

# Keihard oordeel over hedendaags Amerikaans beleid

DOEKO BOSSCHER

EÉN DING KUN JE VAN DIT BUITENGEWOON pessimistische boek van Van Wolferen in ieder geval niet zeggen, namelijk dat het geen duidelijke visie etaleert. Het rood van de omslag (te zien is een verkreukeld en gescheurd Handvest van de Verenigde Naties tegen een rode achtergrond) lijkt het rood van de woede van de auteur. De toon is koortsachtig, extreem negatieve kwalificaties van het huidige Amerikaanse beleid worden kwistig rondgestrooid; het beeld dat Van Wolferen schetst van de situatie in de wereld is haast apocalyptisch. Wie de titel van het boek leest, ziet de bui al hangen; op alle volgende pagina's blijft het pijpenstelen regenen. Zo hard als de wereld Amerika nodig heeft om orde te scheppen, zo verschrikkelijk laten de schurken die thans in Washington de macht hebben, het volgens Van Wolferen afweten. Zijn antipathie tegen Bush en de zijnen grenst aan haat.

Waar komt de boodschap van *De ondergang van een wereldorde* op neer? De invasie in Irak, die voorgesteld wordt als 'een oorlog tegen het kwaad', is bedoeld om de aandacht af te leiden van de 'geheime doelstellingen' van een duister gezelschap van neo-conservatieven en meelopers. Eén voor één laat Van Wolferen de hoofdschuldigen (Cheney, Perle, Rice, Wolfowitz en vele anderen) de revue passeren, met het uit hun biografie gepeurde bewijs

dat zij niet deugen. Hun verborgen agenda en het feit dat zij plotseling als door een wonder alle ruimte hebben gekregen voor hun machinaties, zijn symptomen van 'de escalatie van een binnenlandse strijd', die deels een reactie is op 'wat men zag als de ineenstorting van de Amerikaanse normen en waarden'.

De klik van Bush gebruikt '11 september' als dekmantel voor haar operaties. De president zelf is dan wel een stuk onbenul, die 'zijn hersenen heeft uitgeleend aan de neo-conservatieven', maar al met al is hij ook een essentieel deel van de samenzwering. Na de val van het communisme is Amerika's macht sterk gegroeid. De hoop van velen dat deze super-supermogendheid zich zou gaan inzetten voor een betere wereld, is de grond ingeboord. De unieke kracht van de Verenigde Staten wordt voor totaal verkeerde karretjes gespannen. Het zogenaamd 'goedwillende' Amerika heeft zich inmiddels laten kennen als eigengereid en destructief. De globalisering, die vanuit Washington is ingezet, brengt overal ter wereld ontwrichting en verpaupering teweeg. Van Wolferen zelf zijn de ogen al vóór 11 september 2001 opengegaan, zegt hij. In de jaren '90 reeds zag hij een 'gebrek aan ernst' tot ontwikkeling komen, een proces

**Karel van Wolferen: De ondergang van een wereldorde.**

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2003; 336 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-254-1880-5

dat helaas door de aanslagen van Bin Laden niet is gekeerd. De Democratische Partij geeft geen tegendruk meer, de Republikeinen houden iedereen in angst gevangen, de plutocratie overheerst.

Tot zover een korte impressie van het tableau. Geen binnenlandse crisis of schandaal dat zich in de periode vanaf 2000 in de Verenigde Staten heeft voorgedaan, of Van Wolferen grijpt het aan om zijn gelijk te onderstrepen. Enron? Gewoon een feestmaal van een paar vriendjes van Bush, wiens bestuur naast al die andere slechte dingen ook het bevorderen van fraude ten doel heeft gehad. Voor de tegenwerping dat zich buiten Amerika ook 'Enrons' hebben voorgedaan en dat tot het moment waarop de markt kenterde, de halve wereld in een staat van naïeve euforie verkeerde, tot in Zaandam toe, is in dit boek geen plaats. De lange arm van de 'neocons' reikt heel, heel ver.

Door zijn overdrijving en de amechtigheid waarmee dit boek zijn punt wil maken, dreigt *De ondergang van een wereldorde* ook een beetje de ondergang van een grote reputatie te worden. Het leest als de anti- of anders-globalistische manifesten

waarvan er al zoveel zijn, met dien verstande dat een aantal van die pamfletten beheerder zijn getoonzet. Hoewel de strekking van Van Wolferens betoog koren op de molen zou kunnen zijn van de velen die negatief oordelen over het Amerikaanse optreden in Irak, zijn de eerste recensies niet positief. Gezien de grote naam die de auteur heeft opgebouwd als kenner van Azië en Japan, de Amerikaans-Japanse betrekkingen in het bijzonder, lijkt deze afkeurende reactie op een pijnlijk demasqué. Hoe heeft iemand met zoveel inzicht op een bepaald terrein, zich op een belovend gebied zo kunnen laten gaan?

