

Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 4 - april 2008

Wederopbouw na conflicten: **geleerd van de lessen?**

Nieuwe Nederlandse mensenrechtenstrategie

Allianties en antagonie in **Arabishe wereld**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

COLUMN

Jan Q.Th. Rood

'Tony for European President?' 189

ARTIKELLEN

Annette Jansen

Geïntegreerd buitenlands beleid
(3D) voorbij: contextspecifieke
wederopbouw 191

Sipke de Hoop

Bosnië tussen Dayton en Brussel:
twaalf en een half jaar
internationaal hulpbeleid 197

Peter Bas-Backer

Voorwaarden voor internationaal
bestuur: terugkeerbeleid op de
Balkan 202

Hilde Reiding

Naar een menswaardig bestaan?:
nieuwe mensenrechtenstrategie
minister Verhagen 208

Otto Hospes

Vijf dilemma's van
beleidsbeïnvloeding via het
particuliere kanaal 214

Mattias Vermeiren

Wereld uit balans: het einde
van de Amerikaanse financiële
overmacht? 218

Dirk Roctus

Alle ogen gericht op Duitsland: heeft
de NAVO in Afghanistan behoefte
aan een nieuwe 'Blücher'? 224

Hans Schippers

Syrië en de alliantie met Iran:
rolverwisseling in asymmetrische
relatie 228

Sietse Bosgra & Paul Aarts

Praten met Hamas 232

RESPONS

Chris van der Borgh & Jaïr van der Lijn

Democratisering en staatsopbouw
in vredesoperaties:
onmogelijke missie? 237

Françoise Companjen

Georgië tussen traditie en
moderniteit 241

BOEKBESPREKINGEN

Ben Hoetjes over

*Houvast op het dak: bestuurlijke
kaart van de Europese Unie* 244

Sico van der Meer over

*Ahmadinejads klim naar de
macht* 246

Maaïke Okano-Heijmans over

*Binnenlands nut van internationale
instituties in Oost-Azië* 247

Ruud Janssens over

*Amerikaanse verkiezingen:
maakt het wat uit?* 248

Anique van Ginneken over

Diplomatie in het Gemenebest 250

Vincent van Beest over

*Gebrek aan duiding van de
diplomatie* 252

SIGNALEMENTEN

253

SUMMARIES

255

‘Tony for European President?’

Met de Russische presidentsverkiezingen achter de rug en die van de Verenigde Staten in het vooruitzicht kon de Europese Unie natuurlijk niet achterblijven. Volgend jaar, d.w.z. als het nieuwe Verdrag van Lissabon in werking treedt, zal ook de EU een president kiezen, althans iets dat op een president lijkt. Het gaat dan om de zogeheten vaste voorzitter van de Europese Raad. Die Europese Raad is, voor alle duidelijkheid, het onderonsje van regeringsleiders en staatshoofden (plus de Commissievoorzitter), dat ooit als ‘praatje bij de haard’ in de jaren ’70 is begonnen. Ingevolge het nieuwe verdrag zal dit gremium niet langer bij toerbeurt door de premier of het staatshoofd van het voorzittende land worden geleid, maar door een figuur van buiten de Europese Raad, en wel voor maximaal vijf jaar. Geheel in Europese stijl wordt deze overigens niet door het volk gekozen. Over de aanstelling beslissen de leden van de Europese Raad zelf, waarbij de keuze zonder twijfel zal vallen op een oud-collega.

Voor de aanstelling van zo’n vaste voorzitter is op het eerste gezicht veel te zeggen. De Europese Raad heeft zich in de loop der jaren tot het belangrijkste orgaan binnen de Unie ontwikkeld. Een positie die via het nieuwe verdrag nog eens wordt versterkt. Functioneert de Europese Raad niet, dan werkt de Unie niet. Vanuit die optiek bezien, viel er dan ook het nodige af te dingen op de effectiviteit van het roulerend voorzitterschap, met ieder half jaar een ander aan het roer. Grotere continuïteit van de agenda-voering, consistentere en coherenter besluitvorming en een duidelijker gezicht van ‘Europa’ naar burger en buitenwereld; dat is derhalve wel het minste effect dat van deze innovatie verwacht wordt.

Of dat allemaal zo fraai zal uitpakken, valt nog te bezien. De gedachte van een vaste voorzitter was in de aanloop naar de Europese grondwet immers niet onomstreden. Dat dit voorstel afkomstig was van de grote lidstaten, sterkte de kleine landen in hun achterdocht dat deze nieuwe figuur bedoeld was om hun het buitenkansje zich via het voorzitterschap te profileren, te ontzeggen. Zou deze figuur bovendien niet toch vooral de oren naar de grote lidstaten laten hangen en daarmee de kleinen verder marginaliseren? Wat betekende dit voor de positie van de Europese Commissie en voor haar voorzitter? Zou de Unie niet nog intergouvernementeler worden?

Dreigde met deze figuur het gehele institutionele bouwwerk van de Unie niet ontworpen te raken? Een vrees die toenmalig staatssecretaris Nicolai er toe bracht voor de komst van een ‘zonnekoning’ te waarschuwen: een op Frans model geënte figuur met presidentiële allure.

Nu de inkt van de handtekeningen onder het verdrag droog is, leven deze vragen nog steeds. Sterker, onzekerheid en onduidelijkheid over de precieze rol van de vaste voorzitter staan centraal in onderhandelingen over de uitwerking van het verdrag. Zal de nieuwe voorzitter zijn eigen optrekje krijgen, met eigen ondersteuning, of wordt hij ingebed in de bestaande structuur van het raadssecretariaat? Leidt hij technisch de vergadering van de Europese Raad en bewaakt hij de voortgang van de besprekingen of zal hij ook aanjager zijn van de Europese Raad en de agenda gaan bepalen? Hoe zal deze nieuwe figuur zich verhouden tot de andere raadsformaties? Voor die andere raden blijft immers het roulerend voorzitterschap functioneren. Een vraag die direct leidt naar de rol van de politieke leider van het voorzittende land. Wat gaat die eigenlijk doen, nu zijn positie in de Europese Raad door de vaste voorzitter is overgenomen: zes maanden met vakantie? De Zweedse premier – met zijn land in 2009 als voorzitter – heeft al aangekondigd dat hij dat niet zo ziet zitten. Wat betekent dit alles hoe dan ook voor een land dat zes maanden mag voorzitten? Tot nu toe stelden voorzittende lidstaten er toch eer in de Unie telkens een nieuwe impuls te geven. Zal dat ook het geval zijn als de eigen premier of het eigen staatshoofd aan de zijlijn staan? En dan het optreden van de vaste voorzitter op het externe niveau van de EU; een in het verdrag uitdrukkelijk genoemde rol. Niet alleen komt hij in die hoedanigheid de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie tegen (‘de minister die niet minister mag heten’), maar ook de politieke leiders van de grote lidstaten; en die gaan niet opzij.

Met dit laatste is ook gezegd dat één vrees, te weten dat deze figuur zich over de hoofden van de lidstaten heen als President van Europa zal manifesteren, niet erg reëel is. De grote lidstaten zullen er wel voor zorgen dat zo’n eigen profilering geen kans krijgt. Veel reëler is de vrees voor het ontstaan rond de vaste voorzitter van een eigen hofhouding: een *inner circle* van bevoorrechten. Onder andere com-

missievoorzitter Barroso sprak enige tijd geleden deze vrees uit, toen hij waarschuwde voor een exclusieve coterie rond de vaste voorzitter, die ten koste zou gaan van de rol en invloed van de Commissie. Dat is dan ook precies, zo mag men aannemen, de reden waarom de Franse president Sarkozy onlangs met zijn 'ami' Tony Blair kwam aanzetten als de in zijn ogen ideale kandidaat om deze nieuwe functie uit te oefenen. Tony is een van zijn 'peers'. Afkomstig uit een grote lidstaat en niet gehinderd door enig oog voor de kleine landen, zal hij toch vooral naar de grote landen kijken, zo is de redenering.

Daarmee zijn we uit bij de persoon van de vaste voorzitter: wie wordt het? Een gezelschapsspel waarin naast Blair al een reeks van andere namen in het 'Brusselse' circuleert. Die aandacht voor de kandidaat is terecht. Want meer nog dan vragen naar mandaat, ondersteuning en huisvesting gaat het bij deze functie om de persoon die deze functie bekleedt en om zijn rolopvatting. En daarmee keren we, hoe men het ook wendt of keert, terug tot die ene vraag: voorzitter of president? Op die vraag is maar één antwoord mogelijk: *een voorzitter*. Wat de

Unie nodig heeft is niet een koekoeksjong, maar een persoon die zich bewust is van de grenzen van zijn functie en van het politieke mijnenveld waarin hij zich beweegt. Dat vereist dus een kandidaat die zich bovenal onpartijdig opstelt en die bevordering van consensus tussen *alle* lidstaten als zijn belangrijkste taak ziet. Dat is hoe dan ook belangrijk, maar het is doorslaggevend in deze *eerste* fase van dit experiment. Die fase zal immers onvermijdelijk worden gekenmerkt door competentiestrijd op alle niveaus, door territoriumdrift en daarmee een risico van conflicten. Dat pleit voor een kandidaat die zich gematigd weet op te stellen en zich niet bezondigt aan egotripperij. Die overweging, in combinatie met de aanvankelijke bezwaren van de kleine lidstaten tegen een vaste voorzitter, vormt voldoende reden om de persoon in de kring van de kleine landen te zoeken. Kortom geen president, maar een voorzitter. Maar dan ook geen Tony!

Prof.dr. J.Q.TH. Rood is hoofd van het Europa-programma van Instituut Clingendael.

GENOOTSCHAPSPRIJS 2007

Inzendtermijn tot 15 april 2008

Voor het afgelopen jaar 2007 stelt het NGIZ een prijs van **EUR 1.000,-** beschikbaar ter bekroning van een **afstudeerscriptie over een onderwerp aangaande de hedendaagse internationale betrekkingen**. Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie. Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de master's c.q. doctoraalfase (of pas afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale politieke betrekkingen, zoals de problematiek van vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en culturele identiteit, milieuvraagstukken, het internationale handels- en geldstelsel (waarbij in de probleemstelling de internationale politieke aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals de opkomst van nieuwe machtscentra en de rol van niet-gouvernementele organisaties;
- Europese integratie en de rol van de Europese Unie in de wereld;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en wereldorde, in het bijzonder de rol van de Verenigde Naties;
- theorievorming over internationale politieke betrekkingen.

Deze onderwerpen vormen tezamen een ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek. De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn:

- wetenschappelijke kwaliteit;
- oorspronkelijkheid;

- relevantie voor de meningsvorming over internationale vraagstukken
- presentatie en vormgeving.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

De jury bestaat uit de volgende leden:

Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, voorzitter, hoogleraar Internationale Organisaties Universiteit, Leiden;
 Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, oud-bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen;
 Mw. dr. P. van den Tempel, oud-docent Internationale Betrekkingen, Universiteit van Amsterdam;
 Dr. A. Szász, oud-directeur van de Nederlandsche Bank en oud-bijzonder hoogleraar Europese Studies;
 Dr. S. Rozemond, oud-adjunct-directeur Instituut Clingendael, oud-hoofd Onderzoek Instituut Clingendael;
 Dr. E. Bakker, hoofd Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP);
 Drs. J.F. Hoogeveen, secretaris NGIZ.

Voor nadere inlichtingen: Secretariaat van het NGIZ: tel 070 324 94 23, e-mail ngiz@clingendael.nl

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2007** dienen te geschieden in **tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage. De scriptie mag ook digitaal worden ingezonden aan: ngiz@clingendael.nl o.v.v. **Scriptie 2007**

Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij *Contextspecifieke wederopbouw*

Spoedig na het aantreden van het kabinet-Balkenende IV togen de ministers Koenders, Verhagen en Van Middelkoop naar Afghanistan voor een gezamenlijk kennismakingsbezoek. De actie van de 'drie musketiers' was mede bedoeld om uitdrukking te geven aan het belang dat zij hechten aan het zogenaamde 3D- of geïntegreerd buitenlands beleid: 'Door eensgezind en gelijktijdig op deze drie sporen te werken (*diplomacy, defence, development*), versterken wij de invloed van ons handelen,' aldus de Kamerbrief van 23 maart 2007. In de daaropvolgende toespraken en beleidsbrieven bleven de drie keurig refereren aan dit *buzz-word*. Er klonken allerlei variaties op het thema 'geen veiligheid zonder ontwikkeling en vice versa', 'ontwikkeling in het Zuiden vergroot de veiligheid voor het Noorden' en 'eigenbelang en altruïsme gaan hand in hand'.¹

Veel verder dan het herhalen van deze mantra's lijkt dit kabinet sinds minister Bots toespraak in 2006 over de 'drie-eenheid van politiek, veiligheid en ontwikkeling' echter niet gekomen.² Er bestaat grote onduidelijkheid over de betekenis van de begrippen en het wat en hoe van het beleid, of de gewenste mate van integratie. Heldere besluiten over de regievoering van de geïntegreerde benadering zijn niet genomen. Gedegen onderzoek naar langetermijneffecten van geïntegreerd beleid ontbreekt. Maar bovenal: het is volstrekt onduidelijk hoe we dit 'one-size-fits-all'-model moeten vertalen naar contextspecifiek beleid op landenniveau en hoe het aansluit bij het lokaal potentieel voor wederopbouw in voormalige conflictgebieden.

Ondanks deze onduidelijkheid is de 3D- of geïntegreerde benadering opgenomen in de belangrijkste kaders voor het Nederlands buitenlands beleid van de komende jaren. De noodzaak snel antwoorden te vinden op bedreigingen voor de geopolitieke stabiliteit is groot en het 3D-begrip wordt daarbij dankbaar omarmd als toverformule voor het toekomstig beleid. De grote politieke druk om met 3D aan de slag te gaan en het gelijktijdig gebrek aan regie en richtlijnen leiden echter tot veel onrust en commotie bij beleidsmakers, militairen en ontwikkelingsorganisaties in het veld.

Het wordt dan ook de hoogste tijd dat het in hoge

mate abstract gevoerde 3D-debat wordt teruggebracht tot een contextspecifiek beleid, dat de kansen en risico's van geïntegreerde benaderingen in kaart brengt, zich richt op realistische doelen, criteria en *exit*-strategieën. Dat beleid biedt de beste garantie voor succesvolle implementatie wanneer het 1 de bescherming van burgers en menselijke veiligheid als hoofddoel heeft; en 2 het lokaal potentieel als uitgangspunt neemt voor het ontwikkelen van interventiestrategieën.

Voordat we kunnen ingaan op de uitgangspunten voor dit contextspecifieke beleid, moeten we echter eerst nog wat opruimwerk doen: we moeten een einde maken aan de begripsverwarring en een term kiezen die voor iedereen acceptabel en begrijpelijk is. Voorts moeten we af van een aantal gesimplificeerde veronderstellingen over de samenhang tussen ontwikkeling en veiligheid.

De begrippen: integratie of coherentie

Sinds Boutros Boutros-Ghali met zijn *Agenda for Peace* in 1992 de contouren schetste van crisisbeheersing in het tijdperk na de Koude Oorlog, zagen heel wat nieuwe begrippen het levenslicht. Ze hadden alle gemeen dat ze een nieuwe benadering van vredeshandhaving voorstelden, die vertrok vanuit het besef dat democratisering, vredesopbouw en ontwikkeling sterk met elkaar samenhangende processen zijn en dat de diverse instrumenten voor internationale samenwerking dus veel beter op elkaar moeten worden afgestemd. De nieuwe begrippen verschilden in de opvatting over de *mate* van afstemming die nodig is om de effectiviteit van interventies te vergroten.

Hoewel men nog altijd verschillende interpretaties van dezelfde begrippen tegenkomt, kan er grofweg worden onderscheiden tussen benaderingen die aansturen op intensivering in de afstemming en samenwerking met het oog op *coherentie*, maar met duidelijk behoud van eigen mandaat, identiteit en expertise van de afzonderlijke actoren; en benaderingen die een intensieve vorm van *integratie* nastreven, en waarin de militaire, diplomatieke en hulpverleningstaken worden ondergebracht in een en hetzelfde apparaat.

Tot de familie van de *integratie*-begrippen horen

natuurlijk allereerst de Verenigde Naties, die voorop gingen met hun 'integrated mission'.³ Het afgeleide begrip 'integrated approach to peacekeeping' werd al snel ingekort tot 'integrated approach'. In brieven en beleidsstukken van Nederlandse ministeries kom je de vertaling van deze term ('geïntegreerde benadering') vaak tegen, samen met het begrip '3D-benadering'.⁴ Hoewel de interpretatie van 3D nog altijd enigszins afhankelijk is van wie het in de mond neemt, wordt het doorgaans begrepen als pleidooi voor sterke integratie van de diverse instrumenten. Zo lezen we op boekje-pieter.nl – een *flashy* website voor militairen 'vol handige opmerkingen', waar 'op zakformaat' ook de doctrines van 3D worden uitgelegd –, 'De militair van tegenwoordig is óók ontwikkelingswerker en diplomaat. 3D combineert het goede uit militaire inzet die gepaard gaat met ontwikkelingshulp en diplomatie'.⁵ Tot slot noem ik in deze categorie het door de NAVO geïntroduceerde begrip 'comprehensive approach', dat in 2004 door Denemarken op de agenda werd gezet en verwijst naar 'a comprehensive, yet concrete concept that underlines the armed forces' role as a facilitator for reconstruction and development'.⁶ Het begrip 'facilitator' wordt daarbij ruim opgevat en behelst ook het opzetten van NAVO-troepen die over de hele wereld kunnen worden ingezet om noodhulp te verlenen na grote natuurrampen.

De meeste ontwikkelingsorganisaties verzetten zich tegen deze integratiemodellen. Ze vrezen dat ontwikkelingssamenwerking dan geïnstrumentaliseerd wordt door de internationale veiligheidsagenda. Het 'trauma Afghanistan' speelt daarbij een grote rol. De ISAF-missie is feitelijk verworpen tot een *counter insurgency*-operatie, waarin wederopbouw niet zozeer het doel is als wel het middel in de strijd tegen de Taliban en andere *Opposing Militant Forces* (OMF).⁷ Ook bescherming van burgers is slechts een *subdoel* in het mandaat van ISAF. Het vergroten van de stabiliteit en legitimiteit van de regering-Karzai staat voorop. In de mond van de politicus heet dit een win-win-situatie: 'self interest and altruism go hand in hand.' De praktijk wijst echter uit dat die winst vooral op het saldo van de betrokken staten en het centraal gezag in Kaboel wordt bijgeschreven, maar nauwelijks terecht komt bij de bevolking buiten de onmiddellijke invloedssfeer van Kaboel. Een bevolking die nog altijd tot de armste van de wereld behoort.

Het herhaaldelijk door militairen geuite 'maar we willen toch allemaal hetzelfde'⁸ leidt dan ook tot irritatie bij medewerkers van ontwikkelingssamenwerking. Er is in de regel helemaal geen sprake van eensgezindheid tussen diplomaten, militairen en ontwikkelingswerkers. Die eensgezindheid kan er alleen zijn wanneer alle drie dezelfde *hoofd*-doelstelling hebben, en dat komt in de praktijk niet vaak voor. Gaat het de diplomaat en de militair als uitvoerder van de internationale veiligheidsagenda vaak in eerste instantie om vergroten van veiligheid en stabiliteit op interstatelijk niveau, bij de ontwikkelingswerker staan het welzijn en de veiligheid van de ontvangende groepen en individuen voorop: de bescherming van burgers en de menselijke veiligheid. Wanneer militairen of diplomaten beweren dat het hun *uiteindelijk* toch net zo goed te doen is om de menselijke veiligheid, is er sprake van een verwarring tussen hoofd- en subdoelstelling, of tussen einddoelen en middelen.

Ontwikkelingsorganisaties geven dan ook overwegend de voorkeur aan modellen die een sterke mate van *coherentie* tussen de instrumenten voor internationale samenwerking nastreven. Met het begrip *coherentie* erkent men wél dat de actoren uiteenlopende doelen en mandaten hebben. Het verwijst naar de 'whole of government approach', die in 2002 werd gelanceerd door het *Policy Coherence for Development Initiative* van de OESO.⁹ Dit initiatief stuurt aan op grotere coherentie van internationaal ontwikkelingsbeleid en internationaal beleid voor handel, veiligheid en de particuliere sector. Wanneer er een begrip moet worden gekozen dat althans op grotere acceptatie van de ontwikkelingsorganisaties kan rekenen, dan is het afgeleide *whole of actors approach to peacebuilding* daarvoor wellicht geschikt. De term weerspiegelt de realiteit van het bestaan van verschillende actoren, belangen, missies, mandaten, visies en expertises en vertrekt vanuit het inzicht dat deze verschillen elkaar in het ene geval kunnen versterken, complementair kunnen zijn, en in het andere geval elkaar kunnen schaden.

Veronderstellingen

Hierboven werd al afgerekend met één belemmerende veronderstelling. De veronderstelling dat diplomaten, militairen en ontwikkelingswerkers allen 'hetzelfde doel hebben' met hun interventies in conflictgebieden werd gepareerd door te stellen dat dat alléén het geval is wanneer zij dezelfde *hoofd*-

doelstelling delen. Alleen wanneer alle partners de bescherming van burgers of menselijke veiligheid als *hoofddoelstelling* van het mandaat onderschrijven, is er sprake van eensgezindheid. Is dat niet het geval, dan volstaat *coördinatie* tussen ontwikkelingswerkers, militairen en diplomaten met het oog op veiligheid en noodhulp, en is de 3D-benadering niet relevant.

Maar zelfs als alle actoren dezelfde hoofddoelstelling hebben, moet nog bekeken worden of 'eensgezind en gelijktijdig' optrekken in een specifieke context werkt. Hier stuiten we op de *tweede misplaatste veronderstelling*, namelijk dat *integratie* van *diplomacy*, *development* and *defence* altijd en in elke context tot *meerwaarde* leidt. Dat is lang niet altijd het geval: hulp ten tijde van een oorlog kan die oorlog ook juist verergeren en verlengen.¹⁰ Maar ook zijn er talloze situaties waar je met de twee D's van *diplomacy* en *development* misschien wel het meest kunt bereiken. Omdat je bijvoorbeeld tot de conclusie komt dat het bestaande conflict mogelijk *gewelddadiger* wordt als er nog een gewapende groep (namelijk VN- of NAVO-macht) aan wordt toegevoegd. Of omdat het conflict zich in een fase bevindt waarin preventie nog een heel goede kans heeft. Nogmaals: het 3D-model is geen 'one-size-fits-all' en het moet per context op zijn merites worden gewogen.

Een *derde groep misvattingen* betreft veronderstellingen over de samenhang tussen ontwikkeling en veiligheid waarvan de juistheid (nog) onvoldoende is getoetst. *One-liners* als 'geen ontwikkeling zonder veiligheid en vice versa', 'armoede in het Zuiden is voedingsbed voor terrorisme in het Noorden' en 'eigenbelang en altruïsme gaan hand-in-hand' worden in belangrijke mate weerlegd door de inzichten van Mary B. Anderson en onderzoeken die aantonen dat er géén direct verband bestaat tussen armoede en terrorisme.¹¹ Ook andere, minder demagogische veronderstellingen behoeven veel meer onderzoek om de juistheid te controleren, zoals de veronderstelling dat geweld en genocide de laatste tien jaar dank zij internationale interventies zijn afgenomen,¹² of dat staatsopbouw voorwaarde is voor stabiliteit en ontwikkeling.¹³

De blik op het lokaal potentieel

Het is dus alleen zinvol de mogelijkheden van nauwere samenwerking te onderzoeken, wanneer alle actoren dezelfde hoofddoelstelling delen, namelijk een hoofddoelstelling die gericht is op de bescherming van burgers en het vergroten van de *menselijke*

veiligheid. Met menselijke veiligheid wordt bedoeld dat de nood en behoeften van de kwetsbare burgers en groepen in conflictgebieden vooropstaan en *boven het belang van staat en politiek* verheven zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de fysieke veiligheid van burgers, maar evenzeer om de veiligheid die wordt gewaarborgd door toegang tot goede gezondheidszorg, scholing, duurzame inkomstenbronnen, rechtszekerheid, de vrijheid van vergadering en bewegingsvrijheid. Alleen wanneer ook wordt gewerkt aan dit *ruimere begrip van veiligheid*, wordt er gebouwd aan duurzame vrede en veiligheid, zo is de gedachte. Beide begrippen – bescherming van burgers en menselijke veiligheid – zijn verankerd in de Geneefse Conventies en de internationale mensenrechten.

Ook werd al gesteld dat 3D geen automatisme, geen 'one-size-fits-all' is, dat de specifieke samenhang van democratisering, ontwikkeling en vredesopbouw sterk verschilt per context en dat we nog maar over een beperkte hoeveelheid onderzoek beschikken om de juistheid van theorie en aanpak te kunnen staven. Of, zoals minister Koenders zo te-

Structurele aandacht voor de stem van de lokale bevolking en lokale NGO's blijft een ondergeschoven kindje

recht stelde: '... I think we have a much better policy of cooperation – the 3D's: defence, development and diplomacy. But frankly, we do not know yet how to do it.'¹⁴

Als zelfs onze minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegeeft dat we het eigenlijk nog niet zo goed weten, doen we er verstandig aan de *lokale situatie* zoveel mogelijk als uitgangspunt van het beleid te nemen. Daarmee wordt geenszins beweerd dat 3D-benaderingen context-blind zijn; 3D-benaderingen blijven lokale bewegingen en organisaties echter vooral zien als verlengstuk van internationale interventies, als onderaannemers, die de internationale programma's voor wederopbouw in het veld kunnen uitvoeren, of als netwerken die de politieke boodschappen van beleidsmakers onder de bevolking kunnen verspreiden. Er valt nog veel te winnen door naast de vraag naar de rol van lokale actoren als uitvoerders van internationale interventies ook na-

drukkelijk de vraag andersom te stellen: *Hoe kunnen internationale interventies en interventies van externe 3D-actoren voortbouwen op en een ondersteuning vormen voor zijn aan het lokaal potentieel voor wederopbouw?*

Het lokale perspectief op menselijke veiligheid

Wie zijn er beter in staat en beter gelegitimeerd om te bepalen wat bescherming van burgers en menselijke veiligheid in een concrete context betekent dan de burgers van het land zelf? Vooral in fragiele situaties waar de staat lang niet altijd functioneert in dienst van de bevolking, zijn het de kwetsbare burgers in het land of gebied zelf die ons het best kunnen vertellen wat ze nodig hebben om zich veilig te voelen. Dit klinkt voor de hand liggend, maar er zijn helaas maar al te veel voorbeelden waarin anderen bepaalden wat die veiligheid voor de burgers betekende, en de plank flink mis sloegen.

In Afghanistan is respect voor familie-eer, cultuur en de vrije uitoefening van de islam een fundamenteel onderdeel van de menselijke veiligheid. Internationale donoren en troepen lijken dit maar moeilijk te vatten. De agressieve en cultureel weinig gevoelige wijze waarop internationale donoren de rechten van vrouwen agendeerden, heeft geleid tot een *backlash*-effect, waarin (meisjes)scholen doelwit van de Taliban werden en 100.000 Afghaanse kinderen die in 2003 en 2004 wél naar school gingen, dat in 2005 niet meer deden.¹⁵ De weinig respectvolle wijze waarop vooral Amerikaanse soldaten huiszoekingen verrichten, schaadt het voor Afghanen belangrijke beginsel van *namus* ('eer' of 'gezicht'), en wordt door Afghanen soms zelfs als een grotere aanval op hun *menselijke veiligheid* ervaren dan burgerslachtoffers – hoe onbegrijpelijk dat voor ons ook is.

Een ander voorbeeld is het re-integratieproject voor ex-rebellen in Oost-Congo. Waar de internationale donoren in Afghanistan zo hamerden op programma's voor vrouwen, zagen ze die zelfde vrouwen in Oost-Congo vrijwel over het hoofd. Wél bestond er een grootschalig opgezet re-integratieproject voor ex-rebellen, maar niet voor de vrouwen die jarenlang *slachtoffer* van het conflict waren geweest. Dit leidde tot grote frustraties. Zo bestormde een aantal vrouwengroepen in de Oost-Congolese stad Maniema het kantoor van de uitvoerende organisatie van het re-integratieprogramma, uit frustratie over de in hun ogen onterechte voorkeursbehandeling van ex-rebellen. In Bunia zijn zaken bekend van vrouwen die de

kiosk van een ex-rebel, gekocht met geld van het re-integratieproject, in brand staken. Dit illustreert hoe onvoldoende luisteren naar behoeften van kwetsbare burgers een opbouwproces kan ondermijnen.¹⁶

Ondanks mooie woorden over verantwoording aan de doelgroepen blijft structurele aandacht voor de stem van de lokale bevolking en lokale NGO's in de praktijk een ondergeschoven kindje, zo blijkt uit deze voorbeelden.

Lokale organisaties als 'stepping stones'

Het gaat er niet alleen om te luisteren naar de *stem*, de wensen en behoeften van de lokale bevolking. In fragiele situaties zijn nationale en lokale maatschappelijke organisaties ook vaak de enige legitieme instanties die zich bezighouden met de verstrekking van basisvoorzieningen en het oplossen van conflicten. Wanneer je in een wederopbouwbeleid een té grote nadruk legt op staatsopbouw, loop je het risico te werken aan een parallelle, *top-down*-structuur die weliswaar goede maatjes is met de internationale donoren, maar onvoldoende aansluit bij de behoeften en capaciteiten van de bevolking, zo stelde Thea Hilhorst, hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen, terecht in haar oratie. Doordat de regering in Kaboel besloot de hulp gelden uitsluitend via de eigen kanalen in te zetten, werd een belangrijke kans gemist om voort te bouwen op het sociaal kapitaal en de expertise van zo'n 2.000 nationale en internationale NGO's, die al onder de Taliban basisdiensten verstrekten aan de Afghaanse bevolking.¹⁷

In fragiele situaties zijn nationale en lokale maatschappelijke organisaties de *stepping stones* voor ontwikkeling en democratisering. Daar waar de sterke arm van het recht ontbreekt, roepen zij de autoriteiten ter verantwoording of treden ze op als bemiddelaar in conflicten. Oost-Congo kampt met een groot tekort aan rechters. Lokale NGO's roepen de regering ter verantwoording door te pleiten voor meer opleidingen in het oosten van het land, en te vragen om afvaardiging van rechters uit Kinshasa. Tegelijkertijd leiden ze zelf zogenaamde *paralegals* op – mensen die bevoegd en in staat zijn te bemiddelen in kleine conflicten, bijvoorbeeld tussen gemeenschappen en terugkerende vluchtelingen of ex-rebellen, of tussen gemeenschappen en verkrachte vrouwen. Zo zijn er in Oost-Congo intussen honderden *paralegals* werkzaam.¹⁸

Goede interventies ondersteunen en bouwen voort op het lokale potentieel voor wederopbouw, zo con-

cluderen we. Ze sluiten haarfijn aan op de primaire behoefte van kwetsbare burgers. Ze versterken de capaciteit van de lokale bevolking om zelf de klappen van crises op te vangen en te beperken. Ze ondersteunen en professionaliseren lokale organisatievormen. Met andere woorden: interventies van externe 3D-actoren moeten complementair zijn aan het lokale potentieel, en niet andersom.

Met de komst van het fragiele-statenbeleid ligt er dan ook een nieuwe kans om het debat over effectief beleid voor wederopbouw dáár te voeren waar het hoort: onder een sterke regie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met de NGO's als natuurlijke gesprekspartner moeten zij een heel eind komen in het terugbrengen van het abstracte 3D-debat tot een contextspecifiek beleid voor wederopbouw, waarin het lokaal potentieel centraal staat en de bescherming van burgers en menselijke veiligheid het hoofdoel is.

Noten

- 1 Zie 'Four points for Point Four', toespraak van minister *Koenders* ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van SID (5 juli 2007), 'Where development fails to take root, conflict looms, terrorism looms. One percentage point less growth literally means one percentage point extra risk of conflict, often cross-border conflict.'; 'Over de dijken de wereld in: morele oriëntatie - realistische koers', toespraak van minister *Verhagen* (31 mei 2007): '... door ontwikkeling krijgt radicalisering minder kans, en daarmee vermindert, op termijn, de kans op een terroristische aanslag in het Westen.'; 'Wereldwijd Dienstbaar', Beleidsbrief van Ministerie van *Defensie*, 18 september 2007: 'Vooral zwakke staten vormen een aanwijsbare bron voor dergelijke veiligheidsrisico's. Zo hebben in een maatschappij waar de staat vrijwel afwezig is terroristische organisaties vrij spel.'
- 2 *The Dutch Approach: Preserving the trinity of politics, security and development*, SID-lezing, 7 april 2006.
- 3 Het begrip 'integrated mission' dook voor het eerst op in het rapport *Renewing the United Nations – a Programme for Reform*; het kreeg gestalte toen Brahimi in 2000 voorstelde *Integrated Mission Task Forces* tot standaardinstrument voor planning en ondersteuning van VN-missies te maken, en het werd voor het eerst gedefinieerd in: UNOCHA, *Report on Integrated Missions. Practical Perspectives and Recommendations*, mei 2005, blz. 14: 'For the purposes of this report, the term "integrated mission" is defined as an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework.'
- 4 Nederland nam 3D over van Canada, waar premier Jean Chrétien (1993 - 2003) het model lanceerde als de drie pijlers van Canada's buitenlandse politiek.
- 5 Zie: www.boekje-pienter.nl/html/cijfers.htm
- 6 Friis Arne Petersen & Hans Binnendijk, 'The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO', in: *Defense Horizons*, no. 58, september 2007.
- 7 Uiteraard is er op papier een duidelijk verschil tussen het mandaat van de door de Amerikanen geleide *counter-insurgency*-operatie OEF (*Operation Enduring Freedom*) en de door de NAVO geleide stabilisatiemissie ISAF (*International Security Assistance Force*). In de praktijk zijn beide missies echter steeds dichter naar elkaar toe gegroeid. Zie bijv. het recente NAVO-offensief 'Patan Ghar' in Uruzgan, waarin de Amerikanen 'voorwerk' deden door luchtmobiele inzet, en ISAF het gebied vervolgens introk om te werken aan stabilisatie.
- 8 De auteur nam de afgelopen twee jaar deel aan o.a. de vergaderingen van het 'Afghanistan Platform', een regulier overleg tussen Nederlandse NGO's en medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie; en aan *seminars* over de 'comprehensive approach', onder auspiciën van NAVO-RUSI (Royal United Services Institute) en een door het ministerie van Defensie gehouden *seminars*. Tijdens al deze civiel-militaire bijeenkomsten klonk herhaaldelijk een variatie op genoemde uitspraak. Tijdens de RUSI/NATO-workshop III (Washington, 19 september 2007) werd plenair vastgesteld dat '[t]he term "comprehensive approach" pre-supposes a clarity as-if "we all have the same objectives", while that is not true. NATO and humanitarians have totally different objectives, that is state security vs human security. It may be better to acknowledge that and get away from the unhelpful naivety that "we are all there for the same thing".' (intern verslag)
- 9 Zie: *Ministerial Statement, in Action for a Shared Development Agenda*, Parijs: OECD, 2002.
- 10 Zie Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, Boulder, Col.: Lynne Rienner Publisher, 1999.
- 11 Zie bijv. *Working Paper 10859* van het onafhankelijke onderzoeksinstituut National Bureau of Economic Research (NBER) in New York, waarin onderzoeker Alberto Abadie concludeert 'that the risk of terrorism is not significantly higher for poorer countries, once other country-specific characteristics are considered. [...] a country's level of political freedom better explains the presence of terrorism' (www.nber.org/digest/may05/w10859.html). Voorts: Alan B. Krueger & Jitka Maleckova, 'Education, Poverty and Terrorism: Is There a Causal Connection?', in: *Journal of Economic Perspectives*, 17(4), 2003, waarin op basis van statistisch onderzoek een positieve correlatie wordt aangetoond tussen een levensstandaard boven de armoedegrens en het gevolgd hebben van hoger onderwijs met deelneming aan militante activiteiten van Hezbollah.

- 12 Hier wordt keer op keer verwezen naar het *Human Security Report 2005*. Gebruik van één rapport is op zich zelf al een magere basis voor zo'n vërreikende uitspraak en gaat voorbij aan de vraag hoe duurzaam de door de VN geslechte vredes zijn. Bovendien wordt de veel minder stellige uitspraak van dezelfde UNDP in de *Human Security Brief* van 2006 genegeerd: 'none of the three datasets reviewed here can yet provide the sort of answers the UN needs to determine whether or not its policies for the protection of civilians are having any impact' (blz. 17).
- 13 Zie bijv. Tobias Debiel & Daniel Lambach, 'State Failure Revisited II: Actors of Violence and Alternative Forms of Governance', *INEF Report 89/2007*, waarin interessante voorbeelden worden beschreven van het samengaan van 'warlordism' met het leveren van bescherming en publieke diensten aan de bevolking.
- 14 Koenders, *a.w. noot 1*.
- 15 Human Rights Watch, *Attacks on Schools, Teachers, and Students* (www.hrw.org/reports/2006/afghanistan0706/4.htm)
- 16 Uit intern ICCO-verslag van bezoek aan Oost-Congo met Arend Jan Boekestijn.
- 17 'Focusing on national reconstruction also bears the risk of overlooking and ignoring localised self-generated processes of reconstruction. An example may illustrate this point. In Afghanistan, the government insisted in 2003 that aid flows

were channelled through their offices, instead of through the dominant presence of more than 2000 NGOs in the country. [...] There was no room to acknowledge processes of reconstruction that were a continuation of service delivery under the Taliban regime by a number of local and international NGOs. As a result of the debate, these programmes increasingly came under financial pressure, and more importantly the valuable experiences accumulated over the years were not used as a springboard for reconstruction', uit inaugurele rede van prof. dr. Thea Hilhorst: *Saving lives or saving societies: realities of relief and reconstruction*, Universiteit Wageningen, 26 april 2007.

18 Zie noot 16.

Annette Jansen studeerde sociale wetenschappen en vergelijkende godsdienstwetenschappen aan de Universiteit Leiden. Zij was tot voor kort werkzaam bij Oxfam Novib, waarvoor zij betrokken was bij humanitaire responsprogramma's in Atjeh (Indonesië) en Pakistan en zich bezighield met beleidsadvisering rond de internationale interventie in Afghanistan. Ook werkte ze als internationaal waarnemer voor *Peace Brigades International* in Atjeh. Ze is thans beleidsmedewerker Democratisering en Vredesopbouw bij ICCO en Kerkinactie. Met dank aan de welkome feedback en input van Annemarie Gehrels, Esther Snabel, Evert van Bodegom en Rosan Smits, allen werkzaam bij ICCO en Kerkinactie.

Wie heeft internationale ambities?

Van 22 september tot 12 december 2008 houdt Instituut Clingendael de 63^e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor personen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. Deelnemers analyseren actuele internationale vraagstukken, ontwikkelen een beleidsgerichte visie en allerlei vaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en evenwichtig curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere niet-gouvernementele organisaties, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft de Nuffic een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld. De selectie hiervoor verloopt via Instituut Clingendael.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail (cdsp@clingendael.nl) of telefoon 070 374 66 28.

Bosnië tussen Dayton en Brussel

Twaalf en een half jaar internationaal hulpbeleid

De onafhankelijkheid van Kosovo op 17 februari 2008 is voor de Albanen een historisch moment. Zij kunnen na bijna een eeuw onder Servische heerschappij, waarvan vele tientallen jaren van harde onderdrukking, eindelijk aan een eigen toekomst werken. Of de Servische minderheid in Noord-Kosovo zich ook zal voegen in de nieuwe structuur, is nog maar de vraag. Hoewel de meeste westerse landen de onafhankelijkheid van Kosovo als onvermijdelijk beschouwden, vrezden zij tegelijkertijd de precedentwerking van deze eenzijdige stap. De Bosnische Serviërs in de Bosnische entiteit *Republika Srpska* bijvoorbeeld, die niets liever willen dan zich losmaken uit de Bosnische federatie en zich aansluiten bij Servië, kunnen slechts met de grootste moeite in het gareel worden gehouden.

