën ook hun bestaansrecht en economisch model bewijzen tegenover dat van een machtig buurland (China). Daarbij zijn drie van hen ook nog verwickeld in een ‘broedertwist’ met een buurland (Zuid-Korea, Hong Kong en Taipei).

Het leefgebied van tijgers staat alom onder druk, dat bleek in de jaren negentig ook voor deze specifieke ‘Aziatische Tijgers’. Vooral Zuid-Korea en Singapore hadden in 1997 te lijden van de Aziatische financiële crisis, veroorzaakt door omvangrijk speculatief kapitaalverkeer. De groeispurt met groeicijfers van 7 procent of 8 procent is inmiddels afgevlakt, hoewel de groei nog steeds fors groter is dan bijvoorbeeld in het eurogebied.

Een ander voorbeeld vormen de BRIC(S)-landen, die door velen als belangrijke bouwstenen worden beschouwd voor een nieuwe economische wereldorde.⁴³ Het gaat dan om Brazilië, Rusland, India en China, later aangevuld – meer vanuit geopolitieke belangen – met Zuid-Afrika, dat een veel kleinere economie en bevolkingsomvang heeft. Sinds 2005 zijn zij uitgenodigd voor apart overleg tijdens de top van de G8, de acht grootste industrielanden. Zij hebben hun eigen jaarlijkse overleg en spraken zich in 2009 uit voor een multipolaire economische wereldorde. Sinds de annexatie van de Krim in 2014 wordt Rusland niet meer uitgenodigd voor het overleg van de G8.

Ook wordt gesproken over de Next Eleven (N11), landen met een groot economisch potentieel door hun bevolkingsomvang, ligging, grondstoffen, regionale positie en overheidsbeleid. Daartoe worden gerekend landen als Mexico, Indonesië, Nigeria en Turkije (de zgn. MINT-landen). Een aantal daarvan laat de verwachte ontwikkeling al zien. Bij vergelijking van bni en scores op de HDI- en Innovatie-index blijkt dat bij beoordeling van het ontwikkelpotentieel nog andere factoren een rol (moeten) spelen dan de genoemde in de tabel. Ook economisch- en wereldpolitieke overwegingen zijn aan de orde. Zo bezien zouden India en Indonesië omgewisseld te moeten worden qua positie in BRICS en MINT. En Zuid-Afrika is relatief klein in de BRICS-groep. Bezien naar BNI en HDI-score behoren Mexico en Turkije in een hogere divisie. Enzovoort. Door de G8 zijn vanaf 2005 stappen gezet om uit economische en geopolitieke overwegingen het overleg te verbreden. En zoals gezegd hebben sinds 2009 de BRICS-landen hun eigen topperleg.⁴⁴

Tijgers blijken overigens niet alleen in Zuidoost-Azië voor te komen. In Europa kwamen in de jaren negentig de Baltische Tijgers voor: Estland, Letland en Litouwen hebben zich met hun verkregen zelfstandigheid na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie binnen vijftien jaar zodanig snel ontwikkeld dat ze in 2004 konden toetreden tot de Europese Unie.

146

Met de invoering van de euro ontwikkelde zich in Ierland een – naar later bleek zeer speculatief – economisch klimaat, waarin een Keltische Tijger bleek te gedijen. Vanaf 2002 werkte Ierland zich in vijf jaar van armste land in de Europese Unie naar de top. De toestroom van krediet door de toegang tot de Europese financiële markten in combinatie met overheidsbeleid gericht op ‘offshore finance’ deed een enorme zeepbel ontstaan op de huizenmarkt en in de bouw. Dit was echter van korte duur: met de crisis verslechterde het klimaat abrupt en van de Keltische tijger wordt niets meer vernomen. Wel kreeg de Ierse bevolking een forse rekening gepresenteerd in de vorm van bezuinigingen en belastingen.

De introductie van een Tijger in IJsland liep op een fiasco uit, dat ook in Nederland was te merken in het kortstondige optreden van de IJslandse bank Icesave. Deze begon in Nederland in mei 2008, maar moest al in oktober 2008 de deuren sluiten. De afwikkeling van het dossier liep tot 2015.

2.5.3 *De Europese Unie*

Europa speelt in de wereldhandel nog steeds een grote rol, die teruggaat op de vijftiende en zestiende eeuw en zich in de eeuwen daarna verder heeft ontwikkeld, mede door de vestiging van koloniale rijken en ondanks – of wellicht

ook door – de vele oorlogen in Europa, culminerend in de twee verwoestende wereldoorlogen. De helft van de wereldhandel heeft met Europa te maken, al is dit beeld vertekend door het meetellen van de intra-Europese handel (vgl. paragraaf 2.3.1, figuur 12 en toelichting in de tekst). De economische kracht van Europa komt duidelijk naar voren in de statistieken, waarin de Europese landen grotendeels bovenaan staan, zoals eerder in dit hoofdstuk bleek. Een hoofdrol hierin spelen de landen van de Europese Unie.

Het verhaal van de Europese Unie begint op de puinhopen van de Tweede Wereldoorlog. Aan de hulp in 1947 in het kader van het Marshallplan⁴⁵ verbonden de Verenigde Staten de voorwaarde van economische samenwerking. Daarvoor werd in Europa de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) opgericht, de voorloper van de latere OESO. De grondleggers van de Europese samenwerking richtten zich op duurzame vrede door economische samenwerking en vooral door tussen de erfvijanden Duitsland en Frankrijk samenwerking te bewerkstelligen bij de productie van kolen en staal – de basis voor oorlogsindustrie. Dit leidde in 1952 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en in 1957 de Europese Economische Gemeenschap en Euratom.

Op basis van het Verdrag van Schengen (1985), waarvan de reikwijdte overigens niet samenvalt met de Europese Unie, zijn de binnengrenzen grotendeels opgeheven en ontstond de interne markt.

Met het Verdrag van Maastricht (1992) kwam op 1 november 1993 de Europese Unie tot stand, waarin de drie gemeenschappen werden samengevoegd tot de economische pijler van de unie. De unie bestond toen inmiddels uit twaalf landen en is sindsdien uitgegroeid tot de huidige 28 landen.

In Maastricht is ook besloten tot oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Deze samenwerking betreft coördinatie van de economische en monetaire politiek en invoering van de euro als gemeenschappelijke munt, zodra een lidstaat voldoet aan de opgestelde convergentiecriteria. Vanaf 1999 is de euro als rekeneenheid ingevoerd in het financiële verkeer van elf lidstaten, op 1 januari 2001 uitgebreid met Griekenland. Op 1 januari 2002 zijn gelijktijdig in twaalf lidstaten euromunten en -bankbiljetten ingevoerd. Sindsdien zijn nog zeven lidstaten toegetreden, zodat de euro in negentien landen het officiële betaalmiddel is.

De Europese Unie telt momenteel nog 28 lidstaten en daarbinnen negentien eurolanden en negen niet-eurolanden. Op basis van een in juni 2016 gehouden referendum heeft het Verenigd Koninkrijk besloten uit te treden: de Brexit. De eerste stap in het uittredingsproces bleek moeilijk ordelijk te regelen door de sterk uiteenlopende opvattingen van voor- en tegenstanders,

waarin de Britse politiek verstrikt raakte. Herhaald uitstel van de 'vertrekdatum 29 maart' bleek nodig tot uiterlijk (vooralsnog?) 31 oktober 2019. Het Verenigd Koninkrijk vormt in oppervlakte een van de vijf grootste landen en is de derde economie van de EU, wat het economisch belang van het vertrek aangeeft.

Behoren tot de EU of het eurogebied is overigens geen garantie voor de top: Noorwegen staat hoger op de ranglijst van inkomen per hoofd van de bevolking. Daarbij wel de kanttekening dat het veel baat heeft van de Noordzeeolie en 80 procent van de EU-wetgeving moet overnemen. En het prijspeil is er hoog. Ook de niet-eurolanden Denemarken en Zweden scoren hoger dan de andere EU-landen (uitgezonderd Luxemburg).

Behoren tot de EU is evenmin garantie voor welvaart of stabiliteit. Alle EU-landen werden getroffen door de financiële crisis, die ongenadig structureel fouten blootlegde in de opzet van vooral het eurogebied (EMU), waarvoor in de aanloop ernaartoe overigens was gewaarschuwd. De samenwerking bleef beperkt tot gemeenschappelijk monetair beleid, waar ook gemeenschappelijk economisch beleid beoogd én vereist was (Maastricht 1992), maar die in de jaren negentig politiek nog een stap te ver bleek en ook sinds de crisis van 2008 politiek een zeer gevoelige kwestie blijft.

Het besluit tot invoering van de euro vond plaats in de euforie van de nieuwe Europese verhoudingen met de Duitse hereniging en de doorbraak in de Oost-Westverhoudingen. Allerlei motieven speelden een rol, variërend van vrede in Europa en Europese eenheid tot Frans-Duitse rivaliteit over de vormgeving van EMU en ECB,⁴⁶ van strikte regels en handhaving tot soepele toepassing naar het uitkwam, van versterking van duurzame Europese economische groei en ontwikkeling tot belang van Zuid-Europa bij toegang tot de Europese kapitaalmarkt.

In de jaren negentig had Duitsland het economisch zwaar te verduren, wat aanhield tot halverwege de jaren 2000. In de periode voorafgaand aan de invoering van de euro in 1999-2002, was Duitsland 'de zieke man' van Europa. Het bleef dat ook in de jaren ná invoering van de euro, met hoge werkloosheid en een importoverschot. Oorzaak waren achterblijvende investeringen in Duitsland: ook Duitse investeerders werden aangetrokken door verwachte hoge rendementen in Zuid-Europese landen als Griekenland, Italië, Portugal, Spanje en ook Ierland en Cyprus. Terugkijkend werd met de invoering van de euro en de financiële ontwikkeling in de jaren daarna de kiem gelegd voor de grote financiële problemen in deze 'GIPS'- of 'GIPSIC'-landen

en voor de eurocrisis in de jaren 2010-2014. Elk van deze landen bevond zich daarbij in een specifieke eigen situatie, waardoor ook de uitweg uit de problemen voor elk land anders verliep.

2.6 Financiering van welvaart en ontwikkeling

Behandelde de vorige paragraaf de mondiale vermogensverdeling, hier gaat het om de financiering van dit vermogen, om de schuldverhoudingen die eraan ten grondslag liggen. Bij het vergelijken van landen is van belang hoe zij hun welvaart en ontwikkeling financieren. Is de welvaart ‘zelf verdiend’ en dus ‘in eigendom’? Of is deze gefinancierd met krediet en vooralsnog ‘geleend’? En in dat geval: is het land duurzaam in staat om rente en aflossing te betalen? Dan gaat het niet alleen om staatsschuld, maar om alle schulden, binnenlandse en buitenlandse, publiek en privaat. Het gaat om de totale financiële situatie in een land, van alle partijen.

Financialisering

Op de financiële markten wordt continu gevolgd hoe financiële posities van landen zich ontwikkelen om tijdig kansen en risico's te onderkennen en financiële belangen veilig te stellen. Regeringen, internationale organisaties en bedrijven houden in hun beleid expliciet rekening met mogelijke reacties op de financiële markten, wat hun beleid en beleidsruimte beïnvloedt. Ook op deze wijze heeft het proces van financialisering invloed (vgl. paragraaf 2.1).

Indien de financiële positie van een land sterk verzwakt, kan dit ‘volgen’ veranderen in ‘aan tafel zitten’ van schuldeisers, financiële autoriteiten en internationale organisaties om de problemen ‘op te lossen’. Dat kan fors ingrijpen in eigen beleidsruimte, zoals vanaf 2010 en vooral vanaf 2015 in Griekenland gebeurde, toen het financiële steun van de EU nodig had. Zo is de financiële positie van landen een belangrijke factor in de internationale betrekkingen.

Schuldstatistieken

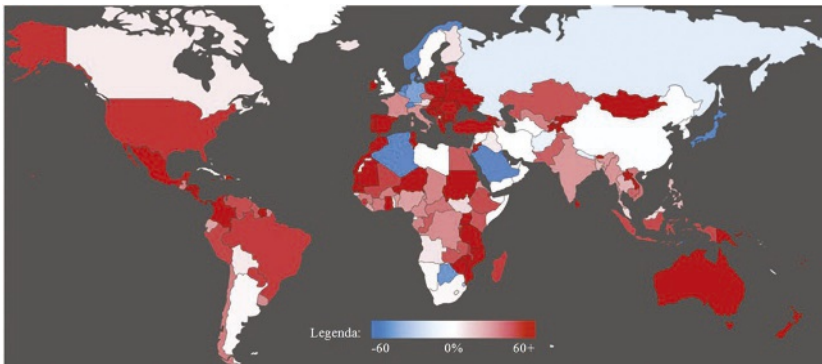
Informatie over schulden is beschikbaar in diverse bronnen, die echter verschillen in doelstelling en opzet. Een compleet, eenduidig en gedetailleerd mondiaal overzicht over schuldverhoudingen ontbreekt. Dat heeft vele oorzaken, variërend van het ontbreken van gegevens tot gebrekkige meetmethodes en van vrijwillige rapportage tot verschil in registratiedoel. Voor het doel hier – vergelijking van de schuldpositie van landen – gaat het erom enig inzicht te krijgen in de verdeling van schulden enerzijds over binnenland en buitenland en anderzijds over publieke en private sector. Helaas is de informatie hiervoor

dus niet direct beschikbaar en vraagt het veel werk om deze uit de verschillende bronnen te combineren, zoals ook het IMF ontdekte.⁴⁷

Jubilee Debt Campaign heeft dat gedaan om de verschillende kaarten van hun World Debt Map samen te stellen, vanuit hun fundamenteel kritische opstelling tegenover schuld, waarbij zij kritische kanttekening plaatsen over de onvolledigheid van de statistieken en de niet te becijferen effecten van illegale kapitaalstromen.⁴⁸ Het verkrijgen van enig zicht op de schulddispositie van de private sector is belangrijk genoeg, ondanks deze kanttekeningen, om er gebruik van te maken.

2.6.1 Schuld aan het buitenland

In het kader van internationale betrekkingen hebben – publieke en private – schulden *aan en van het buitenland* een bijzonder belang. De last van *binnenlandse* schuld kan door inflatie geleidelijk verminderen en betaalde rente en aflossing blijven in het land. Rente en aflossing op *buitenlandse* schuld moeten worden betaald in buitenlandse valuta, die met export verdiend moeten worden. Uit oogpunt van kredietwaardigheid moet de buitenlandse schuld in redelijke verhouding blijven tot wat een land produceert respectievelijk aan het buitenland verdient: bbp en export.



Figuur 18 Totale buitenlandse netto schuldpositie als percentage van het bbp in 2017⁴⁹

Tegenover schulden *aan* het buitenland zijn er ook schulden *van* (= vorderingen op) het buitenland. Saldering van deze – publieke en private – schulden *aan en van* het buitenland bepaalt de buitenlandse nettoschuldpositie van landen. Figuur 18 geeft een beeld daarvan en laat de onderlinge afhankelijkheid

van landen zien in de financiering van hun welvaart: 'the wealth of nations' blijkt gefinancierd met krediet. In het kleurenpalet valt een en ander op:

- de 'driedeling' tussen Noordwest-Europa, Zuidwest- en Midden-Europa, en Oost-Europa (Rusland);
- 23 van de 35 leden van de OESO, 'de club van rijke landen', staan per saldo in het rood;
- Noordwest-Europa, Japan, Algerije, Botswana, Saoedi-Arabië maar in mindere mate ook Canada, Rusland en Zuid-Afrika zijn per saldo crediteurlanden (blauw), China en Iran 'spelen quitte' of er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar (wit).

Het overzicht laat vooral zien dat landen elkaar nodig hebben, met als sprekend voorbeeld de VS en China. China heeft de VS nodig om zijn exportoverschot te handhaven. Daarmee kan het vervolgens het overheidstekort van de VS financieren door voor miljarden dollars Amerikaans schatkistpapier te kopen. Zo zorgen de internationale schuldverhoudingen voor 'recycling' van geldstromen.

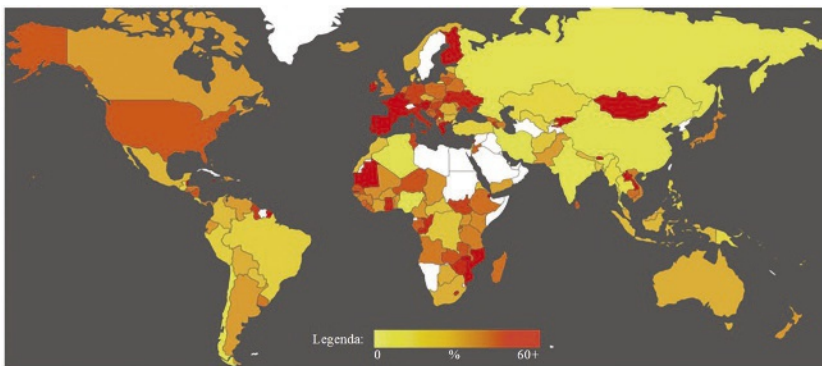
Afhankelijkheid

Schuldverhoudingen zijn niet symmetrisch en daardoor meer of minder instabiel. Stabiliteit op basis van in de kern een instabiele afhankelijkheid maakt het geheel kwetsbaar, zoals een kaartenhuis, waarmee schuldverhoudingen niet toevallig vaak worden vergeleken. Schokken leiden dan direct tot een kettingreactie, zeker bij onbalans in de (financiële) verhoudingen. Elke crisis laat dat weer zien: de derdewereld schulden crisis (jaren tachtig), de Aziëcrisis (1997), de dot.com crisis (2000) en de financiële crisis vanaf 2008. In een schulden crisis wordt de 'schuld' vaak bij de debiteurlanden gelegd, want die blijven 'immers' in gebreke, hoewel de crisis 'ingebakken' zit in de opbouw van onevenwichtige schuldverhoudingen, waaraan de crediteurlanden mede 'schuld' hebben. Zijn in beginsel debiteurlanden afhankelijk van crediteurlanden, bij een scheve opbouw van schulden worden crediteurlanden ook 'afhankelijk' van (de stabiliteit en economische kracht van) de debiteurlanden.

Daarom is de opbouw van de totale schuldpositie van een land zo van belang en wordt nu nader daarop ingaan, waarbij we de aandacht verdelen over staatsschuld (publieke schuld) en schulden van de private sector. De financiële crisis van 2008 ontstond in de private sector. Overheden raakten betrokken toen zij de private sector financieel overeind hielden.

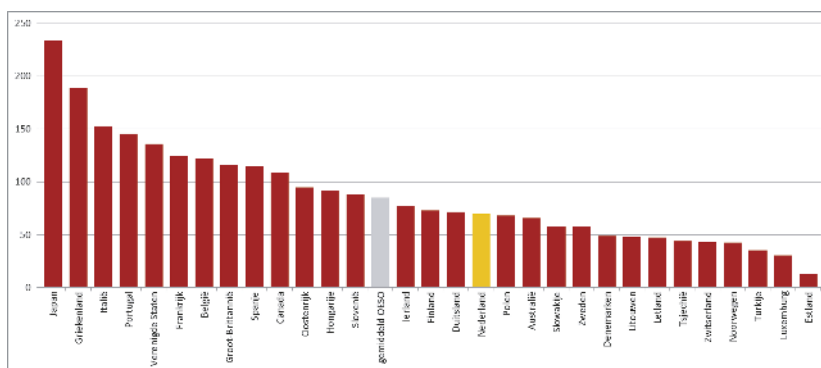
2.6.2 Staatsschuld

Tekorten op de overheidsbegroting worden vaak gefinancierd met uitgifte van staatsleningen: verhoging van de belastingen is niet populair en dat wil een regering meestal voorkomen. Door uitgifte van staatsleningen neemt de staatsschuld toe en ook de rentelast op de overheidsbegroting. In de eurocrisis van 2010 was door oplopende staatsschuld de kredietwaardigheid van Europese overheden in het geding, met name van de zgn. GIPS-landen: Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. De afbetaling van staatsschuld van ontwikkelingslanden is regelmatig in het geding.



Figuur 19 Buitenlandse staatsschuld als percentage van het bbp in 2016⁵⁰

Figuur 19 geeft een beeld van de buitenlandse (bruto) staatsschuld van landen uitgedrukt in percentage van hun bbp. Opnieuw is zichtbaar hoe Europa en veel andere OESO-landen er ‘gekleurd’ op staan. De grafiek in figuur 20 brengt de overheidsschuld van de OESO-landen scherper in beeld. Staatsschuld in handen van het buitenland is economisch ‘gevaarlijker’ dan binnenlandse schuld, bijvoorbeeld indien voor aflossing nieuwe leningen nodig zijn (rollover financiering). De afgelopen jaren heeft Griekenland hiermee volop te maken gehad. Binnenlandse schuld daarentegen kan door inflatie verminderen en betalingen erop blijven binnen de eigen economie, terwijl betalingen op buitenlandse schuld het land verlaten.



Figuur 20 OESO-landen: overheidsschuld als percentage van het bbp, 2017⁵¹

Een voorbeeld uit 2012 ter illustratie.⁵² Japan staat voorop met staatschuld in verhouding tot het bbp: 205 procent bbp, een van de hoogste percentages in de wereld (en in 2017 nog steeds: zie figuur 20). Ter vergelijking: Griekenland 180 procent, Verenigde Staten 98 procent, Verenigd Koninkrijk 92 procent. Maar in figuur 19 scoort Japan gemiddeld met zijn buitenlandse staatschuld, want deze bevindt zich voor ca. 90 procent in *binnenlandse* handen (185 procent bbp) en de *buitenlandse* staatschuld van Japan is beperkt tot 20 procent van het bbp. De hoge staatschuld is voor Japan vooral een fors intern probleem. De situatie in het Verenigd Koninkrijk is enigszins vergelijkbaar: 70 procent van de staatschuld is in Britse handen (64 procent bbp) en de buitenlandse staatschuld is beperkt tot 28 procent van het bbp.

2.6.3 Private schuld

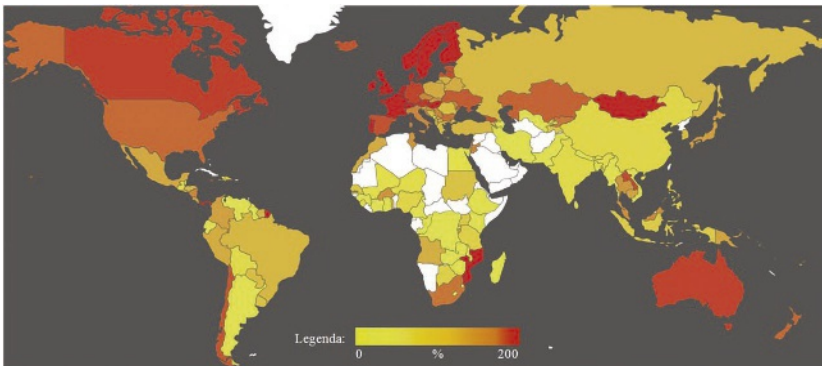
De onvolledige registratie van de schulden van de private sector vormt een contrast met het grote financieel-economische belang ervan. De schulden-crisis heeft laten zien hoe de banken en de private sector de kredietverlening hebben laten groeien en zo hebben bijgedragen aan het ontstaan van de zeepbel, onder meer op de vastgoedmarkt.

In percentage bbp	Spanje	Ver. Kon.	Ierland	Griekenland
Netto-schuldpositie	96	13	110	113
Buitenlandse staatschuld	64	29	114	178
Private buitenlandse schuld	101	344	875	55

Tabel 4 Vergelijking buitenlandse private schuld en staatschuld, 2012⁵³

De omvang van de buitenlandse private schulden kan de buitenlandse staats-schuld overtreffen, zoals tabel 4 voor enkele landen laat zien. De buitenlandse private schuld van Spanje was in 2012 ruim anderhalf keer groter dan de buitenlandse staatsschuld. Ter vergelijking: het Verenigd Koninkrijk had een veel gunstiger netto schuldpositie (13 procent van het bbp) en ook een lagere buitenlandse staatsschuld (29 procent van het bbp). Maar de buitenlandse private schulden waren er veel hoger: 344 procent van het bbp. In Ierland waren netto schuldpositie en buitenlandse staatsschuld ongeveer even groot (resp. 110 en 114 procent van het bbp), maar was de buitenlandse private schuld met 875 procent van het bbp torenhoog, een gevolg van de enorme vastgoedzeep-bel daar begin jaren 2000.

In Griekenland was de situatie omgekeerd: de private buitenlandse schuld was gelijk aan 55 procent van het bbp, de staatsschuld bedroeg 178 procent van het bbp. Naast het hanteren van onjuiste statistieken (tot 2009) kwam dit door de gedwongen herfinanciering (met staatsschuld) van Griekse private schuld aan vooral Franse en Duitse banken uit de jaren 2002-2008, wat rela-tief weinig aandacht heeft gekregen in de ‘Griekse’ crisis.



Figuur 21 Buitenlandse private schulden als percentage van het bbp in 2016⁵⁴

Figuur 21 geeft een overzicht van de bruto buitenlandse private schuld als per-centage van het bbp. De OESO-landen staan er weer gekleurd op. Tegenover private schulden aan het buitenland staan ook private vorderingen op het bui-tenland, de netto private buitenlandse schuldpositie kan dus meevallen.

Maar los daarvan zorgt de enorme omvang van de onderlinge schuldverhou-dingen tussen private marktpartijen in verschillende landen voor een zeer complex mondiaal netwerk met grote financiële afhankelijkheid en instabili-teit. Het faillissement van een bank in het ene land kan door deze complexe

internationale verwevenheid van schulden snel overslaan naar andere landen en een kettingreactie op gang brengen, zoals in 2008 gebeurde met het faillissement van de bank Lehmann Brothers. Ook in de Aziëcrisis van de jaren negentig speelden private schulden een hoofdrol. Opmerkelijk is dan ook dat adequate statistieken hierover ontbreken.

2.6.4 Rente en aflossing

De overheidsbegroting en internationale kredietwaardigheid

Betaling van rente en aflossing op de staatsschuld, de zogenoemde schulden dienst, legt beslag op de overheidsbegroting. De schuldendienst aan het buitenland is een maat voor kredietwaardigheid en daarmee voor financiële (on)afhankelijkheid. Het beperkt de beleidsruimte van de regering en/of leidt tot een (oplopend) overheidstekort, dat gefinancierd moet worden. Uitgifte van nieuwe staatsschuld of herfinanciering van aflopende staatsschuld ('roll-over' financiering) kan de staatsschuld zo doen oplopen, dat de kredietwaardigheid van een land in het geding komt, zoals in 2010 en 2012 met Griekenland het geval was. Dit speelt ook vaak bij ontwikkelingslanden, die dan voor een lening alleen nog terecht kunnen bij IMF of Wereldbank onder strikte voorwaarden voor aanpassing van het te voeren economisch beleid (conform de 'Washington Consensus', genoemd naar de vestigingsplaats van het IMF en de Wereldbank en de zetel van de Amerikaanse regering).

Rente en aflossing en de export

Rente en aflossing op buitenlandse schulden moeten worden betaald in buitenlandse valuta en dus bij voorkeur worden verdiend door export. Indien de betalingen op buitenlandse schuld (een *externe last*) worden verdiend met exportopbrengsten (*externe baten*), gaat dit niet ten koste van de binnenlandse bestedingen. De verhouding van rente en aflossing op buitenlandse schuld tot de export is daarom een belangrijk gegeven.

2.6.5 Vermindering van de schuldenlast

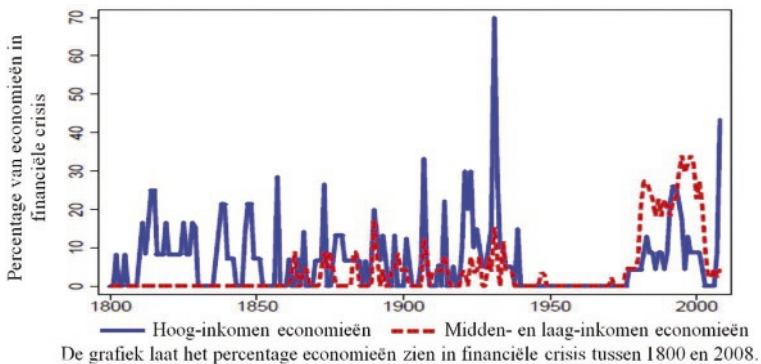
Crediteuren zijn doorgaans de economisch sterkere partij. Maar wanneer een debiteurland niet in staat is om aangelegane schulden af te lossen, staan de crediteuren *economisch* machteloos. Veelal worden dan politieke en zo mogelijk juridische middelen aangewend om betaling alsnog gedaan te krijgen. Dat kan door herstructurering van de schulden (= vervangen door nieuwe schulden met andere looptijd en rente). Overleg over kwijtschelden van schulden komt ook wel eens voor (bijvoorbeeld Duitsland in 1953) of is ingebed in

strikte procedures en onderhevig aan strikte voorwaarden, zoals het HIPC-programma⁵⁵ van IMF en Wereldbank. Zulk overleg erkent impliciet de onderlinge afhankelijkheid van crediteur en debiteur: ze hebben elkaar *economisch* nodig.

Er bestaan globaal vier manieren om schuldenlasten te verminderen:

- *Aflossen van schulden*: vaak vormt dat juist het probleem, zeker bij economische achteruitgang.
- *Door inflatie de schuldenlast laten verminderen*: inflatie ondermijnt de waarde van het geld, het bevoordeelt debiteuren en benadeelt crediteuren en alle bezitters van geld. Prijsstabiliteit behoort sinds de jaren tachtig tot de belangrijkste doelstellingen van monetaire politiek. Met de invoering van de euro hebben de eurolanden dit middel echter in handen gegeven van de Europese Centrale Bank, die een strikt anti-inflatoir beleid voert.
- *Regulering van kapitaalverkeer en krediet* om opbouw van schulden te beperken. Deze aanpak, met vaste wisselkoersen, gold in zekere zin in de jaren 1945-1975. Liberalisering van financiële markten was nog niet aan de orde. Het was een periode van ongekeerde financiële stabiliteit, zoals figuur 22 laat zien: er deden zich geen financiële crises voor in de rijke landen. Vanaf eind jaren zeventig getuigt de toename van financiële crises van toenemende instabiliteit in het internationale financiële bestel, samenhangend met de sterke toename van het kapitaalverkeer en schuldenlasten door de liberalisering van de financiële markten.
- *Schulden kwijtschelden* of laten vervallen, gebeurt alleen in bijzondere gevallen: in geval van schuldsanering van privépersonen, bij faillissementen van vooral rechtspersonen en in bijzondere internationale situaties, waarvan hierna enkele sprekende voorbeelden.

156



Figuur 22 De frequentie van financiële crises sinds 1800⁵⁶

In 1919 zijn aan Duitsland hoge herstelbetalingen opgelegd. Minder bekend is dat in 1932 deze onbetaalbare betalingen (269 miljard Reichsmark) zijn geschrapt en dat Duitse buitenlandse leningen uit de jaren twintig, mede aangegaan om de herstelbetalingen te financieren, in 1953 voor ruim de helft zijn kwijtgescholden in de Londense Schuldenovereenkomst.⁵⁷

In 1982 ontstond de Latijns-Amerikaanse schuldencrisis. De met de verhoging van de olieprijs in de jaren zeventig verdiende 'oliedollars' werden door de Arabische landen aangehouden bij Europese banken, die deze uitleenden aan onder meer Latijns-Amerikaanse landen om hun gestegen olierekeringen te kunnen betalen. Door renteverhoging in de VS konden deze landen vervolgens niet meer voldoen aan hun verplichtingen: het internationale financiële bestel liep gevaar. Het IMF dwong de schuldeisers (banken) tot herstructurering en gedeeltelijke kwijtschelding van de schulden, en de betrokken landen tot een strak neoliberaal economisch aanpassingsbeleid.

In 1996 heeft het IMF samen met de Wereldbank een programma opgezet voor arme landen met hoge schulden (Highly Indebted Poor Countries (HIPC)) om te hoge schuldenlasten te voorkomen. Via dit HIPC-programma ontvangen inmiddels 36 landen schuldverlichting.

In de jaren 2010-2015 ging vooral in de eurozone veel aandacht uit naar de toenemende schuldenlast en krimpende economie van Griekenland, samenhangend met de ontvangen financiële steun en de opgelegde aanpassingsprogramma's. Steeds meer stemmen, met het IMF voorop, riepen op tot schuldverlichting voor Griekenland, omdat de Griekse schuldenlast niet duurzaam betaalbaar is. Van EU-zijde is weliswaar uitstel en verlenging van betalingstermijnen toegekend, maar daadwerkelijke kwijtschelding is (vooralsnog?) uitgesloten.

2.7 Aard en omvang internationaal financieel verkeer

2.7.1 *Vormen van internationaal financieel verkeer*

In het internationale financiële verkeer onderscheiden we drie categorieën:

- internationaal betalingsverkeer en handelskrediet;
- directe buitenlandse investeringen (dbi);
- internationaal kapitaalverkeer (beleggingen en krediet) en in het verleden daarvan de derivaten.

Een centrale rol daarin wordt niet alleen gespeeld door de valutahandel, maar ook door de sleutelvaluta. De bijzondere categorie van illegale kapitaalstromen komt in paragraaf 2.8 aan de orde.

Internationaal betalingsverkeer en handelskrediet

De wereldwijde handel in goederen (2017: ruim 17 biljoen dollar)⁵⁸ leidt tot financiële relaties tussen landen en tot internationale betalingen: producten worden gekocht op basis van – kort of langer lopend – internationaal handelskrediet. Betaling geschiedt via banktegoeden in het buitenland. Internationale handel in goederen leidt op deze wijze altijd tot korter of langer durend internationaal krediet en bij de betaling tot omwisseling van valuta. Daarbij gaat geld van het ene land uit omloop (komt terecht in de kas van de bank) en komt geld van het andere land in omloop (komt uit de kas van de bank). Geld in kas bij banken telt monetair-technisch per definitie niet mee voor de geldhoeveelheid, zodat bij omwisselen van valuta in het ene land geldvernietiging plaatsvindt en in het andere land geldschepping. Internationale handel in goederen (en diensten) heeft zo invloed op de monetaire situatie in een land en op de monetaire verhoudingen tussen landen.

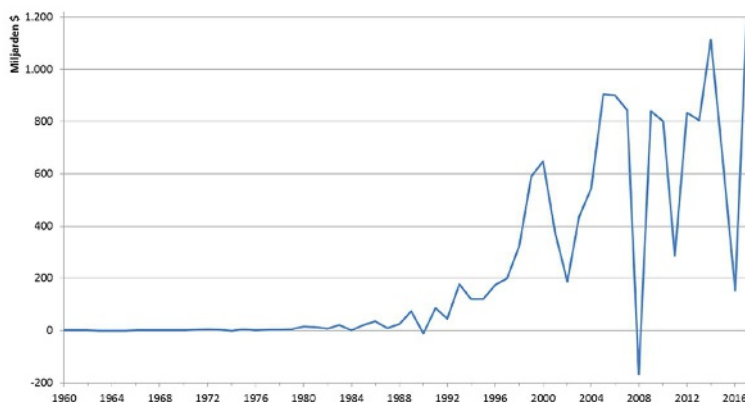
Directe buitenlandse investeringen

Naast dit internationale betalings- en kredietverkeer ontstaan er financiële stromen door buitenlandse investeringen en overnames van bedrijven. Bij zogenoemde *directe buitenlandse investeringen* (dbi) gaat het om zeggenschap over productie in waardeketens of productienetwerken. Via de productie is er indirect een relatie met de wereldhandel. De dbi hebben zich in dertig jaar stormachtig ontwikkeld. In 1985 bedroeg de omvang ervan 56 miljard dollar, twintig jaar later in 2007 was dit meer dan vijftig keer zoveel: ruim 3 biljoen dollar. In 2008 zou dit nog overtroffen zijn, ware het niet dat in september 2008 de financiële crisis uitbrak: de dbi meer dan halveerden in 2009. De jaren daarna namen de dbi weer toe tot het niveau van 2008 met een omvang van ruim 2,4 biljoen dollar (2015, 2016), maar daarna daalden ze weer tot onder 2 biljoen dollar.⁵⁹

Internationaal kapitaalverkeer (beleggingen en krediet)

Naast de goederenhandel en de directe buitenlandse investeringen leiden de mondiale beleggingen tot financiële stromen. Het gaat hier om handel in effecten, zoals aandelen en obligaties. De liberalisering van het internationale kapitaalverkeer vertaalde zich ook in een uitbreiding van het mondiale netwerk van aandelenbeurzen. In combinatie met de informatietechnologie en digitale telecommunicatie werd continue handel in aandelen mogelijk en

nam de liquiditeit van de beleggingen fors toe.⁶⁰ Dat is zichtbaar in figuur 23, dat de ontwikkeling in beleggingen laat zien vanaf 1960.



Figuur 23 Netto toename portfolio beleggingen in miljarden \$⁶¹

Wat meteen opvalt, is hoe de handel in beleggingen na jarenlange stabiliteit midden jaren tachtig in beweging komt en vanaf 1990 in tien jaar tijd een spurt inzet, die uitloopt op de dot.com-crisis in 2000. De direct daarop volgende nieuwe spurt eindigt in het dieptepunt van 2008. Vooral vanaf 2000 blijkt het internationale beleggingsverkeer zeer variabel (volatiel in vakjargon) te zijn geworden. De jaarlijkse nettotoename varieert met pieken van 900 miljard (2005/6) oplopend tot ruim 1.100 miljard (2014 en 2017) en 'dieptepunten' van 286 miljard (2011) en 154 miljard (2016) dollar. Alleen in 2008 was sprake van een *nettoafname* in het beleggingsverkeer met 167 miljard dollar.⁶²

Naast dit internationale beleggingsverkeer moeten nog de leningen aan buitenlandse bedrijven worden genoemd, evenals de officiële ontwikkelingshulp van overheden. Met een omvang van 150 miljard dollar heeft deze laatste een heel beperkt aandeel in het mondiale kapitaalverkeer. De handel in effecten is vele malen groter, maar valt weer in het niet bij de handel in derivaten, die de afgelopen 25 jaar een enorme groei heeft doorgemaakt.

Derivaten

Aan internationale handel kleven risico's, zoals onzekerheid over de wisselkoers en over de hoogte van de rente op handelskrediet. De door de liberalisering ontstane ruimte werd gebruikt voor 'financiële innovatie': nieuwe beleggingsproducten om de rente- en valutarisico's te ondervangen op directe

beleggingstransacties. Omdat ze daarvan ‘afgeleid’ zijn, worden ze ‘derivaten’ genoemd.

Inmiddels is een zeer breed scala aan derivaten beschikbaar op de financiële markten: in 2000 kende de optiebeurs van Chicago 104.000 soorten opties. En via de onderhandse markt vindt maatwerk plaats, resulterend in een ‘incredibly range and complexity of modern financial instruments’.⁶³

De onstuimige groei van de derivatenhandel heeft mede als oorzaak dat derivaten op twee manieren worden gebruikt. Zoals oorspronkelijk bedoeld – om risico’s te spreiden op de geld- en kapitaalmarkt. En tegengesteld aan de oorspronkelijke bedoeling – om speculatief financieel rendement te realiseren en de mogelijkheden van banken tot kredietverlening op de geld- en kapitaalmarkt te verruimen. Vooral deze laatste toepassing heeft tot een enorme groei in de derivatenhandel geleid. In 2015 kwam deze uit op een omvang van 15,5 biljoen dollar.

Omdat derivaten onder de nominale waarde (het bedrag dat ze afdekken) worden verhandeld, is de totale nominale waarde van de uitstaande derivaten nog veel groter. In 2014 hadden deze een omvang van \$ 630 biljoen, eind 2015 bedroeg dit 551 biljoen dollar en in 2016 was dit gedaald naar \$ 483 biljoen, een daling van 23 procent ten opzichte van 2014, maar nog wel ongeveer 25 maal de wereldhandel.⁶⁴ Derivaten worden veelal ondergebracht in daarvoor opgerichte ‘special purpose vehikels’, waardoor deze bedragen, ondanks de indirecte risico’s, op de bankbalansen ontbreken.

Valutahandel

Derivaten worden ook verhandeld of gebruikt als onderpand voor nieuwe kredieten en leiden tot een zeer omvangrijke handel, zowel via de beurs als via de onderhandse markt in maatwerkproducten. Vaak is aan derivaten een omwisseling van valuta verbonden. Daardoor is de internationale valutahandel buitengewoon omvangrijk geworden. De omzet op de valutamarkten bedroeg in 2007 gemiddeld \$ 3 biljoen per dag. Deze dagomzet liep op tot \$ 5,4 biljoen in 2013. In 2016 was er, voor het eerst sinds 2001, een lichte daling naar een dagomzet van \$ 5,1 biljoen.⁶⁵ In 2015 is de jaaromzet in de valutahandel ruwweg zestien keer groter dan de wereldjaarproductie.

Deze forse toename van de valutahandel in verhouding tot de reële goederenproductie is een gevolg van het op elkaar stapelen van financiële transacties om risico’s te ondervangen of om, al dan niet speculatief, financieel voordeel te behalen.

2.7.2 Sleutelvaluta

Een bijzondere rol in het internationale financiële verkeer spelen *sleutelvaluta*, geld dat buiten het land van uitgifte toch als geld fungeert. Dat betekent dat deze valuta niet alleen in het eigen land, maar ook in het internationale financiële verkeer worden gebruikt en dat tegoeden ervan worden aangehouden bij banken in het buitenland. En het betekent dat centrale banken deze valuta opnemen in hun officiële reserves – daarom worden ze ook *reservevaluta* genoemd.⁶⁶ Ze houden deze reservevaluta aan met het oog op de internationale handel en de ontwikkeling van de betalingsbalans. Bij een ongewenst geachte koersontwikkeling kan door interventie (aan- of verkoop van valuta) op de valutamarkt invloed worden uitgeoefend.

Het beschikken over een sleutelvaluta hangt samen met de economische kracht en financiële positie van een land en biedt dat land een aantal voorbeelden, hieronder geïllustreerd met de dollar van de VS:

- Dollars die buiten de VS worden aangehouden, zijn – direct of indirect – verdiend door producten aan de VS te verkopen, die betaald zijn met dollarbiljetten of via een digitaal dollartegoed. Pas als deze papieren of digitale dollars weer *in de VS* worden besteed, moet de VS een prestatie leveren. Zolang dat niet gebeurt, profiteert de VS: de producten zijn gekocht op renteloos krediet; de in het buitenland aangehouden dollars fungeren als een ‘tegoedbon’.⁶⁷
- Als de olieprijs stijgt, wordt benzine aan de pomp duurder in zowel Nederland als de VS. Als de koers van de euro daalt, wordt in Nederland benzine ook duurder, want de internationale olieprijs wordt in dollars uitgedrukt. In de VS heeft dit geen effect.
- In de internationale goederenhandel worden veel prijzen uitgedrukt in dollars. Bedrijven in de VS hebben daardoor geen last van wisselkoersrisico tussen levering en betaling: dollars zijn dollars. Andere landen hebben daarmee wél te maken.
- De Amerikaanse centrale bank, de Federal Reserve (FED) hoeft zich minder zorgen te maken over de wisselkoers dan centrale banken van andere landen. Deze dragen de gevolgen van een stijgende dollarkoers, maar profiteren bij daling van de dollarkoers. Een daling van de dollarkoers kan overigens wel weer aanleiding zijn voor de FED om te interveniëren.

De rol die sleutelvaluta spelen in de internationale economische verhoudingen hangt samen met de economische kracht en macht van een land. Het Britse pond sterling was tijdens de bloei van het Britse imperium de inter-

nationale sleutelvaluta, vooral in de private sector; het officiële financiële verkeer was toen nog beperkt. Met het verval van het Britse imperium na de Eerste Wereldoorlog verloor het Britse pond terrein na de Tweede Wereldoorlog zijn positie definitief kwijt te raken. Sinds 1945, en geformaliseerd in de afspraken van Bretton Woods, is de Amerikaanse dollar de internationale sleutelvaluta bij uitstek. Dat bleef de dollar ook na 1971, toen de VS eenzijdig⁶⁸ de omwisselbaarheid van de dollar in goud ophief, en in 1973, toen het stelsel van Bretton Woods met vaste wisselkoersen formeel ten einde kwam.

Met een aandeel van 64 procent in de geregistreerde officiële deviezenreserves is de dollar onbetwist de belangrijkste sleutelvaluta. De euro heeft zich daarnaast een sterke plaats verworven met een aandeel van 20 procent. Dat is fors in vergelijking met het Britse pond sterling (5 procent) en de Japanse yen (4 procent). Vanuit zijn in de afgelopen tien jaar sterk ontwikkelde economische positie stelt China voorzichtig de rol van de dollar als sleutelvaluta ter discussie.⁶⁹ Voorzichtig, want China heeft de VS volop nodig voor zijn export en voor het beleggen van de verdiende dollars in Amerikaans schatkistpapier. Sinds oktober 2016 wordt de Chinese Renmimbi door het IMF meegeteld in de officiële reserves. China bepleit voor de Renminbi overigens niet de rol van sleutelvaluta, maar pleit voor een supranationale sleutelvaluta, bijvoorbeeld gebaseerd op de speciale trekkingsrechten (SDR) bij het IMF, die nu slechts een heel beperkte rol spelen.

Het pleidooi van China sluit aan bij de opstelling van de BRICS-landen,⁷⁰ die een multipolaire wereld voor ogen hebben en pleiten voor herziening van het mondiale financiële bestel (IMF en Wereldbank), dat door de westerse landen wordt gedomineerd. Dat kan een bestel zijn met meerdere sleutelvaluta, zoals feitelijk nu ook het geval, maar in een andere onderlinge verhouding, of een wereld met een supranationale valuta.

2.8 Internationaal maar illegaal

De mondialisering van de economische verhoudingen is ook kenmerkend voor de ontwikkeling van de internationale criminaliteit. De aanduiding internationale criminaliteit kan op een verkeerd spoor zetten, want de problematiek is veel breder dan 'criminaliteit'. Juist door de mondialisering zijn economische relaties meer verweven geraakt, ook tussen 'onderwereld' en 'bovenwereld', waardoor een veel groter 'grijs gebied' is ontstaan. Juist daardoor is het belang toegenomen er aandacht aan te besteden.

Zoals hiervoor uiteengezet kenmerkt de hedendaagse economie zich door een mondiale vertakking van economische en financiële relaties van enorme omvang, sterk bevorderd door ICT, digitalisering, internationale handelsverdragen en liberalisering op financieel gebied. Een wereld zonder grenzen is ontstaan met volop mogelijkheden op allerlei gebied en vele niveaus. Bedrijven maken gebruik hiervan, werken steeds internationaler, gedreven door rendement en concurrentie. Verschillen in wetgeving tussen landen kunnen extra mogelijkheden opleveren en verplaatsing van activiteiten over grenzen zeer voordelig maken, evenals mazen in wet- en regelgeving of het ontwijken ervan of gebrek aan controle. Waar mogelijkheden zijn, worden deze benut: het rendement telt.

Deze mogelijkheden in een wereld zonder grenzen zijn er voor iedereen. Ook voor illegale en criminele netwerken, die vaak zelfs vooroplopen in het gebruik maken ervan. Van vrijhandel en liberalisering, van digitalisering en verschil in wetgeving, van transportmogelijkheden (containers!), van langs elkaar heen werkende overheidsinstanties, van mazen in wet- en regelgeving, van vraag hier en aanbod elders, van omkoping, afpersing, intimidatie, geweld, enzovoort. Tussen zwart en wit zitten veel grijstinten, waarin grenzen vervagen. Van bedrijven wordt verwacht dat zij flexibel en soepel inspelen op kansen en bedreigingen, dat ze alert gebruikmaken van nieuwe mogelijkheden en nieuwe markten.

Internationale criminele netwerken doen dat ook. Ze opereren in dezelfde gemonialiseerde economie, maken gebruik van alle legale mogelijkheden en ook nog de illegale. Met daarbij het voordeel dat ze zich beperkt of niet laten controleren en geen jaarverslag hoeven te publiceren. Dat mogelijkheden worden benut, is een realiteit: het hier gepresenteerde globale overzicht laat zien dat deze realiteit omvangrijker en ingewikkelder is dan veelal naar voren komt. Daarom is voorzichtigheid geboden met de term 'internationale criminaliteit': wat daarvan bekend wordt, is vaak maar het topje van de ijsberg. In het kader van de internationale economische verhoudingen is het relevant er aandacht aan te besteden, waarbij we deze realiteit vooral *economisch* bekijken, hoe onrechtmatig, illegaal of immoreel deze ook is. Morele verontwaardiging kan de analyse belemmeren.

2.8.1 *Internationale criminaliteit*

Een juridische indeling van de vele internationale criminele activiteiten is onbegonnen werk door het ontbreken van een eenduidig mondiaal juridisch kader en past niet in onze economische benadering. Een indeling op basis

van verhandeld 'product' is eenvoudiger, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV 2009) heeft gedaan in zijn advies over 'grensoverschrijdende criminaliteit':

Mensen:	mensenhandel (onvrijwillig), mensensmokkel ('vrijwillig');
Verdovende middelen:	cocaïnehandel, heroïnehandel, synthetische drugs, cannabis;
Goederen:	illegale wapenhandel, milieucriminaliteit (dumpen van afval en illegale handel in Cfk's, natuurlijke hulpbronnen en beschermde diersoorten), handel in namaakproducten;
Overige vormen:	maritieme piraterij, cybercrime, btw-fraude, en nevenactiviteiten als witwassen, corruptie, documentfraude en geweld.

Over de omvang van de internationale criminaliteit bestaan alleen ruwe schattingen. Het advies van de AIV berekent in zijn rapport de omvang op minstens 320 miljard dollar. Op basis van het rapport is tabel 5 opgesteld:

Categorie	Product	Opbrengst x miljoen \$
Mensenhandel (onvrijwillig)	250 mln. mensen, waarvan 6 mln. internationaal	32.000
Mensensmokkel (vrijwillig)*	Latijns-Amerika > Noord-Amerika: 3 mln. mensen	6.600
	Afrika > EU: 55.000 mensen (schatting 2008)*	150
Verdovende middelen	Cocaïne: EU 124 ton	85.000
	Heroïne: 140 ton	68.000
	Cannabis: 13.000-66.000 ton	PM
Goederen	Illegale wapenhandel handvuurwapens	1.000
	Illegaal transport en dumpen afvalstoffen	PM
	Ivoor	70
	Tropisch hardhout	12.500
	Namaakproducten	8.200
Overig	Maritieme piraterij	6.600
	Cybercrime: identiteitsdiefstal	1.000
	Kinderporno	250
	BTW-fraude binnen EU	100.000

* In 2015 nam de mensensmokkel naar Europa fors toe, resulterend in ruim 1 miljoen migranten. Het aantal nam af in 2016 tot 390 duizend en sindsdien tot ruim 144 duizend in 2018.⁷¹

Bron: AIV-rapport: Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit: een verkennend advies, 2012, bijlage 1

Tabel 5 Ruwe schatting opbrengst internationale criminaliteit 2012

Het advies van de AIV bevat geen levendige beschrijving van aard en omvang van de ‘grensoverschrijdende criminaliteit’ en de mondiale verwevenheid ervan. Daarin voorziet wel het uitvoerig gedocumenteerde boek *Illicit: How smugglers, traffickers and copycats are hijacking the global economy* van Moisés Naím. De indeling van de AIV sluit goed aan op de onderwerpen in dit boek. Ter illustratie twee voorbeelden eruit van illegale wapenhandel, waarbij koper, verkoper, makelaar, bankier en transporteur allen vanuit een ander land opereren:

‘In the run-up to the Rwanda genocide of 1994, a French dealer delivered Polish and Israeli weapons to Rwanda by means of a Turks and Caicos company with a Geneva address, an eastern African cargo airline, and an Afghan intermediary representing the Rwandans from his base in Italy. In 1997, a German broker supplied combat helicopters from Kyrgyzstan to the Congo through a Belgian intermediary with a South African bank account.’⁷²

2.8.2 Aanpak internationale criminaliteit

Het rapport van de AIV richt zich op de samenhang van criminaliteit, corruptie en instabiliteit. Met ‘corruptie’ komt de verbinding van ‘onderwereld’ en ‘bovenwereld’ scherper in beeld en met ‘instabiliteit’ de verbinding met fragiele, instabiele en falende staten. Internationale criminaliteit en internationaal terrorisme blijken in elkaar over te lopen. Ligt dat bij wapenhandel voor de hand, bij andere ‘producten’ is het ook volop aan de orde, bijvoorbeeld om activiteiten te financieren. Ook Naím beklemtoont in zijn boek deze verbindingen. Het stereotiepe beeld van maffia, syndicaten, kartels blijkt achterhaald: de internationale criminaliteit gaat mee met de ontwikkelingen en loopt vaak voorop in het proces van mondialisering. Internationale criminaliteit heeft zich breed verankerd in de wereldeconomie via uitgebreide netwerken met combinaties van legale en illegale handel en het grijze gebied ertussen. Evenals in mondiale legale productienetwerken is daarbij de aandacht verlegd van een productgeoriënteerde ketenbenadering naar brede flexibele netwerkconglomeraten, met diversificatie naar verschillende fasen van het proces – productie, bemiddeling, transport, financiering. Specialisatie per fase maakt het eenvoudig om te switchen tussen producten en zo kansen en risico’s te spreiden. Verschillen in wetgeving, al dan niet open grenzen en liberalisering van de financiële markten vormen allemaal ‘opportunities’ die benut worden. Zo maakt de internationale criminaliteit ook gebruik van gaten in de internationale rechtsorde, die met fragiele en instabiele staten daarin zijn ontstaan. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Oostblok in 1990

heeft daarin een negatieve rol gespeeld. Internationale criminaliteit maakt gebruik van alle mogelijkheden die zich voordoen.

Met deze stand van zaken staan nationale overheden bij de aanpak van internationale criminaliteit op achterstand vanwege hun hiërarchische, bureaucratistische en veelal gefragmenteerde organisatie, gebonden aan landsgrenzen, aan de wet en aan het afleggen van verantwoording. Het vormen van flexibele, geïntegreerde internationale teams om gericht netwerken aan te pakken, blijkt moeilijk te realiseren in hiërarchisch bureaucratistische overheidsorganisaties. In de praktijk blijken ngo's regelmatig over meer mogelijkheden te kunnen beschikken om te infiltreren in criminele netwerken en illegale praktijken aan de dag te brengen.

De AIV benoemt vier verschillende benaderingen voor de aanpak van internationale criminaliteit:

- *Preventie*: bevorderen van de rechtsstaat en sociaaleconomische ontwikkeling; verzamelen van informatie en ontwikkelen van nieuwe opsporingsmethoden; verstoring van illegale activiteiten;
- *Strafrechtelijk*: internationale afstemming hierover ligt gevoelig en verloopt traag;
- *Bestuurlijk*: door belastingheffing, subsidiëring, regelgeving, certificering en voorlichting;
- *Financieel*: het voorkomen, belemmeren en ontnemen van financieel gewin.

In het kader van dit hoofdstuk over internationale economische verhoudingen is vooral de sociaaleconomische ontwikkeling van landen een belangrijke factor in relatie tot de internationale criminaliteit. In paragraaf 2.4 zagen we al de grote welvaartsverschillen tussen landen in de wereld, die zich vertalen naar alle terreinen van het leven, zoals ook de Human Development Index laat zien. Versterking van de sociaaleconomische situatie en ontwikkeling van landen en verbetering van de 'inkomensverdeling' tussen landen vormen belangrijke voorwaarden om internationale criminaliteit te bestrijden en de internationale rechtsorde te versterken.

2.8.3 *Pecunia non olet: illegale financiële stromen en fraude*

Legale en illegale handel ontmoeten elkaar in een grijs gebied van een onderling vervlochten financiële keerzijde. *Pecunia non olet*, wist de Romeinse keizer Vespasianus al.⁷³ Deze subparagraaf laat zien waarom deze onderlinge

vervlechting een onderwerp van aandacht is in het kader van internationale economische verhoudingen en richt de aandacht op illegale financiële stromen (IFF) en op beursfraude.

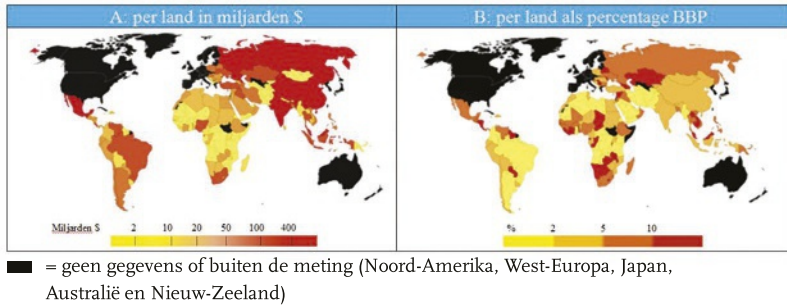
Als in een land het beleggingsklimaat verslechtert, zoeken beleggers een andere bestemming voor hun kapitaal. Bij plotselinge of forse veranderingen in het beleggingsklimaat kan dit tot omvangrijke kapitaalvlucht leiden. Indien dit gebeurt in strijd met regelgeving of via fraude om regelgeving te ontwijken of te ontduiken, is er sprake van illegale kapitaalvlucht. De term illegale kapitaalvlucht legt impliciet oorzaak en daarmee (suggestie van) verantwoordelijkheid bij het land waaruit dit gebeurt. Maar de oorzaak kan ook erbuiten liggen, doordat elders nieuwe, betere beleggingsmogelijkheden ontstaan. De aanduiding illegale financiële stromen is daarom neutraler.

De non-gouvernementele organisatie Global Financial Integrity (GFI) in Washington doet onderzoek naar illegale financiële stromen en verwante thema's, zoals anonieme bedrijven, dubieus factureren, witwassen, belastingparadijzen en bankgeheim. Jaarlijks brengt GFI een rapport uit over illegale financiële stromen. Deze *illegal financial flows* (IFF's) zijn naar hun aard niet eenduidig te meten. Ze worden op basis van analyse van statistieken berekend, waarvoor verschillende methoden zijn ontwikkeld. Per definitie gaat het om een onderschatting van de realiteit, omdat betalingen in cash, onder- en overfacturering en *hawala*-transacties⁷⁴ uiteraard niet geregistreerd worden en daarom buiten beeld blijven.

GFI concludeert in haar laatste rapport dat de afgelopen jaren uit ontwikkelingslanden en opkomende economieën meer geld wordt weggesluisd dan dat deze landen binnenkomt aan directe buitenlandse investeringen en zij aan officiële buitenlandse hulp ontvangen. Dat belemmert de ontwikkeling van deze landen en bevordert corruptie, criminaliteit en belastingontduiking. Alleen in de drie jaar voorafgaand aan de crisis in 2008-2009 werd de illegale uitstroom overtroffen door het totaal van de directe buitenlandse investeringen en de officiële ontwikkelingshulp. Deze laatste speelt daarbij een weliswaar constante, maar ondergeschikte rol van circa \$ 100 miljard (9 procent). De ontwikkeling van de directe buitenlandse investeringen kan de ontwikkeling van de illegale uitstroom van kapitaal niet of nauwelijks bijhouden.

GFI berekent de totale omvang van de illegale uitstroom in 2013 op bijna \$ 1.100 miljard, dat is tien maal de totale officiële ontwikkelingshulp in de wereld in dat jaar. Van deze \$ 1,1 biljoen lekt 83 procent weg via bewust valse

facturering, vaak voor het witwassen van zwart geld (uit illegale handel of corruptie) en het omzeilen van importheffingen. De overige 17 procent betreft kort kapitaal dat via de betalingsbalans weglekt. De bij valse facturering betrokken bedrijven behoren direct of indirect tot dezelfde groep.



Figuur 24 Cumulatieve illegale kapitaalvlucht uit ontwikkelingslanden en opkomende economieën 2004-2013⁷⁵

De illegale uitstroom van kapitaal betekent voor de ontwikkelingslanden en opkomende economieën een verlies aan middelen van \$ 3,0 miljard per dag. Voor de periode 2002-2013 berekent GFI een totale omvang van illegale kapitaalvlucht van \$ 7.800 miljard. Figuur 24 geeft weer hoe de illegale kapitaalvlucht is verdeeld over de wereld, in miljarden dollars (figuur 24 links) en in percentage van het bbp (figuur 24 rechts). De uitstroom concentreert zich in Azië, Oost-Europa en Midden- en Zuid-Amerika. China en Rusland staan daarbij in de top, op enige afstand gevolgd door Mexico, India en Maleisië. Afrika speelt slechts een bescheiden rol. Illegale financiële stromen beperken zich niet tot de ontwikkelingslanden en opkomende economieën, hoewel de wereldkaartjes van GFI in figuur 24 die indruk zouden kunnen wekken. Dat komt doordat de ontwikkelde economieën (zwart gekleurd) niet in de meting zijn meegenomen. Deze indruk is onterecht: het eerder genoemde grijze gebied eindigt niet bij de grens van de ontwikkelde economieën. Deze beschikken over zeer goed georganiseerde financiële markten, die zich de afgelopen decennia enorm hebben ontwikkeld (zie paragraaf 2.7). Partijen op deze financiële markten beschikken vaak over aanzienlijke financiële en economische macht, die regelmatig ook in het grijze gebied op velerlei wijze zichtbaar wordt.

2.8.4 Mondialisering van illegaliteit

In dit geheel van illegale internationale activiteiten vormt mondialisering een centraal kenmerk. De beschrijving van een mondiale waardeketen (zie paragraaf 2.2) blijkt – het is wrang om te constateren – perfect van toepassing op de producten waarop internationale criminele netwerken zich richten:

‘the full range of activities that are required to bring a product from its conception, through its design, its sourced raw materials and intermediate inputs, its marketing, its distribution and its support to the final consumer. These activities can be performed within a single firm or divided among different firms. The fact that they are increasingly spread over different countries explains why the value chain is regarded as “global”.’ (OECD 2012, p. 7)

Ook de onderliggende ontwikkelingen, zoals de OESO die onderkent in zijn rapport over mondiale productienetwerken, zijn van toepassing (zie paragraaf 2.2):

- fragmentatie (versnippering) van de productie over landen en verschuivingen in handel en productie als gevolg daarvan;
- verschuiving in specialisatie van landen van producten naar specifieke bedrijfsfuncties;
- mondiale markten en daardoor mondiale netwerken van kopers en verkopers en hun rol in de beïnvloeding van economische processen.

Mondiale waardeketens en productienetwerken worden gevormd voor allerlei soorten producten: soft- en harddrugs, handvuurwapens, mensensmokkel, slavernij, namaak van merkproducten. Kenmerkend is dat deze ‘producten’ in mondiale productienetwerken tot stand komen en worden verhandeld. ‘Made in the World’ is ook bij uitstek van toepassing op internationale criminaliteit.

2.9 Mondiale spreiding en concentratie

In het voorgaande werden in de ontwikkeling van de wereldeconomie vanaf de jaren tachtig twee hoofdlijnen geschetst, mondialisering en financialisering. Geschetst werd hoe dit uitwerkte in productie en handel, in de inkomens- en vermogensverdeling en in de financiële verhoudingen en hoe met krediet gefinancierde innovatie fungeerde als motor van economische ontwikkeling. Mondiale geografische *spreiding* kwam naar voren als kernelement in de economische ontwikkeling. Tegelijk is ook sprake van geografische *concent-*

tratie in een netwerk van grote wereldsteden (*global cities*) als kernelement in de economische ontwikkeling. Deze *simultane dynamiek* van geografische spreiding én concentratie in een mondiaal stedennetwerk bepaalt de architectuur van het proces van mondialisering.⁷⁶

Met een korte beschrijving van deze architectuur sluit deze paragraaf het hoofdstuk af.

2.9.1 *Mondiale spreiding*

De combinatie van liberalisering van het internationale kapitaalverkeer, de uitbreiding van het mondiale netwerk van aandelenbeurzen en de opkomst van digitale telecommunicatie en informatietechnologie heeft de internationale financiële stromen fors doen toenemen. Door de continue handel is de liquiditeit van het belegde kapitaal enorm toegenomen. Dat is niet nieuw, indachtig de uitspraak van Livingstone: 'capital, like water, tends to a common level'.

Door de digitalisering kan kapitaal zich real time verplaatsen over de wereld, voor zover in deze virtuele werkelijkheid nog sprake is van 'verplaatsen'. Computergestuurd vindt handel plaats op basis van minieme koersverschillen: in fracties van seconden flitsen kapitale bedragen heen en weer tussen de knooppunten in het mondiale financiële netwerk en worden winsten geïncas-seerd.

Deze 'flitshandel' illustreert hoe de digitalisering afstanden doet wegvallen en tijdsverschillen doet verdampen: 'de wereld is plat geworden'.⁷⁷ Het heeft geleid tot 'compressie van ruimte en tijd' en het domineren van 'real time' over plaatselijke kloktijd en vertaalt zich in uitdrukkingen als 24x7 en 365/1. Deze ontwikkeling is expliciet verbonden met de ontwikkeling van de financiële markten en de financiële innovaties op deze markten.⁷⁸

2.9.2 *Mondiale concentratie – 'global cities'*

Kenmerkt het mondialiseringsproces zich enerzijds door geografische *spreiding* van de mondiale productie en financiële centra, anderzijds is sprake van geografische *concentratie* in een mondiaal netwerk van wereldsteden, van 'global cities'. Deze simultane dynamiek van mondiale spreiding en concentratie maakt het proces complex. Hierover is de afgelopen decennia veel gepubliceerd.⁷⁹

De internationale kapitaalstromen lopen vanzelfsprekend vooral daar waar zich de financiële vermogens van de wereld concentreren. Een 'transnationale ruimte' is ontstaan, waarbinnen kapitaal zich verplaatst. Dat in een virtuele digitale wereld 'verplaatsen' moeilijk te definiëren is, zegt al iets over het eigen karakter van deze transnationale ruimte, die een bepalende factor is geworden in het ontstaan van deze 'global cities'. In het wereldwijde financieel-economische netwerk spelen de grote financiële centra als New York, Londen, Tokyo en Frankfurt een hoofdrol, naast vele andere steden.

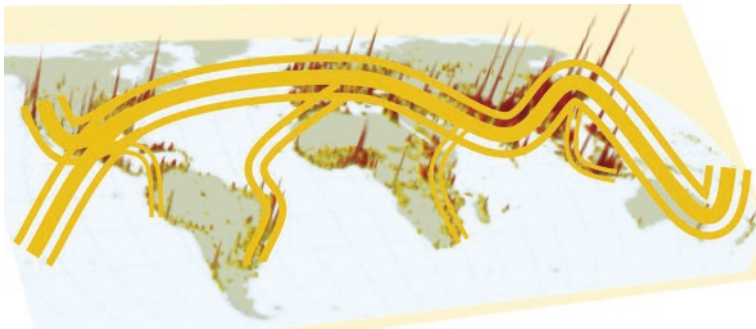
Het mondiale financieel-economische netwerk is verankerd in deze 'global cities', die als financiële knooppunten ook de geografische ankerpunten vormen van vele mondiale netwerken. Dat betreft niet alleen de technische netwerken voor digitalisering en informatisering, maar ook bedrijfsnetwerken, gespecialiseerd in specifieke dienstverlening aan mondiaal opererende bedrijven.

De toename van complexiteit en onzekerheid door de mondiale spreiding van waarde- en productienetwerken stelt de bedrijfsvoering van internationale bedrijven voortdurend voor nieuwe uitdagingen. Steeds vaker kiezen zij voor gespecialiseerde dienstverlening via outsourcing: marketing en PR, control, financiering, boekhouding, juridisch advies. Door hun specifieke grootstedelijke omgeving en agglomeratievoordelen onderscheiden steden als New York, Londen, Tokyo en vele andere zich als vestigingsplaats voor deze specialistische dienstverlening. De dienstverleners vormen daarbij ook hun eigen transnationale dienstennetwerken en mondiale markten en beïnvloeden op hun beurt ook weer speelveld en rol van de overheid.

Het mondiale steden netwerk onderscheidt zich ook door een toename aan ruimtelijke en sociale ongelijkheid, samenhangend met de specifieke ontwikkeling van de beroepsbevolking met enerzijds hoogopgeleide professionals en anderzijds laaggeschoolde medewerkers in ondersteunende functies. Tegenover bewezen talent en een bonuscultuur aan de top staat noodzakelijke informalisering aan de basis om productie en distributie rendabel te houden. Een onderscheidend kenmerk van deze steden is ook dat zij los raken van hun traditionele achterland. De wereldsteden in de negentiende en twintigste eeuw stonden veel meer op zichzelf, als centrum van hun land of imperium, verbonden door statelijke en internationale banden. De moderne 'global cities' zijn onderling nauw verbonden – economisch, politiek, cultureel, sociaal, crimineel – en vormen gezamenlijk hun eigen netwerk.

Gelet op het voorgaande is het begrijpelijk dat de verschillende netwerken, van glasvezelverbindingen en scheepvaartroutes (paragraaf 2.3.2), van beurs- en wereldhandel, van kapitaalstromen, financieel vermogen en wereldsteden samen vallen. Hoewel tijd en ruimte door het internet voor een groot deel zijn weggevallen, valt het met de ‘platheid’ van de wereld nogal mee. Eerder is er sprake van een gordel van grote steden en grootstedelijke agglomeraties rond de hele wereld. Uitgebeeld naar aantal inwoners in een geografisch staafdiagram ontstaat een spijkerachtig reliëf. De wereld is niet plat, ‘the world is spiky’, zoals figuur 25 uitbeeldt.⁸⁰

In deze afbeelding, afkomstig uit een befaamd artikel van Robert Florida, is de stedengordel uitgebeeld als een gouden wat rafelige sjerp, als beeld van het kapitalistisch wereldbestel, dat zich rond de wereld slingert als een glinsterende gordel van geld en goud.⁸¹ Vanuit Brazilië en Argentinië, *emerging economies*, begint een aantal steden aansluiting te vinden. Steden in Afrika vallen grotendeels buiten deze stedengordel, ook al zijn ze groot en snel groeiend: Lagos in Nigeria vormt een voorbeeld ervan. De achterstand in ontwikkeling van Afrika en de forse onbalans in de verhoudingen (zie figuur 14 en 16) komen in figuur 25 ook duidelijk naar voren: de ‘gouden gordel’ slingert zich met een boog om Afrika heen. India en China doen ook mee als *emerging economies*, voor Indonesië en de Filippijnen is er een begin van aansluiting. En Australië en Nieuw-Zeeland zijn vanuit hun historie volop verbonden met het financiële netwerk.



Figuur 25 Gordel van stedelijke agglomeraties rond de wereld, naar bewoners-aantal
NB De oranje-gouden ‘sjerp’ is door ons toegevoegd aan de afbeelding van Robert Florida⁸²

Dit netwerk van steden in een gordel rond de wereld is in de loop van eeuwen ontstaan, gegroeid en opgebouwd. Steden ontstonden op strategische punten,

vaak op kruispunten van handelswegen, raakten verbonden via land- of scheepvaartroutes. Het treinverkeer opende nieuwe gebieden en mogelijkheden. De komst van telegraaf en telefoon versnelde de communicatie. Het vliegverkeer vereenvoudigde het vervoer van vooral personen, het bulkvervoer en containervervoer het vervoer van goederen. Nieuwe impulsen in de ontwikkeling komen van de digitalisering, informatisering en robotisering.

In de elkaar overlappende netwerken gaat het steeds om de verbindingen tussen de knopen, om de relaties tussen bedrijven, organisaties, overheden, om de relaties tussen mensen in al hun verschillende posities binnen deze netwerken. Het gaat om communicatie, uitwisseling van ideeën, ontdekkingen, innovatie, handel. De activiteiten en innovatie die op deze verbindingen ontstaan, creëren een eigen 'wereld' en eigen nieuwe commerciële mogelijkheden, sterk gesteund door de digitale ontwikkeling.

2.9.3 Kapitaal, arbeid en migratie

Waar geld wordt verdiend, kan de onderliggende relatie of structuur worden 'gekapitaliseerd', tot kapitaal gemaakt. Zo wordt de relatie onderworpen aan de rendementseis van de financiële markten. De ontwikkeling van deze wereldwijde netwerken is onstuitbaar: kapitaal vraagt en zoekt nu eenmaal het rendement dat de financiële markt dicteert.

Dat rendement moet ergens vandaan komen, wat vroeg of laat inzet van mensen vraagt om het te kunnen realiseren. Dat geldt voor producten en diensten op alle niveaus. Voor verkoop van consumptie-ijs en auto's, voor mobiele telefoons en voor de JSF-straaljager, maar ook voor openbaar vervoer, energielevering, internet en telefonie, zorg, onderwijs. Er moet *vraag* zijn: van kopers, afnemers, consumenten of desnoods belastingbetalers. Dat geldt ook voor de financiële handel. Via de snelle digitale verbindingen zorgen de financiële markten ervoor dat het rendement wereldwijd real time gelijk wordt getrokken. Elk rente- en koersverschil vormt een kans op rendement en zorgt voor handel, waardoor het verschil verdwijnt. Dit wordt genoemd de *transparantie* van de financiële markt.

In de crisis van 2008 bleek de financiële handel echter ondoorzichtig. De risico's verbonden aan de handel in risicospreiding (securitisatie via derivaten) bleken minder duidelijk dan gedacht. De handel was topzwaar geworden en nogal wat marktpartijen moesten voor hun voortbestaan vrezen. Door schaalvergroting te groot geworden voor de markt, '*too big to fail*', wendden zij zich tot de politiek om 'uit maatschappelijk belang' hun bestaan veilig te stellen

– en daarmee het rendement op het kapitaal. De ‘invisible hand’ van de marktwerking schoot tekort, de ‘visible hand’ van de politiek bood uitkomst en liet de belastingbetaler betalen – uiteindelijk ook in zijn eigen belang, hoewel de markt opzichtig faalde. Want kapitaal vraagt om rendement en heeft daarvoor mensen nodig.

Kapitaal heeft mensen nodig om te kunnen renderen. Kapitaal zoekt daarom activiteit en mensen op. Omgekeerd geldt ook: mensen hebben middelen nodig om een bestaan op te bouwen. Als middelen van bestaan ontbreken, zoeken mensen deze op. Dat is door de eeuwen heen een belangrijke factor geweest in de ‘arbeidsmobiliteit’: de urbanisatie en de migratie van mensen. En ook vandaag nog, nationaal, regionaal en internationaal. Waarbij we hier voorbijgaan aan het onderscheid in de statistieken tussen migranten (vrijwillig), vluchtelingen (onvrijwillig) en asielzoekers. En hoewel in de afgelopen decennia het inkomensniveau in de hele wereld is gestegen en al wordt ingezet op nog meer inkomensstijging en groei, de ongelijke verdeling verbeterd niet of neemt zelfs toe. In de jaren zeventig gaf Jan Tinbergen⁸³ – in de toenmalige situatie met gastarbeiders uit Joegoslavië – al aan: als we niet delen, komen ze het halen.⁸⁴ De migratiestromen naar de hooginkomenlanden lijken het gelijk van deze uitspraak te bewijzen.

174

Maar het gaat niet alleen om de aanleiding tot migratie, om ‘push-factoren’ als armoede, stagnerende economische ontwikkeling, overbevolking, vele vormen van ellende, hoe belangrijk ook.⁸⁵ Het gaat ook om ‘pull-factoren’. Kapitaalstromen hebben als ‘pull-factor’ al eeuwen effect op de urbanisatie en migratie als vormen van ‘internationale arbeidsmobiliteit’. Dat kan variëren van de ‘pull-factor’ van de Industriële Revolutie in de achttiende eeuw, hoewel tegelijkertijd ‘gepushed’ door de ‘enclosures of the commons’, tot moderner ontwikkelingsbeleid gericht op exportproductie en directe buitenlandse investeringen. In de migratiestromen speelt de internationale mobiliteit van kapitaal een rol, ook nu het mobiliteittempo van kapitaal niet meer is bij te benen. De ontwikkeling van het kapitaalverkeer en de financiële sector is de afgelopen dertig jaar een bepalende factor gebleken in de opkomst van de grote wereldsteden, de *global cities*. De vorige paragrafen gingen nader in op deze relatie. Dit complexe proces is kort samen te vatten in het gezegde: *follow the money*.

En ook op andere manier is de mondialisering zichtbaar in de migratiestromen, waarin de migranten gebruikmaken van de modernste communicatie- en transportmiddelen. Door de mondialisering is ook de migratie gemondiali-

seerd, zoals treffend verwoord in de openingstekst van de *Highlights* van het *International Migration Report 2015*:

‘In today’s increasingly interconnected world, international migration has become a reality that touches nearly all corners of the globe, often making distinctions between countries of origin, transit and destination obsolete. Modern transportation has made it easier, cheaper and faster for people to move. At the same time conflict, poverty, inequality and lack of decent jobs are among the reasons that compel people to leave their homes in search of better futures for themselves and their families.’

Zelfstudievragen

1. Zet uiteen wat de begrippen mondialisering en financialisering inhouden.
2. Welke rol spelen de ‘global cities’ in de mondiale economische ontwikkeling?
3. Benoem hoofdpunten uit de naoorlogse ontwikkeling van het economisch denken, de economische politiek en het economische bestel. Wat vormde de opmaat naar het proces van financialisering?
4. Leg uit wat mondialisering van productie betekent.
5. Welke organisaties ken je op het gebied van de internationale handel?
6. Welke vijf basisprincipes hanteert de Wereldhandelsorganisatie?
7. Het is ongelijk verdeeld in de wereld. Waaruit blijkt dit?
8. Benoem enkele manieren om welvaart van landen te vergelijken en de verschillen ertussen.
9. Wat is het belang van innovatie voor de ontwikkeling van een land? Wat is een fundamentele voorwaarde voor innovatie?
10. Benoem belangrijke kenmerken van de ontwikkeling van de Aziatische Tijgers.
11. Schets de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de Europese Unie.
12. Leg uit waarom het verschil maakt wanneer een land binnenlandse of buitenlandse schulden heeft.
13. Leg uit hoe internationale schuldverhoudingen tot wederzijdse afhankelijkheid van landen leiden.
14. Op welke vier manieren zijn schuldenlasten te verminderen?
15. Welke rol speelt de officiële ontwikkelingshulp in het internationale financiële verkeer?

16. Leg uit wat de voordelen zijn voor een land dat over een sleutelvaluta beschikt.
17. Schets kort hoe het mondiale stedennetwerk zich heeft ontwikkeld.
18. Welke rol speelt kapitaal in de migratie van arbeid?
19. Waarin komen mondialisering van productie en illegaliteit overeen?
20. Vergelijk legale en illegale economische activiteiten. Hoe kunnen de illegale worden aangepakt?

Selectie geraadpleegde literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2013). *Criminaliteit, corruptie en instabiliteit: een verkennend advies*.

Bank of International Settlements (2017). *BIS Statistical Bulletin*, juni en december 2017. www.bis.org/statistics/bulletin1706.htm.

Bavel, B. van (2016). *The Invisible Hand?* Oxford: Oxford University Press.

Collier, P. (2008). *Eén miljard achterblijvers*. Houten: Spectrum (vertaling van *The bottom billion*, 2008).

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2008). Finanzielle Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Versailler Vertrag. www.bundestag.de/blob/413322/4c3fffa7bide415be9641a8254f6f30/wd-1-088-08-pdf-data.pdf.

(DHL 2014) Ghemawat, P., en S.A. Altman (2014). *DHL Global Connectedness Index 2014*, 2014, www.dhl.com.

Florida, R. (2005). The World is Spiky. *The Atlantic Monthly*, oktober 2005.

Friedman, Th. (2005). *De wereld is plat*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam. Oorspronkelijk: *The World is Flat*, 2005.

Geeroms, H., en F. Naert (2008). *De geglobaliseerde wereldeconomie* Leuven/Voorburg: Acco.

Gills, B. (2011). *Globalisation in Crisis*; daarin opgenomen onder andere:

- Ankie Hoogvelt, ‘Globalisation, Crisis and the Political Economy of the International Monetary (Dis)Order’;
- Grahame F. Thompson, ‘The Global Regulatory Consequences of an Irrational Crisis’.

Guinnane, T.W. (2015). *Financial Vergangenheitsbewältigung: the 1953 London Debt Agreement*, Yale University. Beschikbaar op: www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp880.pdf.

Helliwell, J., R. Layard en J. Sachs (2017). *World Happiness Report 2017*, New York: Sustainable Development Solutions Network.

Hudson, M. (2014). *The Bubble and Beyond*. Dresden: ISLET, p. ix-xx.

Jolink, A. (2014). ‘Eerlijk zullen we alles delen’: wat is er eigenlijk mis met economische ongelijkheid?, oratie EUR, 17 oktober 2014.

Klundert, T.C.M.J. van de (2014). Financialisering en functionele inkomensverdeling. *TPE Digitaal*, 8(3), p. 47-63.

Landbouw Economisch Instituut (2013). *Voedselvoorziening in Nederland onder buitengewone crisisomstandigheden*. Wageningen: LEI/WUR.

Landes, D.S. (1998). *Arm en Rijk. Waarom sommige landen erg rijk zijn en sommige landen erg arm*. Houten: Spectrum.

Livingstone, D. (1880). *The last journals of David Livingstone*. Diverse heruitgaven.

Mensink, W. (2015). *Kun je een betere wereld kopen?* Amsterdam: Boom.

Naím, M. (2005). *Illicit: How smugglers, traffickers and copycats are hijacking the global economy*. New York: Anchor Book.

Nederpelt, J. van (2011). *Een wereld apart. Ontwikkelingslanden van uitsluiting naar participatie*. Assen: Van Gorcum.

O’Neill, J. (2001, 30 november). Building Better Global Economic BRICs. *Goldman Sachs: Global Economics Paper*, nr. 66. www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf.

OECD (2012). Mapping Global Value Chains. www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf.

Oxfam (2016, januari). Methodology note to accompany 'An Economy for the 1%, How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped'. Beschikbaar op: www.oxfam.org/en/research/economy-99.

Oxfam (2017, januari). *An Economy for the 99%*. Beschikbaar op: www.oxfam.org/en/research/economy-99.

Sassen, S. (1988). *The Mobility of Labour and Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sassen, S. (1988). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, S. (2005). 'The Global City: Introducing a Concept', in: *Brown Journal of World Affairs*, nr. 2. Beschikbaar op: www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf.

Schumpeter, J.A. (2012). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Vertaling 1934: *Theory of Economic Development*. London: Transaction Publishers.

Sinn, H.W. (2014). *The Euro trap: On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs*. Oxford: Oxford University Press.

Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*. Vele verschillende edities.

Streeck, W. (2015). *Gekochte tijd: de uitgestelde crisis van het democratisch kapitalisme*. Leesmagazijn. Vertaling van: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, 2013.

Taylor, A.M. (2012). The great leveraging, NBER wp18290, beschikbaar op: www.nber.org/papers/w18290.

UNDP (2015). *Human Development Report 2015*. Beschikbaar op: <http://hdr.undp.org/en>.

UNDP (2016). *Human Development Report 2016*. Beschikbaar op: <http://hdr.undp.org/en>.

UNHCR (2015). *Global Trends 2014*, Genève: UNHCR. Beschikbaar op: www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html.

Wereldbank:

- *Quarterly Bulletin: First Edition*, maart en september 2016, beschikbaar op: <http://datatopics.worldbank.org/debt/QuarterlyBulletin-March2016>
<http://datatopics.worldbank.org/debt/QuarterlyBulletin-September2016>
- International Debt Statistics: Portfolio equity, net inflows, <http://data.worldbank.org/indicator/BX.PEF.TOTL.CD.WD?end=2015&start=1960&view=chart>
- *Global Development Horizons 2011 – Multipolarity: The New Global Economy*, 2011.

WRR (2013). *Naar een lerende economie*. WRR-rapport nr. 90, Den Haag: WRR.

WRR (2016). *Samenleving en Financiële sector in evenwicht*, WRR-rapport, nr. 96.

Xiaochuan, Z. (2009, 23 maart). Reform the international monetary system. Basel: BIS. Beschikbaar op: www.bis.org/review/10090402c.pdf.

Geraadpleegde websites internationale organisaties

Bank of International Settlements: www.bis.org.

Internationaal Monetair Fonds: www.imf.org.

Jubilee Debt Campaign, <http://jubileedebt.org.uk/countries>.

Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD): www.oecd.org.

Wereldbank: www.worldbank.org.

Wereldhandelsorganisatie (WTO): www.wto.org.

Noten

- 1 In het spraakgebruik is het anglicisme *globalisering* populair. Het Engelse *global* wordt correct vertaald met mondiaal.
- 2 BRIC = acroniem voor de opkomende economieën van Brazilië, Rusland, India en China. Zie par. 2.5.2.
- 3 Livingstone 1880, 2005, p. 351.
- 4 In 1948 bleek oprichting van de Internationale Handelsorganisatie (ITO) niet haalbaar. In het kader van het in 1947 gesloten General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) is toen begonnen met onderhandelingsrondes, die in 1994 hebben geleid tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Deze heeft echter een andere grondslag dan de oorspronkelijk in het Havana Charter van 1948 beoogde ITO.
- 5 Streeck 2015.
- 6 Vgl. Van de Klundert 2014. Voor een scherpe beschrijving: Hudson 2014, p. ix-xx.
- 7 Sassen 2001.
- 8 Ankie Hoogvelt 2011 in: Gills 2011. Zie verder paragraaf 2.7.
- 9 Zie ook Van Bavel 2016.
- 10 Saskia Sassen 2005 en uitvoeriger: Sassen 2001, 2012.
- 11 Landbouw Economisch Instituut 2013.
- 12 Adam Smith 1776, hoofdstuk 1.
- 13 OECD 2012, p. 7.
- 14 Engelstalige naam: Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD). Zie paragraaf 2.3.3.
- 15 Bron: Rapport OECD: Mapping Global Value Chains, 2012.
- 16 Bron: www.defenseindustrydaily.com/f-35-joint-strike-fighter-events-contracts-2008-updated-04659.
- 17 Voor een bredere discussie over 'fair trade': Wouter Mensink 2015.
- 18 www.androidplanet.nl/nieuws/fairphone-interview-zes-jaar.
- 19 www.trouw.nl/groen/een-oude-smartphone-hoort-niet-op-de-vuilnisbelt-ook-niet-in-afrika~aa1b836c.
- 20 Bron: WTO, International Trade Statistics 2015, grafiek gebaseerd op tabel A1a, www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its15_appendix_e.htm.
- 21 Bron: WTO, International Trade Statistics 2015, www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its15_charts_e.htm.
- 22 Bron: WTO Trade statistics 2015: gebaseerd op tabel 1.5 World merchandise exports by region, www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its15_world_trade_dev_e.htm.

- 23 Bron: Eurostat, Share of Trade with the EU28.
- 24 Geerrooms 2008, p. 21.
- 25 Bron: Viktor Kryvenko; via: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Vrijhandelszone>.
- 26 Bijvoorbeeld de 'Battle of Seattle' tegen de ministersconferentie van de WTO-landen in 1999 in Seattle. Deze protesten zijn te beschouwen als voorlopers van 'Occupy Wallstreet' in 2011 en de mondiale 'Occupy'-beweging.
- 27 General Agreement on Tariffs and Trade. De GATT-onderhandelingen begonnen in 1947 en vonden lange tijd plaats zonder institutioneel kader, doordat de beoogde internationale handelsorganisatie (ITO) in 1948 niet tot stand kon worden gebracht, mede door oppositie vanuit de VS. In 1993 ging de VS akkoord met oprichting van de WTO per 1 januari 1995. De GATT werd eind 1995 beëindigd, maar vormt inhoudelijk nog steeds onderdeel van de WTO-handelsakkoorden.
- 28 Een sprekend voorbeeld is het Verdrag van Nanking dat Groot-Britannië in 1842 aan China oplegde.
- 29 Beroemd is het boek van Adam Smith: *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*, 1776. Van veel recenter datum: David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are So Rich and Some So Poor*, 1998.
- 30 Voor een uitvoeriger analyse zie bijv. Van Nederpelt 2011. Deze paragraaf is mede daarop gebaseerd.
- 31 In de statistieken veelal aangegeven met PPP = Purchasing Power Parity.
- 32 Bron: www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/org6_map_e.htm.
- 33 In 1912 ontwikkeld door de Italiaanse statisticus Corrado Gini.
- 34 Bron: The Guardian, Inequality Datablog.
- 35 Voor een uitvoeriger analyse, zie Nederpelt 2011.
- 36 UNDP 2018.
- 37 Bron: UNDP 2016, <http://hdr.undp.org/en/countries>.
- 38 Helliwell e.a. 2017.
- 39 Schumpeter 1912.
- 40 Bijvoorbeeld WRR 2013.
- 41 De index is een coproductie van Cornell University (New York), Business School Insead (Fontainebleau) en de World Intellectual Property Organization (WIPO, Genève). (Zie: www.globalinnovationindex.org/content/page/GII-Home.)
- 42 Bron: www.globalinnovationindex.org/media-infographics.

- 43 Het acroniem komt van Jim O'Neill van Goldman Sachs, die het in 2001 gebruikte in een analyse over de verwachte ontwikkeling van de acht grootste industrielanden (de G8).
- 44 Jim O'Neill, 'Building Better Global Economic BRICs', *Goldman Sachs: Global Economics Paper* nr. 66, 30 november 2001. Zie: www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf.
- 45 De officiële naam luidt: European Recovery Program. Het was gericht op economisch herstel van Europa en het scheppen van een afzetmarkt voor de VS en beoogde daarmee een buffer te vormen tegen de expansie van de Sovjet-Unie.
- 46 De Franse president Mitterand noemde de D-mark de 'Duitse force de frappe' en het Verdrag van Maastricht gunstiger voor Frankrijk dan het Verdrag van Versailles. Geciteerd door Hans-Werner Sinn 2014, p. 29.
- 47 Om een beperkt historisch gegevensbestand over overheidsschuld op te zetten, moest het IMF vele bronnen combineren. S. Ali Abbas e.a.: *A Historical Public Debt Database*, IMF Working Paper 10245, 2010.
- 48 Zie website Jubilee Debt Campaign.
- 49 Bron: <http://jubileedebt.org.uk>.
- 50 Bron: <http://jubileedebt.org.uk>.
- 51 Bron: Data OECD General Government Debt 2017.
- 52 Voorbeeld geïnspireerd op <http://jubileedebt.org.uk>. Cijfers OECD: General Government Total debt, 2012.
- 53 Bron: Cijfers ontleend aan <http://jubileedebt.org.uk>.
- 54 Bron: <http://jubileedebt.org.uk>.
- 55 Het Highly Indebted Poor Countries programma is opgezet in 1996 en beoogt armoede terug te dringen.
- 56 Bron: WRR (2016, p. 71).
- 57 De nieuwe BRD herkreëg zo internationaal financieel vertrouwen en kon tot begin jaren tachtig de resterende schuld afbetalen. Betaling van achterstallige rente was uitgesteld tot een toekomstige Duitse hereniging. Bij de hereniging in oktober 1990 is direct een obligatielening van 240 miljoen D-mark uitgegeven om deze achterstallige rente te betalen. Op 3 oktober 2010 was deze obligatielening afgelost. Zie ook: Deutscher Bundestag: Finanzielle Verpflichtungen der BRD im Zusammenhang mit dem Versailler Vertrag.
- 58 WTO, Statistics on merchandise trade October 2018.
- 59 Bron: Wereldbank, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?view=chart>.
- 60 De mate waarin beleggingen snel en zonder verlies kunnen worden verhandeld en omgezet in banktegoed.

- 61 Bron: Wereldbank, <http://data.worldbank.org/indicator/BX.PEF.TOTL.CD.WD>.
- 62 Wereldbank, International Debt Statistics: Portfolio equity, net inflows, <http://data.worldbank.org/indicator/BX.PEF.TOTL.CD.WD?end=2015&start=1960&view=chart>.
- 63 Thompson 2011 in: Gills 2011, p. 90.
- 64 *BIS Statistical Bulletin*, december 2017, p. 227.
- 65 *BIS Statistical Bulletin*, juni 2017, p. 238, www.bis.org/statistics/bulletin1706.htm.
- 66 Deze reserves bestaan verder uit goud en trekkingsrechten op het IMF.
- 67 Een 'heerlijk' voordeel. De uitgespaarde rente betreft het 'seignorage' recht, wat verwijst naar het vroegere recht van de landsheer om munten te slaan, waardoor hij hetzelfde voordeel genoot.
- 68 De omwisselbaarheid van de dollar in goud was een eenzijdige toezegging van de VS in 1945 en geen onderdeel van de afspraken in Bretton Woods.
- 69 Zhou Xiaochuan 2009.
- 70 Zie par. 2.5.2.
- 71 Bron: <http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>.
- 72 Moisés Naím 2005, p. 62.
- 73 Keizer Vespasianus (AD 69-79) hief belasting op het ureumzout dat door de blekers werd verzameld uit de openbare urinoirs. Zijn zoon Titus klaagde dat aan deze belastingheffing een luchtje zat. Daarop hield zijn vader hem een muntstuk onder de neus en sprak de woorden: *pecunia non olet* (geld stinkt niet).
- 74 Bij *hawala* gaat het om betalingen op basis van vertrouwen via een netwerk van 'makelaars'. Een makelaar krijgt een bedrag betaald en geeft vervolgens een makelaar elders, veelal in een ander land, opdracht het bedrag uit te betalen, tegen commissie, aan de begunstigde. Komt vooral voor in Noord Afrika, Hoorn van Afrika, Midden-Oosten en India.
- 75 Bron: Global Financial Integrity: Illicit financial flows from developing countries 2004-2013, 2015.
- 76 Saskia Sassen 2005.
- 77 Thomas Friedman 2005.
- 78 Ankie Hoogvelt 2011 in: Gills 2011.
- 79 Saskia Sassen 2005.
- 80 Robert Florida 2005.
- 81 Geïnspireerd op 'het prachtig rijk van Insulinde' uit de slotregels van Multatuli's *Max Havelaar*.

- 82 Bron: www.theatlantic.com/past/docs/images/issues/200510/world-is-spiky.pdf.
- 83 Prof. dr. Jan Tinbergen, hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam (thans Erasmus Universiteit Rotterdam), was een van de grondleggers van de econometrie en zeer betrokken op de ontwikkelingseconomie. Hij ontving, samen met Ragnar Frisch, in 1969 van de Zweedse Rijksbank als eerste de prijs voor economie (de zgn. 'Nobelprijs' Economie).
- 84 Jolink 2014.
- 85 Het woord 'ellende' is afkomstig van het Latijnse 'alia landi' – ander land, uitlandig.

3 Theorieën van internationale politiek

Saskia Rademaker, Joris Voorhoeve, Geor Hintzen en Reitse Keizer

Inhoudsopgave

3.1	Internationale betrekkingen op verschillende manieren bekeken	186
3.2	Modellen en scenario's van de wereldpolitiek	188
3.3	Internationale macht en invloed	194
3.4	Realisme	197
3.4.1	Eigenschappen van het realisme	197
3.4.2	Machtsevenwicht en het veiligheidsdilemma	201
3.5	Liberalisme	202
3.5.1	Liberalisme als theorie van internationale betrekkingen	203
3.5.2	Liberalisme versus realisme	206
3.6	Rationele keuze- en speltheorie	208
3.6.1	Rationele keuze-theorie (<i>rational choice</i>)	208
3.6.2	Speltheorie	210
3.7	De tragedie van de meent	213
3.8	Constructivisme	216
3.9	Wereldburgerschap	219
3.10	Politiek-economische theorieën	225
3.10.1	De Internationale Politieke Economie	225
3.10.2	Economische benaderingen van de internationale politiek	228
3.11	Traditionele niet-westerse benaderingen	237
3.11.1	China	239
3.11.2	India	245
3.11.3	Zuidoost-Azië	248
3.11.4	De wereld van de islam	250
3.12	Kritiek op het westerse systeem	253
3.12.1	Marxisme in Latijns-Amerika	253
3.12.2	Derdewereldbeweging	256
3.12.3	Fundamentalisme	260

	3.12.4	Hedendaagse kritische denkers	264
3.13		Artificial Intelligence	270

3.1 Internationale betrekkingen op verschillende manieren bekeken

Verantwoording

De visies op internationale politieke betrekkingen en stelsels zijn afhankelijk van de periode, de cultuur, de ideologie en het waardenstelsel van de analisten in kwestie. Westerse benaderingen spelen een grote rol in de leer van de internationale betrekkingen door de dominante rol die het westerse denken en statenbestel in de wereld hebben verkregen. Er bestaan ook andere benaderingen, kritisch tegenover het westerse bestel, en veel oudere zienswijzen, bijvoorbeeld uit Azië en Zuid-Amerika, die niet zomaar in onze ‘westerse’ denk-kaders zijn in te passen.

Met de termen ‘westers’ en het ‘Westen’ worden die landen en culturen aangeduid, die vanaf de pre-koloniale periode deelnamen aan het huidige internationale statensysteem. In het kader van dit boek zijn dat de onafhankelijke Europese staten uit de zeventiende en achttiende eeuw en vanaf de Amerikaanse onafhankelijkheid een groeiende groep Amerikaanse staten, die samen het internationale statensysteem hebben ontwikkeld. Naast deze westerse staten staan alle andere onafhankelijke landen, die niet deelnamen aan de vorming van dat statensysteem.

De meeste ‘niet-westerse’ benaderingen van betrekkingen tussen staten gaan uit van de verhoudingen van eigen volk en eigen religie ten opzichte van de omliggende volken. Bespreking van de ‘niet-westerse’ benaderingen van ‘internationale betrekkingen’ licht ze dan ook uit hun oorspronkelijk verband en plaatst ze in een ‘westers’ kader. Het is van belang dit te blijven beseffen. Om deze andere benaderingen recht te doen, worden ze hier samengevat als ‘andere benaderingen’. Het doel is vanuit verschillende optieken naar de wereldsamenleving te kijken. In vergelijking met deze andere benaderingen, met hun vertrekpunt in eigen volk en cultuur, getuigt deze meervoudige optiek van een typisch ‘westerse’ relativering van de eigen cultuur.

Het hier geboden overzicht beperkt zich tot de belangrijkste stromingen. Speciale aandacht wordt daarbij gegeven aan wereldburgerschap, hoewel dat geen

theorie is van internationale betrekkingen, maar een uitgangspunt van dit boek.

Binnen de meeste theorieën bestaan allerlei substromingen. Daaraan zijn vele pagina's te wijden, maar dat komt de overzichtelijkheid niet ten goede. Dit hoofdstuk biedt een vereenvoudigde selectie. Dit hoofdstuk geeft eerst een algemene inleiding op modellen en scenario's van de wereldpolitiek (paragraaf 3.2) en vervolgens op internationale macht en invloed (paragraaf 3.3).

Internationale politieke betrekkingen, westers bekeken¹

Paragraaf 3.4 tot en met 3.8 van dit hoofdstuk behandelen vervolgens eerst westerse theorieën: het realisme, het liberalisme en het constructivisme (ook wel de drie metatheorieën genoemd) en de rationele keuze-theorie en de speltheorie – beide laatste zijn gerelateerd aan de modellen van de economische wetenschap – met speciale aandacht voor de tragedie van de meent, gelet op het grote belang daarvan in de internationale verhoudingen (paragraaf 3.7). Vervolgens behandelen paragraaf 3.9 en 3.10 wereldburgerschap en de politiek-economische theorieën, waaronder het marxistisch denken en de wereldsysteemtheorie, gelet op hun westerse herkomst. Het zijn tevens kritische benaderingen en de bespreking daarvan vormt zo een goede overgang naar de twee laatste paragrafen, gewijd aan niet-westerse benaderingen.

Internationale politieke betrekkingen, anders bekeken²

In paragraaf 3.11 komen traditionele niet-westerse benaderingen aan de orde uit China, India, Zuidoost-Azië en de wereld van de islam. Paragraaf 3.12 behandelt vervolgens benaderingen ontstaan vanuit kritiek op het westerse systeem, variërend van Latijns-Amerikaans marxisme via derdewereldbeweging en fundamentalisme tot kritische moderne denkers.

Theorievorming

De wetenschap van de 'internationale betrekkingen' ontwikkelt theorieën om in het complexe geheel van de internationale betrekkingen verbanden aan te wijzen en verklaringen te geven. Elke theorie bezielt de werkelijkheid niet alleen vanuit een bepaalde optiek (vanaf waar kijk je), maar zet deze daarmee ook in een bepaald perspectief (waar kijk je naar). Dat bepaalt vorm, structuur en betekenis van de waarneming en werkt als een filter. Deze filters zijn nodig om in de theorieën goed te kunnen omgaan met de enorme complexiteit van de werkelijkheid. Theorieën vormen in de wetenschap het startpunt van onderzoek, zij bepalen op welk onderwerp in de werkelijkheid de aan-

dacht wordt gericht en worden tegelijkertijd voortdurend getoetst aan deze werkelijkheid. Er is dus een voortdurende wisselwerking.

