

Internationale **Spectator**

Jaargang 64 - nr 4 - april 2010

MAKEN OF KRAKEN VAN FRAGIELE STATEN

Den Haag, Washington en de Afghaanse spagaat

Kindsoldaten in Sri Lanka: erfenis van bloedig conflict



Instituut Clingendael

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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 € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Inhoud aprilnummer 2010

COLUMN

Joris Voorhoeve
Van medespeler tot figurant? 189

ARTIKELEN

Thomas von der Dunk
De Afghaanse spagaat van
Nederland en Amerika 191

Margriet Drent & Dick Zandee
Comprehensive Approach van de
Europese Unie: kloof tussen theorie
en praktijk 196

Annelies Zoomers
Nieuwe prioriteiten op brede
agenda voor internationaal
ontwikkelingsbeleid 200

Lucien Stöpler & Georg Frerks
Kindsoldaten in Sri Lanka:
onverwerkte erfenis van
bloedig conflict 205

MAKEN/KRAKEN VAN FRAGIELE STATEN

Bart Schuurman
Onmacht der sterken:
Westerse staten in asymmetrische
conflicten 211

Willemljn Verkoren
Interventie en staatsvorming in
Afghanistan en elders:
'It's the economy, stupid' 216

**Isabelle Duyvesteyn &
William P. Murphy**
Interventie in staatsvormings-
processen: dictatuur *versus*
democratie? 220

Stijn van Hooff
Militaire interventies en
staatsvorming: lessen en scepsis 225

RESPONS

Nico Schulte Nordholt
Anno 2010 is politieke erkenning
van 17/8/1945 wel degelijk van
belang 229

REPLIEK

Joop de Jong
Erkenning = erkenning 230

FILMRECENSIE

Heikelien Verrijn Stuart over
Thuiskomst van genocideplegers 231

BOEKBESPREKINGEN

Philip Everts
*Mensenrechten-NGO's als
internationale speler* 233

Hylke Dijkstra
De Europese Unie begrijpen 235

Theo van den Hoogen
*Turkije en de EU: hinderpalen op
weg naar toetreding* 237

Hilde Reiding
Diplomatieke levenslessen 239

Wil Hout
Op zoek naar nieuwe Koers voor hulp 241

Vincent van Halsema
Het wonder van de vrede 243

SIGNALEMENTEN 244

SUMMARIES 247

Van medespeler tot figurant?

De wijze waarop het Nederlandse Kabinet de bijdrage aan de *International Assistance Force for Afghanistan* in Uruzgan eind februari heeft beëindigd, toont weinig handigheid in het omgaan met het krediet waar een minder grote mogendheid het van moet hebben om invloed op de buitenwereld uit te oefenen. De NAVO, de Verenigde Staten en Groot-Britannië hebben zich verbaasd over de gang van zaken in Den Haag: eerst een specifieke uitnodiging vragen aan de Secretaris-Generaal van de NAVO, die brief openbaren, en hem dan een negatief antwoord zenden. Dat heeft niet de indruk gewekt dat de regering een weloverwogen diplomatie bedrijft. Het had anders gekund: de NAVO en de bondgenoten had de afgelopen jaren keer op keer duidelijk gezegd kunnen worden dat er géén voortzetting van Uruzgan mogelijk was, maar wel een kleinere, andere bijdrage die past in het beleid van president Obama. Na overleg had Nederland in maart jl. een concreet aanbod kunnen doen dat op een meerderheid in de volksvertegenwoordiging had kunnen rekenen. Dat kan alsnog, maar als het eerder was gedaan, had Nederland een minder onbeholpen indruk gewekt.

Nederland heeft al een aantal malen het buitenland laten merken dat het de markante buitenlandse politiek, die het sinds de Tweede Wereldoorlog in Europa en de wereld lang voerde, langzaam liet wegzakken. Den Haag heeft vooral vanaf 1948 tot in de jaren '80 een relatief grote rol gespeeld, door factoren die ik in februari 1981 in dit blad in een artikel over *de slinkende rol van Nederland* uiteenzette. Het teruglopen van invloed was voor een groot deel een onvermijdelijke ontwikkeling. Maar Nederland heeft het de laatste dertig jaar soms zelf wat erger gemaakt dan nodig was. Zwakke punten waren bijv. de lange besluiteloosheid over het NAVO-dubbelbesluit van 1979 inzake kernwapens voor de middellange afstand; 'Zwarte Maandag', toen onhaalbare voorstellen voor de EU werden ingediend, door de visie van andere landen niet goed in te schatten; het jammerlijke falen in 1995 van de bijdrage aan de VN-vredeshandhaving in Bosnië door de Servische massamoorden in en om Srebrenica; en het Nederlandse Nee tegen het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie. Die gebeurtenissen verschilden zeer sterk in de ernst van hun ge-

volgen, maar ze hebben gemeen dat de Nederlandse reputatie en dus invloed er onder leden.

Na 1948-9 koos Den Haag voor Bondgenootschap én Europese integratie en de Nederlandse reputatie weerspiegelde toewijding aan internationale samenwerking in de VN, de NAVO en de EU. Drie onderwerpen van buitenlandse politiek kwamen daar in de jaren '70 bij: ontwikkelingssamenwerking, rechten van de mens en internationaal milieubeleid. Een sterke rol in de ontwikkelingssamenwerking bleef de laatste dertig jaar steeds duidelijk overeind. In milieubeleid speelt Zweden een sterkere rol, omdat het ook een krachtig binnenlands beleid voert, in tegenstelling tot Nederland, dat de broeikasgasemissies niet echt aanpakt. Rechten van de mens als brandpunt staat nog wel overeind, maar soms wat declaratoir. Als na de Tweede-Kamerverkiezingen van 9 juni ontwikkelingssamenwerking deels wordt opgeofferd aan de noodzaak het overheidstekort te verkleinen, blijft er van de gedachte die ik nog in februari 1991 in dit blad verwoordde dat Nederland een 'middelgrote mogendheid in zakformaat' is, weinig meer over.

Natuurlijk moet de schade van de gang van zaken voorafgaand aan de kabinetscrisis van februari 2010 niet overdreven worden. De 'schuldvraag' is voor dit commentaar niet belangrijk. Het was lang duidelijk dat in de coalitie geen meerderheid bestond voor voortzetting van de militaire missie in Uruzgan. Het was ook al langer duidelijk dat de NAVO er goed aan zou doen haar doelstellingen in Afghanistan te beperken tot stabilisatie en afronding in de komende paar jaar.

Indien Nederland nu toont enig geduld te hebben met feitelijk vertrek uit Uruzgan, opdat een bondgenoot de taken daar in de tweede helft van dit jaar geleidelijk kan overnemen, en er een meerderheid in de Tweede Kamer bereid kan worden gevonden nog een redelijke bijdrage te leveren in 2011-2012 aan het beleid van president Obama om Afghaanse militairen en politie op te leiden, opdat de NAVO de ISAF vanaf medio 2011 geleidelijk kan gaan verminderen, is de schade voor een deel te beperken.

