

Internationale democratiebevordering: een goede zaak?

André Gerrits:

Democratie door interventie. De nieuwe White Man's Burden?

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006;
199 blz.; 29,90 euro;
ISBN: 13-978-90-5356-958-0

Democratiebevordering is een omstreden vorm van westerse buitenlandpolitiek. Democratie wordt in tegenstelling tot mensenrechten vaak niet als een legitieme internationale aangelegenheid beschouwd. De Amsterdamse historicus André Gerrits stelt in zijn boek twee vragen: 1 Hebben wij het *recht* ons in naam van ons idee van democratie te bemoeien met de interne aangelegenheden van andere staten?; en 2 Indien dit recht bestaat, is democratiebevordering dan *verstandig of zinvol*? Zijn antwoorden zijn overwegend positief: internationale democratiebevordering is legitiem en bevordert stabiliteit, vrede en ontwikkeling, *mits* gebaseerd op een 'pragmatisch idealisme' dat recht doet aan zowel lokale omstandigheden als aan concrete internationale mogelijkheden. Volgens Gerrits is democratiebevordering aldus een goede zaak.

Gerrits vat 'democratie' op in politiek liberale zin: een door de burgers gekozen regering met beperkte macht, onder de voorwaarden van de rechtsstaat, met een systeem van *checks and balances* waarin politieke, economische en religieuze basisvrijheden worden beschermd en rechten van minderheden gewaarborgd. 'Internationale democratiebevordering', ofwel 'democratische interventie', behelst volgens hem het streven van buitenaf de interne politieke orde van staten te beïnvloeden in democratische richting – door dwangmaatregelen

(diplomatieke en economische druk, sancties, militair ingrijpen of bezetting) of door hulp (of samenwerking, met of zonder overheidsinstemming). Aldus is democratiebevordering een niet-traditionele, normatieve en relatief offensieve en ingrijpende vorm van buitenlands beleid. Deze definities zijn vatbaar voor discussie, maar ze verschaffen een helder uitgangspunt voor het betoog.

De weg die Gerrits kiest om zijn vragen te beantwoorden, is bochtig. Zo onderzoekt hij niet direct de vraag waarmee zijn onderneming staat of valt: die naar het potentiële recht tot democratiebevordering. In plaats hiervan biedt hij een uitvoerig, bijna veertig bladzijden tellend overzicht van de historische achtergrond van internationale democratiebevordering in theorie en praktijk. Gerrits' beschrijving van de uiteenlopende Amerikaanse en Europese argumenten en strategieën is onderhoudend, maar de toegevoegde waarde voor de analyse blijft onduidelijk.

Wanneer Gerrits toekomt aan zijn eerste vraag, moet hij eerst aantonen dat het *überhaupt* mogelijk is een democratiseringsproces van buitenaf te beïnvloeden. Gerrits verwerpt de 'voorwaarden voor democratie'-benadering, die stelt dat bepaalde sociaal-economische en (religieus-)culturele condities doorslaggevend zijn voor democratie, als deterministisch en te rigide. Hij verdedigt een meer subjectivistische benadering, die de rol van politieke wil bij elites benadrukt en daarmee ruimte biedt aan externe bemoeienis. Gerrits wijst erop dat democratie zich ook kan handhaven onder niet-gunstige omstandigheden en dat gunstige omstandigheden géén democratisering garanderen. Zijn argument dat de 'voorwaarden'

these de soms aanzienlijke mate van autonomie en onvoorspelbaarheid van het politieke proces onderschat, kan echter ook een sterk argument zijn *tegen* democratische interventie. Voorts oogt Gerrits' argument dat de 'voorwaarden'-these de politieke ontwikkelingen in een beperkte nationale context plaatst en nauwelijks ruimte laat voor externe beïnvloeding, tamelijk circular. Hij maakt aannemelijk dat internationale *invloeden* (verovering, (de)kolonisatie, 'besmetting') een stimulerende rol kunnen spelen bij democratisering, maar niet dat een bewust *beleid* zo zal kunnen werken, zeker op grote afstand. Erg overtuigend is Gerrits hier niet.