Niet alleen in de politieke wetenschap of het onderzoek naar de internationale betrekkingen spelen (internationaal) politieke theorieën een rol. Beleidsmakers, adviseurs en opiniemakers gebruiken meestal impliciet elementen van deze theorieën wanneer zij oplossingen formuleren voor vraagstukken van buitenlandse politiek en internationale problemen. Regeringsleiders, presidenten en internationale organisaties gebruiken ze om hun maatregelen te rechtvaardigen. Theorieën zijn dus niet zomaar ingewikkelde ideeën die op papier staan, maar zijn van belang om de internationale politiek beter te kunnen begrijpen en te verklaren. De verschillende theorieën die hier aan bod komen, verklaren vanuit verschillende invalshoeken verschillende aspecten van de werkelijkheid en vullen elkaar zo aan.

3.2 Modellen en scenario's van de wereldpolitiek

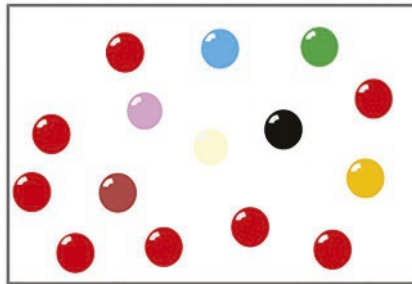
Vereenvoudigd kan worden gesteld dat er twee modellen zijn om de wereldpolitiek te bestuderen: het ouderwetse biljartmodel en het 'moderne' spinnenwebmodel.³ Tegenwoordig werken onderzoekers vaker met scenario's, zoals het multilaterale, het gepolariseerde, het netwerk- en het fragmentatiescenario. Paragraaf 3.2 zal de modellen en scenario's kort toelichten en paragraaf 3.3 zal ook ingaan op de rol van macht en invloed. Dit vormt een achtergrond voor de theorieën van de internationale betrekkingen, die aan bod komen in de paragrafen hierna.

Biljartmodel

Het bestuderen van de internationale politiek heeft lange tijd gelijk gestaan aan het bestuderen van het gedrag van staten op het wereldtoneel. Het internationale systeem werd beschouwd als een verzameling van staten die onafhankelijk en autonoom acteren. Deze benadering werd geïllustreerd door het zogenoemde 'biljartmodel', dat het denken over internationale betrekkingen tot in de jaren vijftig van de twintigste eeuw domineerde.

Soevereine staten worden gezien als harde eenheden die bewegen over de tafel en met elkaar botsen of parallel lopen. In het 'biljartmodel' met veel verschillende gekleurde ballen, zijn staten, net als biljartballen, gesloten en op zichzelf staande eenheden, die elkaar beïnvloeden door druk van buitenaf.

Het biljartmodel wordt vooral geassocieerd met de theorieën van het realisme en werd geïntroduceerd door John Burton in 1965.⁴ Volgens dit model houden de botsingen tussen staten in de meeste gevallen namelijk verband met militaire en veiligheidskwesties. Dit weerspiegelt de aanname dat macht en overleving de belangrijkste zorgen zijn van de staat en dat in de internationale politiek kwesties rondom oorlog en vrede centraal staan. Interacties tussen verschillende staten die men bestudeert, komen vooral voor in de vorm van diplomatie en mogelijke militaire actie.



Figuur 26 Het biljartmodel⁵

Kijken naar de wereldpolitiek als naar een pooltafel heeft twee belangrijke gevolgen. Ten eerste suggereert het dat er een duidelijke grens bestaat tussen *nationale* en *internationale* politiek. Nationale politiek is de manier waarop de staat zorgt voor stabiliteit in het eigen land en wetten maakt die binnen zijn eigen grenzen gelden. Internationale politiek speelt zich af in de relaties tussen staten. Het soevereiniteitsbeginsel is de harde buitenkant van de biljartbal. Soevereiniteit betekent dat het staatshoofd en de regering het hoogste gezag binnen een land vormen, en de landsbelangen internationaal uitdragen en verdedigen.

Een tweede gevolg is dat conflict en samenwerking binnen het internationale systeem vooral worden bepaald door de verdeling van macht tussen en onder landen. Hoewel een formele gelijkheid van staten geldt (elke staat is een soevereine eenheid), zijn sommige staten veel groter en machtiger dan andere. Dit leidt ertoe dat sterkere staten soms interveniëren in zaken van zwakkere staten. Het biljartmodel is natuurlijk een vereenvoudigd beeld. In de praktijk zijn alle biljartballen verschillend; zij botsen niet alleen, maar werken ook samen. Het vakgebied van de internationale betrekkingen heeft altijd veel aandacht geschonken aan de belangen en het gedrag van de zogenoemde 'grootmachten' die bepalend zijn voor vraagstukken van oorlog en vrede.

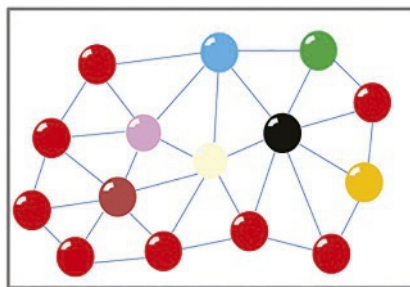
Het biljartmodel is fors onder druk komen te staan door diverse moderne ontwikkelingen in de wereld en in de wetenschap. Ten eerste zijn er steeds meer

grensoverschrijdende (transnationale) verplaatsingen van personen, goederen, geld, informatie en ideeën. Denk bijvoorbeeld aan vluchtelingen, cybercrime en multinationals (zie Hoofdstuk 8). Staatsgrenzen worden poreuzer. Het gevolg hiervan is dat een scherp onderscheid tussen nationaal/internationaal of binnen-/buitenland van de biljartbal steeds moeilijker vol te houden is. Deze ontwikkeling wordt vooral geassocieerd met mondialisering. Ten tweede: relaties tussen staten worden steeds vaker gekenmerkt door een (zo ervaren) groeiende onderlinge afhankelijkheid en onderlinge verbondenheid. De opgaven voor staten om te zorgen voor economische groei en welvaart, om de klimaatverandering aan te pakken, de verspreiding van massavernietigingswapens te stoppen en pandemieën te bestrijden, kunnen onmogelijk door een staat alleen worden bereikt, hoe groot het land ook mag zijn. Staten zijn onder deze omstandigheden gedwongen samen te werken en zijn afhankelijk van gezamenlijke inspanningen. Ten derde is er de opkomst van niet-staatelijke spelers (zie Hoofdstuk 8).

Spinnenwebmodel

Volgens de politicologen Keohane en Nye (1977) is door internationale ontwikkelingen een web van verbintenissen ontstaan tussen staten.⁶ Dit leidt tot een *complexe interdependentie*: een veelzijdige wederzijdse afhankelijkheid. Tussen verschillende samenlevingen ontstaan allerlei verschillende vormen van contact, dus niet alleen door bestuurders, waarmee onderlinge verbindingen tussen staten worden gelegd. Dit wordt geïllustreerd door het ‘spinnenwebmodel van de wereldpolitiek.

190



Figuur 27 Het spinnenwebmodel⁷

Volgens de politicoloog Heywood kan deze manier van denken ook te ver gaan. In delen van de wereld, niet in de laatste plaats het Midden-Oosten, blijven staten duidelijk verstrikt in militair-strategisch conflict. Het model van de pooltafel als vereenvoudiging blijft van waarde. Niveaus van wederzijdse

afhankelijkheid wisselen nogal per deel van de wereld. Wederzijdse afhankelijkheid kan ook asymmetrisch zijn in plaats van symmetrisch, en kan zo leiden tot conflict in plaats van vrede, bijvoorbeeld tussen een staat en een rebelligroep waarin de relatieve militaire macht en de militaire strategie ongelijk zijn.

Er zijn bijna tweehonderd soevereine staten in de wereld, variërend van heel groot zoals China, India en de VS, tot heel klein zoals Luxemburg en eilandstaatjes in de Stille Zuidzee. Sommige werken nauw samen, zoals in de Europese Unie en andere voeren strijd tegen elkaar, zoals in het Midden-Oosten. Wereldpolitiek is dus heel veranderlijk en daardoor moeilijk voorspelbaar.

Internationale scenario's

In welke richting bewegen de internationale verhoudingen zich? Men onderscheidt verschillende mogelijke 'draaiboeken' of scenario's. Een voorbeeld is een viertal scenario's geschetst door het Instituut Clingendael en The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS):⁸

1. Multilateraal scenario:

- Er is sprake van voortdurende mondialisering.
- Het geheel van multilaterale afspraken, regels en instellingen weet zich aan te passen aan de verschuivende mondiale machtsverhoudingen en aan de complexere internationale agenda.
- De bestaande vrijemachtordering (*liberal order*), zoals die na de Tweede Wereldoorlog onder westers leiderschap tot stand kwam, breidt zich verder uit.
- Opkomende machten plooiën zich naar dit model en zijn bereid in samenwerking met westerse landen verantwoordelijkheid te dragen voor bestendiging van deze orde en de aanpak van een aantal prangende mondiale problemen.
- Staten werken vooral samen en trachten confrontaties te vermijden.

2. *Gepolariseerd scenario:*

- Internationale organisaties blijven zwak.
- Internationale verhoudingen worden gedomineerd door rivaliteit tussen de grote mogendheden: wedijver tussen bestaande mogendheden en de opkomende landen.
- Vorming van machtsblokken en economische regionalisering.
- Wedijver om schaarse hulpbronnen.
- Samenwerking verloopt moeizaam, is sterk afhankelijk van de relaties tussen de grote mogendheden en wordt geconditioneerd door de vraag wie wint en verliest.

3. *Netwerkscenario:*

- Non-polair wereldsysteem; geen overheersing door grote mogendheden.
- Een breed en divers palet aan niet-statelijke actoren domineert zowel op economisch als politiek terrein.
- Niet-statelijke actoren treden op in transnationale netwerken, vooral georganiseerd rond de civil society.
- Niet-statelijke actoren spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de internationale agenda, het aandragen van oplossingen voor internationale vraagstukken, maar andere niet-statelijke actoren zoals criminele organisaties en terreurnetwerken verstoren de orde voortdurend.
- Staten lijden als gevolg van mondialisering een verlies aan autonomie. De opkomst van rivaliserende politieke en economische actoren (*global cities*, multinationale ondernemingen, enz.) verzwakken de staten.
- Dit is een onvoorspelbare wereld van een veelheid aan actoren en een vergroot risico op lokale conflicten.

4. *Fragmentatiescenario:*

- Anarchie domineert (uiteenvallen van staten en organisaties).
- Internationaal leiderschap ontbreekt.

- In mondiale instellingen worden de relaties tussen staten gedomineerd door conflict en rivaliteit, waarbij eigenbelang, nationalisme en behoud van eigen identiteit drijvende krachten zijn binnen het internationale systeem.
- Van substantiële samenwerking is geen sprake.
- Het proces van economische mondialisering komt tot stilstand.
- Onveiligheid is het dominante kenmerk van de internationale verhoudingen.
- Binnen veel landen is, door gebrek aan effectief en legitiem overheidsoptreden, sprake van groeiende anarchie.
- Dit is een conflictueuze wereld van fragiele en naar binnen gekeerde staten.

De auteurs van deze scenario's verwachten in de komende vijf à tien jaar een interregnum, een 'faseovergang' met een verschuiving naar het gepolariseerde scenario, maar nog geen bewijs voor het eind van de huidige tussenfase, want:

- Het proces van mondiale machtsverschuiving naar grote spelers als China en India zal schoksgewijs voortgaan.
- De trend waarbij de resultaten van internationaal overleg sterk bepaald zullen worden door de aard van de relaties tussen de grote mogendheden zal eveneens doorzetten.
- Gegeven de geopolitieke spanningen die de voortgaande machtsverschuiving met zich brengt, is er een groter risico op geschillen en conflicten tussen de 'polen'.
- Bij afwezigheid van (collectief) leiderschap zullen het multilaterale bestel en de daaraan ten grondslag liggende beginselen zelf inzet worden van rivaliteit. Internationale organisaties als de VN missen het vermogen om als ordenend mechanisme te fungeren.
- Bij het inschatten van langetermijnontwikkelingen moeten veel moeilijk voorspelbare factoren in aanmerking worden genomen. Dat verklaart waarom veel toekomstvoorspellingen in het verleden niet zijn uitgekomen.
- Staten en niet-statelijke actoren zullen op verschillende domeinen in uiteenlopende mate in wisselende configuraties samenwerken, dan wel botsen.
- Voor de komende jaren wordt een hybride en fluïde mondiale ordening verwacht, die afhankelijk van het gekozen onderwerp, eigenschappen ver-

toont van multilaterale, gepolariseerde, genetwerkte en gefragmenteerde werelden, maar waarbij gepolariseerde eigenschappen dominanter worden.

3.3 Internationale macht en invloed⁹

De vraagstukken van oorlog en vrede worden beïnvloed door het internationale bestel van staten en groepen en personen binnen staten. Het is vooral nodig staten en andere politieke collectiviteiten goed te doorgronden, in het bijzonder hoe zij hun onderlinge betrekkingen regelen. Het draait in de internationale politiek niet alleen om concreet eigenbelang, maar ook om bepaalde waarden die een samenleving wil uitdragen. Internationaal beleid is dus het behartigen van zowel belangen als waarden van de samenleving in het verkeer met andere landen en internationale organisaties.

We zitten in de overgang van klassieke interstatelijke politiek naar een wereldpolitiek stelsel. Echte *wereldpolitiek* bestaat echter nog niet. Een wereldpolitiek stelsel bestaat alleen wanneer er gesproken kan worden van een systeem met veel patroon en regelmaat. Deze eigenschappen zijn nog maar zeer zwak. Wel zijn er subsystemen, zoals de Europese Unie en de NAVO, waarin het gedrag duidelijke patronen volgt, die echter ook veranderlijk zijn.

Soevereiniteit en anarchie

Staten zijn de bestuurlijke eenheden in de wereldpolitiek, dat wil zeggen politieke organisaties met een bepaalde bevolking op een bepaald grondgebied. De soevereiniteit, die bestaat uit het hoogste gezag en de hoogste rechtsmacht over de inwoners van dat gebied, berust bij de leiding van de onafhankelijke staat. Deze soevereiniteit geldt zowel naar binnen als naar buiten: de onderdanen zijn onder het gezag van de staat gesteld, en andere staten horen zich niet te mengen in de aangelegenheden van die staat. Soevereiniteit betekent dat de staat de hoogste macht heeft en de betrekkingen tussen burgers van de staat regelt. Maar wie regelt de betrekkingen tussen staten onderling? Er is geen centraal ordenend gezag in de wereld. De wereldpolitiek als geheel is dus nog een 'anarchie'. Behalve de tegenstelling tussen soevereiniteit en anarchie zijn er ook grote verschillen in de sociale, economische, culturele, morele en ideologische integratie tussen binnenwereld en buitenwereld. Als gevolg daarvan leent internationaal beleid zich slecht voor formules, standaardprocedures, en andere vereenvoudigingen. Er zijn wel enkele vuistregels voor internationaal beleid die zich in de praktijk hebben bewezen, zoals de constatering dat een

overmacht vaak tot machtsmisbruik leent, en dat andere staten dan een balancerende tegenmacht willen vormen. Er is niet werkelijk één wereldopinie, wereldgeweten, of wereldethiek vast te stellen. Ook is in de buitenlandse politiek de regering geen regering zoals wij dat begrip in binnenlandse zaken hanteren. In het internationaal bestuur is onze overheid eigenlijk geen 'overheid', maar een van de vele medebestuurders van een chaotische wereldmaatschappij. De kunst van de vredespolitiek is, in het wanordelijke, 'primitieve' politiek bestel dat wereldpolitiek heet, de sterke neiging tot gebruik van geweld in te dammen.

Bronnen van macht en invloed

Een machtsrelatie kan worden gezien als een oorzakelijk verband tussen de wensen van een partij met betrekking tot een resultaat, en het resultaat zelf. Deze definitie slaat niet alleen op macht, maar ook op invloed. Macht en invloed zijn namelijk niet altijd scherp van elkaar te scheiden. Er is zowel invloed met als zonder dwangmiddelen. Macht vertegenwoordigt de harde en invloed de zachte zijde: *hard power (coercive influence)* is het vermogen staten door dwang te laten handelen op een manier die in strijd is met hun eerste voorkeuren en strategieën, bijvoorbeeld via militaire interventies van de Verenigde Staten. Dit hangt samen met het vermogen om te dwingen, door middel van bedreigingen en/of beïnvloeding (*sticks & carrots*).¹⁰ *Soft power* daarentegen is het vermogen ervoor te zorgen dat andere staten dezelfde doelen gaan nastreven, in het bijzonder door middel van aantrekkingskracht en overreding in plaats van dwang.¹¹ De Europese Unie gebruikt bijvoorbeeld *soft power* om de rechtsstatelijkheid in omliggende landen te verbeteren via het stellen van eisen voordat toetreding tot de EU mogelijk is.

Het is ook nuttig een onderscheid tussen *structuurmacht* en *procesmacht* te maken. *Structuurmacht* is het vermogen om de instellingen en regels van een systeem te veranderen. *Procesmacht* duidt op het vermogen om met gebruikmaking van bestaande structuren eigen wensen te realiseren. Mensenrechten-ngo's, bijvoorbeeld Amnesty International (zie Hoofdstuk 8) maken gebruik van procesmacht om bepaald thema's op de internationale politieke agenda te zetten. Omdat machts- en invloedsmiddelen instrumenten zijn om wensen te realiseren, dus om een beleid te voeren, zijn hun opbouw en onderhoud een zaak van voortdurende regeringszorg. De mate waarin een land naar macht streeft, hangt wel sterk af van de aard van de eigen positie in het systeem en de inhoud van het beleid. Heel simpel gesteld: wie andere staten wil veroveren of zich tegen aanvallen wil verdedigen, bouwt militaire machtsmiddelen op, en wie vooral welvarend wil worden, bouwt een sterke economie.

Dilemma's van macht

Grote machtsmiddelen en hun inzet brengen een aantal risico's met zich mee. Evidente voordelen van macht, zoals prestige, grote interne autonomie en het kunnen weerstaan van andere machten, wegen niet altijd op tegen de kosten en risico's. Het bezit en gebruik van macht roept vaak tegenmacht op en kan een machtscompetitie veroorzaken die op de lange duur tot eigen verval of ondergang leidt. De invloedzijde van het macht-invloedschaal brengt hierin minder kosten en gevaren met zich mee dan de machtszijde. Het nut van macht en invloed hangt uiteindelijk af van de doeleinden die nagestreefd worden, en van de bekwaamheid van de beleidsvoering. Materieel eigenbelang en de uitgangspositie van de eigen staat in het internationale systeem kan bijvoorbeeld de keuze voor onthouding van een actieve buitenlandse politiek en een neutrale positie bevorderen. Tevens geldt dat hoe meer een staat de buitenwereld voor zijn normaal functioneren nodig heeft, hoe groter de mogelijkheden zullen zijn voor de buitenwereld om druk uit te oefenen en politieke, militaire, of economische beperkingen op te leggen.

Niet alle afhankelijkheid leidt echter tot kwetsbaarheden door interdependentie (wederzijdse afhankelijkheid). Kwetsbaarheid is niet per definitie hetzelfde als onveiligheid. Nederland is zeer kwetsbaar, maar toch een veilig land; sterk afhankelijk en interdependent, maar toch in staat enige invloed uit te oefenen op andere landen. De VS is te zien als een staat met structuurmacht, hoewel ook die beperkt is, een land als Nederland als een staat, die enige invloed op processen heeft die binnen internationale organisaties als de EU, de NAVO en de VN plaatsvinden.

Een constructivistische kijk op macht

Bovenstaande paragrafen moeten gezien worden als onderdeel van de traditionele realistische en neoliberale lezing. Constructivisten houden de betekenis van concepten als menselijke constructies tegen het licht. Volgens constructivisten heeft het gebruik van de termen 'macht' en 'invloed' een bepaalde rol in het politieke debat. Zodra wordt gesproken over de mogelijkheid van 'invloed' op een bepaalde internationale kwestie, betekent dit vaak ook 'dat we dingen anders hadden kunnen doen'. De vraag komt dan op hoe het handelen of het niet-handelen in bepaalde situaties politiek gerechtvaardigd moet worden. De manier waarop macht wordt gedefinieerd heeft dan ook invloed op de politiek zelf. Het geeft zowel ruimte als grenzen waarin politiek handelen mogelijk is. Wie geen macht en geen invloed heeft, kan immers niets veranderen aan de loop der dingen. Ook wordt door constructivisten gesteld dat gekeken moet

worden welke effecten de definitie van het concept ‘macht’ heeft, of dit nu soft power of hard power is. Gezien de bijzondere rol van macht in de internationale betrekkingen, betekent een verandering van de indicatoren die macht bepalen, ook een verandering van de machtsbalans tussen staten onderling. De manier waarop macht wordt gedefinieerd hangt dus af van de context, staat niet vast, en heeft grote gevolgen op de politiek zelf.¹²

In onderstaande paragrafen zullen vier theorieën van de internationale betrekkingen worden behandeld, om te beginnen het realisme.

3.4 Realisme

Het realisme is een van de belangrijke theorieën van de internationale betrekkingen die gebruikt worden om het gedrag van staten in de internationale politiek te begrijpen. Het gaat in deze theorie vooral om staten, macht, veiligheid en eigenbelang. De basis werd eeuwen geleden gelegd door politieke denkers als Thucydides, Niccolò Machiavelli en Thomas Hobbes. Moderne denkers van de realistische school waren Hans Morgenthau en Kenneth Waltz.

Het realisme wordt in het dagelijkse taalgebruik in Nederland meestal op een heel andere manier gebruikt. Een realistische visie houdt volgens het Van Dale Groot woordenboek rekening met de feitelijke toestanden of mogelijkheden. Als dit zou worden toegepast op de theorieën van de internationale betrekkingen, zou dit betekenen dat alleen het realisme realistisch is en de andere theorieën onrealistisch zijn en zich dus eigenlijk meer bezighouden met wensbeelden en ideologieën dan met de realiteit. Dat is echter onjuist. Alle theorieën zijn pogingen de werkelijkheid van de relaties en handelingen van staten te verklaren. Dat realisten zichzelf beschouwen als realistisch in de algemene zin van het woord is subjectief. Alle pogingen tot theorievorming leiden natuurlijk ook tot strijd tussen verschillende opvattingen. In de ogen van realisten moeten we de wereld nemen zoals deze is, niet hoe deze zou moeten zijn.

3.4.1 Eigenschappen van het realisme¹³

Staten worden gezien als de machtigste actoren in de internationale politiek. De internationale verhoudingen en ontwikkelingen die in dit handboek worden beschreven, zijn volgens de realisten niet los te zien van staten: ze bepa-

len wat er op de mondiale agenda staat, komen in conflict met elkaar en zijn veel invloedrijker dan andere actoren zoals bedrijven, ngo's of de media. Staten beïnvloeden alle internationale aspecten in de wereld.

Volgens realisten moet het gedrag van staten worden begrepen in termen van macht en eigenbelang. Militaire middelen spelen een erg belangrijke rol, omdat zij zorgen voor dwangmacht. In de internationale politiek geldt vooral het recht van de sterkste. Het wereldstelsel ziet er heel anders uit dan de politiek in bijvoorbeeld Nederland. Op internationaal niveau bestaat geen democratie of wereldregering. Daar heerst anarchie (regeringsloosheid) door de afwezigheid van een wereldregering of een hogere autoriteit. Daarom bestaat er een sterke tendens naar conflict en geweld. Dit kan worden bedwongen door machts-evenwicht tussen (groepen van) staten, vaak *balance of power*, wanneer (een aantal) staten die tegenover elkaar staan ongeveer even sterk zijn. Staten zijn daarom niet voortdurend met elkaar in oorlog. Een grote interstatelijke oorlog zoals de Tweede Wereldoorlog is alweer een tijd geleden. Grote staten willen zo sterk mogelijk zijn, en minstens even sterk als de andere grote staten. In internationale organisaties maken vooral de sterke en grootste staten de dienst uit.

Volgens het realisme komt de belangrijkste dynamiek op internationaal niveau voort uit veranderingen in de verdeling van macht tussen staten. De opkomst van China baart de realisten bijvoorbeeld zorgen omdat het de macht van de Verenigde Staten zou verminderen. Macht is relatief, namelijk ten opzichte van de macht van anderen.

Zoals eerder beschreven zien realisten macht als het vermogen om het handelen van andere partijen te wijzigen door dwang. Wie zich tegen de machtige staat keert, kan grote schade oplopen. De wensen van machtige staten bepalen daarom veel van de uitkomst van internationaal overleg. Het belang van nationale veiligheid en het voortbestaan van de staat (*state survival*) staan centraal in de realistische school. Voor leiders van staten is dit de allerhoogste prioriteit. Ze zullen alles wat in hun macht ligt doen om te zorgen voor nationale veiligheid.

Sommige varianten van het realisme zijn pessimistisch over de menselijke natuur. In de kern worden mensen geleid door egoïsme en het streven naar macht. Dit uit zich in hardvochtig optreden, onethisch politiek gedrag, gebrek aan empathie, immoraliteit, wantrouwen en onwil tot samenwerking.

Ook kenmerkend is de sceptische houding tegenover vooruitgang in de internationale politiek. Realisten zijn traditionalisten en neigen naar conserva-

tisme. Ze staan sceptisch tegenover nieuwe ontwikkelingen in de ‘structuur’ van het internationale politieke systeem en geloven niet in heel nieuwe benaderingen. In de ogen van realisten zal bijvoorbeeld de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad, momenteel met vijf landen die permanent lid zijn en vetomacht hebben, niet veranderen.

Concluderend kan worden gesteld dat het realisme een pragmatische (praktische) benadering van de rol van macht is. Een zekere vorm van cynisme bij het bekijken van handelingen van staten voorkomt valse verwachtingen en hoop. Landen zullen kiezen voor hun eigenbelang en niet zomaar andere landen helpen. Landen zoeken bijvoorbeeld eerder naar olie dan naar verbetering van mensenrechten. De sterksten bepalen het beleid, niet degenen met het beste idee.

Klassiek realisme¹⁴

Het realisme klinkt sterk door in klassieke geschriften, zoals die van de Griekse schrijver Thucydides, de Italiaanse denker Machiavelli en de Engelse filosoof Hobbes. Maar hun gedachten komen ook voor bij moderne denkers.

Thucydides¹⁵



Thucydides was een Griekse generaal en historicus in Athene (460-395 v.Chr.) Hij beschreef de Peloponnesische oorlog tussen Athene en Sparta (431-404 v.Chr.).¹⁶ In zijn tijd waren de Griekse stadstaten in oorlog tegen de Perzen en Macedoniërs. Hij concludeerde dat de macht van grote rijken

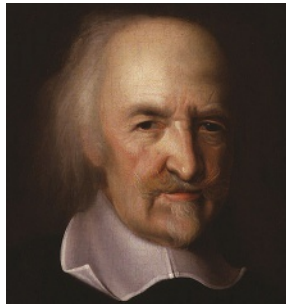
tot onderwerping van kleinere rijken leidt. Kleine en zwakke staten moeten bondgenootschappen vormen en zeer op hun hoede zijn, want die bondgenootschappen worden nogal eens geschonden.

Machiavelli¹⁷



De Italiaanse schrijver Niccolò Machiavelli (1469-1527) stelde dat alles om macht draait en dat heersers vooral het voortbestaan van hun staat moeten nastreven en niet de ethiek. Voor het staatsbelang kan het nodig zijn geweld te gebruiken en zelfs te bedriegen en te moorden. Leiders horen zich te gedragen als sterke leeuwen en slimme vossen en moeten de macht en het voortbestaan van hun staat hoger stellen dan goed menselijk gedrag.¹⁸

Hobbes¹⁹



Thomas Hobbes (1588-1679) was een Engelse denker, die in zijn boek *Leviathan* stelde dat mensen eigenlijk wrede wezens zijn, die met elkaar vechten in een 'oorlog van allen tegen allen' als zij niet door een hogere macht worden ingetoomd. Daarom is het nodig een sterke staat te vormen die veiligheid voor alle leden afdwingt en de wet handhaaft. Staten zijn zelf hun

hoogste baas, maar kunnen wel verdragen met elkaar afsluiten en zo vrede bewerkstelligen.

Morgenthau²⁰



Hans Morgenthau (1904-1980) was een Duits-Joodse jurist en hoogleraar in de VS die het mislukken van de Volkenbond, het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog en de gebreken van de Verenigde Naties analyseerde in het licht van de Koude Oorlog vanaf 1945. Hij schreef een inmiddels klassiek overzicht van het 'realisme': *Politics among nations, the struggle for power and peace* (1948). Zijn navolgers moderniseerden zijn gedachten. Centraal daarin staat het nationaal belang en de veiligheid van de staat. Na Morgenthau hebben 'neorealisten' zoals Kenneth Waltz zijn gedachten aangepast. Structureel realisten stellen dat staten door het gebrek aan bestuur en orde in het wereldbestel gedwongen worden hun eigen belangen voorop te stellen en machtsveiwicht na te streven, en dat er sprake is van een niet aflatende machtsconcurrentie.

3.4.2 Machtsevenwicht en het veiligheidsdilemma

Volgens de realistische theorie streven staten naar zelfbehoud en grotere macht. Om vijandelijke grote staten de pas af te snijden en zich te verdedigen, sluiten middelgrote en kleine staten zich aaneen in bondgenootschappen tegen mogelijke vijanden door af te spreken dat zij zich gezamenlijk verdedigen als één of meer van hen worden aangevallen. De NAVO is zo'n bondgenootschap dat West-Europese staten in 1949 aangingen met de VS en Canada

om zich te kunnen verdedigen tegen de Sovjet-Unie die na de Tweede Wereldoorlog zijn politiek-economisch bestel aan Oost-Europa oplegde.

Een machtsevenwicht kan oorlog voorkomen, omdat de tegenstander weet dat het moeilijk en gevaarlijk is tegen vele andere staten te moeten vechten. Maar er kleven nadelen aan machtsevenwichtspolitik. Alle staten blijven hun macht uitbreiden om elkaar in evenwicht te houden. Er vindt een wapenwedloop plaats die veel offers vraagt. Om veilig te blijven moet steeds veel in militaire macht worden geïnvesteerd. Als staat A dat nodig vindt, wordt zijn mogelijke tegenstander, staat B, daar minder veilig door, zodat ook B zijn defensie gaat uitbreiden, wat staat A weer als bedreiging ziet. Dit wordt het 'veiligheidsdilemma' genoemd. Bovendien kunnen regeringen elkaars bedoelingen verkeerd inschatten en dreigingen overdrijven of juist onderschatten. Door ernstige fouten kunnen dan toch oorlogen uitbreken.

Naast concurrentie in militaire macht wedijveren staten ook in economische en technologische macht en invloed op godsdiensten, culturen en ideologieën. Een moderne variant van machtsstrijd is 'hybride' oorlogsvoering, waarbij zowel militaire macht wordt ingezet als openlijk en verborgen maatregelen worden genomen om andere staten te verzwakken, waaronder het aanmoedigen van opstanden en het plegen van aanslagen en geheime operaties om regeringen te destabiliseren. Daarbij wordt ook gebruikgemaakt van (valse) propaganda, psychologische oorlogsvoering en cyberoorlog, zoals het ontwrichten van internetcommunicatie door blokkades, hackers en elektronische virussen.²¹

3.5 Liberalisme

Aan het begin van de twintigste eeuw kwam een nieuwe theorie van internationale politiek op die de realistische school kritiseerde als een cynische rechtvaardiging van pure machtspolitiek. Deze nieuwe school, die in het Engels 'Liberalism' wordt genoemd, maakte in het denken over buitenlandse politiek ruimte voor internationale organisaties, samenwerking van staten, en bevordering van democratie en rechten van de mens. Het liberalisme wortelt in de Verlichting, waarin John Locke een belangrijke inspiratiebron was.

De theorie kreeg vaste vorm tijdens en na de Eerste Wereldoorlog, met als doel dit soort grote oorlogen, met zoveel slachtoffers, te voorkomen. Om herhaling te voorkomen van de fouten die tot de oorlog hadden geleid, ging de aandacht aanvankelijk vooral uit naar praktische maatregelen, zoals internationale samenwerking, internationale verdragen en internationale organisa-

ties. Ook in de huidige tijd vormt aandacht hiervoor nog steeds de kern van het liberalisme.²²

De term liberalisme wordt ook in andere vakgebieden dan de internationale betrekkingen gebruikt. Het Latijnse woord ‘liber’ betekent ‘vrij’. Liberalisme heeft verschillende betekenissen:

- economisch liberalisme: aanhangers zijn voorstanders van de vrije markt;
- politiek liberalisme in de binnenlandse context: aanhangers streven naar zo veel mogelijk vrijheid voor het individu, tenzij dat de vrijheid van anderen schaadt. De rechtsstaat en de democratie zijn cruciaal;
- liberalisme in de internationale politiek, waar dit boek zich op richt, sluit aan op het politieke liberalisme. Staten zijn de belangrijkste actoren; ze streven wel eigenbelang na, maar werken ook samen en sluiten verdragen om zich aan afspraken te houden en conflicten op te lossen zonder geweld. De rol van instituties en regimes is hierbij cruciaal.

3.5.1 *Liberalisme als theorie van internationale betrekkingen*

Evenals in de theorie van het realisme beschouwt het liberalisme de staat als belangrijkste actor in de internationale politiek, hoewel, zoals hiervoor is uitgelegd, ook andere actoren erkend worden, zoals internationale organisaties, bedrijven en ngo's. Liberalisme ziet een natuurlijke neiging tot samenwerken en erkent het bestaan van gemeenschappelijke belangen.

Er is een neiging naar internationale vrede, internationale samenwerking en integratie door wederzijdse economische afhankelijkheid. Dit wordt veroorzaakt door vrije handel, de verspreiding van democratie en de vorming van internationale organisaties. Dat wil niet zeggen dat er geen concurrentie tussen staten kan bestaan; het liberalisme onderstreept dat deze rivaliteit een grote rol speelt in de internationale betrekkingen. Daarom leent het internationale systeem zich volgens liberalen misschien niet voor een supranationale vormgeving, zoals dat gedeeltelijk het geval is bij de Europese Unie. Supranationaal betekent dat door internationale organen van bovenaf afspraken en regels worden opgesteld waaraan staten zich moeten houden en die afgedwongen kunnen worden door een bovennationale autoriteit. Volgens het liberalisme gaat de rivaliteit tussen staten samen met een hang naar harmonie, waardoor altijd gestreefd wordt naar goede samenwerking. Harmonie wordt verstoord door onwetendheid en kortzichtig eigenbelang. Inter-

nationale instellingen stellen regeringen in staat hun onderling wantrouwen te overwinnen.

Het liberalisme gaat uit van het egoïsme en de zelfredzaamheid van het individu, maar ook van de redelijkheid en persoonlijke zelfontwikkeling. Dit leidt onvermijdelijk tot onderlinge rivaliteit, maar deze wordt gematigd door het geloof in gezamenlijke belangen. Conflicten moeten opgelost worden door middel van discussie en onderhandeling. Toepassing van militaire middelen is volgens het liberalisme een allerlaatste redmiddel, als alle andere opties uitgeput zijn. Alle individuen hebben van nature een bepaald moreel besef; dit morele besef is terug te zien in een sterk geloof in redelijkheid en vooruitgang.

De drie hoofdthema's in de theorie van het liberalisme zijn economisch liberalisme, de *democratic peace theory* en neo-liberaal institutionalisme.

Economisch liberalisme

Economisch liberalisme kwam in de negentiende eeuw op. Vrije handel heeft economische voordelen, omdat het in theorie elk land de mogelijkheid biedt zich te specialiseren in productie van goederen en diensten die het beste bij het land passen, bijvoorbeeld vanwege de natuurlijke grondstoffen die voorhanden zijn. Benutting van het 'comparatieve voordeel' van een land betekent dat een land een bepaald product in vergelijking met andere landen goedkoper kan produceren dan een ander land. Vrije internationale handel strekt in principe alle staten tot voordeel.

Ook creëert vrije handel een interstatelijke economische afhankelijkheid waardoor oorlogvoering vanwege de hoge kosten onverstandig zou worden en een verlies van noodzakelijke goederen kan betekenen. Door mensen en hun staten economisch met elkaar te verbinden ontstaat meer onderling begrip. Dit kan doorwerkingen hebben op de samenwerking op andere gebieden. De internationale agenda wordt steeds breder, met meer aandacht voor welzijn, milieubescherming en gerechtigheid.

Liberalisme en de Democratic peace theory

Een van de stromingen binnen het liberalisme legt de nadruk op de voordelen van een liberale democratie voor vrede. Deze liberalen stellen dat de politieke en grondwettelijke opbouw van een staat een belangrijke invloed heeft op het gedrag van die staat jegens andere staten. Autoritaire regimes, die door middel van onderdrukking en geweld aan de macht zijn gekomen en deze

macht op dezelfde manier proberen te behouden, zullen deze tactiek ook gebruiken in conflicten met andere staten.

Staten met een democratische rechtsorde raken vrijwel nooit met elkaar in oorlog, zoals de filosoof Immanuel Kant (1795) stelde in zijn essay *Zum ewigen Frieden*.²³ Tot nog toe is deze *democratic peace theory* volgens de meeste onderzoekers juist gebleken: oorlog tussen democratische landen heeft in de geschiedenis zelden of nooit plaatsgevonden. Democratische rechtsordes lossen onderlinge verschillen op via overleg en onderhandelingen. Zo ontstaat er ook verdraagzaamheid ten opzichte van andersdenkenden. Zij achten dit moreel beter en mijden geweld, omdat zij door hun kiezers ter verantwoording worden geroepen.²⁴ Om vrede te bevorderen, is het dus de kunst democratische rechtsordes op te bouwen.

De stelling dat democratische landen vreedzaam zijn, wordt echter ook bestreden. Dat democratieën onderling geen oorlog voeren, betekent niet, dat zij jegens niet-democratische staten vreedzaam zouden zijn. Zo wordt verwezen naar militaire interventie en activiteiten van geheime diensten door democratieën als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in andere landen. De militaire interventies in Irak (2003) en Libië (2011) en het idee dat democratie bevorderd moet worden door opgelegde regimewisseling, zoals in Afghanistan (2001), roepen weerstand tegen deze vorm van liberalisme op.

Liberaal institutionalisme

Liberaal institutionalisme benadrukt het belang van sterke intergouvernementele instituties en het stellen en handhaven van regels. Voor het goed functioneren van een staat zijn effectieve binnenlandse instituties essentieel. Dat geldt ook in de buitenlandse politiek. Daar gaat het om het opbouwen van sterke internationale instellingen, om het volkenrecht beter te kunnen handhaven dan in het verleden.

Door staten met elkaar te verbinden in internationale organisaties wordt eveneens de vrede gediend. Als staten gezamenlijk hun markt ontwikkelen, handelsbelemmeringen afbreken, financieel samenwerken, één landbouwbeleid voeren en ook op andere gebieden met elkaar verweven raken in hun belangen, raken zij steeds meer onderling verbonden. Hun belangen wijzen dan sneller in de richting van zakelijke conflictoplossing door onderhandelen, in plaats van militaire krachtmetingen die alle conflictpartijen ernstige schade kunnen berokkenen. Deze 'functionalistische' benadering met een zekere 'spill-over' van apolitieke naar politieke samenwerking is toegepast in West-

Europa na de Tweede Wereldoorlog. Door de integratie van West-Europese staten met elkaar sinds 1951 zijn eeuwenoude conflicten, die veel oorlogen en zelfs twee wereldoorlogen hebben veroorzaakt, omgeleid naar vreedzame samenwerking.

3.5.2 *Liberalisme versus realisme*

Liberalisme en realisme delen een aantal denkbeelden over de internationale politiek, maar er bestaan ook aanzienlijke verschillen.

Overeenkomsten

Zowel het liberalisme als het realisme ziet de staat als belangrijkste actor in de internationale politiek. Beide gaan uit van het principe dat staten in eerste instantie hun eigenbelang nastreven. Daarnaast hebben ze beide een ‘positivistische’ methodologie: het is mogelijk objectieve kennis te ontwikkelen, omdat feiten en waarden van elkaar onderscheiden kunnen worden. Met andere woorden, theorieën kunnen worden vergeleken met de echte wereld. Liberalen en realisten delen dezelfde zorgen, waaronder de balans tussen conflict en samenwerking in betrekkingen tussen staten. Hoewel realisten in het algemeen meer de nadruk leggen op conflict en liberalen vooral de ruimte voor samenwerking benadrukken, zijn geen van beide ongevoelig voor de vraagstukken die de ander naar voren brengt.

Verschillen

Liberalen hebben een optimistischer beeld van de wereldpolitiek dan realisten. Ondanks het nastreven van eigenbelang door staten nemen eerstgenoemden wel aan dat menselijke rationaliteit en morele goedheid bestaat. Zij menen dat het principe van balans/harmonie in alle vormen van samenwerking een rol heeft. Realisten onderstrepen hierin meer het egoïsme van staten en de hang naar macht. Daarom geloven zij ook minder in de bereidheid van staten zich te onderwerpen aan internationale principes. Hoewel liberalen erkennen dat de internationale arena in de kern anarchistisch is (dat wil zeggen: geen bestuur heeft) en dat de macht van staten bepalend is voor veel dingen, zien zij toch een grote rol weggelegd voor instituties, internationale verdragen, afspraken en normen, zeker nu er veel meer verbindingen en wederzijdse afhankelijkheden zijn ontstaan tussen diverse actoren. Voor realisten is dit allemaal minder relevant.

Kritiek en nuanceringen

Het liberalisme gaat uit van het principe dat staten in eerste instantie hun eigenbelang het belangrijkste vinden. In de praktijk handelen staten echter niet alleen uit eigenbelang, maar ook wel vanuit een ethisch oogpunt, bijvoorbeeld wanneer zij maatregelen nemen om ernstig bedreigde groepen in andere landen te beschermen. Ook kunnen staten handelen vanuit het 'verlichte eigenbelang', wanneer ze bijdragen aan de oplossing van een probleem, dat niet direct de eigen bevolking treft, maar op de lange termijn wel, of dat de achterliggende oorzaak is van een probleem, dat het eigen land wel direct raakt. Een voorbeeld is Europese ontwikkelingssamenwerking om de werkgelegenheid in Noord-Afrika te stimuleren, opdat de vluchtelingenstroom naar Europa zou verminderen.

De verschillende staten in de wereld zijn niet goed in staat gezamenlijk de mondiale problemen aan te pakken, zoals armoede, gewapende conflicten, energie-, voedsel- en waterschaarste, en klimaatverandering. Volgens het liberalisme zou dit een van de hoofdtaken van de internationale samenwerking moeten zijn, maar in de praktijk werkt internationale samenwerking niet goed genoeg. Een groot aantal factoren die de samenwerking verhinderen, zoals de focus van staten op de eigen economie, machtsbehoud van de machthebbers, onwil om energieverbruik te verminderen, versterking van militaire middelen, enzovoort zijn beter te verklaren vanuit het realisme.

De veronderstelling van liberalen en realisten dat staten hun eigen belangen nastreven, sluit overigens niet uit dat de regeringen van staten zich ook lelijk kunnen vergissen in het antwoord op de vraag, welk beleid het nationale belang het beste dient. Er zijn voorbeelden van ernstige vergissingen waarbij hun beleid het nationale belang niet dient, maar juist zeer schaadt. Een voorbeeld is de militaire interventie van de VS en het VK in Irak om dictator Saddam Hoessein te verdrijven. De ingreep leidde ertoe dat het gebied rond de Perzische Golf nog instabieler werd dan voorheen en de posities van beide interveniërende staten in de wereldpolitiek juist werden verzwakt.

Het draait dus om de vragen: wat is het nationale belang eigenlijk, op korte en op lange termijn, en wordt dat wel goed vastgesteld en nagestreefd? Nationaal belang is geen toverwoord, maar een denkwijze die ook tot fouten kan leiden.

3.6 Rationele keuze- en speltheorie

De rationele keuze-theorie en de speltheorie zijn niet per se strijdig met realisme en liberalisme, maar kunnen beschouwd worden als een mogelijke uitwerking daarvan in economische modellen. In vergelijking met de abstractere theorieën kunnen modellen soms veel concreter worden toegepast om het handelen van staten te verklaren. Dit gebeurt vooral achteraf, maar soms ook ter voorbereiding om de te zetten stappen te bepalen. Deze benadering bestudeert beslissingen in risicovolle en onzekere omstandigheden. Via een axiomatiche analyse²⁵ beschrijven ze het concept 'rationeel gedrag' op een wiskundige manier, door het formuleren van vaste regels, die voorschrijven hoe een besluitvormer zich zal gedragen in een bepaalde situatie. Met de speltheoretische benadering kan men diverse onderhandelingen nabootsen en analyseren wat een optimale uitkomst voor bepaalde spelers is.

3.6.1 Rationele keuze-theorie (*rational choice*)²⁶

Rational choice modelleert gedrag met als uitgangspunt dat mensen op een rationele (redelijke) manier denken en handelen en daarmee maximaal nut voor zichzelf nastreven. Deze theorie hanteert eenvoudige veronderstellingen, waarop modellen worden gebouwd die vele uiteenlopende vormen van gedrag verklaren. Alleen de basisveronderstellingen worden hier genoemd. Specifiekere uitwerkingen en voorbeelden komen bij het onderdeel speltheorie aan bod.

De veronderstellingen van de rationele keuze-theorie zijn:

Deductie

Rationele keuze-theorie:

- is een *universeel model*, dat toegepast kan worden ongeacht tijd of ruimte;
- is *positivistisch en naturalistisch*, het streeft in de sociale wetenschappen naar dezelfde methodologie als in de natuurwetenschappen;
- is een *analytische en deductieve aanpak* met toetsbare hypothesen en daaruit afgeleide voorspellingen;
- streeft naar *empirie en generalisatie*. Dit impliceert het gebruik van een formele taal, wiskundige modellen en statistische analyse.

Methodologisch individualisme

De besluitvormer is *unitair en antropomorf*. De besluitende institutie is een eenheid waaraan de eigenschappen van een individu worden toegekend en zij

wordt ook zo voorgesteld. De besluitende eenheid (individu of instelling) heeft een enkele set van voorkeuren, een set van keuzes en een inschatting van de gevolgen van elk probleem.

Rationaliteit en doelgericht handelen

De term 'rationaliteit' heeft betrekking op de cognitieve capaciteiten van het individu bij het nemen van een beslissing. Deze capaciteiten zijn onbeperkt. Von Neumann en Morgenstern (1944) geven vier kenmerken waaraan een beslissing moet voldoen om rationeel te zijn, zij moet:

- *consistent* zijn: (a) consistentie tussen waarden en doelen die een besluitvormer wil verwezenlijken; (b) consistentie tussen criteria op grond waarvan het beste alternatief gekozen zal worden; (c) consistentie in het wereldbeeld van de actor, door middel waarvan verbanden tussen handelingen worden gelegd en doelen gesteld;
- voorkeuren van het individu moeten *transitief* zijn, dat wil zeggen, indien optie X verkozen wordt boven optie Y, en indien optie Y verkozen wordt boven optie Z, dan zal X ook verkozen worden boven Z;
- *dominantie* hebben: wanneer een alternatief A beter is dan een ander alternatief B in een situatie en minstens even goed is als B in alle andere situaties, zal A het dominante alternatief zijn en steeds verkozen worden;
- *invariantie* hebben: verschillende voorstellingen van hetzelfde probleem zullen steeds tot dezelfde beslissing leiden. Dit betekent dat de preferenties voor een bepaalde optie niet beïnvloed worden door de formele beschrijving van het probleem.

Vaak zal in de praktijk niet aan deze veronderstellingen worden voldaan.

Een rationele keuze is het resultaat van een beslissingsproces dat voldoet aan de voorwaarden van consistentie, transitiviteit, dominantie en invariantie. De belangrijkste theoretische begrippen in dit model van de individuele, rationele besluitvormer zijn:

- *waarden en doelstellingen*: een rationele besluitvormer heeft, op het moment van een probleem, een consistente verzameling van waarden. Via perceptie worden algemene, nauwkeurige, eenvoudige en onveranderlijke waarden vertaald in situatiespecifieke doelen. Alle waarden worden gerangschikt op een numerieke schaal en nemen de vorm aan van een nutsfunctie. Die functie vertegenwoordigt het nut van de verschillende keuzes en de mate waarin ze doelen realiseren. Via deze nutsfunc-

- tie kan het individu elke mogelijke verzameling van gevolgen van alternatieve keuzemogelijkheden ordinaal in de volgorde van voorkeur plaatsen;
- *alternatieven*: er zijn meerdere acties mogelijk om de doelstellingen te bereiken. De besluitvormer kent alle mogelijke alternatieven en maakt een inschatting van de gevolgen van elk;
 - *gevolgen of consequenties* van elk alternatief zijn bekend bij het individu. (Omdat de toekomst niet bekend is, zal aan deze veronderstelling vaak niet worden voldaan);
 - *keuze of beslissing*: de rationele keuze is het kiezen van de set van doelen-alternatieven-gevolgen die het hoogst gewaardeerd wordt op de nutsfunctie van het individu;
 - de algemene regel is: de kans voor de keuze van een bepaald alternatief stijgt naarmate de kosten lager zijn, de waarde van de gevolgen ervan groter is, of de kans dat het verwachte gevolg zich zal voordoen, groter is.

Een belangrijk kritiekpunt op de rationele keuze-theorie is de stelling dat cognitieve capaciteiten van mensen te beperkt zijn en dat zij vaak te weinig tijd en informatie hebben om alles te kunnen overzien en afwegen, zodat de rationaliteit niet haalbaar is.

3.6.2 Speltheorie

De speltheorie is een veelgebruikte invalshoek om de besluitvorming in de internationale politiek beter te kunnen begrijpen. Door middel van speltheorieën kunnen we het gedrag analyseren van een individu (of een staat) ten opzichte van het gedrag van andere individuen en de consequenties daarvan.²⁷

Een simpele manier om speltheorie uit te leggen is met het schaakspel, waar de beslissing van een speler gemaakt wordt na een zorgvuldige analyse van de mogelijke gevolgen van de zet en de mogelijke reacties van de tegenstander op de zet. De speltheorie analyseert interactieve situaties waarin beslissingen genomen worden. Zij wordt voornamelijk gebruikt in de economie, sociale wetenschappen, psychologie en de militaire strategie.

In het vakgebied van de internationale betrekkingen wordt de speltheorie toegepast om bijvoorbeeld complexe onderhandelingsituaties of conflicten te kunnen analyseren. Niet alleen onderzoekers maar ook politieke besluitvormers kunnen hun actuele vraagstukken als 'spel' zien, waarin zij steeds strategische zetten moeten doen om het gewenste doel te bereiken. Zij kijken uiter-

aard naar (mogelijke) zetten van tegenstanders en passen daar hun eigen zetten op aan.

De betrekkingen die verschillende staten met elkaar hebben, kunnen in de speltheorie gezien worden als een interactie gericht op gemeenschappelijke doelen en onderhandelingen, maar ook in conflictsituaties waar winnen of verliezen doelen kunnen zijn om de nationale belangen te behartigen.

Deze interacties kunnen zowel met als zonder communicatie worden uitgevoerd. Diplomatie kan gebruikt worden als communicatie. In scenario's zonder communicatie worden agressie, provocatie, geweld of sancties ingezet. Normaal gesproken moeten staten rekening houden met de reacties van andere staten, omdat deze machtig kunnen zijn en agressief kunnen reageren op acties van een staat. De gevolgen van een actie hangen sterk af van hoe machtig de staten zijn die meedoen en waar het conflict over gaat.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende soorten spellen.

Zero-sum games of non-zero-sum games

Een *zero-sum game* of nulsomspel is een situatie waarin de winst van de een altijd het verlies van de ander betekent. De belangen van de spelers zijn tegenstrijdig. Dit is het geval bij de meeste sportwedstrijden, en ook bij traditionele oorlogen, waarin twee partijen recht tegenover elkaar staan. Maar een partij kan winnen. De uitkomst is $+1$ (gewonnen) of -1 (verloren) en dus samen opgeteld gelijk aan nul.

In een *non zero-sum game* daarentegen kunnen beide spelers winnen. Beide spelers kunnen door een overeenkomst, bijvoorbeeld door een handelsverdrag, te sluiten, vooruitgang boeken. Stel dat zij beiden $+0,5$ aan winst boeken, dan is de gezamenlijke opbrengst gelijk aan 1. De winst van de een betekent niet het verlies van de ander; de winst van de een is ook winst voor de ander.

Een onderscheid kan verder gemaakt worden tussen spellen met twee spelers en spellen met meer dan twee spelers. Situaties met drie of meer spelers worden *n-player games* genoemd.

Non-cooperative en cooperative games

Er is een groot verschil tussen situaties waarin spelers met elkaar kunnen samenwerken en afspraken kunnen maken en situaties waarin zij dit niet kunnen. Als de spelers *geen afspraken* met elkaar kunnen maken, kiest ieder per definitie voor zijn eigenbelang: hij kiest de handeling die voor zichzelf tot de beste uitkomst leidt. Als de spelers *wel afspraken* met elkaar kunnen maken, kan dit tot heel andere uitkomsten leiden, omdat spelers onderling

communiceren en hun zetten kunnen afstemmen op de zet van de ander. Er zijn verschillende varianten mogelijk: spellen waarin coalities worden gesloten, spellen waarin de spelers nog steeds de voor henzelf beste uitkomst kiezen, of spellen waarin wordt gestreefd naar de hoogst mogelijke uitkomst voor de groep als geheel.

Sequential move en simultaneous move games

In *sequential move games* volgen de zetten elkaar op, zoals bij de traditionele bordspellen. Om de beurt is een speler aan zet, die op dat moment zijn beste zet kan berekenen op basis van de voorgaande zetten en de verwachte toekomstige zetten van de andere speler(s). Bij dit soort spellen is er sprake van meer complete informatie, omdat de gevolgen van afzonderlijke zetten en de strategie van de andere speler(s) min of meer kunnen worden ingeschat.

In *simultaneous move games* moeten alle spelers hun zetten gelijktijdig doen. Bij dit soort spellen is vaak sprake van incomplete informatie, omdat niet altijd duidelijk is wat de andere speler wil bereiken en wat zijn strategie is. Een voorbeeld is het *prisoner's dilemma*.

Iteratieve en non-iteratieve spelen

Bij iteratieve spellen vindt er herhaling plaats. Bij dit soort spellen is het op een gegeven moment bekend wat de andere partij zal doen en de uitkomst zal zijn bij bepaalde handelingen. Daar kunnen de actoren op inspelen. Bij non-iteratieve spellen is er geen herhaling. Beide typen spellen leiden tot een andere uitkomst. Een voorbeeld van een non-iteratief spel is het *prisoner's dilemma*.

Prisoner's dilemma

Het prisoner's dilemma is een voorbeeld van een situatie in de speltheorie waarin twee 'rationele' individuen de keuze krijgen tussen samenwerken of kiezen voor hun eigen belang. Het toont aan dat twee rationele individuen ervoor kunnen kiezen om te gaan voor hun eigen belang, in plaats van samen te werken, ook al betekent dit voor beide personen een nadelig resultaat.²⁸

Twee leden van een criminele groepering, persoon A en persoon B, zijn beiden opgepakt voor een zwaar vergrijp. Persoon A en persoon B worden apart opgesloten; onderling contact is onmogelijk. In deze situatie is het prisoner's dilemma non-coöperatief: de twee personen hebben geen contact met elkaar en kunnen geen afspraken maken over een gezamenlijke keuze. De politie heeft niet genoeg bewijsmateriaal om het duo te laten veroordelen voor het misdrijf waarvoor ze zijn opgepakt. De politie kan persoon A en persoon B echter wel laten veroordelen voor een kleiner vergrijp, waarvoor ze dan beiden

1 jaar celstraf zouden krijgen. Om een van de twee criminelen toch voor langere tijd in de cel te krijgen, geeft de politie beide personen de kans om de ander aan te geven.

Kiest een van de twee personen ervoor om de ander te verraden, dan gaat de verrader vrijuit en krijgt de ander drie jaar gevangenisstraf. Kiest zowel persoon A als persoon B ervoor de ander te verraden, dan krijgen beide personen een gevangenisstraf van twee jaar.²⁹

	Persoon B zwijgt	Persoon B verradt A
Persoon A zwijgt	Beiden krijgen een jaar gevangenisstraf. (+1/+1)	A krijgt drie jaar gevangenisstraf B gaat vrijuit. (+3/0)
Persoon A verradt B	A gaat vrijuit B krijgt drie jaar gevangenisstraf. (0/+3)	Beiden krijgen twee jaar gevangenisstraf. (+2/+2)

Tabel 6 Mogelijke uitkomsten van het prisoner's dilemma

Tabel 6 bevat de combinaties van keuzes en de gevolgen ervan in het prisoner's dilemma. De cijfers tussen de haakjes vormen de 'beloningsmatrix' met het aantal jaren gevangenisstraf. In eerste instantie is het voor beide personen zeer aantrekkelijk de ander te verraden, gelet op de kans op vrijheid, wat de grootst mogelijke beloning in het spel is. Als beide personen deze strategie zouden aanhouden, de meest dominante strategie in het prisoner's dilemma, leidt dit tot een gevangenisstraf van twee jaar voor beide personen. Maar dan wordt het echter voor beiden voordeliger om te zwijgen, zodat beiden een gevangenisstraf van slechts één jaar krijgen.

Het prisoner's dilemma is hier echter non-coöperatief en geen van de personen kan erop vertrouwen dat de ander de meest voordelige keuze voor beiden maakt.

3.7 De tragedie van de meent

Een situatie die in internationale betrekkingen veel voorkomt en tot grote problemen leidt, is de zogenoemde 'tragedie van de meent' (*tragedy of the commons*). Het betreft de problematiek bij gebruik van een gemeenschappelijk goed zonder private eigenaar. De term 'meent' (*commons*) verwijst naar de gemeenschappelijke gronden bij dorpen bekend als 'de meent' of 'de es'. (Ons woord 'gemeente' is er ook aan verwant.)

De problematiek werd bekend door de theorie van Garret Hardin erover in een befaamd artikel³⁰ uit 1968, hoewel al in 1832 beschreven door William

Forster Lloyd en ook al door Aristoteles benoemd.³¹ De theorie van Hardin wordt gerangschikt onder de speltheorie en toegepast bij het verklaren van (ongecontroleerde) uitputting van natuurlijke hulpbronnen en van milieuvervuiling in verschillende vakgebieden, waaronder economie en ecologie.

De theorie beoogt een verklaring voor situaties met gemeenschappelijke natuurlijke hulpbronnen die voor iedereen min of meer vrij toegankelijk zijn, variërend van land, delfstoffen, velden en een rivier, tot de oceanen en de dampkring, en waarbij de gebruikers handelen uit eigenbelang. Een bekend voorbeeld zijn herders die een gemeenschappelijke weide ('meent') gebruiken. Wanneer de maximale draagkracht van de weide voor vee is bereikt, zal volgens de theorie een herder alsnog zijn veestapel uitbreiden, omdat de opbrengst van het extra stuk vee hem volledig ten goede komt, terwijl de schade door overbelasting van de weide door alle herders wordt gedragen. Per saldo levert het extra vee de herder voordeel op, ook al neemt de opbrengst per stuk vee misschien iets af. Als alle herders dezelfde redenering volgen, waarvan de theorie uitgaat, zal door de overbegrazing het land uiteindelijk uitgeput en onbruikbaar worden.

De theorie hanteert de volgende uitgangspunten: iedereen kan gebruik maken van de weide, herders bepalen zelf hoeveel vee zij laten grazen, de weide kan niet oneindig veel dieren van voedsel voorzien, herders denken niet aan het gezamenlijke belang op de lange termijn, maar zijn gericht op opbrengst op korte termijn en hebben geen directe reden om samen te werken. Vanuit deze uitgangspunten is de 'tragedie van de meent' goed te verklaren.

Als mogelijke oplossingen geeft de theorie:

- De meent publiek eigendom maken. In dit geval zorgt de overheid voor evenwichtig gebruik van de grond door beperkende regels te stellen voor de herders en de weide goed te beheren.
- De meent privatiseren. De eigenaar heeft er belang bij om de weide goed te onderhouden, anders zullen de opbrengsten in de toekomst afnemen. Echte 'public goods', zoals schone lucht, kunnen echter niet worden geprivatiseerd.
- De meent door de samenleving zelf laten beheren.³² Voor deze oplossing heeft Elinor Ostrom in 2009 als niet-econoom de Nobelprijs voor Economie gekregen. Zij onderzocht meenten in verschillende landen en samenlevingen die zonder publieke tussenkomst of privaat eigendom effectief beheerd werden. De herders werken samen om de bezetting van

het veld evenwichtig te verdelen. Over extra dieren op het veld wordt onderhandeld en er wordt met hulp van een bemiddelaar een gezamenlijk contract opgesteld.³³ Het is hun aller belang om elkaar te controleren, en ook de bemiddelaar kan controles uitvoeren.

Een gemeenschappelijke weide voor vee is een bekend voorbeeld van een meent. Hardin beschrijft dat op een meent grondstoffen kunnen worden gedolven die op zeker moment uitgeput zijn, of er worden afvalstoffen gedeponeerd, wat tot overbelasting leidt, omdat het opnamevermogen beperkt is.³⁴ Het kan elk goed zijn met een beperkte capaciteit dat min of meer vrij toegankelijk is, van nationale parken en het riool tot de zee en de dampkring. Ook de diepzee is te beschouwen als een meent.³⁵ De vrij toegankelijke zeeën raken uitgeput door overbevissing, waardoor de ecologische balans verstoord wordt. Privatiseren of collectiviseren van de diepzee is niet mogelijk. Andere manieren moeten worden gevonden in de geest van de derde oplossing: gezamenlijk beheer vanuit gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld afschaffing van visserijsubsidies, registratie van vissersvaartuigen in een internationaal register, aanwijzing van delen van de zee tot natuurgebied. Oprichting van een Wereld Oceanen Organisatie binnen de VN zou daartoe kunnen bijdragen.

Het ontstaan van de tragedie van de meent hangt samen met een verandering in het westerse eigendomsbegrip sinds Thomas Hobbes, zoals de Nederlandse filosoof Hans Achterhuis al in 1988 aan de orde stelde.³⁶ Dat is geleidelijk veranderd van *inclusieve* eigendom, dat mede ten dienste van de gemeenschap staat, in *exclusieve* eigendom, alleen ten dienste van de eigenaar. Een bekend en berucht voorbeeld van deze ontwikkeling zijn de 'enclosures of the commons' in Engeland, waarbij de meent door de adel 'in beslag werd genomen' en tot privaat bezit gemaakt, om te gebruiken voor hun schapenteelt ten behoeve van de wolindustrie. De kleine boeren op deze *commons* verloren hun middel van bestaan en kwamen in de stad terecht, waar zij als arbeiders konden werken ... in de wolindustrie. Dit vormde mede de basis voor de Industriële Revolutie in Engeland.

De meent was een vorm van *inclusieve* eigendom, bestemd voor gemeenschappelijk gereguleerd gebruik door aangewezen leden van de gemeenschap naar rato van hun behoefte. De meentgronden waren van oorsprong vaak het feodale eigendom van de adel of in handen van de kerk of kloosterorden. Later kwamen ze ook wel in handen van steden, bijvoorbeeld geannexeerde kloostergoederen.

Bij echt vrij toegankelijk gebied valt te denken aan berggebieden, woestijnen, steppen, toendra's en bij tamelijk toegankelijke goederen aan rivieren, zeeën en de dampkring. In moderne economische termen zouden naast private, publieke en vrije goederen ook 'meentgoederen' moeten worden onderscheiden. De 'meentgoederen' waren alleen toegankelijk voor de deelnemers in de meent en het gebruik ervan werd door de betrokkenen in de gemeenschap geregeld, naar rato van ieders behoefte en rechten. Tot in de negentiende en twintigste eeuw bestonden in Nederland 'schaarreglementen',³⁷ waarin nauwkeurig werd bepaald wie, wanneer en in welke mate gebruik mochten maken van de lokale meentgronden en hoe verrekening van het gebruik plaatsvond. Dit gereguleerde beheer van de meent is ook Hardin niet onbekend: hij maakt onderscheid tussen *commons* en *managed commons*, wat hij echter gelijk stelt aan socialisme. Hij gaat voorbij aan het inclusieve eigendomsbegrip, zoals dat overal in de wereld bestond en bestaat.³⁸ Vanaf de Verlichting en door de verbreiding van de westerse cultuur is dit inclusieve eigendomsbegrip verdronken door het moderne exclusieve eigendomsbegrip.

3.8 Constructivisme

216

Het constructivisme wijkt als theorie van de internationale betrekkingen af van de benaderingen in de voorgaande paragrafen. Het richt de aandacht op begrippen, normen en ideeën. Het volgt wel het positivistische wereldbeeld: namelijk dat onderzoekers van internationale politiek op verschillende manieren in staat zijn verklaringen en feiten te ontdekken, lessen te trekken en een bepaalde gedeelde waarheid te beschrijven.

Het constructivisme is een benadering die vooral onder jongere generaties van de beoefenaars van de wetenschap van de internationale betrekkingen aangehouden wordt. In het constructivisme ligt de nadruk op de rol van normen en ideeën bij het verklaren van het gedrag van staten, in tegenstelling tot de (neo)realistische en (neo)liberalistische theorieën die aannemen dat het gedrag van staten voortkomt uit eigenbelang en de nadruk leggen op materiele factoren, hetzij militaire (realisten), hetzij economische (liberalen). Constructivisten brengen naar voren dat mensen de werkelijkheid construeren met hun concepten en ideeën. De sociale werkelijkheid is niet te vergelijken met bijvoorbeeld het zonnestelsel want er is geen scheiding tussen subject (de onderzoeker) en object (het onderzochte).

Constructivisme is vooral na de Koude Oorlog in belang toegenomen. Tot dan toe waren de (neo)realistische of (neo)liberalistische theorieën goed in staat het internationale systeem en de stand van zaken in de wereld te verklaren, maar zij hadden moeite met het verklaren van veranderingen op internationaal niveau. De *balance of power* tussen de Sovjet-Unie en de VS in de Koude Oorlog kon goed worden verklaard vanuit het realisme. Dat de Berlijnse Muur viel, de Sovjet-Unie uiteenviel en de *balance of power* opeens wegviel, hadden de realistische en liberale theoretici niet zien aankomen. Na de Koude Oorlog kwam het constructivisme meer naar de voorgrond en ontwikkelde het zich verder.

Het constructivisme is een verzameling uiteenlopende benaderingen, net als het realisme, liberalisme, en marxisme. Het kernprincipe van de constructivistische theorie is dat het gedrag van subjecten (mensen, staten), gericht op objecten (andere mensen, staten, voorwerpen, gedrag, problemen, enz.) gebaseerd is op de betekenis die deze objecten voor hen hebben. Een subject is de waarnemer, een object dat wat wordt waargenomen. Gezien vanuit het constructivisme is de internationale structuur bepaald door de internationale verspreiding van denkbeelden. Begrip van wat de één is en wat de ander is, wordt gevormd door intersubjectieve betekenissen en verwachtingen van de verspreiding van kennis. Gezamenlijk op dezelfde wijze de dingen aanschouwen en het eens worden over het aanschouwde, vormt de structuur waarbinnen partijen handelen en op basis waarvan zij gaan optreden.³⁹ De constructivistische theorie concentreert zich dus op de denkbeelden en overtuigingen die staten en andere actoren in de internationale arena vormen en op de onderling gedeelde betekenissen.⁴⁰ Er bestaan bijvoorbeeld verschillende interpretaties van 'het nationaal belang'.

De collectieve kennis, of zoals constructivisten dit noemen: intersubjectieve interpretaties, die de afwegingen van staten bepalen, is niet statisch, is niet iets 'wat er gewoon is' op basis van geschiedenis en ervaring. In veel van de meest zichtbare politieke strategische interacties zijn het juist de veranderende contouren van gemeenschappelijke kennis die het object zijn van het spel.⁴¹ Belangen, normen en identiteiten worden voortdurend gedefinieerd en herdefinieerd in de interacties tussen regeringen en andere politieke spelers.

Normen

Binnen de internationale betrekkingen leveren met name de constructivisten die zich richten op normen een belangrijke bijdrage. Normen zijn fundamenteel voor constructivisten, die in het algemeen deze normen definiëren als ‘*a standard of appropriate behaviour for actors with a given identity*’ (een maatstaf voor passend gedrag voor actoren met een bepaalde identiteit). Normen kanaliseren en reguleren gedrag, zij zetten vaak een limiet op het aantal keuzes en beperken actoren in hun gedrag.

Wetenschappers identificeren drie verschillende typen of categorieën van normen. *Regulatieve* normen ordenen en beperken gedrag. *Constituerende* (vormgevende) normen creëren nieuwe actoren, instellingen, belangen of vormen van gedrag. *Prescriptieve* of *evaluatieve* normen hebben een karakteristieke *oughtness* (het zou moeten, het hoort zo), wat ze doet verschillen van andere soorten regels.

Zowel de intersubjectieve als de evaluatieve dimensie zijn fundamenteel voor de discussie over normen, omdat weten wat juist is om te doen, meestal wordt bepaald door het refereren aan de oordelen van de gemeenschap of samenleving.

Of actoren, zoals staten, zich houden aan normen, wordt bepaald door diverse motieven:

218

1. Norm-gebaseerd gedrag kan gebaseerd zijn op verondersteld materieel zelfbelang. Actoren stellen normen op en houden zich daaraan, omdat het ze helpt te krijgen wat ze willen (nutsmaximalisatie). Zie ook de paragraaf over de rationele keuze-theorie.
2. Actoren kunnen rollen en regels in zichzelf opnemen als scripts waar men zich aan houdt, niet om te krijgen wat ze willen, maar omdat ze vinden dat hun gedrag goed, wenselijk en geschikt is. Belangrijke motieven zijn gewoonte, de taak, een (gevoel van) verplichting en verantwoordelijkheid of een principiële overtuiging. Dit wordt ‘the logic of appropriateness’ genoemd.
3. Zelfs binnen deze ‘logic of appropriateness’ bestaat vaak substantiële ruimte voor keuze. Actoren komen verschillende soorten en elkaar tegensprekende normen tegen, met bijhorend verschillend gedrag. De belangrijkste politieke keuzes zijn significant en moeilijk, omdat besluitvormers dingen tegen elkaar moeten afwegen. Zij moeten kiezen welke normen en regels zij volgen en aan welke verplichtingen ze zullen voldoen die ten koste gaan van andere. Dit vergt een complex redeneringsproces.

Andere benaderingen

Ook de interpretatieve beleidsanalyse, discourse analyse en narratieve analyse zijn relevante constructivistische benaderingen uit de sociale wetenschap. Het postmodernisme gaat nog een stap verder. Deze benaderingen kunnen hier slechts kort aangestipt worden:

- *Interpretatieve beleidsanalyse* leidt tot een gedetailleerde reconstructie van de intentie en subjectieve betekenis van het handelen van een staat ten opzichte van een vraagstuk en de doelgroep. Een bekende auteur is Mark Bevir.⁴²
- Via *discourse analyse* wordt taal (bijvoorbeeld uit documenten) van internationale actoren volledig tekstueel ontrafeld en geanalyseerd, bijvoorbeeld om achter de betekenis(sen) en de gebruikswijze(n) van een specifieke term te komen. Een bekende auteur is Hendrik Larsen.⁴³
- Via de *narratieve analyse* wordt het verhaal van mensen opnieuw geconstrueerd en naverteld. Een bekende auteur is Catherine Kohler Riessman.⁴⁴

Bij al deze stromingen kan de focus liggen op tradities, overtuigingen, en dilemma's en persoonlijke verhalen, wat een groot contrast is met bijvoorbeeld de rationale keuze-theorie.

- Het *postmodernisme* gaat nog een stap verder dan het constructivisme. Postmodernisten claimen dat het helemaal niet mogelijk is een coherent verhaal te vertellen over bepaalde ontwikkelingen zonder de verschillende met elkaar conflicterende verhalen in kaart te brengen. De 'waarheid' bestaat in de ogen van deze auteurs, bijvoorbeeld Richard Ashley, in het geheel niet. Het werk van de Franse filosoof Michel Foucault (1926-1984) wordt ook onder het postmodernisme gerekend, hoewel hij dat zelf niet zo zag.

3.9 Wereldburgerschap

Wereldburgerschap of kosmopolitisme is afgeleid van de Griekse term *kosmopolitès*, dat 'burger van de wereld' betekent. Volgens het wereldburgerschapdenken maken alle mensen deel uit van een wereldgemeenschap. Er zijn veel verschillende visies op wereldburgerschap. Sommige auteurs benadrukken de bijhorende politieke instituties, andere richten zich op de morele normen of verbintenissen tussen mensen, of juist op gedeelde economische markten of gedeelde culturele uitingen.

In de meeste gedachten over wereldburgerschap functioneert de wereldwijde gemeenschap van wereldburgers als een ideaal, als een vorm van beschaving, die nagestreefd moet worden. Slechts enkele stromingen beschouwen wereldburgerschap als een reden om het bestaansrecht van verplichtingen aan lokale vormen van politieke organisatie te ontkennen.

De verschillende stromingen in het wereldburgerschap geven elk een eigen uitleg aan het begrip 'burgerschap'. De een ziet wereldburgerschap als iets letterlijks, de ander als iets figuurlijks. Het concept van de wereldburger kan een uitdaging zijn voor algemeen erkende begrippen als landgenoten (medeburgers), het eigen land, en plaatselijke culturen en religies. Vraag is ook of een wereldburger een (nog niet bestaande) wereldstaat moet dienen, of moet streven naar een ander internationaal politiek systeem dat bijdraagt aan het algemeen nut, en hoe een wereldburger zich als individu gedraagt.

Geschiedenis Wereldburgerschap⁴⁵

Desiderius Erasmus⁴⁶



In de zestiende eeuw gebruikte Desiderius Erasmus van Rotterdam (1469-1536) het oude kosmopolitisme om het idee van wereldwijde vrede te bepleiten. Door de eenheid van de menselijke soort boven de verdeling tussen verschillende staten en volken te benadrukken en door

te redeneren dat mensen bedoeld zijn door de natuur om sociaal met elkaar te leven in onderlinge harmonie, pleitte Erasmus voor nationale en religieuze tolerantie en om mensen als soortgenoten te beschouwen.

In de achttiende eeuw betekende kosmopolitisme en wereldburgerschap een houding van ruimdenkendheid en onpartijdigheid. Een kosmopoliet was niet ondergeschikt aan een specifieke religieuze of politieke autoriteit, en niet gekleurd door bijzondere loyaliteiten of culturele bevooroordeeldheid. De term werd soms ook gebruikt om mensen aan te duiden die een stedelijke leefstijl hadden, van reizen hielden, een netwerk van internationale contacten onderhielden en zich overal thuis voelden. Voor de filosofie was dit niet zo van belang, maar deze vorm van wereldburgerschap kreeg wel de meeste kritiek, omdat deze levenswijze alleen voor de elite leek weggelegd. Het kosmopolitisme van de veel reizende 'jetset' is wezenlijk anders dan dat van de thuis reflecterende filosoof.

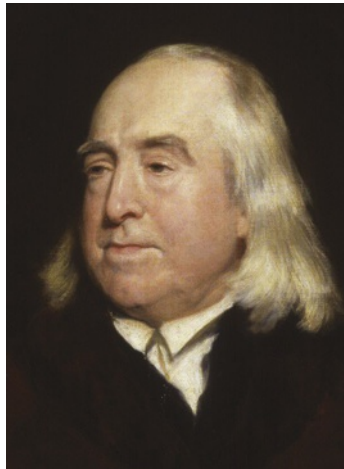
Immanuel Kant⁴⁷



Volgens Immanuel Kant (1724-1804) zijn alle rationele wezens leden van een enkele morele gemeenschap. Zij zijn te vergelijken met burgers, omdat zij dezelfde karakteristieken delen: vrijheid, gelijkheid en onafhankelijkheid. Immanuel Kant was voorstander van een Volkenbond. In zijn boek *Zum Ewigen Frieden* uit 1795 beweerde Kant dat wereldlijke en wereldwijde vrede alleen mogelijk is wanneer staten zichzelf

intern organiseren volgens 'republikeinse' principes en wanneer ze zichzelf extern organiseren in een vrijwillige bond met als doel de vrede te bewaren, en zij niet alleen de mensenrechten van hun eigen burgers respecteren, maar ook die van buitenlanders. Met 'republikeins' bedoelde Kant democratisch (zonder een regerende, machtige vorst).

Jeremy Bentham⁴⁸



Vroegere utilitaire kosmopolieten, zoals Jeremy Bentham (1748-1832) verdedigden hun versie, in tegenstelling tot Kant, door te wijzen op het gemeenschappelijke en op gelijkwaardigheid van alle naties. De basis van moreel kosmopolitisme lag in de menselijke rede, of in een andere eigenschap die universeel door alle mensen werd gedeeld (en soms ook door andere soorten wezens), zoals de mogelijkheid pijn of plezier te ervaren, het vermogen na te denken over goed en kwaad, of esthetische verbeelding.

In de negentiende eeuw zagen Karl Marx (1818-1883) en Friedrich Engels (1820-1895) het kosmopolitisme als een ideologische reflectie van het kapitalisme. Aan de andere kant deelde het proletariaat in elk land ook essentiële eigenschappen en had het gemeenschappelijke belangen. Het *Communistisch Manifest* eindigt dan ook niet voor niets met de oproep: 'Proletariërs aller landen, verenigt u!'.

De vele stromingen die binnen het kosmopolitisme/wereldburgerschap bestaan, delen de opvatting van een gemeenschap of gemeenschappelijkheid van alle menselijke wezens, ongeacht sociale of politieke affiliaties. Dit zijn de vier belangrijkste stromingen:⁴⁹

1. morele gemeenschap: dat betekent dat het leven van een goed leven vereist dat de universele gemeenschap gediend moet worden door menselijke wezens te helpen. Dat kan bijvoorbeeld door te werken aan rechtvaardigheid en het opkomen voor mensenrechten.
2. universele politieke instituties die door alle mensen zouden moeten worden gedeeld.
3. culturele uitingen kunnen door alle mensen worden gedeeld en gewaardeerd.
4. de economische markten zouden open moeten zijn voor allen.

Moreel wereldburgerschap

De morele visies op het wereldburgerschap richten zich vooral op de plicht om mensen in andere landen te helpen die ernstig lijden, of op zijn minst de plicht om mensenrechten en gerechtigheid/rechtvaardigheid te ondersteunen. Er zijn drie groepen te onderscheiden: strikten, gematigden en tegenstanders.

Het strikte wereldburgerschap maakt geen onderscheid tussen ‘nabije’ burgers en ‘verre’ burgers. Het is een plicht om alle burgers te helpen. De plicht landgenoten te helpen kan nooit zwaarder wegen dan de plicht om ‘verre’ burgers te helpen. Andersom geldt dat ook.

Het gematigde wereldburgerschap erkent wel dat burgers een plicht hebben hulp te geven, maar zegt daarnaast dat ze wel bijzondere plichten hebben tegenover eigen landgenoten. Deze verplichtingen bestaan dus naast elkaar, maar er bestaat geen gelijke afweging. Dit heeft voor een deel te maken met de nabijheid, de mogelijkheid te helpen, en ‘wederkerigheid’. Wij moeten iets geven in ruil voor iets dat we krijgen, en we krijgen het meeste van de burgers in onze buurt.

Tegenstanders van wereldburgerschap vinden dat de verplichtingen tegenover landgenoten altijd boven de plichten tegenover de mensheid in het algemeen gaan, of stellen dat er helemaal geen verplichtingen zijn tegenover andere mensen, tenzij we er hechte gemeenschappelijke relaties mee hebben. Mensen hebben een sterkere verbintenis met mensen van hun eigen land of volk.

Politiek wereldburgerschap

Vanuit het morele wereldburgerschap ontstaat het politieke wereldburgerschap. Als alle burgers in de wereld tot dezelfde gemeenschap behoren of bepaalde gemeenschappelijkheden delen, kan er worden gepleit voor gemeenschappelijke politieke instituties. Verschillende soorten politieke systemen zijn denkbaar: een gecentraliseerde wereldstaat, een federaal systeem met wereldwijd beperkte dwangmacht, of internationale politieke instituties met een beperkte reikwijdte die zich richten op een aantal mondiale problemen.

Daarentegen zijn er ook auteurs die vanuit het idee van wereldburgerschap juist sceptisch staan tegenover de rol van staten en internationale politieke instituties. In hun visie zou een werkelijke wereldburgerschapstheorie de behoeften en belangen van het menselijke individu 'direct' centraal moeten stellen, in plaats van 'indirect' via het lidmaatschap van afzonderlijke staten. De vraag is of staten essentiële instrumenten zijn, of juist schadelijk, omdat zij hun eigen belang nastreven, wat ten koste kan gaan van individuen in nood. Anderen stellen dat het onmogelijk is het huidige systeem van staten te veranderen in een wereldstaat, of waarschuwen ervoor dat een wereldstaat tiranniek zou kunnen worden als er geen gelijkwaardige macht is die tegengewicht kan bieden en verkeerd beleid en onderdrukking kan corrigeren.

Praktisch wereldburgerschap

Wat betekent wereldburgerschap praktisch gezien voor mensen in Nederland? Volgens het NCDO⁵⁰ gaat wereldburgerschap om kennis van en betrokkenheid bij de wereld buiten Nederland. Dat staat andere identificaties, zoals met het eigen land, niet in de weg. Het komt er juist op aan naar verbindingen te zoeken. Wereldburgerschap gaat niet alleen om de betrokkenheid van burgers bij mondiale vraagstukken, maar ook om participatie van burgers in de pluriforme maatschappij in eigen land. Wereldburgerschap is de internationale dimensie van betrokkenheid bij de samenleving.

Het gaat om een bewustzijn dat zich uitstrekt tot buiten de grenzen van de lokale of nationale gemeenschap, inzicht in internationale ontwikkelingen, empathie met en respect voor mensen uit andere delen van de wereld, reflectie op de vele verbanden tussen de persoonlijke situatie en de omstandigheden elders en de bereidheid daar conclusies aan te verbinden. Het kan bijvoorbeeld gaan om bewust consumptiegedrag, een open en niet-discriminerende houding in de eigen samenleving, een actieve opstelling als participerend burger, weloverwogen stemgedrag of inzet voor humanitaire projecten.

Als 'burger' van de wereld heeft iedereen bepaalde rechten, al kunnen die niet door enig wereldbestuur worden afgedwongen: mensenrechten zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, of basale sociaaleconomische rechten zoals vastgelegd in de ambitie van de millenniumdoelen (zie Hoofdstuk 7). Helaas blijven dergelijke rechten voor honderden miljoenen mensen een abstracte zaak. Wereldburgers, mensen die actief deel uitmaken van de internationale samenleving, zullen vinden dat voor alle mensen daadwerkelijk zulke rechten worden nageleefd en dat er basisvoorzieningen dienen te zijn.

De mondiale dimensie van burgerschap uit zich in gedrag dat recht doet aan de principes van wederzijdse afhankelijkheid in de wereld, de gelijkwaardigheid van mensen en de gedeelde verantwoordelijkheid voor het oplossen van mondiale vraagstukken.⁵¹

3.10 Politiek-economische theorieën

3.10.1 *De Internationale Politieke Economie*

De internationale politieke economie (IPE) is binnen de studie van de internationale betrekkingen te beschouwen als een apart onderzoeksterrein met een multidisciplinaire benadering. Traditioneel waren onderzoekers in twee kampen te verdelen: het ene kamp onderzocht sociaaleconomische vraagstukken, het andere kamp richtte zich op politiek-militaire vraagstukken. In de loop van de tijd bleek het steeds moeilijker economische en veiligheidsvraagstukken van elkaar te scheiden. Gewapende conflicten staan vaak in verband met economische omstandigheden: achterblijvende ontwikkeling, armoede, werkloosheid, water- en voedselschaarste. De IPE speelt een belangrijke rol in de discussie over mondialisering, internationale handelsverdragen, ontwikkeling, financiering, mondiale markten. Met haar multidisciplinaire benadering slaagt de IPE erin vraagstukken breder en concreter aan te pakken.

Vragen die IPE tracht te beantwoorden zijn: hoe komen de gebeurtenissen in de wereldeconomie tot stand en hoe worden ze verklaard? Wat is de relatie tussen staten en markten en welke interactie vindt daartussen plaats? Wat kenmerkt de interactie tussen staten en multinationale ondernemingen? Welke invloed hebben de instituties (regels, normen, organisaties) van de wereldeconomie op de wereldmarkt en op lokale markten? Hoe gedragen zich de multinationale ondernemingen en lokale actoren die op de wereldmarkt handelen en investeren? Onderzocht wordt hoe de theorieën van de inter-

nationale politiek, zoals het realisme en liberalisme, de internationale economische verhoudingen zouden kunnen verklaren.

Het realisme: politiek en economie

In de visie van het realisme is de economie ondergeschikt aan de politiek. De economie is een *zero-sum game*: een spel van winnaars en verliezers. Als de een rijker wordt, wordt de ander relatief of absoluut armer. Welvaart en macht zijn met elkaar verweven. De wereldeconomie is een arena waarin landen met elkaar in competitie zijn. Staten zijn de belangrijkste actoren in de internationale economie. Economische activiteiten worden gezien in de context van de macht van staten: het nationaal belang heerst over de markt. De staat heeft de capaciteit om economische relaties op internationaal niveau te structureren. Internationale organisaties dienen vooral als arena's waarin machts-politiek wordt gevoerd. De belangrijkste staten scheppen de regels van de grote internationale economische organisaties, zodat deze passen bij hun eigen nationale belangen. Staten maken zich meer zorgen om hun relatieve dan om hun absolute winst.⁵² Uitdrukkelijke economische afhankelijkheid van andere staten moet worden vermeden. Wanneer economische en veiligheidsbelangen met elkaar botsen, heeft veiligheid voorrang. Het doel van de staat is het maximaliseren van de eigen veiligheid, de welvaart en onafhankelijkheid.

De hegemoniale stabiliteitstheorie

De hegemoniale stabiliteitstheorie stelt dat stabiliteit en orde alleen worden bereikt als één staat in staat en bereid is om de basisregels van een relatief open en stabiel internationaal economisch systeem te ontwerpen, te behouden en te handhaven. Hegemonie is een relatie tussen staten waarin één machtige speler in staat is zijn regels en wensen in economische, politieke, militaire, diplomatieke en culturele arena's op te leggen.

In de theorie van het *realisme* neemt een hegemoon vanuit zijn eigenbelang deze leiderschapspositie op zich. Een opkomende hegemoonstaat zal geneigd zijn een open internationaal systeem te vestigen als dit bijdraagt aan de economische groei en de politieke machtspositie van de hegemoon zelf. Een hegemoon is geneigd de medewerking van anderen desnoods met dwangmaatregelen te forceren, bijvoorbeeld door te dreigen met stopzetten van handel, investeringen en hulp.

In de *liberale* theorie is de hegemoon vooral gericht op het bevorderen van algemene voordelen en niet alleen op het eigenbelang. De hegemoon is

bereid te zorgen voor de collectieve voorzieningen die voor alle landen van belang zijn. Deze zijn te beschouwen als publieke goederen en diensten, waarvan iedereen gebruik kan maken en niemand kan worden uitgesloten. Voorbeelden van publieke goederen op nationaal niveau zijn defensie en een bedrijfsplan als de Deltawerken en op lokaal niveau straatverlichting en bestrating. Op internationaal niveau valt te denken aan veiligheid/stabiliteit, een bestel van wisselkoersen of een bepaald handelssysteem.

Om het *freeriders* probleem dat hier kan ontstaan (sommigen maken zonder mee te betalen gebruik van een collectieve voorziening waar anderen de kosten van dragen) te voorkomen en staten toch te laten meewerken, maakt de hegemoon volgens de liberale theorie liever gebruik van belonen dan van bedreigen. Zo worden open, stabiele economische regimes gevestigd en behouden. Een voorbeeld hiervan is het economische bestel in de negentiende eeuw met Groot-Brittannië als hegemoon en de centrale rol van het Britse pond sterling onder de Gouden Standaard (vaste waarde van valuta in goud). Een ander voorbeeld is de rol van de VS tussen 1945 en 1971 in het handhaven van de vaste wisselkoersen van valuta (ten opzichte van de dollar, die een vaste waarde had uitgedrukt in goud).

De hegemoniale stabiliteitstheorie gaat ervan uit dat open stabiele economische regimes moeilijk zijn te behouden, wanneer een hegemoon ontbreekt of verzwakt. Sommige theoretici stellen echter dat ook bij een verzwakkende hegemoon een open economisch regime voordelen kan hebben voor de belangrijkste staten en er voldoende prikkels zijn om dat regime te behouden door samenwerking. De vraag wordt vaak gesteld of de VS momenteel nog de rol van hegemoon vervult. Daar is zowel veel voor te zeggen als tegenin te brengen.

‘Nieuw realisme’: Susan Strange

Susan Strange (1923-1998) heeft als Britse exponent van de IPE het vakgebied van de internationale betrekkingen beïnvloed. Zij noemt zichzelf overigens een nieuwe realist. Met haar benadering van structurele macht ging zij in de jaren tachtig in tegen de toenmalige trend om de Verenigde Staten te beschouwen als wereldmacht in verval. Zij onderscheidt in haar benadering vier machtsstructuren: de kennisstructuur, de financiële structuur, de veiligheidsstructuur en de productiestructuur. De macht van een staat verschilt per structuur en haar analyse leidde tot een verschuiving in de aandacht van de staat als centrale actor naar andere actoren in de internationale betrekkingen. In haar boeken *States and Markets* (1988) en *The Retreat of the State* (1996) onderzoekt zij deze verschuiving van (politieke) macht van de staat naar de

markt. Met haar boeken *Casino Capitalism* (1997) en *Mad Money* (1998) gaf Strange vroegtijdig blijk de invloed te onderkennen van de financiële markten op de internationale verhoudingen, die uitliepen op de financiële crisis van 2008.

Het liberalisme: politiek en economie

Volgens het liberalisme zijn politiek en economie in de kern aparte en autonome activiteiten. De markteconomie werkt volgens eigen economische wetten. Internationale economische samenwerking kan voor beide partijen voordelen opleveren, als alle staten wordt toegestaan in vrijheid te opereren. Het liberalisme ziet de economie als een *positive-sum game*: als de een rijker wordt, hoeft dat niet ten koste te gaan van de ander, die ook rijker kan worden. De belangrijkste taak van de staat in de economie is het wegnemen van beperkingen van concurrentie en vrijhandel en het realiseren van goede publieke voorzieningen, zoals goede verbindingen voor transport en communicatie. Als overheden de vrijheid van de markt en ontwikkeling van een natuurlijke arbeidsverdeling bevorderen, zullen alle landen profiteren van hun eigen economische sterktes (hun comparatieve voordeel) door zich daarin te specialiseren. Multinationals kunnen dan de meest voordelige vestigingsplaatsen kiezen. Regeringen laten hen daarin vrij (al is de praktijk vaak anders). De orde in de wereldeconomie komt tot stand door competitie op de markt, als door 'an invisible hand' geleid (zoals door Adam Smith werd verwoord). Belangrijke voorwaarde daarvoor is het realiseren van vrij verkeer van goederen, kapitaal en arbeid. Zo bepaalt in principe vooral de markt hoe de wereldeconomie zich ontwikkelt.

3.10.2 Economische benaderingen van de internationale politiek

In dit onderdeel wordt met een kritische, economische bril naar de wereld gekeken. De belangrijkste economische benaderingen van de internationale politiek zijn de Marxistische theorieën, de Dependency-theorie en de wereldstelseltheorie van Immanuel Wallerstein,⁵³ die sterk met elkaar samenhangen en op elkaar voortbouwen.

Deze economische theorieën over internationale betrekkingen gaan uit van de (markt)economische verhoudingen tussen landen, die de internationale politieke verhoudingen zouden bepalen. Hoe rijker een land, hoe invloedrijker een land internationaal is. Het hebben van een grote, zeer productieve economie leidt niet alleen tot een sterke internationaal-politieke positie, maar is tevens bepalend voor alle 'verschijnselen' van de internationale arena: hoe landen zich tot elkaar verhouden, welke standpunten zij innemen, hoe mondiale

problemen worden aangepakt en hoe binnen internationale organisaties besluiten worden genomen. Alles begint volgens deze benadering bij de economische verhoudingen in de wereld: de politiek volgt de economische belangenstrijd.

Sterker nog, in de perspectieven van de wereld-systeemtheorie en de Marxistische theorieën zijn economische verhoudingen de belangrijkste verklaringen die de sociale wetenschap te bieden heeft voor alle sociale veranderingen in de geschiedenis.⁵⁴ Hoewel kritiek kan worden uitgeoefend op deze benaderingen heeft de recente wereldwijde financieel-economische crisis laten zien dat economische ontwikkelingen hun stempel kunnen drukken op de politieke verhoudingen, met opeenvolgende crises tot gevolg en ernstige negatieve gevolgen voor grote en vooral arme bevolkingsgroepen.⁵⁵

Het marxisme

Het marxisme als theorie van internationale betrekkingen vindt zijn oorsprong in de werken van de Duitse filosoof Karl Marx (1918-1883) en Friedrich Engels (1820-1895), waarover meer in de volgende paragraaf. Het marxisme ziet ook in de moderne tijd de economie als een plek waar ongelijkheid bestaat en de ene klasse de andere uitbuit. Volgens het marxisme bepaalt de sociaaleconomische context de politiek: de dominante economische klasse is ook politiek dominant. In kapitalistische economieën is dat de bourgeoisie: de hogere, gegoede middenklasse die kapitaal heeft. Kapitalistische ontwikkeling leidt altijd tot ongelijkheid en tot steeds nieuwe crises en conflicten tussen staten en tussen klassen. Kapitalisme is altijd op zoek naar nieuwe markten en naar nog meer winst. Internationale kapitalistische uitbreidingen hebben geleid tot nieuwe strijd tussen de heersende klassen van kapitalistische staten.

De Dependency-theorie

Veel marxistische auteurs zijn aanhanger van de Dependency-theorie, die ook invloed heeft gehad op het ontstaan van de wereld-systeemtheorie (zie hierna), waarin de afhankelijkheid tussen landen centraal staat.

De 'kapitalistische' wereldeconomie is gebaseerd op de verdeling van arbeid tussen landen en groepen mensen. Met 'kapitalisme' duidt het marxisme de op de vrije markt gerichte, ondernemingsgewijze productie aan, die beheerst wordt door de bezitters van kapitaal en hun streven naar maximale winst.

Volgens de Dependency-theorie bestaat de wereld uit een hiërarchie van kerngebieden (*core*), semi-perifere gebieden (*semi-periphery*) en perifere gebieden (*periphery*). De kerngebieden zijn het rijkst en buiten de andere gebieden uit.

De kern is het kapitalistische Westen, bestaande uit Noord-Amerika, West-Europa en Japan.

Een van de belangrijkste mechanismen van de kapitalistische wereldeconomie is de ongelijke ruil van goederen en ongelijke spin-off effecten. Het Westen importeert goedkoop en exporteert duur; deze stand van zaken is structureel. Winst verplaatst zich daardoor van de periferie naar de kern. De semi-perifere gebieden vormen een buffer en zorgen voor enige politieke stabiliteit binnen het gehele systeem.

Het systeem is niet statisch. Elke staat kan van plaats veranderen en verschuiven van de semi-periferie naar de kern en van de periferie naar de semi-periferie. De categorieën lijken op de sociaaleconomische klassen die Marx beschrijft. De kernstaten zijn te vergelijken met de bourgeoisie (gegoede burgers). De staten aan de periferie zijn vergelijkbaar met het proletariaat (arbeiders). Het verschil is de derde groep landen, de semi-periferie: de landen die er tussenin zitten.

De wereld-systeemtheorie

De wereld-systeemtheorie (WST) werd ontwikkeld door Immanuel Wallerstein in zijn drieluik *The Modern World System* (1974, 1980, 1989),⁵⁶ dat voortbouwt op het marxisme en de Dependency-theorie. Volgens Wallerstein is in de sociale wetenschappen niet de nationale staat de belangrijkste analyse-eenheid, maar gaat het juist om het mondiale systeem. Staten zijn in feite niets meer dan politiek-juridische eenheden binnen het enige feitelijk nu bestaande sociale systeem: het (moderne) wereldsysteem.⁵⁷ Historisch gezien zijn niet-westerse gebieden in het westerse kapitalistisch stelsel opgenomen. Interacties tussen staten ontstaan door onzichtbare systeemkrachten. Het systeem wordt niet geschapen door relatieve macht, maar door de werking van de wereldwijde kapitalistische economie. Het gedrag van een staat in de WST wordt gevormd door de positie van die staat in het mondiale kapitalistische systeem. Die positie beïnvloedt de mogelijkheden, identiteit en belangen.⁵⁸ Ook de WST maakt onderscheid tussen kernstaten, staten in de periferie en staten in de semi-periferie.

De kernstaten

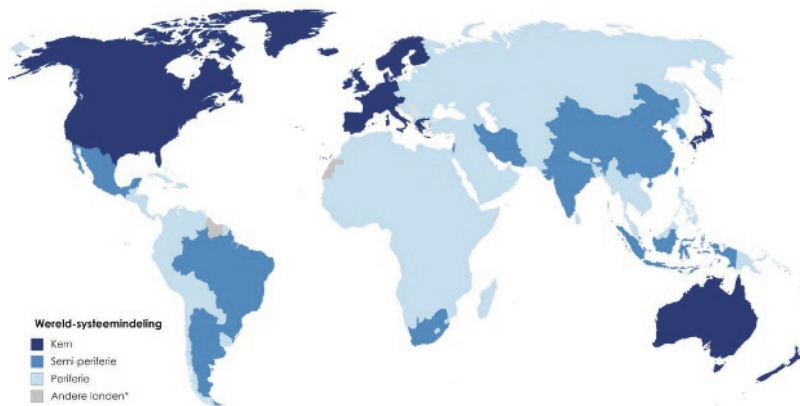
De kernstaten worden wel als de Eerste Wereld aangeduid en vormen slechts een klein groepje landen. Hun economieën zijn zeer geavanceerd en economisch gezien zijn ze de welvarendste en machtigste landen in de internationale arena, met de Verenigde Staten als leider.⁵⁹ Op de wereldkaart in figuur 28 zijn de kernstaten in donkerblauw aangegeven.

Staten in de periferie

Aan de andere kant van het spectrum vinden we staten die grondstoffen exporteren (hout, graan en suiker). Deze grondstoffen worden geïmporteerd door staten in de kern.⁶⁰

Deze landen verkopen feitelijk ongeschoolde arbeid aan de kernlanden. Kernstaten fabriceren goederen gebruikmakend van grondstoffen uit de periferie en eigen (hoog)geschoolde arbeid. Ze verkopen de eindproducten weer terug aan de consumenten in de periferiestaten. Het gevolg voor de periferielanden (ook wel als Derde Wereld aangeduid) is dat zij producten kopen, gemaakt van de arbeid en het materiaal dat ze zelf hebben geleverd, maar tegen een hogere prijs. Deze hogere prijs staat niet in verhouding tot wat het zou hebben gekost om de goederen zelf te produceren, als zij daar zelf de capaciteit voor zouden hebben ontwikkeld.

Arme landen in Afrika en Latijns-Amerika kunnen worden beschouwd als periferiestaten. Ze zijn in lichtblauw aangegeven in figuur 28. In deze indeling behoort ook Rusland tot de periferie, omdat het zijn inkomen uit olie en gas betreft en relatief weinig industriële productie heeft.



* Enkele landen met minder dan een miljoen inwoners zijn niet in het overzicht opgenomen.

Figuur 28 Wereldkaart eind 20e eeuw met handelsposities van landen ingedeeld in kern- en periferielanden volgens de Wereld-systeemindeling⁶¹

Staten in de semi-periferie

Staten in de semi-periferie bevinden zich tussen de kern en de periferie in en combineren economische, politieke en sociale eigenschappen van beide categorieën.⁶² Binnen de ongelijke uitwisseling tussen periferie en kern spelen de semi-periferie landen een cruciale rol als buffer en opvang van schokken.⁶³

Brazilië en India, Iran, China, zouden semi-periferiestaten genoemd kunnen worden. Op de kaart in figuur 28 zijn de semi-periferiestaten in middelblauw aangegeven. Ze omvatten Argentinië, Brazilië, Mexico, Zuid-Afrika, Iran, India, Indonesië en China.

Samengevat geven deze theorieën een structuralistische verklaring van economische uitbuiting in de wereldwijde arena. Ze dragen bij in het identificeren van de positie van verschillende staten in het systeem en het beter begrijpen van de processen die staten in hun specifieke positie terecht doen komen.⁶⁴

Hedendaagse marxistische opvattingen

Voorbeelden van hedendaagse marxistische opvattingen kwamen onder meer naar voren rond de jarenlange financieel-economische crisis vanaf 2008. De wereldwijde financieel-economische crisis die in 2008 begon en nog steeds niet geheel is overwonnen, liet zien dat het kapitalisme instabiel is en de verliezen in tijden van crisis voor een groot deel bij de armen in 'perifere staten' terecht kwamen. Echter, critici wijzen ook op vergaand koopkrachtverlies bij werknemers in rijke landen.