De vraag die bij de kabinetsformatie na de verkiezingen in juni van groot belang is, hoe verder een bij-

drage in Afghanistan te leveren, zou als volgt beantwoord kunnen worden. De NAVO zou er goed aan doen haar operatie op een bescheiden doel, stabilisering, te richten, en de komende jaren af te ronden. Als zij die operatie blijft uitbreiden en Afghanistan tot een moderne staat wil ombouwen, zoals Condoleezza Rice als doel stelde, kan dat beleid uitlopen op een bredere opstand tegen wat als Westerse 'bezettingsmacht' zal worden gezien. Afghanistan mag geen Vietnam voor Obama worden. De Verenigde Staten hebben inzake Afghanistan teveel beloofd, en de NAVO daarin meegevoerd. Het aanvallen van Al Qaeda was legitieme zelfverdediging. Maar het ombouwen tot een modern land zonder Taliban is niet uitvoerbaar. Het land ontbeert voldoende opgeleide mensen en een economische basis zonder papavers. Het belang van de NAVO en haar leden ligt nu bij vermijden van een groot openlijk fiasco dat haar gezag aantast. Dat werkt door in andere onderwerpen van internationale politiek. Maar het is voor de Verenigde Staten veel moeilijker dan voor Nederland zich geleidelijk uit het Afghaanse avontuur terug te trekken.

Voor een afronding is het nodig Afghaanse soldaten en politie op te leiden. Dat is ook het streven van Obama. Nederland kan daar later dit jaar aan bijdragen met enige honderden militairen (die vooral onderofficieren opleiden) en Marechaussee (voor de politie) voor een periode van bijv. twee jaar. Zo houdt Nederland ook enige geloofwaardigheid en dus feitelijk wat medezeggenschap in de NAVO-besluiten. Opleiding is constructief, wordt door de kiezers goed begrepen en kan door vele Tweede-Kamerfracties worden gesteund.

Voor stabiel bestuur in Afghanistan is natuurlijk veel meer nodig dan betere strijdkrachten en politie. Het politieke bestel kan echter niet blijvend door buitenlanders worden opgelegd. Er blijft een hoge kans op intern geweld. Afghanistan is een stammengebied zonder een goede economische basis en staatsvorming. Maar de NAVO kan van Afghanistan geen protectoraat maken en moet hoe dan ook binnen enkele jaren het land weer aan de Afghanen overlaten. Vier jaar geleden was ik het wel eens met de eerste missie in Uruzgan. Twee jaar geleden heb ik mij publiekelijk tegen verlenging daarvan uitgesproken en bepleitte ik de rol van de NAVO te verminderen en die van de VN en van islamitische landen te vergroten. Ik vreesde dat de NAVO-operatie veel te groot zou worden, juist extra weerstand in Afghanistan zou oproepen en Nederland zou meezuigen. Het is inderdaad de laatste jaren in Afghanistan niet vooruitgegaan. De Nederlandse militairen hebben in Uruzgan veel goed werk gedaan en zeer dapper gevochten, maar Uruzgan is maar een klein onderdeel, dat de toekomst van het land niet bepaalt.

Er zijn vijf belangen voor Nederland te onderscheiden. Zij wijzen in dezelfde richting. Het *eerste* belang is dat de NAVO een uitweg uit een dreigend fiasco vindt. Het *tweede* belang is te vermijden dat de NAVO splitst door meningsverschillen over dit land. Daarom is het zinvol een geloofwaardige rol in het internationaal overleg te blijven spelen.

Het *derde* belang is bestrijding van de opiumhandel. Maar dat vraagt een andere aanpak: versterking van inheems bestuur, versterking van de islam (die zich tegen drugs keert) en bestrijding van de drugsbazen en internationale handel, vooral ook buiten Afghanistan. In de tussentijd kan de papaverooft van Afghaanse boeren worden opgekocht voor betrekkelijk geringe kosten en deels worden vernietigd en deels benut voor medicinaal gebruik. Landbouwonwikkelingshulp kan de boeren een betere toekomst bieden. Nederland heeft daarin veel te bieden. Het zal niet lukken de droge streken die verafgelegen zijn, drugsvrij te maken, maar minder opium zou al een stap vooruit betekenen.

Het *vierde* belang is bestrijding van terrorisme: een crimineel strijdmiddel van een zwakke partij. Het doet zich echter ook in veel andere landen voor. Door ruim 100.000 soldaten in Afghanistan tegen diverse groepen opstandelingen te laten vechten, neemt het terrorisme in de wereld niet af. Terrorismebestrijding vraagt vooral goed internationaal inlichtingen- en politiewerk, soms met inzet van militaire precisie-middelen. Dat kan dus beter anders dan zoals de NAVO het nu aanpakt.

Het *vijfde* belang is natuurlijk de bevolking te helpen haar levensomstandigheden te verbeteren. Dat kan het beste met landbouwonwikkeling en eenvoudig islamitisch basisonderwijs. Er zijn wegen dat ook geleidelijk voor meisjes te bevorderen, als het niet te westers en anti-islamitisch overkomt.

Kortom: Nederland kan nog een bescheiden maar zinvolle rol in Afghanistan spelen, ook militair, en in het bondgenootschap aandringen op afronding van de militaire operaties in de komende jaren. Afghanistan besturen is de taak van Afghaanse politici. Goed bestuur volgens westerse maatstaven is voorlopig niet te verwachten. Maar er zijn nog zoveel andere belangrijke en dringende dingen te doen waar Nederlandse bijdragen voor nodig zijn, zowel in vredesoperaties als ontwikkelingssamenwerking, ook in andere landen.

Prof. dr J.C.C. Voorhoeve is hoogleraar Internationale Organisaties aan de Universiteit Leiden.

De Afghaanse spagaat van Nederland en Amerika

De Amerikaanse diplomaat Richard Holbrooke gaf eind vorig jaar te kennen niets te snappen van de Nederlandse politiek. Hoe was het mogelijk dat Nederland, 'net nu het in Afghanistan eindelijk beter zou gaan', uit Uruzgan dreigde te vertrekken en daarmee een slecht voorbeeld aan andere NAVO-landen af zou geven? Daarmee bedoelde hij te zeggen dat in Den Haag de buitenlandse politiek door de binnenlandse politiek wordt gedomineerd, en inzake de eventuele verlenging van de Nederlandse missie buitenlands-politieke beslissingen op grond van binnenlands-politieke overwegingen werden genomen.

Die constatering als zodanig is niet geheel onjuist, zoals de ondergang van Balkenende-IV inmiddels leert, maar als verwijt uit de mond van een Amerikaan opmerkelijk. Juist in dit geval. Net zo goed als Nederlandse politici met argusogen de opiniepeilingen volgen, die uitwijzen dat slechts een slinkende minderheid nog in 'Uruzgan' gelooft, en velen hunner op grond daarvan niet geneigd zijn de kiezersmeerderheid te trotseren, geldt dat ook voor Amerika. De Amerikaanse kiezerssentimenten mogen door andere historische ervaringen en een derhalve afwijkend wereldbeeld van de Nederlandse verschillen: zij bepalen ginds evengoed de speelruimte als hier. Zij dwingen daarmee evengoed op gezette tijden een regering een in de ogen van bevriende regeringen onverstandige beslissing te nemen, omdat een bepaalde pijnlijke waarheid door het electoraat niet wordt geapprecieerd en een daarop gebaseerde beleidslijn dus niet wordt geaccepteerd. Dat geldt eveneens voor Obama – en juist ook inzake Afghanistan.

Obama *moest*, nadat hij jarenlang 'Irak' als de foute oorlog had bestreden, in een overwinning in Afghanistan gaan geloven – althans: ten minste een dergelijk geloof zichtbaar uitdragen – teneinde de presidentsverkiezingen te kunnen winnen. Als hij zich tegen *alle* militaire campagnes van Bush had gekeerd, had hij het in 2008 niet gered: dan was hij door de Republikeinen met succes als een halfzachte slapeling in de hoek gezet en zaten we nu met ijzervreter McCain. En misschien juist vanwege zijn linksige imago was Obama gedwongen zich ter compensatie ten minste inzake Afghanistan extra onbuigzaam voor te doen.