De vergelijking tussen Bosnië en Kosovo voert verder dan die van ontevreden etniciteiten, die tegen hun wil in een constructie die niet hun keuze is, worden gehouden. De opbouw van de nieuwe Albanese staat zal, net als die van Bosnië, nog een langdurige krachtsinspanning worden. In sommige landen zijn de spanningen in de samenleving zo diepgeworteld en is de vereiste politieke, institutionele en economische transitie zo'n gecompliceerde noodzaak, dat een langdurige, intensieve bemoeienis met de interne wederopbouw wenselijk is. In Bosnië bleek in ieder geval een snelle *exit*-strategie onmogelijk en de internationale gemeenschap zwaait hier al twaalf en een half jaar de scepter. In 2008 moet daaraan een einde komen, maar het land lijkt nog steeds niet op eigen benen te kunnen staan.

De vraag is in hoeverre dit onvermogen terug te voeren is op het falen van de internationale gemeenschap. Welke *dilemma's*, *fouten* en *kritiek* zijn uit de jarenlange betrokkenheid in Bosnië te distilleren? Valt er voor de Europese Unie iets te leren uit het Westerse hulpbeleid? Dit is des te meer relevant, nu zij de zware taak op zich heeft genomen de staatsopbouw van Kosovo te begeleiden.

Falende wederopbouw

In 1995 kwam er met het akkoord van Dayton een einde aan vier jaar (burger)oorlog in Bosnië. De Bos-

nische Serviërs hadden door hun militaire slagkracht en de steun van Belgrado lange tijd grote delen van het Bosnische territorium gedomineerd, maar een door de Amerikanen afgedwongen bondgenootschap tussen Bosnische Moslims en Bosnische Kroaten drong de Bosnische Serviërs in 1995 op militair terrein geleidelijk terug. Deze ontwikkeling leidde er, in combinatie met NAVO-bombardementen op de Bosnische Serviërs in september 1995, toe dat Pale (of, beter gezegd, Belgrado) naar de onderhandelingstafel werd gedwongen. De hieruit voortkomende overeenkomst van Dayton is een opgelegd akkoord, waarover Bosnische Serviërs en Bosnische Kroaten niet direct mee onderhandelden. Het draagvlak in Bosnië voor het akkoord, althans voor het westerse idee van een multi-etnische staat, was daarom vanaf het begin niet groot.

Sinds 1995 is er gewerkt aan de wederopbouw van deze door de oorlog diep verdeelde staat. Een land dat dank zij het vredesakkoord bestond uit twee entiteiten, de *Republika Srpska* en de *Moslim-Kroatische Federatie*, met daarboven een centraal bestuur. *Wat is er bereikt?* Het is er min of meer rustig en veilig voor alle etnische partijen, met dien verstande dat er ook als gevolg van de oorlog etnisch relatief zuivere gebieden zijn ontstaan. Weliswaar zijn honderdduizenden vluchtelingen naar Bosnië teruggekeerd, maar lang niet altijd naar de plaats waaruit ze oorspronkelijk waren verdreven of gevlucht. Voorts moet worden opgemerkt dat alle hervormingen en veranderingen door de internationale gemeenschap zijn afgedwongen.

De vraag is of de westerse inspanningen *zinnig* zijn geweest. Wat heeft het opgeleverd? Bosnië is een fragiele staat, bestaande uit twee entiteiten met uiteenlopende economische systemen; het heeft een zwakke centrale regering, zwakke staatsinstellingen en kent een hoge werkloosheid (meer dan 50%). Het gebrek aan vertrouwen van de bevolking in de eigen staat (minder dan 50%) wordt ondersteund door harde cijfers. Twaalf jaar na Dayton staat het BNP pas op 60% van het vooroorlogse niveau (geschat wordt dat het in het huidige groeitempo nog tot 2015 duurt, voordat dit niveau weer is bereikt). Bosnië blijft, ondanks een

verdeling van de machtsbalans, tientallen miljarden dollars wederopbouw hulp en een langdurige betrokkenheid van de internationale gemeenschap, ook een diep verdeeld land. Sinds begin 2007 dreigden de Bosnische Serviërs, als reactie op de eventuele onafhankelijkheid van Kosovo, al openlijk met afscheiding.

In analyses van het mislukken van de wederopbouw van Bosnië wordt vaak gewezen op drie, deels met elkaar samenhangende, factoren: 1 de ingewikkelde constitutionele structuur om tegemoet te komen aan de etniciteiten; 2 het hardnekkige nationalisme en eigenbelang van de politieke elites; en 3 de fouten van de internationale actoren. De *International Crisis Group* (ICG) concludeerde over de gekozen structuur: 'An unaffordable and frequently incompetent system of three layers of government in one entity and four in the other.'¹

Er gaan internationaal steeds meer stemmen op om 'Dayton' te herzien, waarbij vooral gedacht wordt aan een sterker centraal bestuur. De Bosnische Serviërs zijn fel tegen een dergelijke optie; de Bosnische Moslims, die de grootste groep vormen in Bosnië, zijn om die reden juist vóór; de Bosnische Kroaten geven de

Dominantie van de internationale gemeenschap leidde tot passiviteit bij de Bosnische overheden

voorkeur aan het ontstaan van een derde entiteit. De vertegenwoordigers van de bevolkingsgroepen denken dus aan hun eigen belangen en verpakken die nog steeds in etnisch-nationale termen.²

Er heeft géén machtswisseling plaatsgevonden na de herwonnen vrede. De nationalistische partijen zijn niet echt verslagen op het slagveld. De partijen zijn via de onderhandelingstafel gedwongen met elkaar samen te leven en te werken, maar er is weinig onderling vertrouwen. De machtsdeling leidde tot verlamming van de politieke besluitvorming. Het alternatief van opdeling was nooit een optie. Het Dayton-akkoord vormde een compromis, waarbij de illusie van het multi-etnisch ideaal en herstel van de *status quo* belangrijker waren dan doeltreffend en daadkrachtig bestuur. Er is veel kritiek mogelijk op de internationale rol in Bosnië, waarbij evenwel onderscheid dient te worden gemaakt tussen de beginfase, waarin de basis werd gelegd voor de problematiek van wederopbouw, en de periode erna, toen Bosnië uitgroeide tot westers protectoraat.

Van snelle exit-strategie tot neo-imperialisme

De regering-Clinton had na het internationale falen rond Srebrenica, en met het oog op de presidentsverkiezingen in 1996, politiek en militair het initiatief genomen bij het afdwingen van een vredesovereenkomst in Bosnië. Zij kon echter niet op steun in eigen huis rekenen voor een te grote Amerikaanse betrokkenheid: 70% van de Amerikanen was tegen het zenden van troepen; het Congres stelde zich kritisch op; en ook de militaire leiding stelde zich terughoudend op en verzette zich tegen taken buiten het strikte militaire mandaat om. In de haast Amerikaanse soldaten naar huis te krijgen, werd Dayton een compromis dat militaire scheiding en stabiliteit bracht, maar het civiele proces juist bemoeilijkte. Duurzame opbouw van de staat stond niet op het prioriteitenlijstje. In deze context moet, in schrille tegenstelling tot de heldere bevoegdheden van de militaire missie, ook het gebrek aan middelen en mandaat voor de civiele wederopbouw worden gezien.³ Het *Office of the High Representative* (OHR) kreeg nauwelijks bevoegdheden en kon vanaf het begin niet optreden als spil in de wederopbouw. Het gebrek aan coördinatie tussen donoroverheden, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties in Bosnië is voor een belangrijk deel te herleiden tot de afwezigheid van een alomvattend mandaat.

De Amerikaanse strategie was gericht op 'early elections, quick exit'. De Amerikanen sloegen het advies van de OVSE om de verkiezingen uit te stellen, in de wind. De OVSE zag geen 'politically neutral environment' en vreesde 'pseudo democratic legitimisation of extreme nationalistic structures and ethnic cleansing'.⁴ En dat is precies wat er gebeurde. Omdat de Verenigde Staten geen rol wensten in de wederopbouw van Bosnië en slechts een éénjarig mandaat voor de Implementation Force IFOR wilden, koos de Bosnische bevolking voor de (korte-termijn-) zekerheid die de nationalistische partijen leken te bieden. Het traditionele politieke en militaire *establishment* dat het in de oorlog voor het zeggen had, bleef na de oorlog achter de schermen aan de touwtjes trekken.

Het verschil in opvattingen en belangen en, mede als gevolg hiervan, het gebrek aan een coherent plan en een gemeenschappelijke strategie bleken ook bij de kwestie van het oppakken van oorlogsmisdadigers. Civiele wederopbouwers zagen deze mensen, die vaak weer een functie kregen of hadden in het bestuur of het veiligheidsapparaat, als hinderpaal voor hervormingen en wederopbouw. De leiding van IFOR, die was belast met de militaire stabiliteit, had weinig belang bij het oppakken van lieden die in hun eigen land vaak als 'nationale helden' werden gezien.

Op economisch terrein bestond eveneens een verschil in opvatting, dat leidde tot een keuze die de wederopbouw bemoeilijkte. De Wereldbank gaf de voorkeur aan een klein professioneel team, dat leiding zou geven aan de economische kant van de wederopbouw, maar de Amerikanen vonden dit een taak van de OHR. Washington bewerkstelligde dat er politieke voorwaarden werden verbonden aan projecten voor de twee entiteiten. In de praktijk had dit vooral repercussies voor de *Republika Srpska*, dat veel minder steun ontving dan de Moslim-Kroatische Federatie. De Wereldbank vreesde terecht dat het stellen van voorwaarden de economische wederopbouw ernstig zou vertragen, maar zij vond geen gehoor voor deze visie.⁵

Beleidsverandering

Na deze beginfase veranderde er echter heel wat. Al snel werd duidelijk dat de militaire missie langer moest blijven, om ook op langere termijn de stabiliteit te garanderen, terwijl de OHR twee jaar na Dayton alsnog aanzienlijke bevoegdheden kreeg om in te grijpen in het politiek-bestuurlijk proces (de zogenaamde 'Bonn Powers'). De beleidsverandering werd noodzakelijk omdat de nationalistische leiders van de drie bevolkingsgroepen nauwelijks samenwerkten en de wederopbouw niet op gang kwam. Helaas slaagden de internationale bestuurders er onvoldoende in draagvlak en lokale capaciteit voor veranderingen te creëren; zij waren evenmin in staat zich zo op te stellen, dat zij het gevaar van de imperiale dominantie konden vermijden. Integendeel, één van de belangrijke punten van kritiek is dat de internationale gemeenschap zelf niet het goede voorbeeld gaf en herhaaldelijk volstrekt ondemocratisch handelde.

Zo sloten de internationale bestuurders niet alleen media die radicaal-nationalistische berichtgeving verzorgden – een interventie die vanuit het principe van vrijheid van meningsuiting *onjuist* is, maar uit het perspectief van het bewaren van stabiliteit in een beginnend proces van wederopbouw nog te verdedigen valt – maar ze grepen eveneens in bij kritiek op de Dayton-akkoorden en bij berichtgeving over gebeurtenissen in Kosovo.⁶ Dezelfde tactiek was te zien bij verkiezingen, waar te nationalistische kandidaten van de kieslijst werden geschrapt of democratisch gekozenen door het OHR werden gedwongen af te zien van hun positie. Een internationale functionaris stelde in 2002, na alweer door nationalistes gewonnen verkiezingen: 'We are disappointed and mystified that people [in Bosnia] want a better life and financial support from the West, but are not prepared to vote for the parties that could make it happen.'⁷

Het OHR begreep het niet en accepteerde het ook niet. Er werd van bovenaf ingegrepen in politieke processen, zogenaamd omdat het vredesproces werd belemmerd en de wil van de bevolking genegeerd, maar in werkelijkheid negeerden niet-gekozen internationale bestuurders de wil van de bevolking. De OHR toonde met enige regelmaat géén voorbeeld van Goed Bestuur te zijn. Er werd zelfs eens een burgemeester van zijn post ontheven omdat hij kritiek had op de te trage implementatie van de Dayton-akkoorden.

Door de voortdurende interventies van buitenaf konden Bosnische politici zich verschuilen achter en moeilijke beslissingen overlaten aan de internationale gemeenschap, waardoor zij zelf tijdens verkiezingen niet werden afgerekend op bijvoorbeeld de slechte staat van de economie. De 'Bonn Powers' creëerden bovendien de illusie van een 'quick fix', maar ze vormden in werkelijkheid vaak geen duurzame oplossing door gebrek aan draagvlak en financiële onderbouwing.⁸ Het besluit van het OHR een overkoepelende federale rechtbank (kosten 70 miljoen euro per jaar) in te stellen en in de strijd tegen corruptie alle juristen een forse salarisverhoging te geven, is een mooi voorbeeld van initiatieven uit de internationale koker die gedoemd waren te mislukken, omdat de Bosnische autoriteiten deze niet konden financieren. Concluderend moge duidelijk zijn dat het 'imperiale' gedrag negatieve consequenties had, maar tegelijkertijd nauwelijks zoden aan de dijk zette. Dit gebrek aan resultaat is tegelijkertijd een nuance op het verwijt van neokolonialisme.

Als het gedrag en de mentaliteit van personen moeilijk te veranderen zijn, is er echter des te meer reden het perspectief van waaruit de wederopbouw vorm kreeg, kritisch te bezien. Er is te veel aandacht geweest voor het electorale proces en de terugkeer van vluchtelingen, maar veel te weinig voor sociaal-economische hervormingen en duurzame institutionele ontwikkelingen. Het beleid was gericht op een 'reconstructie' van de etnische zuiveringen, mede vanuit het idee dat de terugkeer van vluchtelingen de multiculturele samenleving zou herstellen. In hoeverre buiten de steden de Bosnische multiculturele samenleving niet veeleer een idee-fixe is, zal ik hier buiten beschouwing laten. Belangrijker nog is de vraag of de Bosnische oorlog niet te veel is gedefinieerd in etnische termen in plaats van het conflict te beschouwen in de context van de mislukte transformatie van een socialistische samenleving naar een democratische staat met een functionerende markteconomie. Vanuit dat perspectief zou het logisch zijn geweest bij de wederopbouw veel meer aandacht te schenken aan sociaal-economi-



sche vraagstukken, waaronder privatisering en institutionele ontwikkeling.

De reconstructiehulp was goed voor de herbouw van huizen, scholen, medische faciliteiten, bruggen en wegen, kortom, zij verzachtte de pijn van de bevolking, maar zij kon de technisch verouderde Bosnische industrie niet redden en bood geen oplossing voor de hoge werkloosheid. Integendeel, de internationale hulp leidde tot de komst van meer dan 500 internationale organisaties en de oprichting van 1500 nationale NGO's – en allemaal leefden ze van de internationale miljardenhulp. Deze instellingen werkten in de praktijk vaak als dienstverleners in de publieke sector, wat normaal gesproken een taak van de lokale of centrale autoriteiten is. Enerzijds leidden de dominante aanwezigheid van de internationale gemeenschap en de toevloed van buitenlands kapitaal tot grote passiviteit van de Bosnische overheden ten aanzien van sociale en economische kwesties, anderzijds bood hun dit de mogelijkheid de vrijgekomen budgetten vooral te besteden ter vergroting van hun eigen instellingen en verhoging van de overheidssalarissen. De hulpindustrie heeft uiteindelijk geleid tot disproportionele uitgaven in de publieke sector en heeft de institutionele ontwikkeling ondermijnd.

De immense afhankelijkheid van Bosnië en de intensieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap zijn echter steeds minder vanzelfsprekend geworden. In 2006 besloot het OHR de 'Bonn Powers' niet langer te gebruiken, maar de verantwoordelijkheid voor de vereiste hervormingen volledig bij de Bosnische politici zelf te leggen. Het gebruik van dit sterke instrument was in strijd met het streven van Bosnië in aanmerking te komen voor een Stabilisatie- en Associatie-overeenkomst met de Europese Unie. Brussel verlangde in dat kader politieke 'commitment' om te voldoen aan de criteria voor Europese integratie. Het opleggen van hervormingen en wetgeving paste niet in dat plaatje.

De verandering van beleid bood de EU en de Verenigde Staten ook een zekere legitimatie om de financiële en militaire steun aan Bosnië verder te verminderen. De keuze past ook in een bredere context, waarin de Balkanregio sinds 9/11 geleidelijk minder prioriteit heeft gekregen, waarbij vooral de snelle vermindering van de inzet van militairen en politie in het oog springt. Ook is er een zekere moeheid of zelfs moedeloosheid te bespeuren bij de internationale bestuurders.⁹

Het gekozen alternatief – de verantwoordelijkheid terug bij de Bosniërs zelf – bleek na zoveel jaren van dominante westerse aanwezigheid óók niet direct een

succes. Integendeel, het hervormingsproces geraakte geheel in het slop en het politieke klimaat verslechterde zienderogen, met als dieptepunt de separatistische dreigementen van de Bosnische Serviërs als antwoord op een mogelijke statusverandering voor Kosovo. Het sluiten van het *Office of the High Representative* in de zomer van 2007, bedoeld als sluitstuk van de overdracht van verantwoordelijkheid aan de Bosniërs zelf, is noodgedwongen met een jaar uitgesteld. Het uitblijven van een politiek akkoord over constitutionele hervormingen vormt, naast de kwestie-Kosovo, een belangrijk argument Bosnië niet in de steek te laten. Zonder die hervormingen zal Bosnië de afslag naar Brussel niet vinden.

Europese integratie sleutel tot betere toekomst?

In twaalf jaar zijn alle strategieën van internationale interventie uitgeoefend. De snelle *exit*-strategie van het begin werd vervangen door een protectoraatvorm, die werd afgewisseld door een op lokale verantwoordelijkheid gericht beleid. Niets van dit alles heeft een sterke en stabiele staat doen ontstaan, waarin de zo noodzakelijke hervormingen op politiek, economisch en sociaal vlak hadden kunnen plaatsvinden. Zal Bosnië definitief in de boeken komen als het zoveelste mislukte wederopbouwproject in een *post-conflict*-situatie? Of, erger nog, is het mogelijk dat Bosnië verder desintegreert of zelfs vervalt in een nieuwe burgeroorlog? Daarmee zou het land, weliswaar met enige vertraging dank zij de intensieve internationale betrokkenheid, passen in het algemene plaatje dat erop neerkomt dat het in driekwart van de gevallen van burgeroorlogen met opgelegde vredesakkoorden na vijf tot tien jaar opnieuw misgaat. Een dergelijk rampscenario ligt niet voor de hand, maar is ook niet geheel uit te sluiten.

Overzien we het geheel van de wederopbouwkwes- tie, met alle problemen, paradoxen en dilemma's van dien, dan leidt dat bijna onvermijdelijk tot scepsis over de mogelijkheden van internationale interventie. Voor staten als Bosnië, maar ook Kosovo, is op termijn wellicht Brussel het licht aan het eind van een donkere tunnel. In het nabije verleden heeft de wortel van het EU-lidmaatschap tot een ongekende dynamiek in het hervormingsproces en de transformatie van postcommunistische staten geleid. Javier Solana, de hoogstverantwoordelijke functionaris voor het buitenlands beleid van de EU, noemde de uitbreiding van 2004 'het grootste succes van staatsopbouw in de moderne geschiedenis'.¹⁰ Gerard Knaus, directeur van de denktank *European Stability Initiative*, zag het associatie- en integratiemodel als hét alternatief voor

protectoraatsvormen en het traditionele niet-dwingende instrument voor staatsopbouw: ‘...this form of regime change EU-style is cheap, voluntary and hence long lasting’.¹¹

De vraag is of dit model werkt in staten die naast hun politieke en economische achterstand óók nog een etnische erfenis hebben. Hoewel alle belangrijke partijen in Bosnië naar integratie in Europa streven, zijn etnische sentimenten lange tijd sterker geweest dan hun Europese oriëntatie. Bosnië dreigde daardoor het enige land in de regio te worden dat nog geen formele banden had met de EU. De voornaamste belemmeringen zijn de constitutie – Brussel eist centralisering van het bestuur, wat neerkomt op een herziening van het Dayton-akkoord – en een centraal geleide en verenigde politie. In september 2007 werd, na twee jaar obstructie van de Bosnische Serviërs en alleen onder zware druk van de EU, een akkoord bereikt over het samenvoegen van de politie van de twee entiteiten waaruit Bosnië-Herzegovina bestaat.

Ook een constitutionele herziening is nog nodig, omdat Brussel niet wil onderhandelen met twee entiteiten en een sterke centrale regering is vereist om de hoofdstukken van het *acquis* uit te voeren. Miroslav Lajčák, de huidige en laatste *Hoge Vertegenwoordiger*, heeft een eerste aanzet gegeven tot versterking van het bestuur in Bosnië. Hij heeft de spelregels over besluitvorming binnen de centrale regering zodanig veranderd, dat nu met gewone meerderheid van stemmen kan worden besloten. Dit tot groot ongenoegen en grote angst van de Bosnisch-Servische politici, die hun autonomie door deze maatregel zien aangetast.

Of met de recente successen alle hinderpalen voor verdere Europese integratie uit de weg zijn geruimd en de Bosnische politici zullen kiezen voor verdere integratie als alternatief voor de dreigende desintegratie, zal ook afhangen van Brussel. Vanaf 2001 is de financiële hulp vanuit de EU sterk afgenomen, terwijl juist voor economische hervormingsprogramma's en investeringen positieve prikkels nodig zijn. Niet de stok van de 'Bonn Powers', maar de wortel van economische vooruitgang zal bepalen welke weg de Bosniërs kiezen. Die strategie passen de Russen inmiddels succesvol toe in de *Republika Srpska* en Servië, waaraan zij inmiddels veel méér economische steun geven dan Brussel. Of de ruggensteun uit Moskou zowel de Bosnische Serviërs alsook de machthebbers in Belgrado op langere termijn helpt zich voldoende te ontwikkelen en een reëel alternatief vormt voor Brussel, is overigens de vraag.

De terugkeer van Rusland als grote mogelijkheid in de Oost-Europese regio, die zich ook in uiteenlo-

pende kwesties als Kosovo, raketschilden en energieprijzen laat zien, zal de toch al complexe problematiek van 'post-conflictmanagement' en wederopbouw er zeker niet gemakkelijker op maken. De Europese Unie heeft, als antwoord op de recente hervormingen in Sarajevo en in het besef van het 'strategisch momentum' op de Balkan, de Bosnische regering de ondertekening van een Associatie- en Stabilisatie-overeenkomst in april in het vooruitzicht gesteld. Of dat voldoende is om de Bosnische-Servische bevolkingsgroep binnenboord te houden, hangt ook af van de wijze waarop de relaties tussen Brussel en Belgrado zich de komende maanden gaan ontwikkelen.

Noten

- 1 International Crisisgroup (ICG), 'Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy', *Europe Report No 180*, 15 februari 2007, blz. 2.
- 2 'Interview: Christian Schwarz-Schilling, "Conflicts in BiH Resume"', *Press Office OHR*, 10 januari 2007, blz. 3.
- 3 Thijs Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power. Supporting or substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, blz. 248.
- 4 IGC, 'Doing Democracy a Disservice: 1998 Elections in Bosnia and Herzegovina', *Europe Report No 42*, 9 september 1998.
- 5 Z. Hertić, A. Sapčanin & S. Woodward, 'Bosnia and Herzegovina', in: S. Forman & S. Patrick (red.), *Good Intentions, Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 2000, blz. 339-340.
- 6 Ted Galen Carpenter, 'Jackboot Nation Building. The West brings "democracy" to Bosnia', in: *Mediterranean Quarterly*, voorjaar 2000, blz. 10.
- 7 Samantha Bose, *Bosnia after Dayton*, Londen: Verso, 2002, blz. 274.
- 8 European Stability Initiative (ESI), 'In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina', *ESI Discussion Paper*, november 2001, blz. 4-6.
- 9 IGC, *a.w. noot 1*, blz. 2.
- 10 James C. O'Brien, 'Brussels: Next Capital of the Balkans?', in: *The Washington Quarterly*, 3, 2006, blz. 73.
- 11 Gerald Knaus & Marcus Cox, 'The "Helsinki Moment" in Southeastern Europe. Building Democracy after Conflict', in: *Journal of Democracy*, 1, 2005, blz. 41.

Dr S. de Hoop doceert Eigentijdse Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is gespecialiseerd in de problematiek van de Balkan en in veiligheidsvraagstukken, met bijzondere aandacht voor hulpbeleid en internationale interventie.

Voorwaarden voor internationaal bestuur *Terugkeerbeleid op de Balkan*

Gewelddadige conflicten laten landen en hun bevolking niet zelden in een soort vacuüm achter, ontdaan van hun sociale en maatschappelijke textuur. Ingrijpende conflicten veranderen landen in een bestuurlijk vacuüm, in gevaarlijk ongemarkeerd gebied zonder infrastructuur of economie en zonder politieke of morele leiding. Een van de te betreuren slachtoffers is doorgaans: vertrouwen, in het bijzonder onderling vertrouwen en vertrouwen in wie dan ook met een bestuurlijke pretentie.

Vanwege het alom aanwezige wantrouwen in staten die enige jaren werden geteisterd door een (burger)oorlog, is er weinig kans op succesvolle rehabilitatie van het oude bestuur van vóór het uitbreken van het conflict. Mijn stelling is dat er dan vooral behoefte is aan een nieuw begin, aan een berekenbaar en zeker in het begin ondubbelzinnig gezag, dat vertrouwen in overheidsbestuur herstelt, nieuwe bestuursnormen invoert en door het blokkeren van de oude bestuurselite een nieuwe bestuursgeneratie voldoende kansen biedt. Wanneer de internationale gemeenschap een actie inzet om verantwoordelijkheid te nemen voor bescherming van de bevolking of de regionale veiligheid, dient deze actie juist in de eerste jaren direct na het conflict consequent te worden doorgezet. Zo niet, dan dreigt er ernstig gevaar voor aanhoudend wantrouwen in zowel lokale als internationale normen en bemoeienis.

Bosnië-Herzegovina en Kosovo zijn recente voorbeelden van een jonge staat en een bestuursgebied waar na het conflict tijdelijk internationaal bestuur moest worden 'geïmporteerd'. Ook in Irak en Afghanistan, hoewel de *post-conflictsituatie* daar minder duidelijk is, wordt gewerkt aan een nieuwe bestuursvorm. Al deze gevallen hebben gemeen dat het nieuwe, naoorlogse bestuur met meer of minder lokale of internationale inbreng werkt aan de voorbereiding van de lokale bevolking op het herwinnen van de eigen zeggenschap over het landelijk bestuur, bij voorkeur met democratische middelen.

Problemen na afloop van conflicten zouden kunnen worden verminderd, indien twee fasen zouden worden toegepast: *allereerst* een fase van op zijn minst enkele jaren 'post-conflict' maar 'pre-elections', waarin internationaal bestuur een ruime mate van discre-

tionaire bevoegdheid zou moeten krijgen om – waar nodig met krachtige hand – het kaf (oorlogsmisdadigers, oude instituten en regels, veiligheidsdiensten) van het koren te scheiden en nieuwe bestuursnormen in te voeren. Dit bestuur zou verantwoording schuldig zijn aan de internationale gemeenschap (VN, Veiligheidsraad, EU-Ministerraad). In een *tweede* fase wordt verantwoordelijkheid overgedragen aan het lokale politieke leiderschap, na vervulling van allerlei voorwaarden, zo volledig mogelijk en met hantering van algemene verkiezingen. Wat betreft de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden moet er, alvorens verantwoordelijkheid wordt overgedragen, bij het plaatselijk bestuur sprake zijn van een fundamentele politieke wil en van potentieel om die terugkeer te ondersteunen en te leiden.

Vluchtelingen- en ontheemdenbeleid

Vlak na de oorlog in Bosnië, (1995-2000), leverde de VN-organisatie voor vluchtelingen UNHCR een indrukwekkende prestatie met haar (nood)hulp aan de vluchtelingen en ontheemden. Vanaf 2000 tot circa 2004 spande het 'geïmporteerde' internationale bestuur, in de vorm van het *Office of the High Representative* met algemene bestuursbevoegdheden (OHR, gebaseerd op het vredesakkoord van Dayton van 1995) samen met de UNHCR zich in om de zorg voor de vluchtelingen en ontheemden over te dragen aan Bosnische bestuursorganen – dat wil zeggen aan het nog kleine Bosnische Staatsministerie voor Mensenrechten en Vluchtelingen, aan de regeringen van de Bosnisch-Servische en de Kroatisch-Bosniaakse entiteiten en aan de gemeenten. En, in dit geval niet onbelangrijk, ook aan de lokale maatschappelijke organisaties ('civil society'), teneinde de 'derde sector' een bepaalde mate van participatie in en controle op het staats- en entiteitsbeleid te geven.

Hierbij moesten echter belangrijke obstakels worden overwonnen, die rechtstreeks gevolg waren van het bestuurlijke en territoriale compromis dat in het Vredesakkoord besloten lag en van de beperkte bevoegdheden waarmee het internationaal bestuur in 1996 in Bosnië van start ging.

Allereerst bleken, zes jaar na de oorlog, bij de

centrale en entiteitsregeringen het besef van en het respect voor de rechten van vluchtelingen en ontheemden nog uiterst gering. Er was een hardnekkig gebrek aan interesse in de situatie van de vluchtelingen en ontheemden, vooral bij de staatsinstellingen en op entiteitsniveau. Gemeenten toonden, zij het met moeite, meer interesse, omdat zij directer met de problemen van vluchtelingenkampen, illegale bezetting van woningen en herbouw van verwoeste wijken werden geconfronteerd.

Deze voortdurende veronachtzaming van mensenrechten had ernstige gevolgen voor de bestuurlijke praktijk. Dit euvel uitte zich in een groot *gebrek aan capaciteit en professionalisme* om op centraal en entiteitsniveau de vluchtelingenproblemen in kaart te brengen en aan te pakken. Veel bleef afhankelijk van enkele sterk gemotiveerde individuen. De internationale gemeenschap had onvoldoende beseft hoe belangrijk het was om meteen, vanaf 'dag één', capaciteit te creëren voor de later over te dragen taken, waaronder het vluchtelingenbeleid.

Een *tweede* gevolg van het fundamentele gebrek aan aandacht voor de vluchtelingensituatie was grote onevenwichtigheid in de begrotingen van de staat en de entiteiten. De begrotingen voor de ministeries voor mensenrechten en vluchtelingen konden op staatsniveau elk jaar rekenen op relatief lage bedragen van vijf tot maximaal acht miljoen euro en op entiteitsniveau op hoogstens twee à drie miljoen euro. Veel forsere bedragen werden begroot voor de oorlogsveteranen. Zo werd nog in 2006 alleen al in het parlement van de Bosniaks/Kroatische Federatie een voorstel aangenomen ad c. 250 miljoen euro ter ondersteuning van de (Bosniaks/Kroatische) oorlogsveteranen. In de Republika Srpska konden de oorlogsveteranen en verscheidene organisaties rekenen op vergelijkbare vrijgevigheid van het entiteitsparlement.

De enige internationale organisatie die deze onevenwichtigheid consistent en openlijk bij de lokale autoriteiten aan de kaak stelde, was de Wereldbank. De meeste andere internationale organisaties, inclusief de Europese Unie en het OHR, achtten deze kwestie te gevoelig om daar een openlijk dispuut over aan te gaan. Het hervormingsproces met het oog op de toetreding tot de EU was al broos genoeg; daar moesten geen nieuwe risico's aan worden toegevoegd. In de context van dat weifelende internationale bestuur een begrijpelijke reactie: terugkeer van vluchtelingen bleef een zeer gevoelig onderwerp

in een politieke omgeving waar tijdens de recente oorlog de doelstelling van een van de conflictpartijen 'ethnic cleansing' was geweest, het verdrijven van de andere etnische groep. Bovendien had het vredesakkoord van Dayton de mede door etnische zuivering tot stand gekomen territoriale verdeling tussen Serviërs en Bosniaken/Kroaten min of meer bevestigd en daarmee, in veler ogen, 'goedgekeurd'.

Toch biedt dit ook een voorbeeld van een vlak na de oorlog te voorzichtig handelende internationale gemeenschap; door slagvaardiger optreden met duidelijke normstelling had tijdig een effectiever lokale capaciteit voor de opvang van vluchtelingen kunnen worden gecreëerd.

Voorts was er niet alleen sprake van een uiterst gebrekkig besef van het vluchtelingenprobleem, maar zelfs van effectieve tegenwerking en oppositie. Gevolg was dat alle sinds 1997 ontwikkelde wetten voor de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden – over teruggave van onroerend goed en woningen, uitzetting van illegale bewoners, scheppen van alternatieve accommodatie, gemeentelijke bijstand en gerechtelijke procedures – dienden te worden opgelegd door de internationale gemeenschap. Het was overduidelijk dat er onvoldoende steun zou zijn in het staatsparlement en entiteitsparlementen voor aanvaarding van dergelijke wetten. Opleggen van wetgeving kan wel direct na een conflict, maar zeven jaar na de oorlog was te laat en schadelijk voor de ontwikkeling van het Bosnisch gevoel van 'ownership' van het vluchtelingenprobleem.

In deze moeilijke omstandigheden van verzet en lokale probleemontkenning heeft de internationale gemeenschap (in het bijzonder het OHR, de UNHCR en de OVSE) toch nog een mechanisme weten te ontwerpen als gevolg waarvan uiteindelijk ongeveer de helft van alle vluchtelingen en ontheemden van de oorlog van 1992-1995, d.w.z. zo'n miljoen mensen, kon terugkeren naar oorspronkelijke woongebieden of althans een redelijk weloverwogen beslissing heeft kunnen nemen over terugkeer en over hun achtergelaten woning. Dit mechanisme, het *Property Law Implementation Plan* (PLIP), bestond uit wet- en regelgeving voor centrale en gemeentelijke medewerking, compensatie, sancties, alternatieve accommodatie e.d. Een dergelijk ingrijpen van de internationale gemeenschap was nodig door het ontbreken van enige lokale betrokkenheid bij het lot van vluchtelingen en ontheemden, een fenomeen dat werd gevoeld door alom aanhoudend onderling

wantrouwen, het ontbreken derhalve van een relatie tussen *civil society* en politieke elite en lokale opvattingen over politiek leiderschap.

Ten slotte waren er nog twee andere, externe factoren die de aanpak van het vluchtelingenprobleem in Bosnië-Herzegovina bemoeilijkten. In de *eerste plaats* was de moeilijke onderlinge *coördinatie* tussen de internationale organisaties een negatieve factor. Dit is geen nieuw gegeven: in Bosnië ging het om samenwerking tussen twee bestaande organisaties, de UNHCR en de OVSE, en twee *ad hoc* gecreëerde organisaties voor Bosnië: het OHR (op basis van het vredesakkoord van Dayton) en de door de Verenigde Staten opgezette *Commission for Real Property Claims* (CRPC). Moeilijke onderhandelingen waren soms nodig om fundamenteel uiteenlopende filosofieën en mandaten te verzoenen en om te buigen tot een lokaal bruikbare strategie en een actieplan. Als voorbeeld diene dat de OVSE en de CRPC, beide respectabele organisaties met aanzienlijke professionele capaciteit in huis, de eerste jaren na de oorlog ieder min of meer op eigen houtje een methode hadden ontwikkeld voor een 'property claims database'. Vóór de overdracht van de verantwoordelijkheid voor een vluchtelingenbeleid naar het lokale Bosnische bestuur dienden deze databases geharmoniseerd te worden in één systeem. Het maken van duidelijker afspraken vanaf 'dag één' over de coördinatie had veel werk in later jaren kunnen besparen.

Een ander extern en in vele vluchtelingensituaties vrijwel onvermijdelijk probleem was de handhaving, nog vele jaren na de oorlog, van kwetsbare groepen vluchtelingen en ontheemden in 'collective centres' (in tenten, containers of minimaal onderhouden barakken of gebouwen). Een in 2003 binnen de OHR opgestelde evaluatie van de vluchtelingensituatie in Bosnië kwam tot de conclusie dat Bijlage 7 van het vredesakkoord van Dayton, waarin voorwaarden en doelstellingen voor het vluchtelingenbeleid waren uitgespeld, als niet uitgevoerd kon worden beschouwd, zolang de meest kwetsbare groepen in de samenleving, zoals vluchtelingen zonder eigendomsdocumenten, eenoudergezinnen, vluchtelingen met minimale opleiding en de Roma-vluchtelingen, onvoldoende hadden kunnen profiteren van wettelijke voorzieningen zoals het *Property Law Implementation Plan*.

Voorwaarden voor een geslaagd internationaal bestuur

De situatie na de conflicten in Bosnië en Kosovo leert ons dat indien de internationale gemeenschap vanaf 'dag één' direct na het conflict een krachtiger beleid had gevoerd, latere problemen voorkomen hadden kunnen worden. In Bosnië werd pas eind 1997 besloten tot verlening van vérgaande bevoegdheden aan de Hoge Vertegenwoordiger. In Kosovo was wél goed gekeken naar de Bosnische 'lessons learned' wat betreft vluchtelingen, maar het probleem aldaar betrof veeleer de minderheden, en op dat punt zijn de VN de eerste jaren na 1999 te lankmoedig geweest.

Op grond van mijn ervaringen met vluchtelingen in Bosnië tussen 2001 en 2003 kom ik tot onderstaande conclusies. Veel daarvan zag ik bevestigd gedurende mijn werk in Kosovo tussen 2003 en 2006 en daarna weer in Sarajevo in 2006 en 2007 bij inspanningen ter hervorming van het onderwijs, overheidsbestuur, omroeporganisaties en de 'security sector'.

Het zijn aanbevelingen voor toekomstige *post-conflictsituaties*, althans in dié gevallen waar de internationale gemeenschap geroepen wordt bij te dragen aan herstel van het lokale bestuur. Ieder vredesakkoord is uiteraard het product van de internationale en regionale politieke verhoudingen van dat moment, maar er zijn ook altijd meer algemene 'lessons learned'.

Ieder vredesakkoord dat een einde weet te maken aan een langdurig, gewelddadig intra-staatelijk conflict en verantwoordelijkheid bij de internationale gemeenschap legt, zou moeten voorzien in een *krachtig internationaal gezag*, dat effectief kan optreden vanaf 'dag één' na vestiging van dit gezag. Dit is nodig om opnieuw vertrouwen te kweken in nieuwe bestuursnormen en in overheidsbestuur. Vestiging na een conflict van een dubbelzinnig, onduidelijk overheidsbestuur zal slechts ruimte bieden aan de partijen uit het laatste, in schijn beëindigde, conflict, die er belang bij hebben controle over de samenleving te houden of terug te winnen. Bovendien zijn vredesarrangementen met te veel compromissen en gedeelde verantwoordelijkheden moeilijk uit te voeren en bieden ze kans aan de vestiging van zogenaamde parallelle structuren, d.w.z. handhaving van de oude bestuursinstellingen voor onderwijs, gezondheidszorg, politie e.d. náást de door het nieuwe bestuur opgezette, hervormde diensten. Vervolgens

bieden onduidelijke vredesakkoorden een basis voor het voortbestaan en de verbreiding van wantrouwen en corruptie.

Het vereiste van helderheid en slagvaardigheid geldt ook voor de verhoudingen *binnen het internationaal bestuur*. Voor geslaagd internationaal bestuur na conflicten moet vanaf het begin helder zijn welke organisatie de leiding heeft en hoe de coördinatie verloopt, ook voor deeltaken. Voor Bosnië en Kosovo was dit voor het algemeen bestuur redelijk geregeld (OHR in Sarajevo; de *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) in Priština), voor deeltaken als economie, vluchtelingen en de *security sector* niet steeds. Coördineren bleef moeizaam.