Denkers in de marxistische traditie zijn pessimistisch over mondialisering. Mondialisering is voor hen niet iets wat de wereld overkomt, maar wat het Westen, de kernlanden of de *core*, zelf creëert. Mondialisering wordt gedreven door de uitbreiding van de multinationale of beter: transnationale ondernemingen en door het vrije kapitaalverkeer. De omvangrijke internationale financiële transacties worden gesteund door een internationaal financieel systeem, dat door internationale organisaties zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank in stand wordt gehouden.

Mondialisering wordt gezien als een nieuwe vorm van imperialisme. De vroegere kolonies hebben nog steeds een zelfde soort plaats in het westerse wereldbeeld. Ooit zorgden ze voor grondstoffen voor Europese industrialisatie. Weliswaar zijn het onafhankelijke staten geworden, maar ze worden nu uitgebuit door multinationale ondernemingen. Deze kunnen ook in niet-westerse gebieden, zoals China, gevestigd zijn.

Interventies door het Westen om humanitaire redenen of om democratie te verbreiden, worden ook met scepsis bekeken. Veel militaire interventies uit humanitaire overwegingen gaan eigenlijk ook om het zeker stellen van bijvoorbeeld olie- en gasleveranties aan de rijkste landen.

Grondleggers van het marxisme

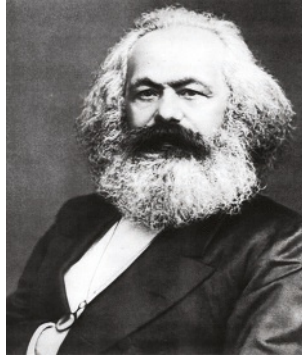
Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831)⁶⁵



De filosoof Georg Hegel is bekend zowel door zijn veelomvattende complexe filosofie als door zijn invloed op Marx. Aan het denken van Hegel ontleent Marx zijn historisch-dialectisch ontwikkelingsproces. Eenvoudig gesteld zoekt Hegel de vrijheid van de mens in de Rede. Hij ziet de Rede als absolute geest of wereldgeest, als een reële transcendente kracht. (In het Duits betekent *Geist* zowel 'geest' als 'verstand'.) Hegel is diep onder de indruk wanneer hij in oktober 1806, aan de vooravond van de slag bij Jena, Napoleon tegenkomt op verkenningstocht in Jena. Hij beschrijft hem als de man die de wereld van zijn dagen beheerst als de 'wereld-geest te paard'.⁶⁶ In 1807 publiceert hij zijn 'Fenomenologie van de geest'. Later werkt hij die uit in verschillende en meermalen aangevulde publicaties.

De absolute geest ontvouwt zich in de geschiedenis dialectisch volgens de bekende trits these-antithese-synthese (hoewel Hegel zelf deze termen niet hanteert). Revoluties kunnen in dit proces historisch noodzakelijk zijn. De geschiedenis is het proces waarin de absolute geest evolueert en zich uitdrukt in het gezin, de burgerlijke maatschappij en de staat. Dit zijn stadia en producten van de absolute geest en noodzakelijk om de menselijke vrijheid te verwezenlijken. De burgermaatschappij ziet Hegel als een apart gebied van economische relaties. Daarboven ontvouwt zich de allesomvattende staat, die voor Hegel de hoogste uitdrukking vormt van de absolute geest, van vrijheid.

Karl Heinrich Marx (1818-1883)⁶⁷



Karl Marx is vermaard als auteur van *Das Manifest der Kommunistischen Partei* (1848, met Friedrich Engels) en vooral door zijn *Das Kapital* (1867-1885-1894), waarvan de delen II en III pas na Marx' dood door Engels zijn uitgegeven. Marx is sterk beïnvloed door Hegels denken. Hij neemt diens historisch-dialectische ontwikkeling van de geschiedenis over. Onder invloed van de links-Hegeliaan Feuerbach keert hij echter de richting ervan om.⁶⁸ Marx ziet de samenleving niet idealistisch bepaald door een wereldgeest, maar historisch-materialistisch door klassenstrijd op basis van de *economische* productieverhoudingen. Daarin verschilt Marx overigens van Feuerbach, die het *materiële* allesbepalend acht: 'Der Mensch ist, was er isst'. In deze klassenstrijd vormt de staat een instrument van de heersende klasse (bourgeoisie). Marx ontleent zijn begrip 'vervreemding' ook aan Feuerbach.

In scherpe bewoordingen tekent Marx hoe de bezittende klasse (bourgeoisie) zich heeft ontwikkeld, de verhoudingen naar zijn hand heeft gezet en de arbeiders uitbuit. Het proletariaat heeft geen voordeel van de zelf geproduceerde rijkdom, maar gaat zwaar gebukt onder de last van de kapitaalvorming van de bourgeoisie. De tweedeling in de maatschappij tussen proletariaat en bourgeoisie leidt volgens Marx tot een constante strijd, die pas eindigt wanneer het klassensysteem wordt opgeheven. Dat kan alleen door revolutie: 'omverwerping van de heerschappij van de bourgeoisie en verovering van de politieke macht door het proletariaat'.⁶⁹

Afschaffing van de bestaande burgerlijke eigendomsverhoudingen past in deze revolutie, zoals de afschaffing van de feodale eigendomsverhoudingen in de Franse revolutie. De burgerlijke private eigendom is uitdrukking van de productieverhoudingen gebaseerd op de klassentegenstelling, op uitbuiting van de meerderheid door de minderheid. De communistische theorie is daarom in één zin samen te vatten 'opheffing van private eigendom'. Niet de eigendom wordt afgeschaft, maar het *private* karakter ervan. Marx beschouwt kapitaal als het gemeenschappelijke product van de arbeiders, dat alle leden van de maatschappij toebehoort. De overgang van private eigendom van het kapitaal naar maatschappelijke eigendom, betekent niet afschaffing van het kapitaal, maar verandering van het maatschappelijke karakter ervan.

Friedrich Engels (1820-1895)⁷⁰



Friedrich Engels is de zoon van een Duitse textielindustriële, raakt nauw bevriend met Karl Marx en ontwikkelt met hem de marxistische theorie. Engels blijft Marx' partner voor ideologische discussies en het redigeren van politieke geschriften. Het is moeilijk onderscheid te maken tussen de bijdragen van Marx en Engels als grondleggers van het communisme. In hun discussies hebben ze elkaar sterk beïnvloed.

Het denken van Marx (en Engels) zet het communisme als nieuwe politieke beweging in gang, die het denken van zeer velen beïnvloedt. Het schetst een communistisch ideaal. Marx en Engels hebben een communistische revolutie echter niet zelf meegemaakt en niet beschreven hoe

de maatschappij na de revolutie concreet vorm moet worden gegeven. Dat hebben mannen als Lenin, Stalin, Mao Zedong, Fidel Castro en anderen gedaan, op heel verschillende wijze, waarbij veel bloed is gevloeid. Het heeft geleid tot zeer onvrije dictaturen en de lange ideologische strijd tussen communisme en kapitalisme in de Koude Oorlog. De geschiedenis heeft geleerd dat deze communistische dictaturen niet intrinsiek duurzaam zijn. De geschiedenis lijkt een gunstig oordeel of het voordeel van de twijfel te geven aan de vrije kapitalistische staten van de westerse wereld. Met de schuldencrisis van 2008 is echter ook de financieel-economische stabiliteit van deze kapitalistische staten fundamenteel ter discussie gesteld.

Vladimir Lenin (1870-1924)⁷¹



Vladimir Lenin, de leider van de Russische Revolutie, gelooft net als Marx en Engels dat het kapitalistische systeem leidt tot ongelijkheid in de maatschappij en dat alleen revolutie een eind kan maken aan het klassensysteem. Lenins voornaamste idee was dat 'global socialism can be achieved only through the dictatorship of the proletariat, exercised by means of the dictatorship of the communist party of the Soviet Union'.⁷²

Lenin was leider van de Bolsjewieken in de Communistische revolutie in Rusland. Hij vestigde na de revolutie van 1917 een nieuw communistisch tijdperk door een staat met één partij te stichten en economische maatregelen te nemen zoals het nationaliseren van ondernemingen, het afschaffen van privé-eigendom en nog veel meer radicaal beleid. Volgens Lenin zal tussen staten altijd een ongelijke economische ontwikkeling bestaan. Waar sommige staten voorspoed zullen kennen, zullen andere in economisch verval raken. Dit zal onmiddellijk leiden tot conflicten, die zullen uitmonden in oorlog (Lenins wet van de ongelijke ontwikkeling).

3.11 Traditionele niet-westerse benaderingen

Traditionele niet-westerse benaderingen over internationale betrekkingen zijn benaderingen over interstatelijke verhoudingen van niet-westerse staten die voor en tijdens de periode van het westerse kolonialisme bestonden. Vóór het ontstaan van het huidige wereldwijde bestel van internationale betrekkingen, gebaseerd op het westerse statensysteem, bestond er geen wereldwijd systeem van internationale betrekkingen op de wereld. Natuurlijk waren er contacten tussen heersers, handelaren en andere reizigers, maar deze werden niet door algemeen aanvaarde regels en verwachtingen bepaald. Op regionaal vlak waren er gebruiken, maar die werden over het algemeen niet systematisch op schrift gesteld. Strikt genomen waren er dan ook traditioneel zo goed als geen 'theorieën' over internationale relaties in de landen en culturen buiten het Westen. Dat wil niet zeggen dat er geen literatuur bestond over hoe een land zich het beste tot andere landen diende te verhouden. Deze literatuur was echter vooral gericht op het voordeel dat een land of heerser kon behalen ten opzichte van een ander land en dus niet op een systeem van betrekkingen tussen staten.

Allereerst redeneren de meeste niet-westerse politieke tradities (evenals overigens de Europese traditie) vanuit eigen religie of wereldbeeld. Het morele doel van de politiek is de verwezenlijking van de doelen van de eigen religie. Deze staan in religieuze geschriften die zich niet op de politiek tussen landen of heersers richten. Voor zover andere landen en heersers een andere religie of een ander wereldbeeld aanhangen, vallen zij buiten de gemeenschap van

de eigen geloofsgemeenschap. Voor zover andere landen dezelfde overtuiging hebben, zullen de banden door de religieuze regels worden bepaald.

Naast een grote rol voor religie en overtuigingen kenmerken de grote niet-westerse politieke tradities zich door de persoonlijke aard van macht. Buiten de Europese staatkundige traditie bestaat er geen institutionele theorie over de staat. Meestal wordt geredeneerd vanuit de heerser, die relaties onderhoudt met andere heersers. Politiek is een persoonlijke kwestie. Benadrukt moet worden dat dit niet betekent dat heersers overal geacht worden almachtig te zijn. Door de religieuze basis van traditionele politieke systemen worden heersers in veel gevallen gebonden aan een religieuze wet of morele regels. Een heerser die zich hieraan niet houdt, loopt het risico te worden afgezet. Bij zijn contacten met andere heersers vormt het eigen stelsel van regels en/of morele eisen het kader voor zijn gedrag. Er is dan weinig ruimte voor begrip voor de ander.

Daarbij gaan niet-westerse politieke tradities in het algemeen niet uit van een theoretische (laat staan feitelijke) gelijkheid tussen landen of heersers. In theorie staat de eigen geloofsgemeenschap en haar heerser boven iedere andere gemeenschap of heerser. In de praktijk werden de verschillende landen, voor zover zij in regelmatig en vreedzaam contact met elkaar stonden, opgenomen in netwerken van afhankelijkheid en tribuut. Als onderwerpen van betrekkingen waren daarbij vooral van belang macht, status en militaire overwegingen. Economische en maatschappelijke betrekkingen waren veelal van ondergeschikt belang.

Staten en heersers onderhielden betrekkingen met hun burens, maar ontwikkelden in de meeste gevallen geen gedeeld theoretisch kader. In veel gevallen bestonden er wel afspraken en tradities, maar die waren informeel en niet opgetekend. Bij gebrek aan schriftelijke bronnen bestaan er vooral veronderstellingen, maar kan weinig worden aangetoond. Dit geldt voor grote beschavingen als die in het Andesgebergte, waar onder andere de Inca's leefden, en Afrika, waar talloze koninkrijken bestonden die ongetwijfeld onderling relaties hadden, maar daarover geen literatuur nalieten.

Hieronder volgt een overzicht van wat enkele wel overgeleverde niet-westerse tradities vermelden over internationale betrekkingen. Aan de orde komen de benaderingen van internationale betrekkingen in het traditionele China, India, Zuidoost-Azië en de islamitische wereld.

3.11.1 *China*

Tussen ruwweg 700 en 200 v.Chr. heeft in het noorden van het huidige China een statensysteem bestaan dat een grote hoeveelheid literatuur heeft voortgebracht over politiek en filosofie. Tussen 450 en 220 v.Chr. waren er zelfs zoveel verschillende denkrichtingen dat deze periode wel bekend is als de tijd van de honderd scholen. Deze ongeëvenaarde rijkdom ging gepaard met een genadeloze strijd tussen de heersers van meer dan honderd staten, die in een veroveringsproces werden gereduceerd tot zeven grootmachten en uiteindelijk tot één grootmacht: de Qin, waaruit de naam China is afgeleid. Nooit meer zou de Chinese cultuur een dergelijke diversiteit voortbrengen.

Dit omvangrijke statensysteem ontstond doordat de Zhou-dynastie, gevormd omstreeks het jaar 1000 v.Chr., in de achtste eeuw v.Chr. zijn macht over het rijk verloor en tot 256 v.Chr. enkel als religieus-formele instantie bleef bestaan. In het wereldbeeld van de Zhou had de koning een mandaat van de Hemel ontvangen om te regeren. Alleen een deugdzame heerser zou dat mandaat voor de dynastie mogen behouden. De koning was deugdzaam door alle rituele handelingen te verrichten die nodig waren om op aarde een harmonie teweeg te brengen. Deze harmonie spiegelde de harmonie in de Hemel. Zij bestond uit een maatschappij geordend op basis van de verhoudingen in een familie. De vader bezat de almacht en de vrouwen en kinderen dienden te gehoorzamen. De vader moest het voorbeeld geven. Gebrek aan gehoorzaamheid was het ergste dat een kind kon doen. Hield een koning zich niet aan de geboden van de Hemel, dan zou het land worden geteisterd door rampen: opstanden en oorlog, maar ook overstromingen, aardbevingen en andere natuurrampen. De vazallen van de koning moesten zich aan een soort ridderlijke etiquette houden, die de verhoudingen tussen de leengoederen van de Zhou-koning regelde. Naarmate de Zhou aan macht inboette, ging die etiquette steeds meer verloren.

Confucianisten

Confucius en zijn volgelingen claimden de oude etiquette van de Zhou-dynastie te kunnen herstellen. Op die manier kon de verdeeldheid van China worden overwonnen en de Zhou worden gered. Moreel was dit de enig juiste weg voor 'onder de Hemel', de Chinese term voor de wereld. Een verdeelde wereld moest worden herenigd door te gehoorzamen aan de Hemelse harmonie. De heersers in China zagen hun eigen positie en hun beschaving als het centrum van de kosmos. Niet-Chinese volkeren werden als barbaren beschouwd.

Er was echter een dubbel probleem. Ten eerste was veel kennis over de rituelen en ethiek van de Zhou inmiddels verloren gegaan. Confucius stamde uit de staat Lu, met als heersers Zhou-edelen die afstamden van de deugdzame broer van de eerste Zhou-koning. De rituelen daar zouden nog steeds die van de Zhou zo getrouw mogelijk volgen.

Ten tweede stelde Confucius dat de mensheid met het verstrijken van de tijd minderwaardig werd. De eerste heersers waren alleen op basis van hun deugd gekozen. Later werd dynastieke afstamming belangrijker voor de troonsopvolging. Dat kon alleen goed gaan zo lang er deugdzame heersers waren. De eerste Confucianisten wilden dan ook eigenlijk een deugdzame Zhou-heerser op de troon zetten, zodat China kon worden herenigd. De Zhou had immers een mandaat van de Hemel? Toen dat niet lukte, zochten zij naar de meest deugdzame heerser die ze konden vinden, zodat het mandaat van de Hemel naar hem zou overgaan.

Om zoveel mogelijk van de oude Zhou-etiquette te redden stelden de Confucianisten een canon op van vijf klassieken: de Klassiek van de Verandering (de beroemde Yijing met zijn hexagrammen), de Klassiek van de Gedichten, de Klassiek van de Documenten, de Annalen van de Riten en de Geschiedenis van de Herfst en Lente Periode. Deze teksten waren volgens de Confucianisten door Confucius zelf verzameld en bevatten het wereldbeeld van de oude Zhou-koningen. De discipelen van Confucius verzamelden citaten van de meester in wat in het Westen bekend zou worden als de 'Analecten'.

In relatie tot de staten uit zijn tijd deed Confucius in eerste instantie een revolutionaire oproep aan alle heersers die nominaal de heerschappij van de Zhou aanvaardden: 'stop met de machtspolitiek van wetten en militair geweld en laat de ethiek zegevieren'. De heersers moesten hun plaats kennen onder de Zhou-koning: 'onderwerp u aan de legitieme koning van de Zhou, zoals kinderen aan hun vader'. Confucius reisde een groot deel van zijn leven langs de hoven van de heersers om hen hiervan (vergeefs) te overtuigen. Hij ontmoette veel hoon van andere intellectuelen, die alleen een toekomst zagen op grond van militaire macht en economische rijkdom.

Confucius zegt eigenlijk niets over een theorie van relaties tussen staten. Die zou waarschijnlijk zijn vijf sociale relaties spiegelen: vader-zoon, heerser-onderdaan, leraar-leerling, oudere broer-jongere broer en man-vrouw. De eerste in de relatie is steeds de belangrijkste. Gelijkheid tussen staten kan dus niet bestaan in deze visie. Relaties tussen staten worden bepaald door de verhouding heerser-onderdaan. Opvallend genoeg zegt Confucius nergens iets

over de legitimiteit van naast elkaar bestaande staten, maar hij zegt wel dat niemand boven een heerser zou moeten gaan.

Zijn ethiek heeft echter ook humanistische trekken. Zijn conservatieve ethiek is een ethiek voor iedereen, niet alleen voor de Chinezen. Als kader houdt Confucius grote en kleine, machtige en zwakkere staten een orde van de deugd voor. Volgens hem moet de Hemelse deugd heersen en niet de naakte, egoïstische macht.

Mencius

Confucius' belangrijkste leerling, Mencius, opent zijn boek met de opmerking dat niet het voordeel belangrijk is voor de heerser, maar de medemenselijkheid en de rechtvaardigheid, zoals de Hemel die ingeeft. De rechtvaardige heerser trekt daardoor welvaart en een grote bevolking aan. De heersers van grote staten verheugen zich in de weg van de Hemel, terwijl de heersers van kleine staten hem juist vrezen. Waarom? Omdat de bevolking die deugdzaam wordt bestuurd, zijn heerser steunt, terwijl de bevolking van een immorele heerser hem probeert af te zetten of wegtrekt.

Opvallend genoeg bedrijft Mencius internationale politiek met zijn pleidooi om het binnenlandse beleid van de ene staat aantrekkelijker te maken dan dat van een andere. Dit trekt mensen aan. Op die manier wordt de meest deugdzaamste staat de grootste en leider van de internationale orde.

In deze visie is oorlog een misdaad. De praktische vaardigheden van bestuur en economie zijn niet meer dan uitvloeisels van moreel juist handelen. Ook een verdeelde internationale orde moet een weerspiegeling zijn van de Hemel. Dat eenheid niet altijd mogelijk is, is te wijten aan de neergang van de mensheid. Dat doet niets af aan de morele internationale orde, die het kader moet vormen voor de betrekkingen tussen staten. Immers, de wereld moet vooral de Hemel gehoorzamen.

De militaire school

In tegenstelling tot Confucius en Mencius bepleitten andere Chinese denkers het nastreven van het pure voordeel van de staten. De militaire school richtte zich uitsluitend op manieren waarop de ene staat de andere kon overmeesteren. Net als de Confucianisten moest de heerser naar binnen toe zijn bevolking met medemenselijkheid en rechtvaardigheid bejegenen, maar naar buiten toe gold een fundamentele toestand van vijandigheid. Zoals de beroemde militaire filosoof Sun Tzu (vijfde eeuw v.Chr.) opmerkt: 'Het soldatenbedrijf is de grootste zaak van de staat, een kwestie van leven en dood, de ratio van leven en dood. Het mag niet worden veronachtzaamd.'

De internationale morele orde van de Confucianisten maakt plaats voor een strijd op leven en dood tussen staten, waarin alles is toegestaan. Wat betreft de verhouding tot andere staten moest de heerser twee dingen doen. Naar binnen toe had hij te zorgen voor een sterke landbouw om voldoende kracht voor de oorlog te kunnen opbouwen. Daartoe moest hij mensen met het juiste talent vinden en opleiden. Naar buiten toe moest hij systematisch proberen zijn macht uit te breiden door andere staten te destabiliseren en zijn leger sterk te maken.

Een groot deel van de geschriften van de militaire school is gewijd aan manieren om oorlog te voeren. Het uitgangspunt daarbij is een land zo intact mogelijk te veroveren met zo min mogelijk inspanning. Daarom wordt onder meer voorgesteld de andere heerser te misleiden, zijn ministers tegen elkaar uit te spelen en om te kopen en de bevolking tegen de heerser op te zetten. Het ideaal was dat de bevolking van de andere staat de eigen heerser de schuld van de oorlog gaf en de aanvaller als bevrijder zag.

Moest toch oorlog worden gevoerd, dan werd van tevoren getracht het leger van de tegenstander zo veel mogelijk te demoraliseren en te verwarren. Alleen daar werd gevochten, waar de kansen op overwinning het grootst waren en de omstandigheden het gunstigst. Een uitgebreide literatuur voor verschillende oorlogssituaties is op basis van deze uitgangspunten geschreven.

In de militaire school heeft de internationale morele orde plaatsgemaakt voor een gevecht van alle staten tegen elkaar. Er kan internationaal pas vrede zijn, als één staat alle andere heeft onderworpen en China in één rijk heeft verenigd.

De Legisten

De Legisten vormden een school in het antieke China die zich resoluut keerde tegen de traditionele morele orde die de Confucianisten juist wilden herstellen. Hoewel zij evenals de militaire school aandacht hadden voor oorlog tussen staten, richtten zij hun aandacht minder op het voeren van oorlog en veel meer op de interne orde van de staat. Zo ontstond de interne oorlogseconomie die de basis zou vormen voor het eerste keizerlijke rijk, de Qin, waarvan China zijn naam ontleent.

Han Feizi (280?-233 v.Chr.), een van de belangrijkste legistische denkers, verwierpt de terugkeer naar een oude morele orde, zoals de Confucianisten die wensten. Vroeger, in een wereld met weinig mensen en een overvloed aan eten en ruimte, was volgens hem moreel bestuur mogelijk. Door de groei van

de bevolking moeten gemeenschappen nu echter vechten voor eten en ruimte. De maatschappij is ook groter en complexer geworden. De oude morele manier van omgaan met elkaar past volgens hem niet meer bij de tijd. De internationale orde is een gevecht van allen tegen allen. Gemeenschappen moeten gereguleerd naast elkaar leven of andere gemeenschappen vernietigen om te kunnen overleven. Daarom moet een zo sterk mogelijke staat worden ingericht.

Een zo sterk mogelijke staat wordt door strikte wetten geregeerd. Bij sommige Legisten betekent dit dat de heerser een passieve rol vervult, terwijl de wetten en zijn ambtenaren de staat besturen. De heerser is grotendeels onzichtbaar en bestuurt op afstand. Zo houdt hij zijn imago en gezag intact. Eventuele fouten worden toegeschreven aan zijn ambtenaren, successen komen op zijn naam. Andere Legisten zien een actievere rol voor de heerser, die naast wetten ook beleidsmaatregelen opstelt. In beide gevallen staat de heerser aanzienlijke macht af aan zijn generaals voor het voeren van oorlog. De heerser beschermt zijn macht bovendien door een uitgebreid netwerk aan informanten, zowel binnen als buiten zijn staat.

Voor de Legisten vormt de landbouw de basis van de kracht van een staat. Alle andere beroepen, uitgezonderd het soldatenberoep, zijn van minder waarde. Handel was dus van ondergeschikt belang. De Legisten steunden het succesvolle beleid van de staat Qin om de landbouw te verbeteren. Iedereen in de staat moest daarbij zijn functie in het maatschappelijke geheel vervullen door precies te doen wat de wet voorschreef. Zo had een boer een aantal wettelijk voorgeschreven taken die hij moest vervullen. Niet morele voorschriften, maar strikte wetten moesten bepalen wat de regels in de maatschappij waren. Personen die hun taken niet tot op de letter van de wet vervulden, konden rekenen op strenge straffen.

Een belangrijk gevolg van de legistische wetgeving was een vergaande standaardisering van regels en maatstaven in de staat Qin, en na de vereniging in 221 v.Chr., in heel China. Zo werd het Chinese schrift en het geldstelsel geüniformeerd en werden gestandaardiseerde maten en gewichten ingevoerd.

De militair-landbouwkundige rechtsstaat van de Qin slaagde er uiteindelijk in om geheel (noord-) China te herenigen door vanaf 256 v.Chr. de grote overgebleven staten, de een na de ander, op te slokken en in 221 v.Chr. de laatste nog onafhankelijke staat, Yan, te veroveren. De gehele Chinese cultuur kwam onder één keizer: Qin Shi Huangdi, de eerste Qin-keizer (221-206 v.Chr.). Het uniforme bestuur van de Qin werd over heel China verspreid. Alleen het

Legisme was als theorie nog toegestaan en de boeken van alle andere filosofische scholen werden verbrand. Het was het begin van een eenheidsrijk dat tot 1912 zou duren.

De Qin-dynastie duurde maar kort. Het Legisme bleek in de praktijk veel te streng voor een stabiel bestuur in vreedstijd. Na de dood van de eerste Qin-keizer ontstond onenigheid aan het hof en al spoedig braken onlusten uit. Bekend is het verhaal van een groep soldaten die buiten hun schuld te laat terugkeerde naar de kazerne. Omdat dit zwaar bestraft zou worden, kwamen ze liever in opstand. Deze opstand leidde uiteindelijk tot de val van de Qin.

De Han-dynastie, die de Qin opvolgde, baseerde zich weliswaar op veel legistische ideeën, maar nam in zijn bestuur gaandeweg meer Confucianistische elementen op. De vier eeuwen van de Han-dynastie (201 v.Chr.- AD 220) legden zo de basis voor het traditionele keizerlijke bestuur van een verenigd China. Nadien zou China nog wel een aantal keren uiteenvallen in verschillende koninkrijken, maar het ideaal bleef het eenheidsrijk. Een internationale orde van gelijke staten was nooit een mogelijkheid. Staten binnen de invloedssfeer van China, die geen deel uitmaakten van het keizerrijk, waren schatplichtig. Zij konden slechts een inferieure status genieten binnen het Chinese internationale bestel.

Mao Zedong (1893-1976)⁷³



Werkend aan de universiteit van Peking kwam Mao (spreek uit: Mau) in aanraking met het denken van Marx en Lenin. In 1921 nam hij deel aan de oprichting van de Chinese communistische partij. Tijdens de burgeroorlog met de nationalistische Kuomintang van Chiang Kai-shek gaf hij mede vorm aan het Rode Leger. Hij nam deel aan de Lange Mars(en) van het Rode Leger om te ontsnappen aan omsingeling door de Kuomintang. Dit vestigde zijn reputatie.

Na de Japans-Chinese oorlog van 1937-1945 werd de burgeroorlog hervat. De Communisten wonnen deze strijd en de Kuomintangleider en -strijdkrachten vluchtten naar Formosa, het huidige Taiwan. In 1949 riep Mao de Volksrepubliek China uit en als voorzitter van de communistische partij regeerde hij met strenge hand.

In 1957 probeerde Mao met 'De Grote Sprong voorwaarts' de productiviteit van de industrie te verhogen om de afhankelijkheid van de economie van de landbouw te verminderen. Dit draaide uit op een grote mislukking. Een van de ergste hongersnoden uit de wereldgeschiedenis ontstond met een geschat aantal doden van meer dan 20 miljoen.⁷⁴

Om de revolutionaire geest weer op te wekken en contrarevolutionaire elementen te elimineren, riep Mao in 1966 de Culturele Revolutie uit. Alle soorten 'bourgeois levensstijlen' werden afgestraft, waaronder lezen van westerse literatuur en luisteren naar westerse muziek. Meer dan 1,5 miljoen mensen komen om en nog veel meer werden vervolgd. Rond Mao werd een sterke persoonlijkheidscultus gecreëerd. Sommige van zijn gedachten en regels werden kort in het *Rode Boekje* van Mao weergegeven en massaal verspreid. Met Mao's dood in 1976 kwam nog niet direct een einde aan zijn harde wijze van regeren. Het aantal doden door overheidsgeweld en onderdrukking, inclusief die door de hongersnood, wordt wel geschat op vele tientallen miljoenen mensen.

Vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw werden eerst geleidelijk en daarna versneld diverse economische hervormingen door opeenvolgende leiders doorgevoerd die de productiviteit van de economie en de welvaart vooral in de oostelijke delen van China in rap tempo sterk verhoogden.

3.11.2 India

De Indiase klassiek-politieke theorieën gaan terug op de filosofieën uit de zogenoemde Vedische beschaving, waarin rond 1500 v.Chr. de *Veda's* ontstonden. *Veda's* zijn de oudste en heilige geschriften van de Hindoebeschaving. Deze beschaving werd geleidelijk een agrarische samenleving met steeds meer en grotere stamverbanden. Er ontstonden wetten aan de hand van de *dharmasastras*, rechtsinterpretaties afgeleid van de Vedische literatuur.⁷⁵ De *dharmasastras* van *Manu* en *Kautilya* gaven vorm aan de eerste Indiase klassiek-politieke theorieën.

Met de invasie van Darius I, koning van Perzië, in de zesde eeuw v.Chr. drongen de eerste buitenlandse invloeden binnen. In 326 v.Chr. volgde de invasie van Alexander de Grote. De Indiase schrijver Kautilya (350-275 v.Chr.)

beschrijft in zijn klassiek-politiek en economische werk *De Arthashastra* (*shastra* betekent de wetenschap en *artha* betekent welvaart/aarde/bestuursvorm) hoe de invasie van Alexander de Grote in India kon slagen door het gedecentraliseerde politieke systeem van een groot aantal onafhankelijke republieken.⁷⁶ Met behulp van Kautilya slaagde de leider Chandragupta Maurya (340-297 v.Chr.) erin om een gecentraliseerde macht te creëren. Hij werd in 321 v.Chr. de eerste keizer van de Indiase Mauryadynastie.⁷⁷

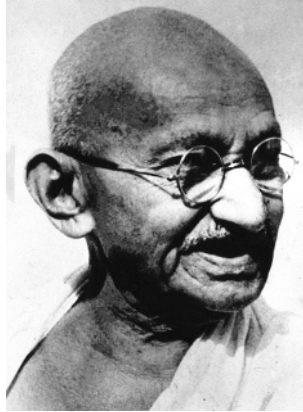
Kautilya

Kautilya onderscheidt in het buitenlandbeleid zes dimensies: *samdhi* (niet-oorlog of bezinning; de vijand is sterker en zal dat blijven), *vigraha* (oorlog; de vijand is zwakker), *asana* (neutraliteit; de macht is in balans), *yana* (oorlogsvoorbereiding; de eigen macht neemt toe), *samsraya* (bondgenootschap; de macht van de vijand groeit sneller dan de eigen macht), en *dvaidhibbava* (diplomatiek dubbel spel; om hulp te krijgen van de een wordt de ander een nieuwe vijand).⁷⁸

Deze zes dimensies horen bij de Rajamandala (de Cirkel van Staten) en baseert hij op de *matsyanyaya*, 'de logica van de vis'. Dat betekent dat de sterkere staten de zwakkere staten zullen aanvallen, wanneer er geen overheersende keizer is.⁷⁹ De staat moet dus altijd voorbereid zijn op oorlog. Iedere staat moet elke aangrenzende staat als vijand beschouwen en middelen moeten worden verworven om de vijand uit te schakelen. Daarna kunnen er bondgenootschappen worden gesloten.

Wanneer de ideeën van Kautilya vergeleken worden met westerse theorieën is de overeenkomst met het realisme van Morgenthau bijzonder opvallend. Kautilya legt vier soorten politiek gedrag uit: *saman* (coöperatie en bondgenootschap), *dana* (manipulatie en compensatie), *bheda* (verdeel en heers), en *danda* (militair optreden).⁸⁰ Deze vier methoden zijn door Morgenthau in zijn boek *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, op vergelijkbare manier beschreven, zonder referentie naar Kautilya. Kautilya kan worden beschouwd als 'voorvader' van 'vaders' van westerse theorieën, zoals Hobbes, Machiavelli en Waltz.⁸¹

Mahatma Gandhi (1869-1948)⁸²



Een belangrijke twintigste-eeuwse denker in India was Mahatma Gandhi. Hij ontwikkelde zijn gedachten toen hij in Zuid-Afrika streed tegen het racisme. Na zijn terugkeer naar India in 1915 begon daar dezelfde geweldloze strijd tegen de Britse koloniale macht. Hij bepleitte verzet tegen onrechtvaardigheden in drie fases. Eerst probeert hij via argumentatie de andere partij te overtuigen voor politieke en sociale veranderingen. In de tweede fase protesteert hij door zelf pijn te lijden, zoals door hongerstaking. Wanneer dit de tegenstander niet overtuigt, gaat hij over tot de derde fase, die van van burgerlijke ongehoorzaamheid. In India werden Britse producten in de ban gedaan. Voor Gandhi diende geweldloosheid hierbij zowel als methode om verandering te bereiken en als spiritueel en moreel principe om haat af te keuren.⁸³ Volgens Gandhi wordt duurzame vrede niet bereikt door het gebruik van geweld. Hij stelde het Shanti Sena (ongewapend vredeskorps) voor, dat moest uitgroeien tot een ongewapend leger van een neutraal India om internationale conflicten vredig op te lossen.⁸⁴

In bepaalde omstandigheden meende Gandhi dat gebruik van geweld niet vermeden kan worden, zoals ter zelfverdediging. Geweldloosheid uit lafhartigheid hanteren en weggijken, achtte Gandhi erger dan noodzakelijk gebruik van geweld om zichzelf, een ander of geliefden te beschermen.⁸⁵

Indiase school

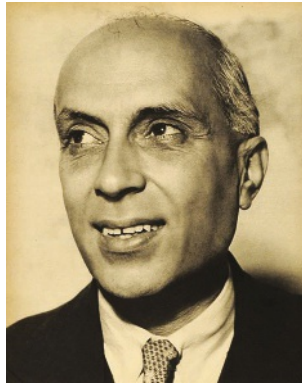
Vanaf de onafhankelijkheid in 1947 heeft het moderne politieke denken van de Indiase school drie fases doorgemaakt.⁸⁶ In de eerste fase, tot begin jaren zestig, concentreert India zich, onder de charismatische leiding van Jawaharlal Nehru, de eerste minister-president, op zijn positie en rol op het compleet veranderende internationale toneel na afloop van de Tweede Wereldoorlog. In

die jaren ontstaat de beweging van ongebonden landen als reactie op de militaire bondgenootschappen van de Koude Oorlog.

De tweede fase, tot begin jaren negentig, betekent heroverweging van het Indiase buitenlandbeleid door oorlogen met Pakistan (1965, 1971) en China (1962) en de Chinese kernproef (1964). Op de agenda staan de nucleaire doctrine, coöperatie, regionale stabiliteit en internationale verdragen.

De derde fase begint met het einde van de Koude Oorlog en het uiteenvallen van de Sovjet Unie. Als belangrijkste handelspartner en olieleverancier heeft dit enorme invloed op de Indiase economie.⁸⁷ India moet zich met economische hervormingen en liberalisering op de wereldmarkt richten.

Jawaharlal Nehru (1889-1964)⁸⁸



Nehru speelde een sleutelrol in de Indiase onafhankelijkheid en was de eerste minister-president. Hij deelde de opvatting van Gandhi dat India voor vele verschillende culturen en gemeenschappen moest zorgen en beschouwde de Indiase staat als pluralistisch en tolerant.⁸⁹ In zijn *The Discovery of India* maakte Nehru duidelijk dat hij India zag als grootmacht met veel invloed en een sterke positie.⁹⁰ In de jaren vijftig bevorderde Nehru de totstandkoming van de Organisatie van Niet-Gebonden staten (Non-Aligned Movement). Samen met de presidenten Tito van Joegoslavië, Nasser van Egypte, Soekarno van Indonesië en Nkrumah van Ghana werd de NAM in 1961 opgericht.⁹¹ De NAM verenigde de landen die de bipolaire machtsverdeling ten tijde van de Koude Oorlog niet aanvaardden en hun soevereiniteit wilden beschermen.

3.11.3 Zuidoost-Azië

Vóór de komst van de koloniale machten in de zestiende en zeventiende eeuw vormde Zuidoost-Azië een heterogene lappendeken van grotere en kleinere

staten in een gebied waar de invloed van China en India elkaar overlappen. Er waren uitgebreide handelscontacten met beide grote cultuurgebieden. Mensen, goederen en ideeën uit zowel China als India bepaalden in belangrijke mate de verschillende staten. Met uitzondering van Vietnam, dat een Chinees bestel had, overheersten op het gebied van internationale betrekkingen de Indiase invloeden, verbonden met inheemse ideeën, en gepaard met godsdienstige suprematie van India. Achtereenvolgens kwamen vanuit India het hindoeïsme, het boeddhisme en de islam overgewaaid.

Een voorbeeld van dit denken is de cultuur op het eiland Java in het huidige Indonesië. Hoewel er geen systematische literatuur over politiek of internationale betrekkingen bestaat – het zijn immers westerse begrippen en de lokale kronieken zijn religieus van aard! – is op basis van tekstuele bronnen en veldonderzoek een overzicht opgesteld. Op Java waren aanvankelijk naast natuurgodsdiensten het hindoeïsme en het boeddhisme de belangrijkste godsdiensten, maar werd later de islam overheersend. De islam op Java was (en is) echter sterk beïnvloed door de andere godsdiensten.

Op het eiland bestond een groot aantal staten naast elkaar, zodat van een soort internationale orde mag worden gesproken. In het Javaanse denken over relaties tussen staten is macht een vaste hoeveelheid. De hoeveelheid macht die de ene heerser verzamelt, gaat immer ten koste van de macht van een ander. Macht is een bestaand 'iets', dat er is, los van zijn gebruikers. Het is een homogeen iets, dat altijd hetzelfde is ongeacht in de handen van welk persoon. Macht op basis van geld of geweld is hetzelfde als macht gebaseerd op consensus of maatschappelijke steun. Macht staat ook buiten vragen van goed en kwaad. Macht bestaat gewoon, aldus deze opvatting.

In deze benadering valt de staat samen met de plaats waar de macht zich bevindt: de hoofdstad. De macht neemt af naarmate de bezitter ervan zich van de hoofdstad af beweegt naar de grensgebieden.

Deze visie op macht en de staat zorgde ervoor dat niet zozeer grondgebied belangrijk was in de traditionele Javaanse visie, maar de omvang van de bevolking. Evenals in China werd een sterke landbouw gezien als basis voor welvaart en een sterk leger.

Het patroon dat zo in internationale betrekkingen ontstond, is door Indonesiërs vergeleken met de magische cirkel uit de hindoeïstische en boeddhistische traditie: de mandala. Deze cirkel moet de macht, belangen, invloed en ambities van de heerser weergeven naar andere staten toe.

Een logica van overheersing, expansie en wereldheerschappij beheerst deze cirkel. De staten die aan de eigen staat grenzen, vormen de vijand, terwijl staten die verder weg liggen potentiële bondgenoten zijn. Zijn de dichtstbijzijnde staten overwonnen, dan worden de vroegere (potentiële) bondgenoten de nieuwe vijanden. De cirkel breidt zich steeds verder uit, totdat de staat de wereldheerschappij heeft verkregen en de heerser de enige heerser ofwel een *cakravartin* (= wereldheerser) is geworden. Soortgelijk denken lijkt ook te bestaan in Myanmar, Thailand en Cambodja.

3.11.4 De wereld van de islam

Volgens de islamitische overlevering verklaarde Mohammed (571-632) uit Mekka dat hij een profeet was van Allah, de enige god. Vanaf 611 ontving hij openbaringen van de aartsengel Gabriël, die hij verzamelde in de Koran. In Mekka, waar in een heiligdom vele goden en een oppergod vereerd werden, begon hij zijn monotheïstische boodschap te preken. De weerstand die dit oproep, dwong hem in 622 v.Chr. uit te wijken naar Medina: het begin van de islamitische jaartelling.

In zijn preken verkondigde Mohammed dat hij de Zegel der profeten is. Al eerder had Allah zich door profeten tot de mensheid gericht: eerst via Mozes tot de Joden en later via Isa (=Jezus) tot de christenen. De Thora en de Bijbel waren echter door de mensen verwrongen. Door de Koran aan Mohammed te geven herstelde Allah zijn boodschap aan de mensheid.

In Medina beslechtte Mohammed de bestaande verdeeldheid en sloot het verdrag (of de grondwet) van Medina, met rechten en plichten voor de islamitische, joodse en heidense inwoners, waarmee de eerste *ummah* (gemeenschap) werd gevormd met Mohammed als leider. Vanuit Medina gaf hij leiding aan verschillende expedities om karavanen te overvallen en versloeg hij het leger van Mekka. Door zijn opstelling als overwinnaar wist Mohammed de inwoners van Mekka voor zich te winnen en met zijn veroveringstochten verenigde hij in korte tijd het Arabisch schiereiland.

Het nieuwe geloof gaf de Arabieren, een volk dat eerder verdeeld en diep in de woestijn leefde, een kracht en eenheid die het in staat stelde binnen enkele decennia een groot wereldrijk te vormen. Dit strekte zich uit van Marokko in het westen tot India en Centraal Azië in het oosten. Later verspreidde de islam zich nog verder tot in China en de Filippijnen en waagde het pogingen Europa te onderwerpen.

Als geloofsgemeenschap vormde het islamitische rijk de officiële *umma* of gemeenschap der gelovigen. In die zin was het rijk strikt gezien geen staat, maar een land waar de gemeenschap der gelovigen volgens hun goddelijke recht kon wonen. Deze geloofsgemeenschap werd geleid door de kalief, de opvolger van de profeet. De kalief was weliswaar machtig, maar onderworpen aan een vorm van rechtstaat. Hij bestuurde het land door toepassing van de regels die in de Koran en de tradities van de profeet stonden bepaald. Dit niet-gecodificeerde Sharierecht regelt het persoonsrecht (huwelijk, erfenis, maar ook geloof) en strafrecht (moord en doodslag, maar ook afwijkingen van de islam). Voor de interpretatie van dat recht zijn de *ulema*, zij die expert zijn in de Shariah, van grote betekenis, ook voor de verhoudingen met andere staten.

Staatkundig vormden de islamitische rijken een voortzetting van de oudere vóór-islamitische, Perzische staatkunde met islamitische en byzantijnse invloeden. Dit betekent vooral dat de heerser zorgde voor orde in het rijk en de verdediging naar buiten toe. Daarnaast waren geloof, belastingen en rechtspraak van belang. De overige zaken werden verregaand aan de bevolking overgelaten. Een groot aantal zogenoemde 'koningsspiegels' zijn overgeleverd, die het gedrag van een goede heerser beschrijven.

Op het gebied van de internationale betrekkingen baseerden islamitische rijken zich op de noodzaak om de islam te beschermen en te verbreiden. Volgens de islam is de wereld verdeeld in een huis van de islam (*dar al islam*) en een huis van de oorlog (*dar al harb*). In een van de beroemdste traktaten over staatkunde, de 'Ordonnantiën van het bestuur' van Abu al Hasan al Mawardi (974-1058), wordt uitgebreid omschreven hoe de kalief door benoeming van ministers, gouverneurs en generaals voor de verdediging van zijn rijk moet zorgen. De kalief is daarbij de opperste gezagvoerder en bepaalt of en hoe andere staten worden aangevallen. Hij zorgt ook voor de legers en de voorraad ervan.

Buitenlandse gebieden worden in vier categorieën verdeeld:

- land dat schatplichtig is geworden, omdat de bewoners ervan moslim zijn geworden;
- land dat schatplichtig is geworden, omdat het door moslims opnieuw tot bloei is gebracht;
- land dat schatplichtig is geworden, omdat het met geweld is ingenomen;
- ten slotte land dat als oorlogsbuit wordt beschouwd en een grondbelasting moet betalen, omdat het op grond van een wapenstilstand wordt bestuurd.

Verovering was bedoeld om de islam in de wereld te verbreiden. De bevolking van veroverde gebieden verloor alle eigendom die geen vastgoed was en ook alle aanwezige vrouwelijke slaven. Dit was buit voor het islamitische leger. Alle huwelijksbanden tussen niet-moslimechtparen werden nietig verklaard en moslimvrouwen mochten niet met niet-moslims trouwen. Kinderen van niet-moslimvrouwen die van een moslimvader afstamden werden automatisch moslims. Op deze manier konden moslims na enkele generaties een meerderheid gaan vormen in de veroverde gebieden.

Een belangrijke veronderstelling in de islamitische literatuur over internationale betrekkingen was dat de wereld van de islam sterker was dan alle andere staten. Tot het midden van de dertiende eeuw was dat inderdaad het geval. Toen werd eerst Centraal-Azië en later het Midden-Oosten door de Mongolen onder de voet gelopen. De hoofdstad van het kalifaat, Bagdad, een van de grootste cultuurcentra van de wereld, werd in 1258 ingenomen. Wekenlang werd in de stad geplunderd, brand gesticht en gemoord. Behalve de kalief vonden ook vele bekende politici, theologen, wetenschappers, filosofen en dichters de dood. De islam was als wereldorde voor het eerst echt verslagen.

Later veerde de islam terug onder de Turkse Ottomanen, de Perzische Safaviden en islamitische Mughals in India, maar de glans van de oorspronkelijke Arabische islam was verdwenen. Nog enkele eeuwen probeerden de Ottomanen het christelijke Europa onder de voet te lopen. Door de technologische ontwikkelingen in Europa raakte de wereld van de islam echter achterop. Dit werd voor het eerst duidelijk door de kleine handvuurwapens, die tijdens het beleg van Wenen in 1683 tegen de Ottomanen met succes werden ingezet. De nederlaag luidde het verval in van het Ottomaanse Rijk en de westerse wereld overvleugelde de wereld van de islam. Het Mughalrijk in India werd in de negentiende eeuw het kroonjuweel van het Britse Rijk. Na een eeuw van vergeefs verzet tegen het westerse kolonialisme viel het Ottomaanse Rijk in 1918 uiteen.

Voor de verspreiding van de islam waren handel, zending en processen van acculturatie overigens minstens zo belangrijk als de bovengenoemde veroveringen.

3.12 Kritiek op het westerse systeem

Door het kolonialisme werden alle andere (regionale) statensystemen verdrongen door een westerse wereldorde. Na de Tweede Wereldoorlog werd de op westerse leest geschoeide internationale orde vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties. Door de voortschrijdende dekolonisatie traden steeds meer staten toe tot de VN. Zij begonnen volwaardig deel te nemen aan een internationale orde die gebaseerd was op soevereine gelijkheid. Dit nam de feitelijke machtsverhoudingen echter niet weg. Veel voormalige koloniën waren arm en bleven afhankelijk van de vroegere mogendheden. De Koude Oorlog tussen de kapitalistische en communistische landen veroorzaakte een tweedeling in het internationale systeem. Een aantal landen – zoals Algerije, Cuba, Egypte, India, Joegoslavië, Zambia – wilden daaraan niet meedoen en vormden vanaf 1961 de eerdergenoemde groep van ongebonden landen.

Van verschillende kanten bestond kritiek op de nieuwe wereldorde. Communistische en antikoloniale denkers formuleerden verschillende theorieën voor alternatieve wereldordes. Waren dit eerst vooral marxistisch-leninistisch geïnspireerde denkers en machthebbers, later kreeg de kritiek ook andere vorm. Een aantal benaderingen passeren hieronder de revue: het internationale economische systeem als machtsmiddel, antikoloniale rassentheorieën, kritiek op 'oriëntalisme' en godsdienstig fundamentalisme. Opvallend is dat deze benaderingen voor hun kritiek op de westerse wereldorde toch gebruikmaken van ideeën uit de westerse denkwereld. Uitzondering hierop vormt het fundamentalisme in zijn verschillende verschijningsvormen.

3.12.1 *Marxisme in Latijns-Amerika*

Al voordat het westerse kolonialisme werd afgebroken stelden marxisten een theorie op over het westerse imperialisme als wereldorde. In zijn boek *Het imperialisme als hoogste stadium van het kapitalisme* beschreef Vladimir Lenin (1870-1924) hoe de klassentegenstellingen zich onder het gevorderde kapitalisme verbreiden van de nationale staat tot een wereldsysteem. De rijke kapitalisten in de ontwikkelde markteconomieën van Europa en de Verenigde Staten buitten niet alleen de arbeidende klassen van hun eigen landen uit, maar onderwierpen alle andere landen van de wereld. Een belangrijk element daarbij was de concentratie van het bankensysteem, waarmee de wereldeconomie kon worden verenigd in een instrument dat ten dienste stond van het kapitalisme. Daarnaast vormden multinationale bedrijven steeds grotere kartels, die de economische bedrijvigheid monopoliseerden. Banken en

bedrijven zouden een personele unie aangaan, die zich tot in de regeringen uitstrekte. Tussen de kapitalisten uit de verschillende machtige landen zou voorts een internationale arbeidsverdeling worden afgesproken. Als gevolg hiervan ontwikkelde de niet-economische bovenbouw op basis van het financierskapitaal een eigen ideologie en politiek die de westerse mogelijkheden aanzette tot een koloniale expansiepolitiek. Een gering aantal rijke en machtige landen overheerst zo de grote meerderheid van de armere en zwakkere landen. Er ontstaat daarmee een woeker- en renteniermentaliteit die tot het einde van het kapitalisme zal leiden. Revoluties en veranderingen in de wereldwijde productie zullen het begin betekenen van een klasseloze maatschappij waar alle landen gelijkelijk van het communisme kunnen meeprofiteren.

De theorie van Lenin werd in de jaren zestig van de twintigste eeuw verder ontwikkeld door de Duits-Amerikaanse theoreticus André Gunder Frank (1929-2005). Hij beschreef in zijn bundel *Latijns Amerika: onderontwikkeling of revolutie* hoe Latijns-Amerika afhankelijk werd gemaakt van de rijke kapitalistische landen, en met name van de Verenigde Staten, doordat lokale elites werden geworven door buitenlandse kapitalisten. In veel landen werden militairen en grootgrondbezitters gebruikt om dictaturen op te richten en de bevolking te onderdrukken. Op die manier raakten de lokale economieën van deze landen achterop en werden ze in de dienst gesteld van een uitbuitende wereldeconomie. Het internationale kapitalisme was één groot systeem om landen en volkeren langs sociaaleconomische weg te onderdrukken en uit te buiten. Zie ook de Dependency-theorie in de eerste helft van dit hoofdstuk. Alleen het ontketenen van revoluties in Latijns-Amerika kon deze onderdrukking en uitbuiting stoppen en de macht van het kapitalisme breken. Een socialistisch systeem zou dan zorgen voor sociale rechtvaardigheid waar allen gelijkelijk van konden profiteren. Gunder Frank staat hiermee in een lange traditie van revolutionaire Latijns-Amerikaanse denkers en bewegingen, zoals de Cubaan José Martí (1853-1895), Che Guevara (1928-1967) en de Zapatistabeweging in Mexico. Deze traditie heeft vooral in de Spaanstalige wereld, maar ook daarbuiten, een zekere status gekregen als tegencultuur tegen het internationale kapitalisme, en dus de internationale statenorde.

Fidel Castro (1926-2016)⁹²



Fidel Castro Ruz gaf van 1959 tot 2015 leiding aan de revolutie in Cuba en werd daarmee de langzittende communistische leider. Hij maakt tijdens zijn regiem tien Amerikaanse presidenten mee, zonder hen te ontmoeten. Castro verenigde in zijn persoon een Cubaans nationalist, een marxist en een Latijns-Amerikaanse *caudillo*. Zijn grote voorbeeld was José Martí, een leider van de Cubaanse onafhankelijkheidsstrijd tegen de Spaanse overheersing in de negentiende eeuw. Diens geloof in de sociaaldemocratie verving hij door een marxistisch-leninistische ideologie. Al in 1959 ging hij een verbinding aan met de Cubaanse communistische partij. Zijn lange redevoeringen getuigen van zijn opleiding aan Jezuïtische scholen en van inspiratie uit de bevrijdingstheologie. Van jongs af aan valt hij op als een onverschrokken, charismatische en ook militaire leider. Zijn jongere broer Raul Castro is bescheidener en fungeert op de achtergrond als organisator.

Vanaf zijn studententijd is Fidel Castro politiek actief en betrokken op sociale gerechtigheid en komt hij in aanraking met het denken van Marx. Zijn poging in 1952 gekozen te worden in het Cubaanse parlement strandt door de coup van oud-president Batista. Mislukte revolutionaire acties in 1953 resulteren voor Castro in gevangenschap en ballingschap, maar maken hem bij de bevolking populair. Na enkele jaren krijgt hij amnestie.

In 1958 leidt Castro, met zijn broer Raul en de Argentijn Ernesto 'Che' Guevara, een succesvolle guerrilla waarmee zij dictator Batista verdrijven. Castro wordt premier en later president. Hij verandert Cuba in een éénpartijstaat, geleid door de Cubaanse Communistische Partij, en nationaliseert de vooral Amerikaanse ondernemingen.

Castro gaat economische en militaire relaties aan met de Sovjet-Unie. Dit leidt tot verdere spanning in de verhouding met de Verenigde Staten, wat in 1962 leidt tot de Cubaanse raketcrisis. In reactie op plaatsing van kernraketten in

Turkije en Italië door de NAVO, laat Sovjetleider Chroesjtsjov raketten plaatsen op Cuba. Door de scherpe reactie van president Kennedy en de Amerikaanse blokkade rond Cuba komt hij daarop terug en beëindigt hij de plaatsing van kernwapens op Cuba. De VS trekken, naar later bekend werd, kernwapens uit Turkije terug, maar handhaven hun handelsembargo tegen Cuba. Ook internationaal draagt Castro actief de revolutie uit door bevrijdingsbewegingen (ook militair) te steunen, onder meer in Afrika (Angola, Ethiopië).

Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 heeft grote invloed op de toch al kwetsbare Cubaanse economie, waardoor Castro zich genoodzaakt ziet de teugels enigszins te laten vieren. Investerings met dollars en buitenlandse investeringen worden toegestaan, vooral gericht op massatoerisme. Ook ten aanzien van religie ontstaat er begin jaren negentig ontspanning en vanaf 1998 brengen drie opeenvolgende pausen een bezoek aan Cuba. In 2016 brengt Barack Obama als Amerikaans president, voor het eerst sinds 1928, een historisch bezoek aan Cuba. Op 25 november 2016 overlijdt Fidel Castro. Al in 2008 heeft hij de leiding overgedragen aan zijn broer Raul Castro, die voorzichtig hervormingen begint door te voeren.

3.12.2 *Derdewereldbeweging*

256

De antikoloniale Derdewereldbeweging, die in de jaren vijftig van de vorige eeuw opkwam, was een kritische beweging, die de internationale statenorde wilde veranderen en zich via de VN inzette voor een andere economische wereldorde. Vijay Prashad zet in zijn klassieker *De armere naties* uiteen, hoe sinds de Tweede Wereldoorlog het Noord-Atlantische liberalisme de wereld-economie heeft beheerst door middel van de Washington Consensus. De Derde Wereld, zoals de minder ontwikkelde landen toen werden genoemd, had in die periode vele verzoeken en petitie's aan het Westen gericht, vooral via de Verenigde Naties en zijn instellingen, om tot eerlijker economische verhoudingen in de wereld te komen. Dit streven kreeg vooral vorm in de UNCTAD, de VN Conferentie voor Handel en Ontwikkeling, die echter geen succes werd.

In pogingen toch het Westen economisch in te halen, hadden de meeste minder ontwikkelde landen zich diep in de schulden gestoken. Hierdoor waren landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië afhankelijk geworden van de rijke westerse landen en internationale instellingen als het Internationale Monetair Fonds en de Wereldbank. Aan de leningen waren economische aanpas-

singsprogramma's verbonden, die een aantal van deze landen nog dieper in de problemen brachten.

Enkele kleine landen in Zuidoost-Azië ('de Aziatische tijgers') en een aantal grote economieën in de 'Global South', zoals Brazilië, India en China, hebben daarna wel de weg naar economische groei gevonden, zonder het stelsel van de wereldeconomie wezenlijk te veranderen.

Afrika: kritische rassenstudies en postkolonialisme

Met het einde van het koloniale tijdperk in Afrika ontstonden nieuwe staten, die voor het merendeel de grenzen van de eerdere koloniën volgden, ondanks de grote etnische en taalkundige verschillen daarbinnen. In het postkoloniale Afrika probeerden intellectuelen onderdrukking, racisme en slavernij te overwinnen en te komen met een boodschap voor de Afrikaanse statengemeenschap. De oude politieke eenheden en tradities waren echter vrijwel overal verdwenen. Intellectuelen waren voor het overgrote deel op westerse instellingen opgeleid en schreven in het Engels en het Frans.

Frantz Fanon (1925-1961)⁹³



De eerste die Afrika een nieuw gezicht in de internationale gemeenschap gaf, was de in Frankrijk opgeleide arts en psychiater Frantz Fanon (1925-1961). In zijn eerste boek *Zwarte huid, witte maskers* (1952) beschrijft hij hoe het kolonialisme de mentaliteit van de zwarte Afrikanen heeft gevormd. Hij beschrijft het fysieke en mentale geweld van de koloniale onderdrukking, waarbij de zwarte door de mentaliteit van de blanke wordt omgevormd in een mens die zijn minderwaardigheid accepteert en de blanke nastreeft in zijn handelingen. Fanon beschrijft tot in detail de taalkundige overheersing door de blanke, die zijn begrippen, esthetiek en ideeën opdringt aan de zwarte. Hij roept op tot

een nieuw discours waarin de zwarte zijn vrijheid van de blanke en het kolonialisme kan vinden. In zijn boek *De verworpenen der aarde* (1961) plaatst hij de postkoloniale maatschappij in het kader van de strijd tegen het blanke nationalisme en imperialisme. Fanon schreef dit boek tijdens de onafhankelijkheidsoorlog van Algerije tegen Frankrijk en bepleit daarin dat geweld niet uit de weg moet worden gegaan als de blanke onafhankelijkheid in de weg staat. De nieuwe staten van Afrika moeten voor hun jeugd een missie formuleren en uitvoeren, zodat de zwarte een eigen identiteit en waardigheid wint. Veel hedendaagse antikoloniale en antiwesterse intellectuelen putten uit Fanons werk.

Achille Mbembe (1957)⁹⁴



Van veel recentere datum zijn de geschriften van de Kameroenees Achille Mbembe (geb. 1957). Een halve eeuw na de dekolonisatie beschrijft hij een Afrika dat zich diep in de schulden heeft gestoken en economisch is uitgesloten van de hoofdstromen van de wereldeconomie. Afrika maakt deel uit van een parallelle economie, waar wapens, drugs en grondstoffen ondershands worden verhandeld. Het Afrikaanse statensysteem is in volle ontakeling. Publieke taken en formele bureaucratieën maken steeds meer plaats voor privatisering van overheidstaken. De formele staat is steeds meer een façade, waarachter sterke mannen de dienst uitmaken in een autoritaire wereld, die veel trekken van het kolonialisme heeft overgenomen.

Zo bevinden politieke leiding en bevolking zich in een politieke patstelling, die de maatschappijen krachteloos maakt tot verandering. Westerse 'hulp' is niet van veel nut. Een voormalige koloniale heerser als Frankrijk heeft zijn koloniale vorm van onderdrukking vervangen door een contractuele vorm, waarbij voormalige koloniale elites via coöptatie de bodemschatten van hun land met de voormalige kolonisator blijven verdelen. Ook goedbedoelde hulp is schadelijk. Te veel ngo's komen naar Afrika met een eigen beeld hoe dingen moeten worden aangepakt en onderzoeken niet de werkelijke omstandigheden in Afrika, aldus Mbembe. De meeste hulpverleners spreken behalve Frans of Engels geen inheemse taal. De dynamiek van de traditionele maat-

schappijen, waaruit Afrika zijn ontwikkeling zou moeten halen, blijft daarmee voor hen verborgen. Ook China biedt geen uitkomst, aangezien het evenals de westerse landen enkel grondstoffen uit Afrika wil halen.

Afrika heeft ook geen behoefte aan neoliberale recepten (de Washington Consensus) van Wereldbank of IMF. Het heeft een eigen ontwikkeling nodig. Daartoe moet het zich losmaken van de erfenis van het kolonialisme en op zoek gaan naar eigen democratische structuren die een inclusieve ontwikkeling voor de gehele bevolking mogelijk maakt en politieke vrijheden biedt.

Oriëntalisme: Edward Said (1935-2003)⁹⁵



De Palestijnse literatuurcriticus Edward Said (1935-2003) verkondigt in zijn boek *Oriëntalisme* de these dat het Westen door zijn studie van andere culturen niet alleen kennis van deze culturen, maar ook macht erover heeft verworven. Deze macht komt niet enkel voort uit de verworven kennis, maar ook doordat het westerse taalgebruik en de wijze van beschrijving van die culturen bepalend zijn geworden voor hoe die culturen worden gezien. In de negentiende eeuw gingen wetenschappers en reizigers, zoals Ernest Renan (1823-1892), met zogenaamd goede bedoelingen naar verafgelegen landen om kennis te vergaren. Zij deelden die vervolgens met hun overheden om die landen te kunnen onderwerpen. Daarmee werd de zogenaamde objectieve wetenschap een instrument van het Westen om de rest van de wereld te koloniseren. Daarbij wist het Westen verhalen over die andere landen op te stellen die de stemmen uit die andere landen deed verstommen. Hierdoor werden de verhalen van het Westen dominant over de rest van de wereld. Mensen waren alleen nog maar in staat om in de termen en concepten van het Westen te denken. Nadat het kolonialisme was verdwenen, was het denken van niet-westerlingen door die ideeën gekoloniseerd.

3.12.3 *Fundamentalisme*

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn in verschillende landen en culturen kritische stromingen ontstaan, die per cultuur en/of religie een eigen vorm hebben gekregen. Deze kunnen onder de noemer van 'fundamentalisme' worden gebracht. Ze hebben gemeen een terugkeer naar eigen traditionele waarden. Door de mondiale opmars van de markteconomie en het verlichtingsdenken (mensenrechten, gelijkheid, rechtsstaat, privaat initiatief, wetenschap) raken veel religies en tradities in verdrukking. Sinds meer dan een eeuw is er geen enkele wereldwijd erkende denker opgestaan met een alternatief voor het westerse wetenschappelijke wereldbeeld of de technologie die daaruit voortvloeit. Een veel voorkomende reactie daarop is de poging de westerse ideeën te weerstaan door de eigen religie en tradities in een zuiverder vorm te gaan beleven. Overtuigd van de waarheid van het eigen geloof, dient dat zo zuiver mogelijk te worden beleden, opdat al de westerse (en dus foute) ideeën worden verslagen. Niet superioriteit van de westerse ideeën, maar het eigen religieuze falen vormt de oorzaak van problemen. Als de eigen religie zuiver wordt beleden en krachtig uitgevoerd, zo is de gedachte, dan wordt het Westen teruggedrongen.

'Zelfversterkingbeweging' (Tongzhi)

260

Als een van de eersten lanceerden in 1872 Confucianisten in China een 'zelfversterkingbeweging' (Tongzhi) om het Confucianisme te versterken tegenover het Westen. Onder de slogan 'westerse technologie, oosters denken' probeerden zij in China (militaire en industriële) westerse technologie in te zetten en tegelijkertijd alle vormen van sociaaleconomisch en politiek denken te weren. In plaats van westerse ideeën op het politiek-sociale vlak aan te nemen moest het orthodoxe Confucianisme worden versterkt. Een hele generatie Chinese intellectuelen werd opgeleid met het idee dat zij het Confucianisme zuiver moesten toepassen om het Westen het hoofd te kunnen bieden. Het mocht vooralsnog niet baten. Ook andere, heterodoxe vormen van Confucianisme werkten niet. Hoewel China sindsdien het Confucianisme heeft vervangen door een (wel zeer Chinese) vorm van marxisme, is deze benadering in grote lijnen nog wel intact. Nog altijd neemt China graag westerse wetenschap en technologie over, maar wil dat enkel doen binnen een kader van de eigen Chinese politiek-sociale ideeën. 'Westerse technologie, oosters denken' is in China nog steeds springlevend.

Zuid-Aziatisch fundamentalisme

In Zuid-Azië bestaan verschillende fundamentalistische bewegingen die een terugkeer voorstaan naar een traditionelere maatschappij. In India zijn er verschillende hindoebewegingen, die een perfecte hindoestaat, de *Hindutva*, nastreven. De Bharatiya Janatha Party van de huidige premier Modi maakt daarvan deel uit. Zijn regering neemt allerlei wetten aan die het hindoe karakter van India moeten versterken.

In Sri Lanka en Myanmar bestaan nationalistisch-boeddhistische bewegingen, die alle andere religies willen verbieden en tot vervolgingen van andersgelovigen hebben geleid. Na de onderdrukkingen van het kolonialisme streven deze bewegingen naar 'herstel' van het boeddhisme. Zij zien andere geloven veelal als product van de migraties door de Britten, georganiseerd om het eigen volk te verzwakken. De andere religies worden gezien als bedreiging voor de eigen cultuur en moeten daarom worden verdreven. Alleen dan kan een zuivere vorm van boeddhisme veilig gedijen.

Joods fundamentalisme

Het religieuze fundamentalisme onder Joden is onlosmakelijk verbonden met de terugkeer van de joden naar het Beloofde Land. In Israël en de omstreken of bezette gebieden wonen fundamentalistische Joden die zo getrouw mogelijk willen leven volgens de Tenach om de komst van de Messias voor te bereiden. Een deel van hen is fel gekant tegen de staat Israël, omdat de Messias die bij zijn komst pas zal oprichten. Anderen zien de staat Israël en de groei van het joodse fundamentalisme als bewijzen dat God het einde der dagen aan het voorbereiden is.

Abraham Isaac Kook (1865-1935), een joodse mysticus en eerste hoofd rabbi van Palestina tijdens het Britse mandaat, legde de basis voor een religieuze vorm van zionisme door de terugkeer van de joden naar het Beloofde Land te beschouwen als onderdeel van de heilsboodschap van de komst van de Messias. Hij beschreef die komst niet als plotselinge gebeurtenis, maar als geleidelijk proces met de terugkeer van de joden naar het Beloofde Land als een fundamenteel onderdeel daarvan. Hij zag het seculiere zionisme als een instrument in dat proces. Alleen in het Beloofde Land, als het centrum van heiligheid in de wereld, kon de geest zijn werk doen voor de joden in het land en van daaruit voor de volkeren op aarde. De terugkeer van de joden was daarmee geen geïsoleerde gebeurtenis, maar van grote betekenis voor de hele mensheid.

Omdat het zionisme het einde der dagen leek te willen afdwingen, hadden orthodoxe joden het tot die tijd juist als een vorm van godslastering verwor-

pen. Kook verbond de seculiere beweging van het zionisme met joods mystiek denken over het einde der dagen.

Zijn zoon rabbi Zvi Jehuda Kook (1891-1982) scherpte dit denken aan en speelde een belangrijke rol in de beweging van de kolonisten in de bezette gebieden (het Bijbelse Judea en Samaria). Achter de gebeurtenissen zag hij een goddelijk plan met de kolonisten als instrument. Door nederzettingen te stichten wordt het land dat God aan de joden heeft gegeven weer in bezit genomen. De terugkeer van de joden naar het Beloofde Land en de wederopstanding van de joden als natie vormen in zijn ogen het bewijs dat sprake is van een goddelijk proces. Het einddoel is een staat gebaseerd op de Thora. Tot die tijd kunnen joden in afgescheiden wijken in Israël en in nederzettingen in Judea en Samaria volgens hun wetten leven.

Evenals het christelijk fundamentalisme is het joods fundamentalisme vooral naar binnen gericht en op een persoonlijke orthodoxe levenspraktijk, al dan niet met mystieke elementen, hoewel de heilsboodschap erachter van wereldwijde betekenis wordt geacht.

Christelijk fundamentalisme

Vooraf uit de Verenigde Staten zijn fundamentalistisch-christelijke bewegingen bekend, die volgens hun interpretatie van de Bijbel willen leven en de ideeën van de Verlichting verwerpen. Bekend zijn de Amish, die afstammen van de Mennonieten uit Nederland, met hun traditionele agrarische wijze van leven en wereldmijding. Sterk naar binnen gericht als ze leven, spelen zij politiek echter geen rol.

Veel invloedrijker is de grote *evangelical* beweging op de Amerikaanse *Bible belt*, die bij de presidentsverkiezingen politiek gewicht in de schaal legt. Deze *evangelicals* vertegenwoordigen een scala aan opvattingen, variërend van de *Moral Majority* tot religieus (extreem)rechts. Bekende extreme voorbeelden zijn de 'tv-dominees' die in megabijeenkomsten hun volgelingen oproepen vroom te leven en veel geld te doneren aan de organisatie van de predikant, maar soms van hun voetstuk vielen door malversaties en wangedrag. Een ander voorbeeld is de pro-lifebeweging, waarvan de radicale vleugel niet terugdeinst voor geweld tegen abortusklinieken en artsen.

Minder spraakmakend maar omvangrijker zijn de bijbelgetrouwe christenen, die in hun opvattingen uitgaan van betrouwbaarheid van de Bijbel en op verschillende fronten op heel verschillende wijze de liberale levensvisie bestrijden. Hun 'fundamentalisme' bestaat bijvoorbeeld in het strijden voor christe-

lijke ethiek en tegen onderwijs in de evolutietheorie. Dit laatste heeft zich vertaald in de omvangrijke creationistische beweging in de VS.

Niet alleen in de Verenigde Staten zijn voorbeelden van christelijk fundamentalisme te vinden. In verschillende delen van Afrika is dit minstens zo omvangrijk. Geweld brak uit in Kenia in 2010 tegen een wet die abortus toestond als het leven van een vrouw tijdens haar zwangerschap in gevaar kwam.

Islamitisch fundamentalisme

Meest spraakmakend zijn momenteel de fundamentalistische stromingen binnen de islam, die vaak al in de negentiende eeuw ontstonden. In reactie op het moeten erkennen van de zwakte van het Ottomaanse Rijk ten opzichte van het Westen, werden intensievere en diepere vormen van geloof in de islam ontwikkeld. Opeenvolgende denkers probeerden de islam te zuiveren van elementen die in de loop der eeuwen de boodschap van de profeet Mohammed zouden hebben vertroebeld. De islamitische maatschappij moest strenger naar de oorspronkelijk bedoelde leer gaan leven. Vanuit verschillende hoeken ontstond kritiek op de islamitische schriftgeleerden en de tradities (*hadith*), zoals in de loop der eeuwen ontstaan en waarop zij zich baseerden. Vrome moslims, zoals de Salafisten onder invloed van Rashid Rida (1865-1935), wilden bewust gaan leven zoals in de tijd van de profeet. In sommige groeperingen werden alle tradities verworpen vanuit de overtuiging dat voor interpretatie van de Koran geen schriftgeleerden nodig waren. Veel van de aanhangers wilden zich grotendeels afkeren van de verwesterde wereld om zo zuiver mogelijk hun geloof te belijden.

Vooraf binnen de soennitische islam is op deze manier een grote diversiteit aan groepen en richtingen ontstaan, die 'zuiverder' met het geloof willen omgaan. De meeste zijn vreedzaam en willen door studie en prediking de islamitische geloofsgemeenschap hervormen en een theocratie tot stand brengen. Anderen, zoals de Moslimbroeders, willen eerst de maatschappij diepgaand herislamiseren en dan een theocratie vestigen. In de afgelopen decennia zijn deze ideeën in vergaande mate overgenomen door de wahabieten in Saoedi-Arabië. Andere groepen, zoals de islamitische jihad, willen eerst de macht grijpen en dan de maatschappij hervormen.

Spraakmakender zijn de gewelddadige stromingen die zondige moslims tot inkeer willen brengen en bereid zijn afvallige moslims en ongelovigen te doden. De meeste van deze ideeën gaan terug tot Sayyid Qutb (1906-1966), die de wereld in tweeën verdeelde. Enerzijds de wereld van de islam en anderzijds de wereld van de onwetendheid of *jahiliyya*, waartoe ook de bestaande

islamitische landen behoorden. Moslims hebben een plicht om door prediking en jihad (dat betekent een sterk 'streven', maar ook heilige oorlog) de wereld te veranderen.

Dit denken heeft geleid tot verschillende internationale terroristische groeperingen, zoals Al Qaida onder Osama bin Laden, en de Islamitische Staat in Syrië en Irak (ISIS, ook wel bekend als Daesh) onder Abu Bakr al Baghdadi. Belangrijkste verschil tussen deze twee is dat Al Qaida door aanvallen tegen de internationale gemeenschap en vooral de Verenigde Staten een verandering wilde bereiken in het internationale statensysteem en de islam daarin weer een machtsfactor wilde laten worden. ISIS daarentegen richt zich meer op de wereld van de islam en wil eerst het vroegere kalifaat vestigen, waar vrome moslims zuiver volgens hun godsdienst kunnen leven.

Hoewel door de strijd tegen al Qaeda en ISIS de aanslagen tegen westerse landen zijn toegenomen, maakt het islamistisch terrorisme veruit de meeste slachtoffers onder moslims. Vooral het aantal doden door oorlog en aanslagen in landen als Afghanistan, Syrië, Irak en Jemen is schrikbarend hoog.

3.12.4 *Hedendaagse kritische denkers*

264

Naast het vooral marxistische kritische denken, de Derde Wereld-beweging en fundamentalistisch religieus denken, leveren ook hedendaagse denkers kritiek op het westerse kapitalistische bestel.

Elke generatie heeft haar eigen specifieke wetenschappers en filosofen. Enkele voorbeelden. De klassieke Griekse denkers Aristoteles en Plato zijn algemeen bekend, evenals de Verlichtingdenkers Voltaire en Rousseau en, uit recenter verleden, Immanuel Kant, Karl Marx en Charles Darwin. De wereld verandert snel, ook de kwesties en vraagstukken die om aandacht vragen. Daarom besteden we ook aandacht aan enkele moderne denkers, die filosofisch en kritisch vat proberen te krijgen op politieke vraagstukken. Zij zijn vaak actief op verschillende gebieden tegelijk. Het zijn niet alleen wetenschappers, maar ook leraren, journalisten, politici en schrijvers die proberen belangrijke uitdagingen van onze tijd uit te leggen en te duiden en er antwoorden op te vinden: de opkomst van het kapitalisme, de mondialisering, toenemende ongelijkheid en de wereldwijde aantasting van de natuurlijke leefomgeving.

Naomi Klein (1970)⁹⁶



Naomi Klein is een Canadese journaliste en schrijfster, populair om haar linkse politieke denkbeelden. Zij is van mening dat economie sterk verbonden is met politiek en dat die twee niet los van elkaar kunnen worden gezien, omdat zij gelooft dat economische afhankelijkheid wordt gebruikt als een politiek wapen.

Naomi Klein werd beroemd met haar boek *No Logo* waarin zij de negatieve rol van grote merken uiteenzette, zoals Coca-Cola en Nike. Ook beschreef ze de nieuwe groepen burgers die daartegen in opstand kwamen. Zij is een vertegenwoordiger van de 'antiglobalisten' of 'andersglobalisten' die kritisch zijn ten opzichte van de mondialisering.

In het boek *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*⁹⁷ legt ze uit hoe politici een crisis gebruiken. De econoom Milton Friedman noemde dat een 'shokbehandeling'.⁹⁸ Klein beschrijft hoe het in shock verkeren van de bevolking na crises, zoals staatsgrepen, oorlogen, aanvallen, natuurrampen en vele andere, door regeringen wordt gebruikt om in naam van veiligheid en bescherming vergaande beleidsmaatregelen te nemen.

Een voorbeeld hiervan is de 'war on terror' die president Bush jr. begon in reactie op de aanslagen op 11 september 2001 ('9/11') en die uitliep op de invasie van eerst Afghanistan en later Irak. Deze 'oorlog tegen terreur' omvatte in eerste instantie een forse verhoging van het budget voor af luisteren en spionage en acceptatie van inzet van private bedrijven bij oorlogvoering. In tweede instantie, toen de inval een feit was en een nieuw burgerlijk bestuur werd ingesteld, werden ingrijpende economische maatregelen genomen, zoals massale privatisering van Iraakse staatsbedrijven, volledig vrije handel, een vlaktaks en forse inkrimping van de regering.⁹⁹ In haar boek *This Changes*

*Everything: Capitalism versus the Climate*¹⁰⁰ betoogt Klein dat het kapitalisme klimaatverandering op gang brengt.

Amartya Sen (1933)¹⁰¹



Amartya Sen ontving de Nobelprijs voor Economie en is vooral bekend om zijn strijd tegen armoede en voor vrijheid.¹⁰² Geboren en getogen in India was hij getuige van het geweld tussen hindoes en moslims, van geweld als gevolg van bittere armoede en van hongersnood in West-Bengalen. Dit vormde zijn denken. Zijn belangrijkste verklaring voor dit geweld is de extreme armoede, die mensen economisch afhankelijk en kwetsbaar maakt, waardoor zij een gemakkelijke prooi worden voor andere vormen van onvrijheid.

In zijn boek *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (1981) laat Sen zien hoe hongersnood veelal samenhangt met armoede en ongelijkheid. Om armoede te bestrijden kan niet worden volstaan met economische groei; Sen is een bekend criticus van het gebruik van het bruto nationaal product als maatstaf voor welvaart en ontwikkeling van een land. Om landen en mensen tot ontwikkeling te brengen, moet bestaande onvrijheid worden weggenomen, zoals hij in zijn boek *Development as Freedom* (1999) betoogt. Mensen hebben vrijheid nodig om hun competenties te kunnen gebruiken. Hij onderscheidt twee soorten vrijheid: positieve vrijheid, waarmee mensen eigen keuzes kunnen maken om te overleven en zich te ontwikkelen, en negatieve vrijheid, waarbij er veel juridische vrijheid is, maar de ruimte en middelen tot zelfbeschikking ontbreken.

Sen benadrukt dat beperkingen, door structurele armoede of seksongelijkheid, mensen zeer kwetsbaar maken en daardoor in feite van hun competen-

ties beroven. Dat brengt hen gemakkelijk in een situatie van gebrek aan basisrechten en automatisch ook van minder politieke rechten.¹⁰³

Sen stelt met nadruk dat politieke en sociaaleconomische basisrechten als criterium voor democratie noodzakelijk gekoppeld horen te zijn aan economische ontwikkeling, om onwenselijke consequenties te voorkomen. Leaders kunnen armoede gemakkelijk misbruiken, zowel dictators als corrupte politici, zowel van rechts als van links.¹⁰⁴

Martha Nussbaum (1947)¹⁰⁵



Martha Nussbaum maakte als hoogleraar filosofie naam aan verschillende universiteiten en ontving vele eredoctoraten. In haar publicaties en colleges baseert ze zich vooral op de Griekse filosofen en de filosofen van de Verlichting. Zij behoort tot de klassiek liberale denkers en is in te delen bij de analytische filosofie.

Nussbaum analyseert het tekortschieten van de samenlevingstheorieën op basis van het ‘sociaal contract’ uit de zeventiende en achttiende eeuw, in de twintigste eeuw vernieuwd door John Rawls. Deze sociaalcontracttheorieën gaan uit van gelijke mensen met gelijke mogelijkheden. In de dagelijkse werkelijkheid zijn mogelijkheden van mensen niet gelijk, zowel door persoonlijke verschillen (man/vrouw, jong/oud, zwak/sterk, gezond/ziek/gehandicapt) als door omstandigheden. In de jaren tachtig ontwikkelt zij samen en in discussie met Amartya Sen de *capabilities approach* als theoretische én praktische benadering voor de samenleving (competentie- of vermogensbenadering). Waar Sen bij deze benadering het accent legt op de economie, richt Nussbaum zich vooral op de politiek en filosofie.

In haar benadering vormen naastenliefde en moraliteit de spil voor de samenleving.¹⁰⁶ Dat komt ook naar voren in haar concept ‘politieke emotie’, waarmee ze bedoelt dat de staat aan iedereen gerechtigheid en naastenliefde zou

moeten verschaffen, ook degenen die anders zouden worden buitengesloten uit de maatschappij.¹⁰⁷

Nussbaum acht het beoordelen van rechten van mensen in landen vanuit hun mogelijkheden om deze daadwerkelijk uit te oefenen een betere en eerlijker benadering, dan gangbare maatstaven zoals vergelijking op basis van het bruto nationaal product. Met Sen stelt zij dat het belangrijk is te erkennen dat individuen verschillen in hun noden en in vermogens om te functioneren. Daarom moet de aandacht worden verlegd van hun functioneren naar hun capaciteiten.

Russische theorie: Aleksandr Doegin¹⁰⁸



Russische politieke schrijvers als Aleksandr Doegin (1962) staan bekend als zeer antiwesters. De gedachten van deze filosofen worden door Russische machthebbers, zoals Vladimir Poetin, gebruikt om het land als een sterke staat neer te zetten. In het 'Euraziatisch' denken is Rusland een aparte beschaving tussen Europa en Azië. Moskou wordt gezien als het centrum van het christendom.

Doegin verzet zich tegen het individualisme, de ratio, gelijke rechten en zelfontplooiing van burgers in het Westen, en is juist voorstander van religies, tradities en legenden. Hij behoorde lange tijd tot de intimi van Poetin. Volgens Poetin is de Russische identiteit gebaseerd op het orthodoxe geloof, patriotisme, collectivisme en trouw aan de staat, en cultureel superieur in de wereld. Russisch nationalisme is een middel om het volk aan het land en aan de leider te binden. Deze gedachten en geschriften worden gebruikt om politieke macht op te bouwen en te rechtvaardigen jegens het eigen volk. Het hier beknopt uiteengezette denken van Doegin is geen op zich zelf staande theoretische benadering, maar eerder een Russische invulling van het Realisme dat op de nationale veiligheid en de macht van de eigen staat is gericht.

Kishore Mahbubani (1948)¹⁰⁹



In de afgelopen vijftientig jaar is de suprematie van het Westen waarschijnlijk relatief afgenomen. Een aantal andere landen, zoals Brazilië, India en vooral China hebben een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Het zwaartepunt van de wereldeconomie, en daarmee ook de politieke macht, lijkt zich van de Noord-Atlantische Oceaan naar Oost-Azië te verplaatsen. Daarmee is een opening ontstaan voor met name Oost-Aziatische denkers om aanpassingen in het door het Westen gedomineerde internationale statensysteem te eisen.

Een goed voorbeeld van een nieuwe denker is Kishore Mahbubani, voormalig diplomaat en VN-ambassadeur van Singapore. Hij wijst op de snelle opkomst van niet-westerse staten en dringt er bij het Westen op aan zich aan te passen aan deze ontwikkeling. De grootste strategische fout die het Westen nu zou kunnen maken, is het bevroren van de bestaande internationale instituties. De wereld is in sneltreinvaart aan het veranderen. Hij ziet zeven belangrijke mondiale tegenstellingen: mondiaal belang versus nationaal belang, het Westen tegenover de rest, de grootste macht (VS) in de wereld tegenover de opkomende macht (China), het groeiende China tegenover een kleiner wordende wereld, de islam tegenover het Westen, het milieu tegenover de gemiddelde consument en overheden tegenover ngo's.

Hij bepleit hervorming van het bestaande systeem van internationale organisaties en betrekkingen. Allereerst: het Westen zou veel meer zijn macht in internationale instellingen als IMF en Wereldbank moeten delen met andere delen van de wereld. Vooral China zou een veel grotere rol moeten krijgen. Ten tweede: de nieuwe orde moet beter de bestaande machtsverhoudingen weerspiegelen. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zouden als voormalige koloniale machten geleidelijk opzij moeten stappen ten gunste van opkomende machten als China, India, Brazilië en Nigeria. Een eerste stap zou hervorming van de VN Veiligheidsraad kunnen zijn met invoering van een 7-7-7-

systeem: zeven permanente leden met vetorecht, zeven semipermanente leden zonder vetorecht gekozen voor twee jaar uit een groep van 28 grotere staten, en zeven leden zonder vetorecht, gekozen door de overige staten. Als derde element wijst hij op het belang van het internationale recht. Hij beschouwt de dagen van de VS als militaire en economische supermacht als geteld. China is in opkomst. Het is van groot belang de internationale rechtsorde te versterken, gericht op een eerlijkere wereldgemeenschap.

Mahbubani's ideeën vertegenwoordigen een relatief voorzichtige benadering van de toekomst van de internationale gemeenschap. Elementen uit andere landen en culturen dan de westerse zullen in de toekomst een grotere rol gaan spelen. Formele regelingen zullen niet ineens radicaal veranderen, maar wel zal anders worden omgegaan met de bestaande organisaties. Andere manieren van denken zullen de wereldgemeenschap mogelijk leiden naar nieuwe vormen van samenwerking en conflictbeheersing. De eerste contouren voor deze nieuwe aanpak doemen op, zoals de ideeën van Mahbubani duidelijk maken.

3.13 Artificial Intelligence

270

De voorgaande theorieën van de internationale betrekkingen zijn gericht op het begrijpen en verklaren van de wereldpolitiek. Theorieën zijn menselijke benaderingen vanuit verschillende perspectieven. Wat hier niet mag ontbreken – en ook steeds meer invloed op de wereldpolitiek heeft – is het perspectief van Artificial Intelligence (AI), ofwel kunstmatige intelligentie.

Artificial Intelligence is 'transforming the world', volgens The Brookings Institution, waarop de wereld echter niet is voorbereid.¹¹⁰ 'How the Enlightenment Ends', stelt Henry Kissinger dan ook: 'Philosophically, intellectually – in every way – human society is unprepared for the rise of artificial intelligence'.¹¹¹ En in het tijdschrift *Foreign Affairs* schrijft Kevin Drum: 'The world is at the dawn of a second Industrial Revolution, this time a digital revolution. Its impact will be, if anything, even greater than that of the first.'¹¹²

Technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat computers steeds beter zelf beslissingen kunnen nemen op basis van verzamelde data en zelfs de menselijke besturing kunnen overnemen. De rol van menselijke besluitvorming zal onder druk komen te staan. Als gevolg van de groei van verschillende soorten real-time data en de snelheid van dataverwerking in combinatie met zelflerende computers zullen machines en software steeds beter worden in het

naboetsen van menselijke besluitvorming. Algoritmes kunnen vele zaken van ons overnemen, voor goede en voor minder goede doeleinden. Volgens deskundigen is Artificial Intelligence in het jaar 2060 in staat om de helft van de menselijke taken over te nemen. In de commerciële sector gaan de ontwikkelingen heel snel, denk aan de ontwikkeling van zelfrijdende auto's die zelf naar een bestemming kunnen rijden zonder botsingen. Private partijen en staten, zoals Rusland, China en de VS, investeren miljarden in AI. In de Europese Unie zou jaarlijks minstens 20 miljard geïnvesteerd moeten worden in wetenschap en technologie om dit te kunnen bijbenen.

Artificial Intelligence kan grote gevolgen hebben voor internationale machtsverhoudingen, verschillen in de wereld tussen de *haves* en *have-nots*, universele mensenrechten en burgerlijke vrijheden, autonome wapens en nucleaire ontwikkelingen volgens de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).¹³ AI stelt de mensheid tevens voor ingewikkelde ethische, rechtstataelijke en maatschappelijke vraagstukken.

Door een wedloop van AI op het gebied van defensie kan volgens The Brookings Institution zelfs een 'hyperwar' ontstaan. Defensiesystemen die met AI op bedreigingen reageren, zullen steeds sneller gaan werken. De belangrijkste vragen zijn: hoeveel tijd hebben de besluitvormers nog in crisissituaties om te begrijpen wat er gebeurt en hun opties goed te doordenken? Blijft er wel effectieve 'human control'?

Zelfstudievragen

1. Wat is de rol van scenario's, modellen en theorieën in de studie van internationale betrekkingen?
2. Wat is het realisme?
3. Wat is liberalisme?
4. Is het realisme realistisch? In hoeverre niet en waarom?
5. Wat zijn de verschillen tussen realisme en liberalisme?
6. Wat is er volgens het realisme nodig om de vrede te bewaren?
7. Wat is volgens het liberalisme daarvoor nodig?
8. Geef een voorbeeld van het prisoner's dilemma.
9. Wat is het verschil tussen de speltheorie en de rationele keuze-theorie?
10. Wanneer is constructivisme een nuttige theorie?
11. Wat betekent wereldburgerschap?
12. Bedenk een aantal vormen van imperialisme zonder kolonialisme.
13. Wat is Lenins verklaring van kolonialisme?
14. Wat is kapitalisme?

15. Wat is communisme?
16. Wat is marxisme?
17. Wat is maoïsme?
18. In welk(e) opzicht(en) verschillen de ideeën van Confucius en Mencius van elkaar?
19. Leg uit hoe het internationale politieke systeem zou veranderen wanneer *worldism* het uitgangspunt is voor het onderhouden van internationale betrekkingen.
20. Leg uit waarom Kautilya als een realist kan worden beschouwd.
21. Welke overeenkomsten zie je tussen de gedachten van Morgenthau en van Kautilya?
22. Wat is de kern van Mahbubani's opvattingen? Welke argumenten zijn er om aan te tonen dat het Westen als leidende groep staten in het wereldbestel op zijn laatste benen loopt, en welke om te bewijzen dat dit (nog) niet het geval is?
23. Wat is Artificial Intelligence (AI)? Welke vraagstukken nemen door AI in belang toe?

Selectie geraadpleegde literatuur

272

Burton, J. (1965). *International Relations: A General Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carabain, C.S., Keulemans, M. van Gent en G. Spitz (2012). *Mondiaal burgerschap – van draagvlak naar participatie*, Amsterdam: NCDO.

Chase-Dunn, Chr., Y. Kawano en B. Brewer (2000). Trade Globalization since 1795: waves of integration in the world system. *American Sociological Review*, February, Vol. 65. Beschikbaar op: www.jstor.org/stable/2657290.

Chakrabarty, B. (2006). *Social and Political Thought of Mahatma Gandhi*, New York: Routledge.

Daddow, O. (2013). *International relations theory: the essentials*, London: Sage.

Devos, C, S. Lannoo, K. Ossenblok, J. Rommel en H. van Liefferinge (2012). *Besluiten tot Beleid, inleiding in de politieke besluitvormingstheorie*, Gent: Academia Press.

Heywood, A. (2011). *Global Politics*, New York: Palgrave.

Jackson, R. en G. Sørensen (2003). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Oxford: Oxford University Press.

Keohane, R.O. en J.S. Nye (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston: Little Brown.

Kerttunen, M. (2009). *A responsible nuclear weapons power – Nuclear Weapons and Indian Foreign Policy*, Helsinki: National Defence University.

Klein, N. (2007). *De Shock Doctrine: De opkomst van rampenkapitalisme*, Breda: De Geus.

MacFarquhar, R. (1997). *The Politics of China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, K. (1890). *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*. Hamburg: Meissner.

Munnik, A. de, M.A.G. de Jong en S.N. Mengelberg (red.) (2009). *Theorieën en benaderingen van Internationale Betrekkingen*, Breda: Nederlandse Defensie Academie.

Nye, J.S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.

Nye, J.S. (2011). *The Future of Power*, New York: Public Affairs.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons, the evolution of institutes for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Poundstone, W. (1992). *Prisoner's Dilemma*. Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc.

Short, P. (2004). *Mao: a life*, London: Hodder.

Sterlin-Folker, J.A. (2006). *Making sense of international relations theory*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Tromp, B. (1995). *De wetenschap der politiek: verkenningen*, Leiden: DSWO Press.

Voorhoeve, J.J.C. (1995). *Labiele Vrede*, Amsterdam: Balans.

Voorhoeve, J.J.C. (2011). *Negen Plagen Tegelijk: Hoe overleven we de Toekomst?* Amsterdam: Contact.

Wallerstein, I.M. (1974). *The modern world-system 1*, San Diego/New York: Academic Press.

Wallerstein, I.M. (1980). *The modern world-system 2*, New York: Academic Press.

Wallerstein, I.M. (1989). *The modern world-system 3*, New York: Academic Press.

Noten

- 1 Saskia Rademaker en Joris Voorhoeve, m.m.v. Cindy Wilhelm, Nicky Plasman, Alexander Verkerk, Lisa Geerts, Jonathan Offringa, Marieke Meijer en Reitse Keizer.
- 2 Met bijdragen van: Lisa Geerts, Geor Hintzen, Joris Voorhoeve, Reitse Keizer, Krijn Reijneveld, Saskia Rademaker en Cindy Wilhelm.
- 3 Bron: Eigen werk. Vgl. Heywood, *Global Politics*, New York: Palgrave 2011, hoofdstuk 1.
- 4 John Burton, *International Relations: A General Theory*, Cambridge: Cambridge University Press 1965.
- 5 Bron: Eigen werk. Vgl. Heywood, *Global Politics*, New York: Palgrave 2011.
- 6 R.O. Keohane en J.S. Nye, *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston: Little Brown 1977.
- 7 Heywood, *Global Politics*, New York: Palgrave 2011.
- 8 Instituut Clingendael, *Clingendael Strategische Monitor 2017* en Instituut Clingendael en The Hague Center for Strategic Studies (HCSS), *Strategic Monitor 2018-2019*. Zie www.clingendael.nl/pub/2017/monitor2017/multiorde en www.clingendael.org/pub/2018/strategic-monitor-2018-2019/interregnum.
- 9 Gebaseerd op: J.J.C. Voorhoeve, *Labiele Vrede*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 1995, Hoofdstuk: *Macht en Belang*.

- 10 J.S. Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs 2011, p. 11.
- 11 J.S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs 2004, p. 5.
- 12 Stefano Guzzini, 'The Concept of Power, A Constructivist Analysis', *Millennium, Journal of International Studies* 2015.
- 13 R. Jackson en G. Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 68-103, 'Realism'.
- 14 R. Jackson en G. Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 68-103, 'Realism'.
- 15 Bron foto: www.college.columbia.edu/core/sites/core/files/images/Thucydides.jpg.
- 16 University of Bristol, *Thucydides: reception, reinterpretation and influence*, 2014, www.bristol.ac.uk/classics/research/thucydides.
- 17 Bron foto: https://en.wikipedia.org/wiki/Niccol%C3%B2_Machiavelli#/media/File:Portrait_of_Niccol%C3%B2_Machiavelli_by_Santi_di_Tito.jpg.
- 18 J. Leung, *Machiavelli and International Relations*, z.j., afkomstig van: <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/gjis/article/viewFile/35136/31881>.
- 19 Bron foto: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes#/media/File:Thomas_Hobbes_\(portrait\).jpg](https://nl.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes#/media/File:Thomas_Hobbes_(portrait).jpg).
- 20 Bron foto: https://en.wikipedia.org/wiki/Hans_Morgenthau.
- 21 NATO, *Hybrid War, Hybrid response?*, 2015, www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Russia-Ukraine-crisis-war/EN/index.htm.
- 22 M.G.D. Rothman, 'Hfdst. 17, Inleiding Krijgswetenschappen', in: A. de Munnik, M.A.G. de Jong en S.N. Mengelberg (red.), *Theorieën en benaderingen van Internationale Betrekkingen*, Breda: Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie 2009, p. 296-299.
- 23 I. Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, 1795.
- 24 Z. Maoz en B. Russett, 'Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986', *The American Political Science Review* 1993, nr. 3, p. 624-638.
- 25 De axiomatische methode is een wijze van argumentatie in de formele wetenschappen (m.n. wiskunde en logica) waarbij resultaten worden gepresenteerd als een reeks stellingen die een voor een worden afgeleid uit een stelsel van nauwkeurig geformuleerde veronderstellingen (axiomata) en definities.

- 26 Deze paragraaf is een bewerking van: Carl Devos, Steven Lannoo, Kasper Ossenblok, Jan Rommel en Hilde Van Liefferinge, *Besluiten tot Beleid, inleiding in de politieke besluitvormingstheorie*, Gent: Academia Press 2012.
- 27 H. Correa, *Game Theory as Instrument for the Analysis of International Relations*, 2001, beschikbaar op: www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/vol14-2/14-2hector.pdf.
- 28 A. Dixit en B. Nalebuff, *Prisoner's Dilemma*, 2008, www.econlib.org/library/Enc/PrisonersDilemma.html. Het Prisoner's dilemma is ontwikkeld door RAND Corporation onderzoekers Merrill Flood en Melvin Dresher en is later uitgewerkt door Albert W. Tucker, wiskundige op Princeton.
- 29 Poundstone, W. (1992). *Prisoner's Dilemma*. Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc.
- 30 Garrett Hardin, 'The Tragedy of the Commons', *Science* 1968, nr. 3859, p. 1243-1248.
- 31 Elinor Ostrom, *Governing the Commons, the evolution of institutes for collective action*, Cambridge 1990, p. 2-3. Zie ook: Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons, the concise encyclopedia of economics*, www.econlib.org/library/Enc/TragedyoftheCommons.html#.
- 32 Flavio Felice en Massimiliano Vatiello, 'Elinor Ostrom and the solution to the tragedy of the commons', *Il Sussidiario*, vertaling door American Enterprise Institute, 27 juni 2012, www.aei.org/article/economics/elinor-ostrom-and-the-solution-to-the-tragedy-of-the-commons.
- 33 Elinor Ostrom, *Governing the Commons, the evolution of institutes for collective action*, Cambridge 1990, p. 17.
- 34 Garrett Hardin, 'The Tragedy of the Commons', *Science* 1968, nr. 3859, p. 1243-1248.
- 35 'Governing the oceans: the tragedy of the high seas', *The Economist*, 22 februari 2014, www.economist.com/news/leaders/21596942-new-management-needed-planets-most-important-common-resource-tragedy-high.
- 36 Hans Achterhuis, *Het rijk van de schaarste: van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, 1988, 2003.
- 37 Obe Postma, *Veld, huis en bedrijf*, 1958, 2010. Gert Jan Jansen: *Kleinschaligheid als alternatief*, 2014.
- 38 Voor enkele moderne voorbeelden: Hans Achterhuis en Maarten van Buren, *Erfenis zonder testament*, 2015, p. 190-192.
- 39 A. Wendt, 'Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics', *International Organization* 1992, 46(2), p. 391-425.

- 40 R. Jackson en G. Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Oxford: Oxford University Press 2007.
- 41 M. Finnemore en K. Sikkink, 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 1998, 52(4), p. 887-917. Ook in de volgende subparagraaf wordt van deze bron gebruikgemaakt.
- 42 Mark Bevir, 'How Narratives explain', in: Dvora Yanow en Peregrine Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and Method: Empirical Research Method and the Interpretive Turn*, New York: M.E. Sharpe 2006, p. 281-290.
- 43 H. Larsen, 'Continuity or Change in National Foreign Policy Discourses Post-Lisbon? The case of Denmark', in: C. Carta en J.F. Morin (red.), *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*, Farnham: Ashgate 2014, p. 43-58.
- 44 Catherine Kohler Riessman, *Narrative Analysis* (Qualitative Research Methods Series 30), London: SAGA Publications 1993, p. 1-70.
- 45 P. Kleingeld en E. Brown, 'Cosmopolitanism', in: Edward N. Zalta (red.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2013, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2013/entries/cosmopolitanism>.
- 46 Bron: https://nl.wikipedia.org/wiki/Desiderius_Erasmus#/media/File:Holbein-erasmus.jpg.
- 47 Bron: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kant_gemaelde_1.jpg.
- 48 Bron: https://en.wikipedia.org/wiki/Jeremy_Bentham#/media/File:Jeremy_Bentham_by_Henry_William_Pickersgill_detail.jpg.
- 49 P. Kleingeld en E. Brown, 'Cosmopolitanism', in: Edward N. Zalta (red.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2013, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2013/entries/cosmopolitanism>.
- 50 Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling. NCDO, *Vensters op de Wereld, Canon 2009*, NCDO en faculteit geowetenschappen Universiteit Utrecht 2009. www.ncdo.nl/sites/default/files/Vensters.pdf.
- 51 C. Carabain, S. Keulemans, M. van Gent en G. Spitz, *Mondiaal burgerschap – van draagvlak naar participatie*, Amsterdam: NCDO, 2012, p. 28.
- 52 Joseph Grieco, 'Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism', *International Organization* 1988, nr. 3.
- 53 I.M. Wallerstein, *The modern world-system*, New York: Academic Press 1974.
- 54 B. Tromp, *De wetenschap der politiek: verkenningen*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden 1995.
- 55 K. Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*, Hamburg: Meissner 1890.