De meerderheid van het Amerikaanse electoraat eist nu eenmaal als regeringsleider iemand die het *America first* ook militair durft door te drukken – om-

dat die meerderheid mentaal niet in staat is de consequenties te aanvaarden van het feit dat ook Amerika's macht militair begrensd is. En bovenal: daarmee te aanvaarden dat sommige oorlogen niet te winnen zijn en dus alleen maar verloren kunnen worden. Het verklaart dat Vietnam nog steeds een onverwerkt trauma vormt, waar Frankrijk het – indertijd niet minder pijnlijke – verlies van Algerije wél heeft verwerkt, dit in elk geval niet voortdurend als schrikbeeld opdoemt aan de horizon.

'Een nederlaag is geen optie', aldus reproduceerde Jaap de Hoop Scheffer als NAVO-baas dat Amerikaanse standpunt over Afghanistan. Dat mag een curieuze uitspraak heten voor de gewezen minister van buitenlandse zaken van een land dat al meer dan twee eeuwen op vrijwel alle doorslaggevend momenten een militaire nederlaag heeft geleden: in 1780 tegen de Engelsen, in 1795 tegen de Fransen, in 1830 tegen de Belgen, in 1940 tegen de Duitsers, in 1949 tegen de Javanen en in 1995 tegen de Serviërs.

Ook voor andere Atlantici evenwel heet verliezen 'geen optie', vanwege het vermeende existentiële en mondiale karakter van het onderhavige conflict met het islamitisch terrorisme, dat in de opwindende van 11 september zelfs als een soort Derde Wereldoorlog betiteld werd. Nu: het verliezen van een 'existentiële' wereldoorlog blijkt in de geschiedenis een heel reële optie, zoals speciaal de Duitsers ons kunnen vertellen, die dat zelfs tweemaal is overkomen en het desondanks hebben overleefd. Zij hebben, noodgedwongen, nederlagen leren accepteren – met één duidelijk gevolg: zij stellen zich, bij het uitlokken van nieuwe nederlagen, de laatste halve eeuw opvallend terughoudend op.

Dat speciaal de Amerikanen een eigen nederlaag niet kunnen accepteren, heeft te maken met het Amerikaanse zelfbeeld – *God's own country* met een op eigen superioriteit gebaseerde mondiale roeping – en met de materiële kant van de *American way of life*, die alleen maar vol te houden is door voortdurend op de verre van oneindige voorraad grondstoffen in de rest van de wereld te blijven parasiteren. In theorie wordt de eindigheid van de eigen macht in Washington, allereerst in relatie tot de opkomst van China, misschien wel onder ogen gezien – maar de onvermijdelijke concrete consequenties daarvan worden dat nog geenszins. Bijvoorbeeld het feit dat Amerika, als gevolg van een negatieve handelsbalans,



een gigantisch begrotingstekort en een voortdurend particulier leven-op-de-pof, financieel intussen al zodanig van China afhankelijk is geworden, dat ingeval van een conflict rond Taiwan Washington alleen nog Taipeh te hulp kan komen, indien Peking bereid is voor de beschieting van Sjanghai te betalen.

Obama's probleem

Obama wordt nu gegijzeld door zijn eigen verkiezingsbelofte – net als Bush indertijd, die verklaarde het Irakese varkentje wel even te zullen wassen. Daarboven komt dat Obama zich gedwongen ziet zich aan dezelfde halfslachtigheid te bezondigen als waarvan menigeen Nederland beticht. Voor zijn herverkiezing in 2012 heeft hij namelijk twee groe-

Het idee dat Afghanistan het binnenkort op eigen kracht kan redden, is een illusie

peringen nodig: de rechtse, die bij te grote ontevredenheid in het Republikeinse kamp zal terugkeren, en de linkse, die bij te grote ontevredenheid van de stembus zal wegblijven. Rechts acht een nederlaag, links langdurig wapengekletter onacceptabel. Dat leidt tot een 'oplossing' die alles met de binnenlandse Amerikaanse werkelijkheid, en niets met de buitenlandse Afgaanse werkelijkheid heeft uit te staan: het plan van een snelle troepenversterking met het oog op een snelle overwinning en dan een snel vertrek, waarna dus iedereen tevreden is. Een fictie – maar Obama heeft deze fictie nodig, omdat de werkelijkheid hem niet uit zijn *electorale spagaat* bevrijden kan.

Obama's probleem binnen de NAVO is dat deze typisch 'Amerikaanse' oplossing voor de meeste Europese politici electoraal helemaal geen oplossing is, omdat bij hen de buitenlands-politieke beleving van Afghanistan en dus ook binnenlands-politieke werkelijkheid anders is. In tegenstelling tot de Amerikanen, die – tussen twee brede oceanen en twee vreedzame buurlanden ingeklemd – sinds de Burgeroorlog geen krijgsgeweld op eigen bodem hebben meegemaakt en zich dus door 11 september diep in hun nationale veiligheidsbesef geschokt voelen, beschouwen de meeste Europeanen Al-Qaeda en de Taliban niet echt als een bedreiging voor het eigen voortbestaan. De Spanjaarden en Britten hebben, met dank aan de ETA respectievelijk de IRA, al wat lan-

ger met terroristische aanslagen leren leven en raken daardoor minder snel van hun politieke apropos. Dat betekent dat het Amerikaanse verhaal van de *War on Terror* aan deze zijde van de Atlantische Oceaan weinig losmaakt. En dat dus, als Europese politici zich genoodzaakt zien de Amerikanen op hun oorlogspad te volgen, andere argumenten ter overtuiging van een onwillig electoraat nodig zijn.

Nederland volgde

Vooral Nederland vormt daarvan een treffend voorbeeld, zoals de commissie-Davids weer eens heeft duidelijk gemaakt. Binnen drie kwartier had BZ besloten: wij volgen de Amerikanen met Irak hoe dan ook, de argumenten verzinnen we er dan later wel bij. De Amerikaanse motieven werden echter kennelijk als electoraal onvoldoende overtuigend beschouwd, en daarom wierp men het in Den Haag toen niet op al snel als leugenachtig ontmaskerde argumenten zoals 'urgent massavernietigingswapengevaar' of 'banden met Bin Laden', maar op de typisch Nederlandse totem van het door Irak geschonden volkenrecht. Iets wat dus nu door Davids definitief als juridisch

onhoudbaar argument (ook met de kennis van toen) ontmaskerd is, maar ongetwijfeld gekozen is omdat deze argumentatieroute het meest op de traditionele Nederlandse positie – VN-*pacta sunt servanda* – aansluiten zou.

Ook om in Afghanistan mee te kunnen doen, was een bepaald verhaal nodig teneinde een ruime meerderheid van Kamer en kiezer te apaiseren, want in oorlogen waagt geen enkele Nederlandse regering zich graag op basis van de meerderheid-plus-één. Dat verhaal was dat we er niet vooral zijn om de Taliban te bevechten, maar om de Afghanen bij de 'wederopbouw' te helpen. Dat impliceert dat wij officieel om heel andere redenen in Afghanistan zijn dan waarom de *anderen* er zijn (de Amerikanen voorop) – en dat betekent (omdat wij maar een bescheiden rol spelen en ons dus aan het overwicht van de bondgenoten niet kunnen onttrekken) dat wij er dus officieel om een heel andere reden zijn dan die waarom we er *feitelijk* zijn. Dat brengt ook de Nederlandse politiek – alleen weer op een andere manier dan de Amerikaanse – elke keer als 'Uruzgan' op de agenda staat, onvermijdelijk in een onmogelijke spagaat. Die komt voort uit twee dingen: de weigering de hopeloze feiten onder ogen te zien, en – daardoor – de weigering om de prijs die aan onze eigen ambities hangt te betalen.