Het lokale politieke leiderschap moet, alvorens zeggenschap en volledige bestuursverantwoordelijkheid over te nemen, klaar zijn voor aanvaarding van enkele *fundamentele standaarden* en deze erkennen, zoals de onafhankelijkheid van de rechtspraak en het primaire belang van mensenrechten en de rechten van vluchtelingen en ontheemden om terug te keren naar hun woongebieden. Ook moet duidelijk zijn dat er lokale capaciteit is ter voorbereiding en uitvoering van beleid op een min of meer professionele, althans bij de bevolking vertrouwenwekkende manier. Met opbouwen van capaciteit moet de internationale gemeenschap in een vroeg stadium beginnen in de vorm van (grootschaliger dan tot dusver) 'training on the job'-projecten. Dit is niet eenvoudig, omdat lokale medewerkers van internationale organisaties later niet altijd welkom zijn in de lokale ministeries en instellingen. Er moet daarnaast een voldoende mate van *governance*, regeringscapaciteit zijn met een effectieve interministeriële coördinatie (met voldoende zeggenschap voor de regeringsleider obstruerende blokkering en boycots te kunnen 'overrulen'); de afgelopen tien jaar is in Bosnië herhaaldelijk gebleken dat daarvan nog geen sprake was en pas onlangs heeft de Hoge Vertegenwoordiger, nog gebruik makend van zijn bijzondere bevoegdheden, de Bosnische premier effectieve bevoegdheden verleend door een wijziging van de ministerraadsprocedures op te leggen.

In landen en gebieden met een aanzienlijk minderheden- of vluchtelingenprobleem (vaak bij intrastatelijke conflicten) is overdracht van zeggenschap pas verantwoord, als gebleken is van een begin van sociaal beleid gebaseerd op werkelijke, objectieve behoeften en de start van bijv. een lokaal woningbouwbeleid (met zachte leningen voor terugkerende

vluchtelingen en ontheemden). Er dient een begin van een bestuurlijk proces te zijn, waarbij het afleggen van verantwoording naar parlement en kiezers herkenbaar wordt. Dit kan alleen bij een min of meer gerijpte relatie tussen bestuur en bevolking, waarbij de bevolking georganiseerd raakt in eigen actieve NGO's, opdat zij een kritische, democratische partner wordt.

Iedere wettelijke voorziening voor terugkeer van vluchtelingen moet *alle* vluchtelingen betreffen. De bevolkingsgroep die vóór het conflict al het meest kwetsbaar was, is na het conflict alleen maar groter geworden vanwege de verstoring van de lokale sociale samenhang. Dat was onder andere het geval in Bosnië en Kosovo. Door een onvoldoende doortastend en beginselvast internationaal bestuur vanaf de eerste dag na het vredesakkoord in Bosnië en na resolutie 1244 van de Veiligheidsraad over Kosovo kregen vluchtelingen, ontheemden en minderheden niet de prioriteit die ze hadden moeten hebben, met alle gevolgen van dien voor de huidige situatie. Zo

Bemiddeling tussen gemeenschappen en religieuze

leiders is voorwaarde voor herstel van de samenleving

zijn er nog steeds te veel gebreken in de duurzaamheid van het terugkeerproces: zowel in Kosovo als in Bosnië zijn er onvoldoende gelijke onderwijskansen voor vluchtelingen/ontheemden en onvoldoende gelijke toegang tot de gezondheidszorg. Ook de toepassing van de arbeidswetgeving is niet voor allen gelijk. Na terugkeer van vluchtelingen dient een periode van strenge controle te volgen teneinde te verzekeren dat het lokale beleid ook voorziet in een goed integratiebeleid, zodat vluchtelingen en ontheemden de plaats in de samenleving kunnen innemen die hun toekomt.

Naast de materiële erkenning van het vluchtelingenprobleem dient het nieuwe naoorlogse leiderschap de moed op te brengen het immense leed te erkennen dat vluchtelingen is aangedaan. De wanverhouding die steeds weer in alle *post-conflict*-situaties blijft bestaan tussen de erkenning van de rechten van oorlogsveteranen (met al het uitzinnige geweld, verwoestingen en verkrachtingen die juist zij aanrichtten) en die van vluchtelingen (op de vlucht voor dat geweld, die verwoestingen en verkrachtingen

gen) is beschamend. Het gaat voorts niet alleen om het tellen van het aantal teruggekeerde vluchtelingen of de aantallen herbouwde huizen, maar om de bewustwording van de tragedie die (in het geval van Bosnië de helft van) de bevolking werd aangedaan en het fundamentele recht op terugkeer. Alleen zo'n bewustwording biedt een basis voor een tijdig op gang te brengen verzoeningsproces.

Ten slotte moet de internationale gemeenschap meer doen om te voorkomen dat vluchtelingen en ontheemden gijzelaars of het werktuig worden van het bredere politieke proces of, beter, van het politieke spel. Vluchtelingen die hun baan en eigendommen verloren, zijn kwetsbaar voor politieke manipulatie. Dit betreft niet alleen de Balkan; we zien dat al veel langer in het Midden-Oosten. De internationale gemeenschap zou dus ook in deze zin, als het terugkeerproces eenmaal min of meer lijkt te zijn uitgevoerd, toezicht moeten blijven houden op het belangrijke aspect van de completering van het terugkeerproces: vluchtelingen in 'collective centres', in containers en in tentenkampen plaatsen vormt geen oplossing, maar niet zelden het begin van een veel groter probleem.

Terugwinnen van vertrouwen

In het algemeen is in *post-conflict*-gebieden aandacht nodig voor het terugwinnen van vertrouwen. Dit zou parallel aan de hervorming van de rechtspraak en het gerechtelijk systeem moeten plaatsvinden en gelijktijdig met het onderzoek naar oorlogsmisdadigers. Veel van de aandacht bij de (nood)hulp na een gewelddadig conflict gaat, terecht, uit naar de materiële zaken, zoals herbouw van woningen en infrastructuur, en training. Maar net zo belangrijk voor een duurzame oplossing is het verzoeningsproces, dat voor een belangrijk deel gebaseerd is op herstel van onderling vertrouwen. Verzoening is een zeer langdurig proces, maar er moet zo vroeg mogelijk aan worden begonnen. Dit verzoeningsaspect van het *post-conflict* proces wordt, naar mijn ervaring, met meer professionaliteit opgepakt door Amerikaanse NGO's en USAID dan door Europese NGO's – een enkele uitzondering zoals IKV/Pax Christi daargelaten, maar die werkt op te kleine schaal. Bemiddeling tussen de gemeenschappen en religieuze leiders, bijvoorbeeld ter bevordering van onderwijshervorming, is een *sine qua non* voor duurzaam herstel van de samenleving. In Bosnië is daarmee een begin gemaakt vanuit de Bosnische *civil society* zelf, in Kosovo nog nauwelijks.

Van kardinaal belang voor het terugwinnen van vertrouwen en voor een duurzaam en stabiel bestuur is dat de bevolking van het door het conflict getroffen land geleidelijkaan de zeggenschap (her-) krijgt over het eigen bestuur; niet alleen de nominale zeggenschap, maar ook de bewuste hantering van het bestuursproces in het kader van een lokaal werkbaar vorm van democratie: 'ownership'. Maar dit dient verenigbaar te zijn met 'een goed begin', dat in de gegeven gevallen alléén door de internationale gemeenschap kan worden gewaarborgd. De internationale gemeenschap moet na de ontsporing van het laatste lokale bestuur zicht houden op wat van belang is voor de bevolking, waaraan ieder eerstvolgend lokaal bestuur zijn mandaat, zijn vertrouwen en geloofwaardigheid zal dienen te ontleenen. Daarom moet in de eerste jaren na het conflict de internationale gemeenschap vooral het vertrouwen van de lokale bevolking herwinnen in overheidsbestuur, dank zij duidelijke normstelling en ondubbelzinnig, waar nodig krachtig bestuur.

Er ontstaat hier uiteraard een probleem met de democratische verantwoordelijkheid. Want een dergelijk opgelegd, internationaal bestuur zal onvoldoende democratisch zijn. Het zal niet lokaal gekozen zijn. Zo'n bestuur houdt voorts ook risico's in: aangezien het 'geïmporteerd' is, brengt het slechts geïmporteerde bestuurservaring mee, die onvoldoende is aangepast aan de lokale bestuurspraktijk en -cultuur. Het is echter van belang te beseffen dat de internationale gemeenschap in de gegeven gevallen al intervenieerde, vaak met noodzakelijk geweld, vanwege een voor de internationale vrede en veiligheid bedreigende situatie of vanwege uitzonderlijke en stelselmatige schendingen van de mensenrechten. Het belang van de veiligheid van de bevolking en het terugwinnen van vertrouwen in internationale standaarden moeten ook na de interventie enige jaren prioriteit blijven voor het internationale bestuur. Dat lijkt de enige optie om een zekere normalisering te bereiken voor een door het conflict getraumatiseerde bevolking.

'Ownership' en de Europese Unie

Ten slotte zal 'ownership' moeten worden overgedragen op een tijdstip dat het best kan worden beoordeeld door de internationale gemeenschap, op basis van de verslaggeving van het lokale tijdelijke internationale bestuur. Het gaat er hierbij niet zozeer om of het lokale internationale bestuur alle hoofdstukjes in zijn *Mission Implementation Plan* (MIP)

heeft afgevoerd (de nieuwe Anti-discriminatiewet: *done*, afgehandeld; de nieuwe Belastingwet: afgehandeld; de nieuwe Onderwijswet: afgehandeld; enz.). Belangrijker is de vaststelling of het lokale bestuur in staat is en de capaciteit heeft het desbetreffende beleid over te nemen. Het streven om het MIP snel te volbrengen, is wel begrijpelijk: zowel de *ad hoc* gecreëerde instellingen zoals het OHR in Bosnië of de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN in Kosovo, als de *permanente* (VN-) organisaties zoals UNHCR, OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) of OVSE, staan onder grote druk de klus te klaren, taken af te ronden, in feite bij voorkeur het kantoor zo spoedig mogelijk te sluiten. Die druk is nodig, want de lokale internationale inspanning staat niet op zich zelf, zij heeft een begroting en donoren, terwijl elders in de wereld alweer ernstiger noden op hulp wachten.

Het grote gevaar van een afgeraffeld MIP is echter dat de overtuiging waarmee de internationale gemeenschap aan het begin van het conflict intervenieerde en de verantwoordelijkheid overnam om de bevolking te beschermen, niet gespiegeld wordt door een vergelijkbare toewijding om de – niet zelden zeer gecompliceerde en mede door de internationale interventie ontstane – nieuwe bestuursverhoudingen in goede banen te leiden. Hierdoor ontstaat het risico dat wantrouwen dominant blijft, het nieuwe bestuursstelsel onvoldoende ingedaald raakt en het conflict zelfs opnieuw oplaait.

Hoe het ook zij, is eenmaal het moment gekomen voor overdracht van zeggenschap en 'ownership', dan dient dit zo volledig mogelijk te gebeuren en dan moet de internationale gemeenschap zich terugtrekken naar een waarnemerspositie, omdat anders de democratische verantwoordelijkheid van het lokale bestuur wordt bemoeilijkt. Het lokale bestuur moet door de lokale kiezers en hun parlement voortaan volledig kunnen worden afgerekend op het gehele bestuur en het moet niet kunnen schuilen achter beleidsonderdelen waar eigenlijk de internationale gemeenschap nog verantwoordelijkheid voor blijkt te dragen. (Verwarring en onduidelijkheid over verantwoordelijkheid voor bepaalde bestuursdaden hebben in Bosnië en Kosovo het vertrouwen in bestuur niet helpen vergroten.)

De Europese Unie heeft in het *post-conflict*-proces in Bosnië en Kosovo een wat bijzondere rol: soms versnellend, soms versturend. De EU is in zowel Bosnië als Kosovo vooral gericht op voorbereiding

van beide bevolkingen op toetreding tot de EU. Daarbij heeft de Europese Commissie met haar manier van onderhandelen over de technische en politieke voorwaarden, waarbij steeds sprake was en is van gelijkwaardigheid tussen de onderhandelingspartijen, het 'ownership'-besef aan Bosnische en Kosovaarse kant kunnen bevorderen – meer dan het lokale internationale leiderschap heeft kunnen doen.

De EU heeft echter door de zeer technische gerichtheid op alleen die onderwerpen die relevant zijn voor het EU-toetredingsproces (en die passen in het *acquis communautaire*), onderwerpen die juist van belang zijn voor het herstel van de *post-conflict*-samenleving, te vaak en te zeer genegeerd. Indien de EU slechts een van de vele hulporganisaties was geweest, was dat overkomelijk geweest. Maar de EU is de partner van Bosnië en Kosovo, die beide deel gaan uitmaken van de Europese samenleving. In die zin is de EU-benadering te ambtelijk en te weinig empathisch en daarom tot dusver nauwelijks relevant geweest voor veranderingen in de *civil society* op de Balkan en voor het winnen van vertrouwen in een Europese toekomst.

Peter W.A. Bas-Backer is voormalig Hoofd van de *Return and Reconstruction Task Force* in Bosnië en thans onder meer *Deputy High Representative* in Sarajevo.

Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen

Op 6 november 2007 presenteerde de minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen, een nieuwe mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid met de titel 'Naar een menswaardig bestaan'. Enkele weken na zijn aantreden had Verhagen in de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties al kenbaar gemaakt meer aandacht te willen gaan besteden aan de rechten van de mens.¹ In de vorige regeringsperiode had het imago van Nederland op dit terrein de nodige deuken opgelopen, onder meer door de sterk verscherpte toon van het immigratie- en integratiedebat en na berichten over mishandeling van gedetineerden door Nederlandse militairen in Irak. Het kabinet-Balkenende IV is sterk gericht op normalisering en op terugkeer van harmonieuze verhoudingen in de samenleving. Herstel van de beschadigde internationale reputatie en herbevestiging van het belang dat Nederland hecht aan de internationale bescherming van de rechten van de mens, passen in dit beleidskader.

De nota 'Naar een menswaardig bestaan' moet nog in het parlement worden behandeld, maar bij het debat over de begroting voor het jaar 2008, dat vlak na de presentatie van de nota plaatsvond, heeft de Tweede Kamer al een tamelijk uitgebreide reactie gegeven. De strategie bleek met gemengde gevoelens te zijn ontvangen. In *NRC Handelsblad* werd naar aanleiding van het parlementaire debat zelfs geconstateerd dat de minister een belangrijke *nederlaag* had geleden.²

Wat waren de belangrijkste punten van kritiek? Waren deze terecht? En welke andere punten van verbetering zouden nog denkbaar zijn?

Mensenrechten in een veranderende wereld

De eerste nota over de rechten van de mens in het buitenlands beleid verscheen bijna dertig jaar geleden, in 1979. De Tweede Kamer had de regering om deze beleidsnotitie gevraagd om meer zicht te krijgen op het beleid dat het kabinet-Van Agt op dit terrein wenste te voeren. Resultaat was een beleidsstuk van ruim 170 pagina's, waarin op diverse aspecten van het mensenrechtenbeleid werd ingegaan.³ De notitie bleef vele jaren een richtsnoer voor de regering: de zogenaamde 'voortgangsnotities', die om de paar jaar

werden opgesteld, en ook de 'Notitie Mensenrechtenbeleid' die de ministers Van Aartsen en Herfkens in 2001 presenteerden, bleven alle hierop gefundeerd. Verhagens mensenrechtenstrategie is feitelijk de eerste mensenrechtennota waarin niet uitdrukkelijk wordt teruggegrepen op het stuk van 1979.⁴

Toch legden ook de eerdere notities vrijwel alle hun eigen accenten, die duidelijk de steeds veranderende internationale context weerspiegelden. In de oorspronkelijke nota en de eerste vervolgnotitie van 1987 werd nog veel aandacht besteed aan het thema 'mensenrechten in de Oost-West betrekkingen', maar toen in 1991 de tweede voortgangsnotitie verscheen, was dit natuurlijk niet meer zo relevant. De Koude Oorlog was voorbij en er heerste een optimistische sfeer; volgens de regering was het klimaat voor de naleving van mensenrechten sinds de eerste notitie 'fundamenteel verbeterd'.⁵ Toen er vijfentwintig jaar later wederom een vervolgnota werd uitgebracht, constateerde de regering echter dat de hoop van het begin van de jaren negentig inmiddels plaats had moeten maken voor nieuwe zorgen: in diverse landen, waaronder Joegoslavië, waren burgeroorlogen uitgebroken, terwijl ook het fenomeen van de falende staat een gevaar bleek te vormen voor de rechten van de mens. Een ander probleem dat in de notitie aan de orde werd gesteld, was dat van de economisch succesvolle staten in Azië, die een steeds grotere nadruk leken te gaan leggen op hun eigen culturele identiteit en de universaliteit van de mensenrechten ter discussie stelden.

Achteraf gezien kwam de Notitie Mensenrechtenbeleid, die in mei 2001 verscheen, eigenlijk wat te vroeg. De internationale omgeving was sinds het verschijnen van de laatste voortgangsnotitie niet wezenlijk veranderd. Dit werd in de notitie ook geconstateerd. Grote beleidswijzigingen of accentverleggingen waren er dan ook niet. Een paar maanden later zou de wereld er echter heel anders uitzien. De aanslagen van 11 september en de gebeurtenissen die daarop volgden, hebben het wereldbeeld belangrijk veranderd, en vanzelfsprekend noopt dit tot hernieuwde bezinning op de vraag hoe het internationale mensenrechtenbeleid van Nederland eruit zou moeten zien. Inderdaad wordt dit ook aangevoerd

als de belangrijkste reden voor het schrijven van de nieuwe mensenrechtenstrategie. In het voorwoord stelt minister Verhagen dat 'mensenrechten als zodanig op dit moment minder vanzelfsprekend lijken te zijn'.⁶ Juist nu moet Nederland daarom volgens de minister een 'extra inspanning leveren om te zorgen dat mensenrechten bovenaan de politieke agenda blijven staan'.⁷

Verhagens strategie

Wat nu houdt deze nieuwe mensenrechtenstrategie in? En welke nieuwe vragen en onderwerpen worden hierin eigenlijk naar voren gebracht? De strategie herhaalt in de eerste plaats wat ook in voorgaande nota's al voorkwam, namelijk dat mensenrechten een belangrijke plaats innemen in het buitenlands beleid, en dat dit gebeurt in samenhang met de andere doelstellingen van dit beleid. Voor de komende jaren wordt daarbij ingezet op vier *centrale thema's*. Het *eerste* thema is *universaliteit*; de regering gaat uit van het idee dat mensenrechten voor iedereen, altijd en overal gelden, en draagt dit uit in haar beleid. Onder dit thema zijn zes onderwerpen gekozen waarop extra inzet gepleegd zal worden: marteling; doodstraf; vrijheid van godsdienst en levensovertuiging; vrouwenrechten; de rechten van het kind; en discriminatie van homoseksuelen. De eerste vijf thema's werden ook in vorige nota's al speciaal genoemd, maar de extra aandacht voor de rechten van homoseksuelen is nieuw. Wat verder opvalt is dat relatief veel aandacht wordt besteed aan gezamenlijk Europees beleid. Ook in vorige nota's werd wel geconstateerd dat steeds meer in EU-verband geopereerd werd, maar de mogelijkheden en dilemma's van deze samenwerking werden nooit zo duidelijk op een rij gezet als in deze strategie.

Het *tweede aandachtsgebied* van de regering is de *relatie tussen de rechten van de mens enerzijds en vrede en veiligheid* anderzijds. Het gezichtspunt dat beide thema's sterk verweven zijn, werd ook in voorgaande notities al uitgedragen: voortdurende mensenrechtenschendingen leiden tot instabiliteit, terwijl ook het omgekeerde meestal het geval is. Nieuw is natuurlijk de aandacht voor het onderwerp *terrorisme*. Bestrijding van terrorisme betekent, volgens de regering, een bijdrage aan het mensenrechtenbeleid, omdat terroristen de verworvenheden van de democratische rechtsstaat bedreigen. Anderzijds wordt ook erkend dat de maatregelen genomen in het kader van terrorismebestrijding de rechten van de mens

onder druk kunnen zetten. De regering meent dat de strijd tegen terrorisme moet plaatsvinden binnen de kaders van het internationale recht en de rechten van de mens.

Het *derde centrale thema* van de strategie is de *ondeelbaarheid* van de rechten van de mens. Onder dit punt wordt herbevestigd dat de regering een bijdrage wil leveren aan zowel de burgerrechten en politieke rechten als de economische, sociale en culturele rechten. Beide categorieën rechten worden als onderling afhankelijk en gelijkwaardig beschouwd. In zijn reactie op de mensenrechtenstrategie merkt de Adviesraad Internationale Vraagstukken overigens terecht op dat het accent desalniettemin vooral lijkt te liggen bij de burgerrechten en politieke rechten.⁸ Wat dat betreft is er niets nieuws onder de zon, want ook in het verleden besteedde Nederland veruit de meeste aandacht aan deze rechten.⁹

Het *laatste speerpunt* is de *'stem van de mensenrechten'*. Vanuit de gedachte dat verbeteringen op het terrein van de rechten van de mens vooral uit de desbetreffende samenlevingen zelf moeten komen, wil Nederland steun bieden aan mensenrechtenverdedigers en extra aandacht besteden aan het onderwerp vrijheid van meningsuiting. Ter ondersteuning van die personen die zich lokaal inzetten voor de rechten van de mens, heeft de regering een Mensenrechtenfonds opgericht, waarin voor 2008 twee miljoen euro beschikbaar is voor plaatselijke projecten. Morele steun en aandacht voor de moed van mensenrechtenverdedigers wil de regering geven door jaarlijkse uitreiking van een onderscheiding, de 'Mensenrechten Tulp'.

Kritiek in de Tweede Kamer

Een dag nadat Verhagen zijn mensenrechtenstrategie gepresenteerd had, werd er in de Tweede Kamer gedebatteerd over de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2008. Hoewel de Kamerleden weinig tijd gehad hadden om het stuk grondig te bestuderen, en de nota later nog apart besproken zou worden, werd er in dit debat ruim aandacht aan besteed. Zoals zo vaak het geval, werd hierbij het accent gelegd op concrete landensituaties, en de vraag of Nederland wel op de juiste wijze reageert op mensenrechtenschendingen in landen waarmee het relaties onderhoudt. Werd wel voldoende gedaan om te voorkomen dat president Mugabe van *Zimbabwe* aanwezig was bij de EU-Afrikatop van 8 en 9 december 2007? Diende Nederland niet veel meer aan-

dacht te besteden aan de mensenrechtenschendingen in *China*, nu dit land gastland was van de Olympische Spelen? En bracht premier Balkenende – die tijdens het debat toevallig in *Rusland* was voor het afsluiten van een gascontract – ook de rechten van de mens wel uitdrukkelijk onder de aandacht van zijn gastheer, Poetin?¹⁰ De meeste Kamerleden vonden Verhagens strategie juist ten aanzien van de vraag *hoe* te reageren op schendingen in andere landen, te vaag. Een beetje gelijk hadden zij daarin wel, want de notitie biedt op dit punt inderdaad maar weinig aanknopingspunten.

Wanneer we Verhagens strategie vergelijken met de eerste nota uit 1979, springt een toen veel geringere aandacht voor het landenbeleid onmiddellijk in het oog. In de nota van 1979 werden verscheidene paragrafen gewijd aan het reageren op schendingen in het algemeen, consequenties voor economische betrekkingen, mensenrechten en bilaterale ontwikkelingssamenwerking, alsmede mensenrechten (en veiligheidsvraagstukken) in de Oost-Westbetrekkingen.¹¹ De afwegingen die onder de desbetreffende kopjes werden gepresenteerd, waren echter grotendeels van zeer algemene aard. Ten aanzien van de vraag of bij het reageren op schendingen de publiciteit gezocht moest worden – een vraag die ook in het recente debat naar aanleiding van de strategie van Verhagen centraal stond – werd bijvoorbeeld gesteld dat de keuze tussen vertrouwelijkheid of openbare actie voornamelijk werd bepaald aan de hand van de te verwachten effecten.¹² Ook op andere punten waren de formuleringen zó gekozen, dat de regering er eigenlijk nog alle kanten mee op kon. De kritiek die deze eerste nota kreeg, toont dan ook opvallende gelijkenissen met de klachten over de meest recente mensenrechtenstrategie. Ook in 1979 was het voornaamste bezwaar dat de nota te weinig concreet was en daardoor onvoldoende handvatten bood voor de uitvoering en toetsing van het beleid. Er werd gevraagd om meer concrete beleidscriteria, maar de minister zei deze niet te kunnen bieden; iedere situatie was immers anders.¹³

Wanneer we deze reactie leggen naast die van de huidige minister, zien we dat er op dit punt maar weinig veranderd is. Ook Verhagen liet de Kamer weten dat hij van mening was dat steeds van geval tot geval bekeken moest worden welk middel het beste zou kunnen worden ingezet. Voor de Kamer was dit niet bevredigend, en aan het einde van het debat werd een motie aangenomen waarin de

regering werd verzocht 'een actieplan op te stellen met daarin concrete maatregelen waarmee de mensenrechtenstrategie verder wordt uitgewerkt en waarin ook wordt ingegaan op de relatie met andere beleidsterreinen'.¹⁴ Om de minister de gelegenheid te geven een en ander verder uit te werken, is het debat over de mensenrechtenstrategie inmiddels uitgesteld tot begin april 2008. Er moet dus nog even worden afgewacht om te zien waar de minister in concreto mee komt. Wanneer het plan van aanpak van toepassing moet zijn op vele situaties en landen, zal het lastig zijn het beleid veel concreter te verwoorden dan in de nota van 1979 is gedaan. De ervaring heeft uitgewezen dat ook dat waarschijnlijk onbevredigend zal zijn.

Effectiviteit

Het meest problematische aspect in de discussie tot nog toe is dat steeds de term effectiviteit centraal wordt gesteld, terwijl eigenlijk helemaal niet zo duidelijk is wat wel effectief is en wat niet. Desalniettemin speelden aannames hierover in het Kamerdebat wel een belangrijke rol. Een groot aantal woordvoerders pleitte voor een meer openlijk en openbaar optreden van de regering in haar mensenrechtenbeleid. Hiertoe werd ook een motie aangenomen.¹⁵ Hoewel dit niet of nauwelijks werd onderbouwd, was de verwachting blijkbaar dat zo'n aanpak effectiever zou zijn. Daarnaast speelde ongetwijfeld ook de wens een rol meer controle te kunnen uitoefenen op het regeringsbeleid. Wanneer voornamelijk gebruik wordt gemaakt van stille diplomatie, is dat immers niet eenvoudig.¹⁶ Dit klinkt wel sympathiek, maar toch kan niet gesteld worden dat wat goed is voor de democratische controle in ons land, automatisch ook positief uitwerkt op de mensenrechtensituatie in een ander land. Daarnaast valt ook te concluderen dat er, zelfs bij overeenstemming over de wenselijkheid van zoveel mogelijk openbaar optreden, nog altijd vragen onbeantwoord blijven over de precieze aanpak. Op dit punt kreeg minister Verhagen ook tegenstrijdige adviezen uit de Kamer. Werd hem aanvankelijk verzocht er toch vooral voor te zorgen aanwezig te zijn bij de Olympische Spelen in Peking om de mensenrechten op de agenda te zetten, onlangs werd juist weer gepleit voor een uitgekledede officiële delegatie bij de opening.¹⁷

Kan dus de wijze waarop de mensenrechtenstrategie gestalte wordt gegeven in het landenbeleid *niet* nader geconcretiseerd worden? Betekent dit dat de

wens van minister Verhagen hem geen actieplan op te dringen en hem de ruimte te bieden zijn strategie naar eigen inzicht te implementeren, moet worden gehonoreerd.¹⁸ Of zijn er ook zinvolle verbeteringen denkbaar? Dit laatste is wel degelijk het geval. Een evaluatierapport van het mensenrechtenbeleid dat in 2006 werd gepubliceerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), biedt hiervoor goede aanknopingspunten. In dit rapport wordt namelijk geconstateerd dat het algemene beleidsdoel mensenrechten te bevorderen in de onderzochte periode (1999-2004) *niet* vertaald werd in beleidsdoelstellingen en beleidsstrategieën op *landenniveau*. De terechte conclusie is dat op deze manier kansen gemist worden het beleid transparanter en beter controleerbaar te maken, de effectiviteit ervan te evalueren, en lessen te trekken uit het verleden.¹⁹

Uit een voetnoot in de mensenrechtenstrategie van Verhagen is op te maken dat zes posten een beleidsdocument mensenrechten hebben opgesteld, namelijk die in de Russische Federatie, Costa Rica, Zimbabwe, Iran, Soedan en China.²⁰ Het zou zinvol zijn als voor ieder land een dergelijk document werd opgesteld of – wanneer dit op korte termijn niet mogelijk is – voor bepaalde groepen landen of regio's. Te denken valt daarbij aan een uitwerking voor de EU-lidstaten, waarvoor, zoals Amnesty International opmerkt, tot nog toe wel erg weinig aandacht is.²¹ Op deze manier zouden de controlemogelijkheden voor de Kamer toenemen en zou de discussie over de vraag wat effectief is, zinvoller gevoerd kunnen worden. De aanpak sluit bovendien naadloos aan bij de visie van de minister, die per land 'de meest effectieve benadering [wil] kunnen kiezen'.²² Een terechte kanttekening van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, waarmee wel rekening gehouden zal moeten worden, is dat het in de internationale betrekkingen strategisch onverstandig is middelen en beoogde einddoelen te voren bekend te maken.²³ Hiervoor zijn wel oplossingen te bedenken, zoals vertrouwelijk overleg of nadruk op rapportage en controle achteraf.

Normen en toezichtprocedures

Hoewel de meeste aandacht in het publieke debat normaliter uitgaat naar het landenbeleid, kent het Nederlandse mensenrechtenbeleid ook andere belangrijke pijlers, zoals de ontwikkeling van internationale normen en toezichtmechanismen. In Ver-

hagens mensenrechtenstrategie wordt ruimschoots gerefereerd aan allerlei richtlijnen, verdragen, instituties en mechanismen, die we te zamen misschien kunnen aanduiden als de internationale infrastructuur rond het thema mensenrechten. In de nota wordt duidelijk gemaakt dat Nederland zich inspant voor een mechanisme dat toeziet op mensenrechtenaspecten van het communautaire beleid van de EU, dat Nederland zich inzet voor de ratificatie van de verdragen en protocollen van de Raad van Europa door EU-lidstaten, dat Nederland lobby't voor een VN-resolutie over afschaffing van de doodstraf, dat Nederland pleit voor het creëren van een functie van een Speciale Vertegenwoordiger inzake Geweld tegen Kinderen in de VN, en nog veel meer.

Het is goed dat de Nederlandse regering op dit punt zo gedetailleerd haar doelen kenbaar maakt en verantwoording aflegt, maar een aantal kernvragen blijft eigenlijk onbeantwoord. De belangrijkste is de vraag of dat wat wordt voorgesteld nu eigenlijk wel *effectief* is. Draagt het ontwikkelen van normen en toezichtprocedures bij aan verbetering van de mensenrechtensituatie in de praktijk? Het lijkt geen twijfel dat het bestaan van mensenrechtenverdragen de internationale bemoeienis met de rechten van de mens legitimeert, en dat de bijbehorende toezichtmechanismen een discussie over interpretatie en implementatie van de normen kunnen faciliteren. Het bestaan van dit soort instrumenten is dus zeker niet nutteloos. Hieruit volgt echter nog niet noodzakelijkerwijs dat *meer* normen en *meer* toezichtprocedures ook *meer* bijdragen. Het is mogelijk dat soms nieuwe of betere internationale mensenrechteninstrumenten nodig zijn, maar de *groei* van het aantal normen en toezichtprocedures brengt ook nadelen mee, en dat wordt lang niet altijd beseft.

In de nota uit 1979 werden de keerzijden van het toenemend aantal toezichtmechanismen al geconstateerd: mogelijke competentiegeschillen, het risico van interpretatieverschillen en kans op verwarring bij rechtzoekenden. Coördinatie tussen de procedures zou hier zoveel mogelijk een oplossing voor moeten bieden. Hierbij moest er wel voor worden gewaakt dat er een tendens ontstond de sterkste procedures op één lijn te brengen met de zwakkere mechanismen. Ondanks pogingen tot coördinatie groeiden in de loop der jaren blijkbaar toch de zorgen over het nog steeds toenemend aantal mechanismen. In de vervolgotnotitie van 1997 werd uiteindelijk gesuggereerd terughoudend te zijn met nieuwe



procedures; het systeem zou zich anders door gebrek aan middelen en gespreide aandacht kunnen laten ondergraven. Ook in de praktijk werd merkbaar dat Nederland zo nu en dan meer aarzelend stond tegenover het creëren van nieuwe toezichtmechanismen.²⁴

In de nieuwe mensenrechtenstrategie worden eveneens zorgen uitgesproken, in het bijzonder over de VN-verdragscomités. Eén van de benoemde problemen is het gebrek aan geld en mankracht voor ondersteuning van die comités, waardoor de procedures vertraging oplopen. Daarnaast leveren de staten ook de rapporten die nodig zijn voor het toezicht vaak te laat in; hetgeen deels ook is terug te voeren op *capaciteitsproblemen* bij de desbetreffende regeringen. Nederland erkent deze problemen dus en wil zich inzetten voor hervormingen terzake. Opmerkelijk is echter dat Nederland in het beleid tegelijkertijd ook inzet op allerlei *nieuwe* procedures en mechanismen. Het meest sprekende voorbeeld is waarschijnlijk het voorstel binnen de Europese Commissie een mechanisme in het leven te roepen dat toeziet op de

Daarnaast kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Toch kunnen er ook nadelen zijn verbonden aan het *toenemend aantal normen*. Een relevante vraag is bijvoorbeeld of de status van de rechten van de mens als een speciale categorie rechten niet zal worden aangetast wanneer er steeds meer rechten onder deze categorie gebracht worden. En zal, bij verdere versnippering, de aandacht niet worden afgeleid van de meest ernstige schendingen?²⁵ In voorgaande beleidsnotities is op dit soort vragen nooit een ondubbelzinnig antwoord geformuleerd, en ook de nieuwe mensenrechtenstrategie voorziet hierin niet. Onder het kopje 'Raad van Europa' wordt weliswaar gepleit voor verdere rechtsontwikkeling die inspeelt op de problemen van de veranderende samenleving, maar op mogelijke risico's wordt niet ingegaan, en wat betreft de VN wordt helemaal niets gezegd over de wenselijkheid tot aanvullende normstelling te komen. Een gemakkelijk antwoord op deze vraag is ook niet te geven, maar de strategie zou de vraag niet moeten negeren; een fundamentele discussie is op dit punt juist nodig.

Notitie biedt weinig aanknopingspunten wat betreft de reactie op schendingen van mensenrechten

mensenrechtenaspecten van het communautaire beleid. Het is wel begrijpelijk dat Nederland dit voorstel doet – dit beleid wordt inderdaad onvoldoende geverifieerd – maar tegelijkertijd pleit Nederland ook voor de toetreding van de EU tot het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof dat toeziet op de naleving van dat verdrag, zou het communautaire beleid eveneens controleren, dus de vraag is of met deze beleidsinzet niet de overlappingsproblemen van de toekomst worden gecreëerd. Op dit probleem zou de strategie toch zeker moeten ingaan.

Ten aanzien van de normstelling kunnen vergelijkbare vragen worden gesteld. In de loop der tijd zijn de algemene mensenrechtenverdragen steeds verder uitgewerkt in verklaringen en verdragen die zich richten op een specifiek onderwerp, zoals martelingen of verdwijningen, of op bepaalde kwetsbare groepen, zoals vrouwen, kinderen of gehandicapten. Een voordeel van deze aanvullende normstelling is dat scherper kan worden gesteld wat er van overheden verwacht wordt om de desbetreffende rechten te waarborgen en bepaalde groepen te beschermen.

Conclusie

Gezien de veranderde internationale omgeving is het terecht dat minister Verhagen een nieuwe mensenrechtenstrategie heeft gepresenteerd. In de Kamer is de notitie desalniettemin met gemengde gevoelens ontvangen; het voornaamste punt van kritiek was dat het stuk *te vaag* zou zijn en onvoldoende aanknopingspunten voor concreet beleid bood. Dat de minister het moeilijk vindt de strategie uit te werken in een actieplan is wel te begrijpen, en hij heeft er gelijk in dat er in het landenbeleid ruimte moet zijn om per geval de meest passende reactie te kiezen. Dat openlijke veroordelingen effectiever zijn dan stille diplomatie, zoals de Kamer blijkbaar veronderstelt, is inderdaad geen vaststaand gegeven. Toch zou het beleid *meer geconcretiseerd* kunnen worden, namelijk door per land of eventueel per regio of groep van landen een strategie te ontwerpen waarin doelstellingen en middelen duidelijk worden omschreven. Dit zou, behalve tot betere controlemogelijkheden voor het parlement, in de toekomst ook kunnen leiden tot meer inzicht in de vraag wat nu eigenlijk wel en niet effectief is. Die effectiviteitsvraag zou daarnaast ook aan de orde moeten komen ten aanzien van het beleid inzake internationale mensenrechteninstrumenten. In zowel de notitie als het debat is deze vraag tot nog toe onterecht genegeerd.

Noten

- 1 VN-document A/HRC/4/SR.1, para. 87.
- 2 Mark Kranenburg, 'Mensenrechtenbeleid onder vuur', in: *NRC Handelsblad*, 14 november 2007.
- 3 Over deze eerste notitie, zie: M.C. Castermans-Holleman, *Het Nederlands mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*, 's-Gravenhage: T.M.C. Asser Instituut, 1992, blz. 134-143; en P.A.M. Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld: de reacties van de Nederlandse regering op ernstige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in ontwikkelingslanden, 1973-1981*, Hilversum: Verloren, 1998, blz. 63-66.
- 4 Voor de opeenvolgende nota's, zie: *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1978-1979*, Bijl. 15571, nrs. 1-2; *HTK 1986-1987*, Bijl. 19700, hfdst. V, nr. 125; *HTK 1990-1991*, Bijl. 21800, hfdst. V, nr. 91; *HTK 1996-1997*, Bijl. 25300, hfdst. V, nr. 1; *HTK 2000-2001*, Bijl. 27742, nr. 1.
- 5 *HTK 1990-1991*, Bijl. 21800, hfdst. V, nr. 91, blz. 3.
- 6 *HTK 2007-2008*, Bijl. 31263, nr. 1, blz. 3.
- 7 *Ibid.*
- 8 AIV, *Reactie op de mensenrechtenstrategie 2007*, nr. 12, november 2007, blz. 8.
- 9 Hilde Reiding, *The Netherlands and the development of international human rights instruments*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia, 2007, blz. 157-158; Peter Baehr, Monique Castermans-Holleman & Fred Grünfeld, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands*, Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia, 2007, blz. 219-220.
- 10 Voor het debat, zie: *HTK 2007-2008*, blz. 1363-1403, 1504-1563, 1600-1619 en 1888-1891.
- 11 Zie: *HTK 1978-1979*, Bijl. 15571, nrs. 1-2, blz. 59-65, 78-81 en 84-93.
- 12 *HTK 1978-1979*, Bijl. 15571, nrs. 1-2, blz. 62.
- 13 Castermans-Holleman, *a.v.noot 3*, blz. 140-141.
- 14 *HTK 2007-2008*, Bijl. 31200, hfdst. V, nr. 37.
- 15 *HTK 2007-2008*, Bijl. 31200, hfdst. V, nr. 26.
- 16 Voor een voorbeeld waaruit dit blijkt, zie de argumentatie van Alexander Pechtold (D66): *HTK 2007-2008*, blz. 1512.
- 17 Vergelijk: *HTK 2007-2008*, Bijl. 31200, hfdst. V, nr. 38 en *NRC Handelsblad*, 15 februari 2008.
- 18 *HTK 2007-2008*, blz. 1607 en 1609.
- 19 IOB, *Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen*, no. 302, juni 2006, blz. 53-54 en 161-162.
- 20 *HTK 2007-2008*, Bijl. 31263, nr. 1, blz. 74.
- 21 Amnesty International, *Reactie van Amnesty International op de mensenrechtenstrategie van de Nederlandse regering 'Naar een menswaardig bestaan'*.
- 22 *HTK 2007-2008*, blz. 1608.

23 AIV, *a.v. noot 8*, blz. 13.

24 Reiding, *a.v. noot 9*, blz. 25 en 407.

25 *Ibid.*, blz. 20-25.