Met deze vraag lijkt meteen ook de betekenis van het boek, naast de tekortkomingen, gegeven. Wie een soort samenzwering van leidende kringen binnen de Republikeinse Partij, met een wereldordening naar primitief-kapitalistische snit als doel, tot de mogelijkheden vindt behoren, zou hier een voorbeeld kunnen vinden van de manier waarop zo'n samenzwering zou kunnen functioneren. Dat het geen erg realistisch concept is, maakt de schriftelijke neerslag van Van Wolferens woedeaanval nog niet nutteloos. Een boek als dit levert hoe dan ook stof tot nadenken en helpt de lezer zich nog meer te wapenen tegen ongewenste ontwikkelingen. Des te meer is te betreuren dat het zich niet beperkt tot bijvoorbeeld het buitenlands beleid, maar ook het onderwijs, het functioneren van de

krijgsmacht en nog heel veel meer onder de loep neemt. Door alles wat er in het Amerika van vandaag gebeurt als bederf te beschouwen en elke vorm van bederf te willen attaqueren, begraaft de schrijver het relatieve nut van zijn relaas onder een veel te grote hoop beschouwingen. Verder maakt hij het lastig zijn talloze betuigingen van liefde voor Amerika naar waarde te schatten. Als dit land zich zo gretig aan Bush heeft overgegeven, hoe kun je er dan nog zo van houden?

Het bewijs dat Van Wolferen in zijn haast en ijver ons te waarschuwen spoken ziet, is overigens niet te leveren – althans voorlopig niet. Het tegenbewijs, dat Bush en de zijnen, zwaar leunend op het geheimzinnige *Project for a New American Century* (een in dit boek vele malen aangehaald sinister plan), inderdaad druk doende zijn 'iedere potentiële uitdager van de strategische macht van Amerika uit te roeien' evenmin. Maar als Bush al zulke vérgaande intenties zou hebben, gebiedt de nuchterheid ons te constateren dat hij niet zo gemakkelijk zal kunnen slagen als de auteur het voorstelt.

Bush' unilateralisme (opereren los van bijvoorbeeld de Verenigde Naties) liep al vast toen Van Wolferen nog bezig was met het schrijven van zijn boek en de (morele, politieke en andere) beperkingen van de preventieve oorlog duidelijk waren gebleken. Elke poging de actualiteit leerzaam te beschrijven loopt het risico bij publikatie al enigszins ach-

terhaald te zijn, maar deze had vanwege de polemische intenties van de auteur van begin af aan geen grote kans van slagen.

Het is waar dat het Amerikaanse optreden in Irak de onhoudbaarheid van de wereldorde, waarin velen na 1989 zijn gaan geloven, aan het licht brengt. Dat geeft aanleiding tot zorg, zo men wil angst. Als democratie niet op te leggen valt aan een cultureel sterk van het Westen verschillende regio als het Midden-Oosten, wat moet ons deel van de wereld dan beginnen om zijn liberale manier van leven en denken te beschermen? Van Wolferen komt door zijn extreme belangstelling voor het complot nauwelijks toe aan het ontleden van de gevolgen, laat staan dat hij een reëel perspectief schetst voor de toekomst. Met zijn slordig opgeschreven en met historische onzorgvuldigheden doorspekte tirades lijkt hij het slachtoffer van fatalisme en paniek.

Het geïnteresseerde lezerspubliek zou meer hebben gehad aan een studie die in alle nuchterheid de toestand van vandaag, die steeds meer trekken krijgt van de situatie in de periode 1938-1940, analyseert. De Amerikaanse rol in de zich openbarende crisis is alleszins de aandacht van een scherpzinnig en erudiet man als Van Wolferen waard. Hopelijk zet hij zijn energie de volgende keer efficiënter in.

DR D.F.J. BOSSCHER is hoogleraar contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## CURSUS INTERNATIONALE POLITIEK

Instituut Clingendael verzorgt voor de partners van werknemers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie, en andere belangstellenden een cursus Internationale Politiek.

De cursus zal plaatsvinden op de **dinsdagmiddagen van 14 september t/m 23 november 2004.**

Tot de te behandelen onderwerpen behoren:

- \* Nederlands buitenlands beleid
- \* Ontwikkelingssamenwerking
- \* De Europese Unie
- \* De Verenigde Naties
- \* De politieke situatie in de belangrijkste landen en regio's

De kosten bedragen: **€400.-**

Inschrijving: via Instituut Clingendael, afdeling Opleidingen, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, tel. 070-3746648; email: risri@clingendael.nl of czammito@clingendael.nl

# Misthoorn bij guur weer

RIK COOLSAET

A. van Staden e.a.: *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie. Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2004; (Clingendael Notitie 22); 104 blz.; 12,50 euro; ISBN: 90-5031-090-7*

Clingendael als misthoorn bij guur weer. Dat beeld kwam bij mij op bij het lezen van de jongste Clingendael-notitie over het Nederlands buitenlands beleid. De auteurs ondernemen hierin een poging nieuwe krachtlijnen te trekken voor het buitenlands beleid van Nederland in een internationale omgeving die door Clingendael-directeur A. van Staden omschreven wordt als verwarrend en onzeker. Het is een ongenadig heldere ontleding geworden van wat in het buitenland dikwijls gezien wordt als een 'mistig' Nederlands buitenlands beleid.

Nederland heeft wat met de zee. Dat blijkt eens te meer uit de talloze metaforen die de auteurs hanteren om Nederlands moeilijke relatie met de huidige wereld te (her)definiëren. De metafoor die zij daarbij het meest hanteren, is die van Nederland dat als een Vliegende Hollander laveert tussen zijn drie traditionele thuishavens – Amerika, Europa en de Verenigde Naties – en daarbij zelf geen al te uitdrukkelijke posities inneemt, zoals P. van Ham dat omschrijft. Ook al verwerpt Van Staden de conclusie, toch kon ik af en toe de indruk niet onderdrukken dat juist door al dat laveren Nederland het noorden kwijt lijkt te zijn geraakt.