- 56 I.M. Wallerstein, *The modern world-system 1*, San Diego/New York: Academic Press 1974; I.M. Wallerstein, *The modern world-system 2*, New York: Academic Press 1980; I.M. Wallerstein, *The modern world-system 3*, New York: Academic Press 1989.
- 57 B. Tromp, *De wetenschap der politiek: verkenningen*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden 1995.
- 58 O. Daddow, *International relations theory: the essentials*, London: Sage 2013.
- 59 J.A. Sterlin-Folker, *Making sense of international relations theory*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers 2006.
- 60 R. Jackson en G. Sørensen, *Introduction to international relations: theories and approaches*, Oxford/New York: Oxford University Press 2007.
- 61 Gebaseerd op een overzicht in Chase-Dunn, Chr. e.a. (2000). Overzicht beschikbaar op: www.irows.ucr.edu/cd/appendices/asroo/asrooapp.htm#Table%20A2.
- 62 J.A. Sterling-Folker, *Making sense of international relations theory*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers 2006.
- 63 R. Jackson en G. Sørensen, *Introduction to international relations: theories and approaches*, Oxford/New York: Oxford University Press 2007.
- 64 O. Daddow, *International relations theory: the essentials*, London: Sage 2013.
- 65 Bron foto: https://nl.wikipedia.org/wiki/Georg_Wilhelm_Friedrich_Hegel#/media/File:Hegel_portrait_by_Schlesinger_1831.jpg.
- 66 Terry Pinkard, *Hegel: A Biography*, Cambridge University Press 2000.
- 67 Bron foto: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fc/Karl_Marx.jpg.
- 68 Zoals Marx uiteenzet in zijn Woord vooraf bij de 2^e druk van *Het Kapitaal*. Marx, *Het Kapitaal* (1890⁴) 1977⁹, p. xxiii.
- 69 Marx en Engels, *Het communistisch manifest*, vertaling Hans Driessen, 2015, p. 25-27.
- 70 Bron foto [https://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Engels#/media/File:Friedrich_Engels_\(1891\).jpg](https://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Engels#/media/File:Friedrich_Engels_(1891).jpg).
- 71 Bron foto: https://en.wikipedia.org/wiki/Vladimir_Lenin.
- 72 S. Hook, *Knowing the Soviet Union: The Ideological Dimension*, z.j. www.bu.edu/iscip/pubseries/PubSeriesihook.pdf.
- 73 Foto: © Raimond Spekking / CC BY-SA 4.0 (via Wikimedia Commons).
- 74 P. Short, *Mao: a life*, London 2004; vgl. Henry Kissinger, *On China*, 2011; Roderick MacFarquhar, *The Politics of China*, 1997.
- 75 A. Prakash, *State and Statecraft in Kautilya's Arthashastra*, Paper, Indiana University 1993.

- 76 J. Mathai en G. Sadanandan, *Ancient & Medieval Political Thought*, University of Calicut 2011, www.universityofcalicut.info/SDE/BA_politics_core_political_thought.pdf.
- 77 K. Boesche, 'Moderate Machiavelli? Contrasting The Prince with the Arthashastra of Kautilya', *Critical Horizons* 2002, 3, 2, p. 253-276.
- 78 M. Liebig, 'Kautilya's Relevance for India Today', *India Quarterly* 2013, 69, 2, p. 99-116.
- 79 N.C. Behera, 'Re-imagining IR in India', *International Relations of the Asia-Pacific* 2007, 7, p. 341-368.
- 80 M. Liebig, 'Kautilya's Relevance for India Today', *India Quarterly* 2013, 69, 2, p. 99-116.
- 81 N.C. Behera, 'Re-imagining IR in India', *International Relations of the Asia-Pacific* 2007, 7, p. 341-368.
- 82 Foto: Publiek Domein. Bron: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=30395323>.
- 83 M. Kerttunen, *A responsible nuclear weapons power – Nuclear Weapons and Indian Foreign Policy*, Helsinki: National Defence University 2009.
- 84 P. Upadhyaya, 'Peace and Conflict: Reflections on Indian Thinking', *Strategic Analysis* 2008, 33, 1, p. 71-83.
- 85 B. Chakrabarty, *Social and Political Thought of Mahatma Gandhi*, New York: Routledge 2006.
- 86 Voor dit gedeelte is gebruikgemaakt van M. Alagappa, 'International Relations in Asia: distinctive trajectories', *International Relations of the Asia-Pacific* 2011, 11, 2, p. 193-230.
- 87 K. Bajpai, 'Obstacles to Good Work in Indian International Relations', *International Studies* 2009, 46, 1&2, p. 109-128.
- 88 Foto: Publiek domein. Bron: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Portrait_of_Jawaharlal_Nehru_in_1942.JPG.
- 89 M. Kerttunen, *A responsible nuclear weapons power – Nuclear Weapons and Indian Foreign Policy*, Helsinki: National Defence University 2009.
- 90 M. Liebig, 'Kautilya's Relevance for India Today', *India Quarterly* 2013, 69, 2, p. 99-116.
- 91 N.C. Behera, 'Re-imagining IR in India', *International Relations of the Asia-Pacific* 2007, 7, p. 341-368.
- 92 Foto: Antonio Milena - ABr. Bron: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fidel_Castro.jpg.
- 93 Foto: Pacha J. Willka. Bron: https://en.wikipedia.org/wiki/Frantz_Fanon/media/File:Frantz_Fanon.jpg.
- 94 Foto: Heike Huslage-Koch. Bron: www.goethe.de/ins/ci/fr/kul/mag/20885952.html.

- 95 Foto: Briantrejo. Bron: https://en.wikipedia.org/wiki/Edward_Said#/media/File:Edward_Said.jpg.
- 96 Foto: Mariusz Kubik, Bron: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5233408>.
- 97 Nederlandse vertaling: *De shockdoctrine: De opkomst van rampenkapitalisme*, Breda 2007.
- 98 Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962, p. ix, Geciteerd door N. Klein, *De Shock Doctrine*, 2007, p. 16.
- 99 N. Klein, *De Shock Doctrine*, 2007, p. 17.
- 100 Nederlandse vertaling: *No Time: Verander nu, voor het klimaat alles verandert*, Breda 2014.
- 101 Foto: Elke Wetzig. Bron: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c8/Amartya_Sen_20071128_cologne.jpg.
- 102 'De prijs van de Zweedse Rijksbank voor *Economische Wetenschappen* ter nagedachtenis aan Alfred Nobel' wordt veelal zo aangeduid. Het Nobel-prijscomit e reikt geen prijs voor economie uit.
- 103 J. Voorhoeve, *Negen Plagen Tegelijk: Hoe overleven we de Toekomst?*, Amsterdam/Antwerpen 2011, p. 48-51.
- 104 J. Voorhoeve, Sen's gedachtegoed als richtsnoer voor internationaal politiek handelen. In: *Waardenwerk, Journal of Humanistic Studies Utrecht* 2014, nr. 57, p. 30.
- 105 Foto: Sally Ryan. Bron: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Martha_Nussbaum_2010.jpg.
- 106 Zie ook de video file (jcr610, 1 februari 2010) met een gedeelte van de documentaire van Astra Taylor e.a.: *Examined Life: Martha Nussbaum*. Beschikbaar op www.youtube.com/watch?v=cbcGbfpFzI.
- 107 M.C. Nussbaum, *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*, Cambridge (Mass.) 2013.
- 108 Foto: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:New_Horizons_International_Conference_21.jpg
- 109 Foto:   World Economic Forum (www.weforum.org) / Foto: Sandeep Naik. Bron: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5165647>.
- 110 West, D.M. & J.R. Allen (2018). *How artificial intelligence is transforming the world*. The Brookings Institution: www.edu/research/how-artificial-intelligence-is-transforming-the-world.
- 111 Kissinger, H.A. (2018). How the Enlightenment Ends. *The Atlantic*, juni 2018.

- 112 Drum, K. (2018). Which world are we living in? Tech World, welcome to the digital Revolution. *Foreign Affairs*, July/August 2018.
- 113 Adviesraad Internationale Vraagstukken (2018). *Artificial Intelligence: wie heeft de macht?* Verslag AIV-themabijeenkomst 2 november 2018.

4 Internationaal publiekrecht

Jolanda van der Vliet

Inhoudsopgave

4.1	Inleiding	283
4.2	Actoren in het internationaal recht	284
4.3	De aard van het internationale publiekrecht	285
4.4	Beslechten van geschillen	288
4.5	Bronnen van het internationale recht	289
4.6	Het klassieke volkenrecht	293
4.7	Moderne onderwerpen van internationaal publiekrecht	296
4.8	Vredeshandhaving: het systeem van collectieve veiligheid	300

4.1 Inleiding

De voorafgaande hoofdstukken vormen een kennismaking met de wereld van de internationale betrekkingen. Hoe deze zich in het verleden hebben ontwikkeld, hoe economische verhoudingen een rol erin spelen en hoe we ze theoretisch vanuit verschillende optiek kunnen analyseren en verklaren. Zoals in alle menselijk verkeer zijn ook in internationale betrekkingen spelregels nodig. Daarover is in Hoofdstuk 1 alleen aangestipt hoe het internationaal recht zich in de vijftiende en zestiende eeuw begon te ontwikkelen. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze spelregels: niet hoe het internationaal recht zich heeft ontwikkeld, maar hoe het vandaag de dag functioneert. Op welke principes is het spel gebaseerd? Wie spelen het spel en wie bepalen de regels? Hoe worden meningsverschillen – al dan niet over de spelregels – opgelost? Wie treedt als scheidsrechter op en hoe dan? Wat zijn de meest besproken spel-situaties – denk aan buitenspel! – en over welke nieuwe spelregels wordt gesproken? Kortom, dit hoofdstuk schetst de hoofdlijnen van het internationaal publiekrecht.

Het internationale recht is te vergelijken met het nationale recht in een rechtsstaat: het oogmerk is machtsmisbruik en conflicten te beperken en vooral de veiligheid van alle deelnemers aan het maatschappelijk verkeer te

waarborgen. Het moet dus vooral gewelddadigheid en ongeoorloofde verdrukking en uitbuiting inperken.

In het nationale recht van een land als Nederland is er de rechterlijke macht, de sterke arm van de politie en het gevangeniswezen om zeer ernstige overtredingen en misdaden te bestrijden. Het nationale recht kan dus worden afgedwongen tegen wie het overtreedt.

In het internationale publiekrecht (volkenrecht) zijn voorzieningen ter sanctiëring echter niet goed geregeld. Staten overtreden vaak het recht van anderen en voeren oorlog, wat alleen is toegestaan uit zelfverdediging, om daarbij hulp te bieden en bij optreden namens de VN Veiligheidsraad (zie Hoofdstuk 5). Er is geen wereldregering die overtreders van de regels door een wereldpolitie kan laten aanhouden en vastzetten. Het opleggen van sancties bij overtreding is overgelaten aan de staten zelf en aan nog zwakke internationale gerechtshoven, die echter weinig kunnen uitrichten wanneer staten de regels blijven schenden. Maar dat neemt niet weg dat er wél een internationale rechtsorde bestaat, al laat de handhaving ervan nog veel te wensen over.

4.2 Actoren in het internationaal recht

284

Het internationale recht wordt gedefinieerd als: het geheel van internationale rechtsregels dat de rechtsbetrekkingen regelt tussen internationaal erkende rechtspersonen. Het gaat hier om regels die de rechten en plichten van deze rechtspersonen regelen.

Wat opvalt aan de definitie is dat het moet gaan om internationaal erkende rechtspersonen. Staten waren van oorsprong de enig mogelijke rechtsdragers die beschikten over de meest volledige vorm van rechtspersoonlijkheid. Inmiddels is het aantal rechtsdragers flink uitgebreid. Ook internationale organisaties hebben rechtspersoonlijkheid en kunnen internationaalrechtelijk alle handelingen verrichten die nodig zijn om de aan hen toegekende taak te verrichten. Deze rechtspersoonlijkheid is echter beperkt naar de functie van de internationale organisatie. Ook volken worden erkend als het gaat om het recht op zelfbeschikking. En zelfs burgers worden door het internationale recht tot op zekere hoogte erkend als houders van vrijheidsrechten en sociale rechten (mensenrechten). Ditzelfde geldt voor multinationale ondernemingen (mno's) en non-gouvernementele organisaties (ngo's), zoals het Rode Kruis, Oxfam Novib, Artsen zonder Grenzen en Amnesty International.

Sinds kort is nog een andere rechtsdrager in opkomst: de ‘mensheid als geheel’. Hieraan worden rechten toegekend, zoals het recht op een schoon en leefbaar milieu, niet alleen voor de huidige generatie, maar mede voor toekomstige generaties.

De omvang van de rechtspersoonlijkheid verschilt voor al deze rechtspersonen en rechtsdragers. Hierdoor heeft het internationale recht niet voor iedere rechtspersoon en rechtsdrager dezelfde werking. Staten kunnen bijvoorbeeld met elkaar of met internationale organisaties verdragen sluiten of intergouvernementele organisaties oprichten, maar burgers kunnen dit niet. Zij kunnen wel internationale non-gouvernementele organisaties oprichten die rechtspersoonlijkheid hebben volgens het recht in het land waar de organisatie is opgericht.

4.3 De aard van het internationale publiekrecht

Het internationale recht is horizontaal gestructureerd: het is recht *tussen* rechtspersonen. Er is geen centrale wereldwetgever, geen centrale wereldrechter aan wiens uitspraken staten zich moeten conformeren en geen centraal gezag dat het recht kan afdwingen. Op regionaal niveau beweegt het internationale recht zich soms wel in de richting van een centraal gezag. Denk bijvoorbeeld aan de lidstaten van de Europese Unie. Deze nationale staten hebben bevoegdheden overgedragen aan een centraal gezag (de Europese Unie), zijn verplicht bepaalde Europese regels over te nemen in hun nationale wetgeving en zijn onderworpen aan toetsing door de Europese rechter.

Het ontbreken van een centrale mondiale wetgevende macht, een centrale mondiale uitvoerende macht en een centrale mondiale rechterlijke macht heeft grote invloed op het internationale recht. Deze elementen worden hieronder puntsgewijs nader besproken.

De internationale rechtsorde kent geen centrale wetgevende macht

In democratische rechtsstaten wordt op nationaal niveau het recht gevormd in interactie tussen wetgever, bestuur en rechters. Omdat deze mogelijkheid voor internationale rechtsvinding niet bestaat, wordt daar gebruikgemaakt van internationale rechtsbronnen zoals verdragen, gewoonterecht en bindende beslissingen van internationale organisaties. In beginsel geldt hier de regel van contractenrechtelijke en wederkerige aard: staten moeten zich houden aan wat zij afspreken en wat zij afspreken moet voor alle partijen gelijk zijn.

De ontwikkeling van het internationale recht wordt mede bepaald door twee belangrijke rechtstheorieën: de leer van het natuurrecht en het rechtspositivisme.¹ De leer van het natuurrecht veronderstelt dat het recht alleen kan gelden als het moreel juist is. Het recht is aanwezig, onveranderlijk en moet worden gevonden in de natuur, de rede, of verkondigd zijn in heilige boeken, van goddelijke oorsprong. Het rechtspositivisme stelt dat het recht geldt zodra het op de juiste manier tot stand is gekomen. Het recht wordt door mensen gemaakt en kan door mensen worden gewijzigd. Het rechtspositivisme geldt momenteel als de dominante theorie in het internationale recht. Op het internationale vlak zijn echter over veel zaken geen regels vastgesteld, zodat er dan volgens het rechtspositivisme geen recht geldt. Daarom speelt in het internationaal recht ook de natuurrechtsleer een belangrijke rol.

De internationale rechtsorde kent geen centrale uitvoerende macht

De handhaving van het internationale recht wordt gekenmerkt door het ontbreken van een centrale gezagsdrager die verantwoordelijk is voor het afdwingen van de internationale rechtsregels. Er is geen wereldpolitie om toe te zien op naleving van het internationale recht en overtredingen op te sporen. Staten moeten zelf opkomen voor hun rechten, wanneer deze geschonden worden. Op internationaal niveau zijn staten dan ook gerechtigd zelf te reageren op een onrechtmatige daad van een andere staat (*eigenrichting* of *self-help*). Dit wordt ook wel unilaterale rechtshandhaving genoemd. Op een aantal terreinen zijn echter rechtbanken opgericht waarbij staten hun beklag kunnen doen.

Als vorm van 'eigenrichting' kunnen staten in ieder geval individueel of collectief niet-militaire maatregelen treffen, zoals handelssancties, het terugroepen van ambassadeurs of het sluiten van ambassades in landen die een internationale regel overtreden. Soms wordt dit soort sancties in collectief verband opgelegd in het kader van een internationale organisatie, waarbij de betrokken landen zijn aangesloten, bijvoorbeeld in de vorm van een resolutie van de VN.

Een belangrijke beperking van het recht op eigenrichting is dat gebruik van geweld tegen andere staten niet is toegestaan (zie het geweldsverbod in artikel 2 VN-Handvest), tenzij sprake is van zelfverdediging (zie artikel 51 VN-Handvest) of van toestemming door de VN Veiligheidsraad (zie artikel 42 VN-Handvest). Ook mag een staat de hulp inroepen van een andere staat om zich te verdedigen of een burgeroorlog te beëindigen.

Het geweldsverbod is ook in verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en in regionale verdragen opgenomen. Het geweldsverbod houdt in dat staten geen andere staten mogen aanvallen of op andere wijze het gezag in een staat mogen ondermijnen. Het militair steunen van opstandelingen in een andere staat kan worden aangemerkt als een schending van het verbod op geweld. Ook dreigen met het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een staat valt onder het geweldsverbod (artikel 2 lid 4 VN-Handvest).

De internationale rechtsorde kent geen centrale rechterlijke macht.

De meeste regels van het internationale recht worden door staten nageleefd uit eigenbelang. Vooral bij terugkerende geschillen over wederzijdse belangen hebben staten baat bij naleving van de regels. Wanneer regels niet worden nageleefd, zijn staten op basis van het gewoonterecht verplicht te proberen hun geschillen op vreedzame wijze te beslechten. Deze verplichting vanuit het gewoonterecht is deels ook geformaliseerd. Het meeste gezaghebbende document waarin dit is vastgelegd, is het Handvest van de Verenigde Naties (artikel 2 lid 3 en 33 VN-Handvest).

Er bestaat echter geen wereldrechter die uitspraken over geschillen tussen staten dwingend kan opleggen. Staten kunnen wel op vrijwillige basis hun geschillen aan het Internationaal Gerechtshof in Den Haag voorleggen. Internationaal is er onvoldoende onderling vertrouwen tussen (de regeringen van) staten om een onafhankelijke partij bij geschillen uitspraken te laten doen, die voor iedereen aanvaardbaar zouden zijn. Staten behouden zich graag het recht voor zelf de regels uit te leggen die zij internationaal hebben afgesproken met andere staten.

In concrete gevallen zijn staten overigens vaak wel bereid af te spreken om geschillen voor te leggen aan een daartoe opgerichte rechtbank of arbitrageinstantie. Deze vorm van geschillenbeslechting is vaak onderdeel van specifieke verdragen of ingesteld door internationale organisaties zelf. Voorbeelden zijn het Permanente Hof van Arbitrage, het Internationaal Gerechtshof (het primaire rechterlijke orgaan van de VN), of specifieke regelingen als het Internationaal Tribunaal voor het Recht van de Zee (ITLOS) en de panelprocedures van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

4.4 Beslechten van geschillen

Wanneer geen afspraak is gemaakt tussen staten over bevoegde rechters bij conflicten, leggen staten het internationale recht in beginsel zelf uit. Dit is een groot verschil met het nationale recht, waar altijd een rechter beschikbaar is die het recht bindend kan uitleggen. Zelfs als de rechterlijke macht van een tribunaal is aanvaard en een vonnis is geveld, blijft het lastig om de rechterlijke beslissing feitelijk jegens een andere staat af te dwingen. Vaak leven staten uitspraken wel na vanuit het belang van oplossing van een conflict. Gebeurt dit niet, dan kan worden getracht nakoming van het vonnis af te dwingen door inschakelen van de VN Veiligheidsraad (zie artikel 94 VN-Handvest). In de praktijk is dit nog nooit gebeurd, wat aangeeft dat nakoming van uitspraken vooral afhangt van de bereidheid daartoe van de betrokken staten.

Vreedzame geschillenbeslechting

In artikel 33 van het VN-Handvest zijn verschillende methoden van geschillenbeslechting genoemd: onderhandelingen, feitenonderzoek, bemiddeling, conciliatie, arbitrage, een rechterlijke beslissing, het doen van een beroep op regionale organen of akkoorden, of andere vreedzame middelen naar eigen keuze.

Diplomatieke methoden voor beslechten van geschillen

De meest voorkomende manier van geschillenbeslechting is rechtstreekse onderhandelingen tussen staten. Derde partijen worden vaak alleen ingeschakeld als staten onderling er niet uitkomen. De rol van een derde partij kan verschillen. De derde partij kan fungeren als 'doorgeefluik' (goede diensten), feiten vaststellen (onderzoek), een actievere rol vervullen bij de procedure of de inhoud van de oplossing (bemiddeling) of zelf onderzoek doen naar feiten en eventueel voorstellen doen voor oplossing van het geschil (conciliatie). Geen van deze methoden van diplomatieke geschillenbeslechting leidt tot een bindende uitspraak. Bij een juridische methode ligt dit anders. Veel arbitrage- en rechtszaken worden dan ook voorafgegaan door één of meer van deze methoden van geschillenbeslechting.

Juridische methoden voor beslechten van geschillen

Juridische methoden, bijvoorbeeld arbitrage, waarbij een tribunaal een uitspraak doet om een geschil op te lossen, leiden wel tot een bindende uitspraak. In veel verdragen is de mogelijkheid opgenomen om een tribunaal ad hoc op te richten in geval van een geschil tussen lidstaten. Behalve arbitrage tussen staten onderling is ook arbitrage mogelijk tussen staten en internationale organisaties of internationale ondernemingen (multinationals). Naast arbitrage bestaan er mogelijkheden tot internationale rechtspraak. Bij deze vorm kunnen partijen minder invloed uitoefenen op de samenstelling, de bevoegdheden en de procedures. Deze liggen vast, omdat de meeste rechterlijke instanties een permanente status hebben.

Uitspraken van rechterlijke instanties zijn bindend. Voorbeelden zijn het Internationaal Gerechtshof (het voornaamste gerechtelijke orgaan van de VN), het Hof van Justitie van de Europese Unie of het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens.

Overige methoden voor beslechten van geschillen

Andere middelen die staten ter beschikking staan om tot oplossing van een geschil te komen zijn *représailles* (*countermeasures*) en *retorsies*. Deze vormen worden ook wel unilaterale rechtshandhaving genoemd.

Représailles zijn handelingen die op zich een schending van internationaal recht zouden inhouden als ze niet werden gedaan om de schending van internationaal recht door een andere staat te doen beëindigen. Voorbeelden zijn het bevriezen van banktegoeden van de schendende staat.

Retorsies zijn onvriendelijke daden die op zichzelf beschouwd niet onrechtmatig zijn, zoals het verminderen of verbreken van diplomatieke betrekkingen, het beëindigen van (vrijwillige) economische of humanitaire hulp, of een boycot van producten afkomstig uit de andere staat.

4.5 Bronnen van het internationale recht

Door het ontbreken van een centrale macht wordt internationaal recht op veel verschillende plaatsen gevormd. Mede hierdoor is het lastig om in een bepaalde situatie een overzicht te krijgen van het toepasselijke recht. Daarvoor moeten we te rade gaan bij verschillende bronnen.

De belangrijkste bronnen van het internationaal publiekrecht zijn opgesomd in artikel 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof. Deze bron-

nen zijn: verdragen, internationale gewoonten en door beschaafde naties erkende algemene rechtsbeginselen. Daarnaast worden nog andere bronnen gebruikt om te dienen als hulpmiddel bij het bepalen van rechtsregels, namelijk rechterlijke beslissingen en teksten van gezaghebbende rechtsgeleerden (doctrine). Uit de doctrine volgen nog drie rechtsbronnen: eenzijdige rechtshandelingen, bindende besluiten van internationale organisaties en dwingend recht (*ius cogens*).

Verdragen

Verdragen zijn geschreven overeenkomsten, gesloten onder internationaal publiekrecht, tussen twee staten (bilateraal) of meerdere staten (multilateraal), of tussen staten en een internationale organisatie of tussen internationale organisaties onderling. Staten en internationale organisaties binden zich vrijwillig aan de inhoud van een verdrag. Staten en internationale organisaties zijn slechts gebonden aan de verdragsregels ten opzichte van de andere partijen bij het verdrag. Andere staten en internationale organisaties dan de partijen bij het verdrag kunnen landen niet aanspreken op het niet nakomen van verdragsregels.

Een verdrag is te vergelijken met een overeenkomst uit het nationale recht. Voorbeelden van zaken die door verdragen geregeld worden: het verloop van landsgrenzen, de inhoud van mensenrechten, bevoegdheid om iemand te berechten (internationale jurisdictie), en het gebruik van zeeën en oceanen (met de vastlegging van bijvoorbeeld de territoriale zee, de exclusieve economische zone en de vrije zee).

Internationaal gewoonterecht

Internationaal gewoonterecht is een ongeschreven bron van recht die weer geeft wat door staten als recht aanvaard wordt. Omdat vastlegging ontbreekt, is vaak niet duidelijk wanneer iets gewoonterecht is en wat precies de omvang ervan is, zodat dit een onzekere rechtsbron vormt. Twee elementen spelen een belangrijke rol om gewoonterecht te bepalen. Er dient sprake te zijn van een regelmatige statenpraktijk (*usus*) en staten moeten de opvatting hebben dat deze gedraging is vereist op basis van het internationale recht (*opinio iuris*).

Om te beoordelen of er sprake is van een statenpraktijk wordt nagegaan hoe staten handelen of nalaten in bepaalde situaties. Soms zijn er concrete verklaringen over bepaalde situaties of algemene verklaringen, bijvoorbeeld vanuit de Algemene Vergadering van de VN, of zijn er aanknopingspunten te vinden

in de nationale regels of in de handelingen van internationale organisaties. Kort gezegd dient er sprake te zijn van een uniforme en constante statenpraktijk die wijd verbreid is. Zo kan bijvoorbeeld uit verklaringen van vertegenwoordigers van staten of stemverklaringen worden afgeleid of staten ervan overtuigd zijn dat zij rechtens verplicht zijn om zich op een bepaalde wijze te gedragen. Wanneer een staat niet gebonden wil worden aan een regel van gewoonterecht, kan een staat zich door middel van handelingen en mededelingen verzetten tegen een bepaalde praktijk. In dat geval kan een regel van gewoonterecht zich wel voor andere staten ontwikkelen, maar zal deze niet gelden voor de zich verzettende staat.

Algemene rechtsbeginselen

Door beschaafde naties erkende algemene rechtsbeginselen zijn beginselen die door de meeste staten worden aangenomen. Het gaat hier om technisch-juridische beginselen zoals goede trouw, redelijkheid, billijkheid en proportionaliteit. Het staat echter niet vast welke algemene beginselen uit het nationale recht op het internationale niveau gelden. Met uitzondering van de hierboven genoemde algemeen aanvaarde rechtsbeginselen kan er discussie zijn of beginselen uit het nationale recht ook gelden in het internationale recht.

Rechterlijke beslissingen

Rechterlijke beslissingen gelden in beginsel alleen tussen de procespartijen. Het gaat hierbij om geschreven uitspraken van bijvoorbeeld rechters van internationale organen, ingesteld door een internationale organisatie, zoals het Internationale Gerechtshof van de VN, het Internationaal Strafhof, het Internationaal Tribunaal voor het Recht van de Zee, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens of internationale tribunalen ad hoc als het Joegoslavië-Tribunaal en het Rwanda-Tribunaal. De onderbouwing van de rechterlijke beslissing, de autoriteit van de rechter en de kracht van het precedent kunnen de rechtskeuze voor anderen aanvaardbaar maken. Uitspraken van gezaghebbende organen kunnen zo voor andere landen dan de procespartijen leidend zijn voor de toepassing en interpretatie van het internationale recht. Staten zullen zich gewoonlijk gedragen conform een gezaghebbende uitspraak en internationale hoven en tribunalen volgen vaak dezelfde lijn in hun uitspraken.

Teksten van gezaghebbende rechtsgeleerden

Als teksten van gezaghebbende rechtsgeleerden worden bijvoorbeeld aange-merkt bepaalde standaardhandboeken en -teksten voortgebracht door de International Law Commission (ILC), het Institut de droit international of de International Law Association (ILA). De teksten kunnen betrekking hebben op beschrijvingen van het recht zoals het nu is, maar kunnen ook suggesties voor rechtsontwikkeling bevatten.

Eenzijdige rechtshandelingen

Eenzijdige rechtshandelingen zijn feitelijke handelingen of rechtshandelingen die gericht zijn op een bepaald rechtsgevolg. Te denken valt aan de erkenning van een staat of de toezegging van een staat dat ontwikkelingshulp of noodhulp zal worden verleend.

Bindende besluiten van internationale organisaties

Organen van internationale organisaties kunnen bindende besluiten nemen, waaraan door de deelnemende staten bindende kracht is toegekend, veelal bij het oprichtingsverdrag van de organisatie. Staten hebben daarmee een deel van hun juridische bevoegdheid (sovereiniteit) afgestaan aan de internationale organisatie en kunnen daardoor gebonden worden aan besluiten van deze internationale organisaties. Voorbeelden zijn besluiten van de Europese Commissie of de Raad van Ministers van de Europese Unie of (een deel van de) besluiten van de Veiligheidsraad.

Dwingend recht

Dwingend recht (*ius cogens*) is het recht waarvan de meeste staten overtuigd zijn dat hier niet van kan worden afgeweken. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verbod op genocide, van misdaden tegen de mensheid, van piraterij of slavernij en schendingen van fundamentele mensenrechten.

Rechtsontwikkeling

Het internationale recht is voortdurend in ontwikkeling. In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen het klassieke volkenrecht en het moderne internationale publiekrecht.

4.6 Het klassieke volkenrecht

Het klassieke volkenrecht betreft afspraken tussen staten over hun onderlinge interactie met als doel om in vrede samen te leven of op een zo vreedzaam mogelijke wijze geschillen op te lossen. Het omvat onder andere de erkenning van staten en regeringen, het recht der diplomatieke betrekkingen, het (humanitaire) oorlogsrecht, het internationale economische recht en het recht van de zee.²

De erkenning van staten en regeringen

De wereld kent een reeks gebieden, veelal (geografisch) onderdeel van erkende staten, die streven naar zelfstandigheid of *de facto* zelfstandig zijn, en op grond daarvan ook *de iure* claimen als zelfstandige staten internationaal erkend te worden. De bevolking van deze gebieden vormt veelal een etnische minderheid binnen de staten waarvan deze gebieden deel uitmaken, maar in het gebiedsdeel zelf de meerderheid. Vaak vormen de niet erkende eigen identiteit van de bevolking en achterstelling de basis om zich van het grotere geheel af te scheiden. Voorbeelden van niet door elk ander land als staat erkende gebieden zijn Palestina, Taiwan, Somaliland, Spaans Sahara, Abchazië en Zuid-Ossetië. Of sprake is van totstandkoming van een nieuwe staat, is juridisch gezien afhankelijk van vier criteria:

- Ten eerste moet er sprake zijn van een grondgebied. De grenzen moeten zijn afgebakend, zonder dat deze definitief vast hoeven te liggen. De grenzen van Israël worden bijvoorbeeld tot op de dag van vandaag betwist, maar Israël is wel lid van de VN.
- Ten tweede moet er sprake zijn van een bevolking. Er worden geen eisen gesteld aan de omvang van de bevolking.
- Ten derde moet er sprake zijn van een effectief gezag. Dit is het belangrijkste criterium. De regering moet daadwerkelijk en effectief gezag uitoefenen op het grondgebied.
- Ten slotte moet de nieuwe staat de mogelijkheid hebben om zelfstandig betrekkingen aan te gaan met andere staten en internationale verplichtingen na te komen.

Wanneer aan deze vier criteria wordt voldaan is er juridisch gezien sprake van een nieuwe staat. De erkenning zelf is geen voorwaarde voor het vormen van een staat. Erkenning is slechts declaratoir (een verklaring).

Het erkennen van regeringen en bevrijdingsbewegingen is een politieke daad. Voor het sluiten van verdragen is noodzakelijk dat de regering over het gebied

en het volk als vertegenwoordiger van een nieuwe staat wordt erkend. Wanneer de regering niet wordt erkend, zullen geen rechtsbetrekkingen worden aangegaan met de nieuwe staat. In sommige gevallen zijn er meer regeringen die het gezag over de nieuwe staat claimen. Andere staten kunnen dan kiezen welke regering zij als vertegenwoordiger van de nieuwe staat en de bevolking erkennen. Zo had bijvoorbeeld in 2011 bij de val van het regime van kolonel Khadaffi in Libië de internationale gemeenschap de nieuwe regering al erkend, voordat het regime van Khadaffi daadwerkelijk was geëindigd.

Het recht der diplomatieke betrekkingen

Het recht der diplomatieke betrekkingen regelt de wijze waarop staten zich laten vertegenwoordigen bij andere staten. Vertegenwoordigers van staten moeten worden beschermd tegen druk van de ontvangende staat. Als gevolg hiervan zijn diplomaten (in beginsel) beschermd tegen strafrechtelijke of privaatrechtelijke vervolging. Deze onschendbaarheid of immuniteit betekent dat er geen vonnis tegen een ambassadeur van een ander land ten uitvoering kan worden gebracht, tenzij de uitzendende staat de immuniteit van de ambassadeur opheft.

Het internationaal publiekrecht erkent ook het recht van een staat om in te grijpen als zijn onderdanen door een andere staat onrechtmatig worden behandeld. Staten kunnen rechtsbescherming eisen van de ontvangende staat en deze zo nodig afdwingen via diplomatieke bescherming.

Het (humanitaire) oorlogsrecht

In het internationale recht wordt onderscheid gemaakt tussen recht in vredes-tijd en recht in oorlogstijd. Het humanitaire oorlogsrecht (*ius in bello*) geldt tijdens gewapende conflicten en ten tijde van buitenlandse bezetting. Op basis van verschrikkelijke ervaringen uit het verleden, oorlogen in de negentiende eeuw en beide wereldoorlogen, is in de Geneefse conventies van 1949 getracht grenzen te stellen aan wat toegestaan is tijdens een gewapend conflict. Een van de fundamenteën van het oorlogsrecht is dat onderscheid wordt gemaakt tussen burgers en militairen. Het is toegestaan om militaire doelen rechtstreeks aan te vallen, maar burgers die niet of niet langer deelnemen aan het conflict, mogen niet worden gebruikt als doelwit. Ook zijn regels gesteld aan de toegestane middelen en methoden (wapens) in de strijd, doelen die mogen worden aangevallen en de behandeling van krijgsgevangenen. Militairen die zich niet aan deze regels houden, kunnen hiervoor worden vervolgd.

De Conventies van Genève van 1949 (en drie aanvullende protocollen) zijn sinds 2014 wereldrecht, omdat zij door alle staten in de wereld zijn geratificeerd (goedgekeurd). Daardoor is de reikwijdte van deze verdragen maximaal. De conventies gelden alleen bij een gewapend conflict. Daarvan is sprake als gebruik wordt gemaakt van gewapend geweld tussen staten of van aanhoudend geweld tussen regeringsinstanties en georganiseerde gewapende groepen, of tussen dergelijke groepen in een staat.³ Het is niet langer van belang of het geweld een grensoverschrijdend karakter heeft. Op basis van het Tweede Protocol van 1977 gelden de regels nu ook voor interne gewapende conflicten.

Het internationale economische recht

Het internationale economische recht hanteert in de basis drie rechtsbeginselen. Het internationale handels- en betalingsverkeer moet in beginsel zo vrij mogelijk zijn, uitgaan van het beginsel van gelijkheid (non-discriminatie) en het beginsel van wederkerigheid (onderhandelde voordelen gelden voor alle ondertekenaars).

Ontwikkelde landen hebben veelal (economische) macht om voor hen gunstige voorwaarden en regels af te dwingen, mede omdat zij in de totstandkoming van het internationaal economisch bestel een dominante rol hebben gespeeld. Daarom bestaan er bijzondere voorwaarden voor de verhoudingen tussen ontwikkelde staten en ontwikkelingslanden. Ontwikkelde landen dienen daarom bij onderhandelingen met ontwikkelingslanden uit te gaan van: de plicht tot samenwerking op economisch en sociaal terrein, de collectieve verantwoordelijkheid voor een gezonde macro-economische ontwikkeling op wereldniveau, erkenning van de soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen, positieve discriminatie (voorkeursbehandeling voor ontwikkelingslanden) en het recht van alle landen tot deelname aan internationaal economisch overleg en internationale besluitvorming.⁴

Het recht van de zee

Het recht van de zee is een van de meest ontwikkelde rechtsgebieden van het internationale publiekrecht. Exploitatie van de bodem, visserij, zeevaart, het aanleggen van kabels, vliegroutes (recht van overvlucht) en het doen van onderzoek zijn voorbeelden van activiteiten die aanleiding gaven om de rechten en plichten voor het gebruik van de zee vast te leggen in verdragen, zoals het VN Verdrag inzake het Zeerecht (UNCLOS). Actuele ontwikkelingen, zoals technische mogelijkheden om nog dieper in de zeebodem bodemschat-

ten te winnen, de toegenomen problematiek van overbevissing of conflicten over de ligging van grenzen in zee, maken dit tot een levendig rechtsgebied, dat ook in de (nabije) toekomst een grote rol zal blijven spelen. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat ijskappen smelten en steeds grotere gebieden geschikt worden voor economische exploitatie. Aan wie behoren deze gebieden en grondstoffen toe? En wat wordt de rol van de 'menschheid als geheel' die een recht zou kunnen (gaan) claimen op een schoon leefmilieu voor toekomstige generaties en de exploitatie zou kunnen willen tegenhouden? Het Internationale Tribunaal voor het Recht van de Zee (ITLOS) kan nu al optreden als beschermer van het zeemilieu op basis van het algemeen belang. Die bevoegdheid is echter nog beperkt, omdat een zaak nu moet worden aangebracht door een staat tegen een ander staat, voordat ITLOS een uitspraak kan doen. Staten zijn over het algemeen niet geneigd om dit soort zaken aan te dragen.

4.7 Moderne onderwerpen van internationaal publiekrecht

Een aantal onderwerpen van het moderne internationaal publiekrecht speelt een centrale rol in het maatschappelijk debat. Een selectie van deze onderwerpen, de internationale mensenrechten, het internationaal strafrecht en het internationaal milieu- en ontwikkelingsrecht, wordt hieronder nader besproken.

Internationale mensenrechten

In de actualiteit vinden we regelmatig berichten over (vermeende) schendingen van mensenrechten. Mensenrechten zijn universele rechten die waar ook ter wereld door elke overheid ten opzichte van zijn eigen onderdanen en vreemdelingen moeten worden gerespecteerd en gehandhaafd. Ook in de relatie tussen landen spelen mensenrechten een rol. Wereldleiders roepen op tot eerbiedigen van mensenrechten en dringen soms bij staatshoofden erop aan om de mensenrechtensituatie in hun land te verbeteren.

De mensenrechten zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en in verdragen van internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie. Daarnaast zijn mensenrechten vastgelegd in nationale grondwetten. De UVRM vormt de basis voor het gehele mensenrechteninstrumentarium van de VN en regionale organisaties als de Raad van Europa, de Organisatie van Ameri-

kaanse Staten en de Afrikaanse Unie en vormt een onderdeel van het gewoonterecht (zie paragraaf Internationaal gewoonterecht in dit hoofdstuk).

Mensenrechten zijn onder te verdelen in drie hoofdcategorieën: burgerlijke en politieke rechten (de klassieke vrijheidsrechten), sociaaleconomische en culturele rechten en collectieve rechten.

Burgerlijke en politieke rechten hebben tot doel burgers te beschermen tegen de staat. De staat moet zich doorgaans terughoudend opstellen. Voorbeelden zijn het recht op gelijke behandeling, bescherming van de privacy, het recht op vrije meningsuiting, het kiesrecht of de bescherming van kwetsbare groepen als minderheden, kinderen en vrouwen. Deze rechten zijn vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (tot stand gekomen in 1966 en van kracht in 1976), dat (nog) niet door China is geratificeerd.

Sociaaleconomische en culturele rechten hebben tot doel bevorderen van het sociaaleconomische welzijn van burgers en hun culturele identiteit en vrijheid. Hier wordt juist een actieve houding van de overheid verwacht. De overheid moet doen wat in redelijkheid van haar verwacht kan worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met bijvoorbeeld het ontwikkelingsniveau van een land. In ontwikkelde landen kunnen mensen meer van de overheid verwachten dan in ontwikkelingslanden. Voor dit soort mensenrechten worden overheden niet beoordeeld op het eindresultaat, maar enkel op hun inspanning. Voorbeelden van sociale en economische rechten zijn het recht op een behoorlijke levensstandaard, recht op sociale voorzieningen, recht op onderwijs en recht op gezondheid. Voorbeelden van culturele rechten zijn het recht om deel te nemen en bij te dragen aan cultuur en het recht om de eigen taal te spreken.

Collectieve rechten worden gekenmerkt door het individu-overstijgende belang, de erkenning van het bestaan van minderheden en inheemse bevolkingsgroepen en het abstracte en politieke karakter van deze rechten. Voorbeelden zijn het recht op zelfbeschikking en het recht op een leefbaar milieu.

Toezicht op mensenrechten Een stelsel van internationaal toezicht is opgezet dat ervoor moet zorgen dat alle staten binnen hun eigen grenzen de mensenrechten van ieder individu respecteren en garanderen. Dit toezicht kan op verschillende manieren worden uitgeoefend:

- Het *individueel klachtrecht* geeft de individuele burger van de aangesloten landen direct en zonder tussenkomst van de staat toegang tot een inter-

nationale rechtbank of een comité dat de klacht in behandeling kan nemen en een uitspraak of een aanbeveling kan doen. In Europa kan dit bij het Europees Hof in Straatsburg op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

- Het *statenklachtrecht* geeft staten de bevoegdheid een klacht in te dienen tegen een andere staat op basis van vermeende schending van bepaalde mensenrechten. In de praktijk wordt van deze optie niet vaak gebruikgemaakt vanwege het belang van staten bij onderlinge vriendschappelijke verstandhouding.
- De *rapportageplicht* verplicht staten om verslag uit te brengen over de doorvoering en ontwikkeling van wettelijke voorzieningen ter bescherming van mensenrechten.
- Het *recht van onderzoek* stelt de VN Mensenrechtenraad in staat uit eigen hoofde een onderzoek in te stellen naar vermeende mensenrechtenschendingen of de situatie en/of ontwikkelingen in een bepaald land.⁵

Internationaal strafrecht

Het internationale recht richt zich niet alleen op staten. Het internationale recht kan ook individuen strafrechtelijk verantwoordelijk stellen voor het overtreeden van een aantal internationaalrechtelijke verbodsbepalingen. In 1945 werd voor het eerst het bestaan van misdrijven tegen de menselijkheid aanvaard. Inmiddels zijn er verschillende internationale tribunalen en strafhoven die individuen kunnen vervolgen voor internationale misdrijven, zoals oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, genocide, piraterij, mensenhandel en foltering.

Zo vormden de misdrijven begaan tijdens de oorlog in voormalig Joegoslavië (sinds 1991) en de genocide in Rwanda (1994) aanleiding tot de oprichting van de internationale straftribunalen ad hoc voor voormalig Joegoslavië (ICTY) en Rwanda (ICTR). De oprichting van het Joegoslavië Tribunaal in 1993 is te zien als het begin van een nieuwe trend. In de afgelopen jaren zijn ook internationale straftribunalen en strafhoven opgericht die de misdrijven in Sierra Leone, Cambodja, Oost-Timor en Libanon berechten resp. hebben berecht. Dit zijn alle tribunalen ad hoc: de tribunalen en hoven beoordelen alleen zaken in een specifiek gebied en in een bepaalde periode.

Een doorbraak op het gebied van het internationale strafrecht en van het wereldrecht als zodanig vormde de oprichting van het Internationaal Strafhof (International Criminal Court, ICC). Het Internationaal Strafhof is een onafhankelijke internationale organisatie belast met het berechten van genocide,

misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. In beginsel kan het Internationaal Strafhof alleen rechtspreken in zaken die betrekking hebben op een van de lidstaten.⁶ De Veiligheidsraad kan echter ook zaken van landen die geen lid zijn bij het verdrag doorverwijzen naar het Internationaal Strafhof. Het Internationaal Strafhof neemt een zaak alleen in behandeling, wanneer een lidstaat niet bereid is of niet de mogelijkheid heeft om tot vervolging of berechting over te gaan.

Op 1 juli 2002 werd het Internationaal Strafhof operationeel en in 2012 werd het eerste vonnis gevelde: de veroordeling van Thomas Lubanga voor het rekruteren en inzetten van kindsoldaten. Vooral Afrikaanse landen uiten kritiek op het Internationaal Strafhof, omdat alle door het Strafhof sinds de oprichting in 2002 onderzochte situaties, Afrikaanse landen betreffen. Sommige Afrikaanse regeringen vinden dat politieke motieven ten grondslag liggen aan de vervolgingen. In oktober 2016 hebben Burundi en Zuid-Afrika zich teruggetrokken uit het Internationaal Strafhof.

Internationaal milieu- en ontwikkelingsrecht

Op de internationale politieke agenda staan grote thema's als armoede, ontwikkeling, uitputting van grondstoffen (schaarste), klimaatverandering en vervuiling. Het internationaal recht probeert bij te dragen aan een oplossing door aan te sturen op duurzame ontwikkeling, waarbij wordt erkend dat milieubescherming nauw samenhangt met sociaaleconomische en culturele ontwikkelingen. Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen, aldus de definitie van de VN-commissie-Brundtland uit 1987.

Hiertoe zijn zeven rechtsbeginselen geformuleerd:

1. soevereiniteit over en de plicht tot duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
2. het billijkheidsbeginsel en armoedebestrijding;
3. het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden voor industrie- en ontwikkelingslanden;
4. het voorzorgsbeginsel;
5. het beginsel van publieke deelname in besluitvorming en tijdige toegang tot informatie en beroepsprocedures;
6. het beginsel van behoorlijk bestuur; en
7. het beginsel van integratie en onderlinge samenhang van milieu-, ontwikkelings- en mensenrechtenbeleid.⁷

Andere beginselen dan duurzame ontwikkeling die een rol spelen in het internationaal milieurecht zijn: gebruik zo het uwe, dat u anderen geen schade toebrengt (*sic utere tuo ut alienum non leadans*), het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het voorzorgsbeginsel (neem preventieve maatregelen ter voorkoming van milieuschade indien een redelijk vermoeden bestaat dat schade ontstaat).

Het internationaal recht is vaak reactief. Naar aanleiding van ernstige rampen, zoals olierampen, het lozen van afval in de oceaan, overbevissing of een explosie in een kerncentrale (Tsjernobyl 1986) worden regels ontworpen om herhaling te voorkomen en/of om aansprakelijkheid vast te stellen. Een belangrijk onderhandelingsplatform voor milieuverdragen vormt het VN-orgaan UNEP (UN Environment Programme).⁸

Het internationaal recht stelt ook proactieve doelen, zoals de Millennium Ontwikkelingsdoelen,⁹ die onder andere gericht waren op het halveren van extreme armoede en honger in de wereld in 2015, op het door ieder kind laten voltooien van ten minste de basisschool en op bevordering van gelijke rechten voor mannen en vrouwen. Deze Millennium Development Goals (MDG's) zijn inmiddels opgevolgd door en uitgebreid tot de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals; SDG's).

4.8 Vredeshandhaving: het systeem van collectieve veiligheid

Collectieve veiligheid kan worden opgevat als het handhaven van de vrede door middel van afspraken tussen staten om agressie tussen hen te voorkomen en geschillen op vreedzame wijze bij te leggen. In de preambule van het VN-Handvest speelt deze gedachte een centrale rol. De tekst van de preambule luidt als volgt:

'Wij, de volken van de Verenigde Naties, vastbesloten komende geslachten te behoeven voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht, en opnieuw ons vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon, in gelijke rechten voor mannen en vrouwen, alsmede voor grote en kleine naties, en omstandigheden te scheppen waaronder gerechtigheid, alsmede eerbied voor de uit verdragen en andere bronnen van internationaal recht voortvloeiende verplichtingen kunnen worden gehandhaafd, en sociale vooruitgang en hogere

levensstandaarden in groter vrijheid te bevorderen, en te dien einde verdraagzaamheid te betrachten en in vrede met elkander te leven als goede naburen, en onze krachten te bundelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid, en door het aanvaarden van beginselen en het invoeren van methodes te verzekeren, dat wapengeweld niet zal worden gebruikt behalve in het algemeen belang, en gebruik te maken van internationale instellingen voor de bevordering van de economische en sociale vooruitgang van alle volken, hebben besloten onze inspanningen te verenigen om deze doeleinden te verwezenlijken.'

Geweld is alleen toegestaan als uiterst middel (*ultimum remedium*). In de twintigste eeuw is het oorlogs- en geweldsverbod steeds stringenter geformuleerd en zijn de mogelijkheden van rechtshandhaving door dreiging met of het gebruik van geweld verkleind. Een van de redenen hiervoor is de groeiende angst voor het gebruik van kernwapens, biologische of chemische wapens (ABC-wapens).

In een beperkt aantal gevallen staat het VN-Handvest het gebruik van geweld toe: in het geval van (collectieve) zelfverdediging (artikel 51 VN-Handvest) en op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad (artikel 42 VN-Handvest). In de praktijk zijn nog een aantal andere uitzonderingen op het geweldsverbod geclaimd.

Het geweldverbod is algemeen aanvaard als regel van gewoonterecht en verdragsrechtelijk vastgelegd in artikel 2 lid 7 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit betekent echter niet dat in de praktijk een effectief stelsel van collectieve veiligheid bestaat. Het duurt vaak erg lang voordat landen tot overeenstemming komen en de Veiligheidsraad blijkt in de praktijk een politiek orgaan dat andere belangen laat meewegen in de besluitvorming, zoals vriendschappelijke relaties met landen en economische belangen. Het geweldverbod is dan ook al vaak geschonden.

Zelfverdediging

Het recht op zelfverdediging is toegestaan als reactie op een gewapende aanval met militaire middelen van een andere staat en een optreden op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad niet kan worden afgewacht. De voorwaarden die gesteld worden aan zelfverdediging zijn: (a) er dient sprake te zijn van een voorafgaande gewapende aanval, (b) het geweld dient noodzakelijk en proportioneel te zijn, en (c) de zelfverdedigingsactie dient te worden uitgevoerd met inachtneming van het internationale humanitaire recht.

Ten aanzien van voorwaarde (a) geldt dat een op handen zijnde dreiging (*imminent threat*) ook voldoende kan zijn voor het rechtvaardigen van een aanval. We noemen deze vorm pre-emptieve zelfverdediging (*pre-emptive strike*). Met noodzakelijk en proportioneel wordt bedoeld dat de aanval in verhouding moet staan met het doel, namelijk het teruggedrijven van de aanvaller, en niet meer mag omvatten dan datgene dat absoluut noodzakelijk is.

Mandaat van de Veiligheidsraad

De Veiligheidsraad heeft het mandaat om statengedrag aan het geweldsverbod te toetsen en te handhaven. De Veiligheidsraad heeft in diverse situaties tegen bepaalde staten, individuen of organisaties niet-militaire sancties afgekondigd (zoals handelsembargo's, bevrozing van banktegoeden en diplomatieke sancties) of zelfs in een aantal gevallen het gebruik van geweld toegestaan om het herstel van de vrede te verzekeren. De machtiging tot het gebruik van geweld (*all necessary means*) wordt verleend aan ofwel een internationale troepenmacht ofwel een coalitie van lidstaten die in ad-hocverband samenwerken (*coalition of the able and willing*). Voordat de Veiligheidsraad overgaat tot het toestaan van het gebruik van militair geweld dient hij vast te stellen dat er sprake is van een bedreiging van of inbreuk op de internationale vrede en veiligheid of een daad van agressie (artikel 39 VN-Handvest).

302

Een belangrijke beperking van het systeem van controle door de Veiligheidsraad is het vetorecht van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Een resolutie kan alleen aangenomen worden, indien negen van de vijftien staten voorstemmen en geen van de vijf permanente leden een tegenstem (veto) uitbrengt. Elk van de 'P5' (de Verenigde Staten, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China) kan dus het aannemen van een resolutie blokkeren.

Vredesoperaties

De VN kan besluiten tot de inzet van vredesmachten om bij te dragen aan het scheiden van strijdende partijen of de (weder)opbouw van landen. Vredesoperaties verschillen van kleine, diplomatieke of politieke delegaties tot grote mobilisaties van vredestroepen.

Voor zulke vredesoperaties is vereist dat de ontvangende staat toestemming geeft voor het uitvoeren van vredesoperaties op zijn grondgebied. Met de vredesoperaties kunnen verschillende doelen worden nagestreefd. Klassieke vredesoperaties vinden plaats in een interstatelijk conflict waarbij de vredesmacht voornamelijk een buffer tussen partijen vormt. Humanitaire vredesoperaties zijn echter tevens gericht op de opbouw van het land. Hier spelen ook zaken als herstel van het gezag en de openbare orde en het faciliteren van humanitaire hulp. Ten slotte zijn ondersteunende vredesoperaties gericht op de wederopbouw van de staat. Hier spelen voornamelijk justitiële, humanitaire en politieke motieven. De zogenoemde blauwhelmen-vredesexperts zijn neutraal tegenover oorlogvoerende partijen.

De bewapening van vredesmissies is afgestemd op zelfverdediging van de VN-troepen. Dit betekent in de praktijk dat de bewapening beperkt is, wat in sommige situaties in schril contrast staat met de bewapening van de lokale groeperingen.

Het opperbevel over de blauwhelmen is in handen van de VN, die een beroep doet op lidstaten om de benodigde militairen uit te lenen. De VN heeft zelf geen militaire macht. Zie voor een verdere uiteenzetting Hoofdstuk 5.

Geclaimde uitzonderingen op het geweldsverbod

Humanitaire interventie: In de praktijk is het recht op ingrijpen geclaimd wanneer er sprake is van uitzonderlijke humanitaire noodomstandigheden, waarbij de Veiligheidsraad geen overeenstemming kan bereiken over ingrijpen. Het gaat dan om flagrante en massale schending van de rechten van de mens, die grote groepen burgers dan wel een bevolkingsgroep in het bijzonder ernstig in hun recht op leven of hun recht op bestaan als etnische groep bedreigt. Voorbeelden van een dergelijke humanitaire interventie zijn de interventie in Irak in april 1991 in reactie op de etnische zuivering tegen Koerden en Sjiïeten in Irak en de inval in Joegoslavië in 1999 om de Kosovaren te beschermen tegen het Servische regeringsleger.

Humanitaire interventies zijn controversieel. Militair geweld is meestal geen goed middel voor bescherming van mensenrechten. De rechtvaardiging ervan wordt gebaseerd op de verdediging van het algemeen belang. Dit gaat echter

alleen op bij een zo onmiddellijke dreiging dat er geen ruimte is voor andere middelen en voor nader overleg. Humanitaire interventie is alleen rechtmatig onder strikte voorwaarden van proportionaliteit, onpartijdigheid, effectiviteit en verantwoording voor een onpartijdige internationale instantie. Bovendien mag de humanitaire interventie nimmer zelf leiden tot een ernstige en massale schending van mensenrechten.¹⁰

Wanneer volken zelfstandigheid nastreven, kan zowel de regering als de opstandige minderheid een beroep doen op een buitenlandse gewapende interventie. De regering kan dit doen wegens bedreiging van de territoriale integriteit en de opstandige minderheid kan dit beroep doen wegens onderdrukking door de regering. Als een regering om hulp vraagt, is er internationaalrechtelijk geen probleem, want dit ingrijpen wordt niet gezien als een inbreuk op het geweldsverbod. Er wordt immers op verzoek van de staat ingegrepen. Het steunen van de opstandige minderheid wordt echter wel gezien als inbreuk op het geweldsverbod.

The Responsibility to Protect (R2P): De doctrine van R2P heeft een verantwoordelijkheid in het leven geroepen om burgers van andere landen te beschermen tegen genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de eigen staat. Indien een staat manifest faalt om zijn burgers te beschermen, moet de internationale gemeenschap tijdig en afdoende reageren om deze gruweldaden te voorkomen of te beëindigen. Volgens de R2P-doctrine beschikt de internationale gemeenschap hiervoor over een scala aan maatregelen, uiteenlopend van vreedzame middelen tot militaire interventie. De militaire interventie verloopt via een mandaat van de Veiligheidsraad. Voorbeelden ervan zijn de gewapende interventies in Libië en Ivoorkust in 2011. Ook voor de toepassing van R2P geldt het veto van de P5.

Nieuwe uitzonderingen: Voorbeelden van (nog) niet geaccepteerde geclaimde uitzonderingen op het geweldsverbod zijn:

- de inzet van militaire middelen in burgeroorlogen en bij gijzelingsacties om eigen burgers te bevrijden uit een ander land;
- prodemocratische interventie waarbij een staat of de internationale gemeenschap intervenueert ten behoeve van een democratisch verkozen regering, unilateraal of op uitnodiging van de regering dan wel na machtiging door de Veiligheidsraad;¹¹
- het steunen van bevrijdingsoorlogen;
- het voorkomen van verspreiding van massavernietigingswapens.

Zelfstudievragen

1. Wat zijn de verschillen tussen het internationaal publiekrecht en het nationaal publiekrecht?
2. Hoe komt het 'volkenrecht' tot stand? Uit welke bronnen wordt het gevormd?
3. Sinds wanneer zijn de rechten van de mens deel van het internationaal publiekrecht en welke zijn de belangrijkste verdragen ter zake?
4. Wat is het humanitair oorlogsrecht?
5. In hoeverre is gebruik van geweld door staten verboden?
6. Wat is pre-emptieve verdediging? Is deze legaal?
7. Wat is een 'humanitaire' interventie?
8. Wat is R2P? Uit welke algemene verplichtingen bestaat het? Uit welke elementen bestaat het?
9. Wat is het verschil tussen de handhaving van de rechten van de mens door de lidstaten van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens, en de handhaving in de wereld als geheel?

Selectie geraadpleegde literatuur

Boeken

Cliquet, A., en N. de Moor (2013). *Leidraad internationaal publiekrecht*. Gent: Academia Press.

Horbach, N. (2007). *Handboek Internationaal Recht*. Den Haag: T.M.C. Asser Pres.

Noortmann, M. en N. Noortmann (2017). *Internationaal recht*. Den Haag: Boom juridisch.

Schrijver, N.J. (2017). *Internationaal publiekrecht als wereldrecht*. Den Haag: Boom juridisch.

T.M.C. Asser Instituut (2017). *Elementair internationaal recht 2017*. Den Haag: T.M.C. Asser Press.

Mensenrechtenverklaring

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM)

Verdragen

De Conventies van Genève

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)

Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD)

Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR)

Internationaal verdrag over de bescherming van de rechten van alle migrerende arbeiders en hun familieleden (CMW)

Internationaal Verdrag tegen gedwongen verdwijningen (CED)

Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (CRC, ofwel Kinderrechtenverdrag)

Internationaal Verdrag voor de uitbanning van alle vormen van vrouwendiscriminatie (CEDAW, ofwel Vrouwenverdrag)

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD)

Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende vormen van bestraffing (CAT)

Verenigde Naties, *Handvest van de Verenigde Naties*, San Francisco, 26-06-1945

VN Verdrag inzake het Zeerecht (UNCLOS)

Op www.wetten.nl is informatie te vinden over ratificatie van verdragen en de doorwerking ervan in de nationale wetgeving.

Noten

- 1 Naast deze rechtstheorieën zijn er nog andere rechtstheorieën zoals de *kritische rechtstheorie*, de *policy oriented approach* en de *transnational legal process*. Kortheidshalve behandelen we die hier niet.
- 2 Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijvoorbeeld N. Schrijver (2014). *Internationaal publiekrecht als wereldrecht: een inleiding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 81-103.
- 3 *Tadić*-zaak, Joegoslavië-tribunaal 1995.
- 4 Schrijver, N. (2014). *Internationaal publiekrecht als wereldrecht: een inleiding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 96-99.
- 5 Voor meer uitgebreide informatie over toezichtmechanismen per mensenrechtenregime en andere algemene informatie over mensenrechten zie bijvoorbeeld de website van het College voor de Rechten van de Mens: www.mensenrechten.nl.
- 6 De VS, China, Rusland en India zijn nog geen partij bij het verdrag.
- 7 Schrijver, N. (2014). *Internationaal publiekrecht als wereldrecht: een inleiding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 121.
- 8 Zie voor meer informatie www.unep.org.
- 9 Millennium Verklaring van de Algemene Vergadering van de VN, VN doc. A/RES/55/2, 18 september 2000. Zie ook Hoofdstuk 3.
- 10 Waart, P.J.J.M. de (2000). Rechtmatigheid van Humanitaire Interventie. In: *Internationale Spectator*, nr. 5, p. 232-237.
- 11 Wouters, J., B. De Meester en C. Ryngaert (2003). Democracy and International Law. In: *Netherlands Yearbook of International Law*, p. 139-197.

5 Internationale organisaties

Joris Voorhoeve

Inhoudsopgave

5.1	Inleiding	309
5.2	Indeling internationale organisaties	310
5.2.1	De internationale organisaties-as	312
5.2.2	Sterkte van staten (sterke staten-as)	314
5.2.3	Dynamiek van het schema	316
5.2.4	Internationale non-gouvernementele organisaties	318
5.2.5	Integratie, invloed en macht	319
5.3	Theorieën – het realisme	320
5.3.1	Collectieve veiligheid	322
5.3.2	De VN en de collectieve veiligheidstheorie	323
5.3.3	Veronderstellingen van de collectieve veiligheidstheorie	325
5.3.4	De Veiligheidsraad is representatief voor de lidstaten	329
5.3.5	De VN kan snel interveniëren	330
5.3.6	Soorten vredesoperaties	333
5.4	Theorieën – het functionalisme	335
5.4.1	De VN en het functionalisme	336
5.4.2	Fondsen, programma's, gespecialiseerde organisaties en andere VN-instellingen	338
5.5	De NAVO	343

5.1 Inleiding

Wie kent ze niet: de grote internationale organisaties die dagelijks in de media zijn: de Verenigde Naties, de Europese Unie en de NAVO. Als ergens oorlog uitbreekt, wordt dat in de Veiligheidsraad van de VN besproken. De EU is vaak in het nieuws wanneer handelsovereenkomsten worden afgesloten of gesproken wordt over staatsschulden en de stabiliteit van de Euro. De NAVO staat in de schijnwerpers als het om vrede, veiligheid en defensie gaat. In dit

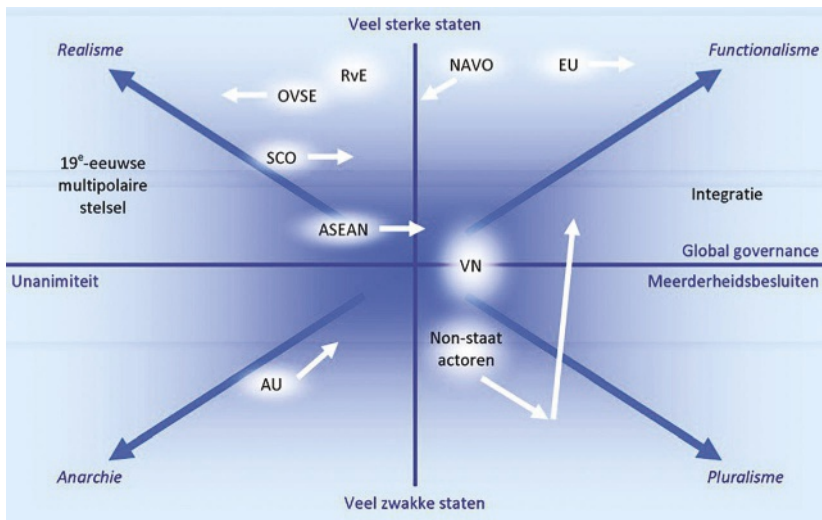
vijfde hoofdstuk worden de VN en de NAVO uiteengezet en aan de EU is Hoofdstuk 6 gewijd.

Er zijn nog veel meer internationale organisaties, wel duizenden, omdat landen, bedrijven, vakbonden, godsdiensten en het maatschappelijk middenveld allemaal internationale contacten hebben en meestal graag samenwerken om gemeenschappelijke kwesties aan te pakken. Behalve de zogenoemde *verdragsorganisaties* van staten, zijn er ook veel particuliere (niet-statelijke) organisaties, zowel voor economische bedrijvigheid als voor culturele en humanitaire doelen. Een speciaal geval is de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) die niet op een verdrag maar op verklaringen van de regeringen van de lidstaten is gebaseerd. In dit hoofdstuk zetten we op hoofdlijnen uiteen welke soorten internationale organisaties er zijn en wat hun taken zijn.

5.2 Indeling internationale organisaties

In Hoofdstuk 3 zijn de belangrijkste theorieën van internationale betrekkingen uiteengezet, van belang om internationale organisaties te begrijpen. Er is niet één overheersende theorie die overal en altijd geldig is. Vaak overheerst een bepaalde theorie in een periode, waarna analytici vervolgens aantonen dat de theorie onvoldoende verklarende waarde heeft. Vaak komt dan een andere theorie op, waarin echter na enige tijd ook weer tekortkomingen worden opgemerkt. Zo zijn ook theorieën modegevoelig. Daarom is het zinvol vele theorieën te bekijken; zij verklaren vanuit verschillende invalshoeken onderdelen van de werkelijkheid en vullen elkaar zo vaak aan.

De verschillende formele en informele internationale organisaties, zowel statelijke als niet-statelijke, kunnen op verschillende wijzen worden ingedeeld en verklaard uit de theorieën over internationale betrekkingen die in Hoofdstuk 3 zijn behandeld. Het schema in figuur 29 is een globale indeling van internationale organisaties op twee assen. De horizontale as geeft de mate van internationaal bestuur weer, de verticale as is een weergave van de bestuurlijke integratie en eigen kracht van de staten die deel uitmaken van de organisaties.



Figuur 29 Indeling internationale organisaties op twee assen

De witte pijlen in het schema geven aan in welke richting de organisatie zich beweegt. Afkortingen: ASEAN: Association of Southeast Asian Nations; AU: Afrikaanse Unie; EU: Europese Unie; NAVO: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie; OVSE: Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa; RvE: Raad van Europa; SCO: Shanghai Cooperation Organisation; VN: Verenigde Naties.

In elk kwadrant van tabel 7 is één theorie dominant. De verschillende scholen binnen de leer van de internationale betrekkingen vormen een afspiegeling van de verschillende soorten problemen.

	Internationale organisaties: van weinig naar veel internationaal bestuur	
Interne kracht van staten: van zwak naar sterk	<i>Realisme</i> Harde staten, eigenbelang en het streven naar grotere macht zijn overheersend.	<i>Functionalisme</i> Samenwerken, onderhandelen, netwerken, niet vechten maar economisch concurreren
	<i>Anarchie</i> Staten en groepen daarin staan tegenover elkaar, veel geweldpleging (oorlog en burgeroorlog). Het betreft een stelsel zonder een begin van bestuur.	<i>Pluralisme</i> Naast realistische, 'harde' ook 'zwakke' en falende staten, en ook internationale organisaties (ngo's) en multinationale ondernemingen (mno's).

Tabel 7 Indeling van staten naar interne kracht en samenwerking in internationale organisaties

5.2.1 *De internationale organisaties-as*

Op de horizontale as (de IO-as) in figuur 29 staan links de organisaties met weinig internationaal bestuur. De lidstaten gaan vooral hun eigen gang en trekken zich weinig van anderen aan. Een voorbeeld is het negentiende-eeuwse multipolaire (veelpolige) statenstelsel.

Op de linkerkant van de as staan ook de internationale organisaties (IO's) die geen besluiten bij meerderheid kunnen nemen. Rond 1860 ontstonden de eerste IO's, zoals de Internationale Post Unie (IPU), met een beperkte doelstelling. Zij waren technisch en pragmatisch van aard, omdat nu eenmaal bepaalde zaken internationaal geregeld moesten worden, zoals het internationale post- en telegraafverkeer. In die tijd werd ook het Rode Kruis opgericht als humanitaire organisatie.

De eerste IO met een duidelijk bredere doelstelling was de na de Eerste Wereldoorlog opgerichte Volkenbond, die vredeshandhaving nastreefde. Maar de Volkenbond verloor in de jaren dertig alle besluitvaardigheid en werd opgeheven toen in 1945 de VN werd opgericht. De VN is eigenlijk een verbeterde en uitgebreide versie van de Volkenbond en telt inmiddels 193 lidstaten.

Organisaties aan de linkerkant van het schema passen het beste in de theorie van het realisme, dat zich baseert op staatssoevereiniteit en op unanimiteit in besluitvorming. Staten worden in deze situatie niet gebonden aan internationale afspraken en verdragen, waarmee ze het niet eens zijn. De besluitvorming in de eerste IO's was gebaseerd op unanimiteit. Dat werkte vaak verlamdend, omdat staten die tegenstemden, niet konden worden gebonden aan gemeenschappelijke besluiten.

Als organisaties vormen van meerderheidsbesluiten kennen, is formeel de unanimiteitsregel verlaten en schuiven ze op de horizontale as naar rechts. Dat is al enigermate het geval in de VN Veiligheidsraad, die een bindend besluit kan nemen met negen van de vijftien leden, mits geen van de vijf permanente leden (de P5) tegenstemt. Deze P5 kunnen elk voor zich een besluit tegenhouden met hun tegenstem; zij hebben een vetorecht. De tien niet-permanente leden, die elke twee jaar rouleren, hebben dit vetorecht niet. Al stemmen dus veertien leden voor (tien niet-permanente en vier permanente leden) en één van de P5 stemt tegen, dan is het besluit niet aangenomen. Voor de P5 geldt dus nog de oude regel dat een land niet wordt gebonden door een besluit waartegen het stemde. Bovendien kan slechts één lid van de P5 blokkeren dat de andere leden een bepaald beleid uitvoeren, bijvoorbeeld vredeshandhaving ter beëindiging van een concrete oorlog. Dat is de reden dat de

Veiligheidsraad vaak wordt verlamd om dringende kwesties op te lossen. Soms onthoudt een P5-lid zich echter van stemming of blijft het weg bij de stemming. Onthouding en afwezigheid gelden niet als tegenstem en dan is het besluit wél rechtsgeldig. De P5 hoeven dus niet per se vóór te stemmen. Zo zijn er wel besluiten gevallen waar twee van de P5 niet vóór waren, maar waarbij zij zich van stemming onthielden, omdat zij geen blokkade wilden opwerpen.

De EU heeft als organisatie duidelijk gebroken met de verlamdende internationale unanimiteitsregel. Op veel terreinen neemt de EU besluiten bij meerderheid en veelal aanvaardt de minderheid deze besluiten. Voor een meerderheidsbesluit is 55 procent van de lidstaten en 65 procent van de bevolkingsomvang nodig. Dit wordt toegelicht in Hoofdstuk 6. De stemrechten zijn verdeeld over de lidstaten naar rato van hun omvang. De grootste leden hebben een vergelijkbaar aantal stemmen, maar de weging van de stemmen valt licht ten gunste van de kleinere lidstaten uit. Door deze verdeling van de stemmen kunnen de grote lidstaten samen de kleine lidstaten niet overstemmen en de kleine lidstaten kunnen ook de grote lidstaten niet blokkeren. Klein en groot moet dus samenwerken om een besluit te kunnen nemen.

De NAVO wordt vaak gezien als een hechte IO, hoewel het verdrag van Washington (1949), dat de basis vormt van de NAVO, niet voorziet in meerderheidsbesluiten. De NAVO besluit bij consensus: men overlegt om het eens of bijna eens te worden. Voor toelating van nieuwe leden is unanimititeit nodig. Een kleine lidstaat als Luxemburg zou bijvoorbeeld met een veto een besluit kunnen tegenhouden, maar zal dat nooit doen, omdat de andere leden dat niet zouden accepteren. Toen de Nederlandse politiek in 1979 sterk verdeeld was over de plaatsing van kernwapens, heeft Nederland geen veto uitgesproken, maar is het voorbehoud van Nederland opgenomen in een voetnoot bij het besluit.

De besluitvorming in de NAVO werkte soepel, omdat iedereen beseftte dat het onverstandig was een besluit te nemen waarmee de VS het oneens was. De defensiebegroting van de VS is nu eenmaal veel groter dan die van de andere NAVO-leden bij elkaar en de NAVO-leden zijn van de VS afhankelijk voor hun verdediging. Bovendien voert de VS meestal een min of meer samenhangend extern beleid, in tegenstelling tot de EU, die daarover vaak verdeeld is. In de NAVO bestaat meestal een duidelijke leiding (de VS), die voor samenhang zorgt, hoewel die niet is gegarandeerd. De regeerperiode van president Trump is daar een voorbeeld van.

West-Europese landen zijn het meest lid van IO's. De mate van samenwerking en integratie is in die regio van de wereld het grootst. In het schema ontbreken de Arabische Liga en de Conferentie van Islamitische Staten. Deze IO's hebben nog geen duidelijke besluitvormingsprocedure en komen meestal niet in actie bij onenigheid over onderwerpen. Ze zijn in figuur 29 links op de IO-as te plaatsen.

Naarmate besluitvorming bij meerderheid zich ontwikkelt, wordt internationaal bestuur sterker en beweegt het zich in de richting van *global governance*. De verst ontwikkelde vorm daarvan zou een wereldfederatie zijn. Dit oude ideaal van een – bij voorkeur democratische – wereldregering mag op papier een mooi en rationeel streven lijken, maar de wereld is nog lang niet zo ver. Voor de EU is de verdere ontwikkeling al een grote opgave, omdat veel EU-leden geen Europese federatie willen vormen: zij willen hun nationale soevereiniteit, zeggingsmacht en identiteit niet verliezen.

In het schema staat de VN ongeveer onder de NAVO. De VN heeft onder haar leden zowel sterke als zwakke staten en heeft een zwak ontwikkelde besluitvorming bij meerderheid: in de Algemene Vergadering heeft elk land één stem – de stem van het eilandstaatje Vanuatu (253.000 inwoners) heeft formeel evenveel gewicht als de stem van China (1,3 miljard inwoners). Voor een besluit van de Algemene Vergadering van de VN is een tweederdemeerderheid vereist, maar de resoluties van de Algemene Vergadering zijn niet-bindende aanbevelingen. Ze hebben niet de status van internationale verdragen of de kracht van bindende besluiten van de Veiligheidsraad.

5.2.2 Sterkte van staten (sterke staten-as)

Op de verticale as zijn de IO's ingedeeld naar de interne kracht van de deelnemende staten.

Intern sterke staten zijn staten met een hechte rechtsorde: vaak economisch ontwikkelde staten met democratische staatsinstellingen en een sterk maatschappelijk middenveld.

Lastiger is het om een zwakke staat te definiëren. Een land als Soedan staat in de *Failed States Index*,¹ maar de regering in Khartoem is erg sterk, in de zin dat zij een deel van de bevolking krachtig onderdrukt en over ruime financiële middelen beschikt door de uitvoer van olie en andere producten. De arme delen van de bevolking in West-Soedan kunnen ongestraft worden verjaagd of zelfs uitgeroeid. Somalië vormt een duidelijker voorbeeld van een zeer

zwakke staat en doet sterk aan de gewelddadige chaos denken die de Britse politiek denker Thomas Hobbes in de zeventiende eeuw beschreef in zijn boek *Leviathan*. Er is in Somalië niet één duidelijke staat. De veiligheid in diverse regio's moet vanaf de grond worden opgebouwd, er is veel interne strijd en ernstige armoede. De president en het parlement verkeerden jarenlang in ballingschap.

Congo en Afghanistan zijn eveneens zwakke staten. Het zijn eigenlijk geografische gebieden die we weliswaar staten noemen, maar waar de centrale regering niet of op zijn minst niet goed functioneert en beheerst wordt door stammen en groepen die zich financieren met (illegale) export, internationale financiële steun, of ruime inkomsten ontvangen uit drugs-, wapen- en mensenhandel.

Staten als Somalië, Congo en Afghanistan vormen door hun innerlijke gebreken eigenlijk gaten in het bouwwerk van de internationale rechtsorde. In circa 50 gebieden in de wereld, gelegen binnen zowel sterke als zwakke staten, heeft de regering weinig te zeggen, omdat daar de dienst wordt uitgemaakt door criminele netwerken, plaatselijke krijgsheren (warlords) of stamhoofden. Men definieert een Failed State meestal als een staat die, om welke redenen ook, niet de basisvoorzieningen voor een politieke gemeenschap heeft getroffen en daarin niet kan of wil voorzien.

Een ideale wereldrechtsorde is een combinatie van goed functionerende nationale rechtsordes en een goed functionerend internationaal bestuur (rechtsboven in figuur 29). Opbouw en handhaven van de internationale rechtsorde staat in de Nederlandse grondwet als een van de hoge doelstellingen van de Nederlandse staat. Er zijn echter maar enkele tientallen goed werkende nationale rechtsordes in de wereld, vooral in de Scandinavische landen, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Canada.

Naar buiten vormen de Verenigde Staten een zeer sterke staat. Intern hebben de Verenigde Staten een sterke rechtsorde, maar het land kent ook grote sociaaleconomische ongelijkheid met meer dan tien procent van de bevolking levend onder de armoedegrens. Door hun federale opzet en sterke markt-oriëntatie vormen de Verenigde Staten een relatief 'dunne' staat in verhouding tot de omvang van de bevolking en de economie. Er zijn sterk ontwikkelde *civil liberties* (burgerrechten), die krachtig worden nageleefd, maar naleving van sociaaleconomische rechten krijgt veel minder aandacht.

Als de sterkte van staten wordt afgemeten naar de verhouding van de overheidsuitgaven tot het nationaal inkomen, dan kent Noordwest-Europa de sterkste staten: in Nederland ligt deze ratio iets onder de 50 procent. In de Verenigde Staten ligt deze ratio beduidend lager, hoewel in sommige sectoren, zoals defensie, de overheidsuitgaven erg hoog zijn.

Behalve de staten met democratische rechtsordes zijn er ook sterke, meer autocratische staten actief als geïntegreerde actoren in het internationale politieke bestel. Zulke staten hebben een rechtsorde die afwijkt van West-Europese: geen *rule of law*, maar *rule by law*. Een goed voorbeeld hiervan is China. China is een zeer sterke staat met een centraal geleide krachtige bestuursorganisatie, maar kent weinig ruimte voor mensenrechten. In de economische sfeer is China inmiddels kapitalistischer dan veel West-Europese staten. Rusland is een ander voorbeeld: naar buiten sterk door zijn beschikking over kernwapens en een gecentraliseerd bestuur, maar intern economisch zwak. De export bestaat voor circa 75 procent uit gas en olie en de rest vooral uit wapens. Het bestuursapparaat is sterk, maar er is weinig sociaaleconomische ontwikkeling, veel armoede en een zeer zwak maatschappelijk middenveld. Men noemt Rusland een ‘illiberal democracy’, wat betekent dat het land wel verkiezingen heeft, maar deze niet vrij zijn, waardoor het in feite een autocratie is. Er zijn veel van dit soort staten.

Zo heeft elke staat zijn eigen specifieke eigenschappen. In een volgende publicatie willen we nader ingaan op bepaalde staten van de in totaal 193 verschillende staten die lid zijn van de VN.

5.2.3 *Dynamiek van het schema*

Aan de bovenkant van het schema in figuur 29 staan onder ‘sterke staten’ ook enkele zwakke IO’s genoemd. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is een van de jongste IO’s, maar heeft een erg ouderwets ontwerp: er is sprake van een vrijwel volledige unanimiteitsregel. Om een resolutie aangenomen te krijgen moet iedere lidstaat vóór stemmen, behalve de staat waartegen de maatregel is gericht. Voor agendering van een onderwerp is echter geen unanimiteit nodig. De OVSE wordt door Rusland gezien als een instelling waarmee het Westen zich met de problemen van Rusland en Centraal-Azië kan bemoeien, zoals de OVSE dat doet in Georgië, Kazachstan en Oekraïne. Door de weerstand van Moskou is de OVSE tamelijk zwak gebleven, al doet zij nuttig werk in waarneming en rapportage over oor-

logen, verkiezingen, en bemiddeling in binnenlandse tegenstellingen tussen meerder- en minderheden.

De Raad van Europa (RvE), opgericht in 1948, heeft beperkte bevoegdheden en tamelijk ouderwetse besluitvormingsstructuren. Het is echter een nuttige IO; de nadruk ligt op de bevordering van rechten van de mens via het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het gerechtshof in Straatsburg. De RvE bevordert rechtstatelijke democratie, juridische samenwerking en Europese cultuur. Alleen Europese landen die min of meer democratieën zijn, kunnen lid worden. Dit is echter geen absolute regel: er zijn ook landen toegelaten *in de verwachting* dat het democratieën zouden worden. Het lidmaatschap van Griekenland en Turkije is in het verleden tijdelijk opgeschort na de staatsgrepen in deze landen. Ook Wit-Rusland wordt door de RvE niet als democratie erkend en eigenlijk is dat ook met Rusland het geval, al is de RvE niet in staat gebleken een dergelijk groot lid te schorsen.

De Shanghai Cooperation Organisation (SCO) is een jonge IO, opgericht in 2001, en bestaat uit China en omliggende staten. De SCO heeft internationaal nog weinig aandacht gekregen. De organisatie is nog redelijk vrijblijvend, maar omvat een aantal sterke staten, die zowel sociaaleconomisch als politiek verder kunnen groeien. De SCO zou zich steeds meer als platform voor Oost-Aziatische staten kunnen ontwikkelen, die hun standpunten aan het Westen presenteren.

ASEAN probeert een Zuidoost-Aziatische tegenhanger van de EU te zijn. De organisatie heeft beperkte bevoegdheden, er is veel ruimte voor overleg, maar weinig bemoeienis met elkaars interne problemen. Zowel de SCO als ASEAN schuift in het schema van figuur 29 langzaam op naar rechts.

De Afrikaanse Unie (AU) bestaat uit veel slecht functionerende staten met zwakke regimes en grote armoede. Veel lidstaten willen dat Afrika sterker wordt. Op papier ziet de AU er goed uit met vergaande verplichtingen inzake democratie en mensenrechten. De AU heeft inmiddels enige vredesmissies ondernomen, via deelgroepen zoals de ECOWAS (Economische Commissie van West-Afrikaanse Staten), met enig succes. Een recent voorbeeld is het militair 'begeleiden' van een vreedzame presidentswisseling in Gambia. Te hopen is dat de AU zal opschuiven naar rechtsboven in het schema, hoewel het daar nog niet naar uitziet.

De Europese Unie (EU) kent een grotere mate van meerderheidsbesluitvorming, zoals eerder aangegeven. Relatief is het dus een geavanceerde organisatie. De NAVO loopt het gevaar minder hecht samenhangend te worden (en

dus in het schema van figuur 29 naar linksonder te schuiven); door de sterke uitbreiding van het ledental is de heterogeniteit toegenomen. Maar dat geldt ook voor de EU.

Het inmiddels opgeheven Warschaupact (1955-1991) is wel een merkwaardige 'Al Capone-alliantie' genoemd. Veel staten waren verplicht lid, al was het maar om 'bezoek' (bezetting) te voorkomen onder leiding van de Sovjet-Unie als het dominante grootste lid. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Hongarije in 1956 en in Tsjecho-Slowakije, toen het in de 'Praagse lente' van 1968 wilde democratiseren. Het Warschaupact was een mengeling van sterke en zwakke staten, hoewel alle door dictatoriale regimes werden geleid en gedomineerd door één ideologie, met een overheersende rol van de Sovjet-Unie. Formeel waren de leden gelijk, maar in de praktijk hadden kleinere leden geen mogelijkheden om besluiten tegen te houden. Het Warschaupact is te plaatsen ongeveer op het midden van beide assen. Door de instorting van het marxistisch-leninistisch maatschappijmodel in 1989-1991 en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 is het Warschaupact in datzelfde jaar ontbonden.

5.2.4 *Internationale non-gouvernementele organisaties*

318

Er is een sterke groei van non-gouvernementele internationale organisaties, de INGO's. De meeste INGO's zijn geworteld in rechtsordelijke staten, maar werken vooral in zwakke, arme en wanordelijke staten om armoede te bestrijden en respect voor mensenrechten te bevorderen. In de landen waar zij hulp bieden, kunnen ze niet zelf de rechtsorde organiseren; ze beschikken niet over politie of andere veiligheidsapparaten.

Voorbeelden van INGO's zijn Amnesty International, de liga van het Internationale Rode Kruis en Oxfam International. Laatstgenoemde is een van oorsprong Britse organisatie, die al in de Tweede Wereldoorlog (als Oxfordcomité, vandaar de naam) begon met het verlenen van humanitaire hulp. Inmiddels is dit een zeer grote particuliere hulporganisatie geworden, bestaande uit twintig nationale organisaties (waaronder Oxfam Novib in Nederland), die gezamenlijk een confederatie met een internationaal bestuur hebben gevormd.

Vaak ontstaan INGO's uit burgerinitiatieven, zoals de Campaign Against Landmines. Die werd in Noord-Amerika gestart door particulieren, die zich stoorden aan de stagnerende onderhandelingen in VN-verband over het opruimen van mijnen. Deze beweging ontving steun van vredesbewegingen

in sterke staten, die parlementen en regeringen achter zich wisten te krijgen. Steeds meer staten gingen deelnemen, waardoor de druk op de publieke opinie zo groot werd, dat ook regeringen van andere staten van gedachten veranderden en zich achter het initiatief schaarden. Na dertig jaar vruchteloos onderhandelen in VN-verband kwam zo door particulier initiatief het verdrag van Ottawa tegen kleine landmijnen tot stand. In Hoofdstuk 8 wordt verder ingegaan op de rol van maatschappelijke organisaties in de internationale betrekkingen.

5.2.5 *Integratie, invloed en macht*

Tussen sterke staten en sterke IO's behoeft geen kloof te bestaan. Immers, als landen gezamenlijk optreden, kunnen zij een grotere vuist maken om hun eigen belangen en waarden te behartigen, dan wanneer zij alléén optreden. Een veel voorkomende gedachte is dat door internationale samenwerking een staat zou verzwakken en invloed verliezen. Maar zonder EU zouden Nederland en België heel weinig feitelijke invloed hebben in Europa. Nederland is een hechte rechtsorde, een van de best functionerende landen ter wereld, maar gemeten naar gebied en bevolking is het een kleine staat, al heeft het een middelgrote economie waarmee het internationaal hoog scoort. Nederland heeft baat bij een goede internationale rechtsorde. Mensen en ook een maatschappij functioneren immers het best als duidelijke en eerlijke regels worden gehandhaafd.

Zoals eerder gesteld wordt in het wereldpolitieke bestel vooral door staten, maar ook door ondernemingen en andere organisaties invloed en macht uitgeoefend. Wat wordt bedoeld met invloed en macht? Beide zijn sociale relaties, waarin de één het gedrag van de ander verandert. Invloed is overtuigingskracht, macht is dreiging met dwang en andere schadelijke gevolgen. Kortheidshalve worden beide hier niet principieel onderscheiden, maar gezien als zachte dan wel harde beïnvloeding, ofwel *soft* en *hard power*.

Invloed en macht zijn te definiëren als een oorzakelijk verband tussen wensen en resultaten. Als iemand weet wat hij wil, maar hij krijgt het niet voor elkaar, dan heeft hij weinig invloed en macht. Als iemand weet wat hij wil en slim omgaat met de beschikbare invloedbronnen, dan kan hij veel voor elkaar krijgen, hoewel hij over weinig machtsbronnen beschikt. Uitoefenen van macht is niet hetzelfde als beschikken over grote machtsbronnen. Vergelijk Nederland en Italië: Italië heeft meer machtsbronnen, maar Nederland heeft

zeker zoveel invloed als Italië op Europese besluitvorming, aangezien het een samenhangender buitenlands beleid en een stabielere regering heeft.

5.3 Theorieën – het realisme

Zoals gesteld in Hoofdstuk 3 is de theorie van het realisme gebaseerd op de visie dat het in internationale betrekkingen gaat om strijd om macht. Deze theorie gaat terug tot op de Grieken en de Chinezen in de Oudheid. De grondlegger van het moderne realisme, voor zover van toepassing op internationale betrekkingen en internationale organisaties, is Hans Morgenthau. Deze Duits-joodse jurist vluchtte voor het opkomende fascisme in de jaren dertig van de vorige eeuw uit Europa naar de VS. Na de Tweede Wereldoorlog schreef hij het boek *Politics Among Nations* (1948). Daarin redeneert hij als volgt: Waarom heeft de economie als maatschappijwetenschap een zo grote vooruitgang geboekt? Omdat de economie een aantal reducties toepaste, waaronder de vereenvoudiging van de mens tot *homo economicus*, die zijn wensen en behoeften tegen zo laag mogelijke kosten (offers) wil bevredigen. Economisch benaderd zijn veel zaken in geld te waarderen, daardoor te meten en in getallen uit te drukken. En omdat er zoveel mensen zijn, kan met de wet van de grote aantallen statistiek worden toegepast op hun gedrag. Zo lijkt de economie een exacte wetenschap te zijn geworden.

320

Morgenthau paste deze kunstgreep van de economische wetenschap toe op de politieke wetenschappen en beschreef de *homo politicus*, die invloed en macht wil verwerven. Wat zijn doeleinden ook zijn, hij heeft invloed en macht nodig om deze te bereiken. De *homo politicus* streeft naar vergroting van macht. Macht en invloed zijn echter niet goed in getallen uit te drukken. Er zijn over machtsbronnen wel cijfers op te stellen, maar die zeggen niets over de wijze waarop deze bronnen worden gebruikt.

Volgens Morgenthau vormt de staat een autonome collectiviteit; de actoren binnen de staat streven naar veiligheid en invloed voor hun staat. Daardoor is een staat uit op versterking van zijn positie in het internationale bestel; de staat handelt in termen van het nationaal belang. Centraal hierin staat het streven naar veiligheid. Vanuit deze gedachtegang wordt het internationaal bestel gekenmerkt door anarchie, met allerlei staten die elkaar beconcurreren, zonder wereldregering. Maar evenals in de economie leidt de concurrentie ertoe dat alle staten 'scherp' zijn: concurrentie is vaak efficiënt. Evenals in de economie zou een 'onzichtbare hand' voor machtsevenwicht zorgen in het internationale bestel.² Zodra immers land A te sterk zou worden voor land B

en land C afzonderlijk, zullen B en C gaan samenwerken om land A te kunnen weerstaan. B en C zullen hun defensie-uitgaven opvoeren en zo nodig een bondgenootschap sluiten, waarmee zij tegenwicht bieden tegen de groeiende macht van land A en zo de machtsbalans weer in evenwicht brengen. Dit principe werd duidelijk zichtbaar in het vijfvoudig machtsevenwicht van het negentiende-eeuwse Europa met wisselende en al dan niet geheime bondgenootschappen met als doel te voorkomen dat één partij de andere partijen zou kunnen domineren. De conclusie dat een 'Onzichtbare Hand' voor vrede zou zorgen, bleek vals, toen uit het machtsevenwicht van de negentiende eeuw de Eerste Wereldoorlog ontstond. Het systeem werkte waarschijnlijk het beste toen niet een Onzichtbare Hand, maar het gewiekste staatsmanschap van de Duitse Graaf Otto von Bismarck voor evenwicht en tegenwichten tegen mogelijke verstoringen had gezorgd.

Als staten eigen belang en veiligheid nastreven, is er weinig ruimte voor IO's. Die spelen in de theorie van het realisme een ondergeschikte rol. Een staat zorgt voor zijn eigen veiligheid. Na een aanval slaat een staat zelf terug of doet dat samen met een bondgenoot. Internationale betrekkingen zijn in deze theorie een *zero-sum game*: de winst van de een is het verlies van de ander. IO's zijn in de realistische visie zwakke instrumenten, die door staten worden gebruikt als het hen uitkomt, maar aan de kant worden geschoven zodra dat beter uitkomt. Volkenrecht wordt wel als nuttig gezien, want daardoor gaan staten zich meer voorspelbaar gedragen. Maar volkenrecht blijft zwak, omdat staten uiteindelijk hun eigen plan trekken en een centrale wereldautoriteit ontbreekt, die handhavend kan optreden in het belang van de mensheid als geheel.

Veronderstellingen van het realisme zijn dat staten rationeel handelen in hun eigen belang en gericht zijn op economische en militaire expansie. Deze school heeft dan ook moeite met puur ideologische, ideële, religieuze of culturele politiek. Deze school pleit voor een scheiding tussen internationaal politieke overwegingen van evenwichtskunst en ethiek. Realisten stellen dat het machtsstreven nu eenmaal de boventoon voert en de hoofdtaak is om verstoring van de vrede door aanvalsoorlogen te voorkomen.

Wie bepaalt eigenlijk wat het 'nationaal belang' is? De ene partij kan daarover andere opvattingen hebben dan de andere. Zowel George W. Bush als Barack Obama meende in het nationaal belang van de VS te handelen, maar zij hadden hierop zeer verschillende visies. Het nationaal belang is datgene wat de regerende groepering het nationaal belang vindt; het is geen natuurwet-

schappelijk te bepalen gegeven, maar een zaak die voortdurend onderhevig is aan politieke discussie.

Het gemakkelijke van de theorie van het realisme is het onaardige ervan: het is een wat cynische visie, die helpt om dwars door te mooie woorden over motieven van staten heen te kijken en door de vaak fraaie verpakking van buitenlandpolitieke propagandaverhalen heen te prikken. Zoals in Hoofdstuk 3 is uiteengezet, laat het 'realistische model' zich vergelijken met een pooltafel: een aantal gekleurde, even zware en harde ballen stoot tegen elkaar aan. We kunnen niet in de biljartballen kijken, het zijn entiteiten die tegen elkaar aan stoten en elkaar op verschillende manieren aan het rollen brengen.

De wetenschappelijke waarde van het realisme is beperkt; de voorspellende betekenis geldt vooral voor sectoren waar sprake is van machtsstrijd en confrontaties tussen grote spelers. Het realisme kan de vrijwillige machtsdeling binnen de EU niet goed verklaren, want deze staat haaks op het realistische denken. Het realisme heeft ook weinig oog voor culturele en godsdienstige factoren.

Het realisme als theorie is vooral opgekomen toen in de jaren dertig van de vorige eeuw de theorie van de 'collectieve veiligheid' faalde (zie volgende subparagraaf). Het gedachtegoed van Morgenthau is overigens rijker dan voorgaande schets, die is bedoeld om het kort samen te vatten. Neorealisten erkennen dat de wereld ingewikkelder in elkaar zit dan het klassieke realistische model veronderstelt, maar beschouwen machtsstrijd nog steeds als de essentie van internationale politiek.

5.3.1 *Collectieve veiligheid*

Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog bewijst dat de theorie van het realisme voor de negentiende en begin twintigste eeuw toch niet altijd klopte. Niemand beoogde een wereldoorlog met vele miljoenen doden en toch gebeurde het. De Amerikaanse president Wilson³ kwam daarom tijdens de oorlog met de gedachte om een IO te ontwerpen die zou kunnen voorkomen dat dit ooit nog eens zou kunnen gebeuren. Hij stelde de instelling van een Volkenbond voor, gebaseerd op de gedachte van collectieve veiligheid – niet te verwarren met collectieve defensie, waarop de NAVO is gebaseerd.

Collectieve veiligheid houdt in dat de wereld bestaat uit autonome staten zonder wereldregering, met als hoofdprobleem dat landen soms oorlog tegen elkaar voeren. Daartegen moet een organisatie worden opgericht die het

gebruik van geweld verbiedt, tenzij uit pure zelfverdediging of wanneer gebruik van geweld door de organisatie is gelegitimeerd. Met het instellen van deze organisatie blijft het de vraag hoe de vrede tussen landen te handhaven, zonder op wereldniveau te beschikken over een strijdmacht met een geweldsmonopolie.⁴ Het antwoord daarop was dat staten met elkaar een verdrag sluiten, waarin zij zich verplichten agressie te bestrijden en gezamenlijk op te treden tegen landen die agressie plegen en het vredessysteem ondermijnen. Als een land oorlog gaat voeren, moeten de overige landen gezamenlijk optreden om deze agressie ongedaan te maken.

Deze opzet is te vergelijken met de primitieve staatvorming in de situatie van de eerste settlers, ranchers en cowboys in het westen van de VS (1830-1840). Het oostelijk deel was redelijk ontwikkeld, het Westen nog niet. Daar leefden individuele ranchers, allen eigen baas en vooral handelend uit eigen belang, met beschikking over vuurwapens. Van een functionerende staat was in dit 'Wilde Westen' geen sprake. Toch hadden de mensen ook een gemeenschappelijk belang: er werd geld verdiend, er moest een bank komen om het geld te bewaren en te investeren en die mocht niet beroofd worden. Bankrovers moesten gegrepen worden, iedereen deed eraan mee: een stevige boer werd sheriff en men sprak af dat, als het nodig was, iedereen samen met de sheriff achter de boef aan ging. Deze 'collectieve veiligheid' is een poging om een vredessysteem te organiseren in een anarchistische wereld zonder centrale overheid. De theorie kent echter een aantal impliciete veronderstellingen die niet met de werkelijkheid overeenkomen. Daarop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.3.3.

5.3.2 *De VN en de collectieve veiligheidstheorie*

President Woodrow Wilson was zeer teleurgesteld dat de Amerikaanse Senaat weigerde het Volkenbondverdrag te ratificeren (= definitief goedkeuren). Het betekende een ernstige verzwakking van de Volkenbond, omdat een sterke mogendheid buiten Europa nodig was om de vrede in het Europese statensysteem te handhaven. Mede daardoor ging de Volkenbond geleidelijk ten onder, want hij bleek onmachtig om op te treden tegen de schendingen van het volkenrecht door Duitsland, Italië en Japan.

De organisatie van de Verenigde Naties is opgericht als een verbeterde versie van de Volkenbond. Het systeem van collectieve veiligheid werd opnieuw toegepast. De Amerikaanse president Franklin Roosevelt had met de VN een verbeterd vredesstelsel voor ogen. Daarin kreeg een klein aantal staten, dat

samen de Veiligheidsraad vormt, de verantwoordelijkheid voor vredeshandhaving. Roosevelt wilde Sovjetleider Stalin ervan overtuigen lid te worden. Stalin begreep dat deze IO andere belangen had dan zijn eigen Sovjet-Unie. Omdat veel Westerse staten lid werden, vreesde Stalin een Westers overwicht in de VN. Hij wilde alleen meewerken als hij een vetorecht zou krijgen om niet gebonden te zijn door Veiligheidsraadbesluiten waarmee hij het niet eens was. Om de Sovjet-Unie te laten participeren is dat vetorecht aan de Sovjet-Unie toegekend. Daarop werd het ook verlangd door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China. Stalin kreeg bovendien nog twee zetels extra in de Algemene Vergadering, namelijk voor Wit-Rusland en Oekraïne, die altijd met de Sovjet-Unie zouden meestemmen, omdat zij daar onderdeel van uitmaakten.

De collectieve veiligheidsgedachte is de basis van de VN, maar van 1948 tot 1990 was de VN meestal niet in staat haar taak van vredeshandhaving uit te voeren. De wereld viel in feite terug op de theorie van het machtsevenwicht. Omdat de veronderstellingen van de collectieve veiligheidstheorie niet realistisch bleken, werd de VN minder belangrijk en krachtig dan bij de oprichting gehoopt. De Turkse minister van Buitenlandse Zaken verwoordde dit, naar verluidt, als volgt bij de oprichting van de VN:

324

‘Dit wordt een interessante organisatie. Er zal namelijk altijd iets verdwijnen. Als een klein land een conflict heeft met een klein land, verdwijnt het conflict, want dat kan de VN wel beheersen. Als een klein land een conflict heeft met een groot land, verdwijnt het kleine land, want dat kan de VN niet stoppen. Als een groot land een conflict heeft met een groot land, verdwijnt de VN zelf.’⁵

Zo bleek het inderdaad lange tijd te gaan: de VN vormde van 1948 tot 1990 door de verlamming tegenstelling tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk aan de ene kant, en de Sovjet-Unie aan de andere kant, een krachteloos overlegorgaan. Pas na het einde van het bipolaire systeem van de Koude Oorlog kon de VN haar vredestaak oppakken en daadwerkelijk vredesoperaties ondernemen.

De Veiligheidsraad is gebaseerd op de theorie van collectieve veiligheid. De Veiligheidsraad bestaat uit vijftien landen. Vijf landen hebben een vaste zetel en een vetorecht, tien zetels zonder vetorecht rouleren als regel om de twee jaar tussen de andere leden. De Veiligheidsraad kan commissies en instellingen oprichten, zoals het Joegoslavië-tribunaal, het Rwanda-tribunaal, de wapeninspectie in Irak, en besluiten tot vredesoperaties. Het voorzitterschap

van de Veiligheidsraad rouleert en wordt vervuld door de ambassadeur van een van de leden.