Gerrits' behandeling van de vraag of er een (moreel) *recht* tot democratische interventie bestaat, stelt teleur. Op diverse plaatsen in zijn boek suggereert hij dat het antwoord simpelweg positief is: als democratie goed is, dan geldt dit ook voor democratische interventie; als opkomen voor mensenrechten legitiem is, dan geldt dit ook voor democratiebevordering (blz. 19-20; 61-62; 87; 151; 155). Hij haalt de filosofische bezwaren van Immanuel Kant, John Stuart Mill, John Rawls (veeleer een navolger van Kant dan van Mill, zoals Gerrits meent) en Martin Walzer aan, maar doet vreemd genoeg geen poging hun argumenten te weerleggen. Rawls gelooft in de morele superioriteit van de democratie, maar zijn bezwaar dat democratiebevordering kan getuigen van intolerantie ten opzichte van 'fatsoenlijke' (vreedzame, mensenrechten respecterende en via een 'fatsoenlijke consultatiehiërarchie' geregeerde) volken wordt door Gerrits niet kritisch onderzocht. Terwijl Gerrits vaststelt dat volgens Walzer 'democratie [...] slechts bij hoge uitzondering inzet

van internationale interventie [kan zijn] (blz. 83), beroept hij zich merkwaardigerwijs ter rechtvaardiging van zijn positie aan het eind van zijn boek op Walzers 'redelijke universalisme'; Walzer bepleit hierin weliswaar democratisch bestuur indien voldoende burgers dit willen, maar dit impliceert geen buitenlands interventierecht. Gerrits toont dus niet aan dat er een fundamenteel recht tot internationale democratiebevordering bestaat. Ook de instrumentele betekenis van democratische interventie blijft onhelder. Gerrits maakt geloofwaardig dat democratie kan bijdragen aan vrede en ontwikkeling en aldus instrumentele betekenis heeft, maar hij negeert bijvoorbeeld Rawls' bezwaar dat interventie hiertoe kan leiden tot bitterheid en wrok.

Gerrits' gematigd positieve antwoord op de vraag of democratiebevordering zinvol is, verbaast omdat zijn vervolgbetoog veeleer de praktische *beperkingen* dan de praktische *mogelijkheden* overtuigend laat uitkomen. Rusland ('s werelds grootste land) en China (het bevolkingsrijkste land) blijken niet erg vatbaar voor democratie en keren zich met steeds meer nadruk tegen democratiebevordering; in beide landen, vooral China, fungeert het dominante nationalisme als hindernis. In de Arabische wereld blijkt het probleem juist dat staten de stevige nationale identiteit en solidariteit missen die vereist is voor democratie. In het Midden-Oosten ('s werelds meest strategische regio) is zelfs sprake van politieke, economische en culturele omstandigheden 'die democratisering bemoeilijken, zelfs onwaarschijnlijk maken' (blz. 120), met de olierijkdom (meer dan de islam) als voornaamste obstakel. Gerrits voegt hieraan toe dat democratisering gevaarlijk kan uitpakken, gezien de anti-democratische tendensen in de Arabische samenlevingen,

en ruimte kan geven aan radicale islamitische partijen.

Uiteindelijk stelt Gerrits zijn vertrouwen op een pluriforme benadering, met daarbinnen ruimte voor versterking van niet-gouvernementele organisaties in combinatie met hulp aan politieke partijen: 'Militair optreden als democratiseringsstrategie is niet bijster effectief gebleken...: laat duizend bloemen bloeien.' (blz. 132) Hij maakt niet aannemelijk dat dit zinvol is dan niets doen. Voorts bieden volgens hemzelf ook protectoraten en mislukte staten weinig houvast voor democratiebevordering; zo is in Liberia, Bosnië en Kosovo nauwelijks sprake van een stabiele, levensvatbare democratie, ondanks internationaal ingrijpen. Protectoraten zijn inherent ondemocratisch en bevorderen niet het vereiste democratisch verantwoordelijkheidsgevoel; mislukte staten zijn gevaarlijk voor vrede en veiligheid en per definitie moeilijk van buitenaf te helpen, vooral bij de opbouw van een effectief democratisch staatsbestel.

Gerrits concludeert zelf: 'Democratiebevordering [...] is vrijwel zinloos in ernstig verzwakte of mislukte staten [...] Helaas hebben "sterke" staten over het algemeen weinig behoefte aan internationale democratische bemoeienis; terwijl "zwakke" staten er geen of onvoldoende capaciteit voor hebben. Democratiebevordering werkt het best [...] als ze het minst nodig is, namelijk als de betrokken overheid en samenleving democratiseringshulp willen.' (blz. 147) Gerrits' opvatting dat democratiebevordering toch zinvol kan zijn, is raadselachtig en niet vrij van wensdenken.