J. Rood herinnert er echter terecht aan dat de Nederlandse herijkingsoefening van 1995 aanvallend wel een duidelijk kompas bezat: een sterke continentale heroriëntatie als nieuwe vaarroute, inclusief een verankering aan het Duits-Franse leiderschap, met als communicerend vat een minder uitgesproken pro-

Amerikaanse oriëntatie. Maar zo is het niet gelopen. Nederland, zo geeft Rood aan, is gaan laveren tussen het communautaire gedachtegoed en de immer aanwezige verleiding van deelname – als zelfverklaarde kleinste van de grote Europese mogendheden – aan het intergouvernementele spel van wisselende coalities.

Amerika is zichzelf gaan verwijderen van het Europese continent, zo merken de auteurs op, zodat Nederland wel een hele grote spaagaat moest aannemen om beide continenten te blijven verbinden – een spreidstand die door nogal wat continentale Europeanen aangezien werd (en wordt) als onversneden pro-americanisme. De auteurs betreuren oprecht die eigenmachtige Amerikaanse koers en beseffen ook wel dat Nederland daar weinig tegen vermag.

Maar de Clingendael-auteurs trekken één redenering toch niet helemaal door die enkelen onder hen nochtans zelf aanbrengen. Er wordt in de bundel herhaaldelijk gewag gemaakt van de 'bismarckiaanse' internationale omgeving die er zit aan te komen. Hun verwijzing naar het geïnstitutionaliseerde wantrouwen van het negentiende-eeuwse multipolaire machtsevenwicht lijkt mij méér dan ter zake dienende om de huidige en komende machtsrelaties te omschrijven – maar met dien verstande, dat het Witte Huis van G.W. Bush zichzelf eerder ziet als Wilhelm II, die precies tegen Otto von Bismarck in de toenmalige internationale *status-quo* had ingeruild voor een politiek die de inter-

nationale relaties wilde destabiliseren om zo Duitslands macht in de wereld te vergroten en te laten voelen. P. van Ham komt hier nog het dichtst bij wanneer hij gewaagt, mijns inziens terecht, van Amerika als een anti-status-quo mogendheid.

Over hoe het nu verder moet met Nederland, heerst geen eensgezindheid onder de auteurs. Bart Tromp bepleit een voorzichtige koers richting een nieuwe zelfstandigheidspolitiek, uiteraard niet gericht op het vooroorlogse isolationisme, maar resoluut op het internationalisme, ook als de overige partners Nederland hierin niet meteen volgen. Het woord 'afzijdig' wordt door Rood dan weer overboord gegooid met zijn pleidooi voor een actieve opstelling van Nederland inzake Europa, met de verdieping van het communautaire model als leidraad. Van Ham zweert bij een profilering van Nederland als Euro-Atlantische bruggenbouwer en belangenmakelaar. Maar daarop reageert Van Staden met een verwijzing naar een sceptisch commentaar van S. Rozemond uit 1988 dat de grote hoofdsteden de Nederlandse loopplank of biechtstoel heus niet nodig hebben.

Van Staden geeft die rol van bruggenbouwer vooralsnog het voordeel van de twijfel, maar lijkt daarbij uit te gaan van een variante op het 'Plan B' van Van Ham: transatlantisch als het kan, Europees als het moet, naar de woorden van Van Ham. Deze heeft het daarbij over de 'deconfiture' van het communautaire Europa en poneert dat voor Nederland onverkort de Atlantische pri-

maat blijft primeren, zij het wel met een 'Europese clausule'. Van Staden echter getuigt van minder europsisme. Hij onderschrijft Roods visie op het communautaire Europa als een rem op de machtsuitoefening van de groten op de kleinen en ziet onder ogen dat Nederland bij een

mogelijk aanhoudende Amerikaanse eigenmachtigheid dan toch maar zijn kaarten moet zetten op het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

De Clingendael-notitie is een excellente proeve van wat een *think tank* behoort te doen: een baken te

zijn in duistere tijden, zodat de stuurman weet waarheen hij desgewenst de steven kan wenden.

DR RIK COOLSAET doceert internationale politiek aan de Universiteit Gent.

## Politieke islam buitengaats

MAURITS BERGER

*Olivier Roy: De globalisering van de islam. Amsterdam: Van Gennep, 2003; 215 blz.; € 22,50 ISBN 90-5515-373-7 (vertaling van *L'islam mondialisé*, Parijs: Éditions du Seuil, 2002); en*

*Olivier Roy: The Failure of Political Islam.*

*Londen: I.B. Tauris, 1994 (vertaling van *L'Echec d'Islam Politique*, Parijs: Éditions du Seuil, 1992)*

Olivier Roy is inmiddels geen onbekende meer in Nederland. De Franse expert op het gebied van de politieke islam was in academische kringen al vermaard, maar is nu ook een veel gevraagd spreker op internationale bijeenkomsten van politici, diplomaten en beleidsmedewerkers. Ook de media hebben hem ontdekt. Geen wonder: zijn *The Failure of Political Islam* (1994) was een toonaangevende analyse van de politieke islam 'daar', in het Midden-Oosten, maar zijn nieuwe *De globalisering van de islam* (2003) beschrijft op even inzichtelijke wijze de ontwikkelingen van de politieke islam 'hier', in Europa.