Heel mooi werd die spagaat, zonder twijfel onbewust, afgelopen herfst verwoord door het

CDA-Kamerlid Haverkamp. Het Nederlandse Afghanistanbeleid moest van hem zowel recht doen aan de gevoelens in de samenleving hier als aan het verrichte opbouwwerk ginds. Welnu, dat is onmogelijk. De gevoelens hier zijn namelijk duidelijk: wij moeten daar weg, want dit is een uitzichtloos moeras. En het verrichte opbouwwerk ginds vereist volgens de betrokkenen het tegendeel: blijven – juist omdat het een uitzichtloos moeras is, het einde althans nog lang niet in zicht is. Nu weggaan betekent dat het allemaal voor niets is geweest.

Het is al vaker gezegd: de strijd met de Taliban is een mentaal ongelijke krachtmeting, want wij hebben de horloges en zij hebben de tijd. Om die reden kunnen wij alle afzonderlijke veldslagen winnen en zullen wij toch de oorlog verliezen. Dat zou alleen in potentie anders kunnen worden als wij ook de tijd nemen, en dat betekent allereerst dat het Westen niet voortdurend moet aankondigen dat men overmorgen weer vertrekt – dat geldt voor het Binnenhof even goed als voor het Witte Huis. Dan zal de vijand immers geduldig daarop wachten, zolang hij nog niet zelf in de vorm van een capitulatiebelofte vóór de eerstkomende Kamerverkiezingen zijn goedkeuring aan onze tijdschema's heeft gehecht.

Dat betekent van tweeën één: ofwel de Nederlandse regering besluit alsnog zonder mankeren een halve eeuw te blijven, verveelvoudigt het huidige aantal soldaten, vergroot hun sneuvelbereidheid en vertelt dat de kiezer. Dan is er heel misschien een kans op uiteindelijk succes. Ofwel men ziet de hopeloosheid in en vertrekt nu, en de boel stort vervolgens ineem, in plaats van pas over een jaar. Maar *een beetje oorlog voeren gaat niet*.

Een beetje oorlog voeren gaat niet

Daar ligt de essentie van het Haagse probleem met Afghanistan; en dat illustreert de ongeschiktheid van dit land voor de wereldpolitiek; we hebben dat al eerder in Bosnië gezien. Want dat is het verzwegen derde punt dat speelt, naast de gevoelens hier en het opbouwwerk daar: de gevoelens in Amerika, en dus de gevolgen daarvan voor ons, na Nederlandse deserte – gevoelens die tegelijk op het Binnenhof nooit openlijk de doorslag mogen geven. Want als 'Afghanistan' zonder een langdurig *commitment* zinloos is – en onze doden bij direct vertrek meteen zinloos geweest zullen zijn – waarom zouden we dan halfslachtig blijven, als dat even zinloos is? Om redenen die niets met Afghanistan als zodanig en alle betoogde nobele intenties omtrent schooltjes en ziekenhuizen van doen hebben. Het gaat dan om de geloofwaardigheid van de NAVO, om het behoud van Obama en om de internationale positie van Nederland – althans, om de kijk daarop.



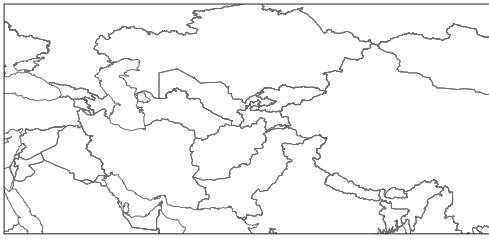
De Hoop Scheffer is zo dwaas geweest 'Afghanistan' tot lakmoesproef voor het bondgenootschap op te blazen: dan wordt zo iets dat ook. Obama heeft de verkiezingen ondermeer gewonnen met de belofte: ik win Europa terug. Vervolgens laat Europa het in Amerikaanse ogen afweten, bij Guantánamo Bay en in Afghanistan, onder het motto: door Uzelf veroorzaakt, dus Uw probleem. In beide gevallen heeft Europa inhoudelijk gelijk, maar het betekent wel dat de Amerikaan constateert dat Balkenende Bush indertijd blind heeft gesteund en Obama steeds afvalt. Onbedoeld politiek gevolg: het geeft de Republikeinen in 2012 munitie – 'Obama is mislukt'. Kortom: hoe zinloos Afghanistan ook is, als wij Obama's herverkiezing niet op het spel willen zetten, zouden wij moeten blijven, omdat het met Obama gedaan is indien hij deze oorlog verliest wanneer de Europeanen zijn vertrokken.

Wat de zaak voor de uiteengevallen Nederlandse regeringscoalitie in haar gevecht met de deserterende kiezer extra compliceerde, is dat Obama's eigen martiale plan in zijn tegenstrijdige merites nu eenmaal niet op overtuiging van diverse kampen onder het Nederlandse, maar op die onder het Amerikaanse kiezersvolk is gericht.

Ontkenning van harde feiten

En ten slotte is er de positie van Nederland zelf, die ook bij de snelle steun voor Irak de eigenlijke reden vormde die niet gezegd mocht worden en dus achter het rookgordijn van het volkenrecht moest worden verborgen: met volgzaamheid verwacht BZ invloed te kopen. Dat wij soms bij de G20 aan mogen schuiven, hangt namelijk eveneens met ons zinloze meedoen in Amerikaanse oorlogshaarden samen. Zijn wij eenmaal weg uit Afghanistan, dan zijn wij straks ook bij financieel wereldoverleg niet meer welkom. Dat levert een dilemma op dat Den Haag de kiezer niet openlijk durft voor te houden: dat de Nederlandse soldaat feitelijk niet voor het redden van Afghaanse vrouwen zijn leven riskeert, maar voor het redden van Uw portemonnee.

Tot de vele kloven tussen politiek en burger behoort namelijk ook dat Den Haag omwille van onze economische belangen internationale ambities koestert waaraan een dusdanig prijskaartje hangt, dat men dit de kiezer niet eerlijk durft te vertellen. Vandaar



dat dingen niet bij de naam worden genoemd. Zo voert Den Haag nooit oorlog – dat is iets voor enge ‘grootmachten’, niet voor moreel gidsland Nederland. Voeren wij wél oorlog, dan noemen wij dat humanitaire interventie of wederopbouwmissie. Een halve eeuw geleden bleek ‘politieele actie’ daarvoor de term: wij zagen de Indonesische Opstand – net als de Belgische van 1830 – niet als een zaak voor de politiek, maar voor de politie. Wij zijn dus niet in oorlog, wij handhaven slechts de orde. Wel, de orde handhaven: dat deed de hertog van Alva in 1568 ook.

Wij ontkennen de *harde feiten*, en rollen daarom steeds weer opnieuw achterwaarts in het moeras, om dan tot onze schrik te ontdekken dat we bijna verzuipten. De kern deze keer: een wederopbouwmissie kun je plannen, bij een oorlog kan dat niet. Een oorlog is namelijk een politieke situatie waarin de vijand niet meewerkt. In het geval van Uruzgan is indertijd de Kamer een uitzichtloze oorlog als planbare wederopbouwmissie verkocht om de verkoop te laten slagen. Wie in 2006 de Nederlandse kiezer had verteld dat wij vooral en langdurig zouden gaan vechten, had het bij de stembus afgelegd. Wie om die reden tegen de NAVO had gezegd: wij gaan zeker niet, had zich daarbinnen geïsoleerd. Die spagaat is door eufemismen toegedekt om de eigen positie voor het moment te redden. Maar dat is uitstel van executie, zodra duidelijk wordt op welk drijfzand die eufemismen zijn gebaseerd, omdat er ginds, voorspelbaar, weinig opgebouwd en veel geschoten blijkt te moeten worden.