Ten slotte vat Gerrits zijn bevindingen samen in een pleidooi voor 'pragmatisch idealisme': een buitenlands-beleidhouding gebaseerd op *zowel macht als moraal*, waarin *gevolgen* zwaarder tellen dan *intenties*, *context*

de allesbepalende factor is voor effectiviteit en *inconsistentie* wenselijker is dan de passiviteit van volledige consistentie. Gerrits' pleidooi voor een ethiek van consequentie en inconsistentie is wat te gemakkelijk; hierbij wordt niet ingegaan op het bezwaar dat besluitvormers vaak niet in staat zijn beleidsuitkomsten te bepalen en voorspellen en wordt niet gevraagd naar de geloofwaardigheid op lange termijn van een selectief beleid. Het verrast niet dat Gerrits uiteindelijk vlucht in een nogal krachteloos beroep op gezond verstand, kennis van specifieke lokale omstandigheden en ervaring: die leren dat ter wille van de effectiviteit democratiseringshulp moet getuigen van realiteitszin, diversiteit, contextbesef, zelfredzaamheid, eigen initiatief en betrokkenheid op lange termijn, en dat export van ondubbelzinnige modellen moet worden vermeden.

Gerrits' boek lijkt geen geslaagde poging tot normatieve doordenking van het vraagstuk van democratische interventie. Het boek kent een onevenwichtig gebruik van historische en politologische inzichten enerzijds en filosofische argumenten anderzijds. Wat resteert is verwarring: of internationale democratiebevordering een goede zaak is, blijft na lezing van Gerrits' boek een open vraag.

Menno R. Kamminga

Dr ir Menno R. Kamminga is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

Milieu- en klimaatproblematiek in liberaal perspectief

C.L.C. Richert:

Liberaal duurzaamheid: milieubeleid internationaal gezien.

Den Haag: Teldersstichting, 2007
(publicatie no. 102); 125 blz.; 14,- euro

Klimaatverandering en de eindigheid van de voorraden aardolie en aardgas zijn hoog op de internationale agenda beland. De Europese Unie wijdde er haar voorjaarstop in 2007 aan. En de nieuwe secretaris-generaal van de Verenigde Naties noemde kort daarvoor klimaatverandering het belangrijkste internationale vraagstuk. De verschijning van het rapport *Liberaal duurzaamheid*, met als ondertitel 'Milieubeleid internationaal gezien', is dan ook goed getimed. Het is geschreven door drs C.L.C. (Cornélie) Richert en is het eerste rapport over milieuvraagstukken van de aan de VVD gelieerde Teldersstichting sinds het in 1975 verschenen *Milieu, Groei en Schaarste*.

De mooiste passages over duurzaamheid in de liberale traditie dateren uit de negentiende eeuw. Ze werden opgeschreven door een van de grondleggers van het liberalisme: John Stuart Mill in *The Principles of Political Economy* (1848). Het gaat daarbij over de 'stationary economy', een economie in evenwicht met de natuurlijke hulpbronnen. Mill hoopt 'in het belang van het nageslacht' dat de mensheid tevreden zal zijn met zo'n economie, 'voordat men daartoe gedwongen wordt'. Voor het spoedig tot stand komen van een 'stationary economy' zijn volgens hem goede redenen. De beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen is in dat geval ruim. Er is dan niet minder ruimte voor 'morele en sociale vooruitgang

en levenskunst' en 'veel meer kans dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd'. En er is meer levende natuur. Volgens Mill een goede zaak, immers: 'het denken aan een wereld waarin niets wordt overgelaten aan de spontane activiteit van de natuur stemt niet tot tevredenheid.'

Merkwaardig genoeg worden deze passages uit het werk van de grondlegger van het liberalisme niet vermeld in *Liberaal duurzaamheid*. Volgens dit rapport is het voor liberalen veeleer de centrale vraag met welke argumenten en in welke mate inperking door de staat van de individuele vrijheid gerechtvaardigd is. Het gaat daarbij volgens de schrijfster om de 'afruil' van positieve vrijheid ('vrijheid om') en negatieve vrijheid ('vrijheid van'). Bij het laatste soort vrijheid betreft het het tegengaan van ongewenste interventie.