Hoewel Roy zijn huidige roem ontleent aan zijn laatste boek, loont het zeer de moeite beide boeken naast elkaar te lezen. Zij vormen namelijk een heldere illustratie van hoe in verschillende regio's (Midden-Oosten en Europa), elk met uiteenlopende sociale, economische en politieke kaders, de islam als motor fungeert voor politiek activisme. Het islamitisch jargon dat door de activisten wordt gebezigd, leidt er bij velen (niet in de laatste plaats de

moslimactivisten zelf) toe te spreken van 'de' politieke islam die zich op wereldschaal manifesteert. Het is een van de verdiensten van Roy dat hij beschrijft hoe de politieke islam al vrij snel uiteen is gevallen in verschillende stromingen met verschillende doelen. Dat is op zichzelf al de 'mislukking' van de politiek-islamitische droom. Hier is zonder meer een parallel te trekken met het communisme, dat ook lange tijd werd beschouwd als een monolithisch blok, maar al in een vroeg stadium verdeeld raakte in een verscheidenheid aan bewegingen die opereerden in een nationale context en weinig internationale aspiraties koesterden.

Eerst een paar begripsbepalingen. De islam is een religie waar men een conservatieve ('fundamentalistische') of liberale gelovige in kan zijn. Dit geloof is in beginsel persoonlijk: het betreft de exclusieve relatie tussen God en de gelovige. In politiek opzicht zou men kunnen spreken van een islamisering van binnenuit: als iedere individuele gelovige een 'goede' moslim is, zal de samenleving vanzelf verbeteren

overeenkomstig de bedoelingen van God. Met de groeiende onvrede over het wanbeleid en het morele verval van de jonge moslimstaten (de meeste hadden pas na de Tweede Wereldoorlog hun onafhankelijkheid verkregen), groeide vanaf de jaren zestig ook het ongeduld: steeds meer activisten wilden niet meer wachten op de islamisering van binnen-uit, maar eisten een islamisering van boven-af. Niet de gelovigen vormden samen de islamitische staat, maar de islamitische staat diende opgelegd te worden teneinde zijn bewoners weer gelovig te maken.

De kritiek van deze radicale zienswijze richtte zich overigens uitsluitend op moslimlanden. De morele, politieke en vooral sociaal-economische teloorgang van deze samenlevingen vertaalde zich in de ogen van de radicale moslimactivisten als een vorm van de-islamisering, van geloofsafval, en het herstel diende snel en met harde hand doorgevoerd te worden. De gevolgen waren ingrijpend: men verliet de moskee en betrad voor het eerst sinds lange tijd de politieke arena. De islam was

politiek geworden, met als doel de vestiging van een islamitische staat.

De grote kampioen van de politieke islam is Khomeini. De Iraanse revolutie van 1979 kan men een klassieke revolutie noemen, die in de voetsporen trad van zijn illustere voorgangers in Frankrijk en Rusland: een massale volksopstand die de eenzame machthebber uit zijn paleis jaagt, de euforie die wordt gevolgd door volksgerichten, de revolutie die haar eigen kinderen opeet en vervolgens pragmatici voortbrengt die de scherpe kantjes van de revolutionaire idealen afslijpen. En net als de andere twee revoluties waren de aanleidingen van de Iraanse revolutie geen uniek verschijnsel. In de meeste omliggende landen was sprake van politieke repressie, een verwesterde bovenklasse en traditionele onderklasse, werkloosheid en sociaal-economische misstanden. De jaren kort na 1979 waren daarom heel spannend: zou de revolutie overslaan?

Dat dat niet is gebeurd, was tekenend voor de politieke islam op dat moment. Van een internationale beweging was deze nationalistisch geworden. De Moslimbroeders, die zich vanuit Egypte in de jaren vijftig over het Midden-Oosten verspreiden, hadden in hun nieuwe thuislanden Jordanië, Syrië, Palestina en Soedan met totaal verschillende omgevingen te maken. In Soedan hebben zij bijgedragen aan de vestiging van een islamitisch regime, in Jordanië hebben zij een intensieve en vaak vruchtbare samenwerking met de overheid opgebouwd, terwijl zij in Syrië met militair geweld zijn weggevaagd. In Palestina zijn zij in 1987 bekend geworden vanwege hun verzetstak Hamas. Zelfs de militante bewegingen als Hamas en Hizbollah zijn nationalistisch: zij strijden voor de bevrijding van hun land en voeren nauwelijks tot geen acties buiten de nationale grenzen. De retoriek van veel van deze bewegingen is weliswaar anti-westers, maar hun concrete doelen zijn dat niet.

Voor zover sprake is van westerse doelwitten van islamitisch terrorisme, gaat het nu ook om heel andere moslimorganisaties. Hier bewijst zich de verdienste van de twee boeken van Olivier Roy. In *The Failure of Political Islam* sluit hij af met de analyse van de nationale politieke bewegingen, die hun grote revolutionaire plannen opgeven en uiteenvallen in allerlei facties, waarvan enkele terugkeren naar de persoonlijke fundamentalistische islam, maar enkele ook radicaliseren. In *Globalisering* werkt Roy deze analyse verder uit en beschrijft hij de mechanismen van deze fundamentalistische en militante radicalisering.

Wie zijn deze militante moslim-radicalen (die men zonder meer terroristen kan noemen vanwege hun nadrukkelijke en willekeurige keuze van burgerdoelen)? Zij lijken niet zozeer gedreven te worden door materiële motieven (de these van de armoede is inmiddels achterhaald), maar vooral door ideologische, waarbij een psychologische factor een belangrijke rol lijkt te spelen: de onthechting. De plegers van (zelfmoord)aanslagen in Arabische landen zijn veelal veteranen uit Afghanistan. Voor de plegers van aanslagen in westerse landen gebruikt Roy de term 'new born Muslim': jonge, goed opgeleide, niet-conservatieve moslims die na hun komst in het westen vanwege studie of werk opeens de islam 'hervinden' en met dat hervonden geloof ook politiek snel radicaliseren. Het is juist hun confrontatie met het westen die hen heeft geradicaliseerd, luidt Roy's wrange boodschap.