Dat geldt eveneens voor de ‘trainingsmissie’, die medio februari als mogelijk laatste reddingsboei voor de coalitie boven de markt ging zweven, en geheel ‘los’ van oorlogvoering heette te staan. Al snel bleken niet, als eerder wel gesuggereerd, slechts een handjevol soldaten voldoende om de instructeurs te beschermen, maar zes- à zevenhonderd: de helft van het huidige getal. Vraag van Clair Polak in *Buitenhof* aan Balkenende, daags na zijn val: wat bovendien, als die soldaten zélf worden aangevallen? Diens antwoord: zelfverdediging mag natuurlijk wel. Akkoord – alleen heet het effect daarvan dus wel ‘oorlog’, en is daarmee het principiële verschil met de huidige missie in de praktijk miniem. Zeker voor de Taliban, die het fijnbesnaarde Haagse onderscheid tussen soldaten die op Taliban schieten en soldaten die andere soldaten leren op Taliban te schieten, vast niet maken – en dat is wat ginds telt.

Uiteraard heeft dit op binnenlands-politieke overwegingen gebaseerde zelfbedrog zijn buitenlands-politieke prijs, zoals dat ook voor de Amerikaanse variant daarop geldt: Obama’s belofte met een *surge* het Afghanistan-probleem snel op te lossen. Voor de kerst thuis, om het in de termen van de Duitse legerleiding anno 1914 te gieten. Maar de Amerikanen zullen niet voor de kerst thuis zijn, omdat anders de boel kort na de kerst zal zijn ingestort. Dat is de oogst van beide militaire interventies van Bush: snel binnen, nooit zonder veel kleerscheuren eruit. Of misschien wel helemaal *nooit* eruit, terwijl dat tegelijk wel ooit zal moeten. Niet zonder reden heet zo iets een politiek moeras.

Taliban als deel samenleving

Want laat één ding helder zijn: het idee dat Afghanistan het binnenkort op eigen kracht kan redden, is een illusie. De Taliban zijn geen buitenlandse Marsmannetjes, zij vormen onderdeel van de langs tribale lijnen georganiseerde Afghaanse samenleving zelf. Dat probleem, nauw verbonden met de aard van de guerrilla-oorlog die daarginds feitelijk wordt gevoerd, is niet met een militaire bezetting te verhelpen. Het vergt het totaal omstructuren van de Afghaanse samenleving, wat niet van buitenaf te bewerkstelligen valt en, zo dit al mogelijk is, generaties vergen zal. Wie als buitenstaander zolang wil blijven, raakt in een neokoloniale situatie verzeild, die van de fraaie belofte – wij komen de Afghanen van de Taliban bevrijden om een op zelfbeschikkingsrecht gebaseerde democratie te brengen – weinig overlaat, de westerse geloofwaardigheid inzake gepretendeerde onbaatzuchtigheid in moslimogen dus tot nul reduceert en zo juist het terrorisme uitlokt dat men beoogt te bestrijden. En het aantal potentiële vluchtheuvels voor Al-Qaeda in de vorm van in ontbinding verkerende staten is inmiddels heel wat groter dan Afghanistan alleen; in dat opzicht zou de mislukte onderbroekaanslag van Eerste Kerstdag de ogen moeten hebben geopend. En het Westen kan moeilijk ook nog eens tegelijk Jemen, Soedan en Somalië te lijf.

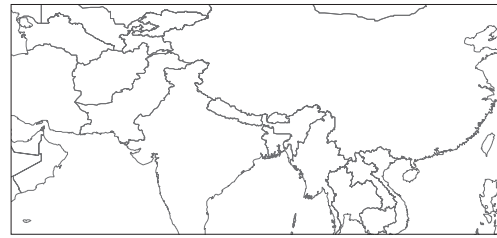
Maar er is meer dat dringend tot herbezinning van het Afghaanse avontuur zou moeten nopen. Iedereen praat steeds over de prijs van het verliezen van deze oorlog. Niemand praat over *de prijs van het per se niet willen verliezen* ervan. Daarbij gaat het niet slechts om de toenemende onbetaalbaarheid, die het voor de – door de kredietcrisis in haar armslag beperkte – Amerikaanse regering straks onmogelijk maakt nog in eventuele andere brandhaarden te interveniëren. En evenmin alleen om het al te berde gebrachte gegeven dat een langdurige militaire bezetting nieuw voedsel zal geven aan Al-Qaeda en consorten, omdat de geloofwaardigheid van de boodschap dat onze aanwezigheid slechts van beperkte duur is, afneemt met elke dag dat die langer duurt. De scheidslijn tussen snel ‘herstel van de orde’

en kolonisatie zonder einddatum is in de praktijk nu eenmaal dun. Zie Bosnië en Kosovo.

Obama heeft indertijd, teneinde de vorige presidentsverkiezingen te kunnen winnen, zijn lot ook voor de volgende verbonden aan een uitzichtloze zaak. Het is immers illusionair te denken dat hij binnen twee jaar in Afghanistan 'klaar' zal zijn. Het langdurige engagement, waartoe hij zich daarmee om interne redenen heeft verplicht, impliceert dat daaraan op internationaal terrein meer opgeofferd dreigt te worden dan verantwoord is. De vorige Amerikaanse obsessie waaraan alles ondergeschikt werd gemaakt, de strijd tegen het wereldcommunisme, resulteerde o.m. in de gedachteloze Amerikaanse bewapening van de Taliban in de strijd tegen het toenmalige Russische vazalregime in Kaboel, omdat zulke islamisten tenminste een beetje fanatiek tegen de ongelovigen vechten. Wel, dat weten ze inmiddels sinds *Nine-Eleven* rondom *Ground Zero* ook.

Nu dreigt eenzelfde Amerikaanse obsessie in de strijd tegen het wereldterrorisme – deels een zelfgecreëerd Monster van Frankenstein – het Westen in de rest van de wereld de handen te binden en zo vleugellam te maken. Dat begint met het probleem-Pakistan, dat nauw met het Afghaanse verweven is: de Taliban kent geen grenzen en Islamabad speelt dubbel spel. Voor Pakistan geldt wat de Franse revolutionair Mirabeau ooit over Pruisen zei: het is niet een land dat een leger bezit, maar een leger dat een land bezit. De feitelijke militaire machthebbers, die grote economische belangen hebben, gebruiken de inheemse Taliban om Washington in dubbele zin te chanteren: geef ons geld om ze te bestrijden, en zeur niet over 'echte' democratie, want het alternatief voor ons heet *sharia* (in Egypte speelt ook Mubarak dat spel met verve). Dat maakt de Taliban voor de aan rijkdom en macht verslaafde militairen indirect tot profijtelijke inkomensbron. Zij zullen de Taliban dus halfhartig bestrijden, zolang Washington bereid is te blijven betalen, want zodra de Taliban zijn verslagen, valt de Amerikaanse geldader droog.