Gebrek aan negatieve vrijheid ligt aan de wortel van milieuvraagstukken. Deze ontstaan immers door het ongevraagd afwentelen van negatieve effecten van handelingen op derden. Vrijwaring tegen een dergelijke afwenteling vormt de kern van een werkelijke eliminering van milieuproblemen. Een dergelijke vrijwaring is volgens *Liberaal duurzaamheid* echter geen overheidstaak. Het is volgens de schrijfster wel de taak van de overheid 'minimumwaarden' te waarborgen. Dit zijn 'kwaliteitsnormen waaraan het milieu sowieso moet voldoen'. Hoe men dergelijke kwaliteitsnormen bepaalt, wordt niet uitgelegd. Noch wordt uitgelegd hoe dit standpunt te rijmen valt met de milieudiplomatiek van de kabinetten-Balkenende/Zalm, gericht op het ontduiken van Europese verplichtingen om te voldoen aan minimumwaarden voor fijn stof en di-stikstofoxide in

lucht en nitraat in grondwater.

Een interessante balans tussen positieve en negatieve vrijheid komt sinds de jaren 1920 uit de economie. Pigou wees er toen op dat in economieën de welvaart submaximaal wordt, wanneer kosten worden afgewenteld op derden. Pigou pleitte ervoor in het belang van een maximale welvaart dergelijke 'externe' kosten te 'internaliseren' (alsnog in de prijs door te berekenen). In het uit 1975 daterende rapport van de Teldersstichting *Milieu, groei en schaarste* wordt in lijn daarmee gepleit voor een 'juist functionerend prijsmechanisme'. Met de internalisering van externe kosten is echter nog altijd een zeer lange weg te gaan. Belangengroepen beijveren zich er veelvuldig voor dat niet de spreekwoordelijke vervuiler maar de vervuilde betaalt. En de VVD steunt hen vaak daarin. Dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan maximalisering van de welvaart, behoort in de categorie ongemakkelijke waarheden. In *Liberaal duurzaamheid* wordt daar tenminste niet op ingegaan.

Zou de internalisering van externe kosten echt worden doorgevoerd, dan zouden onze alledaagse beslissingen drastisch veranderen. De econoom N. Stern liet dat kortelings zien, toegespitst op klimaatverandering. De nu afgewentelde kosten van ons verbruik van fossiele brandstoffen lopen zo hoog op, dat het rendabel is veel meer dan nu te investeren in alternatieven daarvoor, zoals verbetering van de energie-efficiency en duurzame energie op basis van zon en wind. En dan rekende hij nog niet eens de vervangingskosten voor verbruikte hulpbronnen of het in geld uitgedrukte verlies van ecosysteemdiensten mee.

Liberaal duurzaamheid is pessimis-

tisch over de mogelijkheden de internalisering van thans afgewentelde kosten internationaal vorm te geven. In internationaal verband moet naar andere mogelijkheden worden gezocht. Dat betreft vooral het, volgens drs Richert, belangrijkste internationale vraagstuk: klimaatverandering. In dat verband wordt uitvoerig ingegaan op het Kyoto-protocol en de eventuele opvolger daarvan. Over het principe van het Kyoto-protocol (verplichtingen op basis van aan landen toegewezen emissieplafonds) is de schrijfster in beginsel positief. Maar het plafond voor de aan de grote bedrijven toegewezen handel in CO₂-emissierechten kan curieus genoeg geen genade vinden. 'Dit doet verdacht veel denken aan de toewijzing van productiequota door

de staat. Hier zijn liberalen natuurlijk weinig van gediend.'

Ook vindt de schrijfster dat Nederland zich in het kader van het Kyoto-protocol binnen Europa onevenredig moet inspannen. Daarbij wordt er overigens geen rekening mee gehouden dat Nederland zijn verplichtingen veel meer dan andere EU-landen nakomt door (goedkope) emissierechten in het buitenland aan te schaffen. Niettemin, wat betreft de opvolger van het Kyoto-protocol acht drs Richert het nodig dat meer landen verplichtingen in de vorm van emissieplafonds aangaan. Deze verbreding moet komen van de Verenigde Staten, Australië, India, China, Mexico en Brazilië. Dat lijkt mij een goed verdedigbaar standpunt.

Alles bijeen is *Liberale duurzaam-*

heid een nuttige bijdrage aan de discussie onder liberalen. Tot nu toe werd het principiële debat onder hen teveel beheerst door mensen als drs H. Labohm, die – kortweg – als volgt redeneren: 'Door de mensheid veroorzaakte klimaatverandering noopt tot staatsinterventie. Liberalen achten staatsinterventie ongewenst. Daarom kan door de mens veroorzaakte klimaatverandering niet waar zijn.' Voortborduren op de positie van John Stuart Mill was echter veel mooier geweest.