De profielen van daders van aanslagen van de afgelopen jaren wijzen uit dat het nogal willekeurig is wie bevattelijk is voor deze radicalisering. Alle migranten in Europa (niet alleen de moslims) lijden immers aan enige vorm van onthechting. Hoe zij daarmee omgaan, en welke rol de islam daarin speelt, is een complex van factoren dat tot zeer uiteenlopende uitkomsten leidt.

Hier geldt de parallel met de politieke islam: de voedingsbodem en het islamitisch jargon zijn vaak hetzelfde, maar de ontwikkelingen en uitkomsten kunnen geweldig uiteenlopen. Roy hoedt zich daarom ook voor ondubbelzinnige beschrijvingen, maar presenteert op overtuigende wijze het palet aan ontwikkelingen.

De belangrijkste conclusie van Roy is wel dat modernisering en verwestering van moslims, zowel in Europa als in het Midden-Oosten, niet noodzakelijkerwijs leiden tot uitkomsten die het westen verwacht. Integendeel. De verwesterde aanslagplegers in New York en Madrid zijn daar het meest crue voorbeeld van. Maar ook bij gelovige moslims die absoluut niet radicaal of anti-westers zijn, leidt verwestering niet zonder meer tot liberalisering van hun religie: het leidt tot overneming van het westerse discours en westerse waarden, maar niet tot verandering van de religieuze dogma's, meent Roy. De islam in Europa neemt dus wel degelijk eigen, moderne vormen aan, maar die staan vaak ten dienste aan een hervonden geloof.

DR MAURITS BERGER is als senior beleidsmedewerker Islam en Midden-Oosten verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

# Staat en buitenlandse politiek centraal in internationale betrekkingen

EDWIN VAN DE HAAR

Christopher Hill: *The Changing Politics of Foreign Policy*.

Palgrave Macmillan, 2003; 376 blz.; £19,50 (paperback); ISBN: 0-333-75423-9

Hoewel regelmatig als achterhaald afgeschreven door schrijvers over internationale betrekkingen, blijven staten veruit de belangrijkste spelers in de wereldpolitiek. De analyse van buitenlandse politiek of buitenlands beleid (de termen worden in deze bespreking door elkaar gebruikt), is mede daarom ten onrechte een ondergeschoven kindje binnen de leer der internationale betrekkingen. Dat stelt Christopher Hill, sedert begin jaren tachtig Montague Burton-hoogleraar in Internationale Betrekkingen aan de London School of Economics and Political Science (LSE). Dit najaar vervult hij de LSE voor het directeurschap van het Centre of International Studies aan de Universiteit van Cambridge.

In *The Changing Politics of Foreign Policy* behandelt Hill de invloed van buitenlandse politiek op de internationale betrekkingen en houdt hij tegelijkertijd een pleidooi voor een prominenter plaats van de studie van buitenlands beleid binnen de leer der internationale betrekkingen. Buitenlandse politiek wordt steeds belangrijker in het leven van mensen, zo stelt hij. De aandacht voor het verschijnsel mondialisering heeft volgens Hill ten onrechte een sluier gelegd over de oorsprong van de jaarlijkse belangrijke besluiten: de buitenlandse politiek van staten. Om ons begrip van de wereld te vergroten is de analyse van buitenlands beleid (*foreign policy analysis*) derhalve onontbeerlijk. Overigens gaat het hierbij volgens

Hill om een breder vakgebied dan (deel)studies van 'hetgeen diplomaten doen'. Buitenlandse politiek wordt immers gemaakt in een complex krachtenveld van het zich langzaam ontwikkelende internationale systeem, waarbinnen individuele spelers beweeglijk en vaak onvoorspelbaar acteren. Voortdurende verandering is volgens Hill daarom een wezenlijk kenmerk van de internationale politiek.

Het boek telt elf hoofdstukken en is in drie delen verdeeld. Het eerste deel gaat over buitenlandse politieke actoren, het tweede over de internationale structuur en het derde over de binnenlandse krachten die van invloed zijn op buitenlands beleid. Het is breed van opzet; theoretische beschouwingen en praktijkstudie lopen door elkaar. In het kader van deze bespreking wordt niet op de theoretische kanten ingegaan. Academics kunnen evenwel hun hart ophalen. Hill laat zowel theorieën van internationale betrekkingen als een groot aantal bestuurskundige benaderingen de revue passeren.

Hill stelt wel vast dat de traditionele soevereiniteit van staten onder druk is komen te staan. Het getuigt derhalve van het bezigen van een anachronisme om buitenlandse politiek louter te zien als een instrument van regeringen. Het gaat om de betrekkingen tussen heterogene gemeenschappen. De staat is hierbij niet de enige, maar wel de belangrijkste speler. Buitenlands beleid is

voor veel actoren nog altijd een brandpunt voor hun activiteiten, het is de verbinding tussen binnen- en buitenland. Volgens Hill leven er heden ten dage onder burgers grofweg *zeven verwachtingen* ten aanzien van buitenlands beleid: de bescherming van onderdanen in het buitenland; de projectie van de nationale identiteit in het buitenland; het behoud van de territoriale integriteit; het vergroten van de welvaart; besluitvorming over buitenlandse interventies; onderhandelen over een stabiele wereldorde; en de bescherming van het milieu.