Pakistan ziet de Taliban in Afghanistan bovendien als internationale bondgenoot, want de Pakistaanse obsessie heet India: Karzai geldt in Islamabad als verlengstuk van New Delhi. Door nu, omwille van de uitblijvende eindoverwinning op de Taliban, Islamabad voortdurend te moeten apaiseren, dreigt Amerika duurzaam tegenover India te komen staan. Dat is, waar het hier naast China een tweede opkomende wereldmogendheid betreft, niet alleen een machts-politiek probleem. Ook voor de universele pretenties van het Westen inzake het eigen democratische maatschappijmodel is het problematisch wanneer wij omwille van een obscuur regime als het Pakistaanse gedwongen worden de grootste democratie in Azië –



als potentiële ideologische partner tegenover het autocratische China – langdurig links te laten liggen.

Duidelijk is ook dat Obama zo moet zwijgen over de illegale kernbommen van Pakistan – naast de dito van Israël – die westerse verontwaardiging over mogelijke soortgelijke Iraanse avonturen in niet-westerse ogen steeds holler doen klinken. Dat helpt niet bepaald bij het winnen van de *hearts and minds* van Arabische moslims – of van de Iraniërs, waarvan de helft Ahmadinejad mag haten, maar hem juist in dit dossier om precies die reden van miskende nationale trots steunt.

En dan is er Rusland, niet alleen nodig voor de aanpak van Iran, dat door het wegbombarderen van Teherans belangrijkste tegenstander Saddam Hoessein onontkoombaar een niet meer te negeren regionale 'grootmacht' geworden is. Voor Afghanistan heeft Amerika zich deels van Russische hulp afhankelijk gemaakt. Rusland heeft, met het oog op de Tsjetsjenen en andere potentiële islamitische onrusthaarden binnen de eigen grenzen, geen baat bij een overwinning van de Taliban – maar evenmin bij een Amerikaanse eindzege, want dat betekent na de gehate NAVO-uitbreidingen aan zijn westgrens een Amerikaans steunpunt in weer een andere nabije hoek. Moskou helpt Washington graag verder met voortmodderen in Kaboel – zolang dat inderdaad modderen in het moeras blijft. Het zal duidelijk zijn dat in ruil voor deze 'hulp' Zuid-Ossetië Russisch, Georgië ver van Brussel en Oekraïne buiten de westerse invloedssfeer moet blijven.

Dát, en straks nog veel meer, behoort allemaal tot de *politieke kosten* van het jaar in jaar uit *coûte que coûte* niet willen verliezen in Afghanistan. De vraag die men zich uiteindelijk toch ooit óók in Washington zal moeten durven stellen: wordt die prijs niet langzamerhand te hoog?

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

Comprehensive Approach van de Europese Unie: kloof tussen theorie en praktijk

Complexe conflicten, zoals in Afghanistan of Somalië, zijn niet op te lossen met louter militaire middelen. Niemand twijfelt nog aan deze uitspraak. De inzet van militaire én civiele middelen – inclusief hulp voor wederopbouw en ontwikkeling – is vereist voor duurzame stabiliteit. ‘Comprehensive approach’ (weer te geven als alomvattende benadering) is het nieuwe toverwoord voor nauwere aansluiting van de militaire en civiele operaties en activiteiten in crisisgebieden. Is dit werkelijk nieuw? Het antwoord is uiteraard nee. In de jaren negentig van de vorige eeuw toonden de twee belangrijkste Balkanconflicten – Bosnië en Kosovo – de noodzaak aan van gelijktijdige inzet van beide instrumenten.

De lancering van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)¹ in 1999 was het Europese antwoord op het eigen falen in de beheersing van deze conflicten. Het EVDB voegde aan de bestaande communautaire middelen – humanitaire noodhulp, wederopbouw en ontwikkelingshulp – nieuwe intergouvernementele instrumenten toe: militaire operaties en civiele instrumenten, zoals politie- en ‘rule of law’-missies. De Europese Unie kreeg hiermee de beschikking over een breed pakket van middelen voor de beheersing en oplossing van conflicten, nodig voor de ‘comprehensive approach’.

Heeft de EU dit potentieel in de praktijk van de afgelopen tien jaren waargemaakt? Ons antwoord is ‘nee’ of, genuanceerder, ‘niet volledig en effectief genoeg’. Voorbeelden liggen voor het oprapen. Militaire EVDB-operaties in Afrika – in Congo en Tsjad – hebben tijdelijk stabiliteit geschapen, maar de conflicten zijn niet opgelost. De eerste maritieme EVDB-operatie (Atalanta), ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië, is succesvol in symptoombestrijding, maar de ziekte blijft bestaan. Sommige civiele EU-missies in het Midden-Oosten zijn niet alleen te kleinschalig, maar ontberen een bredere context.

Vier oorzaken

Waarom heeft de *comprehensive approach* tot nog toe gefaald? Hiervoor zijn vele redenen te noemen. Veruit het belangrijkste is het gebrek aan Europese politieke eensgezindheid over de aanpak van een crisis: hoe te interveniëren, met welke middelen en voor welke *end state*? Een effectieve *comprehensive approach* is gedomd te mislukken wanneer de lidstaten het oneens zijn over de keuze van de middelen of over de po-

litieke toekomst van een crisisgebied (zoals Kosovo’s onafhankelijkheid). Politieke consensus is essentieel en blijft de grootste uitdaging.

Politieke wil is echter niet genoeg. Wanneer andere randvoorwaarden ontbreken, blijft het lastig een succesvolle *comprehensive approach* uit te voeren. De Europese Unie heeft in het eerste decennium van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid geleden onder vier gebreken: 1 het ontbreken van geïntegreerde civiel-militaire strategieën per crisisgebied; 2 de verkokering van civiele en militaire instituties; 3 uiteenlopende financieringsmechanismen voor civiele en militaire operaties; en 4 gebrek aan afstemming tussen civiele en militaire capaciteiten.

Strategie

Conflicten kunnen overeenkomsten vertonen: de types *failed state* of *fragmented state* ten gevolge van politieke, religieuze of culturele tegenstellingen zijn in vele nationale en internationale veiligheidsstrategieën terug te vinden. Iedere crisis en ieder crisisgebied heeft evenwel eigen specifieke kenmerken. Een crisisbeheersingsstrategie dient te zijn toegesneden op de aard, omstandigheden en andere eigenschappen van het desbetreffende conflict. De strategie moet de doelstellingen voor de korte termijn (‘wat moet er meteen gebeuren’) én de lange termijn (*end state*) definiëren. Alle middelen – militaire inzet, civiele missies, maar ook wederopbouw, ontwikkelingshulp en ondersteuning van het staatsbestuur – dienen hun plaats te hebben in een *comprehensive common strategy*. De 3-D-benadering (*Diplomacy, Defence, Development*), door Nederland zo gepropageerd en thans ook Amerikaans beleid, is hiermee vergelijkbaar.

Het probleem is dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk deze 3D-benadering toepassen in de gebieden waar hun eigen troepen opereren, d.w.z. in de provincies Uruzgan resp. Helmand, terwijl elders in Afghanistan geheel andere strategieën worden gevolgd. Voor effectieve crisisbeheersing moeten alle deelnemers het eens zijn over de strategie en deze vervolgens consequent uitvoeren. Dit geldt voor de EU, maar evenzeer voor de NAVO, die bovendien afhankelijk is van andere organisaties voor de civiele missies. Aan alomvattende gemeenschappelijke strategieën, maatwerk per crisis (land of regio), heeft het tot op heden ontbroken.