Lucas Reijnders

Lucas Reijnders is hoogleraar milieukunde aan de Universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit Nederland.

SGP en Europese veiligheid

M. de Haas e.a.:

Geeft Acht, Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld.

Gouda: Guido de Brès-Stichting, 2007
(publicatie nr 36); 145 blz.; 8,95 euro;
ISBN: 978-90-78323-04-4

De Franse president Chirac en de Britse premier Blair verrasten in St. Malo in december 1998 Europa en de Verenigde Staten met een gemeenschappelijke verklaring, waarin zij opriepen tot een Europa dat over de capaciteit beschikt 'voor autonome actie, ondersteund door geloofwaardige militaire strijdkrachten; de middelen om te beslissen ze te gebruiken en een bereidheid om te handelen, teneinde op internationale crises te antwoorden'. Voor de Britten, die defensie hiermee bovenaan de agenda van de Europese Unie plaatsten, betekende dit een trendbreuk in hun Atlantisch

georiënteerd veiligheids- en defensiebeleid. De verrassing was ook groot, omdat in de eerder, in juli, gepubliceerde *Strategic Defence Review* van het Verenigd Koninkrijk het woord Europa vrijwel niet voorkwam. Een belangrijke verklaring voor de Britse verandering was dat Blair zich door de Britse niet-deelname aan de EMU en Schengen naar de zijlijn van de EU gedrongen voelde en hij toch een belangrijke rol in Europa wilde spelen.

De toenmalige Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Madeleine Albright, verklaarde in een reactie dat er geen bezwaar was als de EU in haar directe omgeving ('backyard') militair zou kunnen optreden, mits er geen sprake zou zijn van 'decoupling' (ontkoppeling tussen de Verenigde Staten en Europa), noch van 'duplication' (duplicatie van instellingen) of 'discrimination' (discriminatie van NAVO-leden die geen lid zijn van de EU).

De EU-top in Keulen nam in juni 1999 het Brits-Franse voorstel over en het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) was geboren. Op volgende EU-toppen werden de benodigde instituties opgericht. Op de EU-top in Helsinki in december 1999 werd de zogenoemde *Helsinki Headline Goal 2003* aangenomen, inhoudende dat de EU in 2003 over een snelle interventiemacht van 60.000 militairen moest beschikken die operationeel inzetbaar was. In 2003 bleek deze kwantitatieve doelstelling slechts gedeeltelijk gehaald. De nieuwe *Headline Goal 2010* die toen werd aangenomen, was meer kwalitatief van aard. Maar de vooruitgang in deze nieuwe doelstelling is nog betrekkelijk gering. Van de geïdentificeerde 64 tekortkomingen zijn er thans 7 weggewerkt, is in 5 gevallen sprake van vooruitgang en is bij 52 militaire capaciteiten de

situatie ongewijzigd.

De militaire EU-operaties die tot op heden zijn uitgevoerd, zijn kleinschalig van aard, met uitzondering van de stabiliseringsmacht in Bosnië. Deze maakt echter op basis van de zogenoemde Berlijn-plus-overeenkomst gebruik van NAVO-middelen. Aangezien het EVDB een breed veiligheidsconcept hanteert, zijn er ook missies die gebruik maken van civiele middelen. Het gaat dan om 'rule of law'-missies, zoals in Georgië en Irak, en politiemissies, zoals in Congo en Macedonië.

Tot op heden hebben de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen in Nederland weinig aandacht besteed aan het EVDB. Het is dan ook verheugend dat onder de titel *Geeft acht, Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld* de Guido de Brès-Stichting, het Studiecentrum van de Staatkundig Gereformeerde Partij, een substantiële publicatie over dit onderwerp heeft uitgebracht. De toegankelijk geschreven studie behandelt allereerst de geschiedenis van het EVDB en de visie van de SGP hierop door de jaren heen. Vervolgd wordt met bijbelse en kerkhistorische gegevens en uitgangspunten voor internationaal veiligheidsbeleid. Daarna komen internationale veiligheids- en defensiesamenwerking vanuit Europees perspectief aan de orde en besloten wordt met de SGP-visie op Europese

veiligheid en defensie, met conclusies en aanbevelingen.