Hilde Reiding promoveerde maart 2007 aan de Universiteit Utrecht op een studie naar het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Thans is zij als onderzoeker en docent werkzaam aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Vijf dilemma's van beleidsbeïnvloeding via het particuliere kanaal

Niet alleen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking doet aan beïnvloeding van nationaal en internationaal beleid met het oog op armoedebestrijding, ook Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisaties doen een duit in het zakje en wel met geld van deze minister. Een voorzichtige schatting is dat ze 10% van het budget van het Medefinancieringsprogramma (MFP) voor de periode 2002-2006 hebben gebruikt voor lobby'en en publieke campagnes om beleidsmakers en bedrijven aan te zetten meer *pro-poor*-beleid te gaan voeren. In het nieuwe Medefinancieringsstelsel (MFS 2007-2011) zal dat niet veel anders zijn.¹ Het gaat om ongeveer 50 miljoen euro per jaar, ofwel zo'n 200 miljoen euro per programma of stelsel.

In haar brief aan de Tweede Kamer stelt toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens dat het doel van het MFP is 'een bijdrage te leveren aan de structurele vermindering van armoede in de landen in het Zuiden en de armste landen in Midden en Oost Europa en aan de realisering van internationaal erkende mensenrechten'.² Haar opvolger Agnes van Ardenne ziet dat niet veel anders. Kort maar krachtig is het doel van het Medefinancieringsstelsel 'duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden'.³ Dat ziet de minister als 'verbetering van levensomstandigheden', maar ook als 'het vergroten van de mogelijkheden van de bevolking om zeggenschap te krijgen over vorming en uitvoering van overheidsbeleid'. In deze uitwerking van *duurzame* armoedebestrijding klinkt de basisfilosofie van zowel het MFP als het MFS door.

De filosofie van beide opeenvolgende subsidie-stelsels is dat directe armoedebestrijding zonder beleidsbeïnvloeding en zonder versterking van het maatschappelijk middenveld is als dweilen met de kraan open. Zowel het MFP als MFS kent daarom drie interventie-strategieën: *directe armoedebestrijding*, rechtstreeks gericht op verbetering van levensomstandigheden van mensen; *maatschappij-opbouw*, met als doel het bewerkstelligen van rechtvaardiger machtsverhoudingen en zeggenschap van gemarginaliseerde groepen in sociale, economische en politieke besluitvorming; en *beleidsbeïnvloeding*,

die streeft naar verandering van lokaal, nationaal en internationaal beleid, en processen en structuren die armoede en ongelijkheid in stand houden of verergeren.

Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en particuliere ontwikkelingsorganisaties vinden beleidsbeïnvloeding via het MFP/MFS relevant voor armoedebestrijding. Maar *wordt* beleid eigenlijk wel beïnvloed? Dat is een niet onbelangrijke vraag, zeker omdat deze in de Tweede Kamer is gesteld.⁴ Uit deze vraag klinkt een ongenoegen door met de traditionele wijze waarop de Minister de legitimiteit van beleidsbeïnvloeding via het MFP/MFS heeft gepresenteerd naar de Kamer. De blauwe ogen van de basisfilosofie worden niet langer vertrouwd. *Effectiviteit* wordt voorgesteld als de nieuwe graadmeter voor legitimiteit. De vraag naar effectiviteit van beleidsbeïnvloeding plaatst particuliere organisaties en ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking echter voor een aantal dilemma's en leidt tot diepere vragen over de complexiteit, legitimiteit en beoordeling van beleidsbeïnvloeding via het MFP/MFS. Op deze vragen en dilemma's wil ik hieronder ingaan op basis van een recente evaluatie van beleidsbeïnvloeding via het MFP, verricht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB).⁵

Uitgesmeerd

Het *eerste dilemma* is of particuliere organisaties door moeten gaan met het dun uitsmeren van beleidsbeïnvloeding over veel projecten. Uit een IOB-inventarisatie blijkt dat in de periode 2000-2004 in totaal 11.922 projecten door de vier grootste ontvangers van MFP-gelden (Cordaid, Hivos, ICCO en Oxfam Novib) zijn goedgekeurd; bij 3.822 projecten was een deel van het budget bestemd voor beleidsbeïnvloeding. Naar schatting hebben deze grote vier in totaal ongeveer 212 miljoen euro uitgegeven aan beleidsbeïnvloeding, ofwel gemiddeld bijna 18.000 euro per project. In 8 van de 10 gevallen van deze 3.822 projecten maakte beleidsbeïnvloeding minder dan de helft uit van het projectbudget; in 5 van de 10 gevallen ging het zelfs om minder dan een kwart van dit

budget. Het dun uitsmeren van beleidsbeïnvloeding over veel projecten is verdedigbaar als uitwerking van de basisfilosofie van het MFP/MFS op project-niveau. Het probleem is dat op deze wijze de *effectiviteit* van beleidsbeïnvloeding heel moeilijk valt te achterhalen, zeker indien ook nog eens de kwaliteit van de projectdossiers te wensen over laat.

Dat blijkt uit een IOB-bureaustudie van een *selectie van 62 projecten*, waarbij méér dan de helft van het projectbudget is gericht op beleidsbeïnvloeding. In 56 gevallen kon de effectiviteit niet worden vastgesteld. Doelen waren niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd, ondanks de belofte van formulering van indicatoren die SMART (*Specific, Measurable, Agreed upon, Realistic and Time-bound*) zijn.⁶ Gevreesd moet worden dat de rapportage bij de vele projecten waarbij beleidsbeïnvloeding slechts een klein financieel aandeel van het budget vormt, even weinig tot géén inzicht biedt in effectiviteit van deze interventiestrategie. Dat is een moeilijk verhaal richting Tweede Kamer, waar de vraag is gesteld over de effectiviteit van beleidsbeïnvloeding via het MFP.

Het is echter niet het enige verhaal dat verteld en geproblematiseerd dient te worden. De project-administraties van de vier grote particuliere ontwikkelingsorganisaties laten niet zien dat verschillende projecten *samen* onderdeel kunnen vormen van een campagne, dat ontwikkelingsorganisaties *samenwerken met anderen* in coalities en hoe ingewikkeld het beïnvloeden van beleid is. Deze drie dingen hangen nauw met elkaar samen. Juist omdat beleidsbeïnvloeding zo ingewikkeld is, zoeken ontwikkelingsorganisaties toegevoegde waarde in samenwerking met anderen en organiseren ze campagnes als kaders voor kleine projecten waarmee ze – in theorie althans – snel kunnen inspelen op nieuwe situaties. Om deze redenen heeft de IOB diepte-studies verricht van *zes campagnes* gericht op beïnvloeding van economisch beleid. Die brachten nog vier andere dilemma's aan het licht.

Niet uitgekookt?

Het *tweede dilemma* van particuliere ontwikkelingsorganisaties gericht op beleidsbeïnvloeding is: dient een organisatie zijn campagnes te richten op beleid waarbij de kans redelijk groot is dat de voorgestelde verandering gaat plaatsvinden *of* dient een organisatie zich in de eerste plaats te richten op beleid dat als wereldomvattende en structurele oorzaak van armoede en ongelijkheid wordt beschouwd, maar waar

resultaten veel lastiger zijn te behalen?

In de door ICCO ondersteunde campagne van de *Food, Trade and Nutrition Coalition* (FTN) wordt gebrek aan erkenning van universele rechten op voedsel en gezondheid in internationale handelsverdragen van de WTO gezien als een structurele oorzaak van honger in de wereld. Omdat zuidelijke partners van Hivos genetisch gemanipuleerde organismen (GMO) een bedreiging vinden voor organische landbouw en biodiversiteit, zette Hivos – samen met andere Nederlandse organisaties – de *Gentech*-coalitie op. Deze coalitie is gericht op het in de WTO en regionale handelsverdragen laten opnemen van een verwijzing naar het internationale protocol over biodiversiteit en op het scheppen van GMO-vrije voedselketens in Nederland, de EU en ontwikkelingslanden. Beide campagnes (FTN en *Gentech*) richten zich op mondiale structuren als oorzaken van armoede; beide campagnes waren *niet* succesvol. Dat had overigens zeker ook te maken met de wijze waarop de coalitie of campagne was opgezet.

De aanpak van de FTN-coalitie was gebaseerd op een zeer moderne lobbyfilosofie, die echter totaal niet uit de verf kwam: het op verschillende *niveaus* en *tegelijkertijd* ondernemen van lobby-activiteiten richting nationale overheden en internationale organisaties. ICCO en de twee andere noordelijke ontwikkelingsorganisaties zagen graag dat hun 15 zuidelijke partners het initiatief zouden nemen, maar de capaciteit van deze partners liep hiervoor te zeer uiteen en was te beperkt. Ze creëerden wel netwerken en voerden publieke campagnes, maar geen dialoog met beleidsmakers. De aanpak van Hivos ging niet verder dan deelname aan een breed maatschappelijk debat. Van een dialoog met beleidsmakers was nauwelijks sprake. Dit had veel te maken met de starre anti-GMO-opstelling van Hivos. De beoogde GMO-vrije keten *in Nederland* kwam weliswaar tot stand, maar niet door de inspanningen van Hivos, doch door uitgebreide goedkeuringsprocedures op EU-niveau voor nieuwe GMO-producten. Door de inzet van Hivos kwam er wel wat meer aandacht bij de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking en het Wereldvoedsel Programma voor het vraagstuk of voedselhulp GMO-vrij dient te zijn, maar dit leidde niet tot de gewenste (inter)nationale regelgeving.

Goed gelopen, maar niet de eindstreep gehaald

Toch is een uitgekookte voorbereiding van een meer



gerichte campagne nog geen garantie voor succes. Dat blijkt uit de lobby-activiteiten van Oxfam Novib, gericht op het beïnvloeden van de Nederlandse *input* in de EU-landbouwwraad inzake hervormingen van het suikerbeleid. Deze lobby maakte deel uit van de suikercampagne van Oxfam International. De hoofddoelstelling van deze campagne was de EU te bewegen een einde te maken aan het dumpen van suiker op de wereldmarkt. Dit was weliswaar een ambitieuze doelstelling, maar het feit dat de EU hier zelf ook op was gericht vanwege WTO-verplichtingen, betekende dat de campagne een behoorlijke kans van slagen had. Door een systematische planning van onderzoek, interne debatten, externe consultaties en machtsanalyses waren Oxfam International en Oxfam Novib zeer goed voorbereid op het politieke debat over hervorming van het EU-suikerbeleid. Zij ontpopten zich als kenners en constructieve hoofdrolspelers in dit debat. Toch haalden Oxfam International en Oxfam Novib uiteindelijk bakzeil. Er kwam weliswaar een hervorming van het *EU-suikerbeleid* tot stand, maar niet volgens de beleidsaanbevelingen van Oxfam International, die waren gericht op het instellen van quota's om de suikerproductie te verminderen en het veiligstellen van de toegang van arme landen tot de EU, met hoge garantieprijzen. Oxfam Novib wist constructieve relaties op te bouwen met de suikerindustrie van Nederland, die een alternatief voorstel voor suikerhervormingen presenteerde aan de Tweede Kamer en relevante ministeries. In dit voorstel waren beleidsaanbevelingen van Oxfam Novib verwerkt. Het voorstel viel goed in de Tweede Kamer, maar *niet* bij het kabinet en het ministerie van Landbouw.

Op grond van de suikercampagne kan een *derde dilemma* onderscheiden worden. Wat te doen indien overheden het simpelweg oneens blijven met door ontwikkelingsorganisaties voorgestelde koerswijzigingen: dient de ontwikkelingsorganisatie in zulke gevallen vast te houden aan de eigen boodschap, of water bij de wijn te doen om meer kans te hebben beleid te kunnen beïnvloeden? Bij de eerste optie bestaat het risico dat er géén resultaten worden geboekt en dat het ministerie van Buitenlandse Zaken als hoofddonor een waarschuwing geeft of een negatieve beoordeling. Bij de tweede optie staat de geloofwaardigheid van de ontwikkelingsorganisatie op het spel, hetgeen kan leiden tot verlies van morele steun van een breder publiek en financiële steun van individuele donoren. Als kritische volgers van

kabinetsbeleid en vertegenwoordigers van het volk zijn parlementsliden gevoelig voor beide opties. In het parlement worden kritische vragen gesteld over de effectiviteit van beleidsbeïnvloeding via het MFP/MFS, maar worden tegelijkertijd inzichten en kritische geluiden van de campagnes van de particuliere ontwikkelingsorganisaties gebruikt, zoals de lobby van ICCO en die van Oxfam Novib laten zien.

Oplossingen?

Een oplossing voor het tweede en derde dilemma kan zijn het zich richten op het *internationale bedrijfsleven*. De drie campagnes die in de IOB-dieptestudie als succesvol naar voren kwamen, waren alle gericht op bedrijven. Het zijn langdurige campagnes, omdat bedrijven lang niet thuis geven. Wat uiteindelijk toch de doorslag geeft, zijn hun gevoeligheid voor negatieve publiciteit en een grondig besef dat 'duurzaamheid' of 'eerlijke handel' een verkoopproduct en dus marktaandeel kan zijn. Lobby-activiteiten van Cordaid gericht op *duurzame soja* laten zien dat gerichtheid op het bedrijfsleven ook een oplossing voor een *vierde dilemma* van beleidsbeïnvloeding kan vormen: moeten particuliere ontwikkelingsorganisaties vooral aansturen op dialoog met en tussen partijen zelf of vooral via de band spelen door publieksacties en negatieve publiciteit? Werken in een coalitie met ruimte voor *beide* vormen van aanpak is dan niet alleen slim, maar kan dan ook nog eens effectief zijn.

De hoofddoelstelling van de Nederlandse Soja Coalitie is het terugdringen van negatieve effecten van grootschalige sojateelt, zoals ontbossing, slavernij op plantages en het wegconcurreren van kleine familiebedrijven. De coalitie (waarin Cordaid, Solidaridad en BothENDS belangrijke spelers zijn) probeert bedrijven in zowel Brazilië als Nederland aan te zetten criteria voor sociaal en ecologisch verantwoorde productie van soja te gebruiken bij de koop van soja en soja-producten; Brazilië is de grootste exporteur van soja, terwijl Nederland in de EU de grootste importeur van dit veevoergewas is. Deze hoofddoelstelling is behoorlijk ambitieus, omdat de internationale keten van soja lang is. Daarbij komt dat vele bedrijven vinden dat oplossingen elders in de keten gezocht moeten worden en afspraken niet op bedrijfsniveau maar op internationaal niveau gemaakt moeten worden.

Om deze redenen hebben Cordaid en Solidaridad in samenwerking met Braziliaanse partners veel tijd

gestoken in het houden van internationale rondetafelgesprekken. Dat was niet alleen een slimme tussenstap, maar het heeft inmiddels ook zijn vruchten afgeworpen: het bedrijfsleven erkent dat sprake is van negatieve effecten van grootschalige teelt en werkt mee aan het opstellen van criteria voor sociaal en ecologisch verantwoorde productie van soja. De prikacties van Milieudefensie in Nederland en de publicatie van Greenpeace met de pakkende titel *Eating Up the Amazon* misten hun uitwerking niet en zetten het bedrijfsleven aan zichzelf te organiseren en particuliere organisaties te betrekken in beleidsontwikkeling. Door mobilisatie van de Europese voedingsindustrie wist Greenpeace met succes twee grote Braziliaanse productschappen te overtuigen van de noodzaak van instelling van een moratorium op koop van uit het Amazonegebied afkomstige soja.

Ook de koffiecampaagnes van Hivos en Oxfam Novib zijn niet gericht op ministeries of parlementsleden maar op bedrijven. Deze twee particuliere ontwikkelingsorganisaties maken deel uit van de Koffie Coalitie, die zich op Douwe Egberts/Sara Lee richtte en daarna ook op supermarkten. Hoofddoelstelling van Hivos was dat meer bedrijven meer gecertificeerde koffie uit ontwikkelingslanden zouden kopen, dat wil zeggen: koffie die is geproduceerd volgens een aantal sociale, economische en ecologische criteria. Oxfam Novib legde de lat wat hoger door als specifiek doel te stellen dat het volume van eerlijke koffie bij branders jaarlijks met 2% zou moeten toenemen en wat gewaagd te eisen dat branders een redelijke bodemprijs moeten betalen aan producenten. Hivos zag zijn vaag geformuleerde doel verwezenlijkt, Oxfam Novib zijn meer concrete en tegelijkertijd ambitieuze doelen niet. Hier manifesteert zich een *vijfde dilemma*, dat pijnlijk kan uitpakken bij een eenzijdige nadruk op effectiviteit als legitimiteit: dient een ontwikkelingsorganisatie haar doelen vooral *vaag en laag* te stellen om niet negatief beoordeeld te worden en niet in de kaart gekeken te worden door de instantie waarop de lobby is gericht, of dient zij vooral concrete en ambitieuze doelen van beleidsbeïnvloeding te stellen, om afgerekend te kunnen worden en eigen beleidsaanbevelingen helder te maken?

Conclusie

Het doel van beleidsbeïnvloeding via het MFP/MFS is verandering van lokaal, nationaal en internationaal beleid en van processen en structuren die armoede en ongelijkheid in stand houden of verergeren. De

basisfilosofie van het MFP/MFS is dat directe armoedebestrijding zonder beleidsbeïnvloeding en versterking van het maatschappelijk middenveld is als dweilen met de kraan open. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking en het parlement doen er goed aan het MFP/MFS niet op de blauwe ogen van de basisfilosofie te vertrouwen, maar ook om de legitimiteit van beleidsbeïnvloeding via het MFP/MFS niet alleen af te lezen aan de effectiviteit hiervan. Veranderen van beleid is ingewikkeld en zelfs een uitgekookte voorbereiding is géén garantie voor succes, waarbij het ook nog eens geen uitgemaakte zaak is dat nieuw of alternatief beleid metterdaad en blijvend bijdraagt aan vermindering van armoede. Effectiviteit is de uitkomst van de voorbereiding en inzet van een ontwikkelingsorganisatie; de kracht en beweeglijkheid van tegenstanders; en ten slotte de complexiteit van een beleidsveld of besluitvormingsprocedure. Die drie bij elkaar moeten meegenomen worden bij de beoordeling van effectiviteit van beleidsbeïnvloeding. Zou de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat durven en kunnen in zijn debat met de Tweede Kamer en zijn overleg met de particuliere ontwikkelingsorganisaties?

Noten

- 1 Het percentage aan beleidsbeïnvloeding uitgegeven gelden in 2003 verschilde per medefinancieringsorganisatie, maar lag in alle gevallen tussen de 10 en 18 percent van de totale MFP-uitgaven. In 2003 werd zo'n 57,3 miljoen euro aan beleidsbeïnvloeding uitgegeven. Zie: Otto Hospes & Nora Plaisier, 'Chatting and Playing Chess with Policymakers: Influencing Policy via the Dutch Co-Financing Programme', *IOB Evaluations no. 306*. (In de periode 2000-2004 werd 12% van het totale MFP-budget van 1,723 miljard besteed aan het subsidiëren van beleidsbeïnvloeding.)
- 2 Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27433, nr. 2, blz. 7.
- 3 Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27433, nr. 47, bijlage Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010, blz. 5.
- 4 Brief aan de Tweede Kamer 28880, 30 juni 2003, nr. 106, blz. 4 en 11.
- 5 Hospes & Plaisier, *a.v. noot 1*.
- 6 *Staatscourant*, 20 december 2001, no. 247, blz. 18.

Dr ir Otto Hospes is universitair hoofddocent van de leerstoelgroep Recht en Bestuur van Wageningen Universiteit en mede-auteur van het IOB-rapport *Chatting and Playing Chess with Policymakers*.

Wereld uit balans: het einde van de Amerikaanse financiële overmacht?

De laatste tijd gaat het niet goed met de waarde van de Amerikaanse dollar. De wisselkoers van de *greenback* ondervindt een constante neerwaartse druk ten gevolge van de oplopende tekorten op de Amerikaanse handelsbalans. Deze neerwaartse druk manifesteert zich onder meer in een ten opzichte van de dollar sterk appreciërende euro, wat de Europese Centrale Bank (ECB) steeds meer zorgen baart. De Amerikaanse tekorten vormen de keerzijde van de aanzwellende overschotten op de handelsbalans van China en Japan, alsmede van olieproducerende landen. De huidige wereldeconomie wordt dus gekenmerkt door mondiale onevenwichtigheden ('global imbalances'), die een groot gevaar zouden inhouden voor de financieel-economische stabiliteit over de hele wereld. De situatie lijkt inderdaad ont-aard: de Verenigde Staten absorberen 80% van de mondiale handelsoverschotten. Dit weerspiegelde in 2007 een handelstekort van ruim 6%.

Een dergelijke situatie lijkt onhoudbaar. Het Amerikaanse handelstekort impliceert immers dat de Amerikanen meer importeren dan exporteren, waardoor ze uit het buitenland geld moeten halen om hiervoor te kunnen betalen. Aangezien de Verenigde Staten sinds het begin van de jaren '80 een structureel tekort hebben op hun lopende rekening (behalve in 1991), hoofdzakelijk op de handelsbalans, bestaat de vrees dat deze geldstroom niet kan blijven doorgaan.¹ Vooral het laatste decennium stegen de externe tekorten van de Verenigde Staten tot ongekende hoogten, en was de Amerikaanse afhankelijkheid van buitenlands kapitaal nog nooit zo groot. Tot nog toe slagen de Verenigde Staten er vrij gemakkelijk in buitenlandse beleggers aan te trekken, die maar al te graag Amerikaanse aandelen, obligaties en andere financiële activa kopen. In de ogen van pessimisten wordt de Amerikaanse schuldenlast hierdoor echter te zwaar, en geven deze mondiale onevenwichtigheden aan dat het einde van de Amerikaanse financiële overmacht is aangebroken.² Maar is dit wel zo?

Onenigheid in visies

Doemdenkers die menen dat het einde van de financiële dominantie nabij is, schrijven de mon-

diale onevenwichtigheden toe aan de spijlucht van de Amerikanen.³ Het Amerikaanse begrotingstekort neemt door de oorlog tegen het terrorisme, de belastingverlaging voor de rijken en de schade van de orkaan *Katrina* bovenmatige proporties aan. Bovendien leggen de Amerikaanse gezinnen alsmaar minder geld opzij waarmee investeringen in eigen land kunnen worden gefinancierd. Omdat de overheid en huishoudens te weinig sparen, moeten de Verenigde Staten uit het buitenland kapitaal halen en bouwen daarmee een gigantische schuld op. Deze schuldenlast zou het vertrouwen van de internationale financiële markt in de dollar kunnen doen wankelen en de geldstroom naar de Verenigde Staten stopzetten. Vooral de vaststelling dat de laatste jaren een groot deel van deze kapitaalstroom ter financiering diende van de excessieve consumptie van de particuliere sector, investeringen in bedrijfstakken van niet-verhandelbare goederen (zoals in de vastgoedsector) en van het begrotingstekort, zou voor problemen kunnen zorgen. Aangezien een dergelijk uitgavenpatroon de uitvoerprestatie en het vermogen tot schuldafflossing van de Amerikaanse economie niet verbetert, zou de bereidwilligheid van buitenlandse particuliere en publieke beleggers om in dollaractiva te beleggen worden ondermijnd en de financieringsstroom abrupt kunnen worden gestaakt. Een chaotisch aanpassingsproces zou dan het resultaat zijn, met een fors gedeprimeerde dollar, hoge rentevoeten, alsmede een Amerikaanse en waarschijnlijk mondiale depressie.

Er zijn echter ook redenen om de zaken wat rooskleuriger te zien. Ben Bernanke, de huidige voorzitter van de Amerikaanse centrale bank, stelt dat de mondiale onevenwichtigheden het gevolg zijn van wat hij een 'global savings glut' noemt.⁴ Hiermee verwijst hij naar de spaaroverschotten elders in de wereld: in Europa, in olie-exporterende landen en vooral in Azië. In Europa wordt veel gespaard om zich op de komende vergrijzing voor te bereiden, olie-exporterende landen sparen meer door de olieprijsstijgingen van de laatste jaren, terwijl in Azië spaarreserves worden opgebouwd om zich tegen potentiële financiële crises (en de daarmee gepaard gaande kapitaalvlucht) te beschermen. Financiële

mondialisering heeft het voordeel dat deze spaaroverschotten niet in eigen land hoeven te worden belegd, maar in alle landen die een interessante bestemming voor investeringen vormen. Welnu, de Amerikaanse financiële markt is de best ontwikkelde en meest open en liquide markt ter wereld, waardoor de Verenigde Staten voor buitenlandse beleggers en centrale banken zo'n aantrekkelijke investeringsmagneet zijn. Zolang het buitenland (en dan vooral Azië) spaaroverschotten blijft opbouwen, en zolang de Amerikaanse markt aanlokkelijk blijft, zullen deze spaaroverschotten hun weg vinden naar de Verenigde Staten – een logisch en op zich zelf heilzaam gevolg van financiële mondialisering.

Een andere reden om aan te nemen dat de mondiale onevenwichtigheden houdbaar zijn, ligt bij de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de Verenigde Staten en de Aziatische opkomende landen. Diverse Aziatische landen (China in het bijzonder) voeren een mercantilistische wisselkoerspolitiek, waarbij ze ter ondersteuning van een exportgerichte groei hun munt ondergewaardeerd houden ten opzichte van de dollar.⁵ Dit beleid resulteert in de opbouw van gigantische externe overschotten en internationale reserves, waarvan de Amerikaanse tekorten de tegenpool vormen. De Aziatische centrale banken ruilen hun munt in tegen dollars, waarmee ze Amerikaanse liquide financiële activa aankopen – meestal *Treasury Bills* (schuldtitels van de Amerikaanse overheid). Op die manier ontstaat een kolosale kapitaalstroom van Azië naar Noord-Amerika. De Verenigde Staten zorgen op hun beurt voor een enorme afzetmarkt (als 'international consumer of last resort') voor Aziatische goedkope producten en kunnen met behulp van het Aziatisch kapitaal hun handelstekorten financieren.⁶

Met andere woorden, er is sprake van een soort wederzijdse afhankelijkheid, die veel weg heeft van het systeem van Bretton Woods. Ook binnen het Bretton Woods-systeem, dat een relatief lang levende (van 1945 tot 1971), stapelden de Verenigde Staten externe tekorten op en stimuleerden de West-Europese staten onder meer via Amerikaanse buitenlandse directe investeringen een exportgeleide groei. Amerikaanse tekorten vormden toen eveneens de tegenzijde van Europese overschotten en dollarreserves. Vandaar dat het huidige systeem van mondiale onevenwichtigheden wordt bestempeld als een soort herrezen Bretton-Woodssysteem, dat gemakkelijk nog enkele decennia kan blijven bestaan.⁷

Een teken van sterkte of zwakte?

Dat de Verenigde Staten sinds de jaren '80 een structureel tekort op hun lopende rekening kunnen aanhouden omwille van hun financiële macht, kan men moeilijk ontkennen – zelfs indien men van mening is dat de laatste jaren de onevenwichtigheden de pan uitrijzen door het losbandig consumptiegedrag van de Amerikanen. Waarom slagen de Amerikanen er toch steeds weer in om zolang een bovenmatig consumptiepatroon te financieren via een overvloedige kapitaalinstroom, die hun externe tekorten significant overschrijdt? Welnu, ze slagen hierin door de primordiale rol van de dollar in de wereldeconomie en door de aantrekkingskracht van de Amerikaanse financiële markten, zodat men zeer goedkoop en uiterst gemakkelijk buitenlands kapitaal aan kan trekken. Hierdoor hoeven de Verenigde Staten zich weinig of geen zorgen te maken om de toestand van de lopende rekening. Dit 'exorbitant privilege' – zoals generaal De Gaulle indertijd het voorrecht verbonden aan de internationale rol van de dollar noemde – om probleemloos externe tekorten op te stapelen, weerspiegelt Amerika's financiële macht. Susan Strange trok fel van leer tegen de al in de jaren '80 dominante visie dat de Amerikaanse externe tekorten een teken waren van hun getaande hegemonische macht. Zoals Strange beklemtoonde: 'to run a persistent deficit for a quarter of a century with impunity indicates not American weakness, but rather American power in the system.'⁸

Deze straffeloze opstapeling van externe tekorten is inderdaad een vorm van macht die alléén de Verenigde Staten ten deel valt. Andere landen die een chronisch tekort hebben op hun lopende rekening moeten hun internationale reserves aanwenden of in het buitenland leningen aangaan. Wanneer het land in kwestie zijn internationale reserves blijft aanboren en/of schulden blijft opbouwen, riskeert het dat het buitenland de financieringsstroom zal staken. Het land zal dan in een liquiditeits- en een solvabiliteitscrisis terechtkomen, waardoor het beroep zal moeten doen op de enige instantie die nog bereid zal zijn fondsen te lenen: het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De aan IMF-leningen verbonden voorwaarden worden echter vaak gezien als een zware inbreuk op de nationale beleidsautonomie van het lenende land, dat na hulp wordt verplicht een restrictief budgettair en monetair beleid te voeren – een beleidskoers waartoe de Verenigde Staten door hun financiële macht nog nooit zijn gedwongen. De

laatste jaren hebben de Verenigde Staten hun dominante rol in het internationaal financieel systeem derhalve duidelijk benut. Deze overheersing is dus gebaseerd op twee essentiële factoren: de internationale rol van de dollar en de aantrekkingskracht van de Amerikaanse financiële markten. Zullen deze twee elementen in de toekomst standhouden?

De Amerikaanse financiële overmacht

In zijn laatste overzicht toont de Europese Centrale Bank aan dat de dollar veruit de meest dominante internationale munt blijft.⁹ De dollar blijft de meest geprefereerde munt voor valutahandel, gebruikt voor meer dan 90% van alle transacties – een aandeel dat sinds 1989 nauwelijks is gewijzigd. Bovendien blijft de dollar veruit de favoriete munt om er schuldtitels en internationale handelstransacties in te factureren. Tot slot maakt de *greenback* nog steeds deel uit van circa tweederde van de internationale reserves en blijkt de opmars van de euro hier zeer beperkt. Met andere woorden, de huidige financieel-economische

Wat de publieke instanties betreft, blijven vooral Aziatische centrale banken tot nog toe dollarreserves opbouwen. Hun reservepolitiek wordt gestuurd door wat de Amerikaanse ex-minister van financiën Lawrence Summers een ‘balans van financiële terreur’ noemt: de gigantische hoeveelheid dollars waarover de Aziatische monetaire autoriteiten beschikken, weerhoudt hen ervan dollars op de internationale wisselmarkt te dumpen, omdat dit in een sterke waardedaling van hun resterende dollarreserves zou resulteren.¹⁰ Sterker nog, om de funeste vermogens-effecten van een dollardepreciatie op hun reserves te vermijden, zijn de Aziatische centrale bankiers bereid extra dollars aan te kopen en de Amerikaanse tekorten te financieren.

Dit verklaart waarom van echt diversificatiebeleid vooralsnog geen sprake is, ondanks de opkomst van de euro als potentiële rivaal van de dollar als reservemunt.¹¹ De reservestatus van de dollar kan echter door een aantal ontwikkelingen worden aangetast. Zo is het mogelijk dat een *de facto* of *de jure* koppeling van de munt aan de dollar voor veel opkomende landen (vooral OPEC-landen) steeds moeilijker wordt, omdat inflatiegevaar om de hoek schuilt. Veel van die landen voelen zich dan ook genoodzaakt hun munt ten opzichte van de dollar wat te flexibiliseren, wat volgens sommige waarnemers illustreert dat het einde van de dollarhegemonie nabij is.¹²

Maar de dollarhegemonie reikt verder dan het mondiaal reservesysteem. De voorliefde van particulieren en bedrijven voor de *greenback* is nog meer uitgesproken dan de dollarpreferenties van officiële instanties. Ongeveer driekwart van het tekort op de Amerikaanse lopende rekening wordt dan ook door particuliere kapitaalstromen gefinancierd.¹³ Een heel belangrijke reden hiervoor ligt in de rol van de dollar als dominante transactiemunt: veruit de meeste handelstransacties – zelfs wanneer de Verenigde Staten geen betrokken partij zijn – worden in dollars gefactureerd en afgehandeld. Vooral het belang van petrodollars mag in deze context niet worden onderschat. Dat olie nog steeds wordt gefactureerd en betaald in dollars vormt voor de Verenigde Staten immers een steevaste bron van externe financiering. De OPEC-staten kunnen weliswaar altijd besluiten euro's te vragen voor hun olie-export. Dit is dan ook een herhaaldelijk opdoemend dreigement van zowel Venezuela als van Iran. De president van Iran, Mahmoud Ahmadinejad, noemde de dollar onlangs nog ‘a worthless piece of paper’.¹⁴ Het ziet er echter niet

De straffeloze opstapeling van externe tekorten is een vorm van macht die alleen de Verenigde Staten ten deel valt

wereldorde opereert nog steeds onder een dollarstandaard, die de Amerikanen in staat stelt een reusachtige hoeveelheid kapitaal uit de rest van de wereld te halen.

Critici voorspellen echter dat de structurele tekorten leiden tot een schuldopbouw die een neerwaartse druk op de dollar veroorzaakt en het vertrouwen in de Amerikaanse munt ondermijnt. Tot dusver heeft de dollardepreciatie echter alleen maar positieve gevolgen. De buitenlandse schulden van de Verenigde Staten zijn immers in dollars gedenomineerd en hun vorderingen op het buitenland in andere munten, waardoor de dollardepreciatie positieve vermogens-effecten oplevert. Bovendien stimuleert deze depreciatie de Amerikaanse exportsector. Critici voorspellen echter dat het vertrouwen in de dollar door de aanhoudende waardedaling onderuit zal worden gehaald, met stopzetting van de geldstroom tot gevolg. Zal de dollardepreciatie in de nabije toekomst publieke en particuliere instanties er inderdaad van weerhouden dollarbeleggingen aan te houden?

naar uit dat de OPEC-landen in de nabije toekomst zullen overstappen naar de euro als facturerings- en betalingsmunt, hoewel de zwakke dollar wel degelijk een serieuze financiële aderlating betekent voor deze landen.

Een andere reden waarom dollars zo begeerd zijn bij particuliere spelers, is de rol van deze munt als referentiemunt op de wisselmarkten. In een wereld met ongeveer 150 verschillende valuta is het veel gemakkelijker de onderlinge wisselkoers tussen deze valuta te bepalen via een referentiemunt – in dit geval de dollar. Wanneer bijvoorbeeld Zweedse kronen worden geruild voor Thaise baht, zal men dan ook eerst met kronen dollars kopen, die dan weer tegen baht zullen worden ingewisseld. Om op de internationale wisselmarkten valuta's te verhandelen, heeft men dus meestal dollars nodig.

Maar de voornaamste reden waarom particuliere actoren dollarbeleggingen blijven aanhouden, ligt in de aantrekkingskracht van de Amerikaanse financiële markten, die meer ontwikkeld, liquide en efficiënt zijn in vergelijking met de rest van de wereld. Vooral de Amerikaanse markt voor kortlopende staatsobligaties is zonder twijfel de meest ontwikkelde: zowel publieke als particuliere beleggers beschouwen de *Treasury Bills* als zeer betrouwbare en liquide beleggingen, die nergens anders een equivalent kennen. Dit is overigens één van de voornaamste tekortkomingen van het Europese financiële integratieproces: de markt voor overheidsobligaties blijft vooralsnog erg gesegmenteerd, wat de transactiekosten op de Europese financiële markten verhoogd.¹⁵ De superioriteit van de Amerikaanse financiële markten reikt daarenboven verder dan de markt voor staatsobligaties: ook de aandelenmarkt (de *NYSE* en de *NASDAQ*) en de markt voor bedrijfsobligaties zijn in de Verenigde Staten veel meer ontwikkeld dan elders. New York is en blijft hét financiële centrum van de wereld.

De Amerikaanse financiële overmacht in gevaar?

In de zomer van 2007 gebeurde wat waarnemers hadden voorspeld: de Amerikaanse 'housing bubble' barstte. Deze zeepbel zou moeten worden gereflecteerd aan de toevloed van buitenlands kapitaal, waardoor de Amerikaanse markt werd overspoeld met liquide middelen die de Amerikaanse huishoudens en speculanten in staat stelden op een goedkope manier hun vastgoedaankopen te financieren.¹⁶ Bovendien hadden de Amerikaanse huishoudens

door de stijgende huizenprijzen het gevoel dat hun vermogen groeide, waardoor ze minder gingen sparen en meer consumeren – vooral goedkope, in het buitenland vervaardigde producten, zoals Aziatische elektronica.¹⁷ Die zelfde zeepbel kan nu weleens de houdbaarheid van de mondiale onevenwichtigheden ondermijnen. De Amerikaanse financiële markten werden zodanig overspoeld met liquiditeiten, dat zelfs niet kredietwaardige huishoudens met zogenaamde *sub-prime*-hypotheken werden verleid. Toen uiteindelijk duidelijk werd dat veel van dergelijke hypotheekleningen niet meer konden worden vereffend, kwam een neerwaartse spiraal van dalende huizenprijzen en betalingsproblemen op verstrekte hypotheekleningen op gang. Het probleem is dat een groot deel van deze hypotheekleningen werd uitgeleend (gesecuritiseerd), waardoor de crisis op de hypotheekmarkt zich snel verspreidde naar andere kredietmarkten – met een algemene kredietcrisis als het bekende gevolg.

Vanwege het barsten van de zeepbel en de hieruit voortvloeiende kredietcrisis is het goed mogelijk dat buitenlandse beleggers hun Amerikaanse investeringen niet meer zullen vertrouwen en van de hand zullen doen. Eén van de twee pijlers van de Amerikaanse financiële overmacht, aantrekkelijke financiële markten, is immers barsten gaan vertonen. De kredietcrisis zou dan ook weleens aanleiding kunnen zijn voor een (verdere) val van de dollar in 2008.¹⁸ De gevolgen van de kredietcrisis zijn echter nog niet helemaal duidelijk, en de schade zal nog moeten worden opgemeten. De 'harde landing' die sommige onderzoekers bij de minste financiële crisis in de Verenigde Staten voorspelden, heeft zich in ieder geval nog niet voorgedaan. Dit bewijst trouwens alweer de financiële macht van de Verenigde Staten. Andere landen zouden namelijk bij een dergelijke crisis door de internationale financiële markten genadeloos zijn afgestraft.

Maar zelfs een zachte landing van de dollar is weinig bevorderlijk voor het vertrouwen van de internationale financiële markten. Zowel particuliere als publieke houders van dollarbeleggingen zien door de waardedaling van de dollar hun vermogen aangetast, wat hun bereidwilligheid om de Amerikaanse tekorten te financieren weleens zou kunnen ondergraven. Aangezien deze bereidwilligheid tot dusver was gebaseerd op het vertrouwen van de internationale financiële markten, die nu eenmaal worden geteisterd door massapsychologische grillen, kan men er nooit absoluut zeker van zijn dat de Verenigde Staten



probleemloos kunnen blijven genieten van externe financieringsbronnen. Het is zelfs denkbaar dat de aanhoudende dollardepreciatie financiële speculanten ertoe zal aanzetten om aanzienlijke winsten te putten door dollars te verkopen en hierdoor de dollarkoers neer te drukken, wat tot een 'bursting of the dollar bubble' zou kunnen leiden.¹⁹

Een ander gevaar voor de financiële overmacht van de Verenigde Staten schuilt in de enorme dollarreserves van buitenlandse officiële instanties, in het bijzonder van de Chinese centrale bank. China – niet bepaald een bondgenoot van de Amerikanen – is de grootste schuldeiser van de Verenigde Staten. De Chinese centrale bank zou over meer dan 1,4 biljoen dollar beschikken, wat een fors financieel machtsinstrument betekent. De Chinezen zouden immers hun dollars op de internationale wisselmarkt kunnen dumpen en daarmee een desastreuze dollarcrisis teweegbrengen.²⁰ Natuurlijk blijft de reservepolitiek van de Aziatische monetaire autoriteiten tot dusver bepaald door het financieel afschrikkingsevenwicht. Hoewel het dumpen van de dollarreserves daarom een soort nucleaire optie betreft, waarvoor alleen *in extremis* kan worden gekozen, blijft het een potentiële beleidskoers, die een grondige verschuiving van de financiële machtsverhoudingen zou veroorzaken. Ook andere ontwikkelingen kunnen het reservebeleid van de Aziatische overschotlanden ondermijnen, bijv. wanneer de duurzaamheid van de exportgerichte groei van de Aziatische opkomende landen (en vooral van China) haar grenzen bereikt, of wanneer deze landen minder afhankelijk worden van de Amerikaanse markt.