Instituties

Wat betreft de EVDB-instituties is vanaf de aanvang sprake geweest van gescheiden werelden. Het EU Militair Comité (EUMC) en de ondersteunende EU Militaire Staf (EUMS) waren kopieën van de NAVO-tegenhangers, opgericht met militaire precisie maar zonder overwegingen of deze structuren geschikt waren voor de Europese Unie. Het Civiele Comité (CIVCOM) had nauwelijks ondersteuning van experts in het Raadssecretariaat. De organisatorische voorsprong van de militairen bestaat tot vandaag de dag.

Een volgend probleem betrof de civiel-civiele scheiding. Het EVDB voegde politiemissies en andere civiele middelen in de intergouvernementele Tweede Pijler toe aan noodhulp, wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking in de Eerste Pijler, onder de communautaire bevoegdheden van de Commissie. Hiermee ontstonden additionele coördinatieproblemen.

In de loop van tien jaren EVDB zijn diverse pogingen ondernomen bruggen te slaan tussen de gescheiden instituties. Een voorbeeld is de in 2004 opgerichte Civiel-Militaire Cel. Doel was de planning van militaire en civiele operaties beter af te stemmen. Afgezien van nuttig voorbereidend werk voor 'hybride' EVDB-operaties, in het bijzonder voor *security sector reform* (SSR), heeft de Civ-Mil Cel weinig succes geboekt. De gekozen organisatievorm – de Cel behoorde tot de EUMS – wees trouwens op de beperkingen.

Thans is de hoop gevestigd op het nieuwe *Crisis Management & Planning Directorate* (CMPD). Dat directoraat gaat deel uitmaken van de *European External Action Service*, die onderdelen van het Raadssecretariaat en de Commissie, aangevuld met nationale experts, samenbrengt ten behoeve van het externe optreden van de EU onder Catherine Ashton, Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid en tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie.

Het CMPD is zeker een stap in de goede richting, als we mogen aannemen dat het Directoraat aan de verwachtingen kan voldoen, namelijk nauwere civiel-militaire afstemming tijdens de eerste (strategische) fase van de planning van operaties. Voor de meer gedetailleerde operationele planning en de strategische leiding van civiele en militaire operaties blijven

evenwel gescheiden hoofdkwartieren bestaan. Aan de civiele zijde bestaat sinds 2008 de *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), een bizarre naam voor een civiel hoofdkwartier, dat wordt geleid door de Nederlander Kees Klompenhouwer. De CPCC is een grote verbetering, maar is niet direct verbonden met de militaire zijde. *Proliferatie* is het kenmerk van de militaire hoofdkwartieren, waarvan er zeven bestaan:

- * Onder de zg. Berlijn-Plus-regelingen wordt het NAVO-hoofdkwartier in Mons (België) gebruikt, thans voor de EU-operatie Althea in Bosnië. De Berlijn-Plus-optie is nuttig gebleken voor situaties waarin de EU een operatie overneemt van de NAVO. Nadelen zijn: complexe besluitvorming (beide organisaties moeten instemmen); de NAVO-commandostructuur is log en bureaucratisch (lange lijnen tussen het operatiegebied en de politieke besluitvorming); en een gebrek aan inbedding in de bredere EU-structuren.
- * Voor autonome EU-operaties zijn *vijf* nationale hoofdkwartieren beschikbaar, die gemultinationiseerd worden – versterkt met militairen uit de lidstaten – bij inzet voor EVDB-operaties. Drie van deze hoofdkwartieren zijn metterdaad ingezet: in Parijs en Potsdam voor EU-militaire operaties in Congo en in Tsjaad, in Northwood bij Londen voor de huidige maritieme EVDB-operatie Atalanta. De twee andere EU-hoofdkwartieren, in Griekenland en Italië, zijn in oefeningen getest. Deze constructie heeft geleid tot een *vervijfvouding* van infrastructuur, verbindingen en andere voorzieningen. Het gevolg is tevens een *reizend circus* van (multinationaal) militair personeel, dat immers in beginsel naar elk van de vijf hoofdkwartieren kan worden uitgezonden en daarvoor moet oefenen. Het belangrijkste nadeel van de nationale hoofdkwartieren is hun afstand tot de civiele onderdelen van de EU.
- * Ten slotte is er in Brussel een *Operations Centre*, met een kernbezetting van personeel. Het centrum is alleen getest in oefeningen, overigens in een scenario met inzet van zowel militaire als civiele middelen.

Het aantal hoofdkwartieren kan worden teruggebracht van zeven naar twee. De Berlijn-Plus-optie blijft nodig voor situaties waarin de EU een militaire operatie

overneemt van de NAVO. Het voordeel – continuïteit in het operatiegebied – is belangrijker dan de genoemde nadelen. De NAVO-operatie in Kosovo (KFOR) is de logische kandidaat voor overdracht aan de EU. Het tweede hoofdkwartier vervangt dan de vijf nationale hoofdkwartieren en absorbeert het bestaande civiele hoofdkwartier en het *Operations Centre*. Het nieuwe *EU Civiel-Militair Hoofdkwartier*, locatie Brussel, beëindigt de proliferatie van hoofdkwartieren en de verkwisting van belastinggeld. Het is de beste garantie voor nauwe civiel-militaire afstemming van de planning en uitvoering van operaties in termen van taken, ontplooiingsschema's en logistieke ondersteuning. Het dient een tweehoofdige permanente leiding te hebben, een militaire en een civiele commandant. De commandostructuren blijven gescheiden, van Brussel naar en in het operatiegebied. Dit *voorstel* klinkt revolutionairder dan het is. Leden van het Europese

op de helling. Een Operationeel Fonds voor EU-crisisbeheersing is nodig. De lidstaten dragen aan dit Fonds bij op basis van de BNP-sleutel. Als eerste streefdoel zou het Fonds minimaal 50% van de operatiekosten moeten financieren. Het resultaat is meer solidariteit en lastendeling. Ter versnelling van de opstart-termijn van civiele missies dienen magazijnen (*warehouses*) te worden aangelegd voor de opslag van materieel, zoals communicatieapparatuur, voertuigen en logistieke voorraden.

Capaciteiten

Het gebrek aan civiele en militaire capaciteiten is wellicht het *grootste obstakel* voor de EU-crisisbeheersing. De Europese fragmentatie – iedere lidstaat werkt afzonderlijk – is de hoofdreden voor de trage voortgang in de verbetering van de capaciteiten. Met de oprichting in 2004 van het Europese Defensie Agentschap

Er is een Operationeel Fonds voor EU-crisisbeheersing nodig

Parlement en ook de voormalige voorzitter van het EUMC, Generaal Henri Bentégeat, hebben voor een dergelijk hoofdkwartier gepleit.

Financiering

Voor militaire en civiele EVDB-operaties bestaan allerlei financieringsconstructies. Een kleine component (c. 10%) gemeenschappelijke kosten voor militaire operaties wordt betaald via het Athenamechanisme. De troepenleverende landen betalen het leeuwendeel van de kosten op basis van het *costs lie where they fall*-beginsel, vergelijkbaar met de NAVO-systematiek. Het resultaat: een *free ride* voor landen die niet of nauwelijks deelnemen en een onevenredig hoge kostenpost voor de grootste troepenleveranciers. Civiele missies worden betaald uit het budget voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Dat klinkt prachtig. Helaas is de praktijk weerbarstiger. De Commissie beheert het budget en de aanbestedingsprocedures, bijvoorbeeld voor de aanschaf van materieel, zijn complex en vergen veel tijd. Het gevolg zijn vertragingen bij de lancering of tijdens de uitvoering van civiele operaties. Bovendien betalen de lidstaten nog altijd zelf een belangrijk deel van de kosten, voor personeel en hun uitrusting.