Door de studie loopt als rode draad een duidelijke voorkeur voor een primaat van de NAVO en meer begrip voor de Verenigde Staten. De EU had zich wat de SGP betreft op defensiegebied ook niet moeten verzelfstandigen ten opzichte van de NAVO, maar nu het EVDB stap voor stap gestalte krijgt en daarmee politieke realiteit is geworden, zal de SGP het EVDB kritisch volgen.

De voorkeur van de studie voor de NAVO leidt bij de conclusies soms tot het toekennen van eigenschappen aan het bondgenootschap die het niet bezit. Een paar voorbeelden. De studie concludeert dat voor de SGP de NAVO de organisatie is en blijft die het meest geschikt is voor het hele scala aan crisisbeheersingsoperaties en één die met kop en schouders uitsteekt boven de andere internationale organisaties als het gaat om operaties met een hoog geweldsniveau. Hoewel het laatste niemand zal ontkennen, ontbreekt het bij de NAVO echter juist aan civiele instrumenten voor crisisbeheersingsoperaties die onontbeerlijk zijn voor operaties zoals in Bosnië en Afghanistan. Niet voor niets klaagt de secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, herhaaldelijk dat de EU haar civiele middelen niet wil inzetten bij NAVO-operaties. Vooral de Fransen liggen hier dwars.

Dit wordt later ook wel erkend, wanneer de studie voorstelt dat de NAVO zich zou kunnen specialiseren in het militaire instrument en de EU in de niet-militaire instrumenten van veiligheidsbeleid. Ook de conclusie dat de NAVO op het gebied van non-proliferatie en terrorismebestrijding bij uitstek de aangewezen organisatie is, roept vragen op. De ervaringen van de laatste jaren hebben immers geleerd dat op deze gebieden niet-militaire instrumenten effectiever zijn dan militaire.

De studie kent een paar kleine schoonheidsfoutjes. Zo wordt het hoofdkwartier van de OVSE in Genève in plaats van in Wenen gesitueerd en spreekt de Amerikaanse Nationale Veiligheids Strategie niet over 'preemptive strike' maar over 'preemptive action'.

Al met al verdient de handzaam uitgevoerde, van nuttige bijlagen voorziene studie lof voor de gedegen aanpak, die de geïnteresseerde in defensievraagstukken veel stof tot nadenken biedt, maar ook tegenspraak uitlokt.

Kees Homan

Gen-majoor b.d. mr drs Kees Homan is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

NGO's leren van conflicten

Ben Schennink & Gemma van der Haar (red.): Working on Peace-Building and Conflict Prevention. Experiences and Dilemmas of Dutch NGOs.

Amsterdam: Dutch University Press, 2006; 218 blz.; 24,90 euro; ISBN: 90-361-0051-8

Op weinig terreinen van buitenlands beleid wordt zo veelvuldig en zo grondig geëvalueerd als op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het motief is vaak om met cijfers te verantwoorden dat het hulpgeld goed besteed is. De aanhoudende vraag *Helpt de hulp?* heeft langzamerhand

zelfs geleid tot een benepen boekhouderscultuur, waarin van elke uitgegeven euro een zichtbaar ontwikkelings-effect wordt verwacht. Dat getuigt van een overschatting van de rol van de donor en geeft bovendien blijk van een al te rechtlijnige opvatting van *ontwikkeling*.

Gelukkig verschijnen er ook evaluaties waaruit echt iets te leren valt over ontwikkelingsprocessen en het resultaat van interventies van buitenaf. Het boek van Schennink en Van der Haar is daarvan een goed voorbeeld. Aan de hand van vier *case studies* inventariseren zij ervaringen en dilemma's van Nederlandse NGO's die zich begeven hebben op het terrein van vredesopbouw en conflictpreventie. Het gaat om het werk van achtereenvolgens *Cordaid* in Soedan, *ZOA Vluchtelingen zorg* in Sri Lanka, *Pax Christi* op de Balkan en *United Civilians for Peace* in Israël en de Palestijnse gebieden. De eerste twee richten zich op oudsher op humanitaire hulp; de laatste twee zijn primair georiënteerd op vrede en conflictbeheersing.