De eventuele gevaarlijke wisselwerking tussen de reservepolitiek van buitenlandse centrale banken en particuliere beleggers op de internationale wisselmarkt vormt eveneens een potentieel gevaar voor de Amerikaanse financiële overheersing. Het diversificatiebeleid van centrale banken kan onrust veroorzaken bij particuliere beleggers, die uit vrees voor een forse dollardepreciatie hun dollarbeleggingen van de hand kunnen doen. *Selffulfilling prophecies* kunnen derhalve een dollarcrisis in de hand werken en de Amerikaanse financiële overmacht fundamenteel aantasten.

Beter voorkomen dan genezen

Hoewel de mondiale onevenwichtigheden in belangrijke mate een weerspiegeling vormen van de Amerikaanse financiële overmacht, bestaan er dus enkele potentiële gevaren die de Amerikaanse macht

kunnen ondergraven. Vooral de onophoudelijke dollardepreciatie kan de Verenigde Staten parten spelen. De Amerikanen zouden er dan ook beter aan doen deze depreciatie niet te negeren, willen ze hun financiële overmacht vrijwaren en bestendigen. De meest voor de hand liggende strategie is een beleid gericht op toename van binnenlandse besparingen, eventueel via een budgettaire consolidatie en een significante monetaire verstrakking (zoals in 1979 door toedoen van de voorzitter van de Amerikaanse centrale bank Paul Volcker).²¹

Dollarperikelen zijn trouwens géén nieuw fenomeen – ook in de jaren '80 kende de Amerikaanse munt een neerwaartse druk. Toen bleek internationale monetaire samenwerking tussen de G7-landen nodig om de dollarproblematiek aan te pakken, zoals het Louvre- (1985) en het Plaza-akkoord (1987). Gecoördineerde wisselmarktinterventies waren noodzakelijk om de onderlinge wisselkoersen opnieuw te normaliseren. Nu wordt gepleit voor een soortgelijk akkoord, waarbij ook China zou moeten worden betrokken. Het politieke spel rond de mondiale onevenwichtigheden en de dollarkoers blijft echter tot nog toe beperkt tot het elkaar beschuldigen en het doorschuiven van de verantwoordelijkheid. Zulke gebrekkige samenwerking rond de wisselkoersproblematiek kan wel eens protectionistische reflexen veroorzaken en op termijn – wanneer het gebrek aan politieke krachtadigheid het vertrouwen van internationale financiële markten verstoort – via een harde landing van de dollar de Amerikaanse financiële dominantie aantasten.

Deze laksheid wat betreft internationale monetaire samenwerking vormt wellicht de belangrijkste bedreiging voor de Amerikaanse financiële overheersing. Het lijkt erop dat de Verenigde Staten hun financiële overmacht al een lange tijd aan het uitbuiten zijn. Bij een dergelijke overmacht hoort echter ook de verantwoordelijkheid het mondiaal financieel stelsel te stabiliseren of op zijn minst niet te destabiliseren. Onverschilligheid tegenover de externe tekorten en tegenover de wisselkoers van de dollar getuigt derhalve van weinig zin voor verantwoordelijkheid en kan de Verenigde Staten op langere termijn duur komen te staan. Geen enkel land heeft belang bij een val van de dollar. Het is dan ook de taak van de Amerikaanse regering andere belangrijke staten over te halen via internationale monetaire samenwerking een dergelijke val te voorkomen.

Noten

- 1 Het saldo op de lopende rekening is macro-economisch beschouwd gelijk aan het financieringssaldo van de economie. Het lopende tekort geeft derhalve weer in welke mate een land een beroep doet op buitenlands kapitaal, en impliceert dus een toename van de netto-schulden of een afname van de nettovorderingen ten opzichte van het buitenland.
- 2 In de *Internationale Spectator* verschenen twee artikelen die de Amerikaanse tekorten op de lopende rekening als een manifestatie zien van het financieel-economisch verval van de Verenigde Staten. Zie: Yoko Eeckhout, 'Amerika's financieel-economisch verval: gevaar voor de wereld', april 2006, blz. 203-207; en Onno Ruding, 'Amerika financieel-economisch nog steeds nr.1?: Europa kan beter samenwerken dan inhalen', juni 2007, blz. 287-293.
- 3 Maurice Obstfeld & Kenneth Rogoff, 'Global Current Account Imbalances and Exchange Rate Adjustments', in: *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1, 2005, blz. 67-146; Nouriel Roubini & Brad Setser, 'The US as a Net Debtor: Sustainability of the US External Imbalances', Stern School of Business School, New York University, 2005.
- 4 Ben Bernanke, 'The Global Savings Glut and the U.S. Current Account Deficit', The Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, 2005.
- 5 Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau & Peter Garber, *An Essay on the Revived Bretton Woods System*, National Bureau of Economic Research Working Paper nr. 9971, 2005.
- 6 Catherine Mann spreekt in deze context van 'global co-dependency' tussen de Verenigde Staten en hun handelspartners. Catherine Mann, 'Managing Exchange Rates: Achievement of Global Re-balancing or Evidence of Global Co-dependency?', in: *Business Economics*, juli 2004, blz. 20-29.
- 7 Voor een kritiek op deze vergelijking van het huidige systeem met Bretton Woods, zie Barry Eichengreen, *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*, Cambridge: MIT Press, 2007.
- 8 Susan Strange, 'The Persistent Myth of Lost Hegemony', in: *International Organization*, jrg. 41, nr 4, 1987, blz. 568-569.
- 9 European Central Bank, *Review of the International Role of the Euro*, Frankfurt, 2007 (www.ecb.int/).
- 10 Lawrence Summers, 'The U.S. Current Account Deficit and the World Economy', Per Jacobsson Lecture, 3 november 2004 (www.perjacobsson.org/).
- 11 Van een massale overstap naar de euro als reservemunt is inderdaad geen sprake. Van december 2004 tot december 2006 steeg het aandeel van de euro in de mondiale reserves zeer matig van 24,9% tot 25,8%, terwijl het aandeel van de dollar zeer licht daalde van 65,8% tot 64,7%.
- 12 Maarten Schinkel, 'Vlucht uit de dollar neemt grote vormen aan. Hegemonie van de dollar wordt langzamerhand van onderaf aangevreten', in: *NRC Handelsblad*, 27 oktober 2007.
- 13 Zie de cijfers van het *Bureau of Economic Analysis*: www.bea.gov/international/index.htm.
- 14 (Anoniem), 'Time to break free', in: *The Economist*, 22 november 2007.
- 15 Benjamin J. Cohen, 'Enlargement and the international role of the euro', in: *Review of International Political Economy*, jrg. 14, nr 5, 2007, blz. 755-757.
- 16 Zie bijv. Heribert Dieter, 'The US Economy and the Sustainability of Bretton Woods II', in: *Journal of Australian Political Economy*, nr 55, 2005, blz. 67-68.
- 17 Andere landen waar een 'housing bubble' ontstaan is, zoals het Verenigd Koninkrijk, kennen ook een significant tekort op de lopende rekening.
- 18 Een recent rapport van de Verenigde Naties waarschuwt hier expliciet voor. Zie United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2008*, New York, 2008, blz. 22-29.
- 19 Paul Davidson, 'The declining dollar, global economic growth, and the macro stability', in: *Journal of Post Keynesian Economics*, jrg. 28, nr 3, 2006, blz. 473-477.
- 20 Zoals Heribert Dieter het plastisch uitdrukt: 'They could wreck American financial markets at the click of a mouse.' Dieter, *a.v. noot 16*, blz. 72.
- 21 Of de *huidige* economische situatie (met een zeer gebrekkige groei en problemen op de kredietmarkt) van de Verenigde Staten een dergelijk macro-economisch beleid zou toelaten, is echter zeer twijfelachtig.

Mattias Vermeiren is als Assistent Internationale Politiek verbonden aan de Universiteit Gent.

Alle ogen gericht op Duitsland: heeft de NAVO in Afghanistan behoefte aan een nieuwe 'Blücher'?

Als de Pruisische generaal Blücher nu eens tegen de Britten had gezegd, 'so sorry, bis Waterloo schaffen wir es nicht', zou Napoleon dan niet keizer van Europa zijn geworden?, zo vraagt de Duitse journalist Josef Joffe zich af.¹ De historische vergelijking met de Pruisen van 1815 dient hem ertoe de noodzaak te onderstrepen voor de Bondsrepubliek Duitsland om zich als trouwe NAVO-bondgenoot in Afghanistan waar te maken. Sinds de herfst van 2007 weerklinkt vanuit Washington de roep om versterking van de Amerikaanse, Canadese en Nederlandse troepen in het zuiden van de voormalige Talibanstaat. Indien de Duitsers niet te hulp zouden snellen vanuit het relatief veilige noorden, zouden de Taliban een zeevolle comeback kunnen beleven: in de redenering van Joffe iets waarin *mutatis mutandis* Napoleon twee eeuwen geleden faalde, omdat de voorvaderen van de Duitsers tenminste niet aan hun 'Bündnistreue' verzaakten!

De druk op de Bondsregering nam eind januari in alle hevigheid toe. Niet toevallig één week voor twee grote internationale conferenties belandde een zogeheten 'brandbrief' van Robert Gates, de Amerikaanse minister van defensie, op de schrijftafel van zijn Duitse collega, de christendemocraat Franz Josef Jung (CDU). In het Litouwse Vilnius zouden de NAVO-ministers van defensie op 7 en 8 februari vergaderen en daarna zou nog een gerenommeerde, jaarlijks weerkerende veiligheidsconferentie plaatsvinden in München. Alle ogen waren gericht op Duitsland, dat op het internationale toneel als steeds maar invloedrijker wordt beschouwd. Of Berlijn daarom niet ook zijn actieradius kon uitbreiden naar Zuid-Afghanistan, meer bepaald door militairen ter beschikking te stellen die aan gevechtsoperaties zouden deelnemen, vroeg Gates op een toon die de Duitsers als 'ongewoon scherp' ervoeren. Washington ergert zich aan de opdeling van de NAVO in een groep van bondgenoten die de kastanjes uit het vuur moet halen, en een groep die zich buiten de strijd met de Taliban weet te houden. De Canadezen bijvoorbeeld hebben al vele tientallen manschappen

verloren en dreigen ermee hun troepen terug te trekken als de bondgenoten geen tandje bijsteken. Geen leuk nieuws, zeker niet in het vooruitzicht van een verwacht lente-offensief van de Taliban. Wanneer Zuid-Afghanistan het 'Waterloo' van de Amerikanen zou worden, omdat sommige bondgenoten verstek laten gaan, zou ook de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie zelf in hun val worden meegeleurd.

Toen hij de 'brandbrief' van zijn Amerikaanse collega onder ogen kreeg, moet Jung zich wel in zijn koffie hebben verslikt. Een nieuw mandaat van de Bondsdag, het Duitse federale parlement, om nog meer troepen te kunnen sturen naar Zuid-Afghanistan? Jungs weigering volgde prompt. Hij kan bogen op een grote consensus in Duitse politieke kringen, van regering tot oppositie. De Duitse bevolking is sceptisch en de politieke klasse weet dat wie ten oorlog trekt, in de oppositie belandt. De Duitse politici beroepen zich op het Bondsdagmandaat van 12 oktober 2007: dat bepaalt dat Duitse soldaten alléén mogen opereren in Kaboel en Noord-Afghanistan. De troepen zijn een 'Parlamentsarmee', een door het parlement gemandateerd leger.

Het mandaat van de Bondsdag loopt na één jaar af. In afwachting daarvan meldde België zich alvast op het appèl. De Belgische ministerraad besloot eind januari om vier F-16 gevechtsvliegtuigen en de bijhorende 100 man personeel naar Kandahar in het zuiden van Afghanistan te sturen. Wie zei er ook alweer dat de *Belgae* de 'dapperste aller Galliërs' waren?² Want veel woorden werden er niet vuil gemaakt aan het besluit van de Belgische regering om zich dieper in het Afghaanse wespennest te wagen. In het parlement waarschuwde het socialistische kamerlid Dirk Van der Maelen (SP.A) voor de *bodybags*. Zijn groene collega Wouter De Vriendt (Groen!) bestempelde defensie-minister Pieter De Crem zelfs als 'minister van Oorlog'.³ Daarmee was de kous dan ook af.

Ook Nederland doet verder zijn duit in het zakje en blijft nog twee jaar in Uruzgan, in Zuid-Afgha-

nistan. De kritiek van historicus Thomas von der Dunk dat Nederland – en dat zou ook opgaan voor België – tot de rol van een ‘slaafse vazal [is] afgezakt’,⁴ is natuurlijk afhankelijk van hoe je tegenover de operatie in Afghanistan staat. Wie ervan overtuigd is dat de ‘war on terror’ juist is en in Afghanistan moet worden gewonnen, zal opwerpen dat de bondgenoten, in casu België en Nederland, alleen maar hun verdomde plicht doen.

De discussie over de inzet van de troepen in Afghanistan, als ‘vechtmissie’ dan wel ‘wederopbouwmissie’, is er een over de essentie van het Bondgenootschap. De vraag of ze op het verzoek van de Amerikanen zouden ingaan, koppelen de Duitsers daarom aan het debat over zin en toekomst van de NAVO. Nooit eerder sinds het einde van de Koude Oorlog gaapte er zo’n diepe kloof tussen de bondgenoten over de vraag waarmee de veiligheid van het Westen het best gediend is. Jochen Bittner gewaagt van een ‘NATO-interne *clash of civilisations*, ein Zusammenprall der Sicherheitsphilosophien’.⁵ Heeft de Amerikaanse ambitie om de democratie gewapenderhand uit te dragen de wereld er veiliger op gemaakt? Nee, zeggen vele EU-staten, kijk naar Irak: de Amerikanen hebben oorlog geëxporteerd en onveiligheid geïmporteerd (waarvan Europa de dupe is).

Hetzelfde verhaal speelt zich in de Europese waarneming af in Afghanistan. De militaire operaties van de Amerikanen in het kader van *Operation Enduring Freedom* (OEF) zetten zoveel kwaad bloed bij de Afghaanse bevolking – en ze hebben ook letterlijk veel onschuldig bloed doen vloeien! – dat de Taliban steeds meer aanhang en toeloop verwerven. Zelfs de wederopbouw loopt gevaar in het opflakkerend geweld te verstikken. Zonder militaire bescherming kan het niet meer. Wederopbouwmissie en vechtmissie beginnen in elkaar over te vloeien en de eerste lijdt onder de uitwassen van de tweede.

Ook in het eigen kamp taant het beeld van de NAVO: volgens de enquête ‘Transatlantic Trends’ van het *German Marshall Fund* gelooft nog maar 55% van de Duitse burgers dat de NAVO een wezenlijke rol speelt voor de nationale veiligheid,⁶ ruim 20% minder dan in 2002. Onder Duitse politici en opiniemakers lopen de meningen uiteen over de vraag wat Afghanistan nu in petto heeft voor de NAVO. Mochten de Canadezen hun dreiging uitvoeren hun missie te beëindigen, dan zouden de Amerikanen en Britten (en ook de Nederlanders) de klus alleen moeten klaren in het gevaarlijke Zuid-Afghanistan.

Wat dit impliceert voor het Bondgenootschap? Joffe schetst een ontluisterend beeld over de toekomst van de NAVO: ‘Niemand würde deshalb das Nato-Hauptquartier in Belgien abreißen, aber das wär’s dann auch: ein Bauwerk, kein Bündnis.’⁷ De Duitse oud-minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer uit zich in zijn maandagcolumn voor de krant van Joffe nog dramatischer,⁸ maar dat zijn we van hem gewend sinds hij Duits engagement in de Kosovo-oorlog van 1999 met ‘Nie wieder Auschwitz!’ meende te moeten staven. Nu zou het voor de NAVO in Afghanistan draaien rond ‘Sieg oder Niederlage am Boden’: ter plaatse dus zou de toekomst van het Bondgenootschap worden uitgedacht.

Duits engagement bepaalt toekomst NAVO

De NAVO-inzet in Afghanistan verweeft de transatlantische dimensie met de toekomst van de Duitse buitenlandse politiek. Zonder een uitgebreider Duits engagement, meer bepaald: zonder de wil van de Duitsers om zich in de gewapende strijd tegen de

Het vertrouwen van de Duitse burgers in de NAVO

is tanende

Taliban te mengen, zou de NAVO mislukken en dus ook als organisatie ten onder gaan, terwijl de herauten van een Duitse buitenlandse politiek, die naam waardig, er met rode kaken bij zouden staan.

Na het baanbrekende arrest van 12 juli 1994 van het Grondwettelijk Hof, dat ‘Auslandseinsätze out of area’ toeliet, kropen de Duitsers onder de beschermdekken uit die Amerika over hen had gelegd tijdens de Koude Oorlog. Ze engageerden zich immers als ‘Zivilmacht Deutschland’, dat de internationale betrekkingen op een beschaafde leest wilde schoeien, met prioriteit voor politieke oplossingen. Professor Thomas Risse van de Freie Universität Berlin vreest echter dat Duitsland in isolationisme verzeilt door zich in Afghanistan aan zijn verantwoordelijkheid in de wereldpolitiek te onttrekken.⁹ Dan zou een van de rijkste staten ter wereld zijn ambitie als ‘Zivilmacht’ wel kunnen opdoeken. Zijn invloed zou drastisch inkrimpen, zowel binnen de Verenigde Naties – wat zou resteren van de droom van een permanente zetel in de Veiligheidsraad? – als binnen de NAVO,

te meer daar vriend én concurrent Frankrijk intussen beloofd heeft commandotroepen te sturen naar Zuid-Afghanistan.

Christoph Bertram, oud-directeur van de *Stiftung Wissenschaft und Politik*, loochent het bestaan van een 'Bündnisfall'.¹⁰ De NAVO is een ander bondgenootschap dan tijdens de Koude Oorlog. De eigen veiligheid tegen de Sovjets verdedigen is van een andere aard dan een fragiele staat als Afghanistan weder op te bouwen: het eerste was het directe antwoord op een existentiële dreiging (invasie) en bepaalde of het bondgenootschap zijn bestaansrecht verdiende, het tweede gaat over het indirecte afwentelen van wat als bedreiging wordt beschouwd (terrorisme) en verzekert niet als dusdanig het overleven van de bondgenoten. Dat de NAVO in Afghanistan is, komt dus omdat bepaalde leden van het Bondgenootschap overwegingen omtrent hun veiligheid hebben gemaakt. Andere staat het vrij géén bijdrage te leveren en, indien wel, zelf te bepalen in welke mate. Maar houd er alsjeblieft mee op, zegt Bertram nog, de bondgenoten die een andere invulling geven aan hun belangen, te willen disciplineren met de 'Knüppel der Bündnispflicht'.

Bertrams bedenkingen rationaliseren in feite wat vele gewone burgers zich afvragen, namelijk, wat hebben we daar in het wilde Afghanistan verloren? En als we daar toch zijn als Westerse Alliantie, moeten we dan het bestaan van de organisatie laten afhangen van het welslagen van de operatie 'stabilisering van een fragiele staat'? De Verenigde Naties als organisatie hebben het in ieder geval afgeleerd hun eigen lot te verbinden aan de stabiliseringsopdrachten die ze in vele onzekere uithoeken of crisishaarden van de wereld uitvoeren. Een mislukking van de NAVO in Afghanistan zou hoogstens tot gevolg hebben dat haar geloofwaardigheid als 'nation-builder' een knauw krijgt en definitief aantonen dat het Bondgenootschap niet meer unisono optreedt, maar als een 'coalition of the willing'. Maar betekent een mislukking dat de terreur zich vanuit Afghanistan naar het Westen zal verspreiden? Omdat de Taliban de terroristen van Al-Qaida een veilig onderkomen zouden bieden? Waarom dan in deze redenering niet ook Pakistan en Saoedi-Arabië aanpakken, waar terroristen en fundamentalisten de hand boven het hoofd wordt gehouden? En kunnen Taliban en Al-Qaida over één kam worden geschoren? Zijn ze niet alleen maar objectieve bondgenoten in hun gemeenschappelijke strijd tegen wat voor de ene de bezetter,

voor de andere de 'Grote Satan' is? Volgens Conrad Schetter sluiten Afghaanse stamleden zich aan bij de Taliban omwille van de 'Aufrechterhaltung der lokalen Autonomie sowie um die Herstellung von Sicherheit und Gerechtigkeit, die die Bevölkerung durch den afghanischen Staat und die Operation Enduring Freedom gefährdet sieht'.¹¹

Bondsdragmandaat

Het is tegen deze achtergrond, het debat over de toekomst van de NAVO, dat ook in Duitsland wordt nagedacht over het bondsdragmandaat. Volgens artikel 24 lid 2 *Grundgesetz* (de Duitse grondwet) besluit het parlement over de inzet van het leger in *out-of-area*-operaties. In Afghanistan opereerde de *Bundeswehr* onder drie mandaten. Op 16 november 2001 besloot de Bondsdrag ruim honderd elitetroepen van het *Kommando Spezialkräfte* (KSK) naar Afghanistan te sturen in het kader van *Operation Enduring Freedom* (OEF). Dat mandaat werd in november 2007 verlengd. In januari 2002 kreeg de *Bundeswehr* het mandaat om deel te nemen aan de *International Security Assistance Force* (ISAF). Het aantal soldaten liep in dat kader tegen juli 2007 op tot 3.424. Op basis van een bondsdragmandaat van 9 maart 2007 was de regering gemachtigd om zes Tornado-vliegtuigen verkenningsopdrachten te laten uitvoeren voor de door de NAVO geleide ISAF in heel Afghanistan.

ISAF en OEF zijn formeel gescheiden van elkaar, maar dat neemt niet weg dat de commandant van de OEF tegelijk bevelhebber van het regionale commando Oosten van de ISAF is. Indirect kunnen de gegevens van de Duitse Tornado's dus ook bij de OEF terechtkomen en is de Bondsrepubliek toch deelnemer aan het krijgsgesbeuren. In een land met een geschiedenis als Duitsland ligt dat uiteraard heel gevoelig en het verwondert dan ook niet dat er 65 'dissidenten' op de banken van de regeringspartijen te vinden waren bij de eerste stemming over de Tornado-inzet in maart 2007. Om die pijnlijke discrepantie in stemgedrag te vermijden, werden de twee ISAF-mandaten samengevoegd op 12 oktober 2007, toen de Bondsdrag over de verlenging met één jaar moest stemmen.

Duitsland heeft uitstekend werk verricht in Noord-Afghanistan. Met 3.200 troepen vormen de Duitsers qua sterkte de derde troepenmacht, met 900 miljoen euro aan steun voor burgerlijke projecten zijn ze qua financiële bijdrage de vierde geldschieter. Ze hebben talloze projecten rond bruggebouw, watervoorzie-

ning en opleiding van politieagenten van de grond gebracht. In juli nemen ze met 250 manschappen de *Quick Reaction Force* van de Noren over, die in het noorden verantwoordelijk zijn voor de broze veiligheid. Een symbolische concessie aan de Amerikanen, maar de kans is niet gering dat de Duitsers dan ook voor het eerst in serieuze gevechten verwikkeld raken. Bovendien zegt het ISAF-mandaat dat de troepen ook buiten Kaboel en het noorden kunnen worden ingezet 'für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen'. Misschien vormt dit een opstapje naar een strategiewisseling in oktober, wanneer het mandaat weer voorwerp van parlementair debat uitmaakt – een 'goldenenes Brücklein', zoals Joffe het noemt,¹² waarmee de Amerikanen en hun medestrijders in Zuid-Afghanistan kunnen worden gepaaid.

De discussie in Duitsland moet nog op volle toeren komen. Waarschijnlijk zal de externe druk op Berlijn toenemen. Intern zullen de apologeten van militaire inspanningen verder hun argumenten blijven slijten dat wederopbouw- en vechtmismissie twee zijden van dezelfde medaille zijn, dat de NAVO-bondgenoten elkaar bijstand verplicht zijn en dat het verlies van Afghanistan de terreur in het Westen zal aanzwengelen. Of, zoals de *onliner* luidt van Peter Struck, de voormalige sociaal-democratische minister van defensie: 'Deutschlands Sicherheit wird auch am Hindukusch verteidigt.'

Maar zijn we vergeten dat de Britten in de 19de eeuw en de Sovjets in de 20ste eeuw hun tanden hebben stukgebeten op het Afghaanse verzet? Om nu kans van slagen te hebben, zou het Westen een half miljoen manschappen moeten *droppen* in Afghanistan, met een verdere escalatie van het geweld tot gevolg. Het overwegen waard is de aanbeveling van Matin Baraki dat de Afghaanse bevolking een echte representatieve regering verkrijgt. Zeker, ook zij zou militaire bescherming behoeven, maar dan door een ISAF die wordt gevormd door blok-vrije en islamitische staten.¹³ Dat zou de wind uit de zeilen nemen van de Taliban en het parasiterende Al-Qaida, die nu beweren te vechten tegen de 'Grote Satan'. Ze zijn niet zo in open veld te verslaan als Napoleon. Of de NAVO dan iets zou kunnen aanvangen met een nieuwe 'Blücher'?

Noten

- 1 'Kreuz des Südens', in: *Die Zeit*, 7 februari 2008, nr. 7.
- 2 Dirk Rochtus, 'Zijn wij de dapperste NAVO-Galliërs?', in: *De Standaard*, 5 februari 2008.
- 3 Debat van 7 februari 2008 in de Gemengde Kamer- en Senaatscommissie Landsverdediging van het Belgische parlement.
- 4 Thomas von der Dunk, 'Nederland in Uruzgan: een betrekkelijke tijdelijkheid', in: *Internationale Spectator*, maart 2008, blz. 165-169.
- 5 *Die Zeit*, 7 februari 2008.
- 6 www.transatlantictrends.org/trends/doc/TTO7KFR_FINAL.pdf, blz. 18.
- 7 Cf. noot 1.
- 8 www.zeit.de/online/2008/06/Montagskolumne_Joschka_Fischer
- 9 Thomas Risse, 'Was in Afghanistan auf dem Spiel steht', in: *Internationale Politik*, april 2007, nr 4, blz. 108.
- 10 'Afghanistan ist kein Bündnisfall', in: *Die Zeit*, 16 februari 2008.
- 11 Conrad Schetter, 'Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 39/2007, blz. 6.
- 12 Zie noot 1.
- 13 Matin Baraki, 'Nation-building in Afghanistan', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 39/2007, blz. 17.

Dr Dirk Rochtus doceert internationale politiek en Duitse geschiedenis aan Lessius, Associatie Katholieke Universiteit Leuven.

Syrië en de alliantie met Iran

Rolverwisseling in asymmetrische relatie

Kort na de Libanonoorlog van juli 2006 vroeg de Amerikaanse Midden-Oostenkenner David Lesch aan de Syrische president Bashar Assad waarom hij vriendschappelijke relaties onderhoudt met landen als Iran en Noord-Korea. Het antwoord was opmerkelijk. Assad zei volgens Lesch: 'Nu ja, ik heb eigenlijk geen keus. Ik moet toch wat vrienden hebben.'¹

Het antwoord is wat betreft Iran slechts gedeeltelijk juist. Het klopt dat Syrië na de moord op de Libanese premier Hariri in 2005 geïsoleerd is geraakt. Een vriend, wie dan ook, is dan nooit weg. Maar de relatie heeft een bredere basis dan een uit nood geboren toenadering. De banden tussen de twee landen bestaan al enkele decennia, maar ze zijn in die periode duidelijk van karakter veranderd.

Dit artikel onderzoekt de relatie tussen Syrië en Iran op politiek, godsdienstig en economisch terrein. Ook wordt gezien hoe bestendig de alliantie is in het licht van de instabiele politieke verhoudingen in het Midden-Oosten.

'De vijand van mijn vijand is mijn vriend'

Het voorlopig hoogtepunt van de Syrisch-Iraanse samenwerking was de ondertekening van twee *memoranda van wederzijdse bijstand* in november 2005 en juni 2006. De inhoud was geheim, maar volgens betrouwbare bronnen ging het om afspraken over samenwerking bij internationale sancties en/of militaire confrontaties met het Westen. Concreet hield dit in dat Syrië Iran toestemming geeft om geavanceerde wapensystemen en dergelijke op zijn grondgebied op te slaan. Iran zou Syrië wapens leveren, helpen met de opleiding van militairen en assisteren bij het moderniseren van het Syrische raketstelsel en het chemische-wapenarsenaal. Bij een militaire confrontatie konden ten slotte Iraanse militairen in Syrië worden gelegerd.²

De memoranda kwamen op een moment dat beide landen onder druk stonden: Iran vanwege zijn geheime verrijkingproject van uranium, Syrië in verband met de moord op Hariri. De formalisering van de samenwerking had echter ook een andere betekenis. De aanvankelijke grondslag, de gedeelde afkeer van het Iraakse Baath-regime, heeft een ideologische dimensie gekregen.

Bij Syrië, dat van 1972 tot 2000 werd geleid door Hafez Assad, kwam de afkeer voort uit een conflict tussen twee vleugels van de in beide landen regerende Arabisch nationalistische Baath-partij. Van een propagandaslag onttaardde dit geschil medio jaren zeventig in wederzijdse economische sancties, bom-aanslagen en politieke moorden. Tijdens de Libanese burgeroorlog (1975-1990) liet Irak vrijwilligers meevechten tegen het Syrische leger.

De spanningen tussen Iran en Irak vloeiden voort uit conflicten over het verloop van de grensrivier de Sjatt al-Arab. In 1975 bereikten de sjah en Saddam Hoessein hierover een compromis. Het bewind van de sjah viel eind 1978, waarna na heftige interne conflicten een fundamentalistisch regime onder leiding van ayatollah Khomeini aan de macht kwam.³

De alawi-connectie

Met het nieuwe bewind had Syrië, in tegenstelling tot dat van de pro-westerse sjah, goede betrekkingen. De familie Assad en tal van vooraanstaande personen in het leger en de veiligheidsdiensten behoren namelijk tot de alawieten, een religieuze sekte van Iraanse origine, die al 40 jaar een sleutelpositie in de Syrische politiek inneemt. De 2,5 miljoen sterke gemeenschap maakt zo'n 12% van de bevolking uit. De alawitische godsdienst heeft als basis de uit oud-Perzië afkomstige leer van Zoroaster, aangevuld met christelijke en islamitische opvattingen.

De alawieten beschouwen zich als volgelingen van Ali, de schoonzoon van de profeet Mohammed. Als zodanig zouden zij gelden als een stroming binnen de sjia-richting van de islam. De pre-islamitische en christelijke elementen en de geheime aard van de leer zijn echter de reden dat niet alleen veel soennieten, maar ook veel sji'ieten, de alawieten niet als moslims beschouwen.⁴

Van groot belang voor Hafez Assad was daarom dat in 1973 de Iraanse sjia-geestelijke Moessa Sadre in een *fatwa* verklaarde dat alawieten wel degelijk sji'ieten zijn. Sadre was de leider van de door Syrië gesteunde Amal-partij in Libanon. Hij had in Iran en Irak gestudeerd, maar gold niet als een vooraanstaande geleerde. Toch verschaftte zijn verklaring de alawieten een zekere legitimiteit in islamitische

kringen. Sadre introduceerde Assad ook bij Iraanse ballingen en dissidenten, die na de val van de sjah belangrijke posities in Iran kregen. Contacten uit die tijd vormden de basis van goede relaties na 1979.⁵

Nuancering van de rol van de godsdienst is overigens op haar plaats. In de betrekkingen tussen Syrië en Iran zijn de nodige fluctuaties opgetreden, waarbij religie niet van belang was. Het Baath-regime is in naam seculier en Hafez Assad heeft er altijd voor gezorgd de steun van soennieten uit de lagere sociale klassen te genieten.

De oorlog Iran-Irak en verder

Saddam Hoessein viel in 1980 het door interne twisten verzwakte Iran binnen, maar wist militair weinig te bereiken. De oorlog sleepte zich acht jaar voort, met naar schatting een miljoen doden. Tot woede van de andere Arabische staten, die Irak steunden, veroordeelde Assad de Iraakse inval en leverde hij militair materieel aan Iran. In april 1982 sloot hij de Iraakse oliepijpleiding van Kirkook naar Banyas. In ruil hiervoor ontving Damascus goedkope olie uit Iran, die voor veel hogere prijzen kon worden geëxporteerd.

Na de Iraakse bezetting van Koeweit in 1990 leverde Syrië een bijdrage aan de vooral Amerikaanse troepenmacht, die het land vanuit Saoedi-Arabië bevrijdde. Dit verbeterde de relaties met de Arabische wereld en het Westen, maar leidde wel tot een verkoeling in de verhouding met Iran. Khomeini was namelijk bang dat het Westen blijvend troepen in de regio zou legeren. Teheran zocht toenadering tot de oude vijand Irak, waarmee het verdragen sloot over grenskwesties en de uitwisseling van gevangenen.

Hafez Assad, een meedogenloze heerser maar knap strateeg, verbeterde eind jaren negentig op zijn beurt de verhouding met Bagdad. Hij wilde Syrië daarmee vooral economisch laten profiteren van handel met het door VN-sancties in het nauw gebrachte Irak. Van goede politieke betrekkingen was echter geen sprake.⁶

De rol van Hezbollah in Libanon

Een soortgelijke berekenende houding toonde Assad sr. bij de oprichting van Hezbollah in Libanon in 1982 door naaste medewerkers van Khomeini. Zij bundelden fundamentalistische dissidenten van de Amal-beweging, die werd geleid door de jurist Nabib Berri, de opvolger van Sadre. De dissidenten eisten een geestelijke als leider en gewapende acties

tegen de Israëlische troepen in Zuid-Libanon. De door Iraanse Revolutionaire Gardisten getrainde Hezbollah-militie werd kort daarna berucht door zelfmoordaanslagen op onder meer Franse en Amerikaanse troepen in Libanon. Hierbij vielen honderden doden. Iran verleende verder financiële steun aan het Hezbollah-netwerk van liefdadigheidsorganisaties, scholen en ziekenhuizen. Samen met de naam niet-corrupt te zijn maakte dit de beweging populair onder de Libanese sji'ieten.

Assad keurde het optreden van Hezbollah goed, omdat hij dit zag als een versterking van de positie van de pro-Syrische sji'ieten in Libanon en dit bovendien dienstbaar was aan zijn eigen politieke opvattingen, waarin voor westerse troepen in dat land geen plaats was. De opbouw van een sociaal netwerk was onbetaalbaar voor Syrië. Assad zorgde er echter voor dat Hezbollah niet te veel macht kreeg. Tijdens de burgeroorlog trad het Syrische leger herhaaldelijk hard op tegen Hezbollah. Iraanse protesten werden genegeerd. Bij verkiezingen legde Assad Hezbollah

Binnen enkele jaren is Iran vanuit het niets de derde investeerder in Syrië geworden

samenwerking met de moederbeweging Amal op.⁷

Assad behandelde de beweging op dezelfde wijze als de radicale Palestijnse groepen die vanuit Syrië opereerden, namelijk als een verlengstuk van zijn buitenlands beleid. Gecontroleerd door het Syrische leger mocht Hezbollah actief zijn met aanslagen tegen de Israëlische bezetting van Zuid-Libanon. Zo kon hij dit land onder druk houden zonder eigen troepen in te zetten. Hij had geen ontmoetingen met Hezbollah-leiders en slechts enkele malen met voor-
aanstaande leden van de Iraanse regering.

Bashar treedt aan

Hafez Assad overleed in juni 2000. Hij werd opgevolgd door zijn zoon Bashar, die aanvankelijk werd gezien als een hervormer. Dit bleek een vergissing. Hij beëindigde de 'lente van Damascus' na een half jaar, toen de eisen om meer democratie concreet werden. Bashar koos daarna voor een radicale koers, die weinig leek op de politieke evenwichtskunst van zijn vader.

Hij intensiverde de samenwerking met Saddam

en stond toe dat op grote schaal wapens vanuit Syrië naar Irak werden gesmokkeld. Na Saddams val in 2003 dook een aantal vroegere leden van diens bewind op in Damascus, van waaruit ze het verzet tegen de nieuwe Iraakse regering steunen.

In Libanon knoopte Bashar nauwe banden aan met Hezbollah-leider Nasrallah, die hij als een politiek leidsman lijkt te beschouwen. In 2004 dwong hij het Libanese parlement de ambtstermijn van de pro-Syrische president Lahoud te verlengen. De botte inmenging had tot gevolg dat oud-premier Hariri de anti-Syrische oppositie ging leiden, die hierdoor duidelijk aan kracht won. Na Hariri's dood bij een bomaanslag, begin 2005, wezen velen naar Syrië als vader. Bij de daaropvolgende *Cederrevolutie* werd Bashar gedwongen zijn troepen in april 2005 uit Libanon terug te trekken – een ernstig gezichtsverlies.

In het nauw gebracht versterkte Bashar de banden met Iran, dat in eenzelfde geïsoleerde positie verkeerde. Het aan de macht komen van de radicaal Ahmadinejad medio 2005 intensiverde de samenwerking. Assad jr. was zelfs het eerste staatshoofd dat de nieuwe president bezocht. Deze bracht januari 2006 een tegenbezoek, waarbij hij niet alleen sprak met Assad, maar ook met de leiders van Amal en Hezbollah, alsmede van de met Syrië verbonden Palestijnse organisaties en Hamas.⁸ Het doel van Iran lijkt de formatie van een anti-westers en anti-Israël-blok. Zoals blijkt uit de memoranda voor wederzijdse bijstand van november 2005 en juni 2006, is Syrië daarbij de belangrijkste bondgenoot.

Economische en culturele banden

Onderdeel van de Iraans-Syrische alliantie was ook versterking van de economische banden. Begin 2005 werden plannen bekend gemaakt voor de bouw van een Iraanse autofabriek, twee grote graansilo's en een cementfabriek. Andere projecten betroffen onder meer de inrichting van een industriële zone voor Iraanse bedrijven, met een waarde van 2 miljard dollar, en vernieuwing van het stedelijk openbaar vervoer in Syrië.

Binnen enkele jaren is Iran vrijwel vanuit het niets de derde investeerder in Syrië geworden, na Saoedi-Arabië en Turkije. Exacte cijfers ontbreken, maar volgens schattingen van de Syrische regering gaat het bij de Iraanse investeringen om een totaal bedrag van 3 miljard dollar in de laatste jaren. Syrië kan deze investeringen overigens prima gebruiken. Het land kampt met teruglopende olie-inkomsten, hon-

derduizenden Iraakse vluchtelingen en een stagnerende economie.

Voor het door een westerse boycot getroffen Iran is het een voordeel zijn stijgende olie-inkomsten in Syrië te investeren. Bovendien zijn veel grote Iraanse ondernemingen verbonden met voorstaande politieke figuren of organisaties als de Revolutionaire Garde. De economische samenwerking heeft zo tevens een politieke dimensie.

Van zowel economisch als cultureel belang zijn de honderduizenden Iraanse pelgrims die jaarlijks in Syrië gelegen sji'itische heiligdommen bezoeken. Zij brengen inkomsten, maar versterken daarnaast ook de persoonlijke banden tussen inwoners van de twee staten. Rond de heiligdommen vestigen zich Iraanse winkeliers en dergelijke, waardoor een situatie ontstaat zoals in Iraakse pelgrimssteden als Najaf en Kerbala, waar zich grote Iraanse gemeenschappen bevinden.⁹

Tegenstand tegen nauwe band met Iran

In de jaren tachtig en negentig was Syrië de dominante partij in de samenwerking met het *door* oorlog verzwakte Iran. De laatste jaren zijn de rollen echter *omgedraaid*. Onder Assad jr. heeft Syrië zich ontwikkeld tot een cliëntstaat van Iran. Dit is echter niet zonder slag of stoot gegaan. Een deel van de oude garde van de Baath meende dat de eenzijdige oriëntatie op Teheran onjuist was. Zij pleitte voor het openhouden van de banden met het Westen en met andere Arabische landen, zoals ook Assad sr. had gedaan. Zij wezen erop dat de kans bestond dat Iran en de Verenigde Staten het eens werden over Irak en de nucleaire kwestie. Dan zou Syrië alleen komen te staan.