De secretaris-generaal (SG) is niet de ‘baas’ van de VN; dat zijn de grote landen die de macht hebben om resoluties aan te nemen of tegen te houden. De SG is de ‘topambtenaar’ en geeft leiding aan de organisatie van de VN en aan het Secretariaat. Alle diensten van de VN vallen onder de SG, onder meer het Department of Peacekeeping Operations (DPKO), de noodhulp (OCHA), de drugsbestrijding (UNODC) en het oude Volkenbondskantoor in Genève, nu een bijkantoor van de VN. Bij de VN werken duizenden mensen in vele landen.

De SG moet een ‘compromisfiguur’ zijn, waarover de grote landen het eens kunnen worden. De verschillende landenregio’s moeten hierbij ongeveer roulerend vertegenwoordigd worden. Van de Zweed Dag Hammarskjöld (SG van 1953 tot 1961) werd aanvankelijk gedacht dat hij een stille, dienstvaardige diplomaat was. Hij ontpopte zich als een sterke, onafhankelijke SG, die zijn eigen gang ging met het Handvest op zak en de leden steeds daaraan herinnerde. Een andere sterke SG was de Ghanees Kofi Annan, die grote hervormingsplannen had, die hij niet kon waarmaken bij gebrek aan steun van de grote staten.

5.3.3 *Veronderstellingen van de collectieve veiligheidstheorie*

325

Aan het eind van paragraaf 5.3.1 werd gesteld dat de veronderstellingen waarvan de theorie van collectieve veiligheid uitgaat, vaak niet stroken met de werkelijkheid. In tabel 8 worden deze veronderstellingen geconfronteerd met de realiteit.

Het verschil tussen theorie en realiteit is puntsgewijs nader toe te lichten.

Ad 1. Internationale rechtsorde: De theorie veronderstelt dat de meeste spelers en vooral de grote spelers belang hebben bij handhaving van het recht en de bestaande situatie (de status quo). Dit blijkt niet altijd het geval te zijn; er zijn vaak agressieve spellbrekers.

Ad 2. Gelijkheid van staten: De theorie veronderstelt dat staten min of meer gelijk in kracht zijn. Niet alle staten zijn echter even sterk; er is een klein aantal zeer sterke staten en er zijn veel kleine staten. Kunnen deze vanuit de gedachte van collectieve veiligheid een supermacht bedwingen? Zouden de Verenigde Naties het van de Verenigde Staten winnen? Natuurlijk niet.

Collectieve veiligheid: alle staten handhaven samen vrede en beteugelen agressieve staten		
	Veronderstelling	Realiteit
1	Staten handelen in het gemeenschappelijk belang van de internationale rechtsorde	Staten handelen vanuit nationale belangen en waarden
2	Gelijkheid van staten	Ongelijkheid (grote mogendheden)
3	Geen allianties	Allianties, subgroepen
4	Consensus over internationaal recht	Zwak
5	Alle leden ontwikkelen zich binnen het bestaande systeem	Ideologische, religieuze en economische verschillen, en expansionisme
6	Staten zijn stabiele deelnemers	Falende staten
7	Grootste probleem is internationale oorlog	Grootste problemen zijn burgeroorlogen, politicide en terrorisme
8	Gekwalificeerde meerderheidsbesluiten	5 veto-stemmen in Veiligheidsraad (15 leden)
9	VN Veiligheidsraad is representatief voor belangrijkste groepen van deelnemers	VN Veiligheidsraad is afspiegeling wereld van 1945
10	Staten zetten conventionele wapens en reguliere troepen in	Massavernietigingswapens, milities en terrorisme
11	Economische en diplomatieke sancties werken	Sancties versterken vaak criminele regimes
12	Blauwhelm-vredeshandhaving werkt	Inzet blauwhelmen lost veelal tegenstellingen niet op, maar levert soms tijdwinst voor onderhandelen
13	Alle slachtoffers van agressie zijn gelijk (mensenlevens zijn evenveel waard)	Mensenlevens blijken van zeer ongelijke waarde
14	VN kan snel reageren op agressie met VN-troepenmacht	Reactietijd 1-4 maanden
15	Het geloof in de stelling dat vrede ondeelbaar is.	Sommige regio's zijn vredig en andere niet
16	Overeenstemming over wie agressor is	Staten steunen vaak bondgenoten

Tabel 8 Overzicht veronderstellingen collectieve veiligheidstheorie

In de jaren dertig van de vorige eeuw was Duitsland in het geheel niet bang voor de Volkenbond. Duitsland had geen belang bij behoud van de status quo, maar wilde deze juist doorbreken. Duitsland ging gebukt onder de hoge herstelbetalingen van de Eerste Wereldoorlog en ging economisch te gronde na de beurscrisis in de VS van 1929. De grote maatschappelijke frustratie als gevolg daarvan vormde in Duitsland een voedingsbodem voor radicalisme en fascisme. Het economische herstel van Duitsland vond mede zijn oorzaak in de groei van de wapenindustrie.

Ook Japan, hoewel lid van de Volkenbond, trok zich niets van de Volkenbond aan en viel in 1931 Mantsjoerije binnen. De Volkenbond nam een aantal resoluties aan, maar wist Japan niet te stoppen. Ook Italië koos voor koloniale expansie en veroverde in 1935 het toenmalige Abessinië (Ethiopië) door gifgas te gebruiken tegen de inheemse bevolking. De Volkenbond nam afkeurende resoluties aan, maar was ook hier niet in staat iets aan de verovering te veranderen omdat er geen wil was harde sancties op te leggen.

Ad 3. Geen alliantievorming: Voor een perfect systeem van collectieve veiligheid moeten er geen groepen van landen zijn die zich tegen andere groepen keren. Het systeem werd echter al direct na 1945 verlamd door veto's van de Sovjet-Unie (vooral tegen resoluties die de Sovjet-Unie niet in het belang van het Oostblok achtte) en van de Verenigde Staten (vooral tegen resoluties die tegen Israël waren gericht). In de jaren 1947-1948 liep in de VN de spanning tussen Oost en West hoog op. In 1949 werd de NAVO gevormd als tegenwicht van de Sovjet-Unie en de door Moskou gedomineerde Oost-Europese staten. De VN raakte hierdoor verder verdeeld en de aandacht verschoof in de richting van de grote allianties: de NAVO en het in 1955 opgerichte Warschaupact.

Ad 4. Consensus over internationaal recht: De theorie veronderstelt dat er een 'sheriff' is en dat alle staten hun plicht vervullen om achter de 'boeven' aan te gaan. In de praktijk zien veel landen agressie door een staat ver weg niet echt als hun probleem of ze zijn het misschien zelfs wel eens met de agressie.

Ad 6. Alle staten zijn stabiele deelnemers aan het internationale systeem: Bepaalde staten zijn geografische gebieden met weliswaar een regering, een vlag en een volkslied, maar zonder rechtsorde en functionerende economie. Deze falende staten zijn geen stabiele deelnemers in het internationaal systeem. Het betreft een heterogene groep van zowel zwakke als harde staten. Daarnaast zijn er criminele staten die de internationale rechtsorde verstoren en waarmee het Handvest van de VN geen rekening houdt. De VN is gebaseerd op het denkmodel van stabiele staten die met elkaar afspraken maken, zoals in het tijdperk vóór de dekolonisatie. Het onderscheid tussen sterke en falende staten is pas later gangbaar geworden.

Een sprekend voorbeeld van een falende staat is Belgisch Congo, dat in 1960 van de ene op de andere dag door België is ontruimd, waarna het verviel tot burgeroorlog. Het land was in het geheel niet voorbereid op eigen bestuur. De uitgezonden VN-missie heeft weinig kunnen uitrichten. Congo omvat een enorm stuk grondgebied in Afrika, moeilijk te besturen, met veel stammen en loyaliteiten die anders zijn dan in het westerse staatsmodel.

Ad 7. Oorlog als hoofdprobleem: De theorie veronderstelt oorlog tussen staten als hoofdprobleem in het internationale bestel. Na de Eerste Wereldoorlog leek dat inderdaad het geval. Het hoofdprobleem bleek echter niet oorlog tussen staten te zijn, maar burgeroorlog en politicide (interne vervolging en moordpartijen van regimes tegen hun eigen bevolking). Dit zou anders zijn geweest als in de vorige eeuw een kernoorlog zou hebben plaatsgevonden. Rummel toont aan dat politicide tot veel meer slachtoffers heeft geleid dan alle internationale oorlogen bij elkaar.⁶

Ad 10. Staten maken alleen gebruik van conventionele strijdkrachten: De theorie veronderstelt dat staten alleen conventionele strijdkrachten inzetten en elkaar daarmee in evenwicht houden. Het bezit van massavernietigingswapens past niet in de theorie. Het fnuikt het systeem als één mogelijkheid alle andere staten kan vernietigen of, in termen van het Wilde Westen: als de bankrover in één keer de sheriff en alle cowboys kan opblazen.

Bij de oprichting van de VN was niet voorzien dat enkele staten massavernietigingswapens zouden ontwikkelen. Een staat met massavernietigingswapens kan elke andere combinatie van staten van zich afhouden, zodat moeilijk maatregelen tegen die staat kunnen worden genomen. Het aantal landen met nucleaire massavernietigingswapen is gestaag uitgebreid. Inmiddels beschikken de Verenigde Staten, Rusland, Groot-Brittannië, Frankrijk, India, Pakistan, China, Israël⁷ en Noord-Korea erover. Non-proliferatie is erop gericht het aantal staten met nucleaire wapens te beperken, althans de groei van het aantal staten met kernwapens af te remmen.

Ad 11. Economische en diplomatieke sancties: Economische en diplomatieke sancties werken in de praktijk vaak niet goed; meestal werken ze zelfs averechts. Een economische boycot of een embargo (uitvoerverbod) kan een zwarte markt doen ontstaan en een regime kan een boycot aangrijpen om de bevolking op te roepen tot verzet tegen de buitenwereld, waardoor het regime steviger in het zadel komt te zitten. Door ervaring wijzer geworden vaardigt de VN tegenwoordig minder economische boycotts uit. Des te meer wordt besloten tot *smart sanctions*, specifiek gericht tegen de leiders van landen, zoals het uitvaardigen van arrestatiebevelen, het blokkeren van hun buitenlandse bankrekeningen en van de rekeningen van hun eigen bedrijven. Maar ook deze sancties hebben slechts een beperkt effect.

Ad 12. Blauwhelm-vredesoperaties zijn effectief: Blauwhelmen zijn licht bewapende soldaten, die niet effectief blijken te kunnen optreden in burgeroorlo-

gen. Wel kunnen ze tijd winnen voor onderhandelingen, patrouilleren op wapenstilstandslijnen en helpen bij de beveiliging van humanitaire hulp. Omdat ze veel minder bewapend zijn dan de strijdende partijen, kunnen VN-blauwhelmen, als het erop aan komt, weinig uitrichten. Hun officiële neutraliteit maakt het blauwhelmen onmogelijk oorlog te voeren tegen specifieke partijen. Groenhelmen daarentegen kunnen wel door de Veiligheidsraad gemachtigd zijn geweld toe te passen. Hierop wordt later teruggekomen.

Ad 13. 'Alle slachtoffers van agressie zijn gelijk': De VN-organisatie is objectief en neutraal en iedereen op de wereld is van gelijk belang. Zo zou het moeten zijn, maar de wereld komt niet snel in actie als in Soedan of Congo honderduizenden slachtoffers vallen. Coalities grijpen pas in als de grote lidstaten dat zinvol vinden, uit strategische, economische of ideële overwegingen.

Ad 14. De veronderstellingen 8 en 9 en veronderstelling 14 uit het overzicht zijn sterk verbonden met de ontwikkeling van de VN naar de toekomst. Ze vragen om uitvoeriger bespreking en worden hierna in aparte paragrafen besproken.

5.3.4 *De Veiligheidsraad is representatief voor de lidstaten*

De Veiligheidsraad wordt volgens veronderstellingen 8 en 9 van de collectieve veiligheidstheorie (zie paragraaf 5.3.3) geacht een afspiegeling te zijn van de huidige machtsverhoudingen, maar hij weerspiegelt de verhoudingen van 1945. Zou de VN nu worden opgericht, dan zouden landen als India, Brazilië, Nigeria, Zuid-Afrika en Japan misschien ook een vaste zetel in de Veiligheidsraad krijgen. En wellicht zou de EU één gemeenschappelijke zetel kunnen innemen, zo wordt wel geopperd door diegenen die de EU politiek willen versterken.

Er bestaat nog geen uitvoerbare aanpak om de huidige veto-houdende landen hun veto te ontnemen of het vetorecht in te perken. Daartoe zou het Handvest eigenlijk moeten worden aangepast. Daarvoor is een tweederdemeerderheid in de Algemene Vergadering vereist en de huidige Veiligheidsraad moet ermee akkoord gaan. Door secretaris-generaal Kofi Annan zijn modellen voor een verbeterde samenstelling van de Veiligheidsraad uitgewerkt, maar deze stuiten op weerstand van lidstaten: de huidige Veiligheidsraadleden met veto-recht willen dat recht niet opgeven en huidige en potentiële Veiligheidsraadleden gunnen concurrerende landen geen plaats in de Veiligheidsraad. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben weliswaar verklaard niet als enige een veto te zullen uitspreken, maar die positieve stap van slechts twee leden

was onvoldoende om de hele Veiligheidsraad te hervormen. De hervorming wordt thans beschouwd als geheel mislukt.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem zou een compromis kunnen zijn, waarbij geen staat erop achteruit gaat: bij wijze van gentlemen's agreement kan bijvoorbeeld worden besloten elke twee jaar India, Japan, Brazilië en Nigeria als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad te herkiezen. Dit zou echter ten koste gaan van de overige lidstaten, die hierdoor minder vaak zitting kunnen nemen in de Veiligheidsraad. Dit zou weer kunnen worden voorkomen door het aantal zetels in de Veiligheidsraad uit te breiden tot circa vijftientwintig. Daar is een formele wijziging van het Handvest voor nodig die door alle lidstaten moet worden bekrachtigd, wat een lange weg is met een onzekere uitkomst.

Intussen begint het steeds meer te wringen dat grote behoefte bestaat aan krachtig internationaal bestuur, vooral inzake vredeshandhaving, zonder dat daar een adequate structuur voor is. Momenteel ontwikkelen zich enkele informele parallele structuren, die echter het gebrek aan vredeshandhaving niet oplossen. De G7 is een jaarlijkse topconferentie van staatshoofden van de zeven grootste westerse industriële staten. Begonnen als economische top wordt inmiddels ook gesproken over onderwerpen als milieu, veiligheid en energie. De top wordt voorbereid door hoge ambtenaren, de 'sjerpa's'.⁸ In de praktijk is de uitkomst van deze top altijd een onverbindende gezamenlijke verklaring.

Verwant is de G20: eveneens een economisch overlegorgaan dat sinds het najaar van 2008 de aandacht trekt. De twintig belangrijkste economieën ter wereld komen hierin bijeen, veelal vertegenwoordigd door de ministers van financiën.

De ontwikkeling in de richting van dergelijke informele verbanden neemt toe.⁹ De hoopvolle verwachting is dat in informeel verband gemaakte afspraken steeds vaster en verplichtend zullen worden en dat uiteindelijk verdrags teksten worden opgesteld om de internationale besluitvorming beter te reguleren.

5.3.5 *De VN kan snel interveniëren*

De collectieve veiligheidstheorie gaat ervan uit dat de VN in geval van agressie snel kan interveniëren met inzet van VN-troepen. In de gevallen waarin een staat agressief tegen een andere staat optreedt, blijkt er vrijwel altijd verschil

van mening te bestaan binnen de VN. De mening van lidstaten over een conflict wordt sterk door hun eigen belangen beïnvloed. Het is in de geschiedenis tweemaal voorgekomen dat de Veiligheidsraad het snel eens was over direct optreden tegen agressie, waardoor de VN wel snel kon reageren.

De eerste maal was in 1950, toen het communistische Noord-Korea met steun van de Sovjet-Unie Zuid-Korea binnenviel om beide Korea's te verenigen onder communistisch bewind. De Sovjet-Unie boycotte de vergaderingen van de Veiligheidsraad (uit protest tegen het niet toekennen van de zetel van China aan Communistisch China, maar aan Taiwan) en kon zo geen veto uitspreken. Hierdoor lukte het de Verenigde Staten een resolutie aangenomen te krijgen om snel een troepenmacht bijeen te brengen. Prompt beëindigde de Sovjet-Unie haar boycot en blokkeerde elke verdere besluitvorming in de Veiligheidsraad. De Verenigde Staten kregen vervolgens met een kunstgreep in de Algemene Vergadering een resolutie aangenomen dat, wanneer de Veiligheidsraad zijn taken niet meer kan uitvoeren, de Algemene Vergadering die taken moet overnemen. Op deze wijze kon door aanneming van de *Uniting for Peace Resolution* de vredesoperatie uitgevoerd worden, ondanks de Sovjetblokkade in de besluitvorming.

De tweede maal was in 1990, toen Irak onder Saddam Hoessein plotseling het oliestaatje Koeweit bezette. De Veiligheidsraad kwam diezelfde avond bijeen en veroordeelde unaniem de inval.¹⁰ Premier Thatcher van het Verenigd Koninkrijk was het meest besluitvaardig en maande de toenmalige Amerikaanse president Bush sr. tot actie. Na enig overleg kwam een resolutie tot stand, waarin de Veiligheidsraad van Irak de onmiddellijke terugtrekking uit Koeweit eiste. Als Irak hieraan niet voldeed, zouden de lidstaten 'such measures as may be necessary' mogen nemen om de onafhankelijkheid van Koeweit te herstellen.¹¹ De resolutie werd uitgevoerd door een coalitie onder leiding van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk. De troepen van de coalitie trokken Koeweit binnen via de woestijn en verdreven binnen twee weken de Irakese troepen uit Koeweit, die de oliebronnen van Koeweit brandend achterlieten.

Doorgaans verloopt de besluitvorming niet zo snel en wordt maanden tot jaren overlegd voordat de VN ingrijpt. Een probleem hierbij is dat de VN geen eigen krijgsmacht heeft; de SG moet de lidstaten verzoeken troepen te leveren. Daartoe moet eerst een mandaat worden geformuleerd, wat veel tijd vergt en altijd een compromis vormt. Vervolgens moet de SG gebruikmaken van het UNSAS (UN Standby Arrangements System): een lijst van troepen die

door lidstaten zijn aangemerkt om eventueel aan vredesoperaties mee te doen. Voordat de verzoeken zijn gedaan en goedkeuring is verkregen van de regeringen en parlementen van de lidstaten, zijn al gauw drie maanden verstreken en is de conflict- of oorlogssituatie vaak verergerd. Vervolgens moeten de troepen worden voorbereid en naar het oorlogsgebied gebracht. Dit kan per vliegtuig, maar gebeurt vaak per boot, wat weer enkele weken duurt. Bij elkaar maakt dit de reactietijd van de VN erg lang.

Een denkbare oplossing hiervoor is het in het leven roepen van een eigen VN-vredesmacht, met manschappen met VN-paspoort en VN-uniform, waarbij de VN ook zorg draagt voor de bevelvoering en de uitrusting. In de huidige wereldpolitieke verhoudingen zijn slechts enkele landen voorstander van een dergelijke VN-strijdmacht. De financiële middelen van de VN – op dit moment maar ongeveer € 1 per hoofd van de wereldbevolking per jaar – zouden sterk moeten worden verhoogd en de VN-troepen zouden ook tegen VN-lidstaten ingezet moeten kunnen worden. Daarbij zou de omvang van de troepenmacht aanzienlijk moeten zijn, aangezien als vuistregel drie militairen beschikbaar moeten zijn voor elke uitgezonden militair (één op oefening, één in uitzending en één herstellend van de uitzending). In alle denkbare modellen zal het echter onmogelijk blijken om een VN-macht te laten optreden tegen een van de vijf veto-houdende landen. Aangezien enkele daarvan meestal door bepaalde conflicten in hun belangen worden geraakt, moet een onafhankelijke VN-strijdmacht er rekening mee houden tegenover een van de 'P5' te komen staan. Door deze overwegingen is er vooralsnog geen voldoende draagvlak onder de lidstaten voor een onafhankelijke, zelfstandige VN-krijgsmacht.

Een andere mogelijkheid is praktische afspraken met een aantal landen die troepen paraat hebben, over de wijze van inzet ervan, bijvoorbeeld over de commandostructuur en over de manier waarop een hoofdkwartier wordt opgezet. Op deze wijze kunnen troepen op kortere termijn en met minder voorbereidingstijd worden uitgezonden, direct na instemming door de parlementen. Dit concept is ontwikkeld onder de naam Shirbrig (Multinational Standby High Readiness Brigade) en is toegepast in het conflict tussen Ethiopië en Eritrea. In de praktijk bleek het minder bruikbaar dan gehoopt, voornamelijk omdat het optreden beperkt bleef tot blauwhelmen. Het Shirbrig-concept is wegens de kosten weer ten grave gedragen.

5.3.6 Soorten vredesoperaties

Eerste generatie

De VN-vredesoperaties zijn te verdelen in drie generaties.¹² De eerste generatie bestond uit operaties met blauwhelmen. Dit was een vondst van de Canadese premier Lester Pearson – in het Handvest was hierover niets opgenomen – om ten tijde van de Suezcrisis (1956) de opgelopen spanning tussen Israël en Egypte te beteugelen. De bedoeling was dat deze zichtbaar neutrale blauwhelmen de scheidslijnen moesten bewaken. Essentieel voor blauwhelmen is aanwezigheid met instemming van beide partijen. Dit maakt hen echter tegelijk ook zwak: zodra een van de partijen zijn instemming intrekt, moeten ze vertrekken. Blauwhelmen vormen een verlengstuk van de diplomatie; militairen, opgeleid om te vechten, zijn doorgaans weinig enthousiast voor een blauwhelmenrol. De blauwhelmen kregen al snel een minder goede naam, toen ze moesten worden geëvacueerd nadat het conflict tussen Israël en Egypte weer oplaaide. Daardoor maakte de VN een slappe indruk. Datzelfde geschiedde onder andere in het voormalig Joegoslavië, waar VN-blauwhelmen geen oorlogsmisdaden door strijdende partijen wisten te voorkomen.

Tweede generatie

De term ‘tweedegeratie’-vredesoperaties geeft weer dat blauwhelmen in de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw werden ingezet voor andere taken dan de oorspronkelijke. Zij kregen humanitaire taken in burgeroorlogen ter beperking van het lijden van de bevolking, in het bijzonder de beveiliging van humanitaire transporten en de verdeling onder de bevolking van voedsel en medicijnen, het rapporteren over het verloop van de vijandelijkheden, evenals het monitoren van het functioneren van plaatselijke politie in conflictgebieden, het vertegenwoordigen van de VN te midden van strijdende partijen door aanwezigheid (*‘deterrence by presence’*) en andere niet-specifiek militaire taken in lopende conflicten. In deze tweede generatie opzet van blauwhelmenoperaties mochten de militairen geen dwang met geweld toepassen tegen conflictpartijen, maar wel zichzelf verdedigen als zij werden aangevallen. Dit werden zeer frustrerende operaties, omdat de licht bewapende blauwhelmen weinig konden beginnen tegen zwaar bewapende conflictpartijen, die de VN-blauwhelmen terzijde konden schuiven. Omdat de Veiligheidsraad op cruciale momenten de blauwhelmen terugtrok of geen mandaat gaf om geweld in te zetten tegen partijen die oorlogsmisdaden tegen de bevolking pleegden, verloren deze ‘tweede generatie’-vredesoperaties snel hun geloofwaardigheid, in het bijzonder na mislukkingen in Somalië

(1992-1994), Rwanda (1994) en Bosnië (1994-1995) waarbij grote aantallen doden vielen onder de burgerbevolking.

Derde generatie

Als gevolg van de gebleken machteloosheid van de VN in Somalië, Rwanda en voormalig Joegoslavië werden na 1995 door de VN lessen getrokken en 'derde generatie vredesoperaties' ontwikkeld. Dit zijn tweede generatie-blauwhelmen-acties aangevuld met een snelle reactiemacht, bestaande uit goed bewapende en snel verplaatsbare militairen (groenhelmen), die paraat zijn om waar nodig in te grijpen en harde maatregelen tegen agressie te nemen. Hierdoor bestaat er minder risico op geweld tegen de VN-troepen en schending van hun mandaten, omdat zij kunnen beschikken over tegendreiging, wat in de vorengenoemde vredesoperaties pijnlijk werd gemist. Door de beschikbaarheid van een eigen militaire slagkracht van de VN, zullen oorlogspartijen eerder geneigd zijn zich neer te leggen bij de aanwezigheid van VN-militairen en respectering van hun taken, zo is de verwachting van de Veiligheidsraad.

Dwangactie door de VN

Het principiële verschil tussen peacekeeping (vredeshandhaving met voornamelijk blauwhelmen) en *peace enforcement* (vrede afdwingen met zware en omvangrijke militaire middelen) is dat bij peacekeeping de troepenmacht aanwezig is met (aanvankelijke) instemming van de strijdende partijen, terwijl bij *peace enforcement* deze instemming ontbreekt. Daarbij treedt de VN dus zelf op tegen één of meer oorlogvoerende partijen, zonodig met een zware en omvangrijke krijgsmacht die wordt samengesteld uit bijdragen van staten die dat wensen of daartoe bereid zijn. Daarbij treedt normaliter een grote lidstaat als leidende deelnemer op, en dat is meestal de VS, gesteund door het VK en andere staten.

Voorbeelden van *peace enforcement* zijn de VN-operaties ter bevrijding van Zuid-Korea (1950-53) en Koeweit (1990), evenals de ISAF-missie in Afghanistan (2001), die namens de VN door de NAVO werd uitgevoerd. In 2011 gaf de Veiligheidsraad een mandaat aan VN-leden om geweld van de regering in Libië te beteugelen, door militaire actie goed te keuren tegen de strijdkrachten van president Khadaffi, die een opstand met grof geweld tegen de bevolking trachtte te onderdrukken. De militaire steun van een aantal VN-leden aan de opstandelingen had tot gevolg dat het bewind van Khadaffi ten val kwam. De nieuwe regering was echter niet in staat het daarop volgende geweld van diverse strijdgroepen te bedwingen, waardoor het land langdurig tot chaos verviel.

Mede als gevolg van de nasleep van de VN-ingreep in Libië namen de meningsverschillen in de Veiligheidsraad in 2011 toe over te nemen maatregelen tegen het gewelddadige optreden van de regering van Syrië tegen de opstand van grote delen van de bevolking in dat land. Veto's van Rusland en China blokkeerden actie van de VN ter bescherming van de bedreigde bevolking. De verlamming van de VN Veiligheidsraad in de oorlog in Syrië plaatste de hervorming van de Raad opnieuw hoog op de agenda van veel lidstaten van de VN, maar zonder dat er een begin van een oplossing werd gevonden voor de zwakte van de Raad bij het uitoefenen van zijn belangrijkste taak, de handhaving van de internationale vrede.

5.4 Theorieën – het functionalisme

De theorie van het functionalisme in de internationale betrekkingen, die al aan de orde is gesteld in Hoofdstuk 3, is ontworpen door de Britse politicoloog David Mitrany, die als reactie op het Realisme een andere benadering voorstelde: intensieve praktische samenwerking tussen staten op allerlei gebied. Als landen in de sfeer van *low politics* (technische, culturele, sociale en economische onderwerpen) met elkaar kunnen worden verbonden door praktische sociaaleconomische samenwerking in plaats van de *high politics* van nationale veiligheid, militaire eer en politieke trots, dan kan geleidelijk een sterk weefsel van relaties gesponnen worden over de statenmaatschappij, een weefsel dat staten functioneel nauw met elkaar verbindt. Dat weefsel wordt steeds dikker en op zeker moment wordt het irrationeel nog met elkaar op de vuist te gaan. Oorlog en dreiging van inzet van militaire middelen tegen elkaar zou te veel samenwerkingsverbanden kapot maken. Om dit te bereiken moeten veel IO's worden opgericht met specifieke functies gelieerd aan het binnenlands eigenbelang, zoals handel, energie, zorg, onderwijs en cultuur.

Deze theorie van het functionalisme heeft in Europa een hoge vlucht genomen: eerst de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, in 1952) om de productie van kolen en staal (lees: de kern van de oude oorlogsindustrie) te reguleren, vervolgens de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Atoomenergiegemeenschap Euratom (1957) en nog weer later, vanaf 1992, de omvorming tot één gemeenschappelijke markt, de bijeenvoeging onder gezamenlijke instellingen, en daarna de EU, zoals deze nu functioneert. Zie daarvoor het volgende hoofdstuk.

Functionalisme in zijn pure vorm veronderstelde een zelfstandig groeiproces met een positieve 'feedback-loop' door 'spill-over' van de ene sector van

samenwerking naar de andere, totdat de samenwerking zó intensief wordt dat er een federatie ontstaat. In de praktijk blijkt echter dat de functionele samenwerking niet vanzelf naar het hoogste niveau groeit. Voor federalisering is expliciete overeenstemming tussen regeringen en goedkeuring door parlementen met verdragswijziging nodig. Om in de sfeer van *high politics* samen te werken, is dus duidelijke politieke bereidheid van deelnemende staten nodig om daarover besluiten te nemen.

In het enthousiasme na de oprichting van de EGKS in 1952 werden ook een defensie- en politieke gemeenschap besproken. Het Franse plan voor een Europese defensiegemeenschap (de EDG) met een Europese strijdmacht van de lidstaten is uiteindelijk in 1954 in Frankrijk opzij gezet door de Gaullisten, de toenmalige nationalistische regeringspartij, die het plan strijdig vond met de rol van Frankrijk als grote mogendheid. Ook de Franse Communistische partij was tegen het EDG-verdrag, dat zij als gericht tegen de Sovjet-Unie beschouwde. Een ander plan voor een politieke gemeenschap (de EPG) stierf daarop een stille dood.

Na decennia van Europees functionalisme van de *low politics* (sociale, economische en andere praktische samenwerking) werd pas in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in EU-verband weer gesproken over de vorming van een politieke gemeenschap, zij het in een geheel andere context en met veel meer lidstaten. Van de oorspronkelijke, naoorlogse aandrang tot vorming van een Europese federatie is in veel lidstaten weinig meer te merken. Zie verder Hoofdstuk 6.

5.4.1 De VN en het functionalisme

Naast de collectieve veiligheidstheorie is ook het functionalisme een stroming waaruit het functioneren van de VN kan worden verklaard. Op de VN-website is het complexe organisatieschema van de Verenigde Naties te vinden.¹³ In het organisatieschema van de VN is wat in de regel *Economic and Social Council* en de kolom *Programmes and Funds* staat, sterk gebaseerd op het functionalisme. Het betreft organisaties opgericht voor een specifiek doel, waarvoor landen samenwerken. Zoals het schema op de website laat zien, kent de VN veel van deze functionele organisaties, waarvan enkele hieronder kort worden aangeduid. Voor een uitvoeriger overzicht zie paragraaf 5.4.2.

- De FAO (Food and Agriculture Organization) maakt regelmatig schattingen van de voedselproblematiek en draagt mogelijke oplossingen daarvoor aan.
- De ILO (International Labour Organization) bestond al in de Volkenbond en is ondergebracht in de VN. Verschilt van de andere VN-organisaties door de tripartite afvaardiging: werkgevers, werknemers en de regering (voor Nederland zijn dat VNO-NCW, FNV-CNV en de minister van Sociale Zaken).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), is gezeteld in Parijs en houdt zich bezig met onderwijs en onderzoek.

De Wereldbankgroep bestaat uit:

- de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD);
- de International Development Association (IDA);
- en de International Finance Corporation (IFC).

Tot de Wereldbankgroep behoren ook:

- het Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA);
- en het International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).

Tot nu toe was de leiding van de Wereldbankgroep steeds in Amerikaanse handen.

De IBRD geeft obligaties uit tegen lage rente. Met hun triple-A rating zijn deze obligaties veiliger dan staatsobligaties van veel landen. De IBRD leent geld op de kapitaalmarkt en leent dit weer uit aan ontwikkelingslanden uit de middeninkomensgroep. Landen die de rentepercentages van de IBRD niet kunnen opbrengen, kunnen terecht bij de IDA. Deze geeft langlopende renteloze leningen uit, waarover slechts een zeer lage service charge betaald dient te worden. Bedrijven kunnen met instemming van hun regeringen leningen bij de International Finance Corporation afsluiten.

Om leningen van de Wereldbank te ontvangen moeten de ontvangende landen aan bepaalde eisen voldoen. Hoe beter de Wereldbank zijn werk doet, hoe beter de economische groei in de ontvangende landen is, hoe meer leningen er worden terugbetaald en hoe meer geld weer kan worden uitgeleend.

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is een internationale bank, beheerd door de ministers van financiën, om stabiele wisselkoersen te handhaven en

zo de internationale handel te stimuleren. Centraal stond aanvankelijk de vaste koppeling van de Amerikaanse dollar, de munt van de toen sterkste economie ter wereld, aan het goud, opgeslagen in Fort Knox. Alle andere valuta werden via een vaste wisselkoers gekoppeld aan de dollar. In Nederland bedroeg de koers van de dollar jarenlang f 3,65. Van deze vaste wisselkoersen mocht niet worden afgeweken: het IMF dwong elk land de betalingsbalans in een zeker evenwicht te houden, wat disciplinerend werkte op de overheidsbegroting.

Het IMF fungeert als een bank, waar de lidstaten elk een rekening hebben, onder beheer van hun minister van Financiën. Bij overschotten op de betalingsbalans kunnen zij daarop geld storten. Bij tekorten op de betalingsbalans kunnen zij een beroep doen op deze gelden of lenen van het IMF. Landen die zeer arm zijn en/of in grote schulden geraken, kunnen bij het IMF kredieten krijgen van één tot enkele jaren op voorwaarde dat zij hun financiële huishouding op orde brengen volgens aanwijzingen die het IMF daartoe geeft.

5.4.2 *Fondsen, programma's, gespecialiseerde organisaties en andere VN-instellingen*

Het systeem van de Verenigde Naties bestaat uit de VN zelf en een reeks van verwante instellingen: speciale programma's, fondsen, gespecialiseerde organisaties, rechterlijke instellingen en commissies. Allemaal hebben zij hun eigen leden, leiding en budget. De financiering is geregeld door middel van contributies en vrijwillige bijdragen. In onderstaand schema is een reeks organisaties behorend tot de 'VN-familie' thematisch en vervolgens alfabetisch gerangschikt.

Overzicht organisaties van de 'VN-familie'

Rampen- en vluchtelingenhulp

- **UNHCR** (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home): De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) biedt wereldwijd hulp en bescherming voor vluchtelingen en faciliteert de terugkeer naar het thuisland of een eventuele hervestiging in een ander land of gebied.
- **UNISDR** (www.unisdr.org): De United Nations Office for Disaster Reduction (UNISDR) fungeert om fysieke rampen te beperken en te bestrijden.
- **UNRWA** (www.unrwa.org): The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) is de VN-organisatie die bijdraagt aan het welzijn en de ontwikkeling van Palestijnse vluchtelingen. De organisatie richt zich op onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke voorzieningen, infrastructuur en verbeteringen in de vluchtelingenkampen en spoedeisende hulp, ook tijdens conflicten. De UNRWA hoeft zich alleen te verantwoorden aan de Algemene Vergadering van de VN (UN General Assembly).
- **WFP** (www.wfp.org): Het Wereldvoedselprogramma (World Food Programme, WFP) heeft als doelstelling het uitroeien van honger en ondervoeding wereldwijd. De WFP is 's werelds grootste humanitaire organisatie. De organisatie voedt elk jaar ongeveer 80 miljoen mensen in 75 verschillende landen.

Duurzame ontwikkeling

- **FAO** (www.fao.org/home/en): De Voedsel- en Landbouworganisatie (Food and Agriculture Organization, FAO) richt zich op bestrijden van honger in de wereld op internationaal niveau. Fungeert als tussenpartij voor onderhandelingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden en als kennisinstelling op agrarisch- en voedselgebied.
- **IFAD** (www.ifad.org): Het Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling (International Fund for Agricultural Development, IFAD) heeft zich sinds de oprichting in 1977 gericht op het verminderen van armoede in plattelandsgebieden door samen te werken met de armere bevolking in plattelandsgebieden in ontwikkelingslanden

om te strijden tegen honger en ondervoeding en om de productiviteit en inkomen te verhogen.

- **UNDP** (www.undp.org/content/undp/en/home.html): Het VN- Ontwikkelingsprogramma (The United Nations Development Programme) is actief in bijna 170 landen in de wereld. Gericht op het uitroeien van armoede, verminderen van ongelijkheid en ondersteunen van vooruitgang. Speelt een belangrijke rol in het realiseren van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen.
- **UNEP** (www.unep.org): Het VN-Milieuprogramma (United Nations Environment Programme, UNEP) is opgericht in 1972 en behandelt milieuzaken binnen de VN. Het fungeert als een katalysator, informatiebron en bemiddelaar in het pleiten voor duurzame ontwikkelingen op het gebied van milieu.
- **UNESCO** (<http://en.unesco.org>): VN-organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO). Richt zich op trainingen in het onderwijs, verbetering van onderwijs en beschermen van historisch en cultureel erfgoed in de wereld.
- **UN-Habitat** (<http://unhabitat.org>): De missie van de United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) is het bevorderen van duurzame en sociale stedenbouw voor iedereen.
- **UNIDO** (www.unido.org): De United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO) richt zich op het verminderen van armoede door industriële ontwikkeling te bevorderen.

Economische ontwikkeling

- **UNCTAD** (<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>): De United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) houdt zich bezig met de ontwikkelingsproblematiek in het kader van de internationale handel.
- **WIPO** (www.wipo.int/portal/en/index.html): De Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (World Intellectual Property Organization, WIPO) beschermt intellectuele eigendommen door middel van 23 internationale verdragen.
- **WTO** (www.wto.org): De Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO) bevordert wereldwijde vrijhandel tussen landen en groepen landen. Het biedt een forum om te onderhandelen over handelsovereenkomsten en problemen omtrent de handel.

Gezondheid

- **UNAIDS** (www.unaids.org/en): Het Joint United Nations Programme on HIV/aids (UNAIDS) wordt gefinancierd door tien gespecialiseerde organisaties van de VN, namelijk: UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, UNFPA, UNODC, IAO (ILO), UNESCO, WHO en de Wereldbank. UNAIDS heeft tien doelen die de verspreiding van HIV/AIDS aanpakken en tegengaan.
- **WHO** (www.who.int/en): De Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organisation, WHO) houdt zich bezig met gezondheid wereldwijd, met als doel ervoor te zorgen dat iedereen in de wereld de beste en hoogst haalbare zorg krijgt. Daarbij is de ‘zorg’ gericht op het welzijn van de fysieke en mentale staat van een persoon en niet alleen het elimineren van ziekte.

Mensen en welzijn

- **ILO** (www.ilo.org/global/lang--en/index.htm): De Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organization, ILO) richt zich op het bevorderen van regelgeving rond arbeid, met als doel het vormen van internationale normen voor collectieve onderhandelingen, afschaffen van dwangarbeid en het creëren van gelijke kansen voor iedereen.
- **IOM** (www.iom.int): De Internationale Organisatie voor Migratie (International Organization for Migration, IOM) richt zich op het bevorderen van humane migratieprocessen, het bevorderen van internationale samenwerking omtrent migratie, het ondersteunen van onderzoek naar betere oplossingen voor migratieproblemen en het voorzien van hulp aan migranten in nood, inclusief vluchtelingen en ontheemden.
- **UNFPA** (www.unfpa.org): Het VN Bevolkingsfonds (United Nations Population Fund, UNFPA) is de hoofdorganisatie van de VN die zich erop richt dat elke zwangerschap gewild is, elke geboorte veilig gebeurt, en dat de ontwikkelingskansen van elk kind erkend en benut worden.
- **UNICEF** (www.unicef.org): Het Kinderfonds van de VN (United Nations Children’s Fund, UNICEF) voorziet moeders en kinderen in arme landen van langdurige humanitaire zorg en bijstand.
- **UN Women** (www.unwomen.org/en): UN Women richt zich op genderongelijkheid en verbetering van de positie van de vrouw.

Vrede en wapens

- **CTBTO** (www.ctbto.org): De Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO) heeft het Kernstopverdrag tot stand gebracht. Dit verdrag, bekend als de Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, is nog niet van kracht.
- **IAEA** (www.iaea.org): Het Internationaal Atoomenergiegezelschap (International Atomic Energy Agency) is een forum van de VN voor samenwerkingsverbanden op gebied van nucleaire technologie. De organisatie bevordert het vreedzame en veilige gebruik van nucleaire technologie.
- **OPWC** (www.opcw.org): De Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW) werkt nauw samen met de VN en fungeert als uitvoerend orgaan van het Verdrag Chemische Wapens (Chemical Weapon Convention, CWC) wat in 1997 tot stand kwam. Het doel van de OPWC is het verzekeren van een wereld vrij van chemische wapens. De OPWC is gevestigd in Den Haag.
- **UNOPS** (www.unops.org/english/Pages/Home.aspx): De United Nations Office for Project Services ondersteunt de partners van de VN met het stichten en bewaren van vrede en de bijbehorende humanitaire en ontwikkelingsprojecten.

Transport en communicatie

- **ICAO** (www.icao.int): De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organization, ICAO) stelt internationale regels vast voor luchtvaartnavigatiediensten, onderzoek naar luchtvaartongelukken en de procedures omtrent het oversteken van grenzen in de lucht.
- **IMO** (www.imo.org/en/Pages/Default.aspx): De Internationale Maritieme Organisatie (International Maritime Organization, IMO) heeft een kader gecreëerd voor de regelgeving omtrent de scheepvaart. Ze richt zich voornamelijk op veiligheid en milieuproblemen, juridische zaken, bescherming en efficiëntie.
- **ITU** (www.itu.int/en/Pages/default.aspx): De Internationale Telecommunicatie Unie (International Telecommunication Union, ITU) richt zich als gespecialiseerde organisatie van de VN op het verbinden van mensen over de hele wereld, waar zij ook leven of wat de

omstandigheden ook zijn. De ITU beschermt en steunt het fundamentele recht op communicatie.

- **UPU** (www.upu.int/en.html): De Wereldpostunie (Universal Postal Union, UPU) is een gespecialiseerde organisatie van de VN gericht op het waarborgen van een universeel netwerk van producten en diensten die geheel up-to-date zijn.
- **UNWTO** (www2.unwto.org): De Wereld-toerismeorganisatie (United Nations World Tourism Organization, UNWTO) richt zich op de bevordering van verantwoord, duurzaam en universeel toegankelijk toerisme.
- **WMO** (www.wmo.int/pages/index_en.html): De Wereld Meteorologische Organisatie (World Meteorological Organisation, WMO) faciliteert internationale uitwisseling van meteorologische data en informatie en zorgt onder meer voor de bevordering van het gebruik van de luchtvaart, scheepvaart, veiligheid en landbouw.

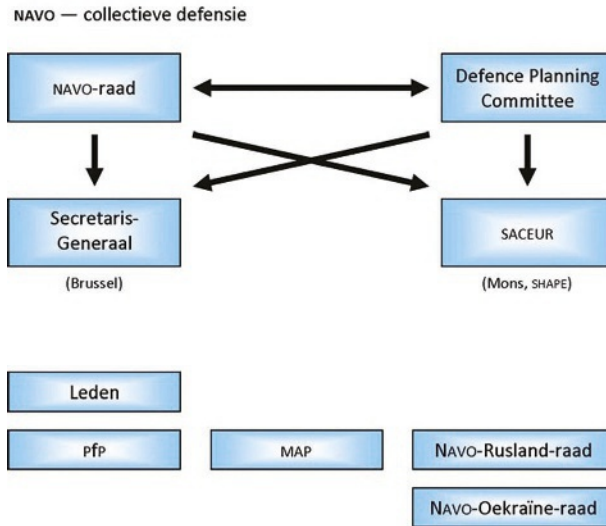
Rechtshandhaving

- **ICC** (www.icc-cpi.int): Het International Criminal Court berecht verdachten van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Het is gevestigd in Den Haag.
- **ICJ** (www.icj-cij.org/homepage): Het International Court of Justice is het internationaal gerechtshof van de VN. Het spreekt alleen recht tussen staten. Deze organisatie is gevestigd in het Vredespaleis in Den Haag.
- **ICTY** (www.icty.org): Het International Criminal Tribunal for Crimes in former Yugoslavia (Joegoslavië-Tribunaal) was gevestigd in Den Haag. Er bestaat ook een tribunaal voor de misdaden die in Rwanda zijn gepleegd.
- **UNODC** (www.unodc.org): De United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) helpt lidstaten met de bestrijding van drugshandel, criminaliteit en terrorisme.

5.5 De NAVO

In 1949 is bij het Verdrag van Washington de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) opgericht als collectieve *defensieorganisatie*, niet te verwarren met een collectieve *veiligheidsorganisatie* zoals de VN. Volgens artikel 5 van het

Verdrag wordt een aanval op een lidstaat beschouwd als aanval op alle lidstaten. Hierbij beroept de NAVO zich op de eerste rechtvaardigingsgrond voor geweld die de VN-Veiligheidsraad gerechtvaardigd acht: zelfverdediging.¹⁴ Tot nu toe is eenmaal een beroep gedaan op artikel 5, toen de VS op 11 september 2001 door Al Qaida werd aangevallen.



Figuur 30 Structuur van de NAVO

Organisatievorm

Bondgenootschappen zijn in de geschiedenis altijd gevormd voor gemeenschappelijke verdediging, wanneer landen zich bedreigd voelden. Kenmerkend verschil met eerdere bondgenootschappen is echter dat de NAVO het eerste bondgenootschap is met een officiële en geïntegreerde structuur. Deze kent een civiel en een militair deel. De secretaris-generaal (SG) staat aan het hoofd van de civiele tak en zetelt in Brussel. Dit is altijd een Europeaan. Het hoofd van de militaire tak is de SACEUR (Supreme Allied Commander in Europe) met zetel in de SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) in Mons (Bergen, België). Dit is altijd een Amerikaan. De Europeanen wilden altijd een Amerikaanse bevelhebber op Europees grondgebied hebben ‘to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down’, zoals bij de oprichting van de NAVO werd gesteld.¹⁵ Het beteugelen van Duitsland werd snel minder relevant, toen na de oorlog West-Duitsland snel democratische instituties ontwikkelde. Het neutraliseren van de Russische militaire macht door Noord- Amerika en West- Europa was de eigenlijke taak van de NAVO.

Het hoogste orgaan van de NAVO is de NAVO-Raad (North Atlantic Council). Deze kan bijeenkomen op het niveau van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (ten minste wekelijks), op het niveau van de ministers van buitenlandse zaken (ten minste halfjaarlijks) of op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders (bij zeer belangrijke bijeenkomsten). De NAVO-Raad neemt besluiten bij unanimitieit en benoemt de SG. De Raad zetelt in Brussel.

De NAVO is opgericht door twaalf landen, waaronder Nederland. Inmiddels zijn er 29 lidstaten, waaronder enkele staten die tijdens de Koude Oorlog tot het Warschaupact of de invloedssfeer van de Sovjet-Unie behoorden. Een groot aantal landen zit in de wachtkamer voor het NAVO-lidmaatschap. Kandidaat-lidstaten gaan in eerste instantie een Partnership for Peace (PfP) met de NAVO aan. Deze landen kunnen zich door middel van een Membership Action Plan (MAP) voorbereiden op een mogelijk NAVO-lidmaatschap. Voorwaarden voor toetreding zijn onder meer een redelijk modern defensieapparaat onder civiel gezag en een democratische staatsinrichting. De NAVO-Raad beslist met unanimitieit op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders over toetreding van nieuwe lidstaten. Overigens voldoen niet alle NAVO-leden zelf volledig aan de eis van een democratisch stelsel.

Voor de betrekkingen tussen enerzijds de NAVO en anderzijds Rusland respectievelijk Oekraïne zijn de NAVO-Ruslandraad en de NAVO-Oekraïne-raad ingesteld, beide met beperkte bevoegdheden.

De NAVO na 1990

Toen het Warschaupact in 1991 werd opgeheven, rees de vraag of de NAVO nog bestaansrecht had. Inmiddels heeft de NAVO voor zichzelf een tweede taak gevonden als organisatie van westerse democratische landen die hun veiligheidsbeleid op elkaar afstemmen, waarin de VS leidend maar niet allesbepalend is. Sinds medio jaren negentig is de NAVO ook actief als 'onderaannemer' voor de meer ingewikkelde VN-vredesoperaties. Reden hiervoor is dat de VN geen bondgenootschap is en geen vrede kan opleggen; een organisatie van 193 landen kan niet effectief gezamenlijk strijd voeren. Oorlog voeren vraagt immers naast fysieke kracht ook elementen van verrassing en misleiding van de tegenstander. Als de VN zelf militair optreedt, is de volgende strategische of tactische zet al ruim van tevoren zichtbaar voor de tegenstanders door het overleg dat binnen de VN plaatsvindt. De NAVO treedt soms ook op buiten het gebied van het eigen bondgenootschap, zelfs zonder expliciet mandaat van de VN. Een voorbeeld is de NAVO-actie in Kosovo in 1999.

In de NAVO speelt soms de discussie of de NAVO zich moet opwerpen als de ‘politieman’ van de wereld buiten het NAVO-gebied, of dat het bondgenootschap zich daaraan zou vertillen. Een van de sterke punten van de NAVO is de *deterrence* (afschrikking) die zij oproept, gebaseerd op het feit dat zij nog nooit een internationale veldslag of confrontatie met tegenstanders heeft verloren, en kernwapens achter de hand heeft. Een uitgebreidere rol van de NAVO in vredesmissies van de VN kan deze *deterrence* echter aantasten, ook als de NAVO niet expliciet verliest, maar zonder blijvend succes uit een oorlogsgebied vertrekt, zoals in Afghanistan is gebeurd.

De internationale politieke gemeenschap is vaak geneigd te veel te verwachten van het resultaat van militair ingrijpen in de problemen van andere landen. De onderliggende politieke verdeeldheid in landen blijft namelijk vaak voortbestaan en wordt soms zelfs erger.

Rechtvaardiging van geweld

De rechtvaardiging van geweld in internationale betrekkingen laat zich samenvatten in vier punten:¹⁶

1. Hoe groot is de noodzaak geweld te gebruiken om de geformuleerde doelen te bereiken? Zijn alle andere middelen voor zelfverdediging of voor uitvoering van een VN-resolutie uitgeput?
2. Is het doel ethisch en juridisch verantwoord? Verantwoorde redenen voor geweld zijn meestal:
 - a. zelfverdediging: gebruik van geweld is toegestaan uit zelfverdediging, ook als het land nog niet zelf is aangevallen, maar dan moet achteraf worden aangetoond dat sprake was van een *imminent danger*, een ernstig en onmiddellijk dreigend gevaar. Dit is niet altijd even duidelijk;
 - b. bestrijden van een acute bedreiging van de internationale vrede en veiligheid;
 - c. uitvoeren van een resolutie van de Veiligheidsraad met een mandaat tot gebruik van geweld.
3. De volkenrechtelijke verplichtingen, zoals de verdragen van Genève die bescherming van mensen in een oorlog tot doel hebben, moeten worden gerespecteerd om het aantal slachtoffers zo veel mogelijk te beperken. De inzet van chemische en biologische wapens is zonder meer verboden. Het is niet geheel duidelijk onder welke omstandigheden en voorwaarden het dreigen met de inzet van kernwapens volkenrechtelijk geoorloofd

is of verboden. Deze wapens maken echter ongelooflijk grote aantallen burgerslachtoffers.

4. Wat is de verhouding tussen de lasten en de baten van geweld? Rechtvaardigt de gewenste uitkomst het aantal slachtoffers? Grote precisie van die inschatting – om een regime te verjagen dat een x-aantal doden op zijn geweten heeft, is een y-aantal slachtoffers gerechtvaardigd – is uiteraard niet mogelijk, ook al omdat onbekend is wat zonder interventie zou zijn gebeurd of zal gaan gebeuren. De leer van rechtvaardiging van geweldsgebruik gaat uit van proportionaliteit tussen het doel en de schade. Een voorbeeld: De balans van de oorlog van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tegen Irak in 2003 leek aanvankelijk positief: met een beperkt aantal slachtoffers was een regime verdreven dat ruim een miljoen doden had veroorzaakt. Thans, na jarenlange strijd in Irak, zullen velen de balans echter negatief vinden. Het aantal slachtoffers is naderhand opgelopen, onder andere door interne twisten, terrorisme en de strijd tegen het kalifaat van IS, en het is nu nog onduidelijk of er een stabiel democratisch regime in Irak zal ontstaan. Dit laat zien dat proportionaliteit pas achteraf goed kan worden beoordeeld, waarbij de gevolgen, en niet de bedoelingen, doorslaggevend moeten zijn.

Tot slot

In dit hoofdstuk is getracht een overzicht te geven van de grote variëteit aan internationale verdragsorganisaties, hun beleidsmatige doelen, juridische basis, samenstelling, bestuur en financiering. In Hoofdstuk 8 komen nog vele andere soorten organisaties aan de orde: vrijwillige, niet-gouvernementele, bedrijfsmatige, humanitaire, politieke, sociaaleconomische, culturele en religieuze. De wereldpolitiek is een boeiend schouwspel van ‘vogels van diverse pluimage’, dat voortdurend verandert. In het nu volgende Hoofdstuk 6 zal eerst worden uiteengezet hoe de meest ontwikkelde internationale organisatie, de Europese Unie, is ontstaan en hoe goed of slecht deze functioneert.

Zelfstudievragen

1. Wat zijn de verschillen tussen een verdragsorganisatie en een ngo?
2. Wat zijn de vereisten voor een bindend besluit van de Veiligheidsraad?
3. Kan een dergelijk besluit alle staten verplichten tot uitvoering als niet alle vijf permanente leden van de Veiligheidsraad instemmen?
4. Wat is het stelsel van collectieve veiligheid en in hoeverre verschilt dit van collectieve verdediging?

5. Wat zijn de Duurzame Ontwikkelingsdoelen en in hoeverre is het halen daarvan een verplichting?
6. Wat zijn de verschillen tussen het inzetten van blauwhelmen en groenhelmen in internationale militaire uitzendingen?
7. Wat zijn de belangrijkste drie internationale organisaties die het economisch wereldbestel horen te leiden?
8. Wat zijn de verschillen tussen de Raad van Europa en de Europese Raad?
9. Wat is de Uniting for Peace resolutie?
10. Welke internationale verdragsorganisaties zijn verantwoordelijk voor:
 - a. gezondheidszorg?
 - b. landbouw en voedsel?
 - c. onderwijs en cultuur?
 - d. kernenergie?
 - e. energievoorziening?
 - f. visserij?
 - g. vluchtelingen zorg?
11. Is het overleg van de G7 een internationale organisatie? En de G20?
12. Welke internationale organisaties zorgen voor wederopbouw na gewapende conflicten?

Selectie geraadpleegde literatuur

Art, R.J. & Jervis, R. (2016). *International politics: Enduring concepts and contemporary issues* (14th edition). New York: Longman.

Baylis, J., Smith, S. & Owens, P. (2016). *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (7th edition). Oxford: Oxford University Press.

Brown, C. & Ainsly, K. (2009). *Understanding international relations*. (4th edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Burchill, S. & Linklater, A. (Eds.). (2013). *Theories of international relations* (5th edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pease, K.-K.S. (2012). *International organizations* (5th revised edition). Boston: Pearson.

Roskin, M.G. & Berry, N.O. (2017). *IR: The new world of international relations* (10th edition). New York: Pearson Education.

T.M.C. Asser Instituut (2017). *Elementair internationaal recht 2017*. Den Haag: T.M.C. Asser Press.

Weiss, T.G., Forsythe, D.P., Coate R.A. & Pease K.-K. (2016). *The United Nations and changing world politics* (8th edition). Boulder: Westview Press.

Noten

- 1 De *Failed States Index* wordt gemaakt door het Fund for Peace. De falende staten vormen een zeer heterogene groep staten met als gemeenschappelijk kenmerk dat de regering geen zorg draagt voor de basisbehoeften van de bevolking.
- 2 Deze term is geïntroduceerd door Adam Smith in zijn boek *The Theory of Moral Sentiments* (1759).
- 3 Woodrow Wilson was president van de VS van 1913-1921.
- 4 Max Weber beschreef in *Politik als Beruf* (1919) dat een alleenrecht op het gebruik van geweld een definiërend kenmerk van een soevereine staat is. Op wereldniveau is er geen instantie die dit alleenrecht heeft.
- 5 Bron onbekend.
- 6 R.J. Rummel (1997). *Death by Government*. Oxford: Taylor & Francis/Routledge.
- 7 Israël heeft nooit publiekelijk toegegeven kernwapens te bezitten, maar er wordt verondersteld dat Israël kernwapens bezit.
- 8 In de bergsport zijn sjerpa's eveneens degenen die de tocht naar de top voorbereiden.
- 9 De zogenoemde *Coalitions of the willing*.
- 10 Resolutie 660, 2 augustus 1990.
- 11 Resolutie 678, 29 november 1990.
- 12 J.J.C. Voorhoeve (2007). *From War to the Rule of Law*. Den Haag: WRR, p. 56-57.
- 13 www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN%20System%20Chart_ENG_FINAL_MARCH13_2017.pdf.
- 14 Zie de paragraaf *Rechtvaardiging van geweld* voor de overige gerechtvaardigde redenen voor het gebruik van geweld.

- 15 Aldus Lord Ismay, de eerste S-G van de NAVO.
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007). *From War to the Rule of Law*. Den Haag: WRR, p. 183-184.

6 De Europese Unie

Jaap de Zwaan

Inhoudsopgave

6.1	Inleiding	351
6.2	Geschiedenis	353
6.3	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	355
6.4	Twee verdragen	359
6.5	Subsidiariteitsbeginsel en artikel 5 VEU	360
6.6	De instellingen, organen en agentschappen	361
6.7	Besluitvorming op Europees niveau en rol nationale parlementen	364
6.8	Juridische instrumenten, eigen middelen, begroting en rechtspersoonlijkheid	366
6.9	Externe betrekkingen	368
6.10	De burger	370
6.11	Dreigingen en uitdagingen	372
6.12	Hervormingen	377
6.13	Tot slot	383

6.1 Inleiding

De Europese Unie (EU) is een vredesproject. Door de eeuwen heen hebben in Europa vele oorlogen plaatsgevonden. De Europese samenwerking is na de Tweede Wereldoorlog op gang gekomen om te voorkomen dat in de toekomst nieuwe conflicten zouden uitbreken. De samenwerking is gericht op het stand brengen van vrede, stabiliteit en welvaart op het Europese continent.

De Unie is een unieke internationale organisatie. Ze beschikt over eigen beleidsbevoegdheden, die overgedragen zijn door de lidstaten. Bij de uitoefening van die eigen bevoegdheden kan de Unie wetgeving tot stand brengen die niet alleen bindend is voor de lidstaten zelf, maar ook voor hun burgers en bedrijven.

De doelstellingen van de Unie worden bereikt door tussenkomst van eigen instellingen, eigen besluitvormingsprocedures en eigen juridische instrumen-

ten. De Unie beschikt voorts over eigen financiële middelen en bezit tevens rechtspersoonlijkheid. De Unie heeft een geheel nieuwe, en eigen, rechtsorde tot stand gebracht.

De samenwerking is in de jaren vijftig van de vorige eeuw opgestart door zes landen: Frankrijk, Duitsland, Italië en de drie Benelux-landen, België, Nederland en Luxemburg. Thans telt de Europese Unie 28 lidstaten. Aanvankelijk was de Unie samengesteld uit een homogene groep van landen, landen dus met een vergelijkbare graad van ontwikkeling. Door de latere toetreding van landen met grote achterstanden, bijvoorbeeld op economisch gebied, is de groep echter steeds meer heterogene trekken gaan vertonen.

De EU is een aantrekkelijk kader voor samenwerking, getuige het feit dat er nog steeds landen zijn die het lidmaatschap aanvragen. Anderzijds heeft de Britse bevolking in een referendum van 23 juni 2016 besloten dat het Verenigd Koninkrijk de Unie zal verlaten. Over deze 'Brexit' is in de periode 2017-2019 onderhandeld, maar begin 2019 is nog niet duidelijk of het vertrek werkelijk zal plaatsvinden.

De Unie heeft zich aanvankelijk voornamelijk bewogen op het terrein van de economische samenwerking, met de totstandkoming van de interne markt als centrale doelstelling. In de loop der tijd zijn meer economisch getinte beleids-terreinen toegevoegd, zoals landbouw, transport, milieu en onderzoek. Tegenwoordig houdt de Unie zich daarnaast bezig met monetaire samenwerking (denk aan de euro), justitie en binnenlandse zaken (visa, asiel en immigratie, burgerlijk recht, strafrechtelijke en politiesamenwerking), en met buitenlands beleid en defensie. Bij de huidige stand van het integratieproces wordt in wezen geen beleidsterrein onberoerd gelaten.

Mede door de omvang en intensiteit van de EU-samenwerking is Europa in de loop van de decennia inderdaad een regio van vrede en stabiliteit geworden. De regio is, zeker verhoudingsgewijs, ook welvarend. Niettemin heeft ook de Unie vanaf 2008 de gevolgen ondervonden van de wereldwijde economische crisis. De laatste jaren is de Unie ook een toevluchtsoord geworden voor honderdduizenden migranten en vluchtelingen, die door oorlogen en conflicten in de eigen regio (Midden-Oosten, Afrika en Azië) in Europa een veilig heenkomen zoeken.

Europese integratie is een proces dat voortgaat in een richting en met een tempo dat, afhankelijk van de omstandigheden op het betreffende moment, door politici wordt gekozen. Er is geen duidelijk einddoel. Anderzijds bestaat

er onder politici en burgers onvoldoende draagvlak om de Europese Unie te laten uitgroeien tot een echte politieke unie, in de zin van een organisatorische eenheid die op cruciale beleidsterreinen (zoals economie, justitie, buitenlands beleid en defensie) centraal leiding geeft.

De Unie staat in deze tijden onder druk, zowel intern als extern. Intern valt te denken aan de economische crisis, de impact die migratie heeft op de lokale samenleving, de eurosceptis, het populisme en Brexit. Externe factoren betreffen de toestroom van migranten, de spanningen aan alle buitengrenzen (Rusland/Oekraïne, Turkije, het Midden-Oosten en Noord-Afrika) en de relatie, meer in het algemeen, met de Verenigde Staten, China en Rusland. Meer samenwerking op Europees niveau lijkt geboden om aan deze problemen weerstand te bieden.

6.2 Geschiedenis

De inspiratie en karakteristieken van de Europese samenwerking zijn ontleend aan Robert Schuman, destijds de Franse minister van Buitenlandse Zaken, en zijn adviseur Jean Monnet. De gedachte was om 'boven' het niveau van de staten, dus op internationaal niveau, een nieuwe onafhankelijke bestuurslaag op te richten met eigen bevoegdheden, instellingen, en besluitvormingsprocedures. Deze 'supranationale' aanpak werd op 9 mei 1950 – in een Verklaring in Parijs – door Robert Schuman voorgesteld, en heeft gestalte gekregen in 1951, door de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). In 1957 werden de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) opgericht.

Deze drie Gemeenschappen zijn, zoals al gememoreerd, opgericht door zes landen: Frankrijk, Duitsland, Italië en de drie Benelux-landen, België, Nederland en Luxemburg. In de loop der tijd is het aantal lidstaten fors uitgebreid. Er zijn tot dusver zeven uitbreidings-'golven' geweest: de eerste in 1973 (Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken); de tweede in 1981 (Griekenland); de derde in 1986 (Spanje en Portugal); de vierde in 1995 (Oostenrijk, Zweden en Finland), de vijfde in 2004 (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Malta en Cyprus); de zesde in 2007 (Roemenië en Bulgarije); en de zevende in 2013 (Kroatië).

Het programma van de Europese samenwerking was aanvankelijk vooral gericht op economische samenwerking, met de ontwikkeling van een interne markt als centrale doelstelling. Andere, verwante, beleidsterreinen stonden vanaf het begin echter ook op de agenda, zoals vervoer, landbouw en handelspolitiek. In de loop der tijd zijn andere beleidsthema's toegevoegd, zoals milieu, onderzoek, werkgelegenheid, energie en onderwijs. Het programma van de Unie is 'herijkt' na de val van de Muur in Berlijn op 9 november 1989. Vooral door de inzet van de politieke leiders van Frankrijk en Duitsland op dat moment, François Mitterrand en Helmut Kohl, is bij het Verdrag van Maastricht (gesloten in 1991; in werking sinds 1 november 1993) besloten aan de economische component twee, grote, nieuwe beleidsterreinen toe te voegen, het buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en de justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking (JBZ). Ook de contouren van de Economische en Monetaire Unie, met een eigen munt, zijn in dat verdrag geschetst.

In de loop der tijd is geprobeerd de EU-samenwerking democratischer en efficiënter te organiseren. Daarbij speelden twee aspecten een rol: enerzijds de rol van het Europees Parlement als medewetgever en deel van de begrotingsautoriteit, en anderzijds het beginsel van (gekwaliceerde) meerderheidsbesluitvorming in de Raad. De aanzet tot deze hervormingen is gegeven in de Europese Akte van 1986. Inhoudelijk is de justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking door het Verdrag van Amsterdam (1997) hervormd en veel 'Europeser' van aard geworden. Bij die gelegenheid is ook de Schengensamenwerking in de Europese Unie opgenomen. In het Verdrag van Amsterdam is de medewetgevingsprocedure (in de vakterminologie bekend als 'codicisieprocedure') zodanig verfijnd, dat het Europees Parlement daadwerkelijk op gelijke voet met de Raad van Ministers aan het wetgevingsproces deelneemt.

In het begin van de eenentwintigste eeuw is getracht een Grondwet voor Europa op te stellen. De verdragstekst die daartoe in 2004 tot stand kwam, is echter niet in werking getreden. Referenda die in Frankrijk en Nederland in mei respectievelijk juni 2005 werden gehouden, leverden een verwerping van het verdrag op door een meerderheid van de stemmers. In 2007 is het Verdrag van Lissabon afgesloten, dat op belangrijke punten overigens dezelfde inhoud bevatte als de Europese Grondwet. Het Verdrag van Lissabon is in december 2009 van kracht geworden en vormt nu het juridische kader voor de EU-samenwerking.

Veel burgers van de lidstaten willen meer inspraak over de vraag waar het met de Europese samenwerking naartoe moet. Referenda die tot dusver hebben plaatsgevonden, wijzen uit dat een groot deel van de kiezers niet (meer) voetstoots bereid is afspraken te onderschrijven, die hun politieke vertegenwoordigers in Brussel hebben gemaakt. In dat verband zouden nationale politici meer kunnen doen om hun burgers te overtuigen. Anderzijds moet erkend worden dat het democratische proces in de lidstaten primair gestalte krijgt door een systeem van *indirecte* vertegenwoordiging, waarbij de burger periodiek een vertegenwoordiger kiest die hem/haar in het nationale parlement vertegenwoordigt.

Wat daarvan zij, noodzakelijk is dat de burger goed over de ontwikkelingen op EU-niveau wordt geïnformeerd. Hier ligt een verantwoordelijkheid bij nationale politici, vertegenwoordigers van de Europese instellingen, de media en het onderwijs in de lidstaten. Ook de burger zelf kan hier overigens een rol spelen.

6.3 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Gedurende de eerste decennia is de Europese Unie-samenwerking voornamelijk bepaald door economische samenwerking. Terwijl het project politiek van aard is, zijn de ingezette instrumenten vooral juridische.

EGKS

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, het verdrag trad in werking op 23 juli 1952) had tot doel de productie van kolen en staal onder een gemeenschappelijke en onafhankelijke ‘autoriteit’ te plaatsen. Achtergrond bij deze gedachte was dat kolen en staal belangrijke materialen zijn om oorlogvoering mogelijk te maken. Ook de, toen nog onbeantwoorde, vraag of de regio Saarland, met een belangrijke mijnbouw- en staalindustrie, onder Frankrijk dan wel Duitsland zou moeten vallen, speelde een rol. Het EGKS-Verdrag had een looptijd van vijftig jaar die in 2002 is verstreken. Daarna is het beheer van kolen en staal voortgezet via de Europese Economische Gemeenschap.

EEG

De hoofddoelstelling van de Europese Economische Gemeenschap (EEG, het verdrag trad in werking op 1 januari 1958) betrof de instelling van een 'gemeenschappelijke markt': een ruimte zonder grenzen, waarbinnen vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is verzekerd, zulks behoudens belemmeringen die op grond van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid gerechtvaardigd kunnen worden. Dat was een ambitieuze doelstelling. De totstandkoming van een vrije markt voor goederen behelsde bijvoorbeeld niet alleen de afschaffing van invoerrechten en landbouwheffingen op onderlinge goederentransacties. Het ging tevens om de instelling van gemeenschappelijke tarieven die aan de buitengrenzen op de handel met derde landen worden toegepast. Het vrije personenverkeer impliceerde dat de lidstaten aan werknemers en zelfstandigen afkomstig uit andere lidstaten, toegang moesten geven tot hun arbeidsmarkt. In dat kader dienden diploma's inzake vakbekwaamheid, afgegeven in de ene lidstaat, door de andere lidstaten als gelijkwaardig te worden erkend. Het vrijmaken van het diensten- en betalingsverkeer tussen de lidstaten bracht zo zijn eigen problemen met zich mee. Met name 'diensten' is een concept dat, inhoudelijk, in de loop der tijd complexer is geworden. Niet alleen het tijdelijk verrichten van diensten over de grens, bijvoorbeeld als handelsreiziger, valt onder het beginsel. Ook de omroep, media, informatica en internet zijn eronder komen te vallen. Al met al betreft het concept 'gemeenschappelijke markt' alle economisch getinte handelingen.

In de oorspronkelijke versie van het EEG-Verdrag waren tevens beleidsterreinen zoals landbouw, vervoer en handelspolitiek opgenomen. Landbouw was een beleidsterrein dat in alle toenmalige lidstaten aan herstructurering toe was. Een gemeenschappelijk vervoerbeleid was nodig om de gemeenschappelijke markt te voorzien van een adequate infrastructuur, op de weg, het spoor, het water en in de lucht. Voor de handel met derde landen werd, als logisch extern verlengstuk van de interne markt, voorzien in een gemeenschappelijk handelspolitiek beleid.

Euratom

De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA of Euratom, het verdrag trad in werking op 1 januari 1958) heeft als doel het bevorderen van vreedzame toepassingen van kernenergie. In de laatste decennia is kernenergie als energiebron door de politiek steeds verder naar de achtergrond verdrongen, door

de risico's van veiligheid en vervuiling. Daarom speelt Euratom in de praktijk nog maar een beperkte, en vooral wetenschappelijke, rol.

Europese Akte

Bij de Europese Akte van 1986 (in werking op 1 juli van dat jaar) is de benaming 'gemeenschappelijke' markt vervangen door 'interne' markt. Tevens werden milieu, onderzoek en technologie, en sociale cohesie als EEG-beleids-terreinen toegevoegd. Het democratisch gehalte van de besluitvorming werd verbeterd door de invoering van de samenwerkingsprocedure met het Europees Parlement en het vereiste van gekwalificeerde meerderheid bij stemmingen in de Raad. Voorts werd aan het Hof van Justitie een eerste instantie-rechtbank, het Gerecht van Eerste Aanleg, toegevoegd. Ook werden de spelregels inzake buitenlands beleid van, wat toen heette, de Europese Politieke Samenwerking (EPS) voor het eerst in een verdrag vastgelegd.

Verdrag van Maastricht

De val van de Berlijnse Muur in november 1989 was het begin van grote veranderingen in Europa: het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, het weer zelfstandig worden van de landen van Midden- en Oost-Europa, en de vereniging van de beide Duitslanden. Deze ontwikkelingen leidden tot een aanzienlijke verbreding van de inhoud van de Europese samenwerking. Ook is de Europese Unie opgericht, als overkoepelende organisatie voor economische samenwerking, buitenlands en veiligheidsbeleid en justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking. Die opzet werd destijds aangeduid als de 'pijlerstructuur'. Al deze vernieuwingen zijn neergelegd in het Verdrag van Maastricht (in werking per 1 november 1993).

Op het communautaire terrein moet vooral de Economische en Monetaire Unie (EMU) genoemd worden. Dit verdragsonderdeel bevat voorzieningen voor de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en de invoering van een gemeenschappelijke munt, de euro. Daarnaast werd de lijst van Europese beleidsterreinen uitgebreid met onderwerpen als onderwijs, cultuur, jeugd en opleiding, volksgezondheid en ontwikkeling. De Europese Economische Gemeenschap bleef weliswaar als zelfstandige organisatie bestaan, maar kreeg vanwege de steeds verder uitdijende lijst van verantwoordelijkheden, ook op niet-economisch gebied, een meer neutrale naam: Europese Gemeenschap (EG).

Tevens werd een reeks andere hervormingen ingevoerd. Belangrijk is de ‘co-decisie’-procedure. Als gevolg van deze procedure beslisten de Raad van Ministers en het Europees Parlement gezamenlijk over wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie over een breed scala van onderwerpen, de interne markt voorop. Het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid (GBVB) is weliswaar gepresenteerd als een vorm van EU-beleid, maar is in de praktijk toch veeleer een beleidsterrein dat onder de eigen bevoegdheden van de lidstaten valt. Aanvankelijk gold voor de justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking (JBZ) hetzelfde, maar dat beleidsterrein is gaandeweg in zijn geheel ‘gecommunautariseerd’.

Verdrag van Amsterdam

Het Verdrag van Amsterdam van 1997 (in werking getreden op 1 mei 1999) heeft in het bijzonder de samenwerking voor justitie- en binnenlandse zaken op Europees niveau hervormd. Het bood de aanzet tot communautarisering, in eerste instantie op het gebied van visa, asiel en immigratie. Door het Verdrag van Amsterdam werd ook de Schengensamenwerking, die aanvankelijk in intergouvernamenteel kader was ontwikkeld, geïntegreerd in het ‘acquis’ van de Unie: het geheel van wetten en afspraken zoals op EU-niveau tot stand gekomen en door het Hof van Justitie geïnterpreteerd. ‘Schengen’ behelsde de afschaffing van personencontroles aan de binnengrenzen (de grenzen tussen de lidstaten), de invoering van gemeenschappelijke controles aan de buitengrenzen van de Unie, en een aanzet tot een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid.

Het Verdrag van Amsterdam voerde tevens het beginsel van ‘nauwere samenwerking’ in. Dat beginsel beoogt mogelijk te maken dat, wanneer in de Raad van Ministers geen overeenstemming kan worden bereikt over Commissievoorstellen inzake nieuw beleid, een ‘kopgroep’ van lidstaten daartoe vast eerste stappen kan zetten. Hierbij was een belangrijke overweging dat de toetreding van nieuwe lidstaten uit het armere Midden- en Oost-Europa de voortgang van het integratieproces kan vertragen. Nauwere samenwerking is in de praktijk overigens slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast.¹

Verdrag van Nice

Het Verdrag van Nice van 2001 (in werking getreden op 1 februari 2003) is voornamelijk bekend geworden door conflicten tussen de lidstaten over de ‘weging’ van de stemmen van lidstaten in de Raad. Dat was een belangrijk

thema, omdat de besluitvorming in de Raad steeds vaker met gekwalificeerde meerderheid kon plaatsvinden. Het perspectief van de naderende uitbreiding van de EU met landen van Midden- en Oost-Europa speelde hierbij tevens een rol. Ook ten aanzien van andere onderwerpen, zoals de samenstelling van de Commissie en het aantal leden van het Europees Parlement, bereidde het Verdrag van Nice de toetreding van nieuwe lidstaten voor.

Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon van 2007 (in werking getreden op 1 december 2009) heeft de samenwerking in de Europese Unie gecodificeerd en aangepast aan de behoeften op dat moment. De justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking is, behoudens een aantal uitzonderingen, zo goed als 'gecommunautariseerd'. In die zin bood het Verdrag van Lissabon een belangrijke bijdrage aan de verdere 'supranationalisering' van de EU-samenwerking. Voor het overige is het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid doeltreffender gemaakt, vooral door de instelling van de functie van een vaste Voorzitter van de Europese Raad en door de versterking van de rol van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid. Een andere hervorming betrof het feit dat de 'Europese Gemeenschap' als organisatie ophield te bestaan, en opging in de Europese Unie.

6.4 Twee verdragen

De huidige EU-samenwerking is gebaseerd op twee verdragen, het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)² en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).³ Dit zijn geconsolideerde teksten, waarin de wijzigingen, zoals aangebracht door de eerdere (wijzigings)verdragen, zijn opgenomen.

Het VEU, ook wel Unieverdrag genoemd, is het verdrag waarbij de Europese Unie is ingesteld. Het bevat tevens de hoofdelementen van de EU-samenwerking.

Het VWEU, ook wel Werkingsverdrag genoemd, bevat de uitwerking van die hoofdelementen, waar het gaat om de beginselen van de samenwerking, de instellingen en de EU-beleidsterreinen.

Beide verdragen, zoals laatstelijk door het Verdrag van Lissabon gewijzigd, bieden een flexibel kader voor de Europese samenwerking. Intussen is het

Euratom-verdrag nog steeds van kracht, ook al speelt dat verdrag, zoals eerder gememoreerd, in de praktijk maar een beperkte rol.

6.5 Subsidiariteitsbeginsel en artikel 5 VEU

In verband met de gestaag toenemende verantwoordelijkheden van de EU is het subsidiariteitsbeginsel van belang. Dit beginsel behelst in essentie dat de EU alleen moet regelen wat de lidstaten zelf niet goed kunnen verzorgen, en zich dus alleen moet bezighouden met wat beter op het niveau van de EU voor alle lidstaten kan worden georganiseerd. Het gaat daarbij om die beleids-terreinen ter zake waarvan én de lidstaten én de Unie bevoegd zijn (op die terreinen is sprake van zogenoemde ‘gemengde’ bevoegdheden). Daarentegen zijn onderwerpen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, zoals de douane-unie en het handelspolitieke beleid, uitgesloten van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Dat is ook logisch, omdat de lidstaten op die beleidsterreinen geen eigen bevoegdheden meer hebben.

Door de toepassing van het subsidiariteitbeginsel in de praktijk moet, per beleidsterrein, het juiste evenwicht gevonden worden tussen Europese en nationale betrokkenheid. Aan het begin van de besluitvorming over nieuwe voorstellen moet worden aangegeven – die verantwoordelijkheid valt toe aan de Commissie – op welk niveau een beoogde actie het beste kan plaatsvinden, het Europese of het nationale.

De verschillende leden van artikel 5 VEU bakenen de bevoegdheden van de Unie en die van de lidstaten af. Het *eerste* lid bepaalt dat de afbakening wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheids-‘toedeling’. Het *tweede* lid voegt daaraan toe dat de Unie dient te handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar (uitdrukkelijk) door de lidstaten zijn toegekend. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel (*derde* lid) treedt de Unie – op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen – ‘slechts’ op ‘indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt’. Het subsidiariteitsbeginsel is aldus ‘negatief’ geformuleerd in de zin dat een actie op Europees niveau alleen aangewezen wordt geacht indien tevoren is aangetoond dat de desbetreffende actie op nationaal niveau minder goed kan plaatsvinden. ‘Nationaal’ is daarbij gepreciseerd door een verwijzing, niet alleen naar het centrale bestuurlijke

niveau, maar ook naar het regionale en lokale niveau. Ten slotte schrijft het evenredigheidsbeginsel (*vierde lid*) voor dat de inhoud en vorm van het Unie-optreden niet verder gaan dan wat nodig is om de verdragsdoelstellingen te verwezenlijken.

6.6 De instellingen, organen en agentschappen

De Europese Unie kent diverse instellingen, organen en agentschappen.

Instellingen

Voor de beleidsontwikkeling en de besluitvorming van de Unie zijn de belangrijkste instellingen respectievelijk de Europese Raad, de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Het Hof van Justitie oefent een toezichthoudende functie uit als onafhankelijke Europese rechter. De Europese Centrale Bank bewaakt de waardevastheid van de euro. De Rekenkamer verricht de controle van de rekeningen van de Unie.

De *Europese Raad* bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden. De Europese Raad wordt voorgezeten door een permanente Voorzitter (benoemd voor twee en een half jaar) en heeft vooral een ‘politieke’ functie: hij monitort de ontwikkelingen, neemt initiatieven voor nieuw te ontwikkelen beleid en stimuleert de besluitvorming. De Europese Raad heeft geen wetgevende functie. Tenzij in de verdragen anders is bepaald, besluit de Europese Raad met unanimiteit. De voorzitter van de Europese Commissie is lid van de Europese Raad. De Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, een van de vicevoorzitters van de Commissie, neemt deel aan de vergaderingen.

De *Europese Commissie* is de instelling die beschikt over het zogenoemde recht van initiatief. Dat betekent dat de Europese wetgever (in de praktijk de Raad en het Europees Parlement) zonder Commissievoorstel geen besluiten kan nemen. De Commissie ziet daarnaast toe op de naleving, door lidstaten en bedrijven, van hun verdragsverplichtingen. Het toezicht op de lidstaten betreft met name de implementatie, toepassing en handhaving van Europese wetgeving. Het toezicht op bedrijven betreft vooral de eerbiediging van de mededingingsvoorschriften van de verdragen. De Commissie telt evenveel leden als er lidstaten zijn. De Hoge Vertegenwoordiger, die tevens fungeert als permanente Voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken, is een van de vicevoorzit-

ters van de Commissie. De Commissie besluit met meerderheid van stemmen.

De *Raad* is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau. De Raad besluit in de regel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Daartoe moet ten minste 55 procent van het aantal leden van de Raad met een voorliggend ontwerpbesluit instemmen. Als bijkomende voorwaarden gelden dat die 55 procent ten minste vijftien lidstaten in aantal dient te zijn en ten minste 65 procent van de bevolking van de gehele Unie dient te vertegenwoordigen. De Raad komt bijeen in vijftien samenstellingen, waaronder de Raad Buitenlandse Zaken, de Raad Algemene Zaken, de Justitie en Binnenlandse Zaken Raad en de Ecofin-Raad (economische en financiële zaken). Het voorzitterschap van de Raad wordt bij toerbeurt uitgeoefend door de lidstaten, voor een periode van een half jaar en volgens een volgorde die door de Europese Raad wordt vastgesteld. In de praktijk worden daarbij groepen van drie opvolgende voorzitterschappen gevormd ('trio'-voorzitterschappen) die hun voorzittersactiviteiten op elkaar afstemmen. Het voorzitterschap betreft alle werkzaamheden die in het kader van de Raad plaatsvinden, op het technische niveau (werkgroepen), het diplomatieke niveau (Coreper, het comité van ambassadeurs van de lidstaten, de 'Permanente Vertegenwoordigers') en het politieke niveau (de ministers). De Raad Buitenlandse Zaken wordt voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger.

Het *Europees Parlement* bestaat uit maximaal 750 leden, de voorzitter niet meegerekend. De leden van het Parlement worden iedere vijf jaar rechtstreeks door de burgers van de lidstaten gekozen. De laatste verkiezingen hebben in mei 2019 plaatsgevonden. Het Europees Parlement heeft een wetgevingstaak, een begrotingstaak en een controlerende taak (jegens de Commissie). Beide taken worden in samenwerking met de Raad uitgeoefend. Het Parlement vergadert maandelijks voltallig, in Straatsburg of Brussel. Het Europees Parlement kende begin 2019 zeven politieke groeperingen. Het komt op werkniveau bijeen in parlementaire commissies die in de regel in Brussel vergaderen.

Het *Hof van Justitie* kent drie geledingen: het Hof van Justitie van de EU, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het Hof van Justitie bestaat uit één rechter per lidstaat. Het Hof wordt bijgestaan door een aantal advocaten-generaal, die het Hof adviseren voordat dit uitspraak doet. Het Hof verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de verdragen. Het heeft rechtsmacht in geschillen over de geldigheid van door de instellin-

gen aangenomen bindende besluiten, en inzake inbreukprocedures tegen lidstaten waarvan wordt vermoed dat ze hun verdragsverplichtingen niet zijn nagekomen. Het Hof kan ook uitspraak doen inzake zogenaemde prejudiciële vragen die nationale rechterlijke instanties aan het Hof kunnen voorleggen inzake de uitlegging van bepalingen van EU-recht. Het Gerecht heeft rechtsmacht in procedures die door natuurlijke en rechtspersonen tegen besluiten van instellingen aanhangig worden gemaakt. Tot september 2016 heeft een gespecialiseerde rechtbank, een Ambtenarengerecht, bestaan. Per die datum is de rechtsmacht van die rechtbank overgegaan op het Gerecht.

Naar aanleiding van de invoering van de Economische en Monetaire Unie (EMU) is een *Europese Centrale Bank* (ECB) opgericht, met zetel in Frankfurt. De ECB en de nationale centrale banken vormen samen het Europees Stelsel van Centrale Bank (ESCB). De ECB en de nationale centrale banken van de lidstaten die de euro als munt hebben, voeren het monetaire beleid van de Unie. Het hoofddoel van de ESCB is het handhaven van prijsstabiliteit.

De *Europese Rekenkamer* verricht de controle van de rekeningen van de Unie. Daartoe controleert de Rekenkamer alle ontvangsten en uitgaven van elk door de Unie ingesteld orgaan of instantie. In de Rekenkamer heeft één onderdaan per lidstaat zitting.

Organen en agentschappen

De *Europese Investeringsbank* verstrekt leningen voor de financiering van projecten in alle sectoren van het economisch leven.

Er is ook een aantal adviserende organen. De belangrijkste zijn het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité. Het *Comité van de Regio's* is een gremium waarin de belangen van regionale en lokale gemeenschappen binnen lidstaten worden behartigd. De leden van het comité zijn in de regel dan ook vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden. Het *Economisch en Sociaal Comité* geeft adviezen wanneer sociaaleconomische onderwerpen in het geding zijn, zoals de interne markt en sociaal beleid. Het bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van organisaties uit het maatschappelijk middenveld in de lidstaten. Beide comités worden geraadpleegd door de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Sinds een aantal jaren bestaan er ook diverse agentschappen van de EU. De belangrijkste zijn *OLAF* (het Europees bureau voor fraudebestrijding), *Europol* (de Europese politiedienst), *Eurojust* (het Europees bureau voor samenwerking tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten), *Frontex* (het Europees bureau dat hulp verleent bij de bewaking van de EU-buitengrenzen) en *EASO* (het Europees bureau dat de lidstaten assisteert bij de uitvoering van het gemeenschappelijke asielbeleid). Aan deze agentschappen is, ieder op hun terrein, de uitvoering toevertrouwd van specifieke taken van de EU.

6.7 Besluitvorming op Europees niveau en rol nationale parlementen

Binnen de EU zijn eigen besluitvormingsprocedures met supranationale karakteristieken ontwikkeld. Nationale parlementen zijn gaandeweg ook meer betrokken bij de beleidsontwikkeling van de Unie.

De besluitvorming op het niveau van de Europese Raad is in essentie politiek van aard. De Europese Raad heeft zich ontwikkeld als het centrum van strategische beslissingen. De Europese Raad monitort, zoals eerder aangegeven, de beleidsontwikkeling op EU-niveau en geeft stimulansen waar het gaat om de timing van activiteiten. Daartoe richt de Europese Raad uitnodigingen aan de betrokken instellingen, in eerste instantie de Europese Commissie en de Raad. Op enkele terreinen echter – het gaat dan niet om wetgeving – kan de Europese Raad bindende besluiten nemen. De Europese Raad treedt ook vaak op als ‘hogere beroep’-instantie in geval besluitvorming op het lagere (Raads)niveau stagneert.

Co-decisieprocedure

De wetgeving komt tot stand in nauwe samenwerking tussen de Commissie, die (in de regel) het exclusieve recht bezit om voorstellen te doen, en de Raad en het Europees Parlement, die gezamenlijk over de betreffende Commissievoorstellen beslissen.

De ‘gewone’ besluitvormingsprocedure wordt in de praktijk ‘co-decisieprocedure’ genoemd. De modaliteiten zijn geregeld in artikel 294 VWEU. Er zijn drie fases te onderkennen, de zogenoemde ‘lezingen’. In de *eerste* lezing neemt de Raad, op basis van een Commissievoorstel en het ter zake gegeven advies van het Europees Parlement, een voorlopig besluit, met gekwalificeerde

meerderheid van stemmen. In de *tweede* lezing bepaalt het Europees Parlement, in de regel door het aanbrengen van amendementen, een standpunt ten aanzien van het voorlopige besluit van de Raad. Komen de Raad en het Europees Parlement vervolgens niet nader tot elkaar, dan dient in de *derde* lezing via bemiddeling alsnog overeenstemming te worden bereikt. Komt die overeenstemming niet tot stand, dan is er geen besluit. Een besluit dat, of verordening of richtlijn die, wel door toepassing van de co-decisieprocedure tot stand komt, is een besluit van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk.

In de praktijk komen steeds meer besluiten tot stand gedurende de eerste lezing. Omdat in die fase van de beraadslagingen geen termijnen gelden, wordt de eerste lezing vaak benut voor trilaterale gesprekken, tussen vertegenwoordigers van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie, de zogenoemde 'trilogie'. Die is vaak succesvol. Omdat het verloop van de trilogiegesprekken in de praktijk echter vaak minder zichtbaar is voor de buitenwereld, rijst de vraag naar het democratische gehalte van die besluitvorming. Hier kan dus spanning ontstaan tussen legitimiteit en efficiency. De tekst waarover uiteindelijk overeenstemming is bereikt, wordt overigens altijd langs formele weg afgerond, in een voltallige vergadering van het Europees Parlement (openbaar) en in een van de bijeenkomsten van de Raad. Ze worden uiteraard ook gepubliceerd, in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Supranationale procedures: democratisch, efficiënt en effectief

De combinatie van

- het exclusieve recht van initiatief van de Europese Commissie;
- de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad;
- de medewetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement; en
- het toezicht van het Hof van Justitie in Luxemburg,

maakt dat de besluitvormingsprocedures van de Europese Unie in de praktijk als '*supranationaal*' worden aangemerkt.

De besluitvorming van de Europese Unie vertoont niet alleen unieke karakteristieken, ze is ook op democratische, efficiënte en effectieve wijze georganiseerd. Natuurlijk kan het bestaande systeem nog verder verbeterd worden. Het beginsel van meerderheidsbesluitvorming in de Raad geldt bijvoorbeeld niet voor alle beleidsterreinen. Ook bestaan er beleidsterreinen waar het Europees Parlement (nog) niet als medewetgever kan optreden. Dat wil echter niet zeggen dat de bestaande procedures niet aan eisen van democratie zouden

voldoen. Het wordt wel wenselijk geacht de legitimiteit van het proces verder te versterken om de steun van de burger daarvoor te winnen.⁴

Rol nationale parlementen

Een rol voor nationale parlementen bij de beleidsontwikkeling van de Europese Unie heeft altijd bestaan. In eerste instantie dient natuurlijk gedacht te worden aan de, indirecte, rol van nationale parlementen als ‘controleur’ van de eigen ministers bij hun optreden in internationale gremia.⁵ Eigen, directe, verantwoordelijkheden van nationale parlementen in EU-verband hadden aanvankelijk alleen betrekking op onderwerpen zoals verdragsherziening en uitbreiding. Gaandeweg echter is de rol van nationale parlementen in het EU-besluitvormingsproces zelf versterkt. De diverse vormen van betrokkenheid van nationale parlementen staan opgesomd in artikel 12 VEU.

Aan de verdragen zijn twee Protocolen (bindende teksten) gehecht die betrekking hebben op de rol van nationale parlementen. Het eerste regelt hoe nationale parlementen worden geïnformeerd over nieuwe Europese initiatieven, in het bijzonder discussiedocumenten en wetgevingsvoorstellen van de Commissie. In die tekst wordt tevens gewezen op het bestaan van een consultatieve conferentie, de ‘Conferentie van in Europese zaken gespecialiseerde commissies van nationale parlementen’ (COSAC). Elk nationaal parlement heeft een aantal vertegenwoordigers in dat orgaan. COSAC kan ‘elke door haar passend geachte bijdrage’ richten ter attentie van de betrokken instellingen van de Unie. Het tweede Protocol betreft de toepassing van de beginselen inzake subsidiariteit en evenredigheid.⁶ Als gevolg van dit protocol hebben nationale parlementen inspraak bij de beoordeling van de vraag of het opportuun is een bepaalde beleidsaangelegenheid op Europees niveau te behandelen, dan wel dat dat beter op nationaal niveau kan gebeuren.

6.8 Juridische instrumenten, eigen middelen, begroting en rechtspersoonlijkheid

De EU kent een aantal *juridische instrumenten*, die zijn opgesomd in artikel 288 VWEU. De belangrijkste zijn de verordening, de richtlijn, het besluit en de aanbeveling. De *verordening* heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. In de Nederlandse context is de verordening vergelijkbaar met een formele wet. De verordening leent zich voor toepassing op beleidsterreinen waar in de hele EU hel-

dere uniforme normen dienen te gelden. Een voorbeeld betreft de vaststelling van landbouwprijzen. De *richtlijn* betreft een bindend besluit wat betreft het te bereiken resultaat. Het laat de lidstaten echter ruimte om dat ‘resultaat’ binnen een bepaalde periode in nationale regelgeving ‘om te zetten’. De lidstaten beschikken daarbij over enige beleidsvrijheid, zolang maar het resultaat wordt verwezenlijkt dat de richtlijn beoogt te bereiken. De richtlijn is dan ook een echt harmonisatie-instrument, dat in de regel wordt gehanteerd in juridisch-complexe aangelegenheden waarover in de lidstaten al geruime tijd wetgeving en beleid bestaat. Een *besluit* is eveneens bindend, maar alleen voor degenen tot wie het is gericht. Een voorbeeld betreft mededingingsbesluiten die de Commissie tot bedrijven richt. *Aanbevelingen* (en *adviezen*) zijn niet bindend.

De Unie voorziet zich van *eigen middelen* die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en aan haar beleid uitvoering te geven. De belangrijkste vier categorieën eigen middelen zijn: de traditionele middelen (opbrengsten uit douanerechten en landbouwheffingen op importtransacties vanuit derde landen); middelen gebaseerd op de belasting over de toegevoegde waarde (0,3 procent van de btw-grondslag van elk EU-land); middelen gebaseerd op het bruto nationaal inkomen (een uniform percentage van dat inkomen van elk EU-land); en opbrengsten van boetes die door de Commissie in mededingingszaken zijn opgelegd. De vaststelling van voorschriften betreffende de eigen middelen geschiedt op Europees niveau, door middel van Raadsbesluiten die op nationaal niveau moeten worden goedgekeurd.

Het zogenoemde meerjarig financieel kader beoogt de ontwikkeling van de uitgaven van de Unie te waarborgen, binnen de grenzen van haar eigen middelen. Zo heeft de Raad op 26 mei 2014 het eigen middelen-besluit aangenomen voor de periode 2014-2020. In 2019 lopen de onderhandelingen nog over de vaststelling van het meerjarig kader betreffende de periode 2021-2027.

De *begroting* van de Unie wordt uit eigen middelen gefinancierd. De begroting wordt jaarlijks vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad, volgens een bijzondere procedure. Beide instellingen vormen samen de ‘begrotingsautoriteit’ van de Unie en handelen op basis van een ontwerpbegroting die door de Commissie wordt voorgesteld.

De Europese Unie heeft *rechtspersoonlijkheid*. Deze kwaliteit stelt de Unie in staat drager te zijn van rechten en verplichtingen in contacten met derde landen en internationale organisaties. Zo is de Unie zelfstandig lid van verschil-

lende internationale organisaties, zoals de WHO (Wereldhandelsorganisatie) en de FAO (Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN). De Unie heeft door de jaren heen talloze overeenkomsten gesloten met derde landen, in het bijzonder op handelsgebied. De Unie kan ook toetreden tot bestaande internationale overeenkomsten. Een voorbeeld is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Medio 2019 was die toetreding overigens nog niet gerealiseerd.

6.9 Externe betrekkingen

De Europese Unie heeft in de loop der tijd een forse *uitbreiding* ondergaan, van oorspronkelijk zes naar nu 28 lidstaten. Mocht het Verenigd Koninkrijk de Unie daadwerkelijk verlaten, dan gaat het aantal lidstaten terug naar 27. Een aantal derde landen, zoals Turkije, drie opvolgerstaten van het voormalige Joegoslavië (Noord-Macedonië, Servië en Montenegro) en Albanië, hebben het lidmaatschap aangevraagd en worden aangemerkt als kandidaat-lidstaten. Ook IJsland heeft het lidmaatschap aangevraagd, maar de regering van dat land heeft in mei 2013 de toetredingsonderhandelingen zelf opgeschort. Er zijn twee zogenoemde potentiële kandidaat-lidstaten, Bosnië-Herzegovina en Kosovo, beide eveneens opvolgerstaten van het voormalige Joegoslavië.

368

De Europese Unie voert een *gemeenschappelijk handelspolitiek beleid*, in essentie de 'externe' component van de interne markt met betrekking tot de handel met derde landen. De Unie heeft tevens een *gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid* ontwikkeld, waaronder een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De regels van die samenwerking staan vermeld in Titel V van het Unieverdrag. De Unie voert daarnaast een *gemeenschappelijk handelspolitiek beleid*, in essentie de 'externe' component van de interne markt met betrekking tot de handel met derde landen. Er bestaat ook een *EU-ontwikkelingsbeleid* waarin veel aandacht wordt besteed aan de samenwerking met voormalige koloniën, de zogenoemde Cotonou-samenwerking. Daarnaast hebben diverse andere EU-beleidsterreinen een eigen 'externe' dimensie, zoals het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, het energiebeleid en het milieu- en klimaatbeleid.

De Unie onderhoudt betrekkingen met vrijwel alle landen ter wereld en heeft daartoe tal van *overeenkomsten* afgesloten. Die overeenkomsten variëren van zeer intensieve samenwerking tot meer vrijblijvende. De EER (Europese Economische Ruimte) betreft een forum voor samenwerking op het gebied van

de interne markt en mededinging met Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Deze drie landen doen ook mee aan de Schengensamenwerking. Met een ander lid van de EVA, Zwitserland, zijn vergelijkbare afspraken gemaakt. Met Turkije heeft de Unie in de jaren negentig van de vorige eeuw een douane-unie gesloten.

Er bestaat ook een *Europees Nabuurschapsbeleid* (ENP) dat in 2004 door de EU is ontwikkeld. Het ENP beoogt te voorkomen dat nieuwe scheidslijnen ontstaan tussen de uitgebreide Unie en haar buurlanden. De bedoeling van het beleid is bij te dragen aan meer welvaart, stabiliteit en veiligheid in de buurlanden. Het ENP biedt een kader om specifieke afspraken te maken met de landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland) en het Middellandse Zeegebied.⁷

Anderzijds heeft de Unie met een reeks derde landen *Associatieovereenkomsten* afgesloten, die een kader vormen voor intensieve samenwerking op een breed terrein (zoals politiek, economie, justitie, buitenlands beleid, onderwijs en mensenrechten). Recente voorbeelden zijn Oekraïne, Georgië en Moldavië. Met Rusland is in 1994 een Partnerschap- en Samenwerkingsovereenkomst gesloten, als kader voor samenwerking op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid, handel, justitiesamenwerking en onderwijs/onderzoek. Die overeenkomst is in 1997 in werking getreden. Veel voortgang met de implementatie van alle mogelijkheden is echter niet gemaakt, mede in verband met de Oekraïne-crisis die in 2014 ontstond door de Russische annexatie van de Krim en de onrust in Oost-Oekraïne. Met andere landen zijn louter handelsovereenkomsten gesloten.

De Unie heeft in 2014 een *vrijhandelsovereenkomst* gesloten met Canada (CETA genoemd, Comprehensive Economic and Trade Agreement). De onderhandelingen over een grote vrijhandelsovereenkomst met de Verenigde Staten (TTIP genoemd, Transatlantic Trade & Investment Partnership) zijn tot stilstand gekomen, vanwege de grote omvang van de problematiek en het veelal controversiële karakter van de voorgenoemde afspraken. Het is moeilijk om instemming van alle betrokkenen te verwerven bij dit soort gemengde overeenkomsten, die zowel goedkeuring door het Europees Parlement als de nationale parlementen van de verdragstaten vereisen.

6.10 De burger

Voor alle stappen die worden gezet op het pad van de Europese integratie moet voldoende draagvlak bij de burger bestaan. In de eerste jaren en decennia van het integratieproces bestonden hier geen problemen. Europa verkeerde in de opbouwfase en er heerste vrede op het Europese continent. Inhoudelijk had Europese samenwerking voornamelijk een economisch karakter. De burger werd er in essentie op indirecte wijze door geraakt, namelijk via de implementatie, op nationaal niveau, van in Brussel genomen besluiten. De samenwerking bracht ook de burger voordelen en welvaart.