Voor academics ligt de sleutel tot een beter begrip van de internationale politiek in de analyse van besluitvormingsprocessen, denkt Hill. Hij is sceptisch ten opzichte van de altijd populaire, monocausale verklaringstheorieën, want daarvoor is de wereld te complex. Het gepraat over 'de globalisering' verklaart volgens Hill niets. Het is slechts een nieuw hoofdstuk in het debat over de invloed van de economie op internationale betrekkingen. Het einde van de Koude Oorlog was geen revolutie, maar slechts het uitenvallen van een belangrijke statelijke speler, met belangrijke gevolgen voor het mondiale machtsevenwicht. Het gebruik van het begrip *nationaal belang* als verklaring van buitenlands beleid is ook niet zinvol. De echte vraag is immers *welke belangen* als nationaal worden gezien.

Naast staten is er een aantal

nieuwe spelers op het internationale terrein, zoals transnationale actoren als de Europese Unie, of belangengroeperingen. Deze actoren beïnvloeden elkaar en de staten. Volgens Hill betekent dit vooral dat het grensgebied tussen binnen- en buitenland steeds vager en breder wordt. Traditionele spelers, zoals ministers van buitenlandse zaken, hebben het daardoor steeds moeilijker het overzicht op internationaal terrein te bewaren. Daarbij moeten zij hun domein steeds vaker delen met regeringsleiders en ministers van defensie, handel en economische zaken, ieder met een eigen ondersteunend apparaat. Hill beklemtoont dat ook inlichtingendiensten in toenemende mate een essentiële bron voor besluitvorming zijn.

Ambtenaren op de ministeries van buitenlandse zaken hebben nog altijd meer invloed dan tegenwoordig wordt gedacht, volgens Hill. Zij vervullen drie vitale functies: routinematig informatie verzamelen, beleid maken en het in stand houden van het institutioneel geheugen. Van belang daarbij is dat in de meeste landen de ministeries van buitenlandse zaken personeel van hoge kwaliteit hebben, die een zeker vertrouwen afdwingen bij andere actoren. De diplomaten hebben zich aangepast aan de eisen van deze tijd, bijvoorbeeld op het vlak van economie en terrorismebestrijding. Dit zorgt ervoor dat deze generalisten toch het spilpunt blijven in de besluitvorming over buitenlands beleid. Het middel van de diplomatie blijft dan ook centraal in de buitenlandse betrekkingen. Over de rationaliteit van buitenlands-politieke besluiten moeten we ons volgens Hill overigens niet te veel illusies maken. Beleidsmakers, van hoog tot laag, moeten beschouwd worden als kanovaarders, die met de stroom mee varen en onderwijl proberen de rotsen te vermijden. Zelfs voor hegemoniale mogendheden als de Verenigde Staten is het moeilijk het

wereldsysteem te veranderen.

Hill beschouwt het internationale systeem, in navolging van Hedley Bull, als een 'anarchische samenleving', die zowel door elementen van anarchie als van samenwerking wordt gekenmerkt. Macht en (de dreiging met) geweld blijven in de internationale politiek van doorslaggevend belang. Met het internationale recht alleen kom je er niet. Hij illustreert dat met de mislukte poging van Nederland en België in de jaren dertig van de vorige eeuw zich aan de machtspolitiek te onttrekken. Toegang tot macht is simpelweg ongelijk verdeeld in de wereld, omdat hij mede afhankelijk is van grootheden als geografische ligging, bevolkingsaantal en ontwikkelingsniveau van de burgers. Vanwege het gebrek aan dit laatste zijn bijvoorbeeld India en Brazilië al sedert lange tijd niet meer dan *potentiële* grote mogendheden. De invloed van internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, is volgens Hill beperkt. Zij zijn van staten afhankelijk, die net zo vaak (met elkaar) besluiten nemen buiten internationale gremia om. De toegenomen internationale samenwerking heeft het belang van de buitenlandse politiek alleen maar vergroot, denkt hij.

Hill hecht relatief veel waarde aan de invloed van de binnenlandse omstandigheden als bron van buitenlandse politiek. Het binnenland stelt via 'de vier P's' (parlement, publieke opinie, pers en pressiegroepen) grenzen aan wat leiders kunnen afspreken in het buitenland. Toch leggen die leiders uiteindelijk maar in beperkte mate rekenschap af over hun buitenlands-politieke handelen, stelt Hill. De controlerende rol van *parlementen* is in veel gevallen minimaal. Voor de meeste kiezers is het buitenland ver weg. De *pers* is 'long on opinion, and short on evidence'. De *publieke opinie* beperkt zich veelal tot de luidruchtige mening van een enkeling, in plaats dat er werkelijk een afge-

meen geluid wordt vertegenwoordigd. Instituten zoals het Britse Chatham House [waar Hill overigens zelf nauw bij is betrokken, EvdH] hebben vaak een zeer nauwe band met de overheid, waardoor hun onafhankelijkheid in het geding is, merkt Hill op. Uiteindelijk is buitenlandse politiek een zaak van elites, zeker in minder ontwikkelde landen. Maar dat doet volgens Hill niets af aan de grote invloed van buitenlandse politiek op het leven van alle burgers in de wereld.