Bashar heeft deze meestal soennitische representanten van de oude garde, zoals vice-president Khaddam en minister van defensie Tlas, zonder veel problemen terzijde geschoven. Hun vervangers zijn meestal alawieten. Om de soennieten tegemoet te komen heeft Bashar, wiens vrouw trouwens soennitisch is, de banden met de geestelijkheid versterkt. Voor traditionele moslims is tegenwoordig een carrière bij de overheid mogelijk. Het door zijn vader ingestelde verbod op het dragen van hoofddoeken in scholen heeft Bashar in 2003 ingetrokken.¹⁰

Bashars band met Iran kreeg scherpe kritiek van Arabische regeringsleiders. Ter compensatie hiervan richt Bashar zich op de Arabische publieke opinie. Hij houdt die voor dat hij in feite de enige is die de

Arabische belangen durft te verdedigen door zijn steun aan Hezbollah en Hamas. Ook het Iraanse project voor uraniumverrijking kan op zijn steun rekenen. De straten in Syrische steden zijn massaal opgesierd met portretten van Bashar, geflankeerd door collega-leiders Nasrallah en Ahmedinejad. De Syrische president positioneert zich als de leidende Arabische nationalist naar het voorbeeld van Nasser uit de jaren vijftig en zestig.

Het verschil met de Egyptische leider, met Saddam Hoessein en ook met zijn eigen vader is echter dat Bashar in zijn, wat hij noemt, 'arabisme', de islam heeft opgenomen. Er bestaat geen tegenstelling tussen die twee, benadrukt hij. Vandaar zijn samenwerking met Iran, Hezbollah en Hamas.¹¹ Assads opvattingen lijken in sterke mate bepaald door zijn alawitische achtergrond. Soennieten zullen hierbij echter de nodige vraagtekens plaatsen.

Betekent dit nu dat de alliantie tussen Syrië en Iran blijvend is? Dat is verre van zeker. Assads hiervoor geciteerde opmerking dat de samenwerking met Iran (en Noord-Korea) niet zijn eerste keus is, bevat meer dan een kern van waarheid. De Syrische leider heeft herhaaldelijk verklaard dat hij bereid is opnieuw met Israël te gaan onderhandelen over de Golan-hoogte. Ook was Syrië, ondanks Irans veroordeling ervan, aanwezig op de Midden-Oostenconferentie van Annapolis in november 2007.

Zijn biograaf Lesch en vooraanstaande Amerikaanse bezoekers als senator Specter heeft Bashar verteld dat hij graag opnieuw een dialoog met Washington zou aangaan. Dit standpunt is ook enkele malen gepubliceerd in de officiële Syrische pers. Aan die dialoog zal echter wat Syrië betreft een flinke prijskaart hangen. Er is wel gesteld dat Assad in ruil voor een breuk met het radicalisme opnieuw de vrije hand in Libanon wil hebben. Dit is onaanvaardbaar voor het Westen. Bush negeert Syrië zoveel mogelijk, kennelijk in de hoop dat Bashar binnenkort het veld moet ruimen.

Iran maakt zich overigens weinig zorgen over een mogelijk Syrische toenadering tot het Westen. Teheran ziet de relatie met Syrië als duurzaam. Damascus zou in zijn strategische plannen op lange termijn uitgaan van een goede relatie met Iran.¹² Of dat echt zo is, zal de tijd moeten leren.

Noten

- 1 Mohammad Tabaar, 'Analysis: Breaking the Syrian-Iran alliance', *BBC-News.com*, 26 augustus 2006.
- 2 Robin Hughes, 'Iran, Syria sign a further defence co-operation agreement', *Jane's.com*, 27 juni 2006.
- 3 Charles Tripp, *Irak, een geschiedenis*, Amsterdam, 2002, blz. 264-265.
- 4 Barry Rubin, *The Truth about Syria*, New York, 2007, blz. 49-50; David W. Lesch, *The New Lion of Damascus*, New Haven, 2005, blz. 5-6.
- 5 Abbas W. Samii, 'Syria and Iran: An Enduring Axis', *Mideast Monitor.org.*, (1), nr 2, april/mei 2006, blz 1-6.
- 6 Hans Schippers, 'Het buitenlands beleid van Syrië', in: *Atlantisch Perspectief*, 30, nr. 3, 2006, blz. 18-23.
- 7 Gary Gambill, Ziad Abdelnour, 'Hezbollah: Between Teheran and Damascus', *Middle East Intelligence Bulletin.com* (4), februari 2003, blz 1-9.
- 8 Fred H. Lawson, 'Syria's Relations with Iran: Managing the Dilemma's of Alliance', in: *Middle East Journal*, (61), 1, winter 2007, blz. 29-47; Samii, *a.v. noot 5*, blz. 2-4.
- 9 *International Herald Tribune*, 4 oktober 2007; Samii, *a.v. noot 5*.
- 10 Rubin, *a.v. noot 4*, blz. 62-64.
- 11 *Ibid.*, blz. 247-248.
- 12 Tabaar, *a.v. noot 1*; 'Syria-run media call on US to launch direct dialogue promptly', *Haaretz.com*, 31 december 2007.

Dr Hans Schippers is historicus, werkzaam bij de Technische Universiteit Eindhoven, waar hij o.a. het College Techniek, Vrede en Veiligheid coördineert. In dit blad publiceerde hij meer dan een dozijn artikelen, vooral over het Midden-Oosten.

Praten met Hamas

Voor een succesvolle vredesregeling met Israël is een van de belangrijkste vereisten dat die getroffen wordt door een Palestijnse regering die op brede steun van de Palestijnse bevolking kan rekenen. Alleen zo'n regering kan eventuele pijnlijke concessies aan haar achterban verkopen en kan garanderen dat de gemaakte afspraken ook inderdaad worden nageleefd. Dat betekent dat de islamitische beweging Hamas weer deel moet uitmaken van het politieke proces in Palestina en het mogelijk toekomstige vredesakkoord zal moeten onderschrijven.

In 2005 waren de vooruitzichten hierop nog positief: Hamas besloot met instemming van president Abbas aan de parlementsverkiezingen deel te nemen. Die deelname werd ook ondersteund door de westerse landen, die via een voorzichtige dialoog toenadering tot de organisatie zochten. Maar na de onverwachte verkiezingsoverwinning van Hamas in januari 2006 gooide Washington zijn beleid plotse-ling om: de Amerikaanse regering besloot niet alleen Hamas aan een compleet diplomatiek en politiek isolement te onderwerpen, maar men stuurde ook aan op een gewelddadige confrontatie tussen Hamas en Fatah.¹

Westerse toenadering

Ten tijde van de aanvaarding van de Oslo-Akkoorden in 1993 werd Arafats Fatah, dat het monopolie op de Palestijnse politieke macht had, door Israël en het Westen als gesprekspartner aanvaard. Maar omdat het Palestijnse geweld niet stopte, wezen Israël en het Westen de beweging na 2000 als 'onbetrouwbare gesprekspartner' af. Om een eind te maken aan de onmacht van het verstarde Fatah-bestuur, drongen de westerse landen aan op vrije verkiezingen in de Palestijnse gebieden, om 'nieuwe competente en niet-corrupte bestuurders' te kiezen.

Tegelijkertijd begonnen de Europese landen een voorzichtige dialoog met de politieke leiding van Hamas. Men concludeerde dat de steun voor Hamas onder de Palestijnse bevolking aanzienlijk was gegroeid en dat voor beëindiging van het geweld de medewerking van die beweging noodzakelijk was. Ondanks Amerikaanse druk en Israëlische protesten stelde de EU hiervoor een *Special Security Adviser* aan: Alistair Crooke, een deskundige die dertig jaar bij de Britse geheime Dienst MI6 had gewerkt. De

gesprekken die Crooke van 1997 tot 2003 namens de EU met Hamas voerde, hadden tot doel de beweging ervan te overtuigen het geweld op te geven en deel te nemen aan het politieke proces. Hamas reageerde positief op deze signalen. Ambtenaren van de EU vertelden de *International Crisis Group* (ICG) dat Hamas herhaaldelijk boodschappen naar haar Europese contacten zond waarin zij toezegde een wapenstilstand te zullen handhaven en meer nadruk te leggen op de politieke strategie. De ICG was voorstander van deze toenadering: 'For the time being Islamist leaders see an interest in working closely with the Western powers. A long-term boycott could further radicalise Hamas and push it to depend even more on sources of funding inimical to Western interests.'²

Deze toenadering leidde ertoe dat de westerse landen in 2005 instemden met deelname van Hamas aan de parlementsverkiezingen en daarmee tevens aan het politieke proces *in Palestina*. In juni 2005 deed de EU een beroep op de Amerikaanse regering om zich tegenover Hamas flexibeler op te stellen en een onderscheid te maken tussen de 'extremisten' en de 'pragmatici' binnen Hamas. Toen de nieuwe leider van Fatah, Mahmud Abbas, tijdens een bezoek aan Washington president Bush verzekerde dat Fatah bij de verkiezingen een grote overwinning zou behalen, gaf ook deze het groene licht voor de deelname van Hamas. Washington oefende zelfs druk uit op Israël om ook de inwoners van Oost-Jeruzalem te laten stemmen. Brussel en Washington besloten vervolgens gezamenlijk het verkiezingsproces te financieren.

Evolutie binnen Hamas

Voor de sociaal-politieke bevrijdingsbeweging Hamas betekende deelname aan het politieke proces een fundamentele koerswijziging. In de eerste periode na haar oprichting in 1988 had Hamas vooral onder de minder bevoorrechte Palestijnen aanzienlijke steun opgebouwd door haar medische, sociale en onderwijsprojecten. Aan dit sociale werk werd in 1994 een nieuwe dimensie toegevoegd, toen Hamas de gewapende strijd met Israël aanging. Doordat Fatah's politiek van onderhandelingen met Israël niets opleverde en de situatie ter plekke voor de Palestijnen steeds verder verslechterde, nam de sympathie van de

bevolking voor de strijd van Hamas verder toe. Binnen Hamas gingen steeds meer stemmen op om deze groeiende publieke steun te verzilveren.

Aan het besluit van Hamas zich als politieke beweging te profileren en aan de parlementsverkiezingen van 2006 deel te nemen, ging een jarenlange interne discussie vooraf.³ Aanvankelijk was er verzet van het politiebureau in ballingschap en van veel commandanten van de gewapende vleugel. Van groot belang voor de koerswijziging was de steun van het invloedrijke 'leiderschap van Hamas in de gevangenis', waar een goede band was ontstaan tussen de voormannen van Hamas en Fatah. Tijdens de discussies kwamen ook andere argumenten voor deze dramatische koerswijziging van Hamas naar voren. De bevolking begon moe te worden van de gewapende strijd, terwijl Israël's gerichte moordaanslagen veel van de meeste capabele en charismatische voormannen van Hamas, zowel van de politieke als gewapende afdeling, het leven had gekost. Maar misschien nog belangrijker was dat men toekomstige onderhandelingen met Israël niet langer aan alleen Fatah wilde overlaten.

Hamas heeft Arafat altijd als nationaal leider gerespecteerd. Toen na zijn dood in januari 2005 de bevolking zijn opvolger kon kiezen, betwistte Hamas de kandidatuur van Abbas niet. Hamas nam deel aan de gemeenteraadsverkiezingen, waardoor de beweging verantwoordelijk werd voor het gemeentebestuur in bijna de gehele Gazastrook en in veel stedelijke gebieden op de Westelijke Jordaanoever, inclusief traditionele Fatah-bastions, zoals Nablus. Vervolgens verklaarde Hamas ook deel te willen nemen aan de parlementsverkiezingen, die het Westen had geëist om nieuwe competente en niet-corrupte leiders te kiezen. De toenadering tussen Fatah, Hamas en de Islamitische Jihad werd bezegeld, toen zij in maart 2005 in Kairo gezamenlijk de spelregels voor deze verkiezingen vaststelden.

Abbas juichte de deelname van Hamas aan de parlementsverkiezingen toe. Hij miste het gezag van Arafat om de clans en *warlords* binnen Fatah bijeen te houden. 'The main power struggles are being fought out within Fatah rather than between it and Hamas,' zo concludeerde de ICG in 2004.⁴ Abbas meende dat een *deal* met Hamas noodzakelijk was om een eind te maken aan de wanorde in de Palestijnse gebieden.

Israël bleef als enige dwarsliggen. Het probeerde de verkiezingen te verstoren door honderden kandi-

daten, campagneleiders en vooraanstaande politieke leiders van Hamas gevangen te zetten. En kort na de verkiezingen werden de helft van de parlementsleden van Hamas en acht ministers van de Hamas-regering door Israël opgepakt. Bijna allen zitten nu, twee jaar later, nog in Israëlische gevangenissen, zonder ooit berecht te zijn.

De in januari 2006 gehouden parlementsverkiezingen werden alom geprezen als uniek voorbeeld van democratie in de Arabische wereld. Ze leverden inderdaad een groot aantal nieuwe bestuurders op, zoals het Westen had gewenst. Maar ze waren lid van Hamas, dat onverwachts de verkiezingen met een grote meerderheid won (56% van de zetels voor Hamas tegenover 36% voor Fatah, bij een opkomst van 77%).⁵ Het was duidelijk dat de bevolking *regime change* wenste.

Hamas dankte deze overwinning niet aan haar islamitische programma. Zij won vooral omdat haar leiders, in tegenstelling tot die van Fatah, bekend stonden als niet-corrupt. En niet vergeten mag worden dat Israël zich enkele maanden voor de verkiezingen gedwongen zag om – op basis van een stilzwijgende afspraak met Hamas – een eind te maken aan 38 jaar militaire bezetting van de Gazastrook. De Palestijnse bevolking kon dit nauwelijks anders dan als een succes voor Hamas interpreteren.

Na de verkiezingsoverwinning verklaarde Hamas te beginnen aan een proces van nationale verzoening. Men stelde Fatah voor gezamenlijk een nieuwe, brede regering te vormen, waarin ook een aantal partijloze technocraten zou worden opgenomen. En Hamas bepleitte voor de zoveelste maal (tevergeefs) een wapenstilstand met Israël, waarbij ook Israël een eind zou maken aan zijn militaire operaties in de Palestijnse gebieden.

'Operatie-Abrams'

De regering-Bush weigerde echter de vrije keuze van de Palestijnen te respecteren. In februari 2006, een maand na de Palestijnse verkiezingen, werd in Washington een werkgroep gevormd onder leiding van de neoconservatief Elliot Abrams, *Deputy National Security Advisor for Global Democracy Strategy*, om de vorming van een coalitieregering te blokkeren. In plaats daarvan zou via massale wapenleveranties aan de Presidentiële Garde van Abbas aangestuurd worden op een gewelddadige confrontatie tussen Fatah en Hamas. Egypte en Jordanië werden onder druk gezet de benodigde wapens te leveren. In deze

landen vond ook een groot deel van de opleiding van de duizenden rekruten plaats.

Deze 'operatie-Abrams' is uitvoerig beschreven en becommentarieerd in de Israëlische en Arabische pers, maar in de westerse media bleef het angstvallig stil.⁶ Toch was deze Amerikaanse ingreep in het Palestijnse politieke proces voor de Palestijnen even dramatisch als voor de Irakezen het Amerikaanse besluit om hun land binnen te vallen.

President Bush en zijn minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice steunden het door Abrams ontworpen en geleide project. Maar hoge Amerikaanse militairen, het Pentagon, de CIA, de Amerikaanse ambassade in Israël en ook minister van defensie Donald Rumsfeld waren tegen. Zij betoogden dat de steun aan president Abbas onder de Palestijnse bevolking nog verder zou wegvallen, als duidelijk zou worden dat hij zich tegenover zijn eigen mensen alleen staande kon houden door collaboratie met Israël en Amerika. De wapentransporten vanuit Egypte en

lieft 70% van de begroting gaat op aan deze salarissen. De verkiezingsoverwinning van Hamas was dan ook een enorme schok voor Fatah.

Mede door de druk van de westerse landen kwam de door Hamas voorgestelde *brede regering* niet tot stand. In plaats daarvan groeide in de bezette gebieden de onenigheid tussen Hamas en Fatah. Dank zij Saoedische bemiddeling kwam in februari 2007 toch nog een regering van nationale eenheid tot stand, maar die was geen lang leven beschoren.⁷ Enkele maanden later, in de zomer van 2007, braken opnieuw gevechten uit. Abbas vormde ten slotte een 'noodregering', maar deze is nog steeds niet voor het Palestijnse parlement verschenen. De voorzitter van dat parlement, Ahmad Bahar, heeft herhaaldelijk benadrukt dat deze regering onwettig is, omdat de Palestijnse grondwet vereist dat het parlement eerst zijn steun voor de regering dient uit te spreken.

De Amerikaanse wapenleveranties aan Fatah waren vooral gericht op de Gazastrook, waar Hamas de meeste aanhang heeft. Waarschijnlijk had het besluit van Hamas in juni 2007 om in Gaza de strijd met Fatah aan te gaan, onder meer ten doel een eind te maken aan deze voortdurende wapenleveranties. Dat Hamas de strijd tegen een grote overmacht in een paar dagen won, wordt algemeen toegeschreven aan het feit dat haar strijders beter gemotiveerd en georganiseerd waren. Velen van de voor Fatah geronselde strijders bleken niet bereid hun leven te wagen in een strijd tegen landgenoten voor een zaak waar ze niet achter konden staan. Men kan zich afvragen hoe de Amerikanen zich zo konden vergissen. Voor hen telde blijkbaar alleen het aantal soldaten en machinegeweren; ze vergaten dat het moreel van de soldaten veel belangrijker is.

Zoals de Israëlische regering had voorzien, vielen de Amerikaanse wapenarsenalen in handen van Hamas. Dat Abbas op de Westoever nog wel aan de macht is, heeft hij volgens Israëlische commentatoren slechts te danken aan de aanwezigheid van het Israëlische leger. 'Indeed the day the IDF [*Israel Defense Forces*] loses its grip on the West Bank, we will witness the countdown there toward a takeover by Hamas,' zo verklaarde de Israëlische generaal Ya'acov Admiror.⁸ En Yuval Diskin, hoofd van de veiligheidsdienst *Shin Bet*, informeerde het Israëlische kabinet dat als er nieuwe verkiezingen zouden worden gehouden, 'Fatah has near zero chance of winning' en 'Israel should expect Hamas to register a sweeping victory'.⁹

Fatah en Hamas gebruiken allebei geweld, maar alleen

Fatah wordt niet langer aangeduid als terroristische organisatie

Jordanië door de Palestijnse gebieden werden voor iedereen zichtbaar begeleid door het Israëlische leger.

De Israëlische regering stond overigens eveneens uiterst kritisch tegenover de Amerikaanse plannen, omdat zij vreesde dat de Amerikaanse wapens uiteindelijk tegen Israël gebruikt zouden worden. Ook tijdens de *intifada* immers hadden door de CIA opgeleide Fatah-officieren aan de strijd tegen Israël deelgenomen. De Israëlische regering kon alleen voorkomen dat de meest moderne wapens en raketten aan Abbas werden geleverd.

Fatale ontwikkelingen

President Abbas had geen andere keus dan mee te werken aan de Amerikaanse confrontatiepolitiek. Voortzetting van de westerse financiële steun speelde bij het beleid van Fatah altijd een belangrijke rol. Om hun loyaliteit te kopen, had Arafat 140.000 mensen op de loonlijst van zijn regering staan: ambtenaren, politiemensen, leden van milities, enz. – allemaal leden van Fatah en hun familieleden. Maar

Geweld door Fatah en Hamas

Enkele jaren geleden was *Fatah* voor het Westen nog een terroristische organisatie, waarmee niet onderhandeld kon worden. Thans is Abbas de 'gematigde' leider, waar het Westen nauw mee samenwerkt en wordt over *Hamas* zeer negatief geoordeeld. Maar is dat beeld van Hamas terecht en zijn de verschillen tussen beide bewegingen inderdaad wel zo groot?

Hamas wordt in de media vaak aangeduid als een terroristische organisatie, omdat zij in de strijd tegen Israël gebruik maakt van geweld. Die benaming wordt niet meer gebruikt voor de Fatah-beweging van Abbas, maar er is op dit punt nauwelijks verschil tussen Hamas en Fatah. De gewapende takken van beide organisaties schieten herhaaldelijk vanuit de Gazastrook Qassam-raketten af en in uitzonderlijke gevallen plegen ze (zelfmoord)aanslagen in Israël. De toenmalige minister-president van de Fatah-regering, Qurei, verklaarde in juni 2004 in een interview: 'We have clearly declared that the Aqsa Martyrs Brigades are part of Fatah. [...] We are committed to them and Fatah bears full responsibility for the group.'¹⁰

Merkwaardig is dat er nauwe banden bestaan tussen *Al-Aqsa* en het Fatah-leger dat thans door de Amerikanen wordt opgezet. Veelal gebruiken ze dezelfde gebouwen en veel commandanten uit de nieuwe strijdmacht zijn afkomstig uit *Al-Aqsa*. Het conservatieve Amerikaanse *World Net Daily* interviewde Abu Yousuf, het hoofd van de *Al-Aqsa*-brigades in Ramallah en hooggeplaatst binnen *Force 17*, de Presidentiële Garde. Hij liet zich ontvallen dat de Amerikanen wapens naar Fatah hadden verstuurd 'for its own political purposes and as part of a conspiracy to generate a civil war between us and Hamas. We are not concerned with the reasons. The weapons will not be used against our brothers, only [against] Israelis.'¹¹

Israël erkennen of vernietigen

Het officiële Israëlische regeringsstandpunt - en dit wordt door alle EU-regeringen gedeeld - is dat 'er niet van ons geëist kan worden dat wij onderhandelen met een groepering die oproept de staat Israël te vernietigen'. De Israëlische vredesactivist Uri Avnery noemde dat 'onzin in tomatensoep', zoals een Hebreeuws spreekwoord zegt. Hij vervolgde: 'Bij mij roept het intussen een sterk gevoel van *déjà vu* op. In de jaren zeventig en tachtig verklaarde de Israëlische regering plechtig dat zij nooit en te nimmer met de PLO zou onderhandelen. Dat waren immers ter-

roristen. Hun handvest riep op tot de vernietiging van Israël.' Thans wordt er met de PLO van Fatah samengewerkt en kan er niet met Hamas worden onderhandeld, omdat in haar (in 1988 aangenomen) handvest wordt opgeroepen tot vernietiging van de staat Israël. Maar in het handvest van Fatah komen nog steeds vergelijkbare passages voor. Arafat zegde in 1993 weliswaar toe deze passages te schrappen, maar dat is nog steeds niet gebeurd. Eind 2007 zijn zionistische organisaties in de Verenigde Staten een campagne gestart om via druk vanuit het Amerikaanse Congres Abbas thans tot een formele en definitieve wijziging te dwingen. Zij wijzen erop dat de oude tekst nog steeds op de diverse websites te vinden is. Uit de hoek van de Amerikaanse regering is overigens afwijzend op deze campagne gereageerd, terwijl ook een Israëlische woordvoerder de kwestie irrelevant noemde. Men wil kennelijk voorkomen dat Fatah op één lijn wordt gesteld met Hamas.

Tijdens de interne politieke discussies binnen Hamas is ook het handvest herhaaldelijk aan de orde gekomen.¹² De conclusie lijkt te zijn dat het hier om een historisch document gaat, dat de visie van twintig jaar geleden goed weergeeft, maar dat zijn politieke relevantie deels heeft verloren en niet langer de politieke agenda van Hamas dicteert. Vooraanstaande Hamas-leiders, zoals Mahmud al-Zahar, toonden zich zelfs bereid het handvest te 'herschrijven'.¹³

Hamas wordt ook verweten dat het, in tegenstelling tot Fatah, weigert Israël te erkennen. Hamas-leider Haniyeh verwoordde die weigering aldus: 'Welk Israël moeten wij erkennen? Is dat het Israël met de grenzen van vóór 1967 of is dat het Israël dat meer dan de helft van het Palestijnse grondgebied in bezit heeft genomen? Als dat het laatste Israël is, zal Hamas het niet erkennen.'¹⁴ In dat verband dient erop gewezen te worden dat Israël tot op de dag van vandaag weigert zijn grenzen vast te leggen.

Hamas voelt er niets voor op dit punt toe te geven zonder dat er een concessie van Israëlische zijde tegenover staat. Niet onterecht bestaat de vrees dat een eenzijdige concessie van Hamas door het buitenland en de achterban als een teken van zwakte zal worden beschouwd. Hamas meent daarom dat een erkenning van Israël geen voorwaarde voor onderhandelingen moet zijn, maar het resultaat van onderhandelingen. Hamas is *niet* tegen onderhandelingen met Israël en heeft toegezegd zich bij het resultaat neer te leggen als dit door het Palestijnse volk in een referendum wordt goedgekeurd.



Toenadering noodzakelijk

De Europese Unie heeft indertijd een positieve rol gespeeld in de verbreding van het politiek proces in Palestina door gesprekken met Hamas aan te gaan. Met grote tegenzin gaf de EU toe aan Amerikaans/Israëlische druk om Hamas op de lijst van terroristische organisaties te plaatsen. En nog steeds zijn er velen binnen de EU die deze stap betreuren. Het twee jaar geleden door Washington ingezette beleid leidt niet alleen tot mensonwaardige situaties van de Palestijnen, maar het is ook nog contraproductief. Hamas zoekt nog steeds openingen naar het Westen en als dit beleid succes heeft, zal het de positie van de pragmatische krachten binnen de beweging versterken.

Het is tijd dat de EU, en dus ook de Nederlandse regering, zich serieuzer gaat inspannen voor een vreedzame oplossing van het zich voortslepende Palestijns-Israëlisch conflict. Concreet betekent dat: 1 de politieke afdeling van Hamas schrappen van de lijst van terroristische organisaties; 2 garanderen dat de financiële steun aan het Palestijnse bestuur niet zal worden stopgezet, als Hamas daarin wordt opgenomen; en 3 een bemiddelende rol spelen bij het realiseren van het aanbod van Hamas tot een langdurig bestand met Israël, zodat er in alle rust over een vredesregeling kan worden onderhandeld.

Noten

- 1 Elliot Abrams, 'Uncivil war', www.conflictsforum.org/2007/elliott-abrams-uncivil-war/, 7 januari 2007. Zie ook David Rose, 'The Gaza Bombshell', in: *Vanity Fair*, april 2008.
- 2 ICG, *Enter Hamas: the Challenges of Political Integration*, Middle East Report nr. 49, 18 januari 2006, blz. 37.
- 3 Zie: Khalid Amayreh, 'Hamas Debates the Future – Palestine's Islamic Resistance Movement Attempts to Reconcile Ideological Purity and Political Realism' (www.conflictsforum.org/2007/hamas-debates-the-future-palestines-islamic-resistance-movement-attempts-to-reconcile-ideological-purity-and-political-realism/). Zie ook Menachem Klein, 'Hamas in Power', in: *The Middle East Journal*, vol. 61, nr 3, zomer 2007, blz. 442-459; en Paul Delmotte, 'The Sunni Islamist Agenda: What Hamas really wants', in: *Le Monde Diplomatique* (Engelstalig), januari 2007. Uitgebreider in Jeroen Gunning, *Hamas in Politics. Democracy, Religion, Violence*, Londen: Hurst, 2007.
- 4 ICG, *Who governs the West Bank?*, Middle East Report nr. 32, 28 september 2004, blz. 17.

- 5 Khalil Shikaki, 'With Hamas in Power: Impact of Palestinian domestic developments on options for the peace process', Brandeis University, Crown Center for Middle East Studies, Working Paper 1, februari 2007.
- 6 Deze operatie is uitvoerig beschreven in Abrams, *a.w. noot 1*.
- 7 Paul Aarts, 'Saudi Arabia walks a tightrope', in: *The International Spectator*, vol. 42, nr. 4, december 2006, blz. 545-550.
- 8 Geoffrey Aronson, 'Follow Us not Them. The Ramallah Model: Washington's Palestinian Failure' (www.conflictsforum.org/2007/follow-us-not-them-the-ramallah-model-washingtons-palestinian-failure/), november 2007, blz. 11.
- 9 *Ha'aretz*, 2 januari 2007.
- 10 *The Jerusalem Post*, 20 juni 2004; en *Ha'aretz*, 23 september 2004.
- 11 'Why Rice's "peace" will kill more Jews' (www.worldnetdaily.com/index.php?fa=PAGE.view&pageId=44909), 6 december 2007.
- 12 Amayreh, *a.w. noot 3*; en Klein, *a.w. noot 3*.
- 13 Klein, *a.w. noot 3*, blz. 453.
- 14 *The Washington Post*, 26 februari 2006.

Sietse Bosgra en Paul Aarts zijn verbonden aan NIPI, Nederlands Instituut Palestina/Israël.

Democratisering en staatsopbouw in vredesoperaties: een onmogelijke missie?

N.a.v. Duco Hellema, 'Problematische ambities van vredesopbouw: naar een rehabilitatie van de staat', in: *Internationale Spectator*, december 2007, blz. 607-611.

In de *Internationale Spectator* van december 2007 schrijft Duco Hellema over 'de problematische ambities' van vredesopbouw-operaties. Hij bespreekt daarin een aantal belangrijke thema's in de huidige discussie over vredesoperaties in zwakke staten. Hij stelt dat in de jaren negentig de nadruk in vredesoperaties steeds meer op een hervormingsagenda van economische en politieke liberalisering is komen te liggen. Daarin staan het terugdringen van de overheid uit het maatschappelijke en politieke leven, het doorvoeren van democratische hervormingen en het invoeren van een markteconomie centraal. Deze hervormingen zijn de afgelopen decennia veelvuldig bekritiseerd in 'gewone' ontwikkelingslanden. Volgens Hellema zijn ze ook in naoorlogse situaties ongeschikt, omdat functionerende overheidsinstellingen ontbreken.

Hellema onderschrijft met deze constatering de analyse van Roland Paris, die in zijn werk op de perverse gevolgen van *vroegtijdige democratisering* wijst.¹ Paris verbindt hieraan de conclusie dat internationale actoren eerst instituties moeten opbouwen alvorens tot liberalisering en democratisering over te gaan. Bovendien moeten volgens Paris internationale organisaties indien nodig de regie over deze processen in handen nemen en er niet voor terugschrikken in het transitieproces tijdelijk 'illiberaal' te handelen. Volgens Hellema zijn de conclusies die Paris trekt echter onrealistisch. Hij deelt de mening dat in een zwakke institutionele context *staatsvorming aan democratisering vooraf* dient te gaan, maar het opbouwen van de staat met alle bijbehorende instituties door middel van vredesoperaties, zeker wanneer daarbij dwang wordt gebruikt, zou onverstandig zijn. Volgens Hellema leert de geschiedenis dat staatsvorming een te complex, gewelddadig, gepolitiseerd en langdurig proces is om je er als internationale gemeenschap in te mengen. Dat leidt hem tot de stelling dat de huidige ambities in vredesoperaties veel te groot zijn en een 'mission impossible' vormen. Daarom zouden

we terug moeten naar traditionele *peacekeeping*-operaties.

Naar onze mening gaat de stelling dat de internationale gemeenschap zich in vredesoperaties beter niet met staatsopbouw kan bezighouden, veel te ver. Wij menen dat de internationale gemeenschap op dit gebied wel degelijk een rol kan spelen.

Vredesoperaties en vredesopbouw: soorten en smaken

Om iets te kunnen zeggen over het nut van vredesoperaties is het van belang de verschillen tussen vredesoperaties goed in het oog te houden. Vredesoperaties zijn er in diverse soorten en smaken, sommige soorten kennen een relatief eenvoudige taak, en sommige soorten zijn succesvoller dan andere. Het is daarom belangrijk niet, zoals Hellema doet, alle vredesoperaties over één kam te scheren.

Onderscheid tussen operaties kan onder meer worden gemaakt qua geweldgebruik enerzijds en civiele inzet anderzijds. Wat het geweldgebruik betreft is het van belang allereerst een onderscheid te maken tussen 'peacekeeping', 'peace enforcement' en oorlogvoering. Bij 'peacekeeping' wordt de operatie ontplooid met instemming van de partijen; bij 'peace enforcement' is de instemming van de partijen niet noodzakelijk. In beide gevallen claimt de vredesoperatie echter altijd onpartijdigheid. Dit in tegenstelling tot oorlogvoering, waarin de ingezette eenheden het tegen bepaalde partijen in het conflict opnemen, waardoor er van onpartijdigheid geen sprake kan zijn.² In vredesoperaties is de onpartijdigheid van de internationale actoren een doorslaggevend element. De operaties in Afghanistan en Irak zijn géén vredesoperaties, maar voorbeelden van oorlogvoering, waarbij de militairen partij in het conflict zijn. Zowel in Afghanistan als Irak is er sprake van *regime change* door internationale actoren, aanhoudende instabiliteit en een *counter-insurgency*-strategie, waarin (weder)opbouw wel een rol speelt, maar onder geheel andere en veel moeizamer condities dan bij vredesoperaties het geval is.

In de geschiedenis van vredesoperaties zijn allerlei ontwikkelingen zichtbaar. De traditionele vredesbewaring vond doorgaans plaats door de VN in een

interstatelijk conflict, met de instemming van de conflictpartijen en eigenlijk alleen maar met militaire (observatie) middelen. Eind jaren tachtig begonnen de VN ook actiever op te treden in intrastatelijke conflicten. Zij deden dit aanvankelijk nog altijd met instemming van de partijen, maar wel met meer dan alleen militaire middelen. Dit leek aanvankelijk heel redelijk te gaan en in een atmosfeer van een veronderstelde nieuwe wereldorde werd medio jaren negentig besloten ook de grens van de instemming van de conflictpartijen op te zoeken en soms zelfs te slechten. Deze meer humanitaire operaties in intrastatelijke conflicten bleken uiteindelijk veel minder resultaat op te leveren. Te denken valt aan de fiasco's in Somalië en Bosnië-Herzegovina.

Na deze teleurstellingen kropen de Verenigde Naties in de tweede helft van de jaren negentig in hun schulp en besloten veel westerse landen niet langer massaal troepen onder VN-commando te plaatsen. Het gevolg was dat in veel nieuwe vredesoperaties die als risicovol werden gezien, de civiele tak onder de VN werd geplaatst, maar de militairen onder commando van een regionale organisatie vielen. Daarbij werd ook de instemming van de conflictpartijen vaker gezocht, terwijl de operaties doorgaans wel een robuust mandaat hadden. Hierbij valt te denken aan de NAVO-operaties IFOR en SFOR in Bosnië-Herzegovina. Deze vorm bleek echter ook niet ideaal, omdat veel regionale organisaties niet over de juiste capaciteiten beschikten en bovendien soms de regionale machtspolitiek de overhand gingen voeren.

Met de publicatie van het rapport-Brahimi, waarin belangrijke lessen over de rol van de VN in vredesoperaties werden getrokken, hervond de volkerenorganisatie het zelfvertrouwen; ook zij trok vele lessen.³ Vanaf 2000 werden dan ook weer meer VN-vredesoperaties met de instemming van de conflictpartijen ontplooid, telkens wel met een robuust militair mandaat. De resultaten van deze laatste groep operaties is wisselend, maar heeft meestal wel degelijk bijgedragen aan stabilisatie en een begin van wederopbouw.⁴ Deze operaties krijgen echter niet bijzonder veel aandacht, omdat zij in Afrika worden ontplooid en overschaduwd worden door de andersoortige missies in Irak en Afghanistan, waar oorlogvoering en de strijd tegen terrorisme de bovenaan voeren.

Het is dus in ieder geval niet zo dat vredesoperaties zich, zoals Hellema stelt, eerst binnenvoeren

om vervolgens liberalisme en kapitalisme 'met geweld te exporteren'.⁵ In veel gevallen is er een lokale basisconsensus over de komst van de vredesoperatie, anders dan in de gevallen van oorlogvoering in Afghanistan en Irak. Dat wij tot andere conclusies komen wat betreft vredesoperaties dan Hellema, staat dus los van ons oordeel over de oorlogen en daarin te kiezen strategieën in Irak en Afghanistan.

De civiele taken en rollen van internationale actoren in vredesoperaties verschillen per operatie. Beleidsinstrumenten verschillen naargelang de fase waarin een conflict zich bevindt en afhankelijk van de achtergronden ervan. De meeste vredesoperaties ondersteunen echter vredesakkoorden waarin demilitarisering van partijen (*Disarmament, Demobilisation en Reintegration*, alsmede *Security Sector Reform*), democratisering (de organisatie van verkiezingen) en versterking van bepaalde staatsstructuren (in het bijzonder leger, politie, het wettelijk kader) de bovenaan voeren. Daarnaast zijn taken op het gebied van waarneming van de mensenrechten, repatriëring van vluchtelingen en verschaffen van humanitaire en ontwikkelingshulp van belang. In de praktijk ligt de nadruk op een combinatie van gelijktijdige democratisering en staats(her)vorming. Afhankelijk van de benodigdheden en kansen die een bepaalde situatie biedt, kan de internationale gemeenschap beleidsinstrumenten inzetten. De rol van de internationale gemeenschap (meestal de VN in combinatie met andere actoren) in de implementatie verschilt daarbij aanzienlijk. In een aantal gevallen kreeg de internationale gemeenschap een sturende rol en nam zij zelfs staatstaken over (zoals in Kosovo en Oost Timor), terwijl er in andere gevallen van een meer faciliterende rol sprake was (El Salvador).

Het moge duidelijk zijn, men kan niet spreken van vredesoperaties als waren zij alle hetzelfde en als waren zij hetzelfde als oorlogvoering. Vredesoperaties komen in allerlei varianten voor; iedere operatie moet dan ook op de eigen merites worden beoordeeld.

Vredesoperaties en politieke hervormingen

Het bovenstaande onderscheid indachtig presenteert Roland Paris met zijn *Institutionalisation Before Liberalisation* (IBL) een strategie van wederopbouw waarin eerst instituties worden opgebouwd en waarin de internationale gemeenschap bovendien een dominante en sturende rol speelt. Paris lijkt te geloven dat die strategie op elke situatie is toe te pas-

sen, zowel in vredesoperaties als in oorlogvoering. In werkelijkheid wordt deze strategie overigens nauwelijks toegepast. Hooguit kan van de operaties in Kosovo, Oost-Timor en Bosnië-Herzegovina worden beweerd dat ze het IBL-ideaal het meest benaderen. Het is dus niet zo dat internationale actoren vandaag de dag éérst staten willen *opbouwen* om ze daarna te *democratiseren*. Wel is het besef doorgedrongen dat niet al te snel tot het houden van verkiezingen moet worden overgegaan. Daar wordt tegenwoordig al gauw een paar jaar mee gewacht. In de praktijk blijken de meeste vredesoperaties (in alle diversiteit) vredesopbouw als een in belangrijke mate *politiek proces* op te vatten, dat bestaat uit democratisering in combinatie met steun voor bepaalde aspecten van staatsvorming. Hoewel deze strategie niet eenvoudig is, is er tot op heden geen echt alternatief.

In de ogen van Hellema is het beter het bij traditionele *peacekeeping* te houden en daarbij géén agenda van staatsopbouw op te stellen. Hooguit zou via diplomatieke kanalen invloed moeten worden uitgeoefend. Waar wij ons kunnen vinden in de kritiek van de auteur op pogingen tot staatsopbouw in *Afghanistan* en *Irak*, delen we die *niet* in andere *cases*, waar een basale consensus over het toekomstige politieke proces aanwezig is. Traditionele *peacekeeping*-operaties zijn succesvol gebleken in *interstatelijke* conflicten, door met redelijk kleinschalige operaties de militaire situatie bij een bestandslijn te bevriezen en nieuwe escalatie te voorkomen. Vredesoperaties in *intrastatelijke* conflicten zijn automatisch veel omvangrijker en dus duurder, omdat dergelijke conflicten doorgaans geen duidelijke bestandslijnen kennen. Zónder een politieke hervormingsagenda zouden zij bovendien tot in lengte der dagen duren, omdat er geen politieke kanalen voor conflictoplossing worden gecreëerd. Een internationale civiele bijdrage aan de implementatie van een politieke oplossing en militaire steun gedurende deze transitie blijven derhalve hard nodig. Met andere woorden, een vredesoperatie zónder politieke agenda van enige staatsopbouw kan beter niet worden overwogen. Het enige alternatief is helemaal niets doen en staatsvorming laten gaan zoals het gaat. Puntland is dan wellicht een model dat op het eerste gezicht aanspreekt. Niettemin werd deze strategie gedurende de jaren negentig op Afghanistan toegepast en het is duidelijk waartoe dit heeft geleid.