Sinds het Verdrag van Maastricht, dat in november 1993 in werking trad, is de EU-agenda echter veel breder geworden en grijpt de integratie steeds dieper in, veelal op politiek gevoelige terreinen. Vooral de invloed op het nationale vreemdelingenbeleid (asiel en immigratie) en strafrecht (bestrijding criminaliteit en drugsgebruik) is toegenomen. Er zijn nog maar weinig beleidsgebieden die niet geraakt worden door de Europese Unie. Daarbij is de mate waarin de Unie op individuele beleidsterreinen bevoegd is om op te treden, vaak niet duidelijk. Bij sommigen roept de invloed van de EU daarom weerstanden op.

370

In het referendum van juni 2005 over de Europese Grondwet bleek in Nederland nogal wat ‘Eurosceptis’ te bestaan. Velen vroegen zich af – en doen dat nog – of de EU niet te veel invloed heeft gekregen op de samenleving in Nederland. Vooral de jongere generaties zijn gewend geraakt te leven in een politiek stabiele omgeving. De vraag wordt dan ook wel gesteld waar de Europese samenwerking nog goed voor is. Bovendien is de samenwerking, zoals die via de Brusselse instellingen vorm wordt gegeven, veelal weinig inzichtelijk. Het proces wordt ook als nogal afstandelijk ervaren.

Hoe de burgers bij de EU te betrekken?

Natuurlijk moeten de *Europese instellingen* het nodige doen om aan de gebleken Eurosceptis tegemoet te komen. De *Europese Commissie* doet in de praktijk al veel. Zij heeft echter geen gemakkelijke taak. Als initiator en toezichthouder van de Europese samenwerking is de Commissie nu eenmaal naar ‘buiten toe’ weinig zichtbaar. Dat zijn de lidstaten wel: zij zijn, via hun vertegenwoordigers in de Raad, betrokken bij de besluitvorming, en zij geven uitvoering aan de in Brussel genomen besluiten.

Er is ook een vanzelfsprekende rol weggelegd voor het *Europees Parlement*. De leden van dat parlement zijn immers rechtstreeks door de burger verkozen. Het Europees Parlement is steeds meer betrokken geraakt bij de beleidsontwikkeling van de Unie: het is door de toepassing van de co-decisieprocedure medewetgever geworden en is tevens deel van de begrotingsautoriteit. Leden van het Europees Parlement zouden dan ook meer met hun achterban moeten communiceren. Presentaties en debatten in het nationale parlement kunnen ook helpen om Europa ‘dichter bij de burger’ te brengen.

De oprichting van *Europese politieke partijen* kan ertoe bijdragen dat de kennis van de burger over Europa toeneemt. Overkoepelende Europese politieke partijen, een sociaaldemocratische, een christendemocratische, een liberale en een groene partij bijvoorbeeld, zouden ‘Europese’ programma’s kunnen opstellen, en met transnationale kandidatenlijsten kunnen deelnemen aan de eens in de vijf jaar plaatsvindende rechtstreekse verkiezingen. Tussen de verwante nationaal-politieke families bestaat echter onvoldoende overeenstemming om partijvorming op Europees niveau mogelijk te maken. Tot dusver worden de verkiezingen dan ook volgens nationale procedures georganiseerd. In de lidstaten kan alleen op kandidaten uit eigen land worden gestemd.

De *nationale overheden* zijn wel als eerste verantwoordelijk om iets te doen aan de ‘afstand’ die veel burgers ervaren tot de EU. Ministers en regeringen zouden zich, naar hun eigen burgers toe, veel meer moeten opstellen als onderdeel van een Europese bestuurslaag. Immers, veel van het nationale beleid wordt via de Brusselse instellingen ontwikkeld. Ministers dienen ook verantwoording af te leggen over wat in Brussel is besloten, ook als het in Brussel bereikte resultaat niet (helemaal) overeenkomt met de eigen inzet in de discussies.

Dan de *nationale parlementen*. Zoals eerder besproken hebben zij sinds het Verdrag van Lissabon een stem bij de beoordeling van de vraag of het opportuun is een bepaalde beleidsaangelegenheid op Europees niveau te behandelen (het subsidiariteitsbeginsel). Leden van nationale parlementen kunnen tevens, in het kader van hun controlerende taak, de ‘eigen’ bewindslieden over hun doen en laten in Brussel aan de tand voelen en dienen zelf, naar de kiezer toe, verantwoording af te leggen over de Europese kant van hun agenda.

Ook het *onderwijs* moet, op alle niveaus, meer aandacht besteden aan Europese samenwerking. Een vak als ‘Europese samenwerking’ of ‘maatschappijleer in Europees perspectief’ zou niet misstaan op de programma’s van basis-

en middelbare scholen. Een andere suggestie is dat in het vak geschiedenis, wanneer 'Europa' aan de orde is, de stand van de EU-samenwerking in het heden als vertrekpunt van de lessen wordt genomen. Scholen kunnen ook uitwisselingen organiseren met bevriende scholen elders in de Europese Unie.

De *media* zouden ook meer aandacht moeten geven aan Europese samenwerking. Veel onderwerpen hebben nu eenmaal een internationaal karakter, en worden vaak in andere gremia dan de Tweede Kamer behandeld. Waar het Europa betreft, zouden de media niet alleen moeten rapporteren over uitzonderlijke zaken, zoals terroristische aanvallen of onderwerpen als Brexit, maar ook, gewoon, over de dagelijkse gang van zaken. Over de Unie is namelijk genoeg interessants te melden. Denk bijvoorbeeld aan de justitiesamenwerking, het milieubeleid, het vervoerbeleid, het onderzoeksbeleid, de samenwerking met derde landen of het buitenlands beleid.

Overigens, *burgers* zelf kunnen ook meer doen. Zij moeten nieuwsgieriger zijn, en gretiger om van Europese ontwikkelingen kennis te nemen. Er is genoeg informatie beschikbaar. De burger kan bijvoorbeeld zonder moeite de website van de Europese Unie raadplegen.⁸ Hetzelfde geldt voor de websites van de Vertegenwoordiging van de Commissie en/of het Voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in de eigen lidstaat. Bovendien is op diverse onafhankelijke Europese websites (een voorbeeld is de Europa Nu-website)⁹ uitgebreide informatie te vinden over actualiteiten en beleidsontwikkelingen op Unieniveau. Zoveel is duidelijk, een democratisch bestel kan niet zonder actieve burgers.

6.11 Dreigingen en uitdagingen

Europa is de laatste jaren geconfronteerd met een aantal ingrijpende uitdagingen. De belangrijkste externe factoren betreffen de gevolgen van de economische crisis van 2008, migratie en terrorisme, spanningen aan alle buitengrenzen en klimaatverandering. Intern vragen met name populisme en eurosceptis, respect voor de *rule of law* en uiteraard Brexit aandacht. Wereldwijd staan de relaties met de Verenigde Staten, China en Rusland onder spanning. Al deze ontwikkelingen hebben een forse impact op de stabiliteit en de veiligheid van de samenleving. De Europese Unie moet in een onrustige wereld haar uiterste best doen om haar fundamentele waarden van vrede, stabiliteit en welvaart veilig te stellen.

Economie en werkgelegenheid

Sinds 2008 zijn economie en werkgelegenheid vaste agendapunten op de EU-agenda. In de nasleep van de crisis die haar oorsprong had in de Amerikaanse financiële wereld, is de EU getroffen door respectievelijk een bankencrisis, een landencrisis en een eurocrisis. Verschillende lidstaten lijden nog steeds onder deze gebeurtenissen, die gekenmerkt worden door geen of weinig economische groei en een hoge werkloosheid, vooral onder jongeren. De uitdaging is meer kansen te creëren voor investeringen en de ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten.

Overigens, de crisis is wellicht niet typisch een Europees probleem, maar de EU heeft zichzelf hierbij wel het een en ander te verwijten. Want de EU heeft weliswaar een Economische en Monetaire Unie (EMU) ontwikkeld en een gemeenschappelijke munt ingevoerd, maar heeft verzuimd het onderliggende economische beleid van de lidstaten – inzake inkomensbeleid, werkgelegenheid, arbeidsmarktbeleid, belastingen, sociale zekerheid en pensioenen – althans op hoofdpunten tot elkaar te brengen. Daar komt bij dat het coördineren van het nationale economische beleid een duidelijke opdracht voor de lidstaten is, die is neergelegd in de EMU-titel van het VWEU. Wezenlijke resultaten op dit gebied zijn echter niet geboekt.

Migratie en terrorisme

In toenemende mate heeft de Europese Unie te maken met vluchtelingen en migratie. De toestroom van migranten heeft zijn oorsprong in instabiele regio's in het Midden-Oosten, Azië en Afrika. Vooral de burgeroorlog in Syrië heeft immense vluchtelingenbewegingen veroorzaakt. De vluchtelingenstromen zijn gericht op Europa als veilige en stabiele regio en geografisch relatief dichtbij. Veel vluchtelingen zijn verdronken in de Middellandse Zee, na hoge prijzen voor hun overtocht te hebben betaald aan criminele bendes die hen naar Europa smokkelen. Vooral eind 2015 en begin 2016 werd de Unie verrast door de hoge aantallen migranten en ontstond er een acuut gebrek aan menskracht en infrastructuur, waaronder huisvesting, om hen op te vangen.

Een kanttekening hierbij is dat de Unie weliswaar een eigen asiel- en migratiesysteem heeft ontwikkeld, maar dat dit te zeer is afgestemd op de komst van individuele migranten of kleine groepen migranten. Het deelt een belangrijke verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld voor de behandeling van asielverzoekers, toe aan één lidstaat. Vaak is dat het land van eerste binnenkomst in de

EU, in de praktijk dus Griekenland, Italië en – in mindere mate – Spanje. Door de grote aantallen hebben deze lidstaten te maken gekregen met onaanvaardbaar zware fysieke en financiële lasten. Andere lidstaten zijn daarbij onvoldoende te hulp geschoten, terwijl overwegingen van solidariteit en lastenverdeling daartoe wel noopten. Het huidige beleid moet daarom dringend worden aangepast. Begin 2019 was dat nog niet gebeurd.

Criminaliteit en terrorisme zijn onaangename bij-effecten van de onrust in het Midden-Oosten, Azië en Afrika. Terroristische organisaties als Al Qaida en IS (Islamitische Staat van Irak en de Levant) hebben zich met regelmaat gemanifesteerd met meedogenloze aanvallen, ook in Europa, die vaak zijn uitgevoerd op onschuldige burgers. Inmiddels lijkt IS als organisatie verslagen, maar daarmee is niet gezegd dat er geen terroristen of potentiële terroristen meer zijn. Terrorismen en andere vormen van ernstige criminaliteit moeten dan ook aanleiding zijn om de samenwerking tussen de lidstaten, en vooral die tussen de nationale politie- en inlichtingendiensten, verder te intensiveren.

Buitengrenzen

374

Ten oosten van de EU heerst het Russisch-Oekraïense conflict, dat in maart 2014 begon met de Russische annexatie van de Krim en het geweld in de Donbas-regio in Oost-Oekraïne. De relatie met Turkije staat onder druk sinds de democratie in dat land de laatste jaren in de knel is gekomen (de mislukte ‘staatsgreep’ van juli 2016 heeft hierbij een rol gespeeld). Geleidelijk is Turkije dan ook een autoritair aangestuurd land geworden. Daarnaast heeft de wereld te maken met het, nog steeds aanhoudende, conflict tussen Israël’s en Palestina. Vervolgens is de zogenoemde Arabische Lente die eind 2010 als hervormingsbeweging ontstond rondom de Middellandse Zee, vastgelopen. De protesten en demonstraties hebben in verschillende Arabische landen aanleiding gegeven tot heftige conflicten en regeringswisselingen, met de afschuwelijke burgeroorlog in Syrië en de politieke chaos in Libië als tragische dieptepunten.

Klimaat en milieu

Al decennia lang wordt de wereld geconfronteerd met de gevolgen van schaarste, droogte, armoede, gebrek aan natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering. Het gaat hier om de meest mondiale van alle dreigingen. In

wezen staat de toekomst van de mensheid, meer in het bijzonder die van de toekomstige generaties, op het spel.

Tijdens de onderhandelingen voor een wereldwijde overeenkomst van 195 landen in Parijs in 2015, hebben de delegaties van de Europese Unie en haar lidstaten vaak een constructieve rol gespeeld. De Unie trad op als initiator van nieuwe ideeën en als bemiddelaar. Nu komt het aan op de uitvoering, wereldwijd, van deze overeenkomst. In dat verband is het treurig om vast te stellen dat de Verenigde Staten hun deelname aan de nakoming van de afspraken van het Akkoord van Parijs hebben opgezegd.

Populisme, eurosceptis

Terwijl Europa hoog scoort op welzijn en economische welvaart, nemen de tendensen van populisme en eurosceptis in Europa toe. Veel burgers zijn ontevreden en vinden dat verwachtingen door de politiek niet worden waargemaakt. Vele politici spelen op deze sentimenten van ontevredenheid in en hebben in dat verband ook de neiging de EU de schuld te geven van de gevolgen van de economische crisis en de migratiecrisis van 2015-2016. Een fatsoenlijke uitleg van alle relevante aspecten wordt daarbij niet gegeven. Hier ligt een stevige verantwoordelijkheid van de overheid om voldoende informatie te verstrekken en ook leiding te geven.

Rule of law

Parallel aan de tendensen van populisme en eurosceptis treden ook steeds meer schendingen van de Europese fundamentele waarden (art. 2 VEU) op. Bedreigingen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, het aan banden leggen van media, het belemmeren van onderwijs, het belemmeren van het functioneren van non-gouvernementele organisaties en de schending van rechten van minderheden komen steeds vaker voor. Er is daarom behoefte aan een adequaat EU-monitoringsysteem dat alle lidstaten periodiek aan een onderzoek inzake respect van onze waarden en standaarden onderwerpt. De politieke dialoog is in dat verband zeker een goed instrument. Tevens dient echter gebruik te worden gemaakt van juridische middelen om deze tendensen een halt toe te roepen. Het Hof van Justitie in Luxemburg heeft inzake de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen al een aantal keren aangetoond op dit gebied goede diensten te kunnen verlenen.

Brexit

Naar aanleiding van de uitkomst van het referendum van 23 juni 2016 heeft de Britse regering eind maart 2017 melding gedaan van het voornemen betreffende uittreding uit de EU. Vervolgens is langdurig onderhandeld over de voorwaarden van vertrek en de contouren van de toekomstige relatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk. Opmerkelijk daarbij was dat het erg lang heeft geduurd vooraleer de Britse regering met een standpunt is gekomen inzake de 'scheiding' en het perspectief van de toekomstige relatie. In november 2018 is in Brussel overeenstemming bereikt over een scheidingsovereenkomst ('Withdrawal Agreement') en een politieke verklaring ('Political Declaration') die de mogelijkheden van de toekomstige relatie schetst. Vervolgens echter is het proces vast komen te zitten in het Verenigd Koninkrijk zelf. Mede vanwege het van het begin af aan voornamelijk partijpolitieke karakter van de discussie in het Verenigd Koninkrijk, is de scheidingsovereenkomst nog niet goedgekeurd door het House of Commons. Eerst op een zeer laat moment – na de derde afwijzing van haar onderhandelingsresultaat met Brussel – is premier Theresa May een discussie gestart met de oppositie, vertegenwoordigd door Labour, om tot een nationaal consensusmodel te komen. Bij het afsluiten van dit hoofdstuk was niet duidelijk of deze pogingen kansrijk zijn. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU staat inmiddels gepland voor uiterlijk 31 oktober 2019.

Wereldwijd

Onder de Amerikaanse President Donald Trump is de relatie met de *Verenigde Staten* onder spanning komen te staan. Trump trekt zich terug in zijn nationale cocon ('America first'), zegt internationale verdragen op, bruuskeert Europa onder meer door handelsconflicten uit te lokken en heeft kritiek op het functioneren van de NAVO. Trump toont zich in algemene zin geen voorstander van multilaterale samenwerking. Dat zijn sombere bevindingen voor een regio als Europa die het juist moet hebben van betrouwbare internationale afspraken en verplichtingen.

China is een economische macht geworden waar serieus rekening mee moet worden gehouden. Daar is op zich niks mis mee. Alleen is wel belangrijk dat ook deze nieuwe wereldspeler zich aan internationale regels en standaarden houdt, om te beginnen die van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De ambitie betreffende de aanleg van een Nieuwe Zijderoute ('One Belt, One Road') leidt tot forse investeringen wereldwijd, ook in Europa. Nogmaals: met het

doen van investeringen is niks mis. Maar Europa moet er wel op kunnen vertrouwen dat daarbij de economische spelregels worden gerespecteerd. Toegang tot de Chinese markt op basis van gelijkheid is daar één van. Europa moet ook oog hebben voor de bescherming van zijn eigen veiligheid.

Rusland onder Poetin blijft een moeilijke partner, op alle gebieden, economisch en politiek. Het stoken van onrust in de directe omgeving raakt onze veiligheid rechtstreeks. Het zich bedienen van nieuwe methodes als nepnieuws, ‘groene mannetjes’ en computercriminaliteit vormt op zijn beurt een ernstige bedreiging voor onze stabiliteit. Anderzijds zou verkend moeten worden welke mogelijkheden tot samenwerking er met Rusland zijn. Rusland is nu eenmaal een belangrijk buurland, waarmee door de eeuwen heen betrekkingen zijn onderhouden. Denk bijvoorbeeld aan onze geschiedenis, onze cultuur en de Europese waarden. Op zich bestaan er genoeg mogelijkheden, met name op het gebied van de economie, de veiligheid, justitie en de ‘zachte’ sector (onderwijs, onderzoek en cultuur). Ze zouden ook, meer in het algemeen gesproken, betrekking kunnen hebben op ‘people to people’ contacten, bijvoorbeeld in het kader van toerisme. In dat verband moeten de communicatiekanalen met Rusland in ieder geval open blijven.

Het beleid van de EU om aan al de genoemde spanningen het hoofd te bieden, is vooralsnog zwak. Zoals eerder gemeld kan de Unie beschikken over een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Er is ook een vaste voorzitter van de Europese Raad met een verantwoordelijkheid op die terreinen, en een Hoge Vertegenwoordiger die in beginsel als een soort minister van Buitenlandse Zaken van de Unie optreedt. De lidstaten zijn echter nog altijd primair verantwoordelijk voor buitenlands beleid en defensie. De Unie kan ook alleen gemeenschappelijk optreden indien er unanimititeit in de Raad bestaat. De ruimte voor de Unie om in crises adequaat op te treden, is aldus zeer beperkt. De Unie doet in de praktijk dan ook te weinig, en treedt vaak te laat op. Hervormingen om de EU meer slagkracht en gezag te geven in internationale discussies, zijn dan ook dringend noodzakelijk, maar nog niet in zicht.

6.12 Hervormingen

In het licht van de grote externe en interne problemen waar de lidstaten van de EU, en de Unie zelf, mee te kampen hebben, is een dringende vraag hoe de Unie zich in de toekomst moet ontwikkelen. Moeten de Uniebevoegdhe-

den verder worden uitgebreid? Is er ruimte om nog meer lidstaten toe te laten? Zijn de bestaande besluitvormingsprocedures – denk aan unanimiteit als vereiste op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid – nog geschikt om toegepast te worden op de grotere aantallen lidstaten, of moeten voor speciale gevallen uitzonderingen worden voorzien? Is de tijd gekomen om een Europese Veiligheidsraad op te richten? Kunnen de eenheid en samenhang van het Uniebeleid in de toekomst gewaarborgd blijven? Het zijn dat soort vragen die de aandacht verdienen.

1. Gedifferentieerde samenwerking

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw bestond de Unie uit een tamelijk homogene groep van lidstaten, de Gemeenschap van zes. Thans gaat het om 28 lidstaten. Groot-Brittannië zal in beginsel uittreden, maar over een aantal jaren zullen andere landen waarschijnlijk juist toetreden. Vergeleken met het begin van de samenwerking heeft de EU in ieder geval te maken met een veel groter geografisch gebied, en met landen met uiteenlopende historische achtergronden en diverse economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. De samenstelling is daardoor heterogener geworden.

Gezien het grote aantal lidstaten en hun onderlinge verschillen is niet meer voorstelbaar dat uitgangspunten zoals eenheid en uniformiteit van Uniebeleid in de toekomst onverkort in stand kunnen blijven. Tussen de lidstaten bestaan ook meningsverschillen over de verdere ontwikkeling van het integratieproces. Zo doen [het Verenigd Koninkrijk,] Denemarken en Zweden niet mee aan de Eurosamenwerking. [Het Verenigd Koninkrijk,] Denemarken en Ierland nemen in beginsel niet deel aan de justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking. En diverse Centraal-Europese lidstaten weigeren mee te doen aan de uitvoering van besluiten betreffende de verdeling van vluchtelingen over de lidstaten.

Wanneer een verschillende benadering, per lidstaat, van de Uniesamenwerking noodzakelijk is om de Unie bij elkaar te houden, dan zou die prijs in beginsel betaald moeten worden. Uitgekeken moet dus worden naar modellen van gedifferentieerde samenwerking. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat een, uiteenlopende, benadering per lidstaat niet ten koste mag gaan van de stabiliteit van de EU-institutionele infrastructuur in het algemeen en die van de voortgang van de samenwerking in het bijzonder.

a. Intern: nauwere samenwerking

Wat betreft de interne gang van zaken, de samenwerking tussen de bestaande lidstaten, is het wenselijk ruimere mogelijkheden te creëren voor nauwere samenwerking.¹⁰

De bedoeling van nauwere samenwerking is om, althans in de huidige situatie, een (kleine) minderheid van ten minste negen lidstaten in staat te stellen (alvast) een begin te maken met nieuw beleid indien, na intensieve onderhandelingen, blijkt dat er in de Raad over het desbetreffende Commissievoorstel onvoldoende overeenstemming bestaat. De andere lidstaten kunnen zich dan, later, aansluiten bij de door de ‘kopgroep’ op gang gebrachte samenwerking.

Als gevolg van de verdragsvoorschriften mag nauwere samenwerking geen afbreuk doen aan de werking van de interne markt, geen belemmering of discriminatie opleveren in de handel tussen de lidstaten, en ook de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren. Voor het overige mag nauwere samenwerking – vanzelfsprekend – geen betrekking hebben op beleidsterreinen die vallen onder de exclusieve bevoegdheden van de EU.

Wat betreft de procedure is een ‘positieve’ gekwalificeerde meerderheid in de Raad vereist om nauwere samenwerking van start te laten gaan. Dat nu is een merkwaardige eis in een situatie waarin het juist niet mogelijk blijkt te zijn om tijdens de aanvankelijke behandeling van een Commissievoorstel in de Raad unanimité of een gekwalificeerde meerderheid vóór dat voorstel te mobiliseren. Een idee zou daarom kunnen zijn de voorwaarden voor het initiëren van nauwere samenwerking te versoepelen, door een grote meerderheid van bijvoorbeeld ten minste driekwart van het aantal lidstaten (op basis van het huidige aantal lidstaten, maar ook indien het Verenigd Koninkrijk vertrekt, 21 van de 28/27) in staat te stellen als ‘kopgroep’ te fungeren. Het vereiste van een voorafgaande machtiging van de Raad zou dan komen te vervallen. Men kan aan de voorwaarde inzake het minimumaantal lidstaten eventueel ook een tweede toevoegen, inzake een vereist minimumpercentage van de totale bevolking van de (lidstaten van de) EU. Uiteindelijk gaat het om het mobiliseren van een voldoende ‘kritische massa’.

Verder zou voor het op gang brengen van nauwere samenwerking niet meer vereist moeten zijn dat, zoals nu het geval is, de Commissie daartoe een voorstel bij de Raad indient waaraan ook het Europees Parlement zijn goedkeuring moet geven. Het moet allemaal sneller en flexibeler kunnen. Men zou er, als het ware, van uit moeten kunnen gaan, dat de instemming van de

Commissie met nauwere samenwerking al impliciet besloten ligt in de initiele voorlegging, door die instelling, van een voorstel aan de Raad en het Europees Parlement, te meer omdat nauwere samenwerking, ingevolge de verdragsvoorschriften, juist beoogt de verwezenlijking van de verdragsdoelstellingen te bevorderen, de belangen van de Unie te beschermen en het integratieproces te versterken: artikel 20 lid 1, tweede alinea, VEU.

In elk geval is een belangrijk uitgangspunt van een dergelijke nieuwe benadering dat individuele lidstaten (in gevallen waarin unanimiteit in de Raad is vereist) respectievelijk een blokkerende minderheid van lidstaten (in gevallen waarin een gekwalificeerde meerderheid nodig is), geen obstakel meer kunnen vormen voor lidstaten die zich willen inzetten voor de implementatie van de door álle lidstaten onderschreven verdragsdoelstellingen.

b. Intern: flexibel lidmaatschap

Een omgekeerde ontwikkeling kan men zich voorstellen ten aanzien van lidstaten die zich voor de toekomst willen onttrekken aan de toekomstige samenwerking op bepaalde beleidsterreinen waaraan ze, krachtens hun bestaande verdragsverplichtingen, strikt genomen wél moeten meedoen. Als voorbeeld kan in dit verband gewezen worden op een aantal nieuwe lidstaten van Centraal-Europa die weigeren uitvoering te geven aan recente Raadsbesluiten betreffende de verdeling van groepen vluchtelingen over de lidstaten.

Om lid van de Unie te kunnen zijn en blijven moet er wel een ‘ondergrens’ gesteld worden. Tevens zouden de lidstaten die een beperking van hun inhoudelijke verplichtingen nastreven, bij wijze van ‘tegenprestatie’ moeten toezeggen dat zij de andere lidstaten niet zullen belemmeren in hun verlangen het integratieproces verder te verdiepen.

Als men nadenkt over de inhoud van een ‘minimum-acquis’-beleid, ten aanzien waarvan geen uitzonderingen aan de lidstaten kunnen worden toegestaan, kan gedacht worden aan de volgende beginselen en beleidsterreinen, in ‘hiërarchische’ volgorde:

1. de basisvoorwaarden betreffende het respect van mensenrechten, democratie, het respecteren van de *rule of law* en het hebben van een markteconomie. Het gaat in wezen om de minimumvoorwaarden van het EU-lidmaatschap gecombineerd met de zogenoemde ‘Kopenhagen’-criteria: artikel 2, te lezen in samenhang met artikel 49, eerste alinea, VEU;¹¹
2. het interne marktbeleid, inclusief het mededingingsbeleid en het handelspolitieke beleid;

3. specifieke onderdelen van het ‘flankerend’ beleid, dat ten nauwste gerelateerd is aan de werking van de interne markt, zoals transport en milieu;
4. het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, althans de *ontwikkeling* daarvan (met andere woorden, de *uitvoering* van genomen besluiten zou desgewenst overgelaten kunnen worden aan groepen lidstaten);
5. het vreemdelingenbeleid, in het bijzonder de regelingen betreffende controles aan de buitengrenzen en het gemeenschappelijke visa-, asiel- en immigratiebeleid;
6. de coördinatie van het nationale economische beleid, als component van de Economische en Monetaire Unie.

Ten aanzien van andere beleidsterreinen zou men flexibeler kunnen zijn en aan lidstaten, al dan niet tijdelijk, de mogelijkheid van ‘opt ins’ en ‘opt outs’ kunnen toekennen.

c. Extern: laagdrempelig lidmaatschap

Een dergelijke ‘flexibele’ benadering laat zich ook denken bij de inrichting van de samenwerking met landen die lid van de Europese Unie willen worden.

Staten die lid willen worden, moeten momenteel een lange procedure doorlopen. De fases betreffen respectievelijk het indienen van een lidmaatschapsaanvraag; het verkrijgen van de goedkeuring van Raad en Europees Parlement daarop; het voeren van onderhandelingen betreffende alle beleidsonderwerpen van de Unie, met inbegrip van het maken van (overgangs)afspraken over de implementatie daarvan in de nationale wetgeving van de betrokken kandidaat-lidstaat; instemming met de eindresultaten van de onderhandelingen, blijkend uit de ondertekening van het toetredingsverdrag door alle lidstaten en de kandidaat-lidstaat; en goedkeuring van dat verdrag door de parlementen van alle lidstaten plus het parlement van de kandidaat-lidstaat zelf. De toetredingsprocedure wordt geregeld in artikel 49 VEU.

Men kan zich echter voorstellen dat de ‘lat’ met betrekking tot de eisen waaraan een kandidaat-lidstaat moet voldoen om lid van de Unie te kunnen worden, lager wordt gelegd. Al eerder werd opgemerkt dat de samenstelling van de lidstaten niet meer zo homogeen is. Nieuwe kandidaat-lidstaten zullen ook, in vergelijking met de bestaande, in de regel op nog grotere achterstand staan wat betreft hun economische ontwikkeling. Om hen dan in staat te stellen toch op redelijke termijn deel te worden van de familie waartoe zij willen behoren, zouden de eisen in neerwaartse zin kunnen worden bijgesteld.

In die zin zouden kandidaat-lidstaten wel alle doelstellingen van de Unie dienen te onderschrijven, zoals de bestaande lidstaten ook hebben gedaan. Voorshands echter zou alléén het acquis behoeven te worden nageleefd betreffende de zes domeinen die eerder werden genoemd en ten aanzien waarvan geen flexibiliteit kan worden toegelaten. Dat minimumacquis dient reeds per de datum van toetreding te worden nageleefd, tenzij over bepaalde onderwerpen overgangstermijnen zijn afgesproken. Wat betreft de implementatie van de ándere onderdelen van het Uniebeleid, en waar dus meer flexibiliteit mogelijk is, kan men meer tijd nemen.

d. Vereenvoudiging verdragswijziging

Het verdient aanbeveling na te denken over mogelijkheden om de wijziging van de EU-verdragen te vereenvoudigen. Ook hier geldt dat het aantal lidstaten van de Unie gaandeweg te groot is geworden om te accepteren dat een enkeling daarvan het integratieproces duurzaam kan frustreren.

Dat gezegd zijnde, een *aantal vereenvoudigde procedures* bestaat al. Zij betreffen, enerzijds, de wijziging van de bepalingen betreffende bestaand Uniebeleid en, anderzijds, de wijziging van de modaliteiten van besluitvormingsprocedures: zie artikel 48 leden 6 en 7 VEU. Het inhoudelijk bereik van beide opties is echter beperkt. In beide gevallen wordt er ook van uitgegaan dat álle lidstaten en parlementen – deze laatste expliciet of impliciet – moeten instemmen met de aangebrachte wijzigingen. Dit soort procedures zijn echter zwaar en nemen veel tijd in beslag. Ze passen niet meer bij de behoeften van de huidige tijd.

Bij de ontwikkeling van verdergaande varianten om de verdragen te wijzigen, en met name de gewone herzieningsprocedure (artikel 48 leden 2-5 VEU), zouden de volgende uitgangspunten in acht genomen kunnen worden:

- Een enkele lidstaat moet niet in staat zijn een verdragswijziging te blokkeren.
- Anderzijds kan geen lidstaat tegen zijn zin worden gebonden aan een verdragswijziging waarmee hij het niet eens is.
- Wil een verdragswijziging in werking kunnen treden, dan zal die wijziging ten minste bindend moeten worden voor een grote meerderheid van lidstaten, bijvoorbeeld, zoals bij het initiëren van nauwere samenwerking,¹² drie kwart van het aantal lidstaten. Dat betekent op basis van het aantal lidstaten – thans 28, na vertrek van het Verenigd Koninkrijk 27 – ook in dit geval 21 lidstaten als minimumdrempel. Ook het Europees Parlement zal moeten instemmen, met een meerderheid van zijn leden, eventueel zelfs met een (nader te bepalen) ruimere meerderheid.

- Lidstaten dienen binnen een bepaalde termijn, bijvoorbeeld zes maanden na de ondertekening, aan te geven of een verdragswijziging is goedgekeurd of niet. In het laatste geval wordt de betreffende lidstaat niet gebonden.
- Lidstaten die hun goedkeuring aan een verdragswijziging hebben onthouden, kunnen altijd op een later moment alsnog aansluiten.

Het zou dus zo moeten zijn dat geen lidstaat tegen zijn wil kan worden gebonden, maar dat anderzijds ook geen lidstaat de andere staten kan verhinderen voort te gaan op de weg van integratie. Geen lidstaat wordt echter van het proces uitgesloten, zodat de lidstaat die aanvankelijk weigerde in te stemmen dat in een later stadium alsnog kan doen.

6.13 Tot slot

Het streven naar ‘vrede, stabiliteit en welvaart’ in onze regio heeft ten grondslag gelegen aan de idee van Europese integratie. Hoewel tegenwoordig alom gevraagd wordt naar een nieuwe *narrative*, een nieuwe ratio, van de EU-samenwerking, gelden deze oorspronkelijke waarden van de Europese samenwerking nog steeds. Sterker nog, in het licht van de besproken dreigingen en uitdagingen waarvoor ons continent zich momenteel geplaatst ziet, is meer dan nodig dat Europa zich eendrachtig opstelt om aan die nieuwe ontwikkelingen het hoofd te bieden. In die zin zou ‘stabiliteit en veiligheid’ het nieuwe *narrative* kunnen zijn.

Europese integratie is een geleidelijk proces. Steeds worden door nationale politici, in het belang van hun lidstaat en burgers, stappen gezet die op dát moment opportuun worden geacht. Het einddoel van de samenwerking is daarbij niet bepaald. Het definiëren van een dergelijk einddoel is ook niet zo belangrijk. Het gaat erom een organisatie en een structuur te ontwikkelen die duurzaam en stabiel is, zonder onrealistische vergezichten.

Europese samenwerking is een vrijwillig proces in het kader waarvan lidstaten en hun burgers hun eigen taal, cultuur en identiteit kunnen behouden. Het gaat er niet om één Europees volk, een Europese ‘demos’, te laten ontstaan maar veeleer om de diversiteit, de ‘eenheid in verscheidenheid’, te laten voortbestaan. Tezelfdertijd dienen gezamenlijke, met name grensoverschrijdende, problemen gezamenlijk te worden opgelost.

Idealiter doen alle lidstaten zo veel mogelijk op hetzelfde moment mee aan de beleidsontwikkeling op Europees niveau. Gaandeweg echter zijn tussen de lidstaten verschillen ontstaan wat betreft economische ontwikkeling en motivatie voor het lidmaatschap. Tevens bestaan forse verschillen van mening betreffende de voortgang van het integratieproces. Daarom is het niet bezwaarlijk na te denken over structurele vormen van gedifferentieerde samenwerking die in de toekomst kunnen worden toegepast. Die behoefte aan differentiatie zal alleen maar groter worden wanneer in de toekomst nog verdere uitbreidingen van de Unie zullen plaatsvinden.

Bij de uitwerking van die modellen betreffende differentiatie mag geen afbreuk worden gedaan aan de stabiliteit van de algehele EU-infrastructuur. Vandaar dat in dit hoofdstuk de gedachte is gepresenteerd om aan het EU-lidmaatschap een 'minimale' inhoud te geven. Zonder deel te nemen aan dat minimumniveau van de samenwerking kunnen staten niet worden aange-merkt als 'lidstaat' van de EU.

Europese integratie is een 'levend' en dynamisch proces dat iedere dag nieuwe ontwikkelingen te zien geeft. Alle burgers in Europa dienen zodanig geïnformeerd te zijn dat zij over deze ontwikkelingen met voldoende kennis van zaken kunnen meepraten. Hier ligt een zware verantwoordelijkheid, vooral voor overheden en parlementen, de nationale en de Europese, het onderwijs en de media.

Zelfstudievragen

1. In welke fasen heeft de EU zich ontwikkeld sinds de EGKS?
2. Waarom is de Europese Defensie Gemeenschap in de jaren vijftig mislukt?
3. Schets de uitbreiding van het aantal lidstaten sinds 1958.
4. Wat zijn de gevolgen van een uittreding van Groot-Brittannië?
5. Wat is de huidige verdragsbasis van de EU?
6. Is de EU een bondgenootschap? Hebben de leden de verplichting elkaar te helpen verdedigen?
7. Wat is het verschil tussen de Europese Raad en de Raad van Europa?
8. Hoe wordt over besluiten gestemd in de EU?
9. Op welke beleidsterreinen is unanimiteit vereist?
10. Welke functionarissen zitten vergaderingen in het kader van de Raad voor?

11. Wat betekent COREPER?
12. Is de handhaving van de rechten van de mens een verplichting voor alle lidstaten?
13. Wat zijn de verschillen tussen de Europese gerechtshoven in Luxemburg en Straatsburg?
14. Waarom vergadert het Europees Parlement zowel in Brussel als in Straatsburg?
15. Waarom zijn de leden in het Europees Parlement geen lid van nationale fracties?
16. Welke personen zitten welke instellingen voor: het Europees Parlement? De Europese Commissie? De Europese Raad? De Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken? De Algemene Raad? De Landbouwraprad?
17. Waarom en wanneer is de euro ingevoerd?
18. Wat is de Schengenzone?
19. Welke landen van de EU hebben de euro niet aanvaard?
20. Wat is de Europese Economische Zone?
21. Wat is de ECB?

Selectie geraadpleegde literatuur

F. Amtenbrink en H. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

J.W. de Zwaan, 'The Treaty of Lisbon, Towards a more supranational legal order of the European Union', in: Marie-Claire Foblets, Mireille Hildebrandt en Jacques Steenbergen (red.), *Liber Amicorum René Foqué*, Gent: Larcier/Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 301-319.

J.W. de Zwaan, *Europa en de Burger. Hoe verder met de Europese Unie-samenwerking?*, Intreerede De Haagse Hogeschool 24 januari 2013 (ISBN 978-90-73077-48-5).

J.W. de Zwaan, *De voortgang van de Europese Unie-samenwerking. Wisselwerking tussen recht en beleid* (Serie Erasmus Law lectures 35), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

J.W. de Zwaan en C. Aalberts (red.), *Europese Verkiezingen, Heel belangrijk*, De Haagse Hogeschool, Lectoraat European Integration, mei 2014 (ISBN/EAN 978-90-73077-56-0).

J.W. de Zwaan, 'De Europese Unie-samenwerking: hoe leggen we het uit?', in: Jaap de Zwaan en Chris Aalberts (red.), *Europese Verkiezingen, Heel belangrijk*, Den Haag: De Haagse Hogeschool, Lectoraat European Integration, mei 2014, p. 31-37.

J.W. de Zwaan, 'Flexibility, Differentiation and Simplification in the European Union: Remedies for the Future?', in: Jaap de Zwaan, Martijn Lak, Abiola Makinwa en Piet Willems (red.), *Governance and Security Issues of the European Union, Challenges ahead*, Asser Press/Springer 2016, p. 331-353.

J.W. de Zwaan, *Stability and Differentiation in the European Union, Search for a Balance*, The Hague: Eleven International Publishing 2017 (ISBN 978-94-6236-785-2).

J.W. de Zwaan, 'Brexit. Het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie: een moeizaam partnerschap', *NtEr* 2018/7-8, p. 217-226, digitale versie: www.bju.tijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifteuropeesrecht/2018/7-8/NtER_1382-4120_2018_024_007_007.

Documentatie (selectie)

Algemene informatie over de EU: https://europa.eu/european-union/about-eu_nl.

Europees Parlement Informatiebureau in Nederland: www.europeesparlement.nl/view/nl/Homepage.html.

Europa Nu – Onafhankelijk & Actueel: www.europa-nu.nl.

EUR Lex – De toegang tot het recht van de Europese Unie: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl>.

Verdrag betreffende de Europese Unie, laatste geconsolideerde versie in *PbEU* C 202 van 7 juni 2016.

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, laatste geconsolideerde versie in *PbEU C 202* van 7 juni 2016.

Vertegenwoordiging Europese Commissie in Nederland: http://ec.europa.eu/netherlands/index_nl.htm.

Website van de Europese Unie: https://europa.eu/european-union/index_nl.

Noten

- 1 Zie over nauwere samenwerking ook hierna, paragraaf 6.12, sub 1 a.
- 2 Verdrag betreffende de Europese Unie, laatste geconsolideerde versie in *PbEU C 202* van 7 juni 2016.
- 3 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, laatste geconsolideerde versie in *PbEU C 202* van 7 juni 2016.
- 4 Zie over dit onderwerp hierna, paragraaf 6.10.
- 5 Een nieuw instrument voor de Nederlandse Tweede Kamer in verband met zijn ‘controlerende’ taak is het zogenoemde ‘parlementair behandelvoorbehoud’ dat door de Kamer is bedongen bij gelegenheid van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon. Krachtens deze regeling kan het parlement een onderwerp dat in Brussel in behandeling is, als (heel) belangrijk aanmerken. In zo’n geval kan de regering in Brussel niet deelnemen aan formele besluitvorming alvorens over dat onderwerp een debat in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden.
- 6 Zie over dit onderwerp ook hiervoor, paragraaf 6.5.
- 7 Marokko, Algerije, Libië, Egypte, Tunesië, Syrië, Israël, Palestina, Jordanië en Libanon. In verband met de burgeroorlog in Syrië en de gevolgen van de Arabische Lente is de samenwerking met Syrië en Libië vrijwel tot stilstand gekomen. De EU verzorgt wel opleidingen voor personeel van de Libische kustwacht, in verband met de migratie vanuit Afrika naar Europa.
- 8 https://europa.eu/european-union/index_nl.
- 9 www.europa-nu.nl.
- 10 Zie voor de uitwerking van dit beginsel: artikel 20 VEU en de artikelen 326 tot en met 334 VWEU.
- 11 Voor de ‘Kopenhagen’-criteria, zie: Conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen van 21-22 juni 1993 (SN180/1/93). www.consilium.

europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/72923.pdf. De betreffende passages zijn te vinden in paragraaf 7.A.iii, p. 14.

12 Zie hiervoor, paragraaf 6.12, sub 1 a.

7 Ontwikkelingssamenwerking

Jos Walenkamp

Inhoudsopgave

7.1	Wat betekent ontwikkelingsamenwerking?	389
7.2	Waarom ontwikkelingsamenwerking?	396
7.3	Karakteristieken van onderontwikkeling	398
7.4	Theorieën ter verklaring van onderontwikkeling	401
7.5	Ontwikkelingsstrategieën en hulpparadigma's	405
7.6	Kanalen van ontwikkelingshulp	408
	7.6.1 Bilaterale ontwikkelingshulp	408
	7.6.2 Multilaterale ontwikkelingshulp	409
	7.6.3 Initiatieven van particulieren	413
7.7	Waarom gaat het soms mis met ontwikkelingshulp?	414
7.8	Ontwikkelingsamenwerking 2.0	416

7.1 Wat betekent ontwikkelingsamenwerking?

Ontwikkelingssamenwerking heeft tot doel het duurzaam bestrijden van armoede. Duurzaam betekent in dit geval zodanig helpen, dat het ook op de langere termijn effect blijft houden. Armoede is meer dan alleen een gebrek aan geld. Het betekent ook te weinig en te slecht voedsel om goed te kunnen groeien en te werken, geen toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, rechteloosheid, kindersterfte en weinig kansen op de arbeidsmarkt. Ontwikkelingsamenwerking wil bijdragen aan een betere wereld met welvaart en gelijke kansen voor iedereen.

De geschiedenis van ontwikkelingshulp ligt bij de koloniale machten en hun kerken, die in bescheiden mate onderwijs en gezondheidszorg opzetten in hun koloniën in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. In 1941 sprak de Amerikaanse president Franklin Roosevelt in zijn 'Four Freedoms speech' over de vrijwaring van gebrek. In 1945 werden de Verenigde Naties opgericht en de eerste grote ontwikkelingshulp ging niet naar Afrika of Azië, maar naar Europa in de vorm van het Marshallplan, waarmee de Verenigde Staten na de

oorlog Europa hielp met de economische wederopbouw. In 1948 werd door de Verenigde Naties de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aangenomen, waaronder het recht op een fatsoenlijk bestaan.

De Amerikaanse president Harry Truman zette met zijn inaugurele rede in 1949 de standaard voor hulp:

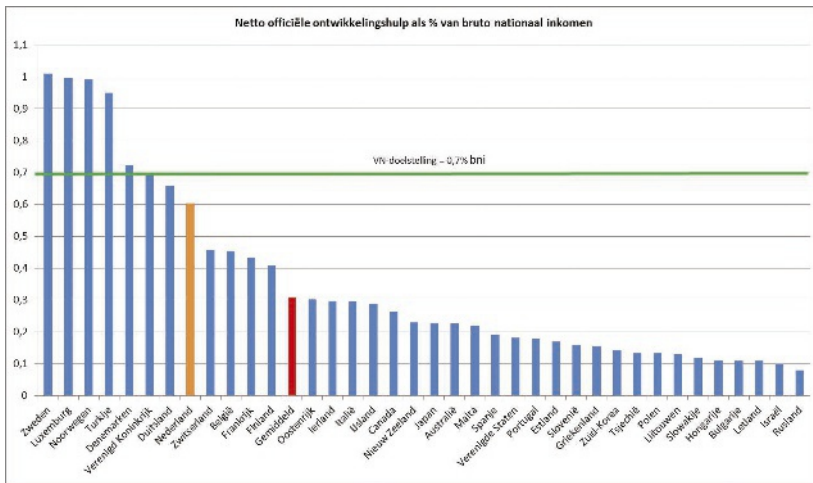
‘Het Amerikaanse volk wenst, en is vastbesloten om te werken voor een wereld waarin alle naties en volken vrij zijn om zichzelf zo te regeren als hun goed dunkt en om een fatsoenlijk en bevredigend leven te leiden ... We moeten beginnen aan een stoutmoedig nieuw programma om de voordelen van onze wetenschappelijke en industriële voortgang beschikbaar te maken voor de verbetering en de groei van onderontwikkelde gebieden. Meer dan de helft van de mensen in de wereld leeft in miserabele omstandigheden. Hun voedsel is onvoldoende. Ze zijn slachtoffers van ziekten. Hun economische leven is primitief en stagneert. Hun armoede is een handicap en een bedreiging zowel voor henzelf als voor de meer welvarende gebieden.’

Naast charitatieve overwegingen speelden overigens ook de vrees voor het communisme, de wedijver met het toenmalige Oostblok en, vooral voor de Europese landen, het behoud van banden met de voormalige koloniën een rol.

390

In 1960 creëerden de rijke landen van de wereld, verenigd in de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, het Development Assistance Committee (DAC), het Ontwikkelingshulpcomité, om hun Officiële Ontwikkelingshulp (Official Development Assistance, ODA) beter te coördineren en te bevorderen en om elkaar bij de les te houden. De financiële doelstelling werd door de Verenigde Naties gezet op 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen. Heel weinig landen halen die norm.

In september 2000 tekenden 189 landen tijdens de Algemene Vergadering van de VN de *Millenniumverklaring*. Hiermee beloofden ze te werken aan de uitroeiing van extreme armoede en zich in te zetten voor een wereld waarin iedereen het recht heeft zich te ontwikkelen. Daarnaast besloten ze om alle gedane beloften uit het verleden samen te voegen en te voorzien van een duidelijke einddatum en van indicatoren waaraan iedereen kan aflezen of de doelen daadwerkelijk zijn gehaald. Deze beloften heten de Millennium Ontwikkelingsdoelen, of kortweg de *Millenniumdoelen*.



Figuur 31 Netto officiële ontwikkelingshulp in 2016 als percentage van bni¹

Acht millenniumdoelen

De volgende acht doelen moesten in het jaar 2015 zijn bereikt (Badiee 2013; Hoebink 2008; oneworld.nl, 2015; unicef.nl, 2015):

1. Armoede terugdringen

Extreme armoede betekende dat iemand \$ 1,25 of minder per dag te besteden heeft. In 2015 moest het aantal extreme armen zijn teruggebracht tot 1 miljard. Nu is de armoedegrens US\$ 1,90. Dit doel is gehaald! Cijfers van de Wereldbank laten zien dat extreme armoede in de afgelopen vijftien jaar daadwerkelijk sterk is afgenomen, vooral in landen als China en India. Andere regio's blijven echter achter. Dat geldt het sterkst voor Afrika ten zuiden van de Sahara (sub-Sahara Afrika) en voor Zuid-Azië.

2. Alle kinderen naar school

Goed onderwijs is een belangrijk middel om armoede te bestrijden. Het zorgt ervoor dat er meer kans is op werk en dus op (meer) inkomen om van te leven. Toch gaan wereldwijd 57 miljoen kinderen niet naar school, omdat hun ouders het niet kunnen betalen. Bij dit ontwikkelingsdoel is ook vooruitgang geboekt: in 1990 ging een op de vijf kinderen niet naar school, nu is dat minder dan een op de tien (UNICEF.nl). Ook hier zien we weer dat Afrika blijft achterlopen: 30 procent van de kinderen krijgt er geen primair onderwijs, en de kwaliteit is vaak onder de maat.

3. *Gelijkheid voor mannen en vrouwen*

Mannen en vrouwen hebben formeel dezelfde rechten, zoals vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen. Toch komen discriminatie en achterstelling van vrouwen wereldwijd veelvuldig voor. In het derde millenniumdoel is onder andere vastgesteld dat er in 2015 geen verschillen meer mogen zijn tussen jongens en meisjes in het primair en middelbaar onderwijs en dat vrouwen zelf moeten kunnen bepalen wanneer en hoeveel kinderen ze krijgen. Gelijke rechten van mannen en vrouwen zijn lastig te meten. Toch is aan een aantal indicatoren te zien, dat er voortgang is geboekt. Zo was in 2015 wereldwijd 21 procent van de parlementariërs een vrouw, tegen 14 procent in 2000.

4. *Minder kindersterfte*

Dagelijks stierven er wereldwijd meer dan 30.000 kinderen onder de vijf jaar, nu zijn dat er veel minder, maar nog steeds 10.000. Deze daling is voor een belangrijk deel te danken aan grootschalige vaccinatiecampagnes tegen mazelen en het terugdringen van malaria-infecties door geïmpregneerde muskietennetten. De kans dat een kind onder de vijf jaar overlijdt, is in Afrika zestien keer groter dan in ontwikkelde landen.

5. *Minder moedersterfte*

Elk jaar sterven honderdduizenden vrouwen aan complicaties rond de zwangerschap, tijdens of vlak na een bevalling. Ongeveer 99 procent van deze sterfgevallen vindt plaats in een ontwikkelingsland. Het succes van dit millenniumdoel hangt samen met het derde doel: gelijke rechten voor mannen en vrouwen. Vrouwen moeten zelf kunnen beslissen over hun seksualiteit; denk daarbij ook aan voorbehoedsmiddelen en of abortus onder bepaalde voorwaarden is toegestaan. Sinds 1990 is weliswaar de moedersterfte bijna gehalveerd, maar dit verloopt niet op schema met het gestelde doel. Ieder jaar worden er bijna 50 miljoen kinderen geboren zonder medische zorg. Tienerzwangerschappen blijven een hardnekkig probleem.

6. *Terugdringen HIV/AIDS, malaria en TBC*

HIV/AIDS, malaria en tuberculose zijn de ziekten die wereldwijd de meeste slachtoffers maken. Het aantal mensen dat aan een van deze ziekten lijdt, neemt echter al gedurende een aantal jaren gestaag af. Dat betekent dat het millenniumdoel is gehaald. Helaas blijven Zuid-Azië en sub-Sahara Afrika opnieuw ver achter. Malaria bijvoorbeeld maakt daar nog steeds elke halve minuut een eind aan een kinderleven.

7. Verbetering van het leefmilieu

Dit millenniumdoel is opgesplitst in verschillende subdoelen. In de eerste plaats moeten alle landen streven naar duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld door het tegengaan van ontbossing en CO₂-uitstoot. Duurzaam in deze context betekent dat de huidige generatie de aarde niet slechter achterlaat voor de volgende generatie. In de tweede plaats moest het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen in 2015 gehalveerd zijn ten opzichte van 1990. Als laatste moesten de leefomstandigheden van ten minste honderd miljoen sloppenwijkbewoners verbeterd zijn in het jaar 2020.

Alleen het tweede genoemde subdoel werd gehaald: het aantal mensen met toegang tot veilig drinkwater steeg van 71 procent in 1990 naar 89 procent in 2015. Ook het aantal mensen dat gebruikmaakt van sanitaire voorzieningen ging in deze zelfde periode omhoog, van 49 procent naar 85 procent.

8. Mondiale samenwerking voor ontwikkeling

Het laatste millenniumdoel was vooral gericht op wat rijke landen moesten doen om de andere doelen mogelijk te maken. Zij moesten onder meer samen met de ontwikkelingslanden zorgen voor eerlijke handelsvoorwaarden en fatsoenlijk werk voor jongeren en een oplossing zien te vinden voor de schuldenpositie van de arme landen.

Het is zeer de vraag of dit achtste millenniumdoel is gehaald. De ontwikkelingslanden hebben bijvoorbeeld in de afgelopen jaren wel beter toegang gekregen tot andere markten, maar goederen als kleding en landbouwproducten worden door de rijke landen nog steeds zwaar belast.

De acht millenniumdoelen van de Verenigde Naties
1. Armoede terugdringen
2. Alle kinderen naar school
3. Gelijkheid voor mannen en vrouwen
4. Minder kindersterfte
5. Minder moedersterfte
6. Terugdringen HIV/AIDS, malaria en TBC
7. Verbetering van het leefmilieu
8. Mondiale samenwerking voor ontwikkeling

Tabel 9 De acht millenniumdoelen van de Verenigde Naties

Duurzame ontwikkelingsdoelen

De Millenniumdoelen zijn door de Verenigde Naties vanaf 2016 vervangen door zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen ofwel Sustainable Development Goals (SDG's). Deze spelen in op de tekortkomingen van de millenniumdoelen en vormen een integraal onderdeel van de ontwikkelingsagenda van de VN, die onder meer gericht is op het uitroeien van honger en extreme armoede in de wereld. De zeventien doelen die in 2030 zouden moeten worden gehaald, zijn achtereenvolgens (sustainabledevelopment.un.org, 2015):

1. *Geen armoede*
Er moet een einde komen aan alle armoede, overal ter wereld.
2. *Geen honger, duurzame landbouw*
Niemand mag meer honger lijden; iedereen moet er zeker van kunnen zijn dat hij elke dag voldoende en gezond voedsel heeft. Duurzame landbouw moet bevorderd worden.
3. *Gezondheidszorg voor iedereen*
In beginsel moet ieders gezondheid optimaal zijn. Er moet bevorderd worden dat iedereen, van nul tot honderd jaar, zich goed voelt.
4. *Onderwijs voor iedereen*
Alle mensen moeten een goede opleiding kunnen volgen; 'een leven lang leren' moet worden bevorderd.
5. *Gelijke rechten voor meisjes en vrouwen*
Meisjes en vrouwen behoren overal dezelfde rechten te hebben als mannen.
6. *Schoon water en sanitair voor iedereen*
Iedereen moet kunnen beschikken over schoon water en goede sanitaire voorzieningen.
7. *Toegang tot betaalbare en duurzame energie*
Iedereen dient toegang te hebben tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie.
8. *Economische groei, werkgelegenheid*
Overal moet sprake zijn van een aanhoudende economische groei, een goede werkgelegenheid en passend werk voor iedereen.
9. *Infrastructuur voor duurzame industrialisatie*
Wereldwijd hoort er een goede infrastructuur te zijn; duurzame industrialisatie en innovatie moeten bevorderd worden.
10. *Verminderen ongelijkheid binnen en tussen landen*
Ongelijkheid binnen en tussen landen dient af te nemen.

11. *Steden veilig, weerbaar en duurzaam*
Steden en andere plekken waar mensen wonen, moeten veilig, kwalitatief goed en duurzaam zijn.
12. *Duurzame consumptie en productie*
Duurzame consumptie en productie moeten bevorderd worden.
13. *Klimaatverandering tegengaan*
Klimaatverandering en de gevolgen daarvan horen te worden tegengegaan.
14. *Duurzaam gebruik zeeën*
Oceanen, zeeën en maritieme bronnen moeten worden beschermd en duurzaam worden gebruikt.
15. *Bescherming ecosystemen, bossen en biodiversiteit*
Ecosystemen op het land moeten worden beschermd, hersteld en duurzaam worden gebruikt: duurzaam bosbeheer en bestrijding van woestijnvorming dienen gestimuleerd te worden, het verdwijnen van landschappen en het verlies van biodiversiteit dienen te worden gestopt.
16. *Bevordering van veiligheid, publieke diensten en rechtsorde voor iedereen*
Een vreedzame samenleving, recht voor allen en de opbouw van sterke rechtsinstellingen moeten worden nagestreefd.
17. *Versterking mondiaal partnerschap om doelen te bereiken*
De zeventien SDG's dienen mondiaal te worden aangepakt.

De nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen zijn in september 2015 in New York ondertekend door 193 landen. Een eerdere bijeenkomst in Addis Abeba over de financiering van het bereiken van die doelen leverde jammer genoeg weinig op.



Figuur 32 Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties

Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties
1. Geen armoede
2. Geen honger, duurzame landbouw
3. Gezondheidszorg voor iedereen
4. Onderwijs voor iedereen
5. Gelijke rechten voor meisjes en vrouwen
6. Schoon water en sanitair voor iedereen
7. Toegang tot betaalbare en duurzame energie
8. Economische groei, werkgelegenheid
9. Infrastructuur voor duurzame industrialisatie
10. Verminderen ongelijkheid binnen en tussen landen
11. Steden veilig, weerbaar en duurzaam
12. Duurzame consumptie en productie
13. Klimaatverandering tegengaan
14. Duurzaam gebruik zeeën
15. Bescherming ecosystemen, bossen en biodiversiteit
16. Bevordering van veiligheid, publieke diensten en rechtsorde voor iedereen
17. Versterking mondiaal partnerschap om doelen te bereiken

7.2 Waarom ontwikkelingssamenwerking?

Motieven voor ontwikkelingshulp zijn globaal te verdelen in twee categorieën: ethisch-humanitaire motieven en politieke motieven, onder te verdelen in een aantal subcategorieën.

Ethisch-humanitaire motieven

Een belangrijke motivatiebron voor het geven van ontwikkelingshulp is ethisch-humanitair van aard. Het gaat dan om betrokkenheid, naastenliefde en solidariteit op basis van religie of levensovertuiging; veel mensen voelen zich betrokken bij mensen die het minder goed hebben dan zij en willen daarom helpen.

Het ethisch-humanitaire motief wordt steeds vaker onderbouwd vanuit de mensenrechten. Volgens de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens heeft iedereen recht op een menswaardig bestaan, voedsel, onderdak,

medische zorg en onderwijs. Die stellingname zou een deel van de vrijblijvendheid van ontwikkelingshulp kunnen wegnemen.

Politieke motieven

Naast deze ethisch-humanitaire motieven hebben vooral de rijkere landen economische en geopolitieke beweegredenen om armere landen te helpen. Ook spelen overwegingen een rol met betrekking tot cultuur, milieu en angst voor immigratie. Vanuit deze politieke motieven willen landen bepaalde doelen realiseren. Hieronder onderscheiden we drie subcategorieën: economische, geopolitieke en overige motieven.

Economische motieven

Het geven van hulp met een economisch motief heeft vaak als doel het ondersteunen van het eigen bedrijfsleven, bijvoorbeeld door de toegang tot grondstoffen te verbeteren, door investeringen in ontwikkelingslanden gemakkelijker te maken of door afzetmarkten te vergroten. Een bijzondere vorm van ondersteuning van het eigen bedrijfsleven is de zogenoemde ‘gebonden hulp’. Dit houdt in dat een ontwikkelingsland het ontvangen geld alleen mag besteden in het donorland. Doorgaans zijn goederen die op deze manier worden gekocht duurder dan op de wereldmarkt. Er zijn inmiddels op internationaal niveau afspraken gemaakt om deze omstreden vorm van hulp in te dammen. Toch is van alle hulp die wereldwijd wordt gegeven nog steeds 40 procent gebonden.

Geopolitieke motieven

De eerste ontwikkelingshulp werd zeker ook opgezet vanuit politieke motieven om de geopolitieke verhoudingen in stand te houden. In 1949 beloofde president Harry Truman hulp aan landen waar de democratie in gevaar was. Landen die het economisch moeilijk hebben, zouden eerder geneigd zijn het communisme te omarmen, zo was de achterliggende gedachte. Regio's die politiek instabiel zijn, krijgen ook nu nog steeds veel hulp, vooral vanuit de VS, nu met als voornaamste doel het bestrijden van terrorisme. Voorbeelden zijn Pakistan, Afghanistan en Irak.

Overige motieven

Het beperken van illegale migratie en zorgen om het milieu kunnen eveneens motieven zijn voor het geven van hulp. Zo ontbreekt het ontwikkelingslanden doorgaans aan middelen om milieuproblemen op te kunnen lossen. Gaat het om grensoverschrijdende milieuproblemen, zoals ontbossing of het broeikas-effect door de uitstoot van CO₂, dan kunnen rijkere landen er belang bij hebben armere landen te helpen met het oplossen van deze problemen. Met de problemen in het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika is de laatste jaren het probleem van massale migratie en de noodzaak om de omstandigheden daar te verbeteren, weer in alle scherpste naar voren gekomen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben als voormalige koloniale grootmachten altijd veel geïnvesteerd in het bevorderen van hun culturele banden met hun vroegere koloniën (Hoebink, 2008). In de meeste gevallen zullen er overigens meerdere motieven tegelijk een rol spelen.

7.3 Karakteristieken van onderontwikkeling

Landen zijn niet allemaal in elke sector even ontwikkeld of onderontwikkeld. Cuba bijvoorbeeld is op medisch gebied – iedereen heeft er toegang tot goede zorg – beter ontwikkeld dan veel andere Latijns-Amerikaanse landen, waar het politiek of economisch weer beter gaat dan in Cuba. Landen zijn in te delen op verschillende dimensies van ontwikkeling. Deze dimensies zijn:

- de **economische** dimensie, zoals de mate waarin een land door het produceren van goederen en diensten kan voorzien in de behoeften van de (groeierende) bevolking;
- de **politieke** dimensie, zoals de mate waarin de bevolking belangrijke beslissingen in het land beïnvloedt;
- de **sociale** dimensie, zoals gezondheidszorg en de toegang tot onderwijs;
- de **culturele** dimensie, zoals de mate waarin mensen hun culturele identiteit vormgeven;
- de **ecologische** dimensie, zoals de manier waarop met het milieu rekening wordt gehouden.

De verschillen tussen ontwikkelingslanden op de genoemde dimensies worden hieronder kort toegelicht aan de hand van voorbeelden.

Om te beginnen is de **economische verscheidenheid** tussen ontwikkelingslanden groot. Landen als Brazilië, Indonesië, India en China hebben de afgelo-

pen jaren een enorme economische groei doorgemaakt. De middenklasse is hier sterk toegenomen, al is ook de ongelijkheid sterk gestegen. Hier tegenover staan landen waar het gros van de bevolking nog steeds in grote armoede leeft, zoals veel landen in sub-Sahara Afrika en andere fragiele staten. Tot een aantal jaar geleden bevonden de meeste armen zich in recente middeninkomenlanden als China en India. Thans bevindt meer dan de helft van alle armen zich in sub-Sahara Afrika.

De mate van **sociale ongelijkheid** in ontwikkelingslanden is af te lezen aan de wijze waarop zij het onderwijs, de medische zorg en de huisvesting hebben geregeld. In het communistische land Cuba bijvoorbeeld gaan alle kinderen naar school en kan iedereen gebruikmaken van goede gezondheidszorg. In een land als Nigeria daarentegen is onderwijs en goede medische zorg vooral beschikbaar voor de rijkere.

Politieke verschillen zijn waarneembaar in de manier waarop ontwikkelingslanden bestuurd worden. In de fragiele staten van sub-Sahara Afrika bijvoorbeeld heeft de bevolking niet of nauwelijks inspraak in hoe het land wordt bestuurd. Dictators maken daar veelal de dienst uit. Daar staat bijvoorbeeld een land als India tegenover, waar door de groeiende economie de democratisering sterk is toegenomen.

Ook op **cultureel gebied** is er veel verschil tussen ontwikkelingslanden. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende godsdiensten die men er aanhangt. Hoe groter de diversiteit in een ontwikkelingsland is met betrekking tot religies en etniciteit, des te groter de kans op gewapende conflicten, die een belangrijke rem vormen op ontwikkeling.

Ten slotte hebben ontwikkelingslanden vaak te maken met verschillende **ecologische problemen**. Zo hebben de inwoners van grote steden in China elke dag opnieuw te maken met zeer ernstige luchtvervuiling; in Brazilië en Indonesië verdwijnen dagelijks honderden hectaren tropisch bos.

De mate waarin bovengenoemde dimensies aanwezig zijn, kan verschillen. Toch hebben ontwikkelingslanden bijna altijd een combinatie van remmende factoren gemeen, zoals:

- een **eenzijdige economische structuur**: een ontwikkelingsland exporteert bijvoorbeeld onbewerkte grondstoffen of slechts één of enkele landbouw-

producten, zoals koffie of bananen. Daarmee is het sterk afhankelijk van wat er gebeurt op de wereldmarkt;

- veel **politieke en bestuurlijke problemen**: de regeringen van veel ontwikkelingslanden zijn over het algemeen weinig effectief, doordat ze onvoldoende gekwalificeerde ambtenaren hebben en door corruptie. Het staatsgezag is meestal zwak. Op de achtergrond speelt dat nogal wat ontwikkelingslanden geen eenheid vormen; dit is vooral in Afrika het geval. Vaak is er tijdens de koloniale overheersing bij het bepalen van landsgrenzen geen rekening gehouden met etnische grenzen, waardoor volkeren soms verspreid wonen over meerdere landen, en meerdere etnisch verschillende volkeren in één land wonen. Dit zorgt in veel ontwikkelingslanden voor scherpe etnische tegenstellingen, met relatief veel gewapende conflicten als gevolg;
- veel **armoede**: een tiende van de wereldbevolking moet rondkomen van \$ 1,90 of minder per dag;
- een **ongelijke inkomensverdeling**: voor nagenoeg alle ontwikkelingslanden geldt dat het inkomen vaak niet eerlijk over de bevolking is verdeeld;
- veel **sociale problemen**: in ontwikkelingslanden zijn veel mensen analfabeet; de kinderen gaan er soms helemaal niet naar school – zeker in Afrika en Zuid-Azië. Als ze dat wel doen, zijn de klassen vaak overvol. Toegang tot gezondheidszorg, een goede baan en rechtspraak zijn beperkt;
- **bedreiging van de eigen lokale cultuur**: ontwikkelingslanden zijn sterk beïnvloed door het kolonialisme. Zo moest men bijvoorbeeld de taal van de koloniale overheerser spreken, kregen velen het christelijke geloof opgelegd en moest men soms ook gekleed gaan volgens westerse normen. Ook tegenwoordig is er nog steeds sprake van cultureel imperialisme, waarbij de plaatselijke bevolking westerse normen en waarden krijgt opgedrongen. In veel Afrikaanse landen, waar veel inheemse talen worden gesproken, vormt de taal van de vroegere kolonisator nog steeds de nationale voertaal;
- **aantasting van het milieu**: in de meeste ontwikkelingslanden bestaat geen wetgeving ter bescherming van het milieu. Als voorbeeld hiervan kunnen Indonesië en Brazilië worden genoemd, waar bossen verbrand worden om er landbouwgebied van te kunnen maken (Handelman, 2011; Hoebink, 2008).

7.4 Theorieën ter verklaring van onderontwikkeling

In de afgelopen zestig jaar zijn er verschillende theorieën ontwikkeld over waarom sommige landen rijk zijn geworden en andere niet. Ze kunnen grofweg worden onderverdeeld in vier groepen: de moderniseringstheorieën, de kritische theorieën, de neoliberale school en de antropologische visie.

Moderniseringstheorieën

Moderniseringstheorieën gaan ervan uit dat alle landen zich in dezelfde stijgende lijn ontwikkelen, namelijk van een maatschappij waar de handel, productie en consumptie beperkt zijn en waar de moderne wetenschap niet wordt toegepast, naar een maatschappij met massaproductie – en consumptie – van duurzame consumptiegoederen voor grote delen van de bevolking.

De econoom Walt Rostow heeft dit uitgewerkt in het *Five Stages of Economic Growth*-model (zie figuur 33). Volgens dit model ontwikkelt een samenleving zich in vijf fasen:

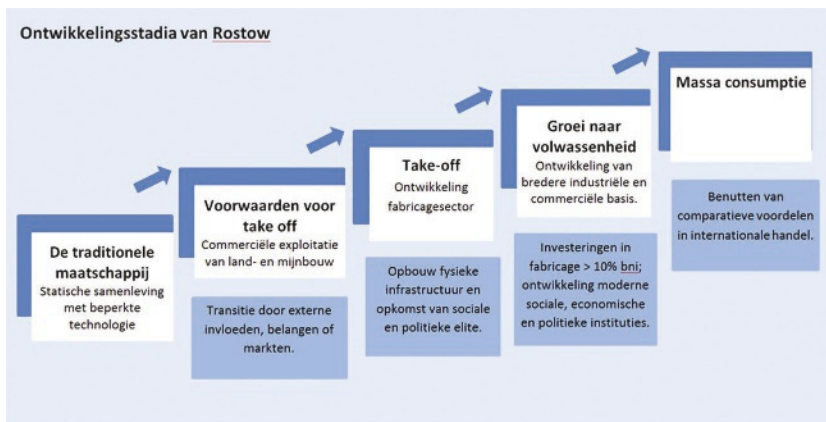
1. de traditionele samenleving: de economie is nauwelijks ontwikkeld;
2. de voorwaarden voor 'take-off' ontstaan: een hoger investeringsniveau, een hoger opleidingsniveau en de opkomst van de particuliere sector;
3. de take-off vindt plaats: hier is sprake van een groeispurt waarin de economie opbloeit; dit levert uiteindelijk ook profijt op voor de armen, omdat er meer betaalde banen komen;
4. verbreding van de modernisering: een volwassen economie is ontstaan;
5. massaproductie en -consumptie: duurzame consumptiegoederen zijn beschikbaar voor grote delen van de bevolking.

Randvoorwaarden zijn dat er genoeg (goed) geschoolde mensen zijn, dat er voldoende wordt geïnvesteerd, dat bestuur en politiek van het land geloven in vooruitgang en dat als iets goeds beschouwen. Ook andere interne factoren, zoals de politieke en sociale structuur van een land, spelen een rol bij de ontwikkeling. Zo kan de politiek ertoe leiden dat alleen de rijke bovenlaag profiteert van de vooruitgang, wat natuurlijk niet de bedoeling is. Andere belangrijke belemmeringen zijn een gebrek aan infrastructuur en grote ongelijkheid. En ook de geografie van een land kan uiteraard een rol spelen.

Engeland deed er 150 jaar over om te moderniseren volgens bovengenoemde theorieën, Amerika 70 jaar en China 20 jaar. Deze versnelling heeft mogelijk te maken met een proces van convergeren, waarbij landen elkaar navolgen en

geleidelijk naar elkaar toegroeien als het gaat om rijkdom en menselijke ontwikkeling.

Critici beweren dat de moderniseringstheorieën zwakke, simplistische theorieën zijn die los staan van de culturele context en die de huidige moderne samenlevingen als superieur beschouwen ten opzichte van de traditionele samenlevingen. Ze worden gezien als uitingen van cultuurimperialisme, in de zin dat de modernisering van een land gelijk staat aan de verwesterlijking ervan; het uiteindelijke doel van deze theorieën is massaconsumptie en niet duurzaamheid (Handelman, 2011).



Figuur 33 Ontwikkelingsstadia van Rostow²

Op de moderniseringstheorie kwamen verschillende vormen van kritiek. Binnen deze theorie werden de termen ‘traditioneel’ en ‘modern’ als te zwart-wit beschouwd: moderner zou betekenen: minder traditioneel. Volgens de critici kon in werkelijkheid meer moderniteit ontstaan, terwijl tegelijkertijd ook tradities bleven bestaan of sommige zaken zelfs traditioneler werden. Samuel Huntington noemde deze benadering moderniseringsrevisionisme.

De tweede vorm van kritiek was gericht op het evolutionaire optimisme van deze theorieën. In de jaren zestig bleek dat ontwikkeling geen soepel verloopend, rustig proces was naar een moderne samenleving, maar gepaard ging met conflict, instabiliteit en verval. Als gevolg daarvan werd meer naar politieke stabiliteit en instituties gekeken en ontstond er een nieuwe benadering, die naast economische modernisering ook keek naar de bestuurlijke kant. Onderzoek werd gedaan naar de invloed van verschillende typen bestuur op ontwikkeling, zoals een eenpartijstelsel en de rol van het leger.

Uiteindelijk werd ontwikkelingshulp breder dan economische hulp en werden ontwikkelingslanden gestimuleerd om 'good governance' toe te passen. Sommige landen, zoals de Verenigde Staten, gingen zich richten op 'democracy building' of 'state building'. Nederland ontwikkelde de 3D-benadering: diplomacy, development, defence.³

Kritische theorieën

Tegenover de moderniseringstheorieën staan kritische theorieën. Deze gaan ervan uit dat ontwikkeling gepaard gaat met groeiende ongelijkheid, politieke spanningen, overheersing en geweld en aldus geen vreedzame onderneming vormt. Deze theorieën vinden veelal hun oorsprong in het communistische denken van Karl Marx, maar ook bij sommige niet-marxistische economen als John Maynard Keynes.

Een belangrijke stroming binnen de kritische theorieën wordt gevormd door de afhankelijkheidsschool (Dependency-theorie). Deze school gaat ervan uit dat onderontwikkeling (mede) is veroorzaakt door ontwikkeling in de rijke westerse landen. De industrialisatie in Engeland, gevolgd door Frankrijk en Duitsland, leidde tot kolonialisme. De gekoloniseerde landen, veelal de ontwikkelingslanden van nu, werden geheel afhankelijk van de afzetmarkten in het Westen en van westerse investeringen. Dat bracht ze in een opgedrongen arbeidsverdeling waar ze momenteel nog steeds in zouden zitten.

De aanhangers van de afhankelijkheidsschool willen het volgende bereiken:

- kwijtschelding van de financiële schulden van de armste landen;
- eerlijke handel, die goede arbeidsomstandigheden garandeert voor arbeiders en landbouwers uit arme landen en een eerlijke prijs voor hun producten;
- verlaging van de invoerrechten, correcties op de vrije markt en afschaffing van de landbouwsubsidies in het Westen;
- duurzame ontwikkeling.

De afhankelijkheidsschool protesteerde in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw tegen de Structurele AanpassingsProgramma's (SAP), die de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) oplegden in het kader van de zogenoemde 'Washington Consensus'. Deze programma's dwongen lokale regeringen tot bezuinigingen, ook op basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg.

Een andere theorie binnen de stroming van kritische theorieën is de wereld-systeemtheorie van Immanuel Wallerstein. Deze leunt voor een deel op de theorieën van Karl Marx en op de theorieën over ontwikkeling van het vroege kapitalisme. De wereld-systeemtheorie stelt dat niet afhankelijkheid het probleem is, maar de ongelijke ontwikkeling van landen. Er zijn landen die zich eerder of anders ontwikkelen dan andere landen. Hierdoor zijn bepaalde landen in staat om andere landen te overheersen. In dit geval overheerst de westerse wereld de ontwikkelingslanden. Het overheersen van andere landen, ook wel imperialisme genoemd, heeft onder het moderne kapitalisme een speciale vorm aangenomen, omdat het gedomineerd wordt door grote invloedrijke ondernemingen. Dit wordt het 'monopoliekapitalisme' genoemd, het wordt gezien als een laatste fase van het kapitalisme. In deze theorie is het mogelijk om uit een lage ontwikkelingssituatie te ontsnappen. Het kapitalisme wordt hier gezien als een progressieve kracht, een kracht die vooruitgang moet brengen. Die vooruitgang kan ook in andere landen gestimuleerd worden. Als landen ontsnappen uit de overheersing kunnen die landen zelf vooruitgang gaan boeken (Handelman, 2011).

Neoliberale school

404

De aanhangers van de neoliberale school gaan ervan uit dat de problemen in de ontwikkelingslanden zelf ontstaan. Volgens hen is onderontwikkeling een gevolg van corruptie, (religieuze) onderdrukking, snelle demografische groei, andere mentaliteiten, natuurrampen en etnische conflicten.

Volgens aanhangers van de neoliberale school leiden globalisering en een vrije markt met zo weinig mogelijk beperkingen tot economische groei, die op termijn ook de armen ten goede komt. Ongelijkheid is voor hen geen probleem: als armen ook welvarender worden, dan maakt het niet uit hoe rijk de rijksten zijn. Ze gaan ervan uit dat ontwikkelingssamenwerking zich moet beperken tot acties die het economisch systeem zo weinig mogelijk hinderen. Noodhulp kan, maar als de crisis voorbij is, heeft het geen zin of is het onmogelijk om de onderliggende problemen aan te pakken.

Voor de overheid is slechts een beperkte rol weggelegd. Deze moet zich bezighouden met het voorzien van publieke goederen en voor de rest de markt haar werk laten doen. Het was de Latijns-Amerikaanse schulden crisis van de jaren tachtig uit de vorige eeuw die de opmars van het neoliberalisme inluidde. De neoliberale visie vindt haar oorsprong bij economen als Friedrich von Hayek en Milton Friedman (Handelman, 2011).

Antropologische visie

Sommige antropologen zoeken de oorzaken van onderontwikkeling in aspecten van de oorspronkelijke cultuur, inclusief de godsdienst, of in de kolonisatieperiode: door de paternalistische houding van de blanken zouden Afrikanen hun weerbaarheid, eigenwaarde en geloof in hun eigen mogelijkheden en creativiteit hebben verloren. Onderontwikkeling betekent in die visie dat mensen niet goed in staat zijn tot zelfredzaamheid en het maken van vrije keuzes, met afhankelijkheid als gevolg (Handelman, 2011).

Belang theorievorming

Er zijn grote verschillen tussen landen en hun ontwikkelingspaden. Geen van de genoemde theorieën kan alle situaties verklaren. Toch is theorievorming belangrijk, omdat mogelijke verklaringen kunnen leiden tot bepaalde strategieën om onderontwikkeling op te lossen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal ontwikkelingsstrategieën.

7.5 Ontwikkelingsstrategieën en hulpparadigma's

Belang van ontwikkelingsstrategieën

Ontwikkelingsstrategieën spelen een belangrijke rol bij het geven van ontwikkelingshulp en zijn onderwerp van veel discussie en strijd: een land dat een strategie volgt die door internationale organisaties wordt gewaardeerd, zal eerder en meer ontwikkelingshulp ontvangen dan een land dat een eigen weg volgt. En bijvoorbeeld landen die grote schulden hebben en met hun schuldeisers overhoop liggen, zullen een strategie moeten volgen die wordt bepaald door twee belangrijke internationale organisaties: de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) (zie paragraaf 7.6.2) (Hoebink, 2008).

Ontwikkelingsstrategieën kunnen worden verdeeld in twee hoofdstromen: kapitalistische strategieën en socialistische strategieën.

'Kapitalistische' vrijemarktstrategieën

Alle kapitalistische ontwikkelingsstrategieën worden gekenmerkt door de grote rol die toebedeeld wordt aan de vrije markt met daarbij een zo beperkt mogelijk ingrijpen van de overheid in het economisch handelen van burgers.

De overheid stelt kaders en stimuleert ontwikkelingen, maar laat de ontwikkeling zelf zo veel mogelijk over aan het vrije krachten spel van de markt.

De ontwikkelingsstrategie die het accent legt op het verhogen van de landbouwproductie, zoals het introduceren van nieuwe soorten maïs of rijst, wordt wel de ‘groene revolutie’ genoemd. Het accent kan ook liggen op industrialisatie, door bijvoorbeeld als land zelf landbouwmachines te produceren in plaats van ze te importeren uit het buitenland. Dit heet ‘imports substitutie’. Hierbij is essentieel dat de eigen markt wordt afgeschermd door hoge tarieven te heffen op geïmporteerde producten. Een andere industrialisatiestrategie is die van de ‘exportgeleide groei’. Hierbij stimuleert een overheid bedrijven om te produceren voor de wereldmarkt. Dat begint vaak met arbeidsintensieve producten, zoals textiel en kleding, waarbij het voordeel wordt benut van lagere arbeidskosten dan in de rijke landen.

In al deze strategieën is dus ook sprake van enige vorm van overheidsingrijpen.

Socialistische strategieën

In socialistische ontwikkelingsstrategieën treedt de overheid zelf zowel sturend op, door onderwijs en gezondheidszorg te verbeteren, als uitvoerend door de industrialisatie zelf ter hand te nemen en door grote invloed uit te oefenen op de landbouw. Jarenlang gold de voormalige Sovjet-Unie als voorbeeld voor veel ontwikkelingslanden, die net onafhankelijk waren geworden. De Sovjet-Unie had zich immers, tegen het kapitalisme in, zelfstandig in hoog tempo ontwikkeld. Momenteel zijn er nog maar weinig socialistische landen over, zoals Noord-Korea en Cuba. Andere voormalige communistische landen zijn kapitalistisch geworden, zoals de meeste Oost-Europese landen, of kennen een mengvorm, staatskapitalisme, waarvan China en Vietnam voorbeelden zijn.

Hulpparadigma's

In de geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerking volgden verschillende kapitalistische en socialistische paradigma's of zienswijzen elkaar op. Deze worden hieronder beschreven in sterk vereenvoudigde vorm (vgl. Nederveen Pieterse, 2009). Een ‘paradigma’ is hier gedefinieerd als een gemodelleerde denkwijze met bepaalde veronderstellingen.

1. In de periode 1950-1965 was er sprake van het *financiële duw paradigma*. De westerse wereld pompte vooral veel geld in arme landen, waarbij

moet worden opgemerkt dat het hier overwegend om leningen ging. De achterliggende gedachte was dat het allemaal wel goed zou komen met arme landen, als ze maar konden investeren in industrie en infrastructuur. De Marshallhulp van de jaren na de Tweede Wereldoorlog diende daarbij als voorbeeld.

2. Het *sociaaleconomisch paradigma* volgde van 1965-1980. De ontwikkelde landen zagen in dat ze te sterk gefocust waren geweest op economische groei, terwijl ongelijkheid, werkloosheid en armoede gewoon bleven bestaan. De belangrijkste conclusie was dat economische groei wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde was voor ontwikkeling van land en bevolking. Ontwikkelingsgelden moesten niet alleen in industrie en infrastructuur worden gestoken, maar ook in landbouw en sociale sectoren als onderwijs en gezondheid. Herverdeling en een grotere rol van de overheid werden belangrijker.
3. In de jaren tachtig explodeerden de schulden van veel ontwikkelingslanden, vooral in Zuid-Amerika. Mexico was het eerste land dat in augustus 1982 zijn schulden niet meer kon afbetalen. Volgens de westerse wereld lag een combinatie van een te grote overheid en te weinig marktwerking hieraan ten grondslag. Ontwikkelingslanden dienden zich te onderwerpen aan strikte financiële regels, hun markten open te stellen voor internationale handel, hun economieën te privatiseren en bureaucratie te verminderen. Deze aanpak werd bekend als de *Washington Consensus*.
4. De jaren negentig vormden het *governance paradigma*. Vanuit de westerse landen werd geconstateerd dat de regels van de Washington Consensus ontoereikend waren. Ontwikkelingslanden werden slecht bestuurd en konden daardoor niet goed hervormingen doorvoeren. Democratie en corruptiebestrijding werden de nieuwe toverwoorden.

Sinds de millenniumwisseling vormden de ideeën van de econoom Jeffrey Sachs de leidraad voor de visie op ontwikkelingshulp. Hij pleit ervoor niet jaar in jaar uit te helpen met kleine beetjes om verder afglijden in de armoede te voorkomen, maar gedurende een bepaalde periode flink te investeren in arme landen, waardoor ze economisch weer in het zadel worden geholpen.

Lijnrecht tegenover de ideeën van Sachs staan die van econoom Bill Easterly. Volgens hem is het helemaal niet nodig grote hoeveelheden ontwikkelingsgeld te pompen in arme landen. Bijvoorbeeld China en India hebben zichzelf aan de armoede weten te ontworstelen zonder dat het ontwikkelingsbudget ingrijpend werd verhoogd. Ook laat hij zich zeer kritisch uit over popsterren als Bob Geldof en Bono: de ‘verlossersteen’ van deze mensen doet volgens

hem denken aan de koloniale hoogmoed uit vroeger tijden. Hij onderscheidt twee types hulpgevers: de planners, die geloven in het opleggen van oplossingen van bovenaf, en de zoekers, die meer geloven in een *bottom-up* aanpak, oftewel: de allerarmsten zelf laten aangeven waar hun grootste behoeften liggen. Volgens Easterly hebben de zoekers een veel grotere kans op succes; een nieuw paradigma is helemaal niet nodig (Easterly, 2007; Kremer, 2009; Sachs, 2005).

De westerse ontwikkelingshulp is nu in een fase van bescheidenheid en het bepalen van beleid op basis van onderzoek. De wereld wordt meer gezien als een geheel, waarin alle staten een verantwoordelijkheid hebben voor Mondiale Publieke Goederen, zoals schone lucht, biodiversiteit en het klimaat, maar ook voor een wereld waarin iedereen profiteert van de stijgende welvaart. Daarnaast zijn vroegere ontvangers van hulp, zoals China, nu zelf ook donors geworden met hun heel eigen benadering.

7.6 Kanalen van ontwikkelingshulp

Ontwikkelingshulp wordt via verschillende kanalen verstrekt. Via publieke kanalen door overheden (bilaterale hulp) en multilaterale instellingen (internationale verdragsorganisaties, zie Hoofdstuk 5), en via private kanalen door non-gouvernementele organisaties en particuliere organisaties (Hoofdstuk 8).

Kanalen voor ontwikkelingshulp	
Publieke kanalen	Private kanalen
1. Overheden: bilaterale ontwikkelingshulp	3. Non-gouvernementele organisaties (ngo's)
2. Multilaterale instellingen: multilaterale hulp	4. Particuliere organisaties

Tabel 10 Kanalen voor ontwikkelingshulp

7.6.1 Bilaterale ontwikkelingshulp

Bilaterale hulp is hulp tussen de regering van een ontwikkelingsland ofwel partnerland en de regering van een donorland. Twee vijfde van de ontwikkelingshulp wereldwijd is bilateraal van aard.

Voor Nederland geldt dat het momenteel vijftien partnerlanden heeft. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) maakt voor ieder partnerland een Meerjarig Strategisch Plan. Hierin staat hoe het ontwikkelingsbeleid in dat land wordt uitgewerkt. Verder rapporteert het ministerie van BZ jaarlijks over

de behaalde resultaten in de partnerlanden in de zogenoemde ‘resultaatfi-ches’.

Er zijn drie soorten relaties van Nederland met partnerlanden:

1. *Hulprelaties*

Nederland helpt landen die niet in staat zijn hun armoedeproblemen zelf op te lossen. Hierbij valt te denken aan landen waar oorlog is geweest, landen met een zwak bestuur of landen met grote etnische en politieke spanningen (fragiele staten). Zonder hulp kunnen deze landen de armoede niet effectief bestrijden. Het gaat hier bijvoorbeeld om Afghanistan, Burundi, Jemen, Mali, Rwanda, Zuid-Sudan en de Palestijnse Gebieden.

2. *Handelsrelaties*

Nederland onderhoudt vooral handelsrelaties met de OESO-landen. De OESO is de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, opgericht in 1961, met 34 aangesloten landen (zie ook Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3). Bij deze relaties richt Nederland zich op activiteiten die vooral bijdragen aan de groei van de eigen economie en werkgelegenheid. Ook zijn er handelsrelaties met landen waarmee Nederland voorheen een hulprelatie had. Beide partijen hebben daar nu profijt bij. Dit geldt voor bijvoorbeeld Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika.

3. *Overgangsrelaties*

Nederland ondersteunt lage- en middeninkomenslanden in hun economische groei. Daardoor krijgen ze meer toegang tot de markt en kunnen ze hun ondernemingsklimaat verbeteren. Daarnaast zijn er programma’s die zich richten op armoedebestrijding en op de vier belangrijke thema’s in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid (water, voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten). Nederland doet dit bijvoorbeeld in Benin, Bangladesh, Ethiopië, Ghana, Kenia, Indonesië, Oeganda en Mozambique (Rijksoverheid.nl, 2015).

7.6.2 *Multilaterale ontwikkelingshulp*

Multilaterale hulp wordt verstrekt door internationale instellingen die subsidies ontvangen van overheden, zoals het Internationale Ontwikkelingsagentschap van de Wereldbank en het VN ontwikkelingsprogramma (UNDP), die daarmee op hun beurt ontwikkelingsprogramma’s uitvoeren. De grootste

donoren van ontwikkelingsgeld en zijn wereldwijd de Wereldbank, de Europese Unie en de organisaties van de Verenigde Naties.

De Wereldbank

Zoals uiteengezet in Hoofdstuk 2 en 5 is de Wereldbankgroep een gespecialiseerde, onafhankelijke organisatie van de VN. De organisatie werd aan het eind van de Tweede Wereldoorlog opgericht om de landen die verwoest waren opnieuw op te bouwen. Door de tijd heen is de nadruk steeds meer komen te liggen op het integreren van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie.

De Wereldbank opereert op dit moment als ‘ontwikkelingsbank’. Het centrale doel is het verminderen van armoede en het verbeteren van de levensstandaard door middel van duurzame economische groei. De Wereldbank helpt daarom ontwikkelingslanden bij het bestrijden van armoede door middel van leningen, giften en technische ondersteuning. De ontwikkelingslanden schrijven hiertoe zogenoemde ‘armoedebestrijdingsplannen’. De Wereldbank heeft ook een speciaal ‘loket’ voor renteloze leningen aan de armste landen, het Internationale Ontwikkelingsagentschap (IDA).

Het Internationaal Monetair Fonds

De Wereldbank kan niet los worden gezien van haar zusterorganisatie het Internationaal Monetair Fonds (IMF), tegelijk opgericht in 1944. Het IMF heeft als belangrijkste doel het verzekeren van stabiliteit van het internationaal monetair systeem, oftewel van het systeem van wisselkoersen en internationale betalingen, dat landen (en hun burgers) de mogelijkheid biedt goederen en diensten van elkaar te kopen. Deze financiële stabiliteit is van belang om duurzame economische groei en een hogere levensstandaard te creëren. Het IMF is geen echte ontwikkelingsorganisatie, zoals de Wereldbank, maar veel ontwikkelingslanden krijgen er wel mee te maken als hun financiële schuldenlast oploopt. Evenals de Wereldbank kan het IMF dan bijspringen met leningen, waarbij, evenals bij leningen van de Wereldbank, als dwingende voorwaarde geldt het uitvoeren van economische hervormingen om de economie te versterken.

Door bovengenoemde voorwaarden is er veel kritiek op de Wereldbank en het IMF. Er zou te veel nadruk worden gelegd op een mondiale liberale open markteconomie. Het doel zou zijn dat westerse bedrijven gaan investeren in ontwikkelingslanden. En hierdoor hebben arme landen te weinig ruimte om hun eigen economie te beschermen tegen machtige bedrijven of rijke landen. Tijdens de Structurele Aanpassingsprogramma's (Structural Adjustment Pro-

grams) werden veel ontwikkelingslanden bijvoorbeeld gedwongen om subsidies op brood, gezondheidszorg en openbaar vervoer af te schaffen, waardoor arme mensen het juist extra moeilijk kregen.

Een ander kritiekpunt is dat ontwikkelingslanden zich in de eerste fase van hun economische ontwikkeling moesten richten op de export van grondstoffen en mijnbouwproducten. Met als gevolg dat het grote aanbod de grondstofprijzen deed dalen en landen steeds meer moesten exporteren om hun inkomsten op peil te houden.

Tot slot is er kritiek dat de beide organisaties te veel rekening houden met de financiële en politieke belangen van de Verenigde Staten. Doordat de Verenigde Staten de hoogste bijdragen betalen aan de Wereldbank en het IMF, hebben zij ook het meeste stemrecht in het bestuur van beide organisaties.

De Europese Unie

Samen met de lidstaten betaalt de Europese Unie (EU) bijna de helft van alle officiële internationale ontwikkelingssamenwerking. Het doel van de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is:

1. armoedebestrijding;
2. de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie;
3. duurzame economische en sociale ontwikkeling, vooral van de armste landen;
4. het waarborgen van democratie, rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Ook de ontwikkelingshulp van de EU krijgt veel kritiek, vooral wat betreft de bureaucratische regels. Landen die in aanmerking willen komen voor subsidies en hulp, krijgen te maken met administratieve rompslomp. Een ander kritiekpunt betreft de afspraken om de handelsrelatie tussen de voormalige koloniën en de EU te liberaliseren. In de praktijk stelt deze regel weinig voor door het landbouwbeleid van de EU dat gericht is op bescherming van de eigen EU-lidstaten. Via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid subsidieert de EU de boeren in de lidstaten met miljarden euro's per jaar. Hierdoor is het voor veel boeren uit arme landen moeilijk hun producten in Europa af te zetten. Er is weliswaar afgesproken dat deze hulp wordt afgebouwd, maar dat gaat heel traag.

Ontwikkelingshulp via niet-gouvernementele organisaties

Non-gouvernementele organisaties (ngo's) zijn particuliere, onafhankelijke hulporganisaties, die een maatschappelijk doel nastreven, met als gemeen-

schappelijke noemer de wereld tot een betere plek te maken (uitvoeriger hierover Hoofdstuk 8, paragraaf 8.1). Hun inkomsten bestaan uit donaties van particulieren, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Soms ontvangen zij subsidie van de overheid, maar zij blijven niet-statelijk.

Ngo's hebben twee voordelen ten opzichte van overheidsorganisaties. In de eerste plaats staan ze vaak dicht bij de mensen die de hulp ontvangen. Daardoor zijn ze goed op de hoogte van de behoeften, de cultuur en de gewoonten van de plaatselijke bevolking en kunnen ze inspelen op lokale initiatieven. Regeringen weten vaak niet wat er precies speelt in afgelegen gemeenschappen of gebieden.

In de tweede plaats zijn ngo's onafhankelijk: ze zijn niet gebonden aan het beleid van hun overheid. Ook kunnen ze vaak corruptie van regeringen in ontwikkelingslanden omzeilen, omdat ze directe samenwerking hebben met plaatselijke gemeenschappen, vakbonden en andere maatschappelijke instellingen.

De grootste ngo's wereldwijd zijn World Vision, Save the Children International en Care USA. In Hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op enkele wereldwijd werkende bekende ngo's, waaronder Amnesty International en Oxfam International.

412

De grootste ngo's in Nederland zijn:

- het katholieke Cordaid, ontstaan in 1999 door de fusie van drie katholieke ontwikkelingsorganisaties: Memisa, Mensen in Nood en Vastenactie/Bilance;
- de protestantse Interkerkelijke Coördinatie Commissie (ICCO);
- Oxfam NOVIB (NOVIB staat voor Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand);
- het Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (Hivos);
- de organisatie Plan Nederland (voorheen Foster Parents Plan);
- Terre des Hommes.

De ngo's verwerven eigen middelen en ontvangen, in afnemende mate, geld van de overheid. Ook kleinere organisaties, zoals War Child Nederland en de stichting Liliane Fonds, krijgen enig geld van de overheid, meestal om projecten te steunen die zijn gericht op bepaalde thema's, bijvoorbeeld medische hulp, kinderen of landbouw. Dit heet thematische medefinanciering (Hoebink, 2008).

7.6.3 *Initiatieven van particulieren*

Naast ngo's zijn er ook particuliere initiatieven van burgers, scholen, sportclubs, vriendengroepen, sociale organisaties, stichtingen, ziekenhuizen en bedrijven. Deze particuliere hulp wordt ook wel 'doe-het-zelf-ontwikkelingshulp' genoemd (Hoebink, 2008).

Bij een deel van de particuliere initiatieven gaat het om 'niet-domeinspecifieke organisaties'. Dat houdt in dat deze organisaties weliswaar bezig zijn met ontwikkelingssamenwerking, maar zich daar niet in hebben gespecialiseerd en er ook niet voor zijn opgericht. Een niet-domeinspecifieke organisatie kan bijvoorbeeld een school zijn die zich inzet voor kinderopvang in ontwikkelingslanden. Maar het kan ook gaan om een bedrijf dat specialistische kennis en ervaring overdraagt of zich inzet voor ontwikkelingssamenwerking, zoals een ingenieursbureau dat sanitatieprojecten uitvoert. Het laatste sluit aan bij een andere ontwikkeling binnen de internationale samenwerking, ook wel genoemd de Noord-Zuid-samenwerking tussen beroepsgroepen. Hierbij kan gedacht worden aan internationale samenwerking 'van boer tot boer', waarbij boeren uit het Noorden samenwerken met boeren uit het Zuiden, soms ondersteund door faciliterende, gespecialiseerde (ontwikkelings)organisaties. Een belangrijke opmerking bij informatie over kleinschalige, particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking is dat veel informatie over die organisaties door een onderliggend debat wordt gekleurd. Daarin staat de vraag centraal wie het beste vorm kunnen geven aan ontwikkelings-samenwerking: de gevestigde instellingen of de nieuwkomers. De particuliere initiatieven richten zich vooral op kostenefficiëntie en transparantie; de gevestigde organisaties doen dat op professionaliteit.

Het debat is ontstaan in de periode na de millenniumwisseling, toen het aantal particuliere initiatieven een stormachtige groei doormaakte. Particuliere initiatieven maakten aanspraak op subsidieregelingen die voorheen voornamelijk ter beschikking stonden van de gevestigde organisaties in ontwikkelingssamenwerking en dreigden daar aldus marktaandeel weg te halen. Daarnaast werven de particuliere initiatieven ook fondsen bij particulieren, net als de meeste andere ontwikkelingsorganisaties.

De discussie over welke van de hier genoemde kanalen het beste vorm geven aan ontwikkelingshulp is inmiddels deels achterhaald door nieuwe ontwikkelingen in de markt. De belangrijkste subsidieregelingen waar de Nederlandse kleinschalige hulp uit kon putten, zijn zodanig aangepast dat de parti-

culiere initiatieven er nauwelijks meer aanspraak op kunnen maken. Hun projecten worden nu voornamelijk gefinancierd uit particuliere fondsen.

De Nederlandse overheid stuurt bovendien in toenemende mate op participatie van het bedrijfsleven in ontwikkelingshulp. Toenmalig minister Bert Koenders (2007-2010) zorgde ervoor dat deelname in het medefinancieringssysteem (MFS), het belangrijkste subsidiestelsel voor ontwikkelingssamenwerking, deels afhankelijk werd van partnerships met de private sector van bedrijven.

7.7 **Waarom gaat het soms mis met ontwikkelingshulp?**

Opmerkelijk is dat, zoals eerder aangegeven, Aziatische landen als China, India en Vietnam in de afgelopen twintig jaar voornamelijk op eigen kracht een enorme ontwikkeling hebben doorgemaakt, terwijl de economieën van Latijns-Amerikaanse en Afrikaanse landen, die zich trachtten te hervormen met hulp van westerse donoren, in groei achterbleven. Vaak worden vragen gesteld bij de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking: levert het wel goede resultaten op? Of vallen die resultaten eigenlijk tegen? Of werkt de hulp soms zelfs averechts? Ontwikkelingssamenwerking heeft op sommige terreinen duidelijk geholpen, zoals bij het bestrijden van (tropische) ziekten en plagen, en bij het verbreiden van onderwijs en het aanleggen van infrastructuur (wegen, bruggen, havens, spoorlijnen en communicatienetwerken). Op andere terreinen is het soms moeilijk aan te tonen wat de resultaten zijn, omdat tegelijk met de ontwikkelingssamenwerking door het land zelf en het bedrijfsleven wordt geïnvesteerd en de samenleving onder allerlei invloeden verandert. De investeringen door ontwikkelingssamenwerking vormen maar een onderdeel van de totale investeringen in ontwikkelingslanden. De resultaten van de ontwikkelingssamenwerking en van andere investeringen en factoren zijn dan moeilijk van elkaar te onderscheiden.

Waarom gaat het soms mis met ontwikkelingssamenwerking? De problemen die hieraan ten grondslag liggen worden enerzijds veroorzaakt door de donoren van ontwikkelingshulp (overheden, ngo's, particuliere organisaties) en anderzijds door de ontvangers van ontwikkelingshulp zelf.