Elk van de vier *case studies* biedt de geïnteresseerde lezer een goed inzicht in de behaalde resultaten en opgedane ervaringen. Het materiaal is vooral interessant omdat een openhartig en kritisch oordeel niet uit de weg wordt gegaan. Dat getuigt van lef, omdat activiteiten als deze blootstaan aan kritiek van de publieke opinie en ook ter plekke kwetsbaar zijn. Het verwijt van partijdigheid is juist in conflict-situaties bijna onontkoombaar, te meer daar samenwerking met lokale partnerorganisaties onmisbaar is voor duurzame resultaten.

Uit de behaalde resultaten – door schade en schande – komen drie elementen naar voren die onmisbaar zijn voor een zinvolle bijdrage aan de conflictbeheersing: 1 inzicht in de aard van conflicten; 2 een nauwkeurig geformuleerd *doel* in elke fase van het conflict; en 3 een flexibele *strategie* die berust op kritische analyse.

Conflicten hebben een onvoorspel-

baar *verloop*, zowel door interne als door externe factoren. Zo ontwikkelde zich het conflict in Macedonië door toedoen van de plaatselijke partijen van dreigend naar gewelddadig en in Kosovo juist van gewelddadig naar dreigend. De kansen op vrede tussen Israëli's en Palestijnen werden ongunstig beïnvloed door een externe factor: de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

Ook de *duur* van een conflict is niet te voren vast te stellen, zoals blijkt uit de praktijkvoorbeelden van Soedan en Sri Lanka. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor het werk van de NGO's en voor hun strategie en planning. *Cordaid* en *ZOA* breidden hun humanitaire taken uit in de richting van het vredesproces, terwijl *Pax Christi* en *UCP* van meet af aan gericht waren op conflictbeheersing. *UCP* werd verrast door een heftige escalatie in het Midden-Oosten. *Pax Christi* zag zich juist geconfronteerd met een plotselinge verruiming van de politieke speelruimte als gevolg van een machtswisseling in Servië. In Kosovo daarentegen moest *Pax Christi* zijn voorgenomen activiteiten opschorten tijdens en na de NAVO-bombardementen (1999).

Conflict en ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De analyse van het conflict en de positiebepaling van de NGO hebben consequenties voor de keuze van lokale partners en de wijze van samenwerken, maar ook voor de omgang met andere plaatselijke partijen (overheden, politieke partijen, kerken). Leergeld is betaald voor de oude misvatting van *do-good*-organisaties dat uiteindelijk iedereen vrede wenst. Ook voor groepen die niets te winnen hebben bij een conflict, is *vrede* niet

altijd de eerste prioriteit. De NGO's moeten ook hun positie bepalen tegenover internationale spelers en tegenover hun eigen achterban (publieke opinie en donateurs). Zo leidde de opkomst van het Fortuyn-populisme in Nederland gedurende langere tijd tot een klimaat dat minder ontvankelijk was voor bemoeienis met een vredesproces als dat in het Midden-Oosten.

NGO's vervullen uiteenlopende rollen: politieke bondgenoot, capaciteitsopbouwer, hulpdonor. Die uiteenlopende rollen veroorzaken vaak verwarring, zowel bij de eigen medewerkers als bij de plaatselijke partnerorganisaties. Ook is er spanning mogelijk tussen de verwachtingen van plaatselijke partners en de verwachtingen van de eigen achterban (donateurs).

Verder zijn de doelstellingen van de NGO's vaak te breed en te veelomvattend, wat leidt tot spanningen zodra er in de uitvoeringspraktijk prioriteiten moeten worden gesteld (inzet van schaarse capaciteit). Een te ambitieuze agenda leidt ook tot verlegenheid bij basale keuzen als *wat te doen, hoe en met wie*. Dat werkt door in strategische keuzen bij het lobbywerk in eigen land.

De auteurs pleiten voor meer bezinning op strategische keuzen, en voor een cultuur waarin kritische reflectie wordt gekoesterd, zowel intern als gericht op andere organisaties. Hun boek vormt een waardevolle bijdrage aan die beoogde bezinning.

Jan Jaap Kleinrensink

Jan Jaap Kleinrensink, politicoloog en neerlandicus, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

Amerikaanse Goliath ploegde verder

Michael Mandelbaum:

The Case for Goliath. How America Acts As the World's Government in the 21st Century.