Wanneer de internationale gemeenschap zich een rol in het beëindigen van intrastatelijke conflicten

wil blijven toeëigenen, kan zij er in veel gevallen niet omheen iets met 'de staat' te doen. Hoe problematisch die ambitie ook is, wachten op een soort 'zelfrehabilitatie' van de staat is zelden een optie. De uitdaging van deze tijd ligt dan ook in het zoeken naar vormen van *gelijktijdige* democratisering en hervormingen van het staatsapparaat. Dat is een lastige klus, maar niet onmogelijk. Democratisering en staatsvorming kunnen en moeten in het huidige tijdsbestek complementair zijn.⁶ Een alternatief voor democratisering zou kunnen zijn, zoals Osler Hampson en Mendeloff stellen, de nadruk te leggen op nationale veiligheid, die overigens in principe ook door een autoritair regime kan worden gegarandeerd (bij voorkeur in de vorm van een 'benevolent dictatorship').⁷

Hoewel vormen van semi-autoritair bestuur tegenwoordig geen uitzondering zijn, gaat het toch te ver dit als alternatief te bestempelen. Thomas Carothers benadrukt dat de internationale politieke cultuur sterk is veranderd en dat in veel landen burgers verkiezingen wensen: 'Unprepared though their societies may be for democracy, they yearn for a voice and a vote, not several preparatory generations of mild dictatorship.'⁸ Bovendien moet het belang van verkiezingen met het oog op het verschaffen van legitimiteit aan een regering en daarmee het wind uit de zeilen nemen van rebellenbewegingen, niet worden onderschat. Dat neemt niet weg dat we met Hellema de visie delen dat democratisering méér 'substantie' zal hebben wanneer er sprake is van een rechtsstaat en van een bepaald niveau van economische en sociaal-culturele ontwikkeling. Democratisering na een burgeroorlog zal dus altijd lastig en riskant (kunnen) zijn, maar dat kan waarschijnlijk van *elke* hervorming na of tijdens een burgeroorlog worden gezegd, en dus ook van iedere vredesopbouwoperatie.

Tot slot

Wij delen grotendeels de probleemanalyse van Hellema. In een zwakke institutionele context kan inderdaad niet te veel van democratisering worden verwacht en is er bovendien reden beducht te zijn voor perverse gevolgen van democratisering. Toch menen wij dat in de wereld van vandaag de uitdaging ligt in het gelijktijdig stimuleren van staatsvorming en democratisering, en dat deze ook samen kunnen gaan. Er zijn duidelijk beperkingen aan de bijdrage die in vredesoperaties kan worden geleverd, maar op zich zelf moet en kan de internationale gemeenschap

een rol spelen bij bepaalde elementen van staatsopbouw. Dat zal over het algemeen eenvoudiger zijn in situaties waar een basale consensus over de doelstellingen van een vredesoperatie bestaat en waar voldoende kennis en betrokkenheid van de internationale gemeenschap aanwezig zijn.

Hoewel we de discussie over het ambitieniveau van vredesoperaties toejuichen, wordt naar onze mening met het pleidooi ons tot traditionele *peacekeeping* te beperken, het kind met het badwater weggegooid. Het is onwenselijk bij vredesoperaties die zich richten op conflictoplossing binnen staten, taken op het gebied van vredesopbouw, vooral de politieke (interim-) oplossingen, buiten schot te laten. Vredesopbouw-interventies zijn per definitie problematisch en de ambities zullen altijd een lastige test moeten doorstaan. Dat wil echter niet zeggen dat vredesopbouw-operaties zinloos zijn en altijd falen. Zij kunnen een katalyserende rol spelen bij het pacificeren van een maatschappij en het op gang brengen van een intern politiek proces. De mate van succes verschilt, maar er zijn lessen uit het verleden te trekken over wat te doen en te laten in toekomstige missies.⁹

Bovenstaande wil niet zeggen dat de internationale gemeenschap zich overal en altijd na burgeroorlogen ten doel moet stellen de staat op te bouwen en democratie te bevorderen. De speelruimte om op dit gebied een bijdrage te leveren, verschilt per geval. Lessen die uit allerlei soorten vredesoperaties te trekken zijn, moeten hierbij niet verward worden met oorlogsstrategieën, zoals toegepast in Afghanistan en Irak.

Noten

- 1 Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- 2 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, blz. 179.
- 3 UN DOC A/55/305 S/2000/809, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 augustus 2000 (rapport-Brahimi).
- 4 Over de beoordeling van vredesoperaties bestaat de nodige discussie, waarbij de definitie van criteria waaraan vrede dient te voldoen een belangrijke rol speelt. In onze visie is het niet realistisch het slagen van vredesoperaties af te meten aan een ideale eindsituatie, maar deze te beoordelen op de (beperkte) bijdrage aan een langduriger transformatieproces.

5 Zie blz. 609.

6 Mohammed Ayoob, 'State Making, State Breaking, and State Failure', in: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall (red.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Washington D.C.: USIP, 2001, blz. 138.

7 Fen Osler Hampson & David Mendeloff, 'Intervention and the Nation-Building Debate', in: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall (red.), *Leashing the Dogs of War, Conflict Management in a Divided World*, Washington D.C.: USIP, 2007, blz. 679-699.

8 Thomas Carothers, 'Zakaria's Complaint', in: *National Interest*, zomer 2003, blz. 140.

9 Zie o.a.: Jaïr van der Lijn, *Walking the Tightrope. Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, Amsterdam: Dutch University Press, 2006.

Dr Chris van der Borgh is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en verbonden aan het Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit Utrecht.

Dr Jaïr van der Lijn is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Georgië tussen traditie en moderniteit

N.a.v. Michiel Kramer, 'Saakasjvili en Georgië: doornen van de Rozenrevolutie', in: *Internationale Spectator*, januari 2008, blz. 42-43; en Lotte ten Hoove, 'Georgische democratie is niet terug bij af', in: *Internationale Spectator*, februari 2008, blz. 104-105.

Lotte ten Hoove betoogt dat de tijd van revoluties voorbij is in Georgië. De hervormingen komen van binnenuit en zijn volop aan de gang. De druk van de NAVO zou niet nodig zijn om dit proces bij te sturen, zoals Michiel Kramer voorstaat. Ik ben het ermee eens dat de hervormingen van binnenuit aan de gang zijn. Tegelijkertijd is het middel 'straatprotest' nog niet van de lucht, ook omdat de regering traag reageert op constructieve suggesties van oppositieleden om het verkiezingsproces eerlijker en transparanter te maken. Dit maakt een afwijzende indruk op 'de' oppositie. Ook is de behandeling van verkiezingsklachten via de Centrale Verkiezings Organisatie weinig bevredigend verlopen, evenals andere juridische procedures aangaande personen die in november 2007 onterecht zijn opgepakt. Het is dan ook terecht dat de secretaris-generaal van de NAVO blijft benadrukken dat de rechterlijke macht in Georgië onafhankelijk moet worden. Tegelijkertijd vraag ik mij af of de NAVO wel zoveel 'leverage' heeft om zoiets af te kunnen dwingen. De *politieke cultuur* in Georgië is tenslotte van andere aard dan in West-Europa. Niet alleen de verwachtingen van het parlementair functioneren en het voeren van een verkiezingscampagne liggen anders dan in West-Europa, ook het debat op basis van argumenten is niet erg populair in Georgië.

In Nederland en de Angelsaksische wereld zijn politici meer gewend aan een *inductieve stijl* van debatteren, opgebouwd vanuit feiten. Desnoods kunnen beleidsmatige keuzen doorgerekend worden op hun gevolgen. In Georgië is men meer gewend aan een 'affectief-intuïtieve' stijl van conflicthantering, voornamelijk gebaseerd op emotionele boodschappen.¹ Daarbij is beeldvorming, of iemand 'cool' is, zijn of haar afkomst, de persoonsgebonden politiek en politieke clan waartoe men behoort, belangrijker dan een op feiten gebaseerde discussie.² Dat verklaart voor een deel waarom politici elkaar herhaal-

delijk uitmaken voor 'gestoord' of 'liegmachines', dat de Georgische president kan worden vergeleken met 'Mugabe' en dat de wijze waarop politici elkaar bejegenen wordt beschreven als 'hysterisch'. Ook het politieke krachtenveld is extremer, met het verschijnsel van politieke moorden en het optreden van puissant rijke zakenlieden. Met andere woorden, een meerpartijensysteem (Ten Hoove) zorgt *op zich zelf* nog niet voor een volwassen politieke cultuur, gebaseerd op onafhankelijke rechtspraak, op feiten, argumenten, beleid.

Incidenten en politieke cultuur

Zelfs oppositieleden waren verbaasd over het grote aantal mensen dat zich begin november 2007 voor het parlement in Tbilisi verzamelde. Oppositieleden raakten overmoedig en eisten het aftreden van Saakashvili. De mensenmassa vroeg niet meer dan vervroegde parlementaire verkiezingen. Deze hadden in april 2008 moeten plaatsvinden (zoals Ten Hoove betoogt), voordat Saakasjvili via grondwetswijziging de parlementaire en presidentiële verkiezingen had laten samenkomen in september 2008: het parlement zou vijf maanden langer regeren en hij zou vijf maanden korter president zijn. Intussen was de verleende vergunning om te demonstreren al lang en breed verlopen, zodat de demonstratie niet alleen illegaal was geworden, maar deze ook de openbare orde, het verkeer e.d. hinderde. Ongelukkig is het hardhandig optreden geweest, hoewel zonder dodelijke slachtoffers. Jammer van Saakasjvili is geweest dat hij niet met de menigte is komen praten. Die gemiste kans heeft hij in de weken daarop trachten te herstellen door alsnog burgers te ontmoeten en loonsverhogingen toe te zeggen. Intussen zette *TV Imedi* met valse voorwendselen mensen op tot actie.

De politieke cultuur in Georgië wordt mede bepaald door financiële en machtsverhoudingen die wij ons amper kunnen voorstellen,³ met presidentskandidaten die bijvoorbeeld elk een TV/radio-station tot hun invloedssfeer konden rekenen. De inmiddels overleden oligarch en presidentskandidaat Patarkatsjvili meende te kunnen bewijzen dat er een moord op hem werd beraamd – reden te meer waarom zijn plotselinge dood op 12 februari jl. nader wordt onderzocht. Zijn tegenzet was voor een slordige

honderd miljoen dollar de minister van binnenlandse zaken tijdelijk te willen 'neutraliseren' (met slaapmiddelen) bij bekendmaking van de gefraudeerde verkiezingsuitslag, om zo een volksoptocht te ensce-neren.⁴

Het tijdelijk sluiten en kort en klein slaan van TV/radio-station *Imedi* is een zeer emotionele, ondemocratische reactie. Het bovenstaande plaatst een en ander echter in een iets ander perspectief. Anderzijds is het ontslag dat journalisten van beide Georgische TV/radio-stations als protest hebben ingediend (een paar jaar terug eerst *Rustavi 2*, tegen de inhoudelijke bemoeienis van Saakasjvili; onlangs *Imedi*, als protest tegen de bemoeienis van Patarkatsisjvili) een teken dat er een groep onafhankelijke, professionele journalisten bestaat, belangrijk voor hervormingen van binnenuit.

Ik deel de mening van Ten Hoove dat het vertrouwen in de overheid in algemene zin (vergeleken bij vóór de Rozenrevolutie van 2003) aan het groeien is. Tegelijkertijd moet gezegd worden dat Georgië een verticale samenleving is: vertrouwenslijnen lopen langs de hiërarchie van de politieke clan waartoe men behoort; dat zorgt voor een *selectieve* rechteloosheid. Er zou in Georgië dus meer 'clan-overbruggend vertrouwen' moeten komen. Er wordt doorgaans gekeken naar wie achter iemand staat, wie je beschermheer is, zelfs in de buitenlandse politiek, zoals blijkt uit het opgenomen gesprek tussen Patarkatsisjvili en de hoge ambtenaar van binnenlandse zaken, Irakli Kodua, over de toen aanstaande verkiezingen van 5 januari 2008: 'Today [Matthew] Bryza is the only one who helps Misha [Saakasjvili] and Daniel Fried as the superior of Bryza.⁵ They help him. He [Misha] has no one to protect him. Above them, he has no other protector. Why do they help him? This is their project. And that's why they don't want to loose together with Misha.'

Kramer zou graag zien dat de NAVO handig gebruik zou maken van de spreekwoordelijke wortel en stok. Natuurlijk dient het Westen zijn verantwoordelijkheid te nemen en potentieel nieuwe bondgenoten scherp te houden. Een aanvullende invalshoek zou kunnen zijn te kijken naar hoe het Georgische volk zelf heeft gestemd over toetreding tot de NAVO. Saakasjvili had hier vier jaar geleden zo'n 80% steun voor; dat blijkt volgens het bij de verkiezingen gehouden plebisciet te zijn gezakt naar 61%, maar helaas ontbreken betrouwbare bronnen in deze.⁶ Als het waar is dat de motivatie van de kiezer

voor toetreding is gezakt als uiting van protest tegen Saakasjvili, dan is er minder speelruimte voor de NAVO om voorwaarden te stellen.

De Westerse publieke opinie lijkt omgeslagen, van het welhaast verheerlijken van Saakasjvili en zijn vrouw (Bush noemde Georgië een 'beacon of democracy') tot geschokt zijn door het politieoptreden en de Staat van Beleg november jl. Het gebeurde ligt echter min of meer in het verlengde van zijn autoritaire gedrag van de afgelopen vier jaar. Naast alle zeer goede dingen die Saakasjvili heeft bereikt, zoals het opsluiten van de Mafia, het tegengaan van corruptie, het op orde krijgen van politie en leger, van grenzen en douane, het sterk verbeteren van het investeringsklimaat, het openen van scholen en de verbetering van het stadsaanzicht, ligt ook een reeks van niet-democratische gebeurtenissen voor het oprapen. Men schijnt te willen vergeten dat hij een goed politiek leerling van Sjevardnadze is geweest. Saakasjvili spreekt heel anders voor een Georgisch publiek dan voor een Westers publiek.

Het stimuleren van een *politieke cultuur* waarbij het maatschappelijk middenveld weer leven wordt ingeblazen, is misschien wel even belangrijk als een meerpartijensysteem (Ten Hoove) of als een poging Georgië via de NAVO tot democratie te helpen evolueren (Kramer). Het maatschappelijk middenveld is de afgelopen vier jaar uitgekled, mede omdat actieve NGO-leiders bij Saakasjvili in de regering of in het parlement kwamen te zitten. De huidige machthebbers weten maar al te goed dat het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol kan spelen bij de (de-)legitimering van een regering en bij het mobiliseren van mensen. Zo is de Rozenrevolutie immers deels tot stand gekomen. Niet zozeer 'de oppositie' als zodanig was daarin getraind (zoals Kramer beweert), maar voornamelijk studenten die mede onder de paraplu van een niet-gouvernementele organisatie, het Liberty Instituut, konden werken. Na de Rozenrevolutie eisten diverse *donoren* trouwens dat NGO's samen gingen werken met de regering. Dus niet de rol zouden aannemen van 'waakhond' van de democratie, geen kritische vragen stellen of kritische stukken schrijven, maar zich dienstbaar zouden opstellen aan de pro-Westerse regering-Saakasjvili.

Om het 'clan-overbruggende vertrouwen' en de meerpartijendemocratie (*à la* het goede werk van de NIMD, Press Now e.d.) tot stand te brengen, zouden er meer activiteiten met betrokken burgers (politieke achterbannen) moeten worden ontplooid. Het

doel zou zijn een veel breder publiek kansen te geven dan langs de lijnen van de heersende politieke clan met zijn leider. Zoals een van de oppositieleiden, mevrouw Zourabichvili, het onlangs zei: 'A new policy toward Georgia from our friends is needed. One that is more clearly not personal because democracy in Georgia is to the credit not of its leadership, not to a group of people, but to the Georgian population.'⁷

Noten

- 1 W. Gudykunst & Y. Kim, *Communicating with Strangers*, Boston: McGraw-Hill, 2003.
- 2 F.J. Companjen, *Between Tradition and Modernity*, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2004.
- 3 Zo wordt het vermogen van Patarkatsisjvili geschat op 12 miljard dollar, het BNP van Georgië op 6,02 miljard dollar.
- 4 Iemand moest op afspraak twee tassen vol (valse) pro-Saakasjvili-stembiljetten voor de camera houden en zeggen 'ik kon het niet doen, ik kon niet aan deze fraude meewerken', in de hoop dat dit tot algemene verontwaardiging en opstand zou leiden.
- 5 Matthew J. Bryza is verantwoordelijk voor Amerikaans beleid en betrekkingen met landen uit de Kaukasus en Zuid-Europa. Hij is een goede vriend van Saakasjvili. Ex-ambassadeur Fried heeft ook te maken gehad met de uitbreiding van de NAVO.
- 6 Er wordt echter amper geschreven over de uitslag van de plebiscieten. Presidentiële kandidaat Gamkrelidze noemt een daling naar 61% (Civil.ge, 14 januari 2008). De uitslagen in het kleine verkiezingslokaal waar ik zelf als waarnemer aanwezig was: opkomst 58% (landelijk gemiddelde 56 %); Saakasjvili 44% (landelijk 53,4%); Gachechiladze 37% (landelijk 25,6%); plebisciet pro-NAVO 82%; en voorkeur voor verkiezingen in het voorjaar in plaats van het najaar 70%.
- 7 Civil.ge (9 februari 2008).

Dr F.J. Companjen, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, schreef een proefschrift over de rol van NGO-leiders in Georgië's democratiseringsproces. Zij doceert Interculturele Communicatie.

New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

Bridge the Gap, or Mind the Gap?

Culture in Western-Arab Relations

by Maurits Berger, Els van der Plas,
Charlotte Huygens, Neila Akrimi and Cynthia Schneider

The Hague, Clingendael Institute, January 2008; ISBN: 978-90-5031-123-6
Clingendael Diplomacy Paper 15, 56 pp

Arab-Western relations are deadlocked in a sphere of mistrust. Thinking about new policies and activities therefore demands, first and foremost, thinking about ways to break the deadlock. One possible inroad may be culture, the new kid on the block in diplomatic circles as the much-applauded 'public diplomacy' has not always proved very successful. While public diplomacy is often unilateral with an emphasis on explaining one's policies to the others, cultural diplomacy takes a bi- or multilateral approach with an emphasis on mutual recognition.

Is culture in general, and cultural diplomacy in particular, indeed a way to bridge the gap between Western and Arab worlds in terms of development cooperation? This was the topic of the conference entitled 'Bridging the Gap', organized by the Clingendael Institute in association with the Development Policy Research Project (DPRN) on 16 November 2007, when a number of renowned speakers gave presentations on the subject. Four of these presentations have been selected for publication: two from a cultural perspective; and two from a policy perspective (one discusses EU policy, the other US policy). Together they represent a discussion of the key issues that are often raised when discussing cultural diplomacy.

Maurits Berger, 'Bridge the Gap or Mind the Gap? Culture in Western-Arab Relations'
Els van der Plas, 'Culture and its Relationship to Society'
Charlotte Huygens, 'The Art of Diplomacy, the Diplomacy of Art'
Neila Akrimi, 'Beyond Building Bridges: A New Direction for Culture and Development'
Ambassador Cynthia P. Schneider, 'Cultural Diplomacy: Hard to Define, But You'd Know It If You Saw It'

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl. The paper can be downloaded from the Clingendael website: www.clingendael.nl.

Houvast op het dak: bestuurlijke kaart van de Europese Unie

Anna van der Vleuten (red.),

De bestuurlijke kaart van de Europese Unie.

Bussum: Coutinho, 2007; 296 blz.; 29,50 euro;

ISBN: 978-90-469-0042-0

Sinds het begin van de jaren '50 heeft zich in Europa, boven het niveau van de lidstaten, een bestuurslaag ontwikkeld die de lidstaten steeds nauwer met elkaar verbindt. Eerst op het terrein van kolen- en staalbeleid, gevolgd door landbouw, marktwerking, vrij verkeer, concurrentie, milieu, monetaire zaken, en uiteindelijk op alle terreinen van overheidsbeleid. Daarbij was geen sprake van de vorming van een Europese staat, in de zin van een soevereine instelling met een machtsmonopolie en een eigen afdwingingsapparaat, maar wel van een steeds sterker netwerk van afspraken, middelenoverdrachten en regelgeving, die voorrang had en heeft boven nationale regelgeving: een gezamenlijk bestuurlijk bovendak boven de nationale bestuursstelsels. Het Nederlandse bestuursgebouw, dat wij graag aanduiden als het 'Huis van Thorbecke', werd net als de andere lidstaten voorzien van een dakverdieping, die enerzijds het contact met de andere lidstaten bevordert en vergemakkelijkt, en die anderzijds een diepe doorwerking heeft op de gang van zaken op alle niveaus van het Nederlandse bestuur.

Juist doordat deze ontwikkeling de nationale bestuursstelsels volledig intact liet, bleef de betekenis van 'Europa' voor de burgers, en ook voor politici, bestuurders en ambtenaren lange tijd buiten beeld. 'Europa' leek een ingewikkeld en technisch gebeuren, dat thuishoorde bij een

kleine groep specialisten – niet bij het grote, internationaal-politieke toneel der diplomaten en ook niet bij de vakministeries, laat staan de provincies en gemeenten. Pas sinds medio jaren '80 (de actie 'Europa 1992'), en vooral sinds 'Maastricht', werd duidelijk dat Europese regelgeving, beleid en afspraken op vrijwel ieder beleidsterrein van grote betekenis waren. Sindsdien zien wij dan ook in de bestuurlijke en ambtelijke wereld een 'Grote Trek' naar Brussel op gang komen. De belangstelling van de burgers bleef daarbij nog lange tijd *vé*r achter – getuige bijvoorbeeld het Nederlandse EU-referendum van 2005.

Deze 'Grote Trek' ging gepaard met talrijke misverstanden, vooroordelen en illusies: over de kansen op invloed en rijkdom, over de risico's van het niet-meedoen en het niet voldoende of niet op tijd geïnformeerd zijn over EU-plannen en EU-regelgeving. Men buitelde over elkaar heen om toegang te zoeken tot de EU-besluitvorming, en kwam soms gedesillusionerd terug. De gang naar het bestuurlijke bovendak was niet gemakkelijk; de kans op verdwalen en uitglijden groot.

Het werd dan ook steeds belangrijker dat bestuurders en ambtenaren in Nederland adequaat werden geïnformeerd over en opgeleid in de betekenis van de EU voor het besturen van Nederland. In de opleidingen Bestuurskunde bij het hoger onderwijs zag men dan ook in de handboeken in de jaren '90 een hoofdstuk verschijnen over de Europese Unie, steevast achterin (hoofdstuk 13, bijvoorbeeld). Pas zeer recentelijk, anno 2007, zien wij met het hier besproken boek een volwaardige en bruikbare uiteenzetting voor de bestuurskundige opleidingen over de betekenis

en werking van de Europese Unie als bestuurslaag. Het boek neemt de 'oude' verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice als grondslag, maar behandelt ook duidelijk de voziene wijzigingen van het (inmiddels verdwenen) Grondwettelijk Verdrag. Nu het Verdrag van Lissabon (de 'uitgeklede Grondwet') is ondertekend en vermoedelijk binnen enige jaren in werking zal treden, wordt in dit boek dus op enkele punten een 'update' nodig, maar dan vooral door het vervangen van vraagtekens door punten.

Het boek is geredigeerd door een universitair docent bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen, en de vijftien hoofdstukken werden geschreven door universitaire bestuurskundigen uit Nijmegen, Utrecht, Amsterdam, Maastricht en Den Haag (Clingendael). De bedoeling is niet een uiteenzetting te geven over het Europees beleid of het Europees recht op allerlei terreinen (met uitzondering van de EMU, waaraan wél een hoofdstuk is gewijd), maar over de manier waarop in de EU de besluitvorming plaatsvindt – *input*- en niet *output*-gericht.

Het boek bestaat uit vier delen: de geschiedenis (I); de belangrijkste instellingen en het besluitvormingsproces (II); de 'andere spelers op Europees niveau' (III); en de vier niveaus 'burger-nationale overheid-Europawereld' (IV). Door deze indeling ontstaat er weliswaar enige overlapping – zo komt het Grondwettelijk Verdrag op meerdere plaatsen aan de orde – maar dat is voor de didactische waarde eigenlijk zo gek nog niet. Wél zitten er binnen sommige delen wat ongerijmdheden, zoals in het hoofdstuk over de EMU bij 'andere spelers', of de op zich zelf uiterst interessante, maar weinig onderling samen-

hangende hoofdstukken in deel IV. 'Europa als speler in de wereld' gaat in feite over twee beleidsterreinen (handel en buitenlands en veiligheidsbeleid), 'retour Brussel-Den Haag' over besluitvorming en beïnvloeding en 'de kloof EU-burger' over legitimiteit en democratie. Alles bij elkaar zit er in de systematiek van het boek wel wat 'ruis', maar toch krijgt de lezer een samenhangend, zorgvuldig opgebouwd en grondig beeld.

Niettemin zijn er enige, ondergeschikte, punten van kritiek. Het inleidende hoofdstuk brengt niet alleen de opzet van het boek in beeld, maar wil ook, na een korte uiteenzetting over staat, supranationalisme, intergouvernementalisme en pijlerstructuur, vertellen wat 'de EU is' (blz. 23). Conclusies over 'de aard van het beest', inclusief de discussie over de 'superstaat', horen thuis aan het eind van het boek – *if anywhere at all* – en *niet* in de inleiding.

Bij de behandeling van het Raadsvoorzitterschap, zoals dat thans functioneert (halfjaarlijks), wordt merkwaardig genoeg niets gezegd over de *trojka* van vorig-huidig-toekomstig Raadsvoorzitter, die in feite een periode van anderhalf jaar afdekt en voor continuïteit zorgt. Tegelijkertijd wordt de term *trojka* wel genoemd in verband met het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, waar hij een geheel andere betekenis heeft (Raadsvoorzitter, Hoge Vertegenwoordiger en Commissievoorzitter).

De beschrijving van de Permanente Vertegenwoordiging is niet geheel helder. Op blz. 129 heet het dat de PV 'wordt ondersteund door nationale ambtenaren en door diplomaten, die ook werken op de PV'. In de begrippenlijst achterin het boek staat het wél juist: in de PV zijn alle nationale ministeries vertegenwoordigd, onder de formele leiding van enige BuiZa-diplomaten.

Bij deel III, de 'andere spelers', is hoofdstuk 12 over de *lobbies* weinig bevredigend. Het begrip *lobby* wordt niet helder omschreven ('zij proberen de besluitvorming te beïnvloeden' – maar dat doen bijvoorbeeld politieke partijen ook); lobbygroepen worden ingedeeld in *profit versus nonprofit* en *privaat versus publiek* (waarbij het begrip *public interest group* onvermeld blijft); en naast bedrijven worden ook overheden, zoals gemeenten en provincies, tot de lobbygroepen gerekend. Het Comité voor de Regio's en het Economisch-Sociaal Comité worden vervolgens als 'geïstitutionaliseerd forum voor belangenbehartiging' opgevoerd. Zonder de betekenis van deze twee adviesorganen te overschatten, kan men hier toch wel spreken van een onderbelichting. In de Europese verdragen hebben zij de status van formele adviesorganen. In dit boek hadden zij dus eigenlijk in het schema van de EU-besluitvorming op blz. 76 en 81 thuisgehoord, of anders bij de 'andere instellingen' in hoofdstuk 9.

Het hoofdstuk over de burger en de EU is zeer informatief en nuttig, maar nogal mager in de literatuurverwijzing over de publieke steun voor de EU – zie bijvoorbeeld het proefschrift van J.I.H. Janssen uit 2001, en vele titels daarna.

Laatste minpuntje: over de EU-financiën, de begroting, de contributies en de bestedingen wordt in dit boek gezwegen. Jammer, al was het maar om de beelden over het rondpompen van gelden of de omvang van de EU-fondsen te confronteren met de feiten.

Deze kritiek neemt niet weg dat dit boek voor de opleidingen bestuurskunde in Nederland – helaas niet zozeer in Vlaanderen – in een behoefte voorziet en van grote waarde is. Goed leesbaar, voorzien van vragen, begrippenlijsten, verwijzingen naar

literatuur en websites, aantrekkelijk vormgegeven, een boek dat de EU in een historisch, politiek-bestuurlijk en beleidsmatig perspectief zet. Een nuttig en nodig houvast op het Europese bestuurlijke dak. Het zal zijn weg wel vinden.

Prof. dr B.J.S. Hoetjes is hoogleraar regiobestuur in internationaal perspectief aan de Universiteit van Maastricht.

Ahmadinejads klim naar de macht

Kasra Naji:

Ahmadinejad. The secret history of Iran's radical leader.

Londen/New York: I.B. Taurus & Co., 2008;

298 blz.; £ 12,99

ISBN: 978-1-84511-636-1

In sommige Westerse media wordt hij regelmatig afgeschilderd als een van de grootste schurken van dit moment: Mahmoud Ahmadinejad, de president van Iran. De radicaal-islamitische politicus grossiert niet alleen in anti-Westerse retoriek, maar wordt er ook van beschuldigd in het geniep te werken aan kernwapens. Zijn toespraken staan vaak bol van beledigingen en dreigementen. Als het aan hem ligt, wordt Israël liever nog vandaag dan morgen van de aardbodem geveegd – en die Holocaust waar telkens naar wordt verwezen, is volgens hem ook een fabeltje.

Is Ahmadinejad werkelijk zo'n gevaarlijke gek als de internationale media hem soms doen lijken? Wie de biografie leest die de Iraans-Britse journalist Kasra Naji over hem schreef, zal geneigd zijn deze vraag bevestigend te beantwoorden. Ahmadinejad vertoont op zijn minst tekenen van (godsdienst)waan. Dat, gecombineerd met zijn gebrek aan relativeringsvermogen, zijn geringe gevoel voor internationale verhoudingen, maar ook met zijn bedrevenheid in het spelen van machtsspelletjes en zijn invloedrijke achterban in religieuze en militaire kringen in Iran, maakt hem tot een roekeloze speler op het schaakbord van de internationale betrekkingen.

De biografie beschrijft het leven van de Iraanse president vanaf zijn

geboorte als zoon van een dorpssmid en heeft als hoofdvraag: wie is die man die bij de presidentsverkiezingen in 2005 vrijwel uit het niets leek op te doemen? Hoe kon zo'n onbekende plotseling tot president worden gekozen? Het levensverhaal van Ahmadinejad valt grotendeels samen met de recente geschiedenis van Iran. Wat dat betreft leest zijn biografie tegelijk als een geschiedenisboek over het moderne Iran. Van de Islamitische Revolutie van Ayatollah Khomeini, toen Ahmadinejad op de universiteit zat, via de bloedige oorlog tussen Iran en Irak, waarbij Ahmadinejad als dienstplichtige betrokken was, voert het boek naar zijn loopbaan in de lokale politiek en als universitair docent tijdens de langzame hervormingen van de presidenten Rafsanjani en Khatami, met als hoogtepunt zijn verkiezing tot burgemeester van Teheran in 2003. Uiteindelijk belanden we zo bij de verrassende presidentsverkiezingen in 2005 en het beleid dat Ahmadinejad in de eerste twee jaren van zijn presidentschap heeft gevoerd.

Het boek maakt inzichtelijk hoe de jonge Ahmadinejad behendig de contacten in militaire en religieuze kringen opbouwde, die hem uiteindelijk tot het presidentschap zouden brengen. Maar het boek ontkracht ook mythen rond zijn persoon. Een voorbeeld daarvan vormen de interviews met Iraniërs die hem hebben meegemaakt als dienstplichtig militair tijdens de oorlog tussen Iran en Irak. Terwijl Ahmadinejad zichzelf graag presenteert als veteraan met een heldhaftige staat van dienst, menen deze geïnterviewden dat hij 'helemaal niet zo'n vechtersbaas was' en zelfs als 'lafaard' werd gezien.

Een groot deel van de biografie gaat logischerwijs over de denkbeel-

den van de president. Op zich zelf worden wat dat betreft geen grote verrassingen geboden. Ahmadinejad is niet alleen diep-religieus, maar ook zeer conservatief en radicaal in zijn visies op de rol van het islamitische geloof in de wereld. Dit gedachtegoed wordt overigens gedeeld door de mensen die zijn machtsbasis vormen: een kliek van machtige lieden uit religieuze en militaire hoek. Deze groep zag zich bedreigd door de hervormingen onder de vorige twee presidenten Rafsanjani en Khatami en besloot daarom de presidentsverkiezingen van 2005 zodanig te manipuleren, dat hun vertegenwoordiger Ahmadinejad – tot dan toe geen politiek zwaargewicht – tot ieders verrassing de macht in handen kreeg. Toch kan Ahmadinejad zeker niet als een stroman van de conservatieve elite worden betiteld. Het opbouwen van zijn machtige netwerk is zijn eigen verdienste, terwijl hij zonder twijfel te slim en te bedreven in machtsspelletjes is om zich als vazal te laten gebruiken.

Een opvallende karaktereigenschap die in deze biografie voortdurend naar voren komt, is Ahmadinejads geloof in zichzelf en in de goddelijke steun die hij heeft. Juist zijn opmerkelijke, door niemand verwachte klim naar de macht heeft hem gesterkt in zijn visie dat hij een goddelijke missie vervult. Het beeld ontstaat van een man die zó sterk in zichzelf gelooft en daarvoor zodanig lijdt aan een gebrek aan relativeringsvermogen, dat hij bereid is grote risico's te nemen – hij volgt immers de wil van God, dus moet het wel goed komen. Dit gedachtegoed wordt nog eens versterkt door het ogenschijnlijk gebrekkige beeld dat hij van de wereld buiten Iran heeft. Ahmadinejad lijkt werkelijk te geloven dat Iran het decadente Westen

aankan, en dat hij daarmee de redder van de niet-Westerse, minder ontwikkelde landen op de wereld zal zijn. Dit geloof in eigen kunnen en dit gebrek aan angst voor militaire interventie van Westerse zijde, bijvoorbeeld vanwege Irans nucleaire programma, beloven niet veel goeds voor de toekomst.

De biografie is vlot geschreven en wekt de indruk van goede onderzoeksjournalistiek. Ook al hebben de meeste geïnterviewden alleen anoniem met de auteur willen spreken, toch lijkt een grote hoeveelheid aan

bronnen gebruikt te zijn, zowel in de vorm van interviews als geschreven materiaal. De auteur zelf lijkt vanuit een relatief neutraal standpunt te schrijven ten opzichte van Ahmadinejad en zijn radicaal-islamitische gedachtegoed. Hoewel de auteur tijdens zijn journalistieke carrière in Teheran is tegengewerkt door de Iraanse autoriteiten en hij het raadzaam achtte meteen na afronding van het boek naar Groot-Britannië te verhuizen, is de toonzetting toch tamelijk objectief. Ahmadinejad wordt soms zelfs in bescherming genomen tegen

leugens, zoals beschuldigingen dat hij nauw betrokken zou zijn geweest bij de gijzeling van Amerikaanse ambassademedewerkers in 1980. Dat er ondanks de neutrale toon van het boek na lezing toch een gevoel van gevaar beklijft, is veelzeggend.

Sico van der Meer

Sico van der Meer is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Binnenlands nut van internationale instituties in Oost-Azië

**G. John Ikenberry & Takashi Inoguchi (red.):
The Uses of Institutions. The US, Japan and
Governance in East Asia.**

*New York: Palgrave Macmillan, 2007; viii + 246
blz.; \$ 69,95; ISBN-13: 978-1-4039-7602-4*

Wanneer een groep vooraanstaande schrijvers de krachten bundelt in een boek, kan dit twee kanten op. Het manuscript kan een weinig vernieuwende bevestiging van eigen kennis zijn, of juist een inspirerende, frisse blik bieden op hun vertrouwde vakgebied. Het boek *The Uses of Institutions* is zonder meer het laatste. John Ikenberry en Takashi Inoguchi hebben in eerdere studies van de internationale betrekkingen in Oost-Azië beiden bewezen sterk te zijn op zowel thematisch als theoretisch vlak. Dat doen zij ook in dit boek, dat vorig jaar onder hun redactie verscheen en een vernieuwende visie presenteert op de rol van internationale instituties in Oost-Azië.

De achtergrond waartegen de auteurs hun betoog neerzetten, is de regionale orde in Oost-Azië, die na de Tweede Wereldoorlog is opgebouwd

rond de wederzijdse strategische omhelzing van Amerika en zijn Aziatische partners. De regio heeft dramatische veranderingen ondergaan, maar het alliantie-systeem – geleid door de Verenigde Staten – bestaat nog steeds. Wel wordt het systeem in toenemende mate aangevuld door *ad hoc*-veiligheidsdialogen, multilaterale fora, ministeriële ontmoetingen en andere middelen voor regionale afstemming en samenwerking.

Het boek onderzoekt de uiteenlopende manieren waarop instituties een rol spelen in Japanse en Amerikaanse benaderingen van regionaal bestuur in Oost-Azië. Het past daarmee in de gestaag groeiende literatuur die instituties beschouwt vanuit nuttig gebruik ervan door staten. Bijdragen van auteurs zijn onderverdeeld in drie delen: logica van instituties; instituties en politieke leiding; en de beperkingen van instituties. Het eerste en tweede deel richten zich op respectievelijk het gebruik van instituties en bilaterale allianties als institutie. In het derde deel worden drie thematische deelterreinen gepresenteerd: de Verenigde Naties,

financiële instituties en (de vooruitzichten voor) overleg over mensenrechten. De auteurs beargumenteren dat instituties van fundamenteel belang zijn voor het functioneren van de Oost-Aziatische regio. Japan gebruikt alliantie-bilateralisme met de Verenigde Staten om zijn belangen in de multilaterale *setting* te verwezenlijken. De Verenigde Staten gebruiken multilateralisme om de hiërarchische partnerschappen binnen het *hub-and-spoke* systeem¹ te versterken.

Menige lezer zal moeten wennen aan het idee dat bilaterale instanties beschouwd worden als instituties. Deze gedachte komt van de grondlegger van het neoliberal institutionaalisme, Robert O. Keohane, zelf. De lezer wordt in de eerste plaats uitgedaagd om, met de schrijvers, verder te denken dan de traditionele, eenzijdige benaderingen van neoliberalisme en realisme. Paradoxaal genoeg neigen de argumenten van de schrijvers soms meer naar de (neo)realistische of zelfs constructivistische benaderingen van internationale betrekkingen. De nadruk wordt gelegd op de praktische aanwending door staten van

instituties voor nationale doeleinden. Instituties zijn dus instrumenten die zowel mogelijkheden als beperkingen bieden om de eigen positie te versterken en grenzen te verleggen om eigen doeleinden te bereiken. Een interessant voorbeeld hiervan, dat in twee afzonderlijke hoofdstukken wordt uitgewerkt, is de wijze waarop Japan gebruikt maakt van zijn alliantie met de Verenigde Staten en van zijn lidmaatschap van de Verenigde Naties. Met gebruikmaking van deze instituties heeft het land zijn militaire capaciteiten en activiteiten weten te legitimeren en verbreden, ondanks een grondwet die een leger verbiedt en zelfs het recht op collectieve verdediging ontkent.

Het is spijtig dat de lezer de indruk krijgt dat het (idee voor dit) boek enige tijd is blijven liggen en in een tweede stadium een haastklus is geweest voor de redacteuren en de drukker. Zo bevat het veel spelfouten en lijken sommige teksten enige jaren

geleden geschreven. Hoewel nieuwe inzichten in de theorie van internationale betrekkingen tijdloos zijn, gaat deze slordigheid ten koste van de leesbaarheid en praktische waarde van het boek. Een inhoudelijk punt van kritiek is dat de meeste auteurs de veranderende realiteit in Oost-Azië, in het bijzonder de gevolgen van het opnieuw verschijnen van China op het wereldtoneel, ongemoeid laten. Historische ontwikkeling van (gebruik van) instituties krijgt aandacht en zij wordt in het kader van ontwikkelingen sinds de aanslagen van 11 september 2001 geplaatst, maar de bredere regionale context blijft veelal buiten beschouwing. Het boek leest daarom meer als een loflied op de bilaterale alliantie (ter ere van het tienjarig jubileum van de Herzene Richtlijnen van de Alliantie tussen de Verenigde Staten en Japan in 1997, zo men wil) dan als objectieve analyse in brede context. Wellicht komt dit minder als verrassing wanneer bedacht

wordt dat alle auteurs werkzaam zijn op het territorium van één van beide alliantiepartners.