Problemen die worden veroorzaakt door donoren zijn de volgende (vgl. Ridell, 2007):

- Het geld dat bestemd is voor ontwikkelingshulp wordt niet goed verdeeld. Minder dan de helft van alle hulp gaat naar de 65 armste landen.
- Donoren hebben vaak politieke, commerciële en strategische belangen. Het komt bijvoorbeeld regelmatig voor dat een donor geld geeft op voorwaarde dat dit alleen mag worden uitgegeven in het donorland; technische hulp en advies mogen ook alleen vanuit het donorland worden gegeven. Dit wordt ook wel gebonden hulp (*'tied aid'*) genoemd.
- Het is niet bekend hoeveel hulp er eigenlijk nodig is. Waarschijnlijk is er tweemaal zoveel nodig en het zou ook kunnen dat dat driemaal zoveel is. (Momenteel krijgen ontvangers van ontwikkelingshulp gemiddeld slechts 20 dollar de man per jaar. Dat is nog geen zes cent per dag!)
- De hulp die wordt gegeven varieert elk jaar en wordt voor een deel op vrijwillige basis gegeven. Deze vrijblijvendheid zorgt ervoor dat ontwikkelingslanden niet goed kunnen plannen.
- Donorlanden overleggen niet goed of onvoldoende met elkaar en maken te weinig afspraken over wie ze al dan niet hulp geven (NB: Dit is niet het geval bij de grote ontwikkelingsbanken en de EU). Soms wordt zomaar geswicht van ontvanger, bijvoorbeeld op basis van politieke kwesties.
- Er is te weinig aandacht voor 'stille nood' en voor langetermijnnood.
- Er zijn gigantisch veel donoren, ieder met eigen voorwaarden en procedures. Ontvangers krijgen niet zelden met meer dan 25 verschillende donoren te maken. Donoren gaan zelfs regelmatig met elkaar in competitie om bepaalde projecten en programma's te steunen. De coördinatie van donorinspanningen door henzelf en/of door de ontvangers laat vaak te wensen over.⁴
- Donoren functioneren lang niet altijd goed, bijvoorbeeld als gevolg van slecht bestuur en/of een slechte financiële administratie.
- Het ontbreekt donoren regelmatig aan kennis en inzicht in de problematiek van ontwikkelingslanden. Ze weten lang niet altijd hóe ze moeten helpen.
- Donoren verschillen van mening over hoe ze het bestuur van een ontwikkelingsland zouden kunnen verbeteren of hoe ze 'goed bestuur' kunnen bevorderen. Sommige donorlanden vinden bijvoorbeeld dat democratie essentieel is om een land goed te kunnen te besturen. Andere vinden dat soms juist niet.
- Donoren weten niet (goed) welke dimensies van slecht bestuur samenhangen met welke aspecten van ineffectieve hulp.

Donoren doen in principe allemaal hetzelfde. Ze bieden werk aan een leger van werknemers met vergelijkbare vaardigheden en specialiteiten, die paral-

lelle systemen, structuren en processen creëren. Daarom zijn de Verenigde Naties in 2003 gestart met een plan om donoren te laten samenwerken. Helaas verlopen ontwikkelingen zeer traag.

Problemen aan de kant van de ontvangers van ontwikkelingshulp zijn (vgl. Riddell, 2007):

- Ontvangers committeren zich niet altijd aan hulpprojecten; een gevoel van eigenaarschap (*ownership*) ontbreekt.
- De capaciteiten om hulp gelden goed in te zetten ontbreken, niemand weet hoe te implementeren.
- Er is geen sprake van (enthousiasme voor) goed bestuur. Men is bijvoorbeeld niet transparant, of men verantwoordt niet wat er met de ontvangen hulp wordt gedaan. Sommige regimes zijn hardnekkig corrupt.
- Oorlogen en gewapende conflicten.
- In veel vooral Afrikaanse ontwikkelingslanden heerst een neopatriarchaal systeem, waarbij de macht en het geld toekomen aan slechts een of enkele personen en hun families en stamverbanden.

Een gevolg van slecht bestuur is dat veel ngo's allerlei problemen proberen te omzeilen door rechtstreeks te werken met plaatselijke vestigingen. Het personeel dat daarvoor wordt aangetrokken, werkte daarvoor echter soms voor de overheid. Dit zorgt ervoor dat het voor ontwikkelingslanden soms nog moeilijker wordt om hun land beter te besturen.

Een probleem hierbij is dat hulp vaak het effectiefst is in landen met de eerlijkste, meest democratische en kundige overheden. Maar juist de landen die dat niet hebben, zijn het minst ontwikkeld en hebben de hulp het hardst nodig. Donororganisaties hebben bovendien vaak een voorkeur voor landen waarin zij kunnen tonen effectief te zijn. Dat heet het hulpdilemma.

7.8 Ontwikkelingssamenwerking 2.0

De wereld is snel aan het veranderen. De bipolaire wereld van de Koude Oorlog en de daaropvolgende mondiale dominantie van het Westen maken plaats voor een dynamisch evenwicht tussen verschillende grote mogendheden en machtsblokken. De mondialisering toont zich in steeds snellere bewegingen over de aarde van mensen, producten, grondstoffen, financiën en ideeën. Nieuwe communicatiemiddelen stellen bijna iedereen, behalve de armsten onder ons, in staat met iedereen in de hele wereld in contact te staan. Met de mensheid gaat het beter dan ooit: meer mensen behoren tot de middenklasse,

meer mensen krijgen scholing, meer mensen zijn gezond en er zijn absoluut en relatief minder extreem armen. Maar de bevolking groeit nog steeds, en snel. In de afgelopen zeventig jaar is de wereldbevolking verdrievoudigd, en in 2050 komt er nog eens dertig procent bij, vooral in de armere landen. Die combinatie van meer mensen, binnen dertig jaar ongeveer negen miljard, en steeds meer welvaart leidt tot veel meer consumptie en stelt de aarde voor grote uitdagingen, zoals klimaatverandering, het groeiende volume van de oceanen, achteruitgang van het milieu, het opraken van grondstoffen, visbestanden, drink- en irrigatiewater en fossiele brandstof, het risico op gewapende conflicten tussen en binnen staten, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en nog steeds dat miljard arme, slecht gevoede, slecht opgeleide, rechteloze, kansarme medemensen.

Al die mondiale uitdagingen zijn niet aan te gaan door individuele, soevereine staten. De wereld is niet langer te vergelijken met een vloot van 193 schepen, met elk een eigen kapitein en bemanning, maar veeleer met één groot schip met 193 hutten, maar overigens nog steeds met 193 kapiteins en 193 bemanningen. Alleen een mondiaal partnerschap, zoals in een goed functionerende VN, zonder een Veiligheidsraad met vetorecht voor een bepaald aantal geprivilegieerde individuele naties, kan oplossingen bieden (Mahbubani, 2013).

Ook wat ontwikkelingshulp betreft, is de wereld drastisch aan het veranderen. De meeste armen bevonden zich in middeninkomenslanden: landen als China en India die niet alleen hulp ontvangen, maar ook geven. Zij kunnen de armoede binnen hun grenzen uitbannen door meer inclusief beleid, gericht op het terugdringen van de groeiende ongelijkheid. Ook in de rijkste landen zijn er armen; ook in de armste landen zijn er rijken. Het aantal echt arme *landen* wordt kleiner, de overblijvers zijn de hardnekkig fragiele staten, vooral in Afrika. Hun ontwikkeling wordt geremd door interne factoren als gewapende conflicten, slecht bestuur, geografische gegevens zoals geen toegang tot de zee, eenzijdige afhankelijkheid van grondstoffen, maar ook door externe invloeden zoals landbouw- en exportsubsidies en tariefmuren en importbeperkingen in rijke landen, belastingontduiking door transnationale ondernemingen, wapenhandel, de gewetenloze onttrekking en verhandeling van grondstoffen, braindrain en onprofessionele hulp.

Schoon drinkwater, het klimaat, het milieu, de tropische regenwouden, de mariene ecosystemen en de visstanden, kortom onze mondiale publieke goederen (*Global Public Goods*), vragen om verstandig beheer en om aanpak van de uitdagingen, de *Global Public Bads*, waarvoor de wereld staat. Het huidige

mondiale partnerschap zou moeten overgaan in Mondiale Samenwerking voor Ontwikkeling, zoals verwoord in het zeventiende Duurzame Ontwikkelingsdoel. Niet langer helpen rijke landen arme landen met financiële middelen, maar werken arme en rijke landen samen om de problemen van de armen op te lossen. Essentieel daarbij is samenhang van beleid binnen landen en binnen de Mondiale Samenwerking voor Ontwikkeling.

Een goed voorbeeld van een dergelijke samenwerking is het compenseren van Brits-Guyana voor de gederfde inkomsten door het *niet* kappen van een stuk tropisch regenwoud door rijkere landen die ook belang hebben bij het behoud ervan.

Er is nog heel veel te doen in ontwikkelingssamenwerking. De mondiale financiële crises en de teleurstellende resultaten van de hulp in de zwakste landen hebben het draagvlak voor hulp sterk onder druk gezet. Een nieuwe benadering zou nieuw elan kunnen brengen. Een wereld met miljarden armen is voor niemand goed (Sumner en Mollet, 2013).

Zelfstudievragen

418

1. Waarom, denk je, zijn de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG) nog niet allemaal gehaald?
2. Hoe verschillen de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG) van de Millenniumdoelen?
3. Waarom hebben Aziatische landen in het algemeen meer succes geboekt in het verhogen van economische groei dan vergelijkbare Afrikaanse? Zie: www.ascleiden.nl/research/projects/tracking-development?
4. Wat zijn de belangrijkste remmen en struikelblokken van arme mensen en staten om zich uit armoede omhoog te werken?
5. Leg uit waarom financiële steun aan landen met een corrupte overheid nadelen kent en geef aan welke nadelen dat zijn.
6. Wat zijn de verschillen tussen bilaterale hulp en samenwerking tussen overheden enerzijds, en hulp en samenwerking die via ngo's loopt? Som de voordelen en nadelen van beide vormen van hulp en samenwerking op.

Selectie geraadpleegde literatuur

Badiee, S. e.a. (2013). *Atlas of global development*, The World Bank, HarperCollins Publishers.

Easterly, W. (2007). *The White Man's Burden. Why The West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford: Oxford University Press.

Es, A. van (2015, 5 augustus). 'Ontwikkelingshulporganisaties op zoek naar nieuw verhaal', *de Volkskrant*.

Handelman, H. (2011). *The Challenge of Third World Development*, Pearson Education.

Hoebink, P. e.a. (2008). *Ontwikkelingssamenwerking*, Uitgeverij Essener.

Kremer, M. P. van Lieshout en R. Went (2009). Towards development policies based on lesson learning: an introduction, in: *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 15-46.

Mahubani, K. (2013). *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World*, PublicAffairs.

Nederveen Pieterse, J. (2009). Twenty-first century globalization, paradigm shifts in development, in: *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 47-66.

Riddell, R.C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*, Oxford: Oxford University Press, p. 165-178 en 357-380.

Sachs, J.D. (2005). *The End of Poverty. How We Can Make It Happen in Our Lifetime*. Penguin Books.

Sumner, A., en R. Mollett (2013). *The future of foreign aid. Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty*, p. 1-101. Palgrave Macmillan.

WRR (2010, 18 januari). *Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. (Samenvatting p. 11-15). Den Haag: WRR. Te raadplegen via www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2010/01/18/minder-pretentie-meer-ambitie.

Internetbronnen

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/partnerlanden-en-focuslanden

<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

www.unicef.nl/wat-doet-unicef/ons-werk-wereldwijd/onze-vier-prioriteiten/onderwijs

www.ascleiden.nl/research/projects/tracking-development

www.gapminder.org

Noten

- 1 Bron: www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-complete-data-tables.pdf.
- 2 Bron: Eigen werk, geïnspireerd door een afbeelding van Hinchingsbrooke School. Zie: [//hbkportal.co.uk/geography/DynamicDevelopment7.html](http://hbkportal.co.uk/geography/DynamicDevelopment7.html).
- 3 Randall, V., en R. Theobald, (1998). *Political change and underdevelopment*, Palgrave MacMillan.
- 4 In 2010 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' dat de Nederlandse ontwikkelingshulp te versnipperd, niet doelgericht en vol eigenbelang was.

8 Andere spelers

Jonathan Offringa, Marieke Meijer, Saskia Rademaker, Rosa Groen, Vincent Smit, Martijn Lak, Reitse Keizer en Nicky Plasman

Inhoudsopgave

8.1	Non-gouvernementele organisaties	423
8.2	Veiligheidsbedrijven en private strijdkrachten	429
8.3	Terroristische organisaties	432
8.4	Megasteden	439
8.5	Multinationale bedrijven en banken	444
8.6	Godsdiensten en ideologieën	451
8.7	Media, informatie en desinformatie	457
8.8	Politieke lobby's	466
8.9	Invloedrijke personen	469
8.10	Tot slot	470

Inleiding

In de vorige hoofdstukken ging het vooral over staten en hun organisaties. Maar er zijn meer spelers op het toneel van de internationale politiek. De staat stond vroeger altijd centraal in de internationale besluitvorming. En hoewel de grootste mogendheden vaak nog steeds de sterkste invloed en macht uitoefenen, mogen we de andere spelers niet vergeten: zij bepalen mede het verloop, en soms ook veel van de speelruimte, de inzet en de uitkomsten van het politieke gebeuren.

De laatste decennia zijn er steeds meer andere partijen bijgekomen, die op het wereldtoneel hun invloed laten gelden. Wij zullen in dit hoofdstuk een schets geven van de niet-statelijke, private actoren in de wereldpolitiek.

Niet-statelijke actoren oefenen invloed uit op veel aspecten van staten. Zij vullen soms verwaarloosde staatstaken aan, zoals de hulporganisaties doen voor noodhulp en armoedebestrijding. Maar het begrip 'niet-statelijk' is breed en omvat ook organisaties die de staat en zijn inwoners kunnen bedreigen. Terroristische organisaties negeren de wetten en het geweldsmonopolie van de

staat. Lobbyisten en internationaal invloedrijke personen beïnvloeden in democratische staten de politieke besluitvorming, soms meer dan de burgers via verkiezingen en hun gekozen vertegenwoordigers. Grote bedrijven kunnen kleine staten en hun regeringen fors onder druk zetten.

Maar er zijn ook niet-statelijke actoren die staten juist helpen hun werk beter te doen, zoals het voorzien in basisbehoeften van inwoners, het bestrijden van armoede, gebrek en ziekten, het geven van onderwijs en voorlichting, en het beschermen van fundamentele mensenrechten.

Niet-statelijke actoren zijn op bepaalde gebieden soms effectiever dan staten, zoals internationale non-gouvernementele organisaties (ngo's), die hulp verlenen aan de behoeftige bevolking op allerlei terreinen, die de rechtsstaat bevorderen, of bemiddelen om te voorkomen dat conflicten gewelddadig worden. Bedrijven kunnen werkgelegenheid scheppen en staten stimuleren zich economisch te ontwikkelen, al kan dat ook tot exploitatie leiden. Bij militaire operaties maken staten soms gebruik van ingehuurde private strijdkrachten. Niet-statelijke actoren vormen zo een veelkleurig palet met heldere en sombere kleuren, dat wil zeggen, met goede en slechte kanten.

Altijd al zijn er andere actoren geweest, zoals godsdienstige leiders of internationale bedrijven, die politieke invloed uitoefenen. Soms ook in een unieke combinatie, zoals de Verenigde Oost-Indische Compagnie in de zeventiende en achttiende eeuw. Dat was een handelsonderneming die veel invloed op het buitenlands beleid had en ook politiek en militair optrad. Tegenwoordig spelen de internationale massamedia ook een grote rol. Het ziet er naar uit dat de invloed van deze actoren op de internationale politiek steeds verder toeneemt, wat ook geldt voor grote transnationale bedrijven en financiële instellingen. Apart te noemen zijn hier de grote internetbedrijven, waarvan vele transnationaal werken en niet aan één bepaalde staat gebonden zijn. Zij verzamelen gigantisch veel informatie ('big data') over burgers in vrijwel alle staten en kunnen niet alleen hun gedrag als consument beïnvloeden, maar ook hun meningen op diverse gebieden. Dat heeft in toenemende mate invloed op de internationale politiek.

De staat als nationaal niveau van bestuur lijkt soms onder druk te staan, door overheveling van besluitvorming naar regionale niveaus als de Europese Unie, maar ook doordat steden in toenemende mate effectiever beleid kunnen toepassen dan de staat dat op zichzelf of verenigd in een regionale of internationale organisaties kan.

Neemt daarom de invloed van de staat als hoofdrolspeler op het toneel echt af? Dat valt nog te bezien en hangt van het type staat af. We zien immers ook dat China, Rusland en diverse andere landen zich niet graag door niet-statelijke actoren laten leiden en de invloed daarvan juist inperken. Zij willen juist het vroeger geldende model van de soevereine (boven alles staande) staatsmacht handhaven, zoals dit model zich sinds de Vrede van Westfalen heeft ontwikkeld (zie Hoofdstuk 1, paragraaf 1.1). De staten blijven dominant, want ook de vrije democratieën bepalen met hun wetgeving en internationale verdragen nog steeds de ruimte die niet-statelijke actoren krijgen.

De opkomst van de niet-statelijke actoren en factoren moet dus in al haar verscheidenheid en tegenstellingen worden bekeken. Want staten als China en Rusland zijn ook bij uitstek de partijen die slim gebruikmaken van media, desinformatie (verdraaiing) en van door hen politiek beheerste internationale bedrijven. Als actoren in de wereldpolitiek, die het leven van honderden miljoenen mensen kunnen beïnvloeden, zijn staten dus bepaald niet uitgespeeld. Ook al zullen we in de paragrafen van dit hoofdstuk zien dat staten, groot en klein, steeds meer rekening moeten houden met niet-statelijke actoren en factoren.

8.1 Non-gouvernementele organisaties

Het aantal non-gouvernementele organisaties (ngo's) groeit enorm. Deze ngo's zijn op steeds meer gebieden in de maatschappij actief, van het verzorgen van gewonden in een oorlog tot het strijden voor vrouwenrechten. Ngo's hebben geleidelijk een prominentere rol gekregen op het gebied van internationale relaties. Behalve dat ngo's een raadgevende rol vervullen bij gouvernementele internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, nemen zij ook een deel van de taken van overheden over. Voorbeelden van deze taken zijn de zorg voor mensen die in diepe armoede verkeren, de bescherming van de rechten van de mens en informatievoorziening over internationale vraagstukken.

Hoewel er verschillende definities van het begrip 'ngo' bestaan, hebben de meeste een gemeenschappelijk doel: de wereld tot een betere plek maken om te leven. Van Drimmelen definieert een ngo als een '...organisatie die onafhankelijk is van de overheid en zich door haar activiteiten richt op het maatschappelijk belang'.¹ Het *United States Institute of Peace* (USIP) ziet ngo's als

organisaties die sectoren van de maatschappij steunen waar de overheid onvoldoende aandacht aan besteedt.²

De meeste ngo's zijn non-profitorganisaties: zij streven niet naar winst, maar steken al hun middelen in hun activiteiten, hulpprojecten en campagnes, en in het betalen van de salarissen van de staf. Dit is een kenmerkend verschil met bedrijven met een winstoogmerk. Ngo's zijn in principe onafhankelijk van overheidsinstanties, maar veel ngo's ontvangen ook financiering van de overheid, bijvoorbeeld ontwikkelingshulporganisaties. Hierdoor kan de onafhankelijkheid in het geding komen. In theorie onafhankelijk, maar in de praktijk kan het anders liggen.

Ngo's onderscheiden zich van regeringen of internationale gouvernementele organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN) of de Europese Unie (EU), doordat zij geen overheidsbeleid of rechtsregels formuleren. Zij hebben niet, zoals staten, de beschikking over politie, rechterlijke macht of strijdkrachten. Wel beïnvloeden ngo's vaak de totstandkoming van beleid en rechtsregels.

De Verenigde Naties en ngo's

424

Vóór de oprichting van de Verenigde Naties stonden ngo's bekend bij de Volkenbond, de voorloper van de VN, als private en vrijwillige organisaties, terwijl de meeste zichzelf toen al internationale instituten, internationale unies, of simpelweg internationale organisaties noemden.³ Na de oprichting van de VN op de conferentie van San Francisco in 1945 werd in artikel 71 van het VN-verdrag vastgelegd dat de Economische en Sociale Raad van de VN (*EcoSoc*) ngo's mocht raadplegen bij het maken van wetgeving. Daarmee werd de term 'ngo' bij de VN een erkend begrip, dat vanaf de jaren zeventig steeds bekend werd.

Voor na 1945 zijn er veel ngo's opgericht en de meeste daarvan zijn sterk in omvang gegroeid. Zo is er *CARE*, oorspronkelijk opgericht als samenwerkingsverband tussen 22 organisaties die slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog verzorgden. *Amnesty International*, opgericht in 1961, bevordert vooral mensenrechten.⁴ Veel ngo's werden oorspronkelijk opgericht met een zeer specifiek doel en verbreedden later de reikwijdte van hun activiteiten.

Activiteiten en rollen van ngo's

Ngo's zijn zowel op lokaal, nationaal als op internationaal niveau actief om in het algemeen belang maatschappelijke problemen aan te pakken.⁵ De hulp die ngo's bieden, is heel divers. Zo kunnen zij humanitaire hulp verlenen, gemeenschappen ondersteunen, democratisering bevorderen en noodhulp verlenen na rampen of oorlogen, en hulp bieden bij milieuproblemen en ziekten. Ngo's kunnen geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van particuliere donaties en van diensten van vrijwilligers.⁶ Sommige ngo's aanvaarden ook geld van overheden om taken uit te voeren die de ngo soms beter kan dan de overheid, bijvoorbeeld door hun expertise, goede naam en onafhankelijkheid.

Op het internationale speelveld vervullen ngo's over het algemeen vier verschillende rollen:

1. Allereerst kunnen ngo's toezichthouders en informatieverschaffers zijn. Zo spelen ngo's een rol bij het waarnemen en aan het licht brengen van overtredingen van wetten en het niet nakomen van verdragen. Journalisten, politici en commentatoren maken veelvuldig gebruik van informatie verzameld door ngo's. Zo heeft Amnesty International een reputatie opgebouwd als betrouwbare bron van informatie over mensenrechtenkwesties.
2. Ngo's kunnen ook de rol van expert vervullen. Veel ngo's werken momenteel samen met de VN en hebben een consultatieve status gekregen. Dat betekent dat zij als experts in hun domein worden beschouwd en de VN daarover van informatie voorzien.
3. Ook zijn er ngo's die zich richten op het leveren van ideeën voor beleid en het voeren van lobby's om medestanders te vinden voor hun gedachtegoed. Vooral op de gebieden van mensenrechten en van duurzame ontwikkeling zijn ngo's de afgelopen jaren belangrijker geworden.
4. Voorts zijn veel ngo's van groot belang bij hulpverlening in oorlogen en na rampen, zoals het Internationale Rode Kruis en Artsen Zonder Grenzen.

Hoe werkt een ngo?

De structuur van een ngo wordt vooral bepaald door het niveau waarop de ngo actief is: lokaal, nationaal of internationaal. Een nationale ngo, ook wel bekend als het *klassieke model* in de structuur van de ngo, werkt met leden op lokaal niveau. Deze lokale groepen worden gecoördineerd vanaf een provinci-

aal niveau en het hoofdkwartier van de nationale ngo is vaak gevestigd in de hoofdstad van het land of in een andere grote stad.

Nationale ngo's kunnen op internationaal niveau een samenwerkingsverband aangaan en zich verenigen in een internationale ngo. Enkele grote internationale ngo's zoals *CARE*, *Oxfam*, *Save The Children* en *Amnesty International*, hebben elk hun autonome afdelingen in verschillende landen. Deze afdelingen delen dezelfde naam, hetzelfde imago en dezelfde manier van werken, maar zijn zelfbesturend en staan financieel op eigen benen. Op hoofdpunten hebben zij meestal wel vergelijkbaar beleid.

Bij veel ngo's bestaat geen duidelijk hiërarchische structuur en worden besluiten vaak niet op een hoger niveau genomen, zoals bij bedrijven wel het geval is. Ngo's zijn afhankelijk van de individuele toewijding en initiatieven van hun werknemers. In deze situatie kenmerken de meest effectieve managementstijlen zich dan ook vaak door een hoge mate van persoonlijke betrokkenheid.

Ngo's, groot en klein, zijn voortdurend bezig met het werven van fondsen, sponsors en donateurs om hun programma te kunnen uitvoeren en salarissen van hun werknemers te betalen. Dit is nodig, omdat veel ngo's niet afhankelijk willen zijn van overheden of van slechts enkele bedrijven. Daarom wordt veel aandacht besteed aan het werven van particuliere donateurs. Sommige ngo's ontvangen ook financiële steun van overheden. De meeste ngo's zijn echter terughoudend in het accepteren van overheidssteun, omdat dit kan leiden tot verlies van onafhankelijkheid en tot druk om compromissen te sluiten. Sommige ngo's, bijvoorbeeld *Human Rights Watch*, kiezen er daarom voor uitsluitend financiële steun uit de private sector te accepteren.⁷ Doordat ngo's niet altijd zeker zijn van inkomsten en deze jaarlijks kunnen verschillen, werken steeds meer ngo's uit financiële overwegingen samen met de private sector. Ook vanuit innovatief oogpunt kunnen ngo's en bedrijven voor deze samenwerking kiezen. Zij maken dan wel afspraken met het bedrijf over de onafhankelijkheid van hun beleid.

De afgelopen decennia zijn ngo's wereldwijd niet alleen in aantal toegenomen, maar ook in omvang en in de reikwijdte van hun activiteiten. Dit houdt verband met de mondialisering, de toename van democratisch bestuur in een aantal landen, steeds geavanceerdere telecommunicatie en de verdergaande economische integratie. De opkomst van sociale media, waarvan ngo's veel gebruikmaken, geeft organisaties de mogelijkheid beter te communiceren met hun achterban en hun activiteiten te coördineren. Sociale media worden

tevens gebruikt voor het verwerven van financiële steun, het onderhouden van contacten met partners en het vergaren, verstrekken en delen van informatie met andere ngo's. Richard Robbins noemt in *Global Problems and the Culture of Capitalism* als belangrijke redenen voor de groei van het aantal ngo's het einde van de Koude Oorlog, de ontwikkeling van het internet en groeiende professionaliteit.⁸

In een transnationaal beleidsnetwerk kunnen verschillende lokale en nationale ngo's, ondernemingen en individuen op vele gebieden vormen van internationale samenwerking aangaan.⁹ Het wordt 'transnationaal' genoemd, omdat het zich in zijn samenwerking onttrekt aan statelijk en interstatelijk, en aan nationaal en internationaal toezicht. Een dergelijk beleidsnetwerk kan bestaan uit allerlei soorten deelnemers: onderzoeks- en belangenorganisaties, lokale sociale bewegingen, stichtingen, media, kerken, vakbonden, consumentenorganisaties, intellectuelen, delen van regionale en internationale intergouvernementele organisaties en delen van de uitvoerende en/of parlementaire takken van regeringen. De deelnemers voeren acties en beïnvloeden via lobby's spelers met formele macht of zetten deze onder druk om bepaalde posities in te nemen bij de kwesties in geding. Via deze beleidsnetwerken introduceren ngo's ook nieuwe ideeën, voorzien zij in informatie en lobbyen ze voor verandering van beleid.

Hierna volgen enkele voorbeelden van bekende ngo's als representanten van het brede scala aan ngo's: een niet-westerse ngo op het gebied van armoedebestrijding, een internationale ngo op het gebied van mensenrechten, en een groep samenwerkende ngo's.

BRAC¹⁰

Het *Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee* (BRAC) is een opmerkelijk succesvolle ngo, die miljoenen mensen in Bangladesh heeft geholpen uit de armoede te komen door het bieden van onderwijs, landbouwvoorlichting en eenvoudige gezondheidszorg. Door de enorme invloed van BRAC in Bangladesh, wordt BRAC door critici soms verweten zich te gedragen als een parallelle staat binnen Bangladesh. 'Brac is an incredibly effective organisation, but it is at the stage where it is basically unchallenged... Government dependency on its services has grown to the extent that they almost can't run the country without it'.¹¹

BRAC werd opgericht in 1972, na de oorlog voor de bevrijding van Bangladesh, als organisatie voor noodhulp bij de wederopbouw van het land. BRAC

kon zo groot worden, omdat de regering in Bangladesh faalde in het helpen van miljoenen arme mensen. Na de oprichting van BRAC is de situatie in Bangladesh duidelijk verbeterd. BRAC heeft meer dan 110 miljoen arme mensen geholpen om te ontsnappen aan armoede. Op basis van de cijfers van 2016 is BRAC de grootste non-profitorganisatie ter wereld, in aantal medewerkers en het aantal geholpen mensen.¹²

BRAC richt zich op het bestrijden van elke vorm van exploitatie en discriminatie en het creëren van een wereld waarin iedereen hetzelfde recht heeft om zich te ontwikkelen naar zijn mogelijkheden. De missie van BRAC is het helpen van mensen en gemeenschappen die in armoede leven, niet kunnen lezen en schrijven, ziek zijn, of lijden onder sociale ongelijkheid. BRAC organiseert op grote schaal economische en sociale programma's voor mannen en vrouwen om sociale ongelijkheid en armoede te bestrijden.

Bangladesh heeft vooral dankzij de activiteiten van BRAC veel vooruitgang geboekt in de periode 1990 tot 2011. Zo nam het gemiddelde inkomen per persoon toe van 540 dollar per jaar in 1990 naar het bijna viervoudige van 1.909 dollar in 2011. Ook de moedersterfte bij de geboorte van een kind is met 75 procent gedaald in deze periode.¹³ BRAC is ook bekend door de ontwikkeling van microkrediet, kleine persoonlijke leningen aan armen die bijvoorbeeld een straathandeltje willen beginnen of hun boerenbedrijfje willen verbeteren. Het microkredietprogramma bestaat sinds 1974. BRAC is hiermee actief in Pakistan, Sri Lanka, Sierra Leone, Oeganda, Liberia, Tanzania en Myanmar.¹⁴

Amnesty International

Amnesty International is een van de bekendste internationale ngo's. De organisatie telt meer dan drie miljoen aanhangers, leden en activisten, verspreid over meer dan 150 landen en gebieden, die strijden tegen ernstige schendingen van mensenrechten. Amnesty International ijvert op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.¹⁵ Bekend zijn de acties om aandacht op te eisen voor gewetensgevangenen: mensen die voor mensenrechten opkomen en in de gevangenis worden gezet of gemarteld worden.

Oxfam International¹⁶

Oxfam International is een internationale confederatie van wel twintig organisaties, die samenwerken met partners en lokale gemeenschappen in meer dan 90 landen. 'OI' is in 1995 opgericht door een groep onafhankelijke ngo's met als doel samen te werken om internationaal sterker te staan in de strijd

tegen armoede en onrecht. De naam Oxfam is afgeleid van *Oxford Committee for Famine Relief*, opgericht in 1942 in Groot-Brittannië. Het hoofddoel is het tegengaan van armoede. Wereldwijd zoekt Oxfam International daarvoor naar praktische en innovatieve manieren. Het bestrijdt armoede en ongelijkheid door de vaak onderling verbonden oorzaken daarvan aan te pakken. Zo richt Oxfam zich op de groeiende kloof tussen rijk en arm in de wereld. Om deze kloof te verkleinen voert het onder meer campagne tegen de financiële geheimhouding in belastingparadijzen, waardoor miljarden aan zwart geld verborgen blijven. Oxfam moedigt met deze campagne ook mensen aan te investeren in universeel onderwijs en universele gezondheidszorg.

8.2 Veiligheidsbedrijven en private strijdkrachten¹⁷

Staten hebben over het algemeen het alleenrecht op het gebruik van geweld, het zogenoemde geweldsmonopolie. Maar staten kunnen ook private strijdkrachten inzetten. Deze beschikken niet over een officiële militaire status, maar voeren wel militaire of politietaken uit in dienst van een staat of soms ook van een bedrijf.

Het inhuren van gewapende private personen en eenheden gebeurt al eeuwenlang. Huurlingen werden over de hele wereld gebruikt om te vechten voor een bepaalde overheid of andere groepen en personen. Maar de huurlingen (individuele mensen die tegen betaling vechten voor een andere regering of partij dan hun eigen land) dienen niet te worden verward met moderne private strijdkrachten.

Inzet van huurlingen is verboden door het internationale verdrag tegen werving, inzetten, financiering en opleiding van huurlingen (*United Nations International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*). Veel landen, zoals Nederland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Frankrijk hebben het verdrag overigens niet ondertekend of geratificeerd, zodat zij inzet van huurlingen officieel niet verbieden.¹⁸

Private militaire bedrijven

Private militaire bedrijven worden door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) omschreven als: ‘Bedrijven die gespecialiseerde diensten bieden gerelateerd aan oorlog en conflicten, gevechtsoperaties, strategische

planning, verwerving van inlichtingen, operationele en logistieke ondersteuning, training, aanbesteding en onderhoud.¹⁹

Private strijdkrachten hoeven niet per se huurlingen in buitenlandse dienst te zijn. Zo kan het Amerikaanse leger Amerikaanse private strijdkrachten inhuren, maar ook strijdkrachten uit het land waarin zij actief zijn of uit een ander land. Het belangrijkste kenmerk van private strijdkrachten is dat zij onderdeel vormen van de private sector en tijdelijk worden ingehuurd door een staat, bedrijf, organisatie of persoon om bepaalde militaire taken of beveiligingstaken te verrichten, die het bestaande personeel niet, niet voordelig of niet effectief kan uitvoeren.

De meeste private militairen zijn uitvoerig getraind, velen zijn ex-militair. Ze worden ook getraind door de organisaties zelf. Bij militaire missies worden steeds meer taken, zoals catering, onderhoud van militair materieel en zelfs het bewaken van bases, overgedragen (*outsourced*) aan lokale en internationale bedrijven. Er wordt daarom onderscheid gemaakt tussen gewapende diensten en logistieke taken. Verschillende soorten bedrijven leveren militaire trainingen, advies, militaire ondersteuning, voedsel, vervoer en beveiliging van schepen tegen piraterij.²⁰

430

Private strijdkrachten worden ingezet om taken uit te voeren die te complex zijn voor niet-specialistische militairen of juist voor eenvoudige taken, zodat reguliere militairen zich kunnen concentreren op de meer complexe vraagstukken van oorlogvoering. Daarnaast worden private werknemers tijdelijk ingezet bij piekbelasting, zodat geen nieuwe militairen voor langere termijn hoeven te worden aangesteld.

De bedrijven stellen dat hun diensten weinig kosten, een laag risico hebben en niet opvallen.²¹ Toch kan meestal niet goed worden ingeschat hoe groot de kostenbesparing voor de overheden is die deze bedrijven inzetten, onder meer omdat de uitgaven vaak geheim zijn. De kosten kunnen hoog oplopen.

Sommige bedrijven gedragen zich bovendien roekeloos en onverantwoordelijk. Werknemers van verschillende bedrijven zijn betrokken geraakt bij schietincidenten waarbij burgers gewond raakten. Het is niet altijd zeker of zij goed getraind zijn om geweld te gebruiken.

Soms is onduidelijk onder welk rechtssysteem de private strijdkrachten vallen. In Afghanistan en Irak genoten buitenlandse private strijdkrachten immuniteit onder het daar geldende rechtssysteem. Zij vielen in beperkte

mate onder het recht van de zendstaat, maar vooral onder het recht van de staat van hun nationaliteit. Deze onduidelijkheid over jurisdictie maakt kwesties soms complex. Zeker bij ernstige misdaden horen private strijdkrachten niet straf te ontlopen door immuniteit of onduidelijkheid over jurisdictie in het land waar ze opereren. Soms kan hun regering aansprakelijk worden gesteld.

Van belang is dat hierover internationaal afspraken worden gemaakt. Een belangrijke stap vormt het Montreux Document, in 2008 opgesteld door het Internationale Comité van het Rode Kruis en het Zwitserse Ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenwerking met verschillende landen. Het geeft aan hoe internationaal recht zou moeten worden toegepast op activiteiten van private militairen bedrijven in conflictgebieden. Het document interpreteert het recht en doet aanbevelingen, maar is niet bindend.²²

Voor- en nadelen van de inzet van private strijdkrachten

Belangrijkste voordeel van private strijdkrachten is het tijdelijk kunnen inhuren ervan, zodat er geen verplichtingen op lange termijn ontstaan, wat aanzienlijk kosten kan besparen. Veelal zijn zij goed getraind, beschikken ze over goede uitrusting en soms over kennis die bij de reguliere krijgsmacht niet aanwezig is. Regeringen kunnen ook kiezen voor inzet van private strijdkrachten, als bijvoorbeeld wettelijk of door het parlement aan de inzet van het reguliere leger beperkingen zijn gesteld.

Maar er is een aantal nadelen en risico's, zowel wat betreft operationele inzet als vanuit rechtstatelijk en democratisch oogpunt. De betrokken militairen zijn in dienst van een bedrijf en daarom gehoorzamen zij soms niet de militaire commandanten van het land dat hen inzet of waarin zij vertoeven. Daar kleven risico's aan. In conflictsituaties moeten commandanten altijd op hun personeel en materiaal kunnen rekenen om levensbedreigende of andere onaanvaardbare situaties te voorkomen. Ook zijn private strijdkrachten en militairen niet altijd van elkaars doen en laten op de hoogte, wat het risico van *friendly fire* kan vergroten.²³

Private beveiligingsbedrijven worden voornamelijk gedreven door winstmotieven, en moeten hun aandeelhouders tevreden houden. Dat kan ten koste gaan van betrokkenheid bij het doel van de missie.

Private strijdkrachten kunnen door allerlei personen en groepen worden ingehuurd, ook door terroristen of dictators, zolang er maar betaald wordt. Op

deze manier kan het inhuren van private strijdkrachten de bevolking benadelen en de macht van slecht functionerende regeringen vergroten en verlenen.

Het gebruik van private strijdkrachten bemoeilijkt democratische controle, omdat zij vaak niet zijn opgenomen in officiële gegevens. Daardoor bestaat er veel onduidelijkheid, ook bij overheden, over aantallen private strijdkrachten en hun activiteiten.

Een belangrijk juridisch en ethisch punt is dat het normaal gesproken alleen voor de staat is toegestaan gebruik te maken van geweld (geweldsmonopolie van de staat). Als aan private partijen ook gebruik van geweld wordt toegestaan, wordt de scheidingslijn onduidelijk tussen wat wel en niet volgens de wet geoorloofd is. In sommige gevallen kunnen private beveiligers geweld gebruiken zonder dat de staat hiermee iets te maken heeft of er vanaf weet. Dat leidt tot de vraag of regeringen dan nog politiek verantwoordelijk (kunnen) zijn voor het geweld dat private strijdkrachten in dienst van de staat gebruiken. Het is dan onduidelijk waar de politieke verantwoordelijkheid ligt, ook al is in beginsel de regering politiek verantwoordelijk voor de daden van door haar ingehuurde dienstverleners.

8.3 Terroristische organisaties

Op 11 september 2001 werd de wereld verrast door een terroristische aanslag met grote impact. Die dag kaapten terroristen van Al Qaida vier vliegtuigen en pleegden zij de grootste terroristische aanslag ooit. De goed voorbereide kaping liep uit in een aanval op het World Trade Center, gevestigd in de iconische Twin Towers in Manhattan, New York, en op het Pentagon in Washington, het Amerikaanse ministerie van Defensie. De aanslag kostte bijna 3000 mensen het leven en deed de Twin Towers volledig instorten. De aanslag werd beschouwd als een aanval op de westerse wereld en staat bekend als het begin van een nieuw tijdperk van terrorisme.

Door de grootschalige impact van de aanslag heeft Al Qaida niet alleen de kwetsbaarheid van de moderne westerse samenleving aangetoond, maar tegelijkertijd onder staten en burgers het besef van het belang van veiligheid doen toenemen. In reactie op de aanslag kondigde de toenmalige Amerikaanse president George W. Bush de 'war on terror' af, de oorlog tegen terrorisme; een oorlogsverklaring vooral gericht aan de moslimfundamentalistische organisatie *Al Qaida*, geleid door Osama Bin Laden, die de aanslagen had opgeëist.

Naar aanleiding van deze aanslag zijn de inlichtingendiensten in de westerse wereld drastisch uitgebreid en kregen ze meer bevoegdheden, meer taken en een hoger budget²⁴ om nieuwe aanslagen te voorkomen.

De VS greep in 2001 in Afghanistan in, spoedig gesteund door de NAVO-leden, omdat zich daar trainingskampen van Al Qaida bevonden en ook de leider van de organisatie zich toen daar zou ophouden. Twee jaar later grepen de Verenigde Staten, om andere redenen, ook in Irak in, gesteund door het Verenigd Koninkrijk, om de Irakese leider Saddam Hoessein te verdrijven. In Irak werd tijdens de invasie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in 2003 een nieuwe terroristische groep opgericht: Al Qaida in Irak (AQI). Deze terreurgroep verzette zich tegen westerse dominantie en maakte in 2011 gebruik van de burgeroorlog die in Syrië uitbrak, om daar volgelingen te werven. AQI kreeg binnen korte tijd meer invloed en groeide uit tot de Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS), later ingekort tot Islamitische Staat (IS). Deze heeft in 2014 het kalifaat opgericht in de door IS veroverde delen van Irak en Syrië.

Bij de herdenking in 2014 van de aanslagen van 9/11 kondigde de Amerikaanse president Obama een 'brede coalitie van partnerlanden' aan gericht op de vernietiging van IS. Het eind 2016 ingezette offensief heeft met veel strijd IS stad voor stad teruggedrongen. Met steun van een aantal NAVO-leden en Koerdische strijders werd IS teruggedrongen, al verlegde IS zijn werkterrein deels naar Libië en richtte het zich op terroristische aanslagen in Europa (Barcelona, Brussel, Istanbul, Londen, Manchester, Nice, Parijs).²⁵ In februari 2019 kondigde de VS aan dat IS was verslagen, maar dat was nog niet het einde van deze terreurbeweging, omdat een groot aantal leden onderdoken en zich naar andere gebieden verspreidden.

Verschillende soorten terrorisme

Terrorisme is te definiëren als: *'Het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.'*²⁶ Belangrijk doel is steeds de ondermijning van het vertrouwen van de burgers in het politieke gezag.

Het woord 'terrorisme' of 'terrorist' wordt tegenwoordig vaak geassocieerd met moslimfundamentalisme. Na de aanslagen in de VS op 11 september 2001 is de internationale aandacht voor terrorisme vooral gericht op islamiti-

sche terroristische organisaties, zoals Al Qaida en sinds 2014 ISIS/IS. Dit wordt ook wel het *nieuwe terrorisme* genoemd.²⁷ Vóór 11 september bestonden al minstens drie verschillende vormen van terrorisme: sociaal-revolutionair terrorisme, nationalistisch/separatistisch terrorisme en repressief terrorisme.

Voorbeelden van *sociaal-revolutionaire terroristische organisaties* waren de communistische *Brigate Rosse* in Italië en de *Rote Armee Fraktion* in West-Duitsland, beide actief in de jaren zeventig. Het doel van de Rode Brigades was het omverwerpen van de Italiaanse kapitalistische staat en deze te vervangen door een communistische staat.²⁸ De Rode Brigades handelden ook uit solidariteit met revolutionaire vrijheidsbewegingen in Derde Wereldlanden. De *Rote Armee Fraktion* had een vergelijkbaar doel in West-Duitsland.

Met *nationalistisch terrorisme* en/of *separatistisch terrorisme* worden meestal paramilitaire groepen aangeduid, die de militaire tak vormen van een afscheidingsbeweging, strevend naar *onafhankelijkheid op basis van een eigen etnische en/of nationale identiteit*. Voorbeelden van nationalistische separatistische terroristische organisaties zijn de IRA (*Irish Republican Army*), die tegen de Britse overheersing van Noord-Ierland streed om het bij Ierland te voegen, en de ETA in Spaans Baskenland, die voor Baskische onafhankelijkheid vocht. De FARC in Colombia is een ander voorbeeld. Deze oorspronkelijk militaire vleugel van de communistische partij in Colombia heeft vijftig jaar lang stand gehouden. Aanvankelijk was deze ideologisch gedreven, maar vanaf de jaren tachtig raakte de FARC betrokken bij de productie en internationale handel in drugs. In 2016 werd eindelijk een bestand gesloten, waarvoor de Colombiaanse president Dos Santos de Nobelprijs voor de Vrede ontving.

Onder *repressief terrorisme* vallen rechts-extremistische organisaties die zich 'met geweld verzetten tegen verworven belangen en rechten van emancipatiebewegingen, zoals de "civil rights movement" in de Verenigde Staten'. Een voorbeeld van een rechts-extremistische beweging in de Verenigde Staten is de al uit de negentiende eeuw stammende Klu Klux Klan. Europese voorbeelden zijn neonazibewegingen in Duitsland en de Britse neonazigroepering National Action, die zichzelf omschrijft als 'nationaalsocialistische jeugdorganisatie' en in 2016 werd verboden.²⁹ Maar ook de 'lone wolf' Anders Breivik, die in juli 2011 in Noorwegen met een dubbele aanslag 77 slachtoffers maakte, is tot deze stroming te rekenen, al vertegenwoordigde hij geen organisatie.

Kenmerken van *nieuwe terroristische organisaties* zijn hun wereldwijde activiteit en gebruik van de reguliere en sociale media om leden te werven en aandacht te krijgen. Vaak streven zij naar een wereldorde gebaseerd op een religieus-

fundamentalistische levenshouding met strenge naleving van religieuze wetten, en zijn ze fel gekant tegen westerse inmenging in het Midden-Oosten.³⁰ Terroristische organisaties als Al Qaida en IS vallen in de categorie van *nieuw, extremistisch-islamitisch* gedreven terrorisme.

De methoden die terroristische organisaties gebruiken in zowel het oude als het nieuwe terrorisme zijn vergelijkbaar. Van alle terroristische aanslagen vallen 95 procent in de categorieën van moord op *willekeurige* personen, bomaanslagen, ontvoeringen of kapingen. Waar bij het oude terrorisme het krijgen van aandacht voorop stond en eventuele slachtoffers daaraan ondergeschikt waren, heeft het nieuwe terrorisme een veel agressiever karakter, gericht op terreur om te destabiliseren. Een moeilijk te traceren en te voorkomen gevaar vormen de zogenoemde ‘lone wolfs’, sympathisanten die alleen en onverwachts te werk gaan en op elk moment toe kunnen slaan.

Bij een vergelijking van een representant van het oude terrorisme, zoals de Rode Brigades, met een van het nieuwe terrorisme, Islamitische Staat (IS), is het grote verschil dat IS veel meer slachtoffers maakt en op zeer brute wijze te werk gaat, bijvoorbeeld met onthoofding. Het aantal slachtoffers en de wrede wijze waarop deze aan hun einde komen, is kenmerkend voor het nieuwe terrorisme.

Organisatievorm

Zowel het ‘oude’ als ‘nieuwe’ terrorisme gaat uit van het idee dat de terroristische organisatie een legitieme strijd levert en als ‘legerenheid’ fungeert om de gestelde ideologische doelen te behalen. Het oude terrorisme heeft vaak de structuur van een leger, met een duidelijke hiërarchie, waarin ieder lid een duidelijk bepaalde rol vervult. In een hiërarchisch systeem is directe communicatie noodzakelijk, wat werken in het geheim bemoeilijkt. Een hiërarchisch systeem is soms enigszins transparant en tamelijk voorspelbaar, waardoor het systeem gemakkelijker is aan te pakken en te verstoren.

Om die reden schakelden terroristische organisaties over op het cellensysteem, dat ook kenmerkend is voor het nieuwe terrorisme. Deze cellen bestaan veelal uit slechts enkele leden en een leider, die als enige contact heeft met hogergeplaatste leden in de terroristische organisatie. Op deze manier kunnen leden slechts beperkt informatie lekken die de organisatie zou kunnen schaden.

In het nieuwe terrorisme zijn de ideologische doelen veel breder dan één bepaalde staat. De terroristische organisaties zijn grensoverschrijdend actief, volop gebruikmakend van internet en sociale media. Ook hier heeft de mondialisering zijn effect en de organisatie is in de ‘virtuele ruimte’ van het internet zeer ‘mobiel’ en niet te beheersen door één staat. Dit vergroot de behoefte aan internationale samenwerking bij de bestrijding ervan.

Ideologische doelen

Een terroristische organisatie is niet-statelijk, maar kan het doel hebben een nieuwe staat te stichten of een bestaande sterk te veranderen. Een terroristische organisatie kan actief zijn op meerdere niveaus: zo was de IRA (Irish Republican Army) vooral actief in Noord-Ierland en Groot-Brittannië, de ETA in Spanje, maar is Al Qaida internationaal actief en Islamitische Staat eveneens (Irak, Syrië, en Libië). Een organisatie kan ook ten onrechte als terroristische organisatie worden aangemerkt, zonder dat gebruik van geweld is aangevoerd (zoals de Turkse Gülen-beweging).

De doelen van terroristische organisaties komen vaak overeen met radicale ideeën die in een bepaalde periode bij de felste critici van een samenleving heersen. Waar politici zich op een politieke manier meestal vreedzaam met kritische ideeën bezighouden, gebruikt een terroristische organisatie geweld om haar ideologische doel te bereiken.

In de eerste decennia van de twintigste eeuw waren liberalisme, marxisme, anarchisme, nationalisme en fascisme bekende ideologieën. In de jaren tachtig en negentig kwamen meer en meer religieuze onderwerpen op de politieke agenda. Waar in de jaren zestig en zeventig dit nog op weinig aanhang kon rekenen, veranderde dat in de jaren tachtig en negentig.

De Iraanse Revolutie van 1979 is als omslagpunt aan te merken: het verdrijven van de sjah van Perzië en de machtsovername door Ayatollah Khomeini, tot die tijd in ballingschap in Parijs. Het aantal extremistische religieuze politieke bewegingen in de wereld nam toe. In Egypte werd de al oudere maar lang onderdrukte Moslimbroederschap steeds actiever. Na de Arabische Lente in Egypte in 2011 en de daarop volgende verkiezingen kwam de Moslimbroederschap in 2012 aan de macht met president Morsi. Na een jaar werd hij door het leger afgezet en werd de Moslimbroederschap opnieuw verboden. Vele leden ervan werden ter dood veroordeeld. Van belang is te onderkennen dat een extremistische organisatie niet per definitie een terroristische organisatie is, al kan deze daarin overgaan. Zoals al aangegeven kan een extremisti-

sche organisatie die (nog) geen geweld pleegt, ook vanuit politieke overwegingen als terroristische organisatie worden aangeduid, ook al is die aanduiding dan niet juist.

Al Qaida

Al Qaida is een moslimfundamentalistische terroristische organisatie, met als belangrijkste doel het omverwerpen van, zoals de organisatie het stelt, corrupte en 'ongelovige' regeringen in moslimlanden. Ook wil Al Qaida in die landen de islamitische wetgeving, de *sharia*, invoeren. Al Qaida is fel gekant tegen westerse invloeden en ziet de Verenigde Staten als de belangrijkste vijand van de islam.³¹ Al Qaida is vooral berucht geworden door de aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon op 11 september 2001. De naam Al Qaida werd synoniem aan terrorisme. Al Qaida zou kleinere lokale terroristische groepen sponsoren en toestemming geven uit naam van Al Qaida te handelen.

Boko Haram

Een van de organisaties die door Al Qaida getraind en gesponsord zou worden, is het moslimfundamentalistische Boko Haram, actief in het noorden van Nigeria. Boko Haram richt zich op invoering van de *sharia* in Nigeria en het verdrijven van christelijke invloeden. De terreurbeweging pleegt veelvuldig aanslagen in Nigeria en vooral in het noordoosten van het land. Grote beruchtheid verwierf Boko Haram door grote aantallen schoolmeisjes langdurig te ontvoeren.

AQIM

Een andere terroristische organisatie verbonden aan Al Qaida is *AQIM* (Al Qaida in de islamitische Maghreb). Deze groep is actief in Algerije en komt voort uit de *GSPC* (Salafist Group for Call and Combat). In 2006 sloot deze terroristische organisatie zich aan bij het netwerk van Al Qaida, waarna de *GSPC* zich *AQIM* ging noemen. Doel van *AQIM* is het omverwerpen van de Algerijnse regering door het ontvoeren van westerse toeristen en het plegen van aanslagen op Algerijnse militaire instellingen.³²

Jabhat Al Nusra

Indirect heeft de zogenoemde Arabische Lente een rol gespeeld in de opkomst van de grootste Al Qaida-groep: Jabhat Al Nusra. Al Nusra ontstond in 2013 en sloot zich formeel aan bij het Al Qaida-leiderschap. De groep kreeg geld en steun vanuit Afghanistan en begon de strijd tegen het Syrische regime. Als Syrisch filiaal van Al Qaida concurreerde het met de terreurgroep

IS in de strijd tegen president Assad. In de Syrische burgeroorlog ontstonden nog vele andere terreurgroepen, die wisselende coalities vormden. Jabhat Al Nusra bleek een van de sterkste jihadgroeperingen in Syrië en onderscheidde zich van IS door op een andere manier te werk te gaan. Terwijl IS luidruchtig en grootschalig te werk ging, richtte Al Nusra zich op de strijd tegen het Syrische regime. Stelde IS zich ten doel een Kalifaat te stichten en aanslagen te plegen op het Westen, Al Nusra legde zijn prioriteit bij het verslaan van het Syrische regime. In 2016 distantieerde Al Nusra zich formeel van Al Qaida en veranderde het de naam in Jabhat Fatah Al Sham.³³

Islamitische Staat (IS)

Met duizenden volgelingen, aangetrokken vanuit landen over de hele wereld, wist de Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS), later ingekort tot Islamitische Staat (IS), binnen enkele jaren in 2012-2016 veel grondgebied in Irak en Syrië te veroveren. Doel van de organisatie was daar een Kalifaat te stichten, een staat die een strenge interpretatie van de islam volgt. De organisatie groeide eind 2014 uit tot de rijkste terroristische organisatie ter wereld. Het vermogen werd geschat op 2 miljard dollar, dat IS verkreeg door de lokale bevolking af te persen, olie te verkopen en mensen te ontvoeren.

Verschillende westerse landen waren betrokken bij de strijd tegen IS, maar deze strijd nam de mogelijkheden van IS tot terroristische acties niet weg. IS wist via een sterke propagandastrategie vele volgelingen en sympathisanten te inspireren tot het plegen van aanslagen buiten het Kalifaat. Aanslagen in november 2015 in Parijs, met 130 doden, en in maart 2016 in Brussel, met 34 doden, getuigen ervan, evenals die in Istanboel, Londen, Manchester, Nice en Barcelona.

IS functioneerde intern als staat: er werd belasting geheven, gehandeld in lucratieve producten, zoals olie en archeologische objecten, en er waren verschillende ministeries die het Kalifaat bestuurden. Dit succes in de ogen van duizenden moslims, ondersteund door goed georganiseerde ronselpraktijken, leidde ertoe dat zij hun land verruilden voor een leven in het Kalifaat. Het terrorisme van groeperingen als Al Nusra en IS zet mensen over de hele wereld aan tot terroristische daden.

Een groot aantal staten heeft de strijd tegen IS opgepakt vanuit verschillende motieven en visies op de zaak, en ook vaak vanuit conflicterende belangen, soms leidend tot onderlinge tegenstellingen en strijd. IS werd op verschillende manieren bestreden. Naast gespecialiseerde grondtroepen zetten ver-

schillende landen luchtmachtcrachten in om doelen uit te schakelen, waaronder oliebronnen die als inkomstenbron fungeren voor IS.

In de periode 2015-2017 is het grondgebied van IS door verschillende partijen aangevallen, waarbij vele IS-strijders de dood vonden en strategische grote steden als Kirkuk, Mosul en Raqqa na veel strijd werden heroverd. Het door IS beheerste grondgebied verschrompelde, waardoor IS vanaf begin 2019 als verslagen werd beschouwd. Daarmee zal er echter nog geen einde komen aan het terrorisme, dat immers door verschillende groepen en personen kan worden toegepast om uiteenlopende doelen te bereiken.

8.4 Megasteden

Steden worden steeds belangrijker als ankerpunten van de mondiale economie. De onderlinge nabijheid van mensen, bedrijven en voorzieningen biedt veel economische kansen. Steden zijn ook meer en meer actoren in het internationale krachtenveld. Steden vormen een internationaal netwerk, in samenwerking en in competitie, en elke stad zoekt daarbinnen naar een positie.

Door de mondialisering zijn steden ook bij uitstek de plekken van grote migratiestromen. Dit is al lange tijd zo, waardoor de steden nu ook tweede en derde generaties van migranten huisvesten. De mondialisering leidt er eveneens toe dat mondiale conflicten ook in de stad zichtbaar worden, ook als de stad zelf ver van het conflictgebied ligt.

De bestuurlijke en politieke rol van steden neemt ook toe, doordat het nationale niveau als het ware klem zit tussen de bovennationale coördinatie op verschillende gebieden (milieu, criminaliteit, economie, monetair) en de eisen die de regionale en stedelijke differentiatie binnenlands stellen. Wetenschappers hebben zelfs al het einde van de staat en het nationale niveau voorspeld, maar hier staat een sterke hang naar nationale identiteit tegenover. Naast mondialisering is er dus ook sprake van nationalisering en lokalisering. In dit verband doet ook de term 'glocalisering' opgeld, waarin de veranderingen in de mondiale verhoudingen (*globalisering*) worden gekoppeld aan de *lokale* situatie.

Voor het eerst in de geschiedenis wonen op dit moment meer mensen in de stad dan op het platteland. In 2008 leefden 3,3 miljard mensen, meer dan 50 procent van de wereldbevolking, in steden.³⁴ Het aantal stedelingen zal in 2030 zijn gegroeid tot 5 miljard, waarvan 81 procent in de ontwikkelde landen leeft, en een derde in sloppenwijken. In dat jaar zal het merendeel van de

wereldbevolking in verstedelijkte gebieden wonen. Zuid-Amerika is al voor 80 procent stedelijk en Europa en Noord-Amerika naderen de 80 procent.³⁵ Edward Glaeser gaf in zijn *Triumph of the City* aan dat 243 miljoen Amerikanen in drie procent van de verstedelijkte Verenigde Staten wonen.³⁶ In 2050 zullen 6,5 miljard mensen, twee derde van de wereldbevolking, in een stad wonen en werken. In 1950 was dat minder dan 1 miljard.³⁷

Global Cities

Maar niet alle steden zijn gelijk. Sommige steden worden *Global Cities* genoemd, omdat ze qua omvang, bereik, ambitie en invloed sterk boven andere steden uitsteken. De laatste decennia laten grote internationale steden steeds meer concentratie van economische activiteiten zien. De door Saskia Sassen zo genoemde '*Global Cities*', waarbij zij aanvankelijk New York, Londen en Tokyo op het oog had, vervullen daardoor een andere functie. Zij stelde zich in haar boek *The Global City* de vraag: hoe beïnvloeden de versterking van de wereldeconomie en internationale centra de relatie tussen nationaliteiten en steden, en vooral: tussen wereldsteden en de natiestaten waartoe deze steden behoren? Met andere woorden, wat gebeurt er met de relatie tussen staat en stad in de groeiende wereldeconomie?

440

Een van de centrale stellingen van Sassen is dat de toegenomen mondialisering samengaat met de concentratie van economisch toezicht in grote steden en dat deze daarmee een grotere rol hebben gekregen in management en bestuur van internationale netwerken.³⁸ Sassen schreef deze woorden in 2001. Inmiddels is de theorie over *Global Cities* verder ontwikkeld. Het gaat niet alleen om de grote steden, maar ook om de agglomeraties eromheen. Zo zijn de grootste megasteden of megaregio's tegenwoordig vooral in Azië te vinden en in het bijzonder in China. In 1980 behoorden Europese steden als Londen en Parijs nog tot de grootste steden ter wereld, tegenwoordig zijn dat vooral steden in Japan, de Verenigde Staten, India, Zuid-Korea, Brazilië en Argentinië.

Ook op het gebied van buitenlandse zaken streven grote steden naar een steeds actievere rol. Shanghai heeft een eigen afdeling voor buitenlands beleid en Sao Paulo heeft een grotere diplomatieke dienst dan de hoofdstad Brasilia.³⁹ Grote hoofdsteden zoals Londen, Tokyo en Parijs zijn sterk betrokken bij het buitenlands beleid van hun regeringen, terwijl steden die geen hoofdstad zijn, zoals Chicago of Shanghai, een grote wereldwijde strategische rol als stad proberen af te dwingen door het gecoördineerd inzetten van hun

bedrijven, topuniversiteiten, culturele instellingen en maatschappelijke organisaties.

In zijn boek *The World is Flat* bespreekt de Amerikaanse publicist Thomas Friedman het volgens hem weggevaagde verschil tussen steden en het platteland.⁴⁰ Hij stelt ook dat het verschil tussen Oost en West is verdwenen. Een voorbeeld hiervan is dat een bedrijf zich overal zou kunnen vestigen, zonder rekening te houden met de locatie van de vestigingsplaats. De wereld verandert en de toekomst is plat volgens Friedman; dit komt vooral door het internet, dat afstand en tijd doet wegvallen. In zijn boek zet hij uiteen hoeveel bedrijven afdelingen en werkzaamheden verplaatsen naar goedkopere gebieden elders en hoe het tegenwoordig weinig meer uitmaakt waar een bedrijf zich vestigt.

De Amerikaanse socioloog Richard Florida doet onderzoek naar urbane gebieden en schreef als reactie op Friedmans boek het artikel 'The World is Spiky'. Hij beargumenteert daarin dat de locatie waar een bedrijf zich vestigt, wel degelijk uitmaakt en dat de wereld geen plat, maar een scherp piekig beeld vertoont, gemeten naar economische activiteit. Economische activiteiten blijken geconcentreerd te zijn in stedelijke gebieden. Daarvoor kijkt hij naar de bevolkingsdichtheid, economische activiteit aan de hand van lichtemissies, aangevraagde patenten en citaten van wetenschappers in leidende velden.⁴¹ Florida verdeelt de wereld in pieken (de meest vooraanstaande steden), heuvels (centra van industriële en dienstensectoren) en valleien (plaatsen met weinig connectie met de wereldeconomie en weinig vooruitzichten). Steden zijn volgens Florida de vliegwielen van innovatie, talentontwikkeling, productiviteit en economische groei. Het maakt daarom wél uit waar een bedrijf zich vestigt.

*Megaregio's*⁴²

Voor de jongeren in de landelijke gebieden worden aangetrokken door de stedelijke centra die economische kansen bieden. Hoewel niet iedereen in steden profiteert van kansen in de stad, spreken we mondiaal in navolging van de bekende Amerikaanse stedelijk econoom Edward Glaeser vooral over de 'triumf van de stad'. Feit is dat er wereldwijd veel meer mensen naar steden trekken dan naar de gebieden met landbouw en uitgestrekte natuur. De stedelijke dynamiek in West-Europa staat in contrast met de metropolitane ontwikkelingen elders in de wereld: in West-Europa is de verstedelijkingsgraad redelijk stabiel.

Om te verklaren waarom wereldwijd zoveel mensen in de stad willen wonen en bedrijven zich vooral bij of in steden vestigen, is meer nodig dan het bestuderen van locatiefactoren, die plaatsgebonden zijn en mensen naar de locatie 'trekken'. Steden worden gezien als brandpunten, waarin netwerken en stromen van mensen, bedrijven, talent, informatie, sociale contacten en culturen samenkomen. Individuen, bedrijven en ondernemers functioneren vooral in stedelijke netwerken.

Om te kunnen meedoen aan stedelijke concurrentie met de rest van de wereld zijn slimme netwerkoplossingen geboden. Een van die oplossingen gaat uit van *borrowed size*. Dat is het lenen van agglomeratiekracht die een stad zelf niet heeft, bij steden in de regio: het 'netwerk van de burens'. Door zulke samenwerking tellen Nederlandse en andere West-Europese steden mee in de internationale lijsten van grootste regio's. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Antwerpen en Brussel kunnen worden gezien als één groot verstedelijkt gebied met groene ruimte ertussen; hetzelfde geldt voor regio's elders in de wereld.

Stedennetwerken

Benjamin Barber benadrukt de invloed van steden en hun burgemeesters. In zijn boek *If Mayors Ruled The World* wil hij zijn lezers ervan overtuigen dat de natiestaat tot het verleden zou behoren en de steden het nu voor het zeggen moeten hebben. Met voorbeelden uit New York, Palermo, Londen, Stuttgart, Singapore, Lagos, Delhi en Bogotá laat Barber zien dat burgemeesters juist de wereldproblemen als CO₂-uitstoot en geweld goed zouden kunnen aanpakken.⁴³ Door klein te beginnen, dicht bij de bevolking te staan en pragmatisch te handelen, kunnen burgemeesters en andere lokale bestuurders veel meer doen dan regionale of landelijke overheden, zo stelt hij. Als zij ook nog gezamenlijk optrekken, groeit die invloed. Als voorbeelden van samenwerking noemt hij de United Cities and Local Governance (UCLG). Daarin overleggen burgemeesters van verschillende grote steden over grote wereldproblemen, die zij lokaal willen aanpakken. UCLG verdedigt de belangen van lokale besturen op het wereldtoneel, ongeacht de grootte van deze plekken. Lokaal zelfbestuur wordt heel belangrijk gevonden om tot doeltreffende oplossingen van maatschappelijke problemen te komen. Barber wil laten zien dat middelgrote steden de grote topsteden overtreffen in termen van de groei van het aantal huishoudens. Als het gaat om effectiviteit van beleid kan men volgens Barber maar beter in een niet al te grote stad wonen.

Een ander voorbeeld is de *Cities Climate Leadership Group (C40)*,⁴⁴ opgericht in 2005 door Ken Livingstone (toenmalig burgemeester van Londen). Dit netwerk van de toen 40 grootste steden ter wereld beoogt samen te werken om de klimaatproblematiek op te lossen.

Steden nemen maar twee procent van de oppervlakte van de aarde in beslag, maar ze consumeren 78 procent van alle energie en zorgen voor 60 procent van alle broeikasgasuitstoot. Terwijl staten in internationale organisaties al jaren met elkaar onderhandelen en maar moeilijk in staat zijn de klimaatverandering aan te pakken, slagen inmiddels 75 grote steden in het 'C40-netwerk' er veel beter in samen te werken, gegevens te verzamelen en uit te wisselen en concrete maatregelen te treffen.

Zij ontwikkelen en implementeren beleid en programma's die helpen bij het verminderen van de CO₂-uitstoot. In partnerschap met stichtingen, zoals het *Clinton Climate Initiative (CCI)*, en multinationale ondernemingen (mno's) zoals het Duitse *Siemens*, werken de C40-steden samen door gebruik te maken van bij de partners beschikbare expertise en kennis. Momenteel zijn wereldwijd 70 steden verbonden aan het C40-initiatief, waaronder Amsterdam, Beijing, Buenos Aires, Caïro, Johannesburg, Londen, Los Angeles, Madrid, New York, Rio de Janeiro en Tokyo.

Een nuancering op het beeld van steden of lokale besturen die macht uitoefenen, is het ontbreken van de traditionele machtsfactoren: steden hebben geen strijdkrachten, geen directe toegang tot de nationale belastinginkomsten en kunnen geen nationale wetten maken.

En het idee van Barber dat burgemeesters gezamenlijk kunnen optrekken en dichter bij de bevolking staan dan de nationale regering, blijkt in de praktijk toch moeilijker dan het in eerste instantie lijkt. Democratische legitimering van burgemeesters ontbreekt op verschillende vlakken: weliswaar kunnen ze (indirect of direct) zijn gekozen door de bevolking van een bepaalde stad (in democratische landen), maar de bevolkingen van de grote rurale ruimtes hebben meestal geen directe kiezersinvloed op het bestuur van stedelijke agglomeraties.

Het opzetten van beleid door burgemeesters van grote steden gezamenlijk om mondiale problemen aan te pakken, stuit op dezelfde problemen als de beleidsvorming van regeringen van grote landen. Elke stad heeft zijn eigen belangen, die sterk kunnen verschillen van andere steden. Steden concurreren met elkaar op het gebied van economie. Besluiten door burgemeesters onderling kunnen alleen worden genomen op basis van consensus. Daarbij moeten zij het niet alleen onderling met elkaar eens zien te worden, maar ook hun regeringen op één lijn zien te krijgen. De praktijk in de Europese Unie

laat zien hoe moeilijk dit is. Bovendien is het de vraag hoe dicht een burge-meester bij de bevolking staat als een stad miljoenen inwoners telt.

8.5 Multinationale bedrijven en banken⁴⁵

Multinationale ondernemingen

Multinationale ondernemingen (afgekort: mno's) zijn ook wel bekend onder de namen *multinationals*, *mne's* (*multinational enterprises*), *tnc's* (transnationale corporaties), *tne's* (*transnational enterprises*) en *global corporations*.

Mno's zijn meestal relatief grote bedrijven, met een hoofdvestiging in één staat en filialen en dochterondernemingen in andere staten. De staat waarin een mno werkzaam is, noemt men het gastland (*host country*) en de staat waarin het hoofdkwartier van een mno is gevestigd, wordt het thuisland (*home country*) genoemd. De relatie van een mno met het gastland is cruciaal voor het functioneren van de mno. In de meeste gevallen profiteert zowel de mno als het gastland van de aanwezigheid van de mno: de mno door de gerealiseerde winst en het gastland door de ontvangen belastingen, en door de bijdrage van de mno aan de werkgelegenheid en de economische groei.

444

Het aantal mno's is niet precies bekend, maar volgens de meeste schattingen zijn het er wereldwijd tienduizenden. Onderscheid wordt verder gemaakt in drie verschillende soorten mno's: *industriële corporaties*, *financiële corporaties* en *goederen- en dienstencorporaties*.

Staten concurreren tegen elkaar om mno's aan te trekken en bieden hun allerlei voordelen. De concurrentiekracht van mno's is daarom vaak sterker dan van die nationale ondernemingen die deze voordelen niet kunnen benutten.

Multinationale ondernemingen (mno's) hebben zich vooral in de decennia na de Tweede Wereldoorlog door hun winstgevendheid, groei en investeringen een sterke positie verworven. Onder de grootste mno's in de wereld, afgezien van internationale banken, zijn heel bekende, zoals Wal-Mart, Apple, Samsung, Toyota, Volkswagen Group, de grote oliemaatschappijen en het Amerikaanse Monsanto, bekend van genetische modificatie van planten. Maar er zijn ook wat minder bekende, zoals het mijnbouwbedrijf Glencore en bijvoorbeeld uit China Sinopec (chemie) en PetroChina (staatsbedrijf). Zij hebben meer economische invloed dan veel relatief kleine staten, doordat deze mno's relatief eenvoudig toegang hebben tot financiële middelen, uit hun winst of

via de beurs en de kapitaalmarkt, en beschikken over een uitgebreid internationaal netwerk.

Invloedrijke mno's gaan ook steeds vaker partnerschappen aan met non-gouvernementele organisaties (ngo's) en veel mno's stellen ook met de VN te willen samenwerken in de aanpak van mondiale kwesties, zoals de klimaatverandering, verbeteren van vrouwenrechten, beschikbaarheid van water, sanitatie en voedselvoorziening. Veelal wordt dit gedaan onder de vlag van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), in het Engels bekend als Corporate Social Responsibility (CSR), waarbij de partnerschappen en samenwerking bijdragen aan of in dienst komen te staan van de continuïteit, het marktaandeel en de winstgevendheid van de mno's.

Onafhankelijke en niet-statelijke actoren

Multinationale ondernemingen zijn onafhankelijke, niet-statelijke actoren met winstoogmerk en hebben als belangrijk kenmerk dat zij zich goed kunnen aanpassen aan het beleid van de landen waarin zij actief zijn. Daartoe ontwikkelen mno's per gastland specifieke strategieën. Door hun omvang hebben ze voldoende capaciteit om hun managementstructuur en organisatiestructuur zo in te richten, dat zij optimaal kunnen profiteren van de mogelijkheden die het beleid van de verschillende gastlanden biedt. Hierbij kan gedacht worden aan verschillen in arbeidskosten, arbeidswetten, milieuregels en belastingen.⁴⁶

De mate waarin de mno in staat is zich aan te passen aan de nationale politieke en economische regelgeving van gastlanden bepaalt mede het succes van de mno. Mno's oefenen dan ook invloed uit op de overheden van het thuisland of de gastlanden om gunstige omstandigheden en voorwaarden te scheppen voor hun activiteiten in die landen.

Mno's kunnen zowel gecentraliseerd als gedecentraliseerd zijn. Gecentraliseerde mno's besturen vanuit één hoofdkwartier hun verschillende over de wereld verspreide branches. Bij een gedecentraliseerde mno worden de bedrijven per branche bestuurd. Deze branche heeft dan een eigen management en organisatiestructuur. In dit geval kan er ook gesproken worden van dochterbedrijven.

Hoewel mno's onafhankelijke niet-statelijke actoren zijn, beschouwen sommige analytici mno's als instrumenten van het buitenlandbeleid van het thuisland van de mno.⁴⁷ Een variant hiervan beschouwt nationale regeringen als

vertegenwoordiger van hun mno's. Economische en militaire staatsinterventies zouden de nationale belangen dienen, zoals het eigen bedrijfsleven, stabiliteit van de eigen munt en de bescherming van de koopkracht van de eigen burgers.

Andere studies zien mno's als 'wereldburgers' die niet toebehoren aan een regering. Vanuit dit perspectief handelen mno's op mondiaal niveau vanuit de belangen van hun aandeelhouders en hoeven zij geen verantwoording af te leggen aan een regering. Vanuit dit perspectief, dat nationale staten overstijgt, is de benaming *transnationale onderneming* op zijn plaats (Engels: TNC). In alle gevallen blijft het belangrijkste doel van de mno continuïteit en goed rendement op het geïnvesteerde vermogen, wat lang niet altijd winstmaximalisatie betekent.

De internationale financiële sector en markten vormen een specifiek voorbeeld van een 'transnationaal netwerk', dat niet alleen grenzen, maar ook overheidsmacht overstijgt. Overheden hebben met ver doorgevoerde deregulering en liberalisering een transnationaal financieel netwerk geschapen, dat deze zelfde overheden financiële eisen oplegt, waaraan zij zich hebben te conformeren.

Relatie mno en gastland

446

De kern van de relatie tussen een mno en een gastland is dat een mno op zoek is naar nieuwe markten, werknemers met lage lonen, en gunstige productiefaciliteiten. Het gastland zoekt investeringen ter bevordering van economische groei en werkgelegenheid en daarmee belastingeninkomsten.

Van de aanwezigheid van een mno in een land profiteert meestal zowel de mno als het gastland. Mno's realiseren hun winst door het exploiteren van grondstoffen en het produceren en verkopen van producten of diensten. Het gastland ontvangt inkomsten uit belastingen en profiteert van de economische groei (werkgelegenheid) die een mno creëert.

Vooraf voor relatief kleine en arme landen is vestiging en aanwezigheid van mno's zeer belangrijk. Deze landen hebben vaak zelf onvoldoende kapitaal om te investeren in nieuwe fabrieken, landbouw, mijnen of olieraffinaderijen. Buitenlandse investeringen in dit soort faciliteiten zijn dan een kans om hun economie te verbeteren. We spreken dan van *directe buitenlandse investeringen* (dbi).

Om buitenlandse investeringen aan te trekken, waarbij gastlanden onderling concurreren, is een gunstig ondernemingsklimaat van groot belang. Daartoe

worden vaak met mno's gunstige belastingafspraken gemaakt. De regering van het gastland profiteert desondanks van de belastingen, maar ook door opbrengst uit concessies, joint ventures bij ontginning van delfstoffen of uit verkoop of verhuren van grond voor productiefaciliteiten.

Meermalen is gebleken dat zowel mno's als de betrokken overheden hierbij de grenzen van het toelaatbare opzoeken. Ook Nederland behoort tot de 'belastingparadijzen', waar multinationals fiscaal hun hoofdvestiging kunnen hebben, soms als 'brievenbusfirma'.

Voor mno's is vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal (investeringen) van groot belang. Zij vestigen zich bij voorkeur in staten waar de markt zo min mogelijk wordt beïnvloed door de overheid. Ook monetaire stabiliteit is een belangrijke factor bij investeringen door mno's, omdat dit mede het ondernemingsklimaat op langere termijn bepaalt. De internationale en regionale situatie waarin een gastland zich bevindt en de politieke stabiliteit ervan zijn uiteraard belangrijke overwegingen bij investeringsbesluiten van een mno. Bij het doen van investeringen in een gastland verwacht een mno de faciliteiten een aantal jaren winstgevend te kunnen exploiteren. Dreiging van gewapend conflict of oorlog in of rond het gastland vormt dan een groot risico.

Uit fiscale overwegingen, om winst-na-belastingen maximaal te maken, verplaatsen mno's vaak gemaakte winst, al dan niet via boekhoudkundige of fiscale constructies, vanuit het gastland naar een ander gastland of het thuisland, al naar gelang het voordeligste belastingklimaat. Door deze constructies lopen gastlanden inkomsten mis. Regelmatig leidt deze wijze van handelen tot kritiek en, indien wet- en regelgeving zijn overtreden, tot rechtszaken.

Conflicten tussen mno en gastland

Het gastland kan tussentijds zijn wet- en regelgeving wijzigen en afspraken met mno's aanpassen. Een gastland kan er zelfs voor kiezen een mno te nationaliseren, te onteigenen, met of zonder compensatie. Meestal is er dan sprake van een gewelddadige revolutionaire politieke omwenteling. Gedwongen nationalisering komt relatief weinig voor door het belang van de werkgelegenheid die de mno schept en omdat mno's grote invloed kunnen hebben op overheden van gastlanden. Gedwongen nationalisering vormt dan ook een ernstige inbreuk op het ondernemingsklimaat, met het risico dat andere mno's zullen besluiten te vertrekken uit het gastland en plannen voor vestiging of uitbreiding zullen annuleren.

Een conflict tussen een mno en een gastland kan ook ontstaan door handelsrestricties (bijvoorbeeld importquota) die het gastland invoert. Handelsrestricties richten zich op bescherming van de nationale industrie van het gastland, die moet concurreren met internationaal opererende mno's. Een mno kan echter importrestricties ontlopen door een vestiging in het gastland te openen, waardoor import van producten en diensten vanuit het thuisland of een ander gastland wordt omzeild. Op dit punt kunnen handelsverdragen een belangrijke rol spelen, vooral als daarin ook een regeling is opgenomen voor het beslechten van geschillen tussen mno's en overheden.

Mno's kunnen op verschillende manieren het gastland beïnvloeden om conflicten te voorkomen en om een zo gunstig mogelijke bedrijfsomgeving te creëren. Zij kunnen lobbyisten inzetten, reclamecampagnes voeren om de publieke opinie te beïnvloeden en indirect hun goed gestemde politici in het gastland begunstigen. Beïnvloeding van de lokale politiek vindt ook plaats door corruptie, door omkoping of cadeaus aan individuele politici of ambtenaren, om zo gunstige regelgeving voor de mno te realiseren. Lokale cultuur en gewoonten brengen of dwingen mno's ook hier vaak tot de grenzen van het toelaatbare of tot overschrijding daarvan. Over de omvang van corruptie en omkoping bestaan slechts schattingen.

Mno's en de Verenigde Naties

De Verenigde Naties kunnen partnerschappen aangaan met mno's ter ondersteuning van het verwezenlijken van gemeenschappelijke doelstellingen. Op verschillende terreinen zijn deze partnerschappen tussen de VN en mno's ook tot stand gekomen, zoals voor het stimuleren van kleine ondernemingen in ontwikkelingslanden en buitenlandse investeringen aldaar, en ter bevordering van milieu- en gezondheidszorg.⁴⁸ Bij de VN is steeds meer aandacht voor zowel de positieve als negatieve aspecten van de rol van mno's in de wereld. Bedrijven behoren medeverantwoordelijkheid te hebben voor respect voor mensenrechten, arbeid, milieu en bestrijding van corruptie.⁴⁹

De maatschappelijke en mondiale rol van mno's

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo), in het Engels *Corporate Social Responsibility* (CSR), beoogt een goede maatschappelijke reputatie en duurzame bedrijfsvoering.⁵⁰ De grootschalige industrialisatie van de negentiende eeuw in Europa leidde tot de 'sociale kwestie', de exploitatie en barre leefsituatie van arbeiders en de opkomst van socialisme, marxisme en christe-

lijk sociaal besef. Dit bracht ook veel ondernemers ertoe de leefsituatie van hun werknemers en familie te verbeteren. Woningen werden gebouwd, scholen opgericht, mogelijkheden gecreëerd tot sparen en ontspanning.⁵¹ Sociaal besef, liefdadigheid en welbegrepen eigenbelang liepen hierin samen op.

Het mvo in zijn moderne vorm ontstond in 1960, toen de Algemene Spaarbank Nederland (ASN Bank) aangaf het ingelegde geld op maatschappelijk verantwoorde wijze te willen uitlenen en beleggen. Inmiddels is het gemeengoed in een groot deel van het bedrijfsleven en beschikken de meeste mno's over een mvo-plan. Maar de uitvoering ervan verschilt nogal.

In de praktijk beoogt mvo dat bij elk ondernemingsbesluit de verschillende maatschappelijke en economische effecten ervan worden afgewogen en rekening wordt gehouden met de belangen van alle 'stakeholders' (belanghebbenden): medewerkers, klanten, leveranciers, investeerders, aandeelhouders, maar ook omwonenden en de maatschappij in algemene zin. Goed contact met deze belanghebbenden is hierbij van belang, evenals transparantie over de ondernemingsactiviteiten en maatschappelijke effecten daarvan. Tussen uitgedragen beleid en het werkelijk handelen van mno's zijn regelmatig pijnlijke verschillen te constateren.

Mvo betreft zowel verduurzamen van bestaande bedrijfsactiviteiten als aanboren van nieuwe markten en creëren van alternatieve 'businessmodellen', waarin bijvoorbeeld naast winst voor het bedrijf, ook winst voor mens, maatschappij en milieu wordt gerealiseerd. Mno's staan bekend als grootverbruikers van natuurlijke hulpbronnen. Besef van het belang van natuurbehoud en biodiversiteit lijkt te groeien, al dan niet uit publicitair eigenbelang. Veel mno's hebben nog altijd een dubieuze reputatie in omgaan met het milieu, waarin ook hun prominente aanwezigheid in de media een rol speelt. Volgens een schatting uit 2010 veroorzaakten 3.000 van de grootste mno's ter wereld ongeveer 2.200 miljard dollar aan milieuschade, wat overeenkwam met ongeveer een derde van hun totale winst.⁵² Zoals vaak bij schade aan het milieu wordt deze niet gedragen door de veroorzakers, in dit geval de mno's, maar afgewenteld op de samenleving. Om de omvang en ernst hiervan goed te kunnen beoordelen is het noodzakelijk enig zicht te krijgen op de totale omvang van de milieuschade die wereldwijd wordt veroorzaakt, die overigens moeilijk precies is vast te stellen.

De internationale financiële sector

De financiële sector is omvangrijk, complex, onderling zeer vervlochten, verweven met de economieën van alle landen en mede daardoor belangrijk in de internationale betrekkingen. De financiële sector bestaat uit de veelgenoemde en -besproken grootbanken in vele landen. Maar daarnaast ook uit veel kleinere gespecialiseerde banken, zoals effectenbanken, investeringsbanken en hypotheekbanken. En er bestaan nog tal van andere financiële instellingen: pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, beleggingsfondsen, kredietbemiddelaars, kredietverzekeraars, financieel adviseurs. Deze hele financiële sector opereert binnen afgesproken kaders, die beheerd en bewaard worden door de Internationale Financiële Instellingen, zoals de Wereldbankgroep, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Bank voor Internationale Betalingen (BIB) en een groot aantal regionale investerings- en ontwikkelingsbanken.

Commerciële banken dragen zorg voor het betalingsverkeer en kredietverlening: cruciale factoren in de moderne economie, nationaal en internationaal. Uit de vele kleine banken van de negentiende eeuw ontwikkelden zich in een lang concentratieproces van overnames en fusies in de twintigste eeuw de huidige multinationale banken.

De financiële sector is de afgelopen dertig jaar wereldwijd enorm gegroeid in dynamiek en omvang door liberalisering van de financiële markten, die de wereldeconomie zijn gaan domineren. De ontwikkeling van de wereldeconomie en de internationale betrekkingen zijn onderling nauw verweven en de financiële sector speelt daarin een centrale rol.

Niet alleen bedrijven en particulieren, maar ook overheden zijn in de afgelopen eeuwen steeds meer afhankelijk geraakt van financiering door het internationale bankwezen. Het neoliberale denken is na de Tweede Wereldoorlog mondiaal de economische politiek gaan domineren. Het heeft geleid tot een enorme ontwikkeling van de wereldeconomie, aanvankelijk binnen het strak gereguleerde kader van Bretton Woods met de hierboven genoemde internationale financiële instellingen. Vanaf de jaren zeventig kwam een proces van fundamentele liberalisering op gang, dat in de jaren negentig, na de instorting van de communistische economieën en met de opkomst van internet en digitalisering, leidde tot een verdere enorme groei van de goederenproductie en -handel in de wereld. Vele landen en honderden miljoenen mensen zijn hier wel bij gevaren.

Het effect in het arbeidsverkeer is (van nature) veel beperkter of wordt ongewenst geacht (migratie naar Europa en Amerika). Een ander effect is de stij-

ging van grondprijzen op ‘goede locaties’, omdat deze niet verplaatsbaar zijn. Dit effect is vooral zichtbaar op de toplocaties in grote steden en de *global cities*.

Het grootste effect ervan is zichtbaar in de groei van het mondiale kapitaalverkeer, die een veelvoud bedraagt van de groei in het goederenverkeer. Het proces van liberalisering van de economie heeft de machtsverdeling tussen overheid en financiële markten uit balans gebracht. De financiële sector bleek in de financiële crisis van 2008 niet stabiel en dreigde in zijn val de economie mee te slepen. Overheden moesten de financiële sector overeind houden, om erger te voorkomen. Het politieke wereldbestel kan alleen goed begrepen worden als ook het kapitaalverkeer, de macht van banken, en de schuldpositie van landen worden begrepen.

Vooraf de overheden van de rijkere landen en de internationale financiële instellingen hebben decennialang gestreefd naar liberalisering van handel en de financiële sector. Overheden hebben zo een ‘transnationale financieel-economische’ wereld geschapen, die overigens steunt op nationale wetgeving en internationale verdragen. Maar de financiële sector is internationaal zo omvangrijk en complex, dat zij moeilijk bestuurbaar is, mede omdat de leiding van grotere economieën als de Verenigde Staten en China verschillen in hun visie op de besturing ervan. China wil de sector politiek in de hand houden, terwijl de Verenigde Staten en veel andere westerse staten de sector zo vrij mogelijk wensen.

8.6 Godsdiensten en ideologieën⁵³

Tot de niet-statelijke ‘actoren en factoren’ in de internationale politiek behoren ook godsdiensten en niet-godsdienstige politieke ideeënstelsels (ideologieën) met hun leiders en volgelingen. Hun leidende functionarissen en woordvoerders kunnen actoren zijn met meer of minder invloed in de politiek, en hun volgelingen zijn daarbij factoren van belang. De vraag naar hun feitelijke politieke invloed is echter niet eenvoudig te beantwoorden. Godsdienstige en ideologische opvattingen beïnvloeden het denken van miljarden mensen. Door vermenging met ander cultureel en politiek gedachtegoed is de invloed van bepaalde godsdiensten en ideologieën vaak moeilijk te duiden, vooral ook omdat achter abstracte en ideële of ethisch geformuleerde stellingen vaak een ‘gewone’ concrete belangenstrijd schuilgaat.

Godsdiensten

In westerse landen wordt soms aangenomen dat vooral de islam een factor in de internationale politiek is, maar dat andere wereldgodsdiensten geen sterke factoren zijn die het beleid van staten beïnvloeden. Ook wordt soms aangenomen dat veel landen door modernisering, economische groei en intellectuele veranderingen geleidelijk seculariseren en dat mensen en hun staten, net als in het noorden van West-Europa, geleidelijk minder gedreven zullen worden door godsdienstige opvattingen dan in het verleden. In de omgang van landen met elkaar zou het vooral om seculiere staatsbelangen gaan en om het streven naar economische welvaart.

Van de thans levende 7,4 miljard mensen moet echter worden vastgesteld, dat het overgrote deel een godsdienst aanhangt en dat de meeste mensen bij voorkeur hun steun verlenen aan die leidende politici, die de cultuur en interpretatie van hun eigen godsdienst delen. In Zuid-Europese en Latijns-Amerikaanse landen zijn de meeste politici lid van de rooms-katholieke kerk; in het Midden-Oosten en Noord-Afrika zijn de meeste politici moslim en in India hindoe. In vele landen in Afrika, het Midden-Oosten en Azië komt, deels religieus geïnspireerd, strijd voor tussen religieuze groeperingen. En zo zijn er vele andere voorbeelden.

452

Sommige analytici stellen echter dat niet de seculiere staatsbelangen, maar de grote culturen met hun eigen dominante godsdiensten de tegenstellingen in de wereld voeden en de hoofdoorzaken vormen van de strijd in het wereldbestel. Samuel Huntingtons boek *The Clash of Civilizations*⁵⁴ is daarvan een bekend voorbeeld.

Diverse godsdienstige leiders oefenen door hun positie vaak een opiniërende invloed uit op de internationale politiek, soms direct door hun stellingnames, maar meestal indirect via hun volgelingen. De paus trekt als leider van de rooms-katholieke kerk vaak de aandacht; hij is tevens het hoofd van het Vaticaan, formeel een kerkelijke ministaat, maar eigenlijk een semistaat, die in de internationale politiek vooral opinies enigszins beïnvloedt. Ook aan de opinies van de leider van de Tibetaanse boeddhisten, de Dalai Lama, wordt enige politieke invloed toegeschreven. Dat is sterker het geval bij een aantal islamitische geestelijken, van wie sommigen, zoals in Irak, over eigen milities (kunnen) beschikken, of in Iran, waar sinds de islamitische revolutie de ayatollahs de politiek beheersen. De invloed van de in ballingschap levende ayatollah Khomeini op de sjiiitische Iraniërs was zo groot dat hij de geestelijk leider werd van de revolutie die in 1979 het bewind van de Sjah ten val bracht.

Godsdiensten spelen ook een rol in de internationale politiek doordat de meeste mensen zich verwant weten of verbonden voelen aan mensen in andere landen die ook hun godsdienst of stroming daarbinnen aanhangen. Andere godsdiensten of stromingen worden vaak beschouwd als potentieel of daadwerkelijk vijandig. De specifieke invloed van godsdiensten is echter moeilijk in het algemeen te beantwoorden, want hangt sterk af van de aard van de godsdienst en de interpretatie daarvan in een bepaalde periode, en ook van bepaalde leiders en groeperingen in die godsdienst.

De door godsdiensten bestaande verdeeldheid tussen groeperingen en landen wordt soms overbrugd door een zekere samenwerking, bijvoorbeeld in de Wereldraad van Kerken en de Oecumenische beweging, die tracht wederzijds begrip te wekken en gezamenlijke standpunten uit te dragen, vaak in samenwerking met ngo's van een vergelijkbare signatuur.

In dit verband zijn ook die ngo's te noemen, die zich expliciet door godsdienstige opvattingen laten inspireren of leiden, zoals op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, internationale hulpverlening, geloofsvervolgung, vredesvraagstukken en milieu. In paragraaf 8.1 is hier uitvoeriger op ingegaan.

Ideologieën

Ideologieën zijn politiek-economische denkstelsels die de richting van de geschiedenis willen verklaren en het politieke handelen willen onderwerpen aan een streven, op korte of lange termijn, naar een bepaalde maatschappelijke ordening en deze trachten te rechtvaardigen.

Een al ouder voorbeeld is het fascisme, dat gericht is op de politieke kracht en de cultuur van een bepaald volk en overheersing van anderen. Het fascisme had veel invloed tijdens het Interbellum, al kwam het in relatief weinig landen daadwerkelijk aan de macht. (Meer hierover in Hoofdstuk 1.)

Het fascistische nationaalsocialisme (nazisme) dat Duitsland in zijn greep kreeg in de jaren dertig van de twintigste eeuw en vooral na de machtsovername in januari 1933, was een van de oorzaken van de Tweede Wereldoorlog, maar werd in 1945 militair verslagen. Het verloor zijn aantrekkingskracht door de onbeschrijflijke misdaden, gepleegd onder zijn banier vooral tijdens de Tweede Wereldoorlog in 1939-45: de moord op 6 miljoen joden (de Holocaust), politieke gevangenen, zigeuners, homoseksuelen en verzetsmensen, en daarbij de tientallen miljoenen gesneuvelde soldaten en enorme verwoes-

tingen door heel Europa. De Holocaust werd hét voorbeeld van misdaden tegen de menselijkheid, die het gevolg kunnen zijn van politieke waandenkbeelden over superieure en inferieure soorten mensen.

De andere politiek zeer actieve ideologie, het communisme, had in de twintigste eeuw vooral grote gevolgen in Oost-Europa en Azië door de communistische omwentelingen in Rusland en China. Het Sovjet-communisme eindigde plotseling in 1989-1991 met de democratische omwentelingen in Centraal- en Oost-Europa, de hereniging van Duitsland en de onafhankelijkheid van Oekraïne, de Baltische staten, Kazachstan, Oezbekistan en Kirgistan. Het Warschaupact (het militaire bondgenootschap van Oost-Europese staten, geleid door de Sovjet-Unie) werd opgeheven. De meeste communistische partijen en groeperingen wijzigden na 1989 hun beleid en naam.

De communistische ideologie in internationale betrekkingen verloor zijn rol als tegenpool van de liberale democratie en vrije ondernemingsgewijze productie (het 'kapitalisme'), mede door het ontstaan van oligarchisch kapitalisme in de Russische federatie en invoering van staatskapitalisme in China.

Secularisatie en ontideologisering?

454

Vooraf vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw vond in Noordwest-Europa, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland een zekere secularisatie (vermindering van kerkelijke invloeden op de maatschappij) en tevens ontideologisering van politieke opvattingen plaats. Ervoor in de plaats kwamen rationalistische, financiële, sociaaleconomische en geleidelijk ook ecologische overwegingen.

Het communisme had in Europa overtuigingskracht verloren wegens de vaak harde onderdrukking door de communistische dictaturen en de misdaden die in naam van deze ideologie waren gepleegd. Verschillende vormen van communisme, zoals Lenin en Stalin die praktiseerden, en in Azië het communisme van Mao Zedong en de varianten van Kim il Sung en Pol Pot, leidden tot miljoenen slachtoffers door gewelddadige onderdrukking en uithongering. Het lijkt geen twijfel dat ideologische opvattingen, onder het mom van politiek streven, kunnen leiden tot 'rechtvaardiging' van afgrijselijke misdaden en tot oorlogen en burgeroorlogen.

Ook niet-ideologisch gedreven staten met een pluriforme politieke cultuur kunnen door opvattingen en beslissingen van hun leiders beleid voeren dat direct of indirect tot grote aantallen slachtoffers leidt, zoals bleek uit de militaire ingrepen in Vietnam in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, en in Irak aan het begin van de eenentwintigste eeuw.

Ook het kapitalisme werd – en wordt door velen nog steeds – gezien als een ideologie. Daarbij loopt echter vaak nogal wat gedachtegoed door elkaar. De kapitalistische staten zijn veelal te typeren als rechtsstaat, liberale democratie en markteconomie met ondernemingsgewijze productie. Deze typeringen bevatten zeker samenhang en overlap en hebben een gemeenschappelijke ontstaansgeschiedenis, maar zijn niet als synoniemen uitwisselbaar om een samenhangende kapitalistische ideologie aan te duiden. De invloed van het kapitalisme zien we heel concreet terug in de internationale invloed van transnationale bedrijven en de financiële sector en in de economische macht van kapitalistische staten, die samen ook het internationale financieel-economische bestel bepalen.

Godsdienst en ideologie als factor in internationale betrekkingen

Godsdiensten en ideologieën zijn van grote invloed op de binnenlandse en buitenlandse politiek en daarmee op het brede terrein van de internationale betrekkingen. Of zij bijdragen aan confrontatie en geweld of aan vrede en betere naleving van de rechten van de mens, hangt zowel af van de aard van de opvattingen van een bepaalde religie of ideologie, als van het feitelijke politieke gebruik of misbruik daarvan. Politici die doordringen tot de leiding van hun land, doen dat zelden door zich openlijk te verzetten tegen de overheersende godsdienstige of ideologische stroming. Als zij tot een godsdienstige minderheid behoren, zullen zij zich in hun beleid meestal voegen naar de beleidsvoorkeuren van de meerderheid.

In het algemeen is de godsdienst van de meerderheid van een staat een belangrijke factor, naast andere factoren, om het externe beleid van die staat te verklaren, zoals bij vervolging van godsdienstige minderheden in het buitenland. Staten met een bevolking in meerderheid van een bepaalde godsdienst verlenen soms actieve steun aan vervolgte geloofsgenoten in het buitenland, ook met geld en wapens, en zelfs militair ingrijpen, zoals in Syrië en Jemen.

Turkije heeft een soennitische meerderheid en steunt soennieten in het buitenland. Iran is het land met de grootste sjiitische bevolking en steunt sjiitische groeperingen in het Midden-Oosten. In Saoedi-Arabië, hoeder van de islamitische heiligdommen, is de soennitische islam, en daarbinnen het wahabisme, sterk dominant. Het steunt dan ook soennitische fundamentalisten.

In het Midden-Oosten komen vooral de onderlinge tegenstellingen tussen varianten van de islam naar voren, maar ook hun strijd tegen westerse opvat-

tingen en tegen de staat Israël, al dan niet vermengd met strijd tegen de joodse religie en zionistisch-joodse opvattingen. Deze tegenstellingen kunnen uitgroeien tot haat van generatie op generatie. Die godsdienstige spanningen verklaren veel van de buitenlandse politiek en gewapende strijd van staten in deze regio, evenals de strijd binnen de betrokken staten.

Godsdienstige verschillen leiden vaak binnen één en dezelfde godsdienst tot hevige strijd, ook al schuilen achter de religieuze motieven meestal ook staatsbelangen en pure machtsstrijd tussen leiders en hun groeperingen. Dat is thans duidelijk in de islamitische wereld, maar dat was ook zo in het christendom in de Europese wordingsgeschiedenis, ten tijde van de oorlogen tussen diverse Europese staten en delen daarvan. Rooms-katholieken en protestanten stredden tegen elkaar, wat tot langdurige, bloedige conflicten leidde. Niet alleen in de zestiende en zeventiende eeuw, zoals de Dertigjarige oorlog (1618-1648) in wat nu Duitsland is, maar ook in de twintigste eeuw, zoals de dertig jaar strijd in Noord-Ierland van 1969-1998.

Bloedige strijd tussen varianten van één bepaalde godsdienst doet zich al vele eeuwen voor. Ondanks de boodschap van vreedzaam samenleven, die veel godsdiensten voorop stellen, geven zij ook aanleiding tot onderdrukking, vervolging, verdrijving en zelfs massamoord. Ook na de Europese Verlichting en modernisering in de laatste vier eeuwen worden nog steeds strijdkrachten ingezet in de naam van zowel godsdienstige opvattingen als ideologieën.

In Zuid- en Oost-Azië oefenen hindoeïsme, jainisme, islam, boeddhisme, confucianisme en shintoïsme invloed uit op de politieke verhoudingen, wat ook regelmatig uitliep en uitloopt in onderlinge strijd. Overigens erkennen boeddhisme en confucianisme geen God en zijn zij dus eigenlijk te beschouwen als niet-godsdienstige, spirituele en culturele stromingen.

Of een bepaalde stroming vredelievend of agressief is, hangt af van de periode, de interpretatie en de opvattingen van de leiders. Zo is het meestal pacifistische boeddhisme in een land als Myanmar een bron van gewelddadige vervolging van de islamitische minderheid, de Rohingya's. En het thans ingetogen shintoïsme in Japan was een factor van belang ten tijde van de Japanse expansie en agressie tegen Mantsjoerije, Korea, China en Zuidoost-Azië in de eerste helft van de twintigste eeuw.

De agressiviteit van godsdiensten en ideologieën komt en gaat met het veranderen van de interpretaties, van de leiders en van de geopolitieke verhoudingen. In agressieve en expansionistische politieke fases wordt de centrale bood-

schap van een godsdienst als een politieke plicht gezien, waaraan niet-gelovigen zo nodig met geweld moeten worden onderworpen. De vrede die godsdiensten prediken, is dan hún vrede, zoals zij die zien, waarnaar ieder zich heeft te voegen, uit overtuiging of vrees.

Maar ook vreedzame interpretaties van religieuze boodschappen kunnen grote politieke invloed uitoefenen, zoals werd bewezen door de leider van het verzet in het toenmalige Brits-Indië tegen de overheersing van Groot-Brittannië. In de onafhankelijkheidsstrijd van India zag Mahatma Gandhi weloverwogen af van geweld. Door massale steun vanuit de bevolking kon hij juist daardoor zegevieren.

Afsluitend: godsdiensten en ideologieën zijn en blijven belangrijke krachten in de internationale politiek, ook al wordt de wijze waarop religieuze en ideologische factoren tot uiting komen, vaak meer door regeringen van staten dan door religieuze leiders bepaald. Daarbij moet worden bedacht dat veel godsdienstige strijd niet tússten, maar binnen de godsdiensten zelf plaatsvindt en dat achter gebruik van godsdienstige redeneringen vaak een machtsstrijd schuilgaat. Godsdienstige opvattingen worden soms ook misbruikt om te trachten extremistisch geweld, terrorisme of zelfs massamoorden te rechtvaardigen. Deze ontsparingen doen zich ook sterk voor bij autoritaire politieke ideologieën.