New York: Public Affairs, 2005; 320 blz.;

\$ 26,= (hb)/\$ 14,95 (pb);

ISBN: 978-1-58648-360-9 (hb)/

978-1-58648-458-3 (pb)

Volgens de Amerikaanse politicoloog Michael Mandelbaum zien veel inwoners van deze wereld de Verenigde Staten als een verpersoonlijking van de reus Goliath op het internationale politieke toneel. Hiermee reageerde hij anderhalf jaar geleden op critici van het buitenlands beleid van Bush sinds het begin van de oorlog tegen het terrorisme. Het gedrag van deze geopolitieke reus kan het beste vergeleken worden met dat van de spreekwoordelijke pestkop op de speelplaats van de lokale school. Iedereen is er bang van, maar als puntje bij paaltje komt, is iedereen blij dat hij er is om de leerlingen te beschermen tegen gevaren van buitenaf.

Deze mondiale superpositie wordt door de Verenigde Staten ingenomen sinds het einde van de Koude Oorlog. Volgens Mandelbaum kan er alleen maar sprake zijn van een goedaardige reus. De Amerikaanse staat treedt sinds 1989 immers op als de regering van de wereld. In die hoedanigheid verspreidt men op wereldschaal wat territoriale staten verspreiden op het nationale niveau: economische welvaart, politieke stabiliteit en veiligheid. Dat de Verenigde Staten intussen twee oorlogen zonder einde hebben aangevangen in Afghanistan en Irak – met ontelbare onschuldige burgerslachtoffers tot gevolg – was blijkbaar geen enkel probleem voor Mandelbaum: de mondiale stabiliteit en veiligheid blijven verzekerd. Deze stelling is zeer dubieus.

De Verenigde Staten voeren de taak van wereldregering overigens niet van harte uit. Vooral de Amerikaanse burgers durven nogal eens te morren over kosten en omvang van deze onderneming. Getuige hiervan is de onwil van de Amerikaanse burgers en het Congres meer troepen te sturen naar Irak. Eenzelfde fenomeen waarmee Bill Clinton werd geconfronteerd in Haïti, Somalië en ex-Joegoslavië. De moeilijke en kostbare functie van wereldregering wordt niet met veel enthousiasme uitgeoefend. Het was dan ook geen bewuste keuze van de Amerikanen uit te groeien tot de regering van de wereld. Maar omdat de geschiedenis nu eenmaal is gelopen zoals ze is gelopen, bevond het land zich in een situatie waarin het zo goed als verplicht was deze rol op zich te nemen.

Volgens de auteur legden de andere grote mogendheden de rol van wereldregering aan de Verenigde Staten op. Dit gebeurde omdat ze hun verantwoordelijkheden op het internationale-politieke toneel niet wensten waar te maken. Het is al snel duidelijk dat het hier gaat om de traditionele sneer van (neo-conservatieve) Amerikaanse politieke denkers richting de Europese Unie. Ondanks de negatieve kenschets van de Verenigde Staten als een Goliath is de meerderheid van de Europeanen er immers bijzonder gelukkig mee dat zij kan profiteren van het mondiale systeem dat in stand wordt gehouden door de reus aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Hiermee spreekt de auteur zogenaamde *anti-Amerikaanse* denkers aan met ongebreidelde kritiek op het Amerikaans buitenlands beleid.

Toch is het duidelijk dat hij in het bijzonder doelt op *pro-Europese*

denkers die de afgelopen jaren met veel tromgeroffel hebben aangekondigd dat de EU de mondiale politieke hegemonie van de Verenigde Staten gaat doorbreken. Indien ze dan toch zoveel kritiek hebben op het buitenlands beleid van de Verenigde Staten, waarom nemen ze dan zelf de touwtjes niet in handen?

Deze vraag, die in dit boek wordt opgeworpen, is inderdaad zeer interessant. Waar zijn de denkers die de afgelopen jaren het tijdperk van Europa hebben aangekondigd? En vooral, waar blijft de EU op het internationale-politieke toneel? Het lijkt er sterk op dat Mandelbaum hier gelijk heeft. De critici van het Amerikaans buitenlands beleid betonen weinig tot geen interesse om de functies over te nemen van de Amerikaanse wereldregering. Medio 2007 ziet het er dus naar uit dat de Verenigde Staten nog wel even de rol van Goliath zullen kunnen (moeten?) blijven opnemen in de internationale politiek.

Christophe Andrades

Noot

- 1 Mark Leonard, *Why Europe Will Run The 21st Century*, Londen: Fourth Estate, 2005; Jeremy Rifkin, *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Cambridge: Polity Press, 2004; en T.R Reid, *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York: The Penguin Press, 2004.

Drs Christophe Andrades doceert politieke filosofie aan de Universiteit van Maastricht.