Enkele punten van kritiek. Doordat er veel onderwerpen slechts kort worden aangestipt, vragen diverse standpunten om nadere analyse en uitleg. De overgangen van theorie naar praktijk *vice versa* zijn af en toe erg abrupt. Hill onderbouwt zijn stellingen met talrijke historische voorbeelden. Dat geeft soms echter een wat anekdotisch karakter aan de tekst, hetgeen afbreuk doet aan de overtuigingskracht. Hill onderkent het toenemend belang van de internationale economische betrekkingen, maar laat nota bene de invloed van de Wereldhandelsorganisatie WTO geheel buiten beschouwing. Het heeft daarbij iets geforceerd dat hij erg vaak benadrukt hoe belangrijk zijn vakgebied wel niet is. Enigszins potsierlijk is zijn gebruik van allerlei Franse en Duitse woorden in een Engelse tekst (tout ensemble, Gastarbeiter, volk), zonder dat het iets toevoegt aan de tekst.

Al met al toont Hill zich echter een academicus in de beste zin van het woord: wars van modieus gedoe en simpele verklaringen. Slechts ambachtelijk onderzoek kan ons begrip van internationale betrekkingen vergroten. Tegen de achtergrond van zijn brede, veelomvattende analyse is het knap dat Hill erin slaagt de lezer ervan te overtuigen dat alle nieuwe ontwikkelingen, zowel op internationaal als op nationaal niveau, de centrale plaats van buitenlandse politiek in de internationale betrekkingen niet ondermijnen, maar juist veelal versterken. Hill sti-

muleert met dit boek het bijkans vergeten debat over buitenlandse politiek. Hij getuigt van grote eruditie en zeldzame bekwaamheid een

boek te schrijven dat zowel voor academici, gevorderde studenten als beleidsmakers aanbevelenswaard is.

DRS E.R. VAN DE HAAR MSc. is politicoloog, gespecialiseerd in internationale betrekkingen.

## Een sociaal-wetenschappelijke benadering van geweld en conflict

EDWIN BAKKER

Sjo Soeters: *Geweld en conflict. Het ontstaan en verloop van burgeroorlogen, etnische strijd en terrorisme.*

Amsterdam: Boom, 2004; 143 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-535-2987-X

Oorlogen in het algemeen en burgeroorlogen in het bijzonder roepen veel vragen op over menselijk gedrag. 'Hoe bestaat het dat mensen, gewone mensen, elkaar collectief de hersens inslaan, met kapmessen te lijf gaan of elkaar met zwaar vuur beschieten?' Sjo Soeters, verbonden aan de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en de Universiteit Tilburg, poogt in *Geweld en conflict* antwoorden te vinden op deze existentiële vragen. Hij richt zich hierbij uitsluitend op intrastatelijke conflicten. Ter beantwoording van de waaromvraag van burgeroorlogen brengt hij negen sociale verschijnselen bijeen die met dergelijke conflicten in verband te brengen zijn. Deze negen patronen van collectieve ontwikkeling en gedrag, die als oorzaken van geweld aangeduid kunnen worden, zijn verdeeld over twee categorieën.

De eerste categorie bestaat uit 'oorzaken van geweld' op macroniveau. Het gaat hierbij om de volgende 'achtergrondprocessen': groep-rasterwerking; wijkende overheid, democratisch tekort en strategische constellatie; geweld als mankerende affectbeheersing; de werking van cultuur; en rationalisering van het kwaad. Deze processen en hun invloed op geweld en conflict worden ieder in een (kort) hoofdstuk beschreven.

Onder *rasterwerking* wordt het proces van het maatschappelijk onderscheiden van individuen verstaan in de vorm van afgebakende maatschappelijke 'rollen' op basis van een geaccepteerde status- en arbeidsverdeling. Groepsbinding wordt beheerst door regels die bepalen wie wel of wie niet tot een groep behoren, en de vraag of er duidelijke dan wel vage groeps grenzen zijn. Combinaties van beide processen kunnen van invloed zijn op de kans op conflict (escalatie). Bijvoorbeeld bij een sterke vermenging van groepen, door overlappende groeps grenzen en frequente ontmoetingen tussen groepen, is de tolerantie voor elkaar groter. Wanneer de rasterdimensie relatief zwak ontwikkeld is en de groeps grenzen erg duidelijk zijn, is de kans op intolerantie en spanningen daarentegen groter. In dit geval zijn er slechts zwak ontwikkelde maatschappelijke krachten die dwars door groeps onderscheidingen heen gaan en de effecten van groeps werking verminderen. Dit kan leiden tot een samenleving van gesloten enclaves die vijandig of angstig tegenover elkaar staan; denk in dit verband aan de situatie in Kosovo.

In het hoofdstuk over het verschijnsel van de *wijkende overheid*

geeft Soeters, onder andere, aan hoe het imploderen van absolute machtscentra het gevaar voor geweld en conflict meedraagt. Veel conflicten ontwikkelden zich na de teloorgang van een nationaal machtscentrum, zoals in Joegoslavië, de Sovjetunie en Somalië.

Onder de titel '*geweld als mankerende affectbeheersing*' behandelt de auteur de ontwikkeling van de afkeer van het gebruik van geweld in moderne samenlevingen. Tevens wordt het proces van affect- en geweldbeheersing behandeld. Hierbij wordt zowel gekeken naar de afkeer en beheersing van geweld in 'moderniserende gebieden' als in westerse subculturen van losgeslagen jongeren, vandalen en criminelen.