8.7 Media, informatie en desinformatie

Berichten en inlichtingen over andere landen, volken en gebeurtenissen vormen eigenlijk de bloedsomloop van de internationale betrekkingen. Dagelijks stromen ontzagwekkende hoeveelheden berichten door de wereld: politieke, economische, technische en culturele, in een veelheid aan contacten tussen mensen en volken. Waren het oorspronkelijk vooral de handelaar, ontdekkingsreiziger, militaire verkenners, spion, diplomaat en koerier die berichten verzamelden en doorgaven, geleidelijk groeide de internationale communicatie uit tot de vloed van gedrukte en elektronische berichten die nu over de wereld gaat.

Als ‘consument’ van het internationale berichtenverkeer, of als producent van berichten, in de rol van diplomaat, ambtenaar, politicus, journalist, beleidsanalist of commentator, is het van belang informatie niet voetstoots voor waar aan te nemen. Het berichtenverkeer is altijd een selectie van feiten, interpretatie en manipulatie van voorstellingen. Er zijn behalve feitelijk onjuiste berich-

ten ook suggestieve voorstellingen, propaganda en vals nieuws. Met hun uitspraken, rapporten, discussies en officiële mededelingen hebben de diverse actoren een doel: hun belangen en waarden bevorderen, steun verwerven, maar ook tegenstanders en concurrenten op het verkeerde been zetten, als slecht afschilderen en verwarring zaaien. Agressie-oorlogen zijn vaak het gevolg van onwaarheden, die de agressie zowel helpen veroorzaken als van tevoren trachten te rechtvaardigen. Internationale politiek is een toneel van strijd om invloed en macht, waarbij de grofste middelen niet worden geschuwd.

Nieuwsvoorziening en mediabedrijven

Internationale betrekkingen en binnen- en buitenlandse politiek worden duidelijk bepaald door het dagelijkse nieuws dat ons via de media bereikt. Wie bepaalt eigenlijk wat nieuws is en wat niet? Wie selecteert, verwoordt en verspreidt het? En wie controleert op waarheid? Is dat een taak van de nieuwsbedrijven zelf? Zijn er onafhankelijke, kritische instanties die het gebrachte (internationale) nieuws op kwaliteit en betrouwbaarheid beoordelen? Geldt dat ook voor journalisten?

Het vak 'journalist' is een zogenaamd 'open beroep': iedereen kan en mag zich journalist noemen. Journalisten werken steeds meer als freelancers. Het aantal vaste medewerkers bij kranten, radio en televisie daalt al jaren. Nederland telt ongeveer 18.000 journalisten en redacteuren; van hen was in 2015 ongeveer 5600 freelancer, ruim 31 procent. Tussen 2011 en 2016 nam het aantal zzp'ers daarin met een derde toe.⁵⁵ Vooral bij regionale kranten en omroepen neemt niet alleen het aantal mensen in vaste dienst af, er verdwijnen ook steeds meer nieuwsbladen. Dit vormt een bedreiging voor de verscheidenheid in de (regionale) politiek, vanouds een van de belangrijkste taken van de journalistiek, door velen gezien als 'de waakhond van de democratie'.

Bovendien zijn in de nieuwsvoorziening journalisten en redacties niet de enige spelers die bepalen wat er in de media terecht komt. Zij die het nieuws aanbieden of *ramen* – denk aan politici en andere beleidsmakers, maar ook aan bedrijven – hebben daar vaak een belang bij. Zij willen graag positief in het nieuws komen en proberen negatieve beeldvorming te vermijden. Deze en andere actoren hebben vaak een mediatraining gevolgd om te leren hoe ze met de media moeten omgaan en hoe ze kunnen vermijden ongunstig in het nieuws te komen.

Een belangrijke rol wordt daarbij gespeeld door voorlichters en *public relations*-medewerkers. Zij hebben weliswaar journalisten nodig om hun berichten en de producten van de bedrijven waarvoor zij werken, in de media te krijgen, maar dat geldt andersom ook. Om aan informatie te komen zijn journalisten voor een deel afhankelijk van voorlichters, aangezien die het woord voeren voor politici en leiders uit het bedrijfsleven en de toegang tot hen bepalen. De afgelopen decennia is de communicatiebranche geprofessionaliseerd en explosief gegroeid. Tussen 2004 en 2010 was er in Nederland sprake van een verdriedubbeling van het aantal persvoorlichters en interne communicatiefunctionarissen ten opzichte van het aantal journalisten. Niet alleen bedrijven, nationale overheden, instellingen en organisaties willen graag nieuws 'maken', ook lokale en provinciale overheden hebben een voorlichtingstak.⁵⁶

Journalisten beschikken vaak over maar weinig middelen voor tijdrovende reportages en onderzoeksjournalistiek, per definitie een langdurig en kostbaar proces. Dat leidt er toe, zoals Nick Davies in zijn boek *Flat Earth News* constateerde, dat tachtig procent van de artikelen in de door hem onderzochte kwaliteitskranten, tabloids en radio- en televisienieuwsprogramma's gebaseerd was op persberichten.⁵⁷ Dat betekent concreet dat niet zozeer journalisten en redacties bepalen wat er in het nieuws komt, maar steeds nadrukkelijker ook voorlichters en andere actoren: een bedreiging voor onafhankelijke nieuwsvoorziening en het bestaan van kritische media.

Hoe is uit de ontzagwekkende hoeveelheid informatie in de wereld, die via sociale media dagelijks wordt verspreid, op te maken wat wel en geen betrouwbaar en belangrijk nieuws is? Van groot belang is dat niet alles 'waar' is wat als nieuws verschijnt. Altijd vindt selectie plaats van feiten, wat kan uitlopen op propaganda, suggestieve of valse voorstellingen van zaken. Het perspectief dat een journalist kiest, dient altijd bepaalde belangen. Volgens Luyendijk zijn journalisten geen neutrale omstanders, maar actieve participanten: alleen al de keuze om ergens verslag van te doen en erbij aanwezig te zijn, heeft invloed op de berichtgeving.⁵⁸

Traditioneel speelden in de nieuwsvoorziening de grote internationale persbureaus een belangrijke rol: *Agence France Presse* (AFP), *Reuters* en *Associated Press* (AP). Het belangrijkste Nederlandse persbureau is sinds 1934 het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). De grote internationale persbureaus, waartoe tegenwoordig ook grote televisiestations als de BBC, CNN en Al-Jazeera kunnen worden gerekend, bepaalden lange tijd wat nieuws was en hoe dat werd verspreid. De meeste van deze mediabedrijven hadden en

hebben hun hoofdkantoren in de hoofdsteden van de westerse wereld. Dat betekende dat nieuws uit deze landen meer aandacht kreeg dan gebeurtenissen elders. Nog steeds is het zo dat een Amerikaanse dode of gebeurtenissen waarbij de Verenigde Staten zijn betrokken, meer aandacht krijgen in het nieuws dan wat er gebeurt in Latijns-Amerika of Azië, hoewel daarin langzaam verandering begint te komen met de steeds belangrijker politieke en economische rol van China.

Betrouwbare informatie

Hoe kunnen we als nieuwsconsumenten bepalen wat betrouwbaar nieuws is en wat niet? Dat was al ingewikkeld ten tijde van het bestaan van de zogenoemde 'oude media' (kranten, radio en televisie), maar is met de komst van het internet en 'sociale media' (Facebook, Instagram, Twitter, enz.) nog veel moeilijker geworden. Niet alleen komt er via deze kanalen een stortvloed aan 'nieuws' en 'informatie' op de gebruikers af, sociale media stellen mensen ook in staat zélf nieuwsmaker te zijn: steeds vaker staan er al filmpjes of verslagen online, voordat duidelijk is wat er precies is gebeurd.

Dat heeft enerzijds een sterk 'democratiserend' effect: deze nieuwsstroom is moeilijk te controleren door machthebbers in bijvoorbeeld dictatoriaal geregeerde landen. Het is geen toeval dat in China veel websites niet toegankelijk zijn. Internet kan door repressieve regimes worden ingezet om mensen te vervolgen en menig kritische blogger is al in de cel beland of erger. Voor het uitbreken van de Arabische Lente in 2011 werd en wordt vaak gewezen op de rol van sociale media. Dit doet echter geen recht aan de complexiteit van de opstanden in de Arabische wereld van 2011 en 2012. Het is een versimpeling om te stellen dat de opstanden het directe gevolg waren van het bestaan van sociale media.

Vaak is onduidelijk waar een bepaald filmpje of item vandaan komt, hoe betrouwbaar het is en welk belang erachter zit. Als nieuwsconsumenten moeten we daarom voortdurend op onze hoede en zeer kritisch zijn: lang niet alles wat op Google, Twitter, Facebook en Instagram verschijnt, is waar.

De omvang van een Twitterbericht is uitgebreid van 140 naar 280 tekens.⁵⁹ Maar dat blijft te kort voor een beargumenteerd verhaal. Toch gebruiken politici deze korte statements als belangrijk middel om hun mening en boodschap te verkondigen, al is het maar om de traditionele media te omzeilen.

Het bestaan van *community media* en *sociale media* heeft geleid tot het ontstaan van het fenomeen *citizen journalism* (burgerjournalistiek), bijvoor-

beeld in de vorm van al dan niet betrouwbare blogs over de meest uiteenlopende onderwerpen. Het is daardoor voor staten steeds moeilijker operaties geheim te houden, nu iedereen via een mobiele telefoon dan wel internet verslag kan doen.

Via internet bereiken ons dagelijks gruwelijke beelden uit oorlogsgebieden en door natuurrampen getroffen landen en regio's. Bleef dit vroeger onbekend in de rest van de wereld, met de komst van radio en televisie, later internet en nu de sociale media, verloopt de berichtgeving razendsnel.

Desinformatie

Alleen als politieke besluiten worden genomen op grond van goede (betrouwbare) informatie, is er een gerede kans, dat die besluiten goed en verantwoord zijn. Het is daarom van belang informatie op betrouwbaarheid te controleren, want deze kan gemanipuleerd, verdraaid of zelfs vals zijn. De kleinste manipulatie of fabricatie van nieuws of berichtgeving kan ernstige gevolgen hebben en zelfs tot oorlog leiden. Dit is niet pas iets van de eenentwintigste eeuw, internet en sociale media, hoewel deze techniek en de massificatie ervan het manipuleren van informatie veel eenvoudiger maakt.

Wie internationale politiek bestudeert, dient kritisch om te gaan met informatie. Ontwikkelingen in de moderne informatiemaatschappij gaan zeer snel en er is een stortvloed van correcte en gemanipuleerde informatie. Met opzet wordt getracht politici, media en mensen een bepaalde kant op te sturen, met gebruikmaking van de sociale media. Men spreekt zelfs van 'desinformatie'. Het is van belang twee vormen te onderscheiden: enerzijds partijdige voorlichting en propaganda, die feitelijk niet onjuist zijn, maar slechts een deel van de waarheid vertellen; en anderzijds valse berichtgeving, die feitelijk onjuist is met het doel verwarring te zaaien en tegenstanders te ontmoedigen en te verdelen. Daarnaast bestaan er ook onopzettelijke verkeerde percepties en interpretaties aan de kant van de lezer en kijker.

Moedwillige manipulatie op grote schaal ondermijnt de geloofwaardigheid van het democratisch systeem. Vals nieuws vertroebelt de publieke discussie, die gebaat is bij een open en kritische, maar zeker ook eerlijke uitwisseling van verschillende inzichten.

Feit en fictie in de internationale betrekkingen

Feiten en fictie zijn steeds moeilijker te onderscheiden in de huidige media-berichtgeving. Traditionele media zoals kranten zien hun oplagen al jaren teruglopen. Als gevolg daarvan worden redacties en het aantal professionele verslaggevers verminderd. Het aantal persvoorlichters en communicatiefunctionarissen (die nieuws van een gewenste boodschap voorzien) is sterk gegroeid ten opzichte van het aantal journalisten (die nieuws doorgeven).

De mediaconsumptie van de gemiddelde Nederlander is echter alleen maar toegenomen en bedroeg in 2015 acht en een half uur per dag. Veel mensen consumeren nieuws via gepersonaliseerde Facebooktimelines, waardoor ze steeds meer in hun eigen 'informatiebubbel' terecht komen.⁶⁰ Sociale media, ook wel de *echo chambers* van het internet genoemd, hebben dit versterkt. Informatie gaat viraal in steeds kortere cycli.

Twee parallele ontwikkelingen zijn te ontwaren: de terugkeer naar ideologie en godsdienst⁶¹ en de opkomst van de 'alternatieve feiten', onvolledige of onjuiste informatie die past bij een bepaalde mening en daarom makkelijker geaccepteerd wordt. Mensen kunnen hierdoor ontvankelijker raken voor desinformatie.⁶²

Het is niet eenvoudig een boze burger te onderscheiden van een betaalde 'trol', ingezet voor een desinformatiecampagne. Een trol is iemand die verkeerde berichten plaatst om reacties van anderen uit te lokken. Daar kan zowel een individu als een campagne achter zitten. We verduidelijken dit met enkele voorbeelden, met de kanttekening dat dit niet de enige zijn en het verschijnsel informatiemanipulatie in veel landen groeit.

Voorbeeld 1: Rusland

De omvang en aard van Russische desinformatie in Europa wordt steeds duidelijker. Bepaalde landen zijn systematisch het doelwit, zoals Oekraïne, de Baltische Staten, Tsjechië, Hongarije, maar ook politieke tegenstanders in andere landen. Gefinancierd en aangestuurd vanuit Moskou en Sint-Petersburg wordt desinformatie verspreid via traditionele en sociale media. Valse geruchten, geholpen door 'trol-legers', vullen websites met verwarring zaaiende boodschappen.⁶³

De Russische hacks van de computers van de Democratische Partij in de Verenigde Staten tijdens de presidentiële verkiezingen van 2016 en het openbaren van vertrouwelijk bedoelde interne informatie⁶⁴ stelden de verkiezing van de Amerikaanse president Trump in een ander daglicht, ook als dit wellicht geen doorslaggevende factor in zijn overwinning is geweest. Dat de

Russische overheid het voeren van desinformatiecampagnes een belangrijk politiek middel vindt, is duidelijk. Al jaren circuleren er, door Rusland steeds ontkende, voorbeelden hiervan, totdat begin 2016 de Russische minister van Defensie, Sergei Shoigu, openlijk sprak over het bestaan van ‘informatietroepen’. Hij zei dat propaganda ‘slim, ontwikkeld, en effectief’ moet zijn.⁶⁵ Het Russische informatieapparaat is omvangrijk.⁶⁶ Geschat wordt dat Rusland jaarlijks ten minste driehonderd miljoen dollar besteedt aan een cyberleger van zo’n duizend mensen. Het toont het belang dat Rusland hieraan hecht. De bronnen maken aannemelijk dat met deze schattingen mogelijk slechts het topje van de ijsberg zichtbaar is.⁶⁷

Eerder berichtten bronnen al over de omvang van de Russische activiteiten waarin melding werd gemaakt dat er ongeveer 400 mensen⁶⁸ zouden werken vanuit het ‘Internet Research Agency’, een aan de overheid gelieerde organisatie in Sint-Petersburg.⁶⁹ Deze ‘Olgino trolls’ werden voor het eerst in 2013 door Russische journalisten beschreven.⁷⁰ Er wordt ook gebruikgemaakt van private ondernemingen en mediakanalen als LiveJournal en VKontakte. Onjuiste boodschappen worden actief verspreid via sociale media als Facebook, Twitter en Instagram en de commentaarpagina’s van Russia Today (RT) en Sputnik. Ook zijn er voorbeelden van wat sommige bronnen aanduiden als ‘useful idiots’, wanneer sprake is van mensen die regelmatig onjuist zeer positief pro-Rusland nieuws verspreiden, dat dan weer door Russische staatsmedia wordt herhaald als echt nieuws met of zonder bronverwijzing.^{71, 72}

Voorbeeld 2: China

De Chinese overheid is zeer actief in het produceren van desinformatie. Zij gebruikt de media bijvoorbeeld om buitenlandse producenten en hun producten zwart te maken en daarmee de consumptie van Chinese producten onder Chinezen te bevorderen.⁷³ Door onderdrukken en censureren van de pers is in feite al het nieuws dat Chinese mediabedrijven naar buiten brengen, datgene wat de regering wil dat de nieuwsconsument te weten komt.

Omdat de interesse van China in de eerste plaats uitgaat naar de Zuid-Chinese regio, merken mensen in bijvoorbeeld West-Europa nog relatief weinig van de Chinese desinformatie. Landen die wel de interesse van China hebben, worden echter hard geraakt door de stroom desinformatie. Zoals Taiwan, waar de Chinese overheid de bevolking warm probeert te maken voor een vereniging met het vasteland, door berichten te verspreiden die Taiwan bekritisieren en China aanprijzen.⁷⁴ De vele publicaties van de grote Chinese mediarepresentatie op Taiwan kunnen ook makkelijk de buitenlandse berichtgeving

en dus de beeldvorming over Taiwan beïnvloeden, omdat veel van de buitenlandse media geen correspondenten hebben op het eiland en daardoor op Chinese bronnen moeten vertrouwen in hun artikelen over Taiwan.

Een wereldwijde Chinese campagne werd duidelijk zichtbaar toen het Permanent Hof van Arbitrage de Chinese claims in de Zuid-Chinese zee ongegrond verklaarde. Chinese media vielen het Hof en allen die het oordeel steunden, hard aan, om zo de legitimiteit van de beslissing in twijfel te trekken.⁷⁵

Voorbeeld 3: Desinformatie door private partijen

De rol van sociale media bij verkiezingen en referenda wordt steeds groter. Een duidelijk voorbeeld is de activiteit van Robert Mercer, financier van het Heartland Institute, dat het werk van klimaatwetenschappers in twijfel trekt,⁷⁶ en van het politiek rechtse Amerikaanse nieuwsbedrijf Breitbart News Network. Mercer is een van de 'top ten most influential billionaires in politics'.⁷⁷ Hij speelde een belangrijke rol tijdens zowel het Brexit-referendum als de presidentsverkiezing van Donald Trump in 2016.

Mercer liet zijn data-analysefirma Cambridge Analytica expertise delen met het team dat campagne voerde vóór een Brexit, de Britse uittreding uit de Europese Unie (zie ook: Leave.eu). Onder andere Nigel Farage, oud-leider van de Britse eurosceptische UKIP-partij, maakte deel uit van deze campagne. Cambridge Analytica, dat jarenlange ervaring heeft in het voeren van militaire desinformatiecampagnes en 'verkiezingsmanagement', steunde het 'vóór-kamp' in het Verenigd Koninkrijk om de EU te verlaten, onder meer door te adviseren hoe specifiek zwevende kiezers via Facebook en andere sociale-mediasites te bereiken, te beïnvloeden, en over te halen voor een Brexit te stemmen. Cambridge Analytica bewerkstelligde dit, gebruikmakend van technologie die psychometrische profielen van stemmers maakt en op hun gevoelens kan inspelen. Het bedrijf verzamelde zo veel mogelijk informatie van sociale-mediaprofielen en gebruikte het, in combinatie met het gebruik van kunstmatige intelligentie, om deze zwevende kiezers te benaderen met zeer individueel gerichte advertenties en berichten. Op deze manier vormde Cambridge Analytica een database van meer dan één miljoen mensen.⁷⁸ Het 'vóór-kamp' behaalde tijdens het Brexit-referendum een meerderheid van 51,9 procent,⁷⁹ waarna Groot-Brittannië begon aan een proces van uittreding, dat moeilijk ordelijk te regelen bleek door de sterk uiteenlopende opvattingen van voor- en tegenstanders, waarin de Britse politiek verstrikt raakte. Daardoor bleek herhaald uitstel van de 'vertrekdatum 29 maart' nodig tot (vooralsnog?) 31 oktober 2019.

Mercer was ook een sleutelfiguur bij de opkomst van Donald Trump en medefinancier van diens presidentscampagne. Tijdens de Trumpcampagne gebruikte Cambridge Analytica onder andere de ‘OCEAN personality scale’ (openness, conscientiousness, extraversion, agreeableness en neuroticism), een algoritme waarmee het bedrijf claimde te kunnen voorspellen hoe burgers zouden stemmen. Deze informatie speelde het door naar het campagne-team van Trump, zodat het specifieke bevolkingsgroepen kon aanspreken met zorgvuldig afgestemde informatie om zo in te spelen op hun hoop en dromen of angsten. Cambridge Analytica bereikte op deze manier miljoenen mogelijke Trumpstemmers. Het bedrijf voorspelde de onverwachte Republikeinse overwinning in de staten Michigan, Pennsylvania en Wisconsin, waar de traditionele ‘pollsters’ dit niet zagen aankomen.⁸⁰

Voorbeeld 4: Amerikaans/Britse stellingname inzake Irak

Desinformatie bij conflicten is zo oud als conflicten zelf. Iedere partij in een conflict wil immers zijn gelijk krijgen en een kleine of grote leugen is al gauw geuit, als het de kans op winst vergroot. Zo ook in de aanloop naar de invasie van Irak in 2003 door een coalitie geleid door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Als belangrijkste argumenten ter rechtvaardiging van de invasie werd aangedragen, dat de Irakese regering banden zou hebben met de plegers van de terroristische aanslagen van 9/11 in de Verenigde Staten en dat het Irak van Saddam Hoessein massavernietigingswapens zou bezitten.

De Amerikaanse president George W. Bush heeft herhaaldelijk getracht de invasie te rechtvaardigen als onderdeel van zijn *war on terror*. Later bleek dat Saddam Hoessein geen banden had met de plegers van de aanslagen van 9/11 en dat de Amerikaanse inlichtingendiensten president Bush daarvan al eerder op de hoogte hadden gesteld.⁸¹ Ondanks het ontbreken van bewijs geloofde in 2003 een meerderheid van de Amerikanen dat de Irakese overheid aanzienlijke steun gaf aan Al Qaida.⁸²

De veronderstelde aanwezigheid en dreiging van Irakese massavernietigingswapens baseerden de inlichtingendiensten van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk op onzekere en onbetrouwbare bronnen. Verscheidene kroongetuigen bleken hun informatie verzonnen of overdreven te hebben, omdat ze in Irak graag een ander regime aan de macht zagen komen.⁸³ De dubieuze informatie werd echter gepresenteerd als betrouwbaar en gezaghebbend. De inlichtingendiensten faalden in het filteren van de informatie, die gebruikt werd om de Amerikaanse Senaat te overtuigen en gepresenteerd

werd aan de wereld.⁸⁴ De ontgoocheling was groot. De media bleken niet kritisch genoeg en vielen ten prooi aan onbetrouwbare informanten.⁸⁵

Voorbeeld 5: Nederland

Wat betreft de oorlog tegen Irak is ook in Nederland niet goed gehandeld, zo bleek uit het rapport van de commissie-Davids uit 2010. Deze commissie deed onderzoek naar de besluitvorming rond de politieke steun aan de Amerikaans-Britse inval in Irak.⁸⁶ Het ontbreken van voldoende eigen inlichtingen-capaciteit heeft Nederland toen mede parten gespeeld.

Nederland is een van de meest gedigitaliseerde, open en liberale samenlevingen. Het wordt sterk beïnvloed door internationale berichtgeving en is daarmee bij uitstek kwetsbaar voor externe digitale beïnvloeding. Illustratief is de Russische campagne om de resultaten van het MH17-rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in diskrediet te brengen.⁸⁷

De Nederlandse overheid heeft verschillende initiatieven genomen om de samenleving te beschermen tegen digitale desinformatie en cybercriminaliteit. Politieke partijen zijn over cyberbeveiliging geadviseerd door het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC).⁸⁸ Bij de landelijke verkiezingen van 2017 werden de uitgebrachte stemmen handmatig geteld, zodat de geldigheid van de verkiezingsuitslag boven elke twijfel was verheven.⁸⁹

De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) roept op tot waakzaamheid naar aanleiding van honderden hackpogingen uit onder meer China, Iran en Rusland.⁹⁰ Software-upgrades, internetveiligheid, het verifiëren van berichtgeving, diverse bronnen raadplegen, en een alerte, kritische opstelling beperken de kwetsbaarheid voor incorrecte berichtgeving.

8.8 Politieke lobby's

Internationale en Europese besluitvorming heeft gevolgen voor miljarden mensen. Het moet daarom inzichtelijk zijn welke partijen bij welke besluitvorming betrokken zijn. Behalve politici, diplomaten en ambtenaren zijn hierbij ook ngo's, bedrijven en particuliere organisaties betrokken. Zij lobbyen bij politici en ambtenaren. Veel belangrijke besluiten en verdragen worden op deze wijze beïnvloed door de visies, de informatie en de campagnes van lobby's. De invloed daarvan is groot en kan zowel als nuttig of als schadelijk worden beoordeeld, afhankelijk van de mening en criteria van de beoordelaar.

Het begrip lobbyen kent verschillende omschrijvingen, zoals: de kunst van het overtuigen, belangenbehartiging en beïnvloeding van de overheid. Soms is er sprake van ongeoorloofde beïnvloeding door dwang of corruptie.

Lobbyen kan worden omschreven als een *'poging tot informele beïnvloeding van de officiële gezagsdragers om daarmee invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming'*.⁹¹ Hier zijn de 'officiële gezagsdragers' bestuursorganen, regeringen en verdragspartijen.⁹² Diverse organen en media zijn betrokken bij het tot stand brengen van politieke besluitvorming. Vaak zijn professionele lobbyisten verantwoordelijk voor deze beïnvloeding, die de belangen behartigen van hun opdrachtgevers. Meestal gaat het om betaald lobbywerk namens (groepen) grote bedrijven, vakbonden, beroepsorganisaties of andere instellingen, maar het kan ook een ngo zijn die uit ideële motieven optreedt. Het uiteindelijke doel van opdrachtgevers is het tot stand brengen, veranderen of juist tegenhouden van besluiten, die voor hen voor- of nadelig zijn.

Lobbyen komt voor op elk niveau van besluitvorming en is daarom niet weg te denken uit het nationale en internationale politieke landschap. Velen zijn van mening dat lobbyen een schimmige praktijk is, waarover veel meer transparantie zou moeten bestaan. Omdat lobbyen meestal buiten officiële besluitvorming plaatsvindt, heeft het vaak de vorm van informele besprekingen. Hoewel dit afbreuk kan doen aan de openbaarheid van de besluitvorming, kan het ook een nuttige rol spelen. Zo kunnen informele gesprekken worden gebruikt om waardevolle informatie te verstrekken, een vastgelopen onderhandeling weer op gang te helpen en een akkoord sneller binnen bereik te brengen, dan wanneer steeds officieel overleg moet worden afgewacht. Ook het niet hoeven wachten op goedkeuring van achterbannen draagt bij aan snellere besluitvorming, mits alles binnen de wettelijke kaders gebeurt.⁹³

Soorten van lobby's en visies daarop

Een belanghebbende partij kan een externe, professionele lobbyist inhuren, maar ook een interne werknemer kan dit werk doen. Lobbyen gebeurt meestal in een informele setting. Formele gezagsdragers kunnen hieraan ook zelf deelnemen. Wanneer zij echter in hun officiële rol hun standpunt verkondigen, wordt dit niet als lobbyen aangeduid.

Een directe lobby betekent rechtstreeks contact met de persoon die invloed op de besluitvorming uitoefent. Dit kan de officiële besluitvormer zelf zijn, bij-

voorbeeld een parlementslid, maar ook een stafmedewerker die bij de besluitvorming betrokken is.

Bij indirecte lobby wordt een andere partij ingeschakeld, meestal de maatschappelijk betrokkenen bij het onderwerp. Hierbij richten deze zich tot de officiële besluitvormer om te proberen hem te beïnvloeden en het besluit in hun voordeel aan te passen. Het directe contact kan zowel klein- als grootschalig zijn, van persoonlijk, informeel contact tot een demonstratie gericht tegen een specifieke besluitvormer. Denk hierbij aan oriënterende gesprekken of petitities. Indirect contact loopt bijvoorbeeld via mediacampagnes die het publiek oproepen actie te ondernemen, zoals in advertenties, het nieuws en de sociale media.⁹⁴

Lobbyen vindt vaak niet openlijk plaats en de invloed kan de indruk wekken van geheim optreden en het negeren van de publieke opinie. Maar lobbyen is een methode, die op zich niet goed of slecht is. Zij kan worden ingezet voor zowel goede als slechte doelen, en goed of fout worden uitgevoerd. Wie kritiek uit op de lobby voor of tegen een bepaald onderwerp, maakt zich meestal vanuit het eigen perspectief zorgen om de inhoud van de besluitvorming.

Lobbyen mag het democratische bestel natuurlijk niet in gevaar brengen. De besluitvorming hoort steeds rekening te houden met de wil van de betrokkenen, die zelf vaak weer verschillende voorkeuren hebben. De vraag hierbij is of alle vertegenwoordigers vergelijkbare toegang hebben tot de besluitvormers en faire kansen. Het grootste risico rond lobbyen is gebrek aan transparantie, waardoor lobbyisten en besluitvormers verleid kunnen worden tot onoorbare praktijken, zoals gunstenuitwisseling of doorspelen van voorkennis, of ook omkoping en chantage. Dit kan leiden tot te sterke beïnvloeding door één of meer partijen, die van het besluit profiteren.

De meeste beroepsmatige lobbyisten staan ingeschreven in registers. De vrijwilligheid van deze registratie maakt het lastig om het aantal lobbyisten te bepalen, dat zich op nationaal, Europees en internationaal niveau inzet. Het EU-transparantieregister toont een gedeelte van alle lobbyisten die in Brussel werken, omdat naast vrijwilligheid van de inschrijving onder één registratie ook meerdere lobbyisten kunnen vallen. Het EU-transparantieregister heeft als doel te laten zien wiens belangen door wie en met welk budget behartigd worden. Dit register wordt gezamenlijk beheerd door het Europees Parlement en de Europese Commissie. In 2017 stonden ruim elfduizend personen en organisaties in het EU-Transparantieregister ingeschreven.⁹⁵

Het register bestaat uit zes categorieën:

- professionele adviesbureaus/advocatenkantoren/zelfstandige adviseurs;
- handels-, bedrijfs- en beroepsverenigingen;
- non-gouvernementele organisaties;
- denktanks, universitaire en onderzoeksinstellingen;
- organisaties die kerken of religieuze gemeenschappen vertegenwoordigen;
- vertegenwoordigende organisaties van plaatselijke, gewestelijke en gemeentelijke autoriteiten, en andere instellingen.

8.9 Invloedrijke personen

Voor een volledig beeld van de actoren en factoren die de internationale en nationale politieke besluitvorming beïnvloeden, schenken we kort aandacht aan invloedrijke personen die geen officiële functie in de besluitvorming bekleden, maar van wie de opvattingen en activiteiten in de media en door besluitvormers als invloedrijk worden gezien. Het kan gaan om (voormalige) politieke leiders met gezag, religieuze leiders, bekende schrijvers, academici, commentatoren, maar ook sportcoryfeeën, filmsterren en artiesten. Hun verklaringen, meningen, of louter mediagenieke aanwezigheid bij beïnvloedingscampagnes moeten in aanmerking worden genomen om de besluitvorming goed te begrijpen.

Enkele voorbeelden maken dit duidelijker. De leider van de beweging voor gelijkberechtiging van de zwarte bevolking in de Verenigde Staten, de predikant Martin Luther King, heeft nog steeds invloed op de emancipatie van onderdrukten elders in de wereld door zijn befaamde toespraak 'I have a dream' in Washington in 1963.

De Russische schrijver Aleksandr Solzjenitsyn (1918-2008), die de ontberingen in de Siberische gevangenkampen beschreef in zijn boek *De Goelag Archipel*, had invloed op de wijze waarop de Sovjet-Unie werd gezien. En de Amerikaanse buitenlanddeskundige Henry Kissinger (1923) heeft na zijn ministerschap in de regering van president Nixon vier decennia lang invloed uitgeoefend met zijn gezaghebbende analyses van internationale vraagstukken.

De Zuid-Afrikaanse antiapartheidsstrijder Nelson Mandela (1918-2013) heeft ook na zijn presidentschap internationaal invloed uitgeoefend door zijn voorbeeld en uitspraken. De Iraanse geestelijke Khomeini (1902-1989) had, lang vóór zijn komst naar Iran, als prediker vanuit Parijs grote invloed op de omverwerping van de sjah van Iran en de wending van dat land naar sjiietische

politiek onder aanvoering van religieuze leiders. En de ideeën van de Turkse liberaal-democratisch georiënteerde islamitische prediker Fethullah Gülen (1941) zijn van belang voor een goed begrip van de ontwikkelingen in Turkije vanaf 2000. Voorheen werkte de huidige president Erdogan nauw met hem samen, maar zij kregen ernstige meningsverschillen. Sinds 1999 woont Gülen in de Verenigde Staten. In 2016 eiste president Erdogan, die Gülen beschuldigde van het bevorderen van een staatsgreep tegen hem, zijn uitlevering aan Turkije. Het uitleveringsverzoek is wegens gebrek aan bewijs door de VS geweigerd.

Zo zijn op allerlei terreinen voorbeelden te geven van invloed door personen die geen officiële taken hadden, maar door hun ideeën, verklaringen en overtuigingskracht het politieke denken van vele mensen beïnvloedden.

Ngo's, bedrijven en landen benoemen vaak bekende, mediagenieke personen tot symbolische 'ambassadeur' voor een bepaald onderwerp om via de media, publieksbijeenkomsten, informatie- of protestcampagnes de aandacht te vestigen op misstanden of gewenste standpunten. Door het belang van de massamedia, de sociale media en de internationaal werkende ngo's groeit de inzet en aandacht voor standpunten van 'interessante' personen sterk. Dat kan positieve en negatieve gevolgen hebben: positief als de argumentatie en aandacht voor een onderwerp erdoor wordt verbeterd, en negatief als de mediagenieke en cosmetische invloed ten koste gaat van de kwaliteit van de argumentatie en een zorgvuldige afweging van voor- en nadelen van bepaalde besluiten wordt geschaad. Deze mediagenieke personen zijn immers niet altijd zaakspecialisten en hoeven niet zoals veel politici de besluiten te verantwoorden, laat staan de gevolgen ervan te dragen. Het kan dus om oppervlakkige invloed gaan, zonder feitelijke verantwoordelijkheid.

Het moge duidelijk zijn dat voor een goed begrip van internationale politiek niet alleen aandacht moet worden besteed aan officiële functionarissen en institutionele actoren, maar ook aan personen die zonder een politieke functie te hebben de meningen ook buiten de eigen landsgrenzen sterk kunnen beïnvloeden.

8.10 Tot slot

In de vorige hoofdstukken is een beeld geschetst van de hoofdrolspelers in de wereldpolitiek: de grootste staten en hun organisaties. Ook de regels van het spel (internationaal publiekrecht) en de patronen van machtsgebruik en beïnvloeden.

vloeding zijn geanalyseerd, zowel in processen van samenwerking als juist in conflicten. In dit laatste hoofdstuk zijn de groei, rollen en taken van andere partijen dan staten en volkenrechtelijke organisaties kort uiteengezet. Deze niet-statelijke partijen hebben veel invloed, zowel ten goede als ten kwade, afhankelijk van de beleidsvoorkeuren van wie hun werk beoordeelt en van persoonlijke visies. Het is noodzakelijk al die factoren en actoren te bestuderen en begrijpen om de loop der gebeurtenissen goed te kunnen verklaren.

Zelfstudievragen

1. Maak een schema van niet-statelijke actoren en een ander schema van niet-statelijke factoren die naar jouw oordeel de meeste invloed (na staten) hebben op de internationale politieke verhoudingen.
2. Welke staten geven veel en welke weinig ruimte voor beïnvloeding van hun beleid door niet-statelijke actoren en factoren? Hoe verklaar je dat?
3. Rangschik niet-statelijke actoren en factoren in volgorde van belangrijkheid voor de internationale veiligheidspolitiek van staten.
4. Rangschik in volgorde van invloed op respect voor de rechten van de mens.
5. Hoe is de groei van de invloed van ngo's te verklaren?
6. Hoe is de groei van de invloed van mno's te verklaren?
7. Is de stelling waar dat door wetenschappelijke, economische en technologische vooruitgang mensen rationeler worden in hun voorkeuren, en staten daardoor minder beïnvloed worden door godsdiensten en ideologieën? Wat is er voor en wat tegen die stelling te zeggen?
8. Hoe verhouden politieke lobby's (par. 8.8) zich tot de media (par. 8.7)? Geef voorbeelden.

Selectie geraadpleegde literatuur

8.1

Drimmelen, F. van (2014). *Handboek Public Affairs*. Amsterdam: Bert Bakker.

Keck, M.E. en K. Sikkink (1999). *Transnational advocacy networks in international and regional politics*. Oxford (United States): Blackwell Publishers.

Robbins, R. (2002). *Global Problems and the Culture of Capitalism*. Boston: Alllyn and Bacon.

United States Institute of Peace (2014). *An Overview of NGO's: What Is an NGO?* www.usip.org/node/5599.

Willetts, P. (2002). *What is a Non-Governmental Organization?* London: City University.

8.2

Weber, J.A. en J. Eliasson (2008). *Handbook of Military Administration*. Boca Raton: CRC Press.

8.3

Bevy, L.J. (2006) *Al-Qaeda: An organization to be reckoned with*. New York: Novinka Books.

Kwakman, N.J.M. (2013). *Terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer.

Neumann, P.R. (2009). *Old & New Terrorism*. Cambridge (UK): Polity Press.

8.4

Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled The World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven & London: Yale University Press.

Daalder, I. (2015, 26 mei). *A new global order of cities*. *Financial Times*. www.ft.com/content/a5230756-0395-11e5-a70f-00144feabdco.

Florida, R. (2005). The World is Spiky. *The Atlantic Monthly* 2005, p. 48-51.

Friedman, Th. (2005). *The World is Flat*. London: Penguin Books.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*. London: Penguin Books.

Oort, F. van, en Evert Meijers e.a. (2015). *De concurrentiepositie van Nederlandse steden: van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Platform 31: Utrecht, Delft, Planbureau voor de Leefomgeving.

São Paulo Aberta (z.j.). *Agents of Open Government*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.

8.5

Bienefelt, I. (2005). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen – Het dilemma van modern ondernemen*. Masterthesis AOM, Opleiding Sociologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Goldstein, J. en J.C. Pevehouse (2012). *International Relations: Brief Sixth Edition*. New York: Pearson.

MVO Nederland (2014). *Wat is MVO?* www.mvonderland.nl/wat-mvo.

8.6

Alexander, P. e.a. (1996). *The World's Religions*. London: Lion Publishing.

Huntington, S.P. (2006). *Botsende Beschavingen*. Amsterdam: Ambo|Anthos.

8.7

Davies, N. (2008). *Flat Earth News*, London: Vintage Books.

Gray, J. (2007). *Black Mass: Apocalyptic Religion and the Death of Utopia*. London: Allen Lane.

Luyendijk, J. (2006). *Het zijn net mensen. Beelden uit het Midden-Oosten*. Amsterdam: Podium.

8.8

Bennis, W.J., B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen (1990). *Lobbyen, hoe werkt 't?*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Noten

- 1 Drimmelen, F. van (2014).
- 2 United States Institute of Peace (2014).
- 3 Willetts (2002). www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM.
- 4 United States Institute of Peace (2014).
- 5 Leverty, S. (2014). *NGO's, the UN and APA*, American Psychological Association. www.apa.org/international/united-nations/publications.aspx.

- 6 Wereldbank (1995). *Working With NGO's*. www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000009265_3961219103437.
- 7 United States Institute of Peace (2014).
- 8 Robbins (2002), p. 128-129.
- 9 Keck en Sikkink (1999), p. 89.
- 10 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van de website van het Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee (BRAC) (2014) www.BRAC.net/content.
- 11 Kelly, A. (2008, 20 februari). 'Growing discontent', *The Guardian*. www.theguardian.com/society/2008/feb/20/internationalaidanddevelopment.bangladesh.
- 12 NGO Advisor (2016). *NGO Advisor announces the Top 500 NGOs WORLD 2016*. www.ngoadvisor.net/announcing-top-500-ngos-world-2016.
- 13 Economist (2012, 3 november). 'The path through the fields', *The Economist*, www.economist.com/news/briefing/21565617-bangladesh-has-dysfunctional-politics-and-stunted-private-sector-yet-it-has-been-surprisingly.
- 14 BRAC (2014). *Microfinance Programme*. <http://microfinance.BRAC.net>.
- 15 Amnesty International (2014). *Who We Are*. www.amnesty.org/en/who-we-are.
- 16 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van verschillende onderdelen van de website van Oxfam International: www.oxfam.org/en.
- 17 In deze paragraaf is meermalen gebruikgemaakt van het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): De Inhuur van Private Militaire Bedrijven, nr. 59: december 2007.
- 18 United Nations Treaty Collection (z.j.). International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, Chapter XVIII. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-6&chapter=18&lang=en.
- 19 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (z.j.). Private Military Companies, DCAF Backgrounder. www.dcaf.ch (vertaling). Geciteerd door de AIV en ook verder in deze paragraaf gebruikt.
- 20 Weber en Eliasson (2008). *Handbook of Military Administration*. Boca Raton: CRC Press. Private Military Companies, p. 163.
- 21 A.w., p. 170-171.
- 22 International Committee of the Red Cross (2009). The Montreux Document. www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf.
- 23 United States Government Accountability Office (2006, 13 juni). Rebuilding Iraq: Actions Still Needed to Improve the Use of Private Security Providers, Testimony. www.gao.gov/new.items/do6865t.pdf.

- 24 J.R. Clapper (2011). How 9/11 Changed Transformed the Intelligence Community. www.wsj.com/articles/SB1000142405311904537404576554430822300352.
- 25 E. Bakker (2011, juli/augustus). 'Terrorisme en contraterrorisme in de schaduw van 9/11: tien jaar angst voor terrorisme', *International Spectator*. www.researchgate.net/profile/Edwin_Bakker4/publication/278157283_Terrorisme_en_contraterrorisme_in_de_schaduw_van_911_tien_jaar_angst/links/557c5bf508aeb61eae236250.pdf.
- 26 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.j.). *Terroris-mebestrijding*. Definitie terrorisme beschikbaar op: www.nctv.nl/organisatie/ct/terrorismebestrijding/index.aspx.
- 27 Neumann (2009), p. 16. Ook verder in deze paragraaf wordt van deze bron gebruikgemaakt.
- 28 Stanford University (2012, 20 juni). Mapping Militant Organizations: Red Brigades Fighting Communist Party. <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/233>.
- 29 The Telegraph (2017, 5 september). What is National Action and why is the neo-Nazi group banned? *The Telegraph*. www.telegraph.co.uk/news/0/national-action-neo-nazi-group-banned.
- 30 Kwakman (2013), p. 5.
- 31 Bevy (2006), p. 6.
- 32 Stanford University (2016, 1 juli). Mapping Militant Organizations: Al Qaeda in the Islamic Maghreb. <http://web.stanford.edu/group/mapping-militants/cgi-bin/groups/view/65>.
- 33 M. Chulov (2016, 28 juli). Al-Nusra Front Cuts Ties with Al-Qaida and renames itself. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2016/jul/28/al-qaida-syria-nusra-split-terror-network.
- 34 Uit onderzoek van het United Nations Population Fund: www.unfpa.org.
- 35 M. Castells (2010). Globalisation, Networking, Urbanisation: Reflections on the Spatial Dynamics of the Information Age. *Urban Studies Journal* 2010, 47, p. 2737-2745.
- 36 Glaeser (2011).
- 37 Ivo Daalder (2015, 26 mei). A New Global Order of Cities. *The Financial Times*. www.ft.com/content/a5230756-0395-11e5-a70f-00144feabdco.
- 38 Sassen (2001).
- 39 Ivo Daalder (2015, 26 mei). A New Global Order of Cities. *The Financial Times*. www.ft.com/content/a5230756-0395-11e5-a70f-00144feabdco. Vgl. São Paulo Aberta, *Agents of Open Government*, Organisation for Economic Co-operation and Development [z.j.].
- 40 Friedman (2005).

- 41 Florida (2005), p. 48-51.
- 42 Van Oort en Meijers e.a. (2015).
- 43 Barber (2013).
- 44 Voor deze paragraaf is de C40-website geraadpleegd: www.c40.org.
- 45 Goldstein en Pevehouse (2012), p. 198-200.
- 46 H.V. Perlmutter (1972). The Multinational Firm and the Future. In: D.H. Blake (red.). The multinational corporation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 403, p. 139-152.
- 47 R.S. Walters (1972). International Organizations and the MNO: An Overview and Observations, In: D.H. Blake (red.). The multinational corporation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 403, p. 139-152.
- 48 Verenigde Naties (2014, 12 december). *The United Nations Fund for International Partnerships*, www.un.org/partnerships.
- 49 United Nations Global Compact (2014). *About Us*. www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html.
- 50 MVO Nederland (2014). *Wat is MVO?* www.mvonderland.nl/wat-mvo.
- 51 Bienefelt (2005), p. 8.
- 52 J. Jowit (2010, 18 februari). World's top firms cause \$2.2tn of environmental damage, report estimates. *The Guardian*. www.theguardian.com/environment/2010/feb/18/worlds-top-firms-environmental-damage.
- 53 Gebaseerd op: Alexander e.a. (1996).
- 54 Huntington (2006).
- 55 Zie www.villamedia.nl/artikel/aantal-freelancers-met-kwart-gestegen-inder-vijf-jaar-tijd.
- 56 M. Prenger, L. van der Valk, F. van Vree en L. van der Wal (2011). *Gevaarlijk Spel. De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek*, Diemen. Beschikbaar op: www.svdj.nl/wp-content/uploads/2015/12/S35-Gevaarlijk-Spel.pdf.
- 57 Davies (2008), p. 53.
- 58 J. Luyendijk (2007, februari). The Weaponization of News Media in the Middle East. Amsterdam. Zie meer uitgebreid Luyendijk (2006).
- 59 Zie <https://nos.nl/artikel/2194960-twitter-start-proef-met-langere-berichten.html>.
- 60 Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Ondanks veranderingen medialandschap traditionele media nog steeds dominant*. Beschikbaar op: www.scp.nl/Nieuws/Ondanks_veranderingen_medialandschap_traditionele_media_nog_steesd_dominant.
- 61 Gray (2007).

- 62 B. Anderson en B. Horvath (2017). The Rise of the Weaponized AI Propaganda Machine. *Scout*. <https://scout.ai/story/the-rise-of-the-weaponized-ai-propaganda-machine>. Zie ook: C. Cadwalladr (2017, 26 februari). 'Robert Mercer: the big date billionaire waging war on mainstream media'. *The Guardian*. www.theguardian.com/politics/2017/feb/26/robert-mercer-breitbart-war-on-media-steve-bannon-donald-trump-nigel-farage.
- 63 *NRC Handelsblad* onderzocht en publiceerde in 2016 en 2017 een aantal voorbeelden. Zie voorts Hague Center for Strategic Studies, webpublicaties op 9 maart en 29 augustus 2017.
- 64 M. Calabresi (2016, 13 december). Here's The Evidence Russia Hacked The Democratic National Committee. *Time*. <http://time.com/4600177/election-hack-russia-hillary-clinton-donald-trump>.
- 65 S. Jones (2017, 23 februari). Russia mobilises an elite band of cyber warriors. *Financial Times*. www.ft.com/content/f41e1dc4-ef83-11e6-ba01-119a44939bb6.
- 66 D. Sharkov (2017, 22 februari). Russia Announces "Information Operations" troops with "Counter-Propaganda" Remit. *Newsweek*. www.newsweek.com/russia-announces-information-operations-troops-counter-propaganda-559656.
- 67 A. Garmazhapova (2013, 9 September). Where are the trolls: The internet provocateurs in St. Petersburg and who funds them. *Novaya Gazeta*. Trolls From Olgino – 3.2 In Other Cities. *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/wiki/Trolls_from_Olgino#In_other_cities.
- 68 S. Walker (2015, 2 april). Salutin' Putin: inside a Russian troll house. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2015/apr/02/putin-kremlin-inside-russian-troll-house.
- 69 A. Chen (2015, 2 juni). The Agency. *New York Times*. www.nytimes.com/2015/06/07/magazine/the-agency.html?_r=0.
- 70 A. Garmashapova (2013, 9 september). Internet Provocateurs. *Novaya Gazeeta*. www.novayagazeta.ru/articles/2013/09/09/56265-gde-zhivut-trolli-kak-rabotayut-internet-provokatory-v-sankt-peterburge-i-kto-imi-zapravlyayet.
- 71 Sputnik International (z.j.). Finian Cunningham. *Sputnik International*. https://sputniknews.com/authors/finian_cunningham.
- 72 De website www.stopfake.org/nl/home-2/ biedt een lange lijst aan voorbeelden van nepnieuws betreffende Oekraïne, met specifieke relevantie voor de Nederlandse context na het neerschieten van het MH17-vliegtuig in 2015 door een Russisch wapensysteem, waarbij alle in totaal 297 passagiers en bemanningsleden omkwamen.

- 73 C. Marquis (2013, 28 november). The truth about online rumors in China. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2013/11/the-truth-about-online-rumors-in-china>.
- 74 J.M. Cole (2017, 19 januari). China intensifies disinformation campaign against Taiwan. *Taiwan Sentinel*. <https://sentinel.tw/china-disinformation-tw>.
- 75 B. Nimmo (2017, 20 juli). The Institute for Statecraft. www.statecraft.org.uk/research/dismiss-distort-distract-dismay-chinas-response-south-china-sea-arbitration.
- 76 H. Ede Botje (2017, 28 februari). Dit is de miljardair achter Trump. Hij voert de rechtse oorlog aan. *Vrij Nederland*. www.vn.nl/robert-mercero-miljardair-achter-trump.
- 77 M. Kutner (2016, 21 november). Meet Robert Mercer, the Mysterious Billionaire Benefactor of Breitbart. *Newsweek.com*. www.newsweek.com/2016/12/02/robert-mercero-trump-donor-bannon-pac-523366.html.
- 78 C. Cadwalladr (2017, 25 februari). Revealed: how US billionaire helped to back Brexit. *The Guardian*. www.theguardian.com/politics/2017/feb/26/us-billionaire-mercero-helped-back-brexit.
- 79 BBC-News (2016, juni). Results. *BBC NEWS*. www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.
- 80 F. Hunter (2016, 23 januari). Cambridge Analytica, the psychographic data firm behind Donald Trump, eyes Australian move. *The Sydney Morning Herald*. www.smh.com.au/federal-politics/political-news/cambridge-analytica-the-psychographic-data-firm-behind-donald-trump-eyes-australian-move-20161212-gt926e.html.
- 81 D. Milbank (2004, 20 juni). 9/11 Panel's Findings Vault Bush Credibility To Campaign Forefront. *Washington Post*. www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A54702-2004Jun19.html.
- 82 S. Kull, C. Ramsay en E. Lewis (2013, 15 februari). Misperception, the media and the Iraq war. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/j.1538-165X.2003.tb00406.x>.
- 83 M. Chulov en H. Pidd (2011, 15 februari). Defector admits too WMD lies that triggered Iraq war. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2011/feb/15/defector-admits-wmd-lies-iraq-war.
- 84 D.M. Breslow (2016, 17 mei). Colin Powell: U.N. Speech "Was a Great Intelligence Failure". Public Broadcasting Service. www.pbs.org/wgbh/frontline/article/colin-powell-u-n-speech-was-a-great-intelligence-failure.
- 85 The New York Times (2004, 26 mei). FROM THE EDITORS; The Times and Iraq. *New York Times*. www.nytimes.com/2004/05/26/world/from-the-editors-the-times-and-iraq.html.

-
- 86 NOS (2010, 12 januari). Conclusies commissie-Davids op een rijtje”. *NOS.nl*. <http://nos.nl/artikel/128556-conclusies-commissie-davids-op-een-rijtje.html>.
- 87 H. de Vreij (2016, 27 september). De kronkels in de Russische versies over de MH17. Raam op Rusland. www.raamoprusland.nl/dossiers/oekraïne/283-de-kronkels-in-de-russische-versies-over-de-mh17. Zie ook: E. Cukier en S. Derix (2016, 29 september). Zo werkt de informatieoorlog van Rusland. *NRC*. www.nrc.nl/nieuws/2016/09/29/njetnjetnjetnjet-4517529-a1524062.
- 88 NOS (2017, 12 januari). Binnenhof wapent zich tegen hacks. *NOS.nl* 2017. <http://nos.nl/artikel/2152611-binnenhof-wapent-zich-tegen-hacks.html> en L. van Lonkhuyzen (2017, 31 januari). Experts: “Partijwebsites kwetsbaar voor hackers”. *NRC*. www.nrc.nl/nieuws/2017/01/31/partijwebsites-kwetsbaar-voor-hackers-6494344-a1543889.
- 89 NOS (2017, 1 februari). Plasterk laat uitslag maart volledig tellen, “hacken uitgesloten”. *NOS.nl*. <http://nos.nl/video/2156114-plasterk-laat-uitslag-maart-voledig-tellen-hacken-uitgesloten.html>.
- 90 Een Vandaag (2017, 3 februari). AIVD: “Honderden cyberaanvallen door Rusland en China”. *EenVandaag.avrotros.nl*. http://justitie.eenvandaag.nl/tv-items/71885/aivd_honderden_cyberaanvallen_door_rusland_en_china.
- 91 Bennis e.a. (1990), p. 11-12.
- 92 Vanuit Nederlands perspectief zijn de andere Europese lidstaten in principe ook aan te merken als ‘internationaal’, hier wordt echter een onderscheid gemaakt tussen de lidstaten van de Europese Unie (Europees niveau) en de internationale gemeenschap buiten de EU, als het ware de rest van de wereld (internationaal niveau).
- 93 Bennis e.a. (1990), p. 114.
- 94 A.w., p. 15-16.
- 95 EU Transparantieregister (z.j.). *Transparantie en de EU*. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=nl>.

9 Een onzekere toekomst

Joris Voorhoeve

In *Wereld in Beweging* hebben wij als auteurs getracht een overzicht te geven hoe het internationale politieke bestel tot stand is gekomen en functioneert. We hebben daarover de belangrijkste theorieën kort uiteengezet, die de handelingen kunnen verklaren van het grote en kleurrijke gezelschap van actoren op het internationale toneel. Zij spelen een ingewikkeld spel zonder script of regisseur, waarin de spelers dus vaak improviserend op elkaar reageren. Er is geen andere regie dan dat de krachtigste spelers op dat toneel nogal dominant zijn.

Deze eigenschappen van het wereldtoneel maken het verloop van de internationale politiek moeilijk voorspelbaar. Het publiek wordt steeds opnieuw verrast en meestal onaangenaam. Wie er lang naar kijkt en de spelers enigszins meent te begrijpen, tracht soms te voorspellen waar het op uitdraait. Maar wie voorspellingen doet, loopt een groot risico op vergissingen, omdat het gebeuren vaak onverwachte wendingen neemt. De knapste koppen die de ontwikkelingen in de Sovjet-Unie analyseerden, hebben niet voorzien hoe het IJzeren Gordijn, dat Oost-Europa tussen 1947 en 1990 van het Westen scheidde, plotseling in 1989-1991 zou worden opengerukt door merendeels vreedzame opstanden tegen het Sovjet-communisme, en dat de supermacht Sovjet-Unie spoedig daarna uiteen zou vallen. Er zijn veel meer voorbeelden te geven van onvoorspelbaarheid, zoals de economische crisis van 2007-2008, die overal ter wereld een diep spoor trok, en de Arabische Lente, die in geen van de betrokken landen was voorzien en vervolgens weer heel anders uitpakte dan de meeste waarnemers verwachtten. Achteraf zijn er altijd vele deskundigen die plotselinge veranderingen goed menen te verklaren uit verschijnselen 'die men had (kunnen) zien aankomen', maar het merendeel van die deskundigen werd keer op keer verrast door wat zij niet tijdig hadden gezien. Dat stemt tot bescheidenheid bij het doen van voorspellingen.

Toch willen we uit nieuwsgierigheid en onzekerheid graag weten hoe de toekomst er uit zou kunnen zien. Maar internationale politiek, en nu verlaten we de beeldspraak van een toneelstuk, is als rijden in dichte mist: je ziet maar een paar meter vooruit en daarna is alles vaag of grijswit. De weg is niet bekend, wat van het nu voert naar volgende jaren, hebben we nooit eerder gereden. We kunnen ons voertuig niet stoppen en verlaten, want de motor

van de tijd draait door en gunt ons geen gelegenheid halt te houden. Er kan alleen worden gestuurd op ervaring en intuïtie, maar wel gebruikmakend van onze door analyse gescherpte waarneming. Vóór we het weten, is er ineens een scherpe bocht met een grote boom of ligt er een diepe greppel, die tot ongelukken kunnen leiden. In de internationale politiek kunnen door een dergelijk ongeluk miljoenen mensen omkomen. Er zit niets anders op dan scherp te blijven waarnemen, goed na te denken, voorzichtig te rijden, duidelijke signalen te geven naar andere weggebruikers, en snel te handelen als plots groot gevaar dreigt. In het voertuig 'de tijd' zitten geen airbags en veiligheidsgordels.

Wat kunnen we nog wel zien in de mist, die toekomst heet? Ten eerste dat de verhoudingen tussen grote en kleine landen snel veranderen. De wereldbevolking blijft fors groeien, vooral in Afrika en in de armste landen. Het groeitempo neemt wel af, maar we gaan, als er geen rampen van onmetelijke omvang optreden, naar een wereld van 9 tot 11 miljard mensen. Zij moeten zien samen te leven op een wijze die de natuur niet vermorzelt, de hulpbronnen niet uitput, en geen geplunderde aarde aan hun kinderen nalaat.

Aan het einde van de eenentwintigste eeuw kan India de volkrijkste staat zijn, gevolgd door China. Daarop volgt Nigeria (dat dan wellicht evenveel mensen telt als de gehele Europese Unie) en pas daarna komen de Verenigde Staten. Ook om andere redenen gaat er in de verhoudingen tussen de volken veel veranderen, zonder historische parallel. Want de technologie en veel andere omstandigheden zijn nu heel anders dan vroeger.

Het ziet ernaar uit dat China spoedig de Verenigde Staten voorbijstreeft als grootste economie, maar dat de Verenigde Staten nog een tijd leidend blijven als grootste militaire macht. Dat zal vooral zo zijn door militair toepasbare technologie, niet door aantal militairen, want India en China zullen veruit over de grootste aantallen manschappen beschikken. Of de Europese Unie een speler van formaat wordt, hangt af van de bereidheid van de lidstaten om één extern beleid onder duidelijke leiding te vormen.

Vooralsnog biedt de hegemoniale dominantietheorie enig houvast: de regio's in de wereld zullen worden gedomineerd door de sterkste spelers, zoals daar zijn: de Verenigde Staten in het Westen, India in Zuid-Azië, China in Oost-Azië en in de regio daarbuiten, plus Nigeria in Midden-Afrika en Brazilië in Latijns-Amerika. Van Rusland is te verwachten dat het ondanks zijn beperkte economische en demografische omvang nog een tijd belangrijk blijft tussen Oost-Europa en China. Het beschikt weliswaar over relatief grote strijdkrachten, maar over weinig 'soft power' en heeft weinig vrienden, omdat het door zijn beleid ook weerstand oproept bij zijn westerse buurlanden.

De landen van Noord-Afrika en het Midden-Oosten zouden grotere rollen kunnen opeisen, maar hun verdeeldheid en onderlinge strijd ontnemen hen voorsnog de kans op een leidende rol. De islam is niet één samenhangende actor in de wereld (evenmin als het christendom). Ook het pan-Arabisme, waarvan Iran als niet-Arabisch land geen deelgenoot is, heeft niet tot eensgezind optreden geleid.

Afrika groeit demografisch het hardst. Naar het zich thans laat aanzien komen er nog ruim twee miljard Afrikanen bij in de loop van deze eeuw, maar de verdeeldheid en het veelal ineffectieve bestuur in veel Afrikaanse landen doen verwachten dat dit continent een voorwerp van grote zorg blijft. Vooral in Europa leeft de vrees dat de immigratie uit Afrika en het Midden-Oosten sterk zal blijven groeien. Integratie van migranten en vluchtelingen zal een belangrijke zorg in West-Europa blijven.

De vraag dringt zich op of de toekomst zal worden bepaald, net als in het verleden, door de gevolgen van grote oorlogen tussen de giganten of tussen regionale hegemonen: de Verenigde Staten en China, Rusland en de NAVO? India en China? Vietnam en China? Het risico van oorlog blijft bestaan, maar in het huidige tijdperk heerst vooral het risico van vele (burger)oorlogen binnen kleinere, falende staten, waarin de groten zich van een afstand mengen. We moeten daarom bedacht zijn op voortdurende onrust in Afrika en in islamitische staten. Oorlogen in zwakke staten lijken thans een groter gevaar voor het welzijn van veel mensen, dan directe militaire krachtmetingen tussen de grote kernwapenstaten. Men mag hopen dat de allergrootste staten blijven beseffen hoe onvoorspelbaar de uitkomst van een oorlog tussen hen onderling kan zijn, hoe ontzaglijk veel slachtoffers er zouden vallen en hoe enorm de schade voor hun economieën zou zijn. Hopelijk geldt dat ook voor gewapende conflicten tussen een supermacht als de Verenigde Staten en een kleine staat als Noord-Korea.

De blik moet daarom worden gericht op het vergroten van de mogelijkheden om de hevige concurrentie tussen de giganten om invloed, macht, energie, voedsel, water en waardevolle delfstoffen in vreedzame banen te leiden. Harde strijd om invloed, macht en rijkdom is een kenmerk van de geschiedenis van de mensheid en dat lijkt nog lang zo te zullen doorgaan. Maar de daaruit voortkomende belangen- en waardenconflicten hoeven niet noodzakelijk uit te lopen op gewelddadige krachtmetingen. Concurrentie kan in banen van vreedzame co-existentie worden geleid, waarbij er politieke energie overblijft om dringende problemen van de mensheid te helpen verlichten: natuurrval, klimaatverandering, diepe armoede, drinkwatergebrek, werkloosheid en verdrukking van grote aantallen mensen die aan het kortste eind trekken, zowel in de wereldeconomie als de nationale en internationale politiek.

Zal de ‘wereldgemeenschap’, waar nu nog geen sprake van is, erin slagen de door de VN gestelde Duurzame Ontwikkelingsdoelen te halen in 2030 of later in de loop van deze eeuw, en zullen de grote beloften die deze doelen inhouden daadwerkelijk worden ingelost? Om dat te bereiken moet er nog heel veel veranderen in de economie, het bestuur, de politiek en het gedrag van bedrijven, groepen en mensen individueel. Men kan wetenschappelijk pessimistisch zijn over de kans van slagen, maar het is plezieriger om hoopvolle verwachtingen te koesteren. Het is de taak van het Hoger Onderwijs, waarvoor dit boek is geschreven, jonge mensen goed voor te bereiden op hun toekomst en op de wereld waarin zij moeten leven. Verbetering van die wereld begint bij een nuchtere, klinische kijk op wat er verkeerd is in de wereld, en wat de oorzaken daarvan zijn. Een goede diagnose biedt meer kans op een succesvolle therapie, dan goed bedoeld idealisme alleen.

Men kan tegenwerpen dat de meeste wetenschappers grote politieke omwentelingen niet goed hebben voorspeld, zoals hierboven werd opgemerkt. Maar een vergelijking met een onderdeel van de aardwetenschappen biedt enige hoop. Seismologen kunnen niet precies voorspellen wanneer zich grote bevingen voordoen, maar kunnen wel de breuklijnen en risicogebieden aangeven. Goede politicologen kunnen verhelderen wat de gebieden, conflictpartijen en oorzaken zijn, maar het uitbreken van ‘man-made disasters’ blijft vrijwel nooit precies te voorspellen. Er kan veel verlies aan mensenlevens worden voorkomen, als degenen die grote staten besturen, dan wel hun beleid beïnvloeden, naar gerechtvaardigde waarschuwingen luisteren.

De inleiding van dit boek begon met een verzuchting van Koning Alfonso X van Spanje, bijgenaamd de Wijze, uit lang vervlogen tijden (1252-1284). Heeft de geschiedenis de mensheid wijzer gemaakt? Hebben bestuurders en bevolkingen leren luisteren naar beschikbare wijsheid en ontwikkelde inzichten? Hoop en realistische analyse kunnen richting en energie geven om een betere ordening van de wereld te bewerkstelligen.

Zelfstudievragen

1. Hoe groot acht je het risico dat er weer een oorlog in Europa uitbreekt, en tussen welke landen?
2. Denk je dat de VS en China oorlog tegen elkaar gaan voeren? Aan welke kant zal Rusland dan staan?
3. Wat voor oorlogen zouden er in Azië kunnen uitbreken en tussen welke landen?

4. Hoe zou het wereldpolitiek bestel kunnen worden hervormd om grote en kleine oorlogen te voorkomen?
5. Hoe voorkomt men dat hervormingen teniet worden gedaan door regeringen en andere actoren die geen belang bij vrede hebben?
6. Hoe zou een wereldwijd rechtsbestel kunnen worden geschapen dat overal de rechten van de mens garandeert?
7. Hoe kan worden voorkomen dat er door voortgaande globalisering een mondiale dictatuur van één of meer van de allersterkste staten ontstaat?
8. Wat is het meest vreedzame wereldpolitieke stelsel: een hegemonie, een bilateraal machtsevenwicht, een trilateraal stelsel, of een multipolair stelsel?
9. Is het voor een vreedzaam wereldstelsel noodzakelijk dat alle massavernietigingswapens worden verboden, en hoe zou een verbod gehandhaafd dienen te worden?
10. Wat moet er worden gedaan door internationale organisaties, staten, lokaal bestuur, bedrijven en burgerorganisaties om de Duurzame Ontwikkelings Doelen in 2030 te bereiken?

Bijlage

Praktische vaardigheden

Marloes Geboers en Saskia Rademaker

Inhoudsopgave

1	Onderzoekend vermogen	487
2	Betrouwbaarheid	488
3	Online bronnen	491
4	Onderzoekspapers	492

1 Onderzoekend vermogen

Van de bachelorstudent wordt een zeker onderzoekend vermogen verwacht. Onderzoekend vermogen bestaat vooral uit een analytische instelling die tracht onderwerpen te ontleden. Goed onderzoek trekt conclusies op grond van geverifieerde feiten. Deze moeten zo worden gepresenteerd dat anderen het onderzoek of het denkproces na kunnen doen, om de bevindingen te controleren, opdat waarheidsvinding kan plaatsvinden.

Bij onderzoek doen hoort ook een kritische reflectie van de gekozen aanpak en de resultaten, en het kritisch toepassen van modellen, theorieën en onderzoeksresultaten van anderen.

Een handige checklist is het woord: *Café*.

<i>Challenge</i>	Neem een uitdagende houding aan: wie zegt wat en wie zegt dat ik dat moet geloven?
<i>Adapt</i>	Richt je scepsis en kritische houding op de uitspraken of conclusies van een bron: hoe heftiger en onwaarschijnlijker hoe meer bewijs je mag eisen.
<i>File</i>	Sla nieuwe informatie op, ga niet te snel over tot een aanname of afwijzing. Zoek afwijkende informatie, zo vergaar je meer kennis en voorkom je verkeerde conclusies.
<i>Evaluate</i>	Evalueer en herevalueer regelmatig wat je weet en leest; kennis verandert in hoog tempo; blijf bij!

Bronnen moeten voldoen aan een aantal criteria. Alle informatie die je gebruikt voor je scriptie of bachelorthesis dient gebaseerd te zijn op betrouwbare bronnen. Er bestaat een handige checklist met vier belangrijke criteria:

- *betrouwbaarheid*
- *nauwkeurigheid*
- *redelijkheid*
- *draagvlak*¹

2 Betrouwbaarheid

Wanneer je uitspraken doet over internationale betrekkingen zijn deze alleen waardevol als ze ook betrouwbaar zijn. Gebruik daarom bronnen waarvan je weet hoe de schrijver aan zijn/haar informatie komt. Er is een aantal manieren om betrouwbaarheid te toetsen:

- De achtergrond van de auteur; wat is de opleiding en de professionele achtergrond? Heeft die persoon ervaring met het onderwerp? Zoek naar biografische informatie, de opleiding en zijn functies. Komt een document van een bekende en gerespecteerde organisatie? (dit kan een bedrijf zijn, de overheid of een non-profitorganisatie). Wat is de reputatie van de auteur en wat zeggen collega's (*peers*) over de auteur?
- Is er bewijs dat het document een kwaliteitscontrole heeft ondergaan? De meeste wetenschappelijke artikelen gaan door een procedure waarin andere wetenschappers (de *peers*) het artikel na hebben gekeken (peer review). Verschillende *peerreviewers* moeten hun goedkeuring hebben gegeven voor publicatie van het artikel. Maak onderscheid tussen beweringen op onafhankelijke persoonlijke titel of namens een organisatie die misschien een bepaald belang bij de bewering heeft.
- Kijk naar de meta-informatie. Dat is de informatie die achter de informatie zit. Vooral op internet zijn mensen constant bezig met het toevoegen van informatie over een bron van informatie. Denk aan het *taggen* van websites, foto's en andere content online. Je kunt abstracts, samenvattingen, inhoudsopgaven, aanbevelingen, ratings, recensies en commentaren ook onder meta-informatie scharen.

Tekenen die wijzen op twijfelachtige betrouwbaarheid van een bron zijn: anonimiteit, geen professionele achtergrond, gebrek aan kwaliteitscontrole, negatieve meta-informatie en slechte spelling en grammatica.

Nauwkeurigheid

Een bron moet correct, up-to-date, feitelijk, gedetailleerd, precies en compleet zijn.

Informatie kan een bepaalde tijdloosheid hebben. Hieronder vallen bijvoorbeeld klassieke wetenschappelijke werken. Maar informatie en interpretaties kunnen ook achterhaald zijn. Zoals in de meeste wetenschapsdisciplines zijn er ook in het vakgebied van de internationale betrekkingen voortdurend verbeteringen en discussies te vinden over theorieën, hypotheses en cases. Let dus op de datum van je bron. Oud is niet per se slecht; sommige oude theorieën of denkwijzen dienen in een onderzoek vergeleken te worden met meer recente theorieën. Dan zul je natuurlijk ook oudere bronnen in je literatuurlijst opnemen.

Een goede regel is daarom je niet op één bron te baseren, maar op vele uit diverse hoeken en periodes.

Kijk ook altijd naar de doelgroep van de bron. Tot wie richt de auteur zich en wat is de bedoeling van de auteur?

Let er ook op dat er zo min mogelijk sprake is van *vooroordeel*, *vooringenomenheid*, en *al te stellige meningen*.² Een artikel kan met een bepaald doel zijn geschreven. Sommige onderzoeken in opdracht van politieke partijen, lobby's, groeperingen en bedrijven moeten met de nodige scepsis worden bekeken omdat met dit soort onderzoeken uiteindelijk bepaalde belangen gediend moeten worden. Dat wil zeker niet zeggen dat zulke onderzoeken onbruikbaar zijn, maar neem de 'bias' altijd mee in je afwegingen over hoe om te gaan met de bron.

Tekenen van een gebrek aan nauwkeurigheid zijn: taalgebruik waaruit duidelijk blijkt dat sprake is van een vooropgezet doel, vage of overdreven generalisaties en zeer eenzijdige standpunten die geen aandacht aan andere mogelijke visies besteden.

Redelijkheid

Om je bronnen te toetsen op redelijkheid let je op vier zaken:

1. **Evenwicht.** Ook standpunten en beweringen van tegenstanders moeten op accurate wijze aan bod komen. Als de tegenstander wordt voorgesteld als iemand met wilde, belachelijke ideeën, begaat de auteur de *stroman drogreden*.³ Een goede bron zal een kalme, beredeneerde toon kennen.

2. Enkele indicatoren voor mogelijk gebrek aan evenwicht zijn:
 - een verhitte toon en beledigend taalgebruik;
 - overdreven claims en uitspraken;
 - politieke, persoonlijke of economische belangen van de auteur.
3. **Objectiviteit.** 100 procent objectieve bronnen zijn zeldzaam, maar een goede auteur moet zijn eigen mogelijke vooringenomenheid kennen en onder controle te hebben. Feiten moeten geverifieerd en controleerbaar zijn.
4. **Waarschijnlijkheid.** Als uitspraken en conclusies heel onwaarschijnlijk of extreem zijn, wees dan op je hoede en zorg dat je bewijs vindt via meer bronnen.
5. **Logica in de redenering.** Ga na of de auteur zichzelf niet tegenspreekt. Houd ook rekening met de manier waarop de bron aankijkt tegen de wereld. Veel schrijvers laten hun eigen politieke agenda's en voorkeuren prevaleren boven nuance en twijfel. Als schrijver van een gedegen bachelorthesis zoek je een goede benadering van de waarheid en dan moet je betrouwbare bronnen gebruiken.

Draagvlak

490

Draagvlak van de bron betreft of de auteur andere bronnen citeert en deze correct weergeeft in de tekst en bronnenlijst. Zeker statistieken en feitelijke claims behoren onderbouwd te worden door het aanhalen van bronnen.

Blijf onderscheid maken tussen feiten en reclame of marketing, zeker ook bij statistieken. Resultaten uit suggestieve vraagstellingen in surveys kunnen misbruikt worden om de belangen van een bedrijf, partij of overheidsorganisatie te ondersteunen.

Ga na of andere bronnen jouw bron en redenering ondersteunen, en besteed aandacht aan andere meningen. Bezie daarna of er een sterk draagvlak is voor een bepaalde uitleg of conclusie.

Of je nu zoekt naar feiten, meningen of adviezen, doe aan *triangulatie*: vind minimaal drie bronnen die onafhankelijk zijn, dat wil zeggen niet aan elkaar verwant zijn en elkaar niet overschrijven. Kun je deze drie niet vinden, onderzoek dan wat dit betekent voordat je conclusies trekt. Nog steeds kan een feit, mening of advies geldig zijn als er maar één of twee bronnen voor zijn, maar bepaal dan waarom de standpunten verschillen. Geef zelf de beperkingen van je conclusies aan en de redenen tot twijfel die je vindt.

Indicatoren die wijzen op een gebrek aan draagvlak zijn: cijfers of statistieken zonder bronverwijzing, afwezigheid van broninformatie waar deze echt noodzakelijk is en het niet kunnen vinden van bronnen die dezelfde informatie geven.

Betrouwbaarheid	Achtergrond van de auteur, bewijs van kwaliteitscontrole, bekende en gerespecteerde autoriteit, draagvlak van organisatie.
Nauwkeurigheid	Up-to-date, feitelijk, gedetailleerd, precies, compleet, de doelgroep en het doel zijn bekendgemaakt.
Redelijkheid	Eerlijk, gebalanceerd, objectief, beredeneerd, geen botsende belangen, afwezigheid van redeneerfouten en van een eenzijdige <i>biased</i> toon. Het achterhalen van de waarheid wordt als doel gesteld.
Draagvlak	Bronverwijzingen aanwezig, er is contactinformatie gegeven, er worden andere ondersteunende bronnen gevonden, beweringen worden door anderen ondersteund, er is verdere documentatie beschikbaar. Je kunt triangulatie toepassen.

Tabel 11 Checklist voor bronnen in het kort

3 Online bronnen

Hieronder enkele handvatten voor het bepalen van betrouwbaarheid van online bronnen, als aanvulling op de bovenstaande vier punten:

1. **Uiterlijk en doorzoekbaarheid van de website.** Is deze rommelig, dan wil dat nog niet zeggen dat de website ook onbetrouwbare informatie geeft. Let ook op bij mooie, strak vormgegeven websites; deze kunnen juist bedoeld zijn om de publieke opinie te beïnvloeden ten faveure van een bepaald bedrijf of een organisatie.
2. **Eigenaar site of databank.** Is de site of databank van een professionele en belangeloze instelling, dan is de informatie meestal wel betrouwbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor sites van universiteiten, hogescholen, overheidsinstellingen, musea, archieven en bibliotheken.
3. **Actualiteit.** Controleer of een website regelmatig wordt bijgehouden. Als er bijv. staat: 'laatst bijgewerkt oktober 2006', dan is dat geen goed teken.
4. **Wie houdt de site of databank bij.** Wikipedia wordt constant aangevuld en bijgewerkt, maar iedereen kan iets aan Wikipedia toevoegen, ook anoniem. Daardoor kan informatie onbetrouwbaar zijn. Wikipedia wordt door zoveel mensen bezocht, dat fouten of onzin al snel door anderen worden gecorrigeerd. Maar blijf bedacht op het feit dat je ook foutieve en onvolledige informatie tegen kunt komen, die nog niet gecorrigeerd is. Als je twijfelt over de betrouwbaarheid van een website of databank, kijk

dan wie hem bijhoudt. Als het goed is, vind je informatie op de site zelf, bijvoorbeeld onder 'over deze site'. Als nergens iets te vinden is over de organisatie, redactie of webbeheerder, dan klopt er iets niet.

5. Wijst alle informatie op een nieuwssite in één bepaalde politieke richting? Dan heeft de site waarschijnlijk tot doel de publieke opinie te beïnvloeden. Meestal is snel na te gaan hoe het zit: eenvoudigweg door elders op internet te kijken wat er over je onderwerp bekend is en gezegd wordt. Hetzelfde geldt natuurlijk voor een databank of blogger.

4 Onderzoekspapers

De opzet van onderzoekspapers

Begin een paper met een korte samenvatting van het werk. Deze zou vijf onderdelen moeten bevatten:

1. Welke vraag of welke vragen worden behandeld in de paper?
2. Waarom worden juist deze vragen gesteld, wat is de aanleiding (bepaalde conflicten, welke (inter)nationale problematiek) voor het behandelen van deze vragen?
3. Hoe zijn de vragen beantwoord? Vertel wat over bronnen en methoden.
4. Wat zijn de antwoorden die voortkomen uit deze paper?
5. Geef de opbouw van de paper aan, wat komt eerst, wat daarna enzovoort.

Stel zelf eerlijk vast waar mogelijke zwakke punten en twijfels zitten.

Deze samenvatting helpt je lezer inzicht te krijgen in de paper en helpt de auteur problemen met de opzet van zijn paper inzichtelijk te krijgen. In wetenschappelijke kringen wordt dit onderdeel het 'abstract' genoemd.

Vat in de conclusie niet alleen de paper samen (dat doe je eigenlijk al min of meer in de introducerende samenvatting), maar ga ook in op de implicaties of de gevolgen van je antwoorden en conclusies. Wat voor beleid zou voort kunnen komen uit je analyse? Welke aannamen of hypothesen bevestig je en welke worden juist afgewezen? Wat zou verder onderzoek kunnen zijn over dit onderwerp?

Vier belangrijke aspecten⁴ van je argumentatie zijn:

- Gebruik empirisch bewijs, statistieken, cijfers, historische gegevens, om je redenering te ondersteunen.
- Laat feiten niet voor zichzelf spreken. Geef zelf duidelijk aan wat feiten zeggen, geef er context bij.
- ‘Argue against yourself’. Geef je argumenten en geef aan wat de zwakke punten of tegenwerpingen kunnen zijn en behandel deze. Dit laat zien dat je er kritisch over hebt nagedacht.
- Gebruik bronverwijzingen.

Goed schrijven van onderzoekspapers

Goed schrijven is essentieel voor een helder betoog en voor het effectief overdragen van de boodschap. Houd de volgende punten in je achterhoofd:

1. Je paper heeft een kernboodschap; er is sprake van een hoofdvraag. Als blijkt dat deze hoofdvraag te ruim of onnauwkeurig of minder relevant is dan een andere vraag of een ander argument, laat dan je oorspronkelijke vraag of argument vallen.
2. Gebruik genummerde hoofdstukken en paragrafen: liever meer dan minder paragrafen en deel-paragrafen. Dit helpt de lezer de structuur van je betoog te volgen.
3. De globale opzet van de argumentatie kan zijn: jouw redenering, het ondersteunende bewijs voor jouw argument en tegenwerpingen en beperkingen van je redenering.
4. Begin iedere paragraaf met een zin die de lading van de paragraaf dekt. De zinnen daarna zouden deze ‘topic zin of hoofdzin’ moeten ondersteunen.
5. Gebruik niet te lange zinnen en vermijd de passieve werkwoordsvorm.
6. Schrijf met behulp van een structuurschema dat je eerst maakt.
7. Schrijf zodat medestudenten op bachelorniveau je paper kunnen volgen. Zie je publiek als slimme lezers, maar zonder veel achtergrondkennis over jouw onderwerp.
8. Laat een buitenstaander (bijvoorbeeld een medestudent) je werk lezen voor je het inlevert; twee mensen zien meer dan een.
9. Lever een netjes opgemaakte paper in en zorg dat je de spellingscontrole hebt gebruikt.

Noten

- 1 R. Harris, *Evaluating Internet Research Sources* 2015, www.virtualsalt.com/evalu8it.htm.
- 2 Bias: ‘... partijdigheid, voorspraak (verdediging) of ideologisch standpunt van de media of bron.’, zie www.encyclo.nl/begrip/Bias%20of%20overtrekning.
- 3 ‘Van een stroman drogreden is sprake als iemand het standpunt van een ander vertekent – of zelfs een ander standpunt verzint – waardoor de persoon met het oorspronkelijke standpunt gemakkelijker aangevallen kan worden.’, zie www.kritischehouding.nl/2012/06/de-stroman-drogreden.html.
- 4 Uitvoerder hierover: S.van Evera, *Guide to methods for students of political science*, Cornell University 1997, p. 123-128 (‘klassieker’, 2245 keer geciteerd, Google Scholar).

Over de auteurs en medewerkers

Auteurs

Dr. mr. G.H. (Geor) Hintzen is sinoloog en jurist en voormalig deeltijdmedewerker van het Lectoraat Internationale Vrede, Recht en Veiligheid van De Haagse Hogeschool.

Drs. R.A. (Reitse) Keizer werkt bij De Haagse Hogeschool als economisch onderzoeker, zowel bij de combinatie van Chair en Lectoraat United Nations Studies in Peace and Justice (samenwerking met Universiteit Leiden), als bij het Lectoraat New Finance. Eerder werkte hij voor het Lectoraat Internationale Vrede, Recht en Veiligheid en als secretaris van het college van bestuur.

Dr. M. (Martijn) Lak is historicus en docent European Studies aan De Haagse Hogeschool en lecturer aan de Erasmus School of History, Culture and Communication.

S. (Saskia) Rademaker MA werkt bij De Haagse Hogeschool als politicologisch onderzoeker voor de combinatie van Chair en Lectoraat United Nations Studies in Peace and Justice (samenwerking met Universiteit Leiden) en daarnaast als beleidsadviseur bij de dienst Onderwijs, Kennis en Communicatie. Eerder werkte zij voor het Lectoraat Internationale Vrede, Recht en Veiligheid.

Mr. J.M.M. (Jolanda) van der Vliet is docente Recht aan De Haagse Hogeschool en duale buitenpromovendus.

Prof. dr. ir. J.J.C. (Joris) Voorhoeve is emeritus hoogleraar Internationale Organisaties te Leiden, Wageningen en Antwerpen, oud-lector Internationale Vrede, Recht en Veiligheid aan De Haagse Hogeschool en oud-directeur Instituut Clingendael.

Dr. J.H.C. (Jos) Walenkamp is oud-lector Internationale Samenwerking aan De Haagse Hogeschool en oud-directeur van de Nederlandse organisatie voor Internationalisering van het Onderwijs NUFFIC.

Prof. dr. J.W. (Jaap) de Zwaan is emeritus hoogleraar Europees Recht aan de Erasmusuniversiteit, oud-lector Europese Integratie aan De Haagse Hogeschool, en oud-directeur Instituut Clingendael.

Overige medewerkers

M. (Marloes) Geboers MSc., docent/onderzoeker Media, Informatie en Communicatie aan de Hogeschool van Amsterdam. Zij is bezig met promotieonderzoek.

Drs. R.S. (Rosa) Groen, hogeschooldocent Bedrijfskunde en onderzoeker aan De Haagse Hogeschool. Zij is bezig met promotieonderzoek.

J. (Joanette) van der Mey, Sen Stichting (overleden in 2015).

J.E. (Jonathan) Offringa BA, freelance tekstschrijver/redacteur.

Dr. V.J.M. (Vincent) Smit, lector Grootstedelijke Ontwikkeling aan De Haagse Hogeschool.

Stagiairs uit verschillende opleidingen van de Haagse Hogeschool

Marieke Meijer, Nicky Plasman, Cindy Wilhelm, Lisa Geerts, Alexander Verkerk, Krijn Reijneveld, Britt Hegge, Samra Kauser, Sami Cameron Donoghue

Trefwoordenregister

Er wordt verwezen naar paginanummers.

A

absolutisme 33
acquis 358
agrarische revolutie 32
Al Qaida 264
Alfonso X 5, 484
algoritmes 271
Amerikaanse Revolutie 29
Amnesty International 428
Amsterdamse Wisselbank 29
anarchie, anarchisch 22, 194
Arabische Lente 460
Artificial Intelligence 270
Atlantisch Handvest 78
Aziatische Tijgers 144

B

Balfour 85
Bentham, Jeremy 222
betrouwbaar 460, 488

- achtergrond 488
- kwaliteitscontrole 488
- meta-informatie 488
- reputatie 488

bilaterale ontwikkelingshulp 408
biljartmodel 188
bipolaire wereld 80, 416
Bismarck, Otto von 39, 43, 45, 321
boeddhisme 456
Boerenoorlog 43, 48
boerenopstanden 31

Bondsrepubliek Duitsland 83
Brest-Litovsk 53
Bretton Woods 120, 162, 450
Brexit 464
brezjnevdoctrine 94
BRIC-landen 100, 116, 145, 162
Britse Rijk 252
Brits-Indië 42, 77, 457

C

Calvijn, Johannes 26
Cambridge Analytica 464
Canossa 25
Carter, Jimmy 91
Castro

- Fidel 255
- Raul 255

CETA 131, 369
China 21, 44, 72, 77, 91, 162, 181, 239, 444, 466

- Han Feizi 242
- Han-dynastie 244
- Keizerrijk 20
- Legisten 242
- mandaat van de Hemel 239
- militaire school 241
- Qin 239
- statensysteem 239
- Volksrepubliek 245
- Zhou-dynastie 239

christendemocratisch 371

Chroesjtsjov, Nikita 85
Churchill, Winston 78
collectieve veiligheid 322
commons 32, 174, 213
communicatiebranche 459
communisme 62, 454
Concert van Europa 38
Concordaat van Worms 25
Conferentie van Berlijn 43
Conferentie van München 73
confucianisme 456
Confucius 240
Congres van Wenen 35, 37
constructivisme 216
Conventies van Genève 36, 294
creatieve destructie 142
crediteurlanden 151
Cubacrisis 87

D

data 270
debiteurlanden 151
dekolonisatie 88, 233
democratic peace theory 205
Dependency-theorie 229, 403
Derde Wereldproblematiek 89
Derdewereldbeweging 256
Derivaten 159
Dertigjarige Oorlog 22, 27
desinformatie 457, 461
directe buitenlandse investeringen
158, 446
Doegin, Aleksandr 268
Duitse Bond 37, 39
Duitse Democratische Republiek 83
Duitse Rijk 24-26
Dunant, Henry 36
Duurzame Ontwikkelingsdoelen 5,
300, 394

E

economisch liberalisme 204
Economische en Monetaire Unie 147,
354, 357, 363, 373
Eerste Golfoorlog 95
Eerste Wereldoorlog 45, 49
Elzas-Lotharingen 24, 39, 56
Engels, Friedrich 34, 62, 229, 235
Erasmus, Desiderius 220
Erdogan, Recep Tayyip 470
Euratom 335, 356
Europese Economische Gemeen-
schap 335, 356
Europese Economische Ruimte 368
Europese Gemeenschap voor Kolen
en Staal 335, 355
Europese Unie 98, 146, 351, 411
• Commissie 361
• Hof van Justitie 362
• aanbevelingen 367
• agentschappen van de EU 364
• associatieovereenkomsten 369
• besluit 367
• co-decisie(procedure) 364
• Comité van de Regio's 363
• Economisch en Sociaal Comité
363
• eigen middelen 367
• Europees Nabuurschapsbeleid
369
• Europees Parlement 362
• Europees Stelsel van Centrale
Banken 363
• Europese Centrale Bank 363
• Europese grondwet 370
• Europese Investeringsbank 363
• instellingen 361
• nationale parlementen 366
• Raad 361
• Rekenkamer 363

- richtlijn 367
 - supranationale procedures 365
 - verordening 366
- Europese Vrijhandelsassociatie 369
EU-transparantieregister 468

F

- Fanon, Frantz 257
fascisme 62
financialisering 120, 149, 169
financiële sector 450
force de frappe 182
Franken, Frankrijk 23
Frans-Duitse Oorlog 37, 39, 56
Franse Revolutie 30
Friedman, Milton 404
functionalisme 335
fundamentalisme 260
- christelijk 262
 - islamitisch 263
 - joods 261
 - zelfversterkingbeweging 260
 - Zuid-Aziatisch 261

G

- Gandhi, Mahatma 88, 247, 457
Garibaldi, Giuseppe 38
gastland 446
Gaulle, Charles de 78
gekwalificeerde 359
gemeenschappelijke weidegronden
- Zie commons 32
- geweldsmonopolie 429
Gilded Age 41
Gini-index 139
glasnost 93
global cities 170, 440
globalisering 180
godsdiensten 452, 455
godsdienstige leiders 452

- Gorbatsjov, Michail 93
Gouden Eeuw 29
Gouden Standaard 65
Griekenland 154, 157
Groot, Hugo de 27
Groot-Brittannië 20, 32, 37, 40, 58, 71, 76, 227, 378, 464
Grote Depressie 64
Grotius
- Zie Hugo de Groot 27
- Guernica 74
Guevara, Che 254
Gülen, Fethullah 470

H

- Habsburgse Rijk 38
handelskrediet 158
Happiness index 141
hawala-transacties 167
Hayek, Friedrich von 404
Hegel, Georg 233
hegemoniale stabiliteitstheorie 226
Heilige Roomse Rijk 24
herstelbetalingen 157
Highly Indebted Poor Countries 157
hindoeïsme 456
Hitler, Adolf 60, 64, 67, 68
Holocaust 78, 85, 453
Holodomor 63
hoofdvormen politieke organisatie 21
- feodale systeem 21
 - keizerrijk 21
 - nationale staten 21
 - stadstaten 21
- hulpparadigma 406
- financiële duw 406
 - governance 407
 - sociaaleconomisch 407
- Human Development Index 140
hyperinflatie 59

I

ideologieën 453, 455
illegale financiële stromen 167
illegale kapitaalvlucht 167
imperialisme 40, 232, 253, 404
India 21, 245, 247

- Veda's 245
- Vedische beschaving 245

Indiase school 247
Industriële Revolutie 32-34, 117, 174, 215
informatie 457
inkomensverdeling 139
innovatie 142
interbellum 55
internationaal

- betalingsverkeer 158
- financieel verkeer 157
- kapitaalverkeer 158
- milieu- en ontwikkelingsrecht 299
- recht 283
- strafrecht 298

Internationaal Monetair Fonds 337, 405, 410, 450
Internationaal Strafhof 298
internationale

- betrekkingen 20, 22
- criminaliteit 162
- gouvernementele organisaties 424
- persbureaus 459
- politieke betrekkingen 186
- politieke economie 225
- scenario's 191

internet 427, 460
investituurstrijd 25
invloed 195, 319
invloedrijke personen 469
Irak, invasie van 465

ISIS 264
islam 456
islamitische rijken 251
Israël 85, 262, 349
Italië 22, 24, 33, 38, 122, 434

J

jainisme 456
Japan 43, 72, 77, 79, 153
Java 249
Joegoslavische Burgeroorlog 95
Johnson 90
journalist 458
Jubilee Debt Campaign 150

K

Kant, Immanuel 221
kapitalisme 454, 455
Karel de Grote 23
Kautilya 246
Kennedy, John F. 90
kernstaten 230
Khomeini, Ruhollah 92, 469
Kissinger, Henry 90, 469
klassiek volkenrecht 293

- diplomatieke betrekkingen 294
- erkenning van staten 293
- humanitair oorlogsrecht 294
- internationaal economisch recht 295
- recht van de zee 295

Klein, Naomi 265
kolonialisme 23, 41, 237, 253, 257
koning Willem I 37
Koninkrijk der Nederlanden 35
kosmopolitisme 220
Koude Oorlog 80, 84, 86, 92, 416, 427
Krim, Krimoorlog 37, 145
kritische theorieën 403

Kuomintang 244

L

land 22

Latijns-Amerikaanse schuldencrisis
157

Lehmann Brothers 155

Lenin, Vladimir 53, 236, 253

liberaal institutionalisme 205

liberalisering financiële markten 450

liberalisme 202

Locke, John 202

Londense Schuldenovereenkomst 157

Luther King, Martin 469

Luther, Maarten 26

M

maatschappelijk verantwoord onder-
nemen 448

macht 195, 319

machtsevenwicht 27, 28, 35, 37, 38,
40, 45, 46, 198, 320, 324

Mahbubani, Kishore 269

Mandela, Nelson 469

Mao Zedong 244

Marshallhulp 82

Martí, José 254

Marx, Karl 34, 62, 229, 234

marxisme 229

massavernietigingswapens 465

Mbembe, Achille 258

media 457

megaregio's 441

megasteden 439

Mencius 241

mensenrechten 296

Michiel de Ruyter 29

Midden-Oosten 85, 483

Millenniumdoelen 391

Milton Friedman 265

moderniseringstheorieën 401

Mohammed 250

mondialisering 97, 117, 169, 232

Mongolen 252

Montreux Document 431

Morgenthau, Hans 201, 320

Mughalrijk, Mughals 252

multilaterale ontwikkelingshulp 409

multinationale ondernemingen 444,
445

N

Napoleon Bonaparte 31, 35, 37

natie 22, 35

nationale staten 285, 446

natuurrecht 27, 286

NAVO 83, 93, 99, 313, 334, 343

Nederlands-Indië 42, 77, 89

Nehru, Jawaharlal 90, 248

neoliberale school 404

New Deal 66

niet-westerse

- politieke tradities 237
- staten 237
- traditionele benaderingen 237

nieuw realisme 227

nieuwsvoorziening 458

Nixon, Richard 90

non-gouvernementele organisaties 8,
36, 284, 318, 411, 423, 445

NSDAP 60, 67

Nussbaum, Martha 267

O

Obama, Barack 256

Oekraïne 54, 345, 369

OESO 134, 409

onderontwikkeling 398, 401

ontideologisering 454

ontwikkelingshulp 159

ontwikkelingssamenwerking 389

ontwikkelingsstrategieën

- kapitalistische 405
- socialistische 406

Oostenrijk(-Hongarije) 39, 47

oostfront 78

Organisatie

- van Niet-Gebonden staten 248
- voor Veiligheid en Samenwerking in Europa 316

Oslo-Akkoorden 97

Ottomanen, Ottomaanse rijk 252

Oxfam International 428

P

Palestina 85

parlementaire democratie 62

paus 21, 25, 38

Pearl Harbor 77

perestrojka 93

periferiestaten 231

Perzische Rijk 20

Poetin, Vladimir 268

politiek 21

politieke lobby's 466

politieke organisatie

- Zie hoofdvormen 21

postkolonialisme 257

Potsdam 81

prisoner's dilemma 212

private militaire bedrijven 429

private schuld 153

procesmacht 195

Pruisen 39

public relations-medewerkers 459

R

Raad van Europa 317

rationele keuze-theorie 208

Reagan, Ronald 92, 97

realisme 197, 312, 320

rechtsbronnen 289

- algemene rechtsbeginselen 291
- bindende besluiten 292
- dwingend recht 292
- eenzijdige rechtshandelingen 292
- internationaal gewoonterecht 290
- rechterlijke beslissingen 291
- rechtsontwikkeling 292
- verdragen 290

rechtspersonen 26

rechtspositivisme 286

rechtssystemen 24

Reformatie 24, 26

Renmimbi 162

Republiek 28, 29, 32, 122, 137

reservevaluta

- Zie sleutelvaluta 161

Ricardo, David 34

Rijnverdrag 36

Rode Kruis 36, 431

Romeinse recht 26

Romeinse Rijk 20

Roosevelt, Franklin D. 66, 78, 81,
323, 389

Rusland 44, 53, 75, 89, 98, 145, 268,
316, 369, 462

Russische Burgeroorlog 62

Russische Revolutie 53, 236

Rwandese genocide 95

S

Said, Edward 259

Sardinië-Piemonte 38

scenario's 191

- fragmentatiescenario 192
- multilateraal scenario 191
- multipolair scenario 192
- netwerkscenario 192

scheiding van kerk en staat 26

scheiding van machten 25
 schuldenlast 155
 schuldstatistieken 149
 secularisatie 454
 semi-periferiëstaten 231
 Sen, Amartya 266, 267
 shintoïsme 456
 Sleeswijk-Holstein 39
 sleutelvaluta 161
 Smith, Adam 34, 123, 228, 349
 sociaaldemocratisch 371
 sociale media 460
 Soekarno 88
 soevereiniteit 194
 Solferino 36
 Solzjenitsyn, Aleksandr 469
 Sovjet-Unie 53, 62, 74, 76, 80, 86,
 93, 99
 Spanje 20
 speltheorie 208, 210
 spinnenwebmodel 190
 St. Eustatius 30
 staat 22
 staatskapitalisme 454
 staatsschuld 152
 staatssoevereiniteit 26, 312
 staatvorming 24
 Stalin, Jozef 63, 81, 85, 324
 statensysteem 20, 23, 26, 37, 186,
 237, 258, 269
 stedennetwerken 442
 Structurele AanpassingsProgram-
 ma's 403, 410
 structuurmacht 195
 subsidiariteitsbeginsel 360
 Sun Tzu 241
 Sustainable Development Goals

- Zie Duurzame Ontwikkelingsdoe-
 len 394

T

Tachtigjarige Oorlog 22, 27
 Taiwan 44, 245
 tegenmacht 196
 terrorisme 433

- ideologische doelen 436
- nationalistisch 434
- nieuw terrorisme 434
- organisatievorm 435
- repressief terrorisme 434
- separatistisch 434
- sociaal-revolutionair 434

 Thatcher, Margaret 97
 tragedie van de meent 213
 transnationaal 427
 tribunalen 298
 Truman, Harry 390
 Truman-doctrine 82
 TTIP 131, 369
 Tweede Wereldoorlog 74

U

UNCTAD 134

V

valutahandel 160
 Veiligheidsraad 269, 302, 324
 verdeling van vluchtelingen 378
 Verdrag

- betreffende de Europese Unie 359
- betreffende de Werking van de
 Europese Unie 359
- EEG 356
- EGKS 355
- Euratom 356
- Europese Akte 357
- van Amsterdam 354, 358
- van Lissabon 354, 359
- van Maastricht 147, 354, 357, 370
- van Nice 358

- van Rapallo 58
 - van Schengen 147
 - van Versailles 56
- Verenigde Naties 78, 84, 95, 323, 338
- eigenrichting 286
 - geschillenbeslechting 288
 - geweldsverbod 286
 - Handvest Preambule 300
 - Internationaal Gerechtshof 287
 - Internationaal Tribunaal voor Zee-recht 287
 - organisatieschema 336
 - Permanente Hof van Arbitrage 287
 - zelfverdediging 301
- Verenigde Oost-Indische Compagnie 29, 422
- Verenigde Staten 29, 40, 52, 57, 60, 61, 64, 80, 95, 99, 120, 315
- Verlichting 30, 34, 55, 202, 216, 264, 456
- vermaatschappelijking 36
- Vietnam 88
- Vietnamoorlog 90
- VN-vredesoperaties 302, 333
- blauwhelmen 328, 333
 - derde generatie 334
 - deterrence by presence 333
 - humanitaire interventie 303
 - peace enforcement 334
 - Responsibility to Protect 304
 - tweede generatie 333
- Volkenbond 56, 312, 323, 337

- Von Schlieffenplan 50
- voorlichters 459
- Vrede van Utrecht 28

W

- wahabieten 263
- Wallerstein, Immanuel 122, 230, 404
- war on terror 465
- Warschaupact 85, 318, 345
- Washington Consensus 155, 403, 407
- Weimarrepubliek 55, 58, 67, 68
- Weltpolitik 46
- Wereldbank 405, 410, 450
- wereldburgerschap 219
- Wereldhandelsorganisatie 135, 180, 287
- Wereldpostunie 36
- wereldrijken 20
- wereld-systeemtheorie 230
- Westen, westers 186
- Westfalen 22, 27, 28, 423
- Wilhelm I 39
- Wilhelm II 43, 45
- Willem van Oranje 28
- Wilson, Woodrow 52, 56, 322

Y

- Yalta 81

Z

- zelfversterkingbeweging 260
- Zollverein 39
- Zuidoost-Azië 248