Alles bij elkaar is *The Uses of Institutions* echter een zeer waardevol boek, dat stof tot nadenken biedt op vooral theoretisch maar ook thematisch vlak. Het levert een nuttige bijdrage aan de literatuur over instituties als instrumenten, die uiteraard op veel meer terreinen in het internationale systeem toepasbaar is.

Noot

1 'Hub-and-spoke' betekent letterlijk naaf-en-spaak. In deze metafoer (van Josef Joffe) zijn de Verenigde Staten het middelpunt, vanwaar hiërarchische relaties (spaken) met individuele Aziatische landen ontspringen.

Maaïke Okano-Heijmans

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

Amerikaanse verkiezingen: maakt het wat uit?

Evita Neefs:

De Verdeelde Staten. De VS na George W. Bush.

Tielt: Uitgeverij Lanno, 2007; 351 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-209-7375-4

Volgens Evita Neefs zijn er in de Amerikaanse presidentsverkiezingen geen echte keuzen tussen de diverse kandidaten. Ze concludeert dat de Amerikaanse bevolking soms haar ongenoegen uit door op een derde partij te stemmen, maar dat de sterkste vorm van protest apathie is. Neefs is tevens van mening dat 'geen enkele

kanshebbende kandidaat [...] het Amerikaanse sociale en economische systeem fundamenteel ter discussie [zal] stellen'. Elke president is namelijk, volgens Neefs, 'de gevangene van de machtige belangen die hem verkozen'. Dat is toch een enigszins verrassende conclusie voor een boek waarin de schrijfster driehonderd bladzijden eerder stelde: 'de strijd die er nu aankomt, wordt ongemeen boeiend – meteen de hoofdreden waarom ik dit boek wilde schrijven' en 'de verkiezingen van november 2008 worden een open gevecht'. De conclusie van het boek liet deze lezer met de vraag zitten of de verkiezingen er eigenlijk wel toe doen.

In haar vlotgeschreven boek *De Verdeelde Staten* laat de journaliste Evita Neefs, hoofd van de buitenlandredactie van de Vlaamse krant *De Standaard*, zelf zien dat haar conclusie niet helemaal gerechtvaardigd is. Een belangrijk deel van haar boek gaat over de Verenigde Staten tijdens de regering-Bush. Neefs laat zien hoe Bush en vooral ook zijn adviseur Karl Rove een keuze maakten om steun te zoeken bij religieus rechts en tot op zekere hoogte hun politieke agenda uit te dragen, terwijl via de belastingverlagingen vooral rijke Amerikanen er beter van werden. Neefs wijst erop dat toen George W. Bush als president aantrad, hij zichzelf kenmerkte als ie-

mand die diverse partijen zou verenigen, maar in de praktijk uiteenlopen – de maatschappelijke groeperingen verder uit elkaar speelde – vandaar Neefs' titel: *De Verdeelde Staten*. Men kan een uitgebreide discussie voeren in welke mate het optreden van de regering-Bush tot *fundamentele* verschillen heeft geleid, waarover Neefs wil spreken, maar Neefs geeft zelf aan dat het wel degelijk heeft uitgemaakt dat George W. Bush de afgelopen zeven jaar president was en niet bijvoorbeeld Al Gore of John Kerry.

Neefs' boek bestaat uit drie stukken. Ze schrijft een korte inleiding, waarin zeven schijnbaar willekeurig gekozen Amerikanen aangeven dat ze verandering willen na de aankomende presidentsverkiezingen. De meningen van deze Amerikanen blijken vervolgens overeen te komen met een opiniepeiling van het *Pew Research Center*, die Neefs daarna aanhaalt.

Ongeveer de helft van het boek gaat over de afgelopen acht jaar Amerikaanse politieke geschiedenis. Dit is een goede analyse van het beleid van de regering-Bush. Neefs is duidelijk niet pro-Bush, maar dat staat een heldere beschouwing niet in de weg van onderwerpen als de invloed van religieus rechts op de Amerikaanse politiek (met de daaraan verbonden discussies over abortus, stamcelonderzoek, euthanasie, het homohuwelijk en de ontkenning van de evolutieleer in het onderwijs), Amerikaans buitenlands beleid na de terroristische aanvallen van 9/11 (en in het bijzonder de fouten die in Irak zijn gemaakt) en de gevolgen van orkaan *Katrina*, in New Orleans en vooral in politiek Amerika. Neefs concludeert dat Bush een verdere scheiding tussen 'blauw' (Democratisch) en 'rood' (Republikeins) Amerika bevordert heeft en dat ondanks een lichte terugval religieus rechts een blijvende rol heeft in de Amerikaanse politiek.

De tussentijdse verkiezingen van 2006 hadden een machtswisseling in het Congres tot gevolg, waar de Democraten een nipte meerderheid behaalden. Zeker als de Democraten steun in het westen van de Verenigde Staten zouden kunnen behalen, bijvoorbeeld door milieuwetgeving te steunen, dan zouden ze daar in de verkiezingen hun voordeel mee kunnen doen, verwacht Neefs.

In het derde gedeelte van het boek schrijft Neefs over de verkiezingen en de Amerikaanse politiek daarna. Neefs heeft het boek vorig jaar geschreven en dientengevolge behandelt ze alle kandidaten die toen nog meededen. De meeste kandidaten krijgen een korte levensbeschrijving en een inschatting van hun kansen. Dit soort bespiegelingen zit vol risico's en hoewel Neefs het over het algemeen goed heeft, zijn er enkele inschattingen die in 2007 redelijk waren, maar nu verkeerd blijken te zijn. (Zo is volgens Neefs Rudolph Giuliani nog een serieuze mededinger, maar Mike Huckabee niet. Bill Clinton wordt een 'meesterlijke verkiezingsstrategie' genoemd, hetgeen moeilijk vol te houden is na zijn opmerkingen rond de voorverkiezingen in South Carolina, waar hij Barack Obama als een kansloze zwarte kandidaat probeerde af te schilderen en Obama daarna de steun van 80% van de zwarte kiezers en ook van vele niet-zwarte kiezers bezorgde.)

Daarna geeft Neefs vijf tips aan de kandidaten om de verkiezingen te winnen. Dat advies zal u niet geheel verrassen: Laat u zien in Iowa en New Hampshire, waar de eerste voorverkiezingen plaatsvinden; haal veel geld op; manipuleer de media; neem de beste campagnemanagers in dienst; en, wordt beroemd. Neefs concludeert dat niet de kiezer de president kiest, maar de financiële elite, omdat de campagnes zo duur

zijn. Juist op dit punt is de campagne van Barack Obama interessant. Net als Hillary Clinton krijgt hij geld van rijke financiers, maar, anders dan bij Clinton, komt zeker een kwart van zijn inkomsten van giften van 200 dollar of minder. Obama weet tot verbazing van velen meer geld dan Clinton te vergaren in de voorverkiezingen en dat kan juist komen omdat niet alleen de financiële elite maar ook minder rijke burgers zijn campagne steunen.

Tot slot overweegt Neefs welke veranderingen er in de Amerikaanse politiek plaatsvinden. Ze heeft het over de toenemende aanwezigheid en invloed van immigranten uit Zuid-Amerika, waarbij ze de vraag stelt of deze nieuwe burgers de Amerikaanse politiek ook gaan veranderen. Neefs stelt dat het buitenlands beleid van de regering-Bush het aanzien van de Verenigde Staten in de wereld ernstig heeft aangetast, hetgeen de volgende president moet herstellen. Neefs vreest dat radicale keuzen in de Amerikaanse politiek de overhand houden (en niet, zoals bijvoorbeeld Bill Clinton deed, het zoeken naar het politieke midden) en dat de president zich steeds meer macht toeëigent ten koste van de invloed van het Congres. Neefs eindigt met de bovenstaande stelling dat de Amerikaanse president een gevangene van machtsbelangen is.

Uiteindelijk heeft Neefs een boek geschreven voor de geïnteresseerde lezer die niet nauwlettend de politiek in de Verenigde Staten heeft gevolgd. De analyse van het beleid van de regering-Bush is helder en duidelijk. De (voor)beschouwing van de verkiezingen is goed onderzocht, maar aangezien het boek al ruim een jaar voor de verkiezingen is geschreven, was het bijna te verwachten dat er op details verkeerde inschattingen zouden zijn. Neefs heeft een negatieve visie op de Amerikaanse verkiezingen en politiek,

waarin financiële belangen en de idealen van specifieke belangengroeperingen de boventoon voeren. Dit zijn problemen die Amerikaanse kiezers en politici al lange tijd erkennen. Telkens nieuwe wetgeving invoeren, om de rol van het geld in de verkiezingen te beperken, levert weinig succes

op. Zowel financiers, campagneleiders als pressiegroepen weten hun belang steeds naar voren te schuiven. Dergelijke initiatieven kunnen gewoonweg als onderdeel van de dynamiek van de Amerikaanse politiek worden gezien.

Ruud Janssens

Prof.dr. Ruud Janssens is hoogleraar amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam.

Diplomatie in het Gemenebest

Lorna Lloyd:

Diplomacy with a difference: the Commonwealth Office of High Commissioner, 1880-2006.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007; 353 blz.; 129,- euro;
ISBN: 978-90-041-5497-1

Dit is het eerste deel van de serie *Diplomatic Studies* onder redactie van Jan Melissen van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Lorna Lloyd, docent Internationale Betrekkingen aan Keele University, doet al geruime tijd onderzoek naar de *British Commonwealth and the League of Nations* en publiceerde in 1997 *Peace through Law. Britain and the World Court in the 1920s*. In 2004 verscheen de derde editie van *International Organisation in World Politics*, dat ze samen met David Armstrong en John Redmond schreef en dat inmiddels als een handboek op Nederlandse universiteiten gebruikt wordt.

Haar nieuwste werk over het Britse ambtelijke instituut van *High Commissioner*, in het Nederlands Hoge Commissaris, biedt de lezer wat de titel belooft, namelijk een overzicht van de diplomatieke geschiedenis van het Britse Rijk, toegespitst op de

relaties van dat Rijk met zijn *Dominions*, koloniën en later ex-koloniën. Omdat het chronologisch betoog in 1880 begint, heeft het boek lang het karakter van puur koloniale geschiedenis. Het is onderverdeeld in acht hoofdstukken, waarvan de eerste twee ontstaan en ontwikkeling van het ambt tot de Tweede Wereldoorlog behandelen. Hoofdstuk 4 tot en met 6 beschrijven de opwaardering van de functie van *High Commissioner* tot de grote dekolonisatiegolf van begin jaren '60. De laatste twee hoofdstukken laten zien tot welke grote veranderingen die dekolonisatie binnen het Britse Gemenebest geleid heeft. Ieder hoofdstuk heeft een eigen conclusie, behalve hoofdstuk 8, en het eigenaardige is dat een slotconclusie helemaal ontbreekt. Met een beetje goede wil zou men de Inleiding als zodanig kunnen beschouwen. De studie is gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek en heeft vijf informatieve bijlagen.

De term *High Commissioner* kan voor verwarring zorgen, omdat die titel in de loop der tijd voor nogal uiteenlopende functies is gebruikt. Zo werd Egypte formeel van 1914 tot 1922 en informeel tot 1936 *bestuurd* door Britse *High Commissioners*. Ook de Britse vertegenwoordigers in protectoraten droegen die titel, evenals de Britse bestuurders van mandaat-

gebieden als Palestina en Irak tijdens het Interbellum. De Fransen hadden in die tijd een *Haut Commissaire* in Syrië. Ook de Volkenbond gebruikte de term voor de (Volkenbonds-) bestuurder van de vrije stad Danzig en de beroemde Noorse ontdekkingsreiziger Fridtjof Nansen, hoofd van de vluchtelingenorganisatie van de Volkenbond, werd eveneens Hoge Commissaris genoemd.

Maar over dit soort Hoge Commissarissen gaat het boek dus niet. Het beperkt zich tot de vertegenwoordigers van de *Dominions* in Londen, de vertegenwoordigers van het Britse Rijk in die *Dominions* en de vertegenwoordigers van *Dominions*, later ook de ex-koloniën, onderling.

De ontwikkeling van het ambt weerspiegelt de koloniale emancipatie van delen van het Britse Rijk. De *Dominions* liepen daarbij uiteraard voorop. In hun streven naar grotere onafhankelijkheid van het moederland wensten ze volwaardige vertegenwoordiging in dat moederland, maar ook omgekeerd: een vertegenwoordiger van het moederland die niet aan de koloniale verhoudingen herinnerde. Juridisch gezien waren deze wensen problematisch. *Dominions* waren immers geen *foreign state* en hun staatshoofd bleef de Britse koning/koningin: men kon

moeilijk van het staatshoofd verwachten dat hij/zij zich liet vertegenwoordigen bij zichzelf. Echte ambassadeurs konden er dus niet uitgewisseld worden. Enige satisfactie kregen de *Dominions* in de jaren '30, toen de Britse *Governor-generals*, bij uitstek symbool van de koloniale verhoudingen, vervangen werden door Hoge Commissarissen. Tot deze ontwikkeling had de Volkenbond het een en ander bijgedragen: in deze organisatie werden de *Dominions* immers als volwaardige lidstaat behandeld.

Hoewel de term *Commonwealth* al sinds 1884 gebruikt werd, kreeg het Britse Gemenebest pas vanaf de *Imperial Conference* van 1926 en met het *Statute of Westminster* van 1931 de huidige betekenis, namelijk een associatie van 'autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate to one another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations'. De Tweede Wereldoorlog en de zelfstandige bijdrage van de *Dominions* daaraan veranderden ook het nodige aan de oude koloniale verhoudingen, met als gevolg dat vanaf 1948 hun *High Commissioners* de rang van ambassadeur kregen.

Lloyd betoogt dat de hoogtijdagen van het ambt in de jaren '50 en '60 lagen, toen de *High Commissioners* op een voorkeursbehandeling konden rekenen, zowel in Londen als tussen de *Dominions* onderling. Ofschoon niet met zoveel woorden gezegd, had dit natuurlijk alles te maken met het Britse besef dat de aloude wereldmacht aan het afbrokkelen was: wat men nog binnen de familie kon houden, moest men koesteren.

Veel ingrijpender was de dekolonisatie in Afrika en Azië, die de familie van het Gemenebest aanmerkelijk

uitbreidde. Dit leidde o.a. tot ideologische geschillen, die de familieverhoudingen in de jaren '70 behoorlijk verstoorden. Oorzaken van de fricties waren o.a. het Zuid-Afrikaanse racisme en de ontwikkeling van enkele Britse ex-koloniën tot pure dictaturen, waarmee de Britten geen enkele affiniteit hadden. Tot overmaat van ramp werd Groot-Britannië in 1973 lid van de EEG, waarmee de distantie tot het oude *Empire* nog eens benadrukt werd. Gedurende lange tijd kwam het accent van de betrekkingen tussen Groot-Britannië en de leden van het Gemenebest vooral op bilateraal niveau te liggen.

Men zou verwachten dat het ambt van *High Commissioner* dienovereenkomstig erodeerde, maar het tegendeel was het geval. De term bestaat heden ten dage nog steeds en hoewel de Hoge Commissarissen tegenwoordig for *all practical purposes* als ambassadeurs behandeld worden, willen ze niet zo genoemd worden. Het feit dat ze Hoge Commissarissen zijn, onderscheidt ze nu juist van alle andere ambassadeurs. Het geeft aan dat ze inderdaad tot een speciale familie behoren, met alle voordelen – en nauwelijks nadelen – van dien. Ze hebben veel gemakkelijker toegang tot ministeries en hun contacten met de bestuursgremia zijn over het algemeen informeler en daarom vaak effectiever dan die van ambassadeurs van andere staten. Het streven van de *Dominions* en andere ex-koloniën vooral als 'foreign state' erkend te worden, is tegenwoordig dus in het tegendeel veranderd: *niet* als 'foreign state' behandeld te worden, is veel aantrekkelijker.

Dit verhaal wordt door Lloyd met verve verteld, vaak met hilarische voorbeelden van de gevoeligheden van de *High Commissioners*. Men kan ze volgen bij hun frustraties inzake hun behandeling bij officiële gelegen-

heden, waaronder diners en bals. Men volgt hun strijd voor diplomatieke immuniteit en men beseft dat de status van het ambt meer wél dan niet afhankelijk was van de persoonlijkheden die het ambt vervulden. Niets menselijks is ook de diplomatieke verhoudingen vreemd. De geleidelijke emancipatie van de ex-koloniën was ook institutioneel zichtbaar: vielen de onderlinge relaties eerst onder het *Colonial and Dominions Office*, later werd dat het *Commonwealth Relations Office* (CRO) en na 1968, met de fusie tussen het CRO en het *Foreign Office*, het *Foreign and Commonwealth Office*. Het Gemenebest heeft zijn eigen secretariaat, dat de communicatie tussen de 53 leden verzorgt. En, iedereen wil erbij horen en deelnemen aan de tweejaarlijkse *Commonwealth Heads of Government Meetings*, zelfs Mozambique, dat nooit onderdeel van het Britse Rijk was. Het kan verkeren.

Anique van Ginneken

Dr A.H.M. van Ginneken doceert geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.

Gebrek aan duiding van de diplomatie

**Bob de Graaff & Duco Hellema (red.):
Instrumenten van buitenlandse politiek.
Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie.**

Amsterdam: Boom, 2007; 279 blz.; 19,90 euro;
ISBN: 978-90-8506-428-2

De samenstellers van dit boek stellen in hun inleiding dat er aan de historicus Albert Kersten, ter gelegenheid van wiens afscheid de bundel is uitgebracht, een goed diplomaat verloren is gegaan. Hoewel dit ongetwijfeld als een compliment is bedoeld, zou de lezer vergeven kunnen worden dit niet als zodanig op te vatten, gezien de overvloed aan negatieve en gratuite clichés die in de inleiding en ook in de eerste bijdrage te vinden zijn. Diplomaten zijn sluw, 'notoir lui', en 'op het internet' zijn talloze laatdunkende citaten over diplomaten en de diplomatie te vinden. Daarbij, zo schrijft Toby de Witte, heeft de Nederlandse diplomaat 'zeker na 1945 niet veel in de melk te brokkelen gehad'; een stelling die niet onderbouwd wordt.

Hoewel er enige pogingen worden gedaan tot nuance, blijft na de eerste twintig pagina's van het werk toch een negatief beeld van de Nederlandse diplomatie hangen. Een beeld dat bij sommige lezers waarschijnlijk weerstand zal oproepen. Het gegeven dat slechts één van de auteurs zelf in de diplomatieke dienst werkzaam is geweest (consul-generaal in Vietnam, Ton van Zeeland) zal aan deze weerstand alleen maar bijdragen. Het valt trouwens op dat in de overige bijdragen de eerder ingezette toon niet wordt voortgezet. Dit is merkwaardig, omdat van een inleiding en een algemene eerste bijdrage mag worden verwacht dat deze de teneur

van de meer specifieke hoofdstukken enigszins onderschrijven. Het geheel geeft uiteindelijk een evenwichtiger indruk, en beschrijft succes én falen in de diplomatieke praktijk, van Nederlands beleid en van afzonderlijke diplomaten.

De bundel bestaat uit zeven delen, elk ingeleid door een korte algemene tekst van de samenstellers. Achtereenvolgens worden behandeld: het diplomatieke bedrijf in het algemeen; het werk van de door andere departementen afgevaardigde attachés; multilaterale diplomatie; diplomatie in oorlogs- en vreedstijd; de diplomatieke betrekkingen met dictaturen; de relatie tussen diplomatie en de inlichtingendiensten; en de diplomatie van economische belangen-behartiging. Een mooie lijst met onderwerpen die een veelzijdig beeld geven van de Nederlandse diplomatie. Qua periode valt het merendeel van de bijdragen in de eerste helft van de 20ste eeuw, een keuze die wellicht in de smaak is gevallen bij de historicus Kersten, waarvoor de bundel immers is bedoeld. Een opvallende uitzondering is het inzichtrijke stuk van Peter Malcontent over het optreden van Theo van Boven tegenover de VN-mensenrechtencommissie in 2004. Dit kijkje in de hedendaagse multilaterale keuken doet de lezer tevergeefs hopen op meer. Een concluderend hoofdstuk ontbreekt ook, wat de bundel nogal abrupt doet eindigen. Dit geldt gek genoeg eveneens voor een substantieel aantal van de bijdragen; geen conclusie, weinig analyse, maar een opeenvolging van beschrijvingen die uiteindelijk wat aan hun lot worden overgelaten.

Ondanks bovenstaande kritiek bevat de verzameling heel wat waardevolle artikelen. Het afsluitende

stuk van Jelle Gaemens maakt dat het boek met een positieve noot wordt afgesloten. Zijn analyse van het waarheidsgehalte van de mythe van Drees, het mariakaakje en de Marshallhulp is nieuwswaardig, verhelderend en verdient een breed publiek. Ook de drie hoofdstukken over de Nederlandse vertegenwoordiging bij Duitse dictaturen zijn zeker het vermelden waard. Zo beschrijft Beatrice de Graaf de fascinerende persoon Adrianus Millenaar, die van 1928 tot 1964 in verschillende functies de Nederlandse belangen in Berlijn behartigde en dus 36 jaar vrijwel onafgebroken in dit absolute centrum van de wereldgeschiedenis verkeerde. De conclusie is interessant: Millenaar had tijdens het Derde Rijk, toen hij waar mogelijk krijgsgevangenen en dwangarbeiders hielp, meer speelruimte dan na de oorlog in de DDR. De stelling van De Graaf dat dit mede voortkwam uit een gebrek aan persoonlijke contacten met de communistische machthebbers – contacten die Millenaar binnen de nationaal-socialistische instanties wél had – zegt veel over het belang van dergelijke informele verbanden.

Juist in dit soort duidende stukken zit de potentiële waarde van een bundel als deze. Het is jammer dat er van de mogelijkheid tot analyse niet meer gebruik is gemaakt. Als de grote lijnen wat meer benoemd waren, was dit brede beeld van de Nederlandse diplomatie wellicht ook wat dieper geworden.

Vincent van Beest

Vincent van Beest is student Internationale Betrekkingen en Diplomatie aan de Universiteit Leiden en stagiair bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

John McCormick: The European Superpower.

Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007; viii + 212 blz.; \$ 28,95 (pbk) ISBN 1-4039-9846-9

De Amerikaan McCormick werkt de stelling uit dat de Europese Unie zich ontwikkelt tot een supermogendheid, die qua kenmerken verschilt van de vroegere macht van de Verenigde Staten en de Sovjetunie. Daarentegen is de Amerikaanse macht tanende. Auteur is van mening dat het tijdperk waarin *militaire* overmacht de beslissende factor was, voorbij is (zeker na Irak). Hij gaat na welke wijzigingen (mede onder invloed van internationale gebeurtenissen) zich in de machtsrelatie tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten hebben voorgedaan en hoe Europa bezig is zich te transformeren tot een 'global actor'. Een wereldspeler die een militaire factor wordt, maar een voorkeur vertoont voor multilateralisme en vredeshandhaving boven unilaterialisme en 'war making'. Kan men nog twijfelen aan Europa's 'global military power', dit is niet het geval waar het zijn economische macht betreft. De Europese economie heeft zich sterk ontwikkeld, terwijl Europa's politieke rol in de wereld, met zijn voorkeur voor 'soft power diplomacy', steeds meer reliëf krijgt. De Verenigde Staten raken politiek en economisch steeds meer in moeilijkheden. In het hoofdstuk 'Competing in the Market for Ideas' betoogt McCormick dat Europa en Amerika steeds verder uit elkaar groeien wat betreft hun waardepatroon in sociale kwesties en de milieuproblematiek. 'In the competition in the marketplace for ideas, European post-modern attitudes are building advantages over the values associated with American power.' (blz. 9) Terwijl het anti-amerikanisme toeneemt en verscheidene gedaanten

aanneemt, kan er niet worden gesproken van een overeenkomstige toename van anti-europeanisme. In een slothoofdstuk geeft de auteur toe dat er geen omlijnd begrip is van 'wat Europa nu precies is'. Het wordt zowel geprezen als bekritiseerd en het wordt in het algemeen nog steeds gezien als de som van zijn delen. Maar dat laat onverlet dat de Europese presentie niet kan worden ontkennd, dat Europa zijn civiele kwaliteiten en het Amerikaanse unilaterialisme heeft uitgebuit om zijn politieke invloed in de wereld te vergroten en dat het een afwijkende 'set of social values' vertegenwoordigt (blz. 162). Een ander zal van invloed zijn op de Atlantische alliantie. 'The European Union is a superpower, and the new pole in a post-modern bipolar international order. It is time to acknowledge this, and to better understand the implications.' (blz. 174). (F.v.d.B.)

Frans Verhagen: De Beste Wint Nooit – Het ABC van de Amerikaanse Verkiezingen.

Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2007; 204 blz.; 12,95 euro ISBN 978-90-468-0260-1

Charles Groenhuijsen: Hoera! Een nieuwe President.

Amsterdam: Balans, 2007; 236 blz.; 15,= euro ISBN 978-90-501-8872-2

Het is nog volstrekt onduidelijk wie zich na november de 44ste president van de Verenigde Staten mag noemen. Na bloedstollende voorverkiezingen is wel duidelijk wie de Republikeinse presidentskandidaat zal zijn (McCain), maar bij de Democraten was met de nek-aan-nek-race tussen Hillary Clinton en Barack Obama in maart 2008 de strijd nog geenszins beslist. Niet alleen in Amerika zijn de verkiezingen 'hot'; ook in ons land zijn

we in de ban van de strijd. Het Amerikaanse kiessysteem wordt echter dikwijls als zó onduidelijk ervaren, dat enig inzicht hierin voor de gemiddelde Nederlander gewenst is. Om in deze behoefte te voorzien verschenen onlangs twee boeken over de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Ze bieden beide, op geheel eigen wijze, een kijkje in de Amerikaanse verkiezingskeuken, zodat, terwijl Amerika kiest, Nederland mee kan genieten. Van de hand van Amerikakenner en zelfverklaard 'politieke junkie' Frans Verhagen is het boek met de prikkelende titel *De beste wint nooit – Het ABC van de Amerikaanse verkiezingen*. De oud-correspondent schotelt hierin de lezer zijn zienswijze voor op het Amerikaanse kiesstelsel, behandelt kandidaten en ex-presidenten. De ondertitel doet al vermoeden dat Verhagens boek vooral voor *dummies* is geschreven, die snel informatie zoeken over de kandidaten, ex-presidenten en gebruikte termen, liefst in hapklare vorm. Een boek geschreven met dat doel heeft doorgaans echter een hoog 'wikipedia-gehalte'. Dat is hier niet anders. Het boek leest vooral als mini-encyclopedie voor presidentsverkiezingen en daarnaast wordt de indruk gewekt dat Verhagen primair op zoek was naar boekvulling. De kleine 35 pagina's met eigen beschouwing steken in ieder geval schril af tegen het totale aantal van 250 pagina's. In dat opzicht is het boek van Charles Groenhuijsen beter gelukt. In zijn boek *Hoera! Een nieuwe president* toont Groenhuijsen gevoel te hebben voor het vinden van een balans tussen functionele details en sappige anekdotes, zonder de lezer te vermoeien met eindeloze feitenrijtjes. Daarnaast weet Groenhuijsen, door het stellen van aan zichzelf gerichte vragen, de lezer de indruk te geven dat hij met dezelfde prangende vragen zit als zijn publiek. Door deze

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Frank Kuipers (F.K.), afgestudeerd in American Studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen en als onderzoeksassistent verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP); en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

vragen kort en bondig te beantwoorden zal hij bij veel van zijn lezers een 'Aha Erlebnis' weten op te roepen. Ten slotte brengt Groenhuijsen met gevoel voor humor helder de vele facetten van de verkiezingsstrijd, zoals de rol van de media, internet of spin-doctors, over het voetlicht. Voor wie nog snel een 'crash course' Amerikaanse verkiezingen zoekt, is Verhagens boek een mogelijkheid. Wie echter de Amerikaanse verkiezingen wil begrijpen en op zoek is naar de bredere context van deze strijd tussen kandidaten, kan beter (ook) het boek van Groenhuijsen aanschaffen.

The Turkish Yearbook of International Relations. Number XXXVII, 2006.

University of Ankara, Faculty of Political Science, Research Center for International Political and Economic Relations, 2007; 234 blz.; (email: İlhan.Uzgel@politics.ankara.edu.tr) ISSN 0544-1943

Dit jaarboek bevat drie delen. In het eerste deel (blz. 1-147) treft men zes essays aan van de hand van groten-deels Turkse wetenschapslieden. Daarin komt allereerst aan bod de uitdaging die het 'transnationale islamitische terrorisme' voor de (inter)nationale veiligheid oplevert. Andere onderwerpen zijn een analyse van het 'citizenship'-debat dat in de jaren '90 in Turkije plaatsvond; een historische beschouwing over een keerpunt in de Turks-Arabische relaties als gevolg van de zogenaamde 'Hijz-opstand' tegen het Ottomaanse rijk in 1916 onder leiding van de Emir van Mekka; en de 'herstructurering van de Armeense identiteit', die in Turkije thans op gang komt en waarin het weekblad *Agos* een belangrijke rol speelt. De huidige ontwikkeling in Irak en de zich ontwikkelende mondiale neoliberale 'class architecture' zijn de

overige onderwerpen in het eerste deel. Het tweede deel (blz. 147-211) bevat een chronologie van de voor Turkije belangrijke internationale gebeurtenissen in 2006, verdeeld over de volgende onderwerpen: de betrekkingen met de Europese staten en de Europese Unie; de kwestie-Cyprus; de betrekkingen met de Verenigde Staten; het Midden-Oosten en de 'Noord-Irakese kwestie'; de relaties met de Kaukasische staten, Centraal-Aziatische staten en Rusland; en ten slotte 'andere en binnenlandse zaken'. Het derde deel bevat een bibliografie van in 2006 verschenen Turkse boeken en artikelen over internationale kwesties (blz. 214-234). (F.v.d.B.)

The United Nations Disarmament Yearboek, Volume 31, 2006.

New York: Office for Disarmament Affairs, 2007; xiii + 537 blz.; (Sales No. E.07.IX.1; tevens toegankelijk op www.disarmament.un.org) ISBN 978-92-1-142257-3

Dit jaarboek geeft een overzicht van de ontwikkeling van de 'disarmament machinery' van de Verenigde Naties in het jaar 2006. Het brengt de gecombineerde activiteiten op het terrein van ontwapening, wapenbeheersing en non-proliferatie van de diverse VN-organen in kaart. Voorts wordt gerefereerd aan belangrijke gebeurtenissen die buiten het kader van de VN plaatsvonden, maar die mede vorm gaven aan de bredere context waarin de VN-organen de ontwapeningsproblematiek aan de orde stelden. Het overzicht telt zeven hoofdstukken: 'Nuclear disarmament and non-proliferation issues; Biological and chemical weapons; Conventional weapons issues; Regional disarmament; Related issues and approaches; Disarmament machinery; en Governmental expert studies, information and United Na-

tions research'. Het jaarboek bevat tien bijlagen: in bijlage V vindt men de teksten van alle resoluties en besluiten die in 2006 op het terrein van ontwapening werden genomen; bijlage VIII presenteert het daarbij door de VN-leden in de Algemene Vergadering vertoonde stemgedrag. (F.v.d.B.)

Annette Jansen

attempts to de-mystify the 3D (diplomacy, defence, development) approach and advocates a context-specific approach of peace building and reconstruction. The 3D approach has been incorporated in frameworks for Dutch foreign policy and development cooperation. Much remains unclear about the precise meaning and implications of the approach, e.g., the desired level of integration, organisation and direction of integrated policies, and how the approach should be translated into context-specific interventions that support the local potential for peace building. This lack of clarity causes confusion amongst diplomats, soldiers and development workers who are supposed to implement the approach at field level. In order to facilitate effective exchange between the multiple actors, we should get rid of the unhelpful naivety that 'we are all there for the same thing'. Politicians, the military and humanitarians have more often than not a different objective, i.e., state security versus human security. In order to design effective interventions, we should do away with the assumption that integration of diplomacy, development and defence always and in each context leads to increased impact. What better reflects the different objectives of the actors and leaves room for context specifics is *the whole of actor approach to peace building*. This term builds upon the coherence concept of the OECD Policy Coherence Initiative for Development, and creates room for inclusion of local potentials for peace building and reconstruction. The abstract 3D debate must be brought back to concrete assessments that map risks and opportunities for a specific context and focus on realistic aims, benchmarks and exit strategies. A clear approach to (post) conflict reconstruction offers the best guarantee for successful implementation when 1 it has the protection of civilians and human security as its main objective; and 2 builds on local contexts and potentials for peace building and reconstruction as stepping stones for the design of the intervention strategy.

Sipke de Hoop

analyses the international reconstruction policy in Bosnia. Thirteen years after the Dayton Peace Agreement and many billions of dollars of aid the central government is still very weak, nationalists run the country, while unemployment is very high. The failed attempts of rebuilding and reconciliation have to do with three main factors: the inheritance of

the past; the inefficient and complex constitutional structure that was created in 1995; and the policy of the international community. Many mistakes of this community contributed to continuing the unstable situation in Bosnia. In an early phase, the Americans with their 'quick elections, early exit policy' laid the foundations for the difficulties. In later stages, the *Office of the High Representative (OHR)* practically ruled the still deeply divided country. The lack of strategy and the limited mandate for civil reconstruction were exchanged for a policy that gradually became close to an almost 'colonial behaviour'. By closing critical media and by constant interventions in national politics the OHR did not contribute to the development of a democratic system. From the beginning the priorities were defined in terms of the return of refugees, ethnic integration and the electoral process. With this policy the multi-ethnic fiction that was created with the imposed Dayton Agreement was kept alive, but the international community failed to develop a decent economic policy, nor did it create the basis for sustainable development, nor was it able to convince the three ethnic parties to work together on reforms for a future in Europe. A change of tactics in 2006 – an attempt to give the ownership of the reform process back to the nationalities in Bosnia – resulted in a complete standstill and an even more nationalistic climate. The three main options of an intervention policy – fast elections, a protectorate, local ownership – did not work out in Bosnia.

Peter Bas-Backer

contends that post-conflict problems could be reduced if one would apply two phases: a first phase directly after the conflict in which the international mission is given a mandate with sufficient powers to separate the wheat from the chaff (war criminals, old institutions, security services) and to introduce better governance and new standards. This mission would be accountable to the international community (the UN, the Security Council, the EU Council). In a second phase government responsibility would be transferred to local political leadership, after conditions fulfilled, and preferably after and through general elections. The key condition for a successful transfer seems to be from 'day one' after the conflict has ended (with a peace agreement or a Security Council resolution) that there is a strong international presence to restore confidence among

the population – for whose sake the international community intervened in the first place – in good governance. Next to material assistance, restoring confidence from the start should constitute a main objective of a post-conflict mission: mutual confidence, confidence in a sustainable society and in democratic government. The above lessons should be learned from experience in Bosnia and Kosovo.

Hilde Reiding

discusses the human rights strategy that was recently presented to parliament by the Netherlands minister of Foreign Affairs. Since the late 1970s, several policy papers were published on this issue, but changed international circumstances required an updated policy strategy. In spite of some new elements in the policies, the first discussions in parliament were strikingly similar to those held on the very first policy memorandum of 1979. Focussing on human rights country policies, parliamentarians criticized the strategy for being vague on implementation, and asked for a plan of action with policy guidelines. It will be very difficult, however, to produce such a plan, because each situation requires its own measures. A better alternative might be to ask the minister to make sure that a policy plan is made for each country or region. This will provide for better opportunities to monitor government policies, and may, in the long run, facilitate discussions on questions of effectiveness. Another issue that needs more attention is whether the creation of more international human rights norms and supervisory mechanisms does indeed lead to better protection against human rights violations or would be counterproductive.

Otto Hospes

describes and illustrates five dilemma's of influencing policy via private development organizations. Influencing national and international policies with a view to reduce poverty is not only carried out by the Dutch Minister for Development Co-operation but also by private development organizations via the Dutch Co-Financing Programme. The main aim of this programme is to reduce poverty in a sustainable way; its core philosophy is that poverty alleviation without strengthening civil society and without changing policies that sustain or aggravate poverty, makes no sense. Hence influencing policies is one of the three intervention strategies of the Dutch Co-Financing Programme. The five dilemma's relate to

the following tension: on the one hand these organizations have to show to the Minister for Development Co-operation and Dutch Parliament to what extent the annual budget of 50 million euro's for policy influencing has been spent effectively; on the other hand they have to deal with the complexities of policy processes and with lobby targets (government entities and corporate bodies) that are reluctant or resistant to changing their policies.

Mattias Vermeiren

deals with one of the main characteristics of the current international economic order, i.e., the global imbalances, the large current account surpluses mainly in Asia and oil-exporting countries that are largely being absorbed by the huge current account deficit of the United States. Usually, such global imbalances are regarded as a significant threat to global financial and economic stability and as a reflection of the decline of the American financial supremacy in world economics. However, this paper claims that, to the contrary, the imbalances need to be considered as a manifestation of continuing American financial preponderance. Nevertheless, there are some intrinsic risks related to the global imbalances that could jeopardize the financial dominance of the United States in the future.

Dirk Rohtus

deals with the response of Germany to the United States request for German troops to fight the Taliban in Southern Afghanistan. This would entail a revision of the present mandate of the German Federal Parliament, which is keeping the troops stationed in the safe and secure North. The advocates of extra German engagement predict the end of NATO in case Berlin does not lend support to the Allies in Southern Afghanistan. The NATO operation in Afghanistan links the transatlantic dimension to the future of German foreign policy. If the German government goes to war, it will internally land in the opposition. If not, she will loose credit externally.

Hans Schippers

takes a close look at the recent alliance between Syria and Iran. Their cooperation dates back to the mid 1970s and was based on shared aversion to the regime of Saddam Hussein in Iraq, with whom both countries were in conflict. This cooperation intensified during the Iran-Iraq war (1980-1988) when

Syria supported Shia-ayatollah Khomeini. Syrian leader Hafez Assad belonged to the Shia affiliated Alawite sect. Probably for this reason he allowed Khomeini in 1982 to establish the fundamentalist-Shia Hezbollah movement in Lebanon. During the 1980s and 1990s, Syria was the dominant partner in the cooperation. Assad Sr., a ruthless dictator but a very capable political tactician, used Hezbollah to attack Israel. His support of the American-led operation to end the Iraqi occupation of Kuwait gave him a free hand in Lebanon. His son Bashar, who succeeded him in 2000, lacks his father's capacities to keep up a political balancing act. In 2005 he was blamed for the murder of Lebanon Sunni leader Hariri and was forced to withdraw his army from this country. To break Syria's isolation he turned to Iran for support. In the following two years strong military and economic ties were formed between the two countries. In a way, Syria has now become an Iranian client state. However, Bashar is willing to restore good relations with the Western world. The price tag on this policy change is probably giving Syria once more a free hand in Lebanon.

Sietse Bosgra & Paul Aarts

argue that it is high time to engage Hamas and stop the international boycott of this organisation. Peace with Israel can only be concluded by a Palestinian government that is backed by a large section of the Palestinian population. Some years ago it looked as if Hamas was almost considered a 'normal' partner. It participated in the 2006 parliamentary elections, supported by Western governments. However, its victory led to a *volte face* of these same Western governments. Everybody seemed to be caught off-guard by Hamas' strong showing (it won 56 percent of the seats in the Legislative Council). An international boycott was arranged and the American government backed an armed Fatah force against Hamas, touching off a bloody civil war in Gaza. The authors argue that Hamas has undergone a metamorphosis since its foundation in the late 1980s and that the EU should take the lead in trying to engage Hamas in negotiations with Israel.