In het hoofdstuk over *nationale culturen* en hun rol bij het ontstaan van geweld en conflict wordt relatief veel aandacht geschonken aan het werk van Geert Hofstede. Deze auteur heeft aan de hand van waardemetingen aangetoond dat verschillen tussen landen zijn te herleiden tot vijf onafhankelijke cultuurdimensies. Drie daarvan zijn relevant voor de verklaring van geweld en worden door Soeters nader uitgewerkt. Het gaat hier om de dimensies masculiniteit-femini-

teit, onzekerheidsvermijding en collectivisme-individualisme. Tevens wordt specifieke aandacht besteed aan zogeheten erecoulturen.

Het vijfde 'achtergrondproces' op macroniveau is *rationalisering van het kwaad*. Centraal in dit hoofdstuk staan de bureaucrativering van geweld en gehoorzaamheid aan het organisatieregime. De auteur benadrukt tevens dat angst een belangrijke drijfveer achter gewelddadige menselijke handelingen is.

De tweede categorie 'oorzaken van geweld' wordt gevormd door processen die op microniveau spelen. Deze microprocessen hebben betrekking op de concrete gedragingen van mensen, die het eigenlijke geweld veroorzaken. Beschreven worden groepsvorming, stereotypering en ideologisering, alsmede sociale mobilisatie en leiderschap. Soeters laat tevens zien hoe stijgende verwachtingen en relatieve deprivatie bij individuen en groepen de vlam in de pan kunnen doen slaan. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de machtsafstandreductie-theorie. Deze bevat twee kernstellingen omtrent de dynamiek van machtsverhoudingen tussen mensen. Een van de twee komt er grofweg op neer dat het lijkt dat mensen door eraan te proeven verslaafd raken aan de macht (of de promotiekansen of het hogere salaris). Tevens geldt dat wie bijna aan de top zit meer wil. Deze tendens tot machtsafstandreductie leidt er volgens Soeters toe dat mensen net onder de top bijna op leven en dood met elkaar wedijveren.

Ten slotte beschrijft de auteur het verloop op *microniveau* van conflicten en gewelddadigheden, die al dan niet mede ontstaan zijn door machts-hongerige of gefrustreerde lieden. Hierbij worden veel onderwerpen kort aangestipt, waaronder politiek entrepreneurschap, het gevaar van een 'lik-op-stuk-beleid' en de sfeer van ongebreideld optimisme over het rationele gehalte van besluiten inzake geweld en con-

flict als gevolg van zogeheten *groupthink*. Dit laatste wordt door hem gezien als een belangrijk recept voor het ontstaan en de escalatie van geweld. Het begrip 'Vietnam' en de naam McNamara worden in dit kader aangehaald en de lezer ontkomt niet aan de gedachte dat in een eventuele volgende editie mogelijk het woord 'Irak' en de namen 'Cheney' en 'Rumsfeld' kunnen worden toegevoegd.

In het slothoofdstuk wordt gepoogd het algemene beeld te vormen dat oprijst uit de beschrijving van de macro- en microprocessen. Aan de hand van een schematische weergave van deze processen en het daaruit voortvloeiend geweld formuleert Soeters een aantal voorzichtige conclusies. Gewelddadigheden lijken zich volgens hem vooral af te spelen in nog niet volledig gemoderniseerde samenlevingen. Hij legt de nadruk op de risico's tijdens een overgangproces. Op weg naar het durkheimiaanse ideaaltypen van de moderne samenleving – waarin niemand achtergesteld is of zich achtergesteld voelt – is sprake van onrust, met alle negatieve gevolgen van dien. Deze gevolgen kunnen gewelddadige conflicten zijn, die volgens de auteur in de toekomst relatief kleinschalig zullen zijn, van binnenuit zullen komen, maar tegelijkertijd in hun uitwerking grensoverschrijdend zullen zijn – onder andere in de vorm van internationaal terrorisme.

Hoewel deze constatering geen concrete aanwijzingen geven over de vraag hoe negatieve consequenties te voorkomen zijn, doet Soeters toch een poging daartoe door een aantal 'implicaties' op een rij te zetten. Zo lijkt beleidscoördinatie op bovenstatelijk niveau nodig om 'regionale' conflicten in de wereld te voorkomen en te bezweren. Daarnaast is sociaal-economische ontwikkeling van groot belang om te komen tot een *global civil society*. De meest opmerkelijke 'implicatie' betreft de terechte constatering dat

ook in Nederland de vlam in de pan kan slaan.

Tegen deze achtergrond eindigt Soeters met een voorzichtig verpakt pleidooi voor het vinden van een balans tussen curatieve en preventieve maatregelen ten aanzien van criminaliteit en spanningen tussen bevolkingsgroepen. Daarmee haakt hij aan bij een bijzonder heikel en actueel thema en laat hij tevens het belang zien van reflectie met betrekking tot mensbedreigende en -mensonterende zaken.

Enigszins jammer is dat hij het nadenken over deze bijzonder complexe materie in slechts 115 pagina's op papier heeft gezet. Hierdoor worden de meeste onderwerpen wel erg kort behandeld. Het boek moet daarom vooral als een hulpmiddel voor de eerste aanzet tot nadenken worden gezien (opgemerkt moet worden dat de auteur zelf aangeeft dat de publikatie een inleidend karakter heeft). Als zodanig is *Geweld en conflict* geslaagd en biedt het de lezer die minder bekend is met de sociologische of sociaal-wetenschappelijke benadering van de studie naar geweld en conflict, een goed overzicht van theoretische inzichten op dit terrein.

DR EDWIN BAKKER is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.