Deze gescheiden financieringsmodellen moeten

(EDA) is aan militaire kant sprake van een coherente en consistente aanpak van de tekortkomingen. De eerste resultaten zijn zichtbaar, zoals de toename van het aantal inzetbare helikopters.

Aan civiele zijde is er vooral gebrek aan gekwalificeerd personeel. In de EU zijn 1,6 miljoen politiefunctionarissen, maar voor extern optreden ligt het plafond rond de *tweeduizend*. Voor rechters en andere civiele experts is het probleem nog groter. Oprichting van *pools* van beschikbare civilisten, gemeenschappelijke training en uitwisseling, alsmede akkoorden met nationale werkgevers inzake uitleenvoorwaarden kunnen de situatie helpen te verbeteren.

Voor overlappende gebieden van capaciteiten – communicatiemiddelen, vervoer, inlichtingen, bescherming en logistiek – kunnen civiele behoeften worden ingebracht in het militaire planningsproces. Het Capaciteitendirectoraat van het EDA kan de civiele capaciteitenplanners bijstaan in de inventarisatie van behoeften, een expertise die ontbreekt aan civiele zijde. Een ander terrein voor afstemming of synchronisatie van capaciteitenontwikkeling is die tussen de 'defensie' en de 'civiele veiligheid' in Europa; daartoe behoren grensbewaking, maritieme veiligheid, illegale immigratie, terrorismebestrijding en milieubewaking. Onbemande vliegtuigen, satellietwaarneming,

beveiligde communicatielijnen en andere capaciteiten zijn inzetbaar voor deze civiele activiteiten en voor militaire operaties. Technologie is in toenemende mate *dual use*.

De eerste afstemming van investeringen in technologie-onderzoek tussen de Europese Commissie, het Europese Ruimte Agentschap en het EDA heeft al plaatsgevonden op gebieden als communicatie en onbemande vliegtuigen. Er is ruimte voor een meer structurele aanpak, waarbij systematisch alle technologie-investeringen van de drie instellingen worden gesynchroniseerd en onderzoeksresultaten met elkaar gedeeld. Zo worden duplicatie en geldverkwisting voorkomen. Ook bevordert deze civiel-militaire capaciteitsafstemming standaardisatie en interoperabiliteit tussen civiele en militaire actoren.

Conclusie: gegijzeld door verleden?

De Europese Unie heeft het unieke potentieel de *comprehensive approach* ten uitvoer te brengen, maar wordt gegijzeld door het verleden. Het Verdrag van Maastricht resulteerde in verschillende intergouvernementele en communautaire Pijlers voor externe en interne veiligheid. Het EVDB bracht vervolgens een scheiding van civiele en militaire crisisbeheersing binnen de Tweede Pijler. Intussen is de wereld veranderd. De scheiding tussen interne en externe veiligheid is vervaagd of zelfs verdwenen. Operaties op de Balkan, in Afrika en het Midden-Oosten hebben geleerd dat civiele en militaire middelen tezamen voor veiligheid, stabiliteit en duurzame wederopbouw moeten zorgen.

Het Verdrag van Lissabon opent een nieuwe periode in de Europese samenwerking. De communautaire en intergouvernementele bevoegdheden blijven gescheiden, maar het Verdrag biedt kansen voor een effectievere *comprehensive approach*. Catherine Ashton, Hoge Vertegenwoordiger en vice-voorzitter van de Commissie, en de vaste voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy, kunnen verandering bewerkstelligen op het hoogste niveau. Politieke wil en daadkracht blijven bepalend voor effectief optreden van de Europese Unie. Het politieke niveau zal evenwel niet slagen zonder slechting van pijlers: tussen externe en interne veiligheid, maar ook tussen civiele en militaire crisisbeheersing. De fragmentatie van bevoegdheden, budgetten en capaciteiten kan

niet blijven bestaan. De economische wereldcrisis, die overheidsbegrotingen onder hoge druk zet, vergroot de noodzaak hiertoe. Een goed functionerende *comprehensive approach* vereist nauwere Europese civiel-militaire afstemming en, waar mogelijk, integratie.

Noot

¹ Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het EVDB vervangen door het GVDB: *het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid*.

Margriet Drent is Research Fellow bij het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)* en docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen. **Dick Zandee** is Hoofd van de *Planning and Policy Unit* van het European Defence Agency (EDA).

Dit artikel is gebaseerd op het door beide auteurs geschreven *Clingendael Security Paper No. 13, Breaking Pillars – Towards a civil-military security approach for the European Union* (Instituut Clingendael, 2010; (ISBN 978-90-5031-149-6), waarvan het eerste exemplaar op 11 januari jl. werd aangeboden aan minister van Defensie Eimert van Middelkoop. Het sluit tevens aan op het artikel van Margriet Drent, 'Tien jaar Europees Veiligheids- en Defensiebeleid: probleem en potentie', in: *Internationale Spectator*, 64-1, januari 2010, blz. 16-20.

Nieuwe prioriteiten op brede agenda voor internationaal ontwikkelingsbeleid

Over het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt* is veel gezegd. Er was waardering voor de uitgebreide analyse die het geeft van de veertig jaar waarin Ontwikkelingssamenwerking vorm heeft gekregen. Critici hebben gewezen op hiaten, zoals weinig aandacht voor politiek-culturele dimensies en *gender*, en op de aanbeveling in een selectie van slechts tien landen vanuit lokale kantoren hulp te bieden. Hoewel er zeker waardering bestaat voor het idee tot een landenspecifiek beleid te komen, worden vragen gezet bij haalbaarheid en wenselijkheid van deze nieuwe vorm van *NL Aid* (en het voorstel in een groot aantal andere landen te stoppen). Aanleiding tot kritiek gaven ook de stelling van de WRR dat de afspraak dat 0,7% BNP wordt besteed aan Ontwikkelingssamenwerking, zou moeten worden losgelaten, en de suggestie dat een tegenstelling zou bestaan tussen ontwikkeling (economische sectoren) en armoedebestrijding (sociale sectoren).

Gelijktijdig is er waardering voor het pleidooi van de WRR voor een open benadering, met naast de traditionele vormen van ontwikkelingshulp meer aandacht voor de brede ontwikkelingsagenda; bedoeld wordt op 'global issues', zoals klimaat, migratie en handel. In de hulp zou specifiek Nederlandse expertise (zoals landbouw en water) een centrale rol mogen spelen, waarbij eigenbelang niet per definitie haaks hoeft te staan op ontwikkelingsdoelen. Vooralsnog wordt opengelaten welk beleid precies moet worden gevoerd; wel dient alles in het teken van coherentie te staan.

Deze bijdrage laat onderwerpen de revue passeren die in de beschouwingen tot nu toe weinig of niet zijn genoemd, maar die wel onontbeerlijk zijn voor nadenken over een nieuwe internationale wereldorde. Dat mondt uit in een pleidooi om verder invulling te geven aan de 'brede' ontwikkelingsagenda – niet uit eigenbelang, maar vooral vanwege onze internationale verantwoordelijkheden.

Het verleden

We zijn anders gaan aankijken tegen het begrip 'ontwikkeling'. Stond ontwikkeling aanvankelijk vooral gelijk aan kapitaalsinvesteringen en economische groei, later is het besef ontstaan dat het niet alleen gaat om economische kracht; veel hangt ook af van

sociale, culturele en politieke factoren. We zijn gaan beseffen dat ontwikkeling vooral een zaak is van maatwerk en 'ownership': ontwikkeling moet zijn geworteld in de lokale context en het 'eigendom' moet liggen bij de eigen bevolking (en overheid). Zaken als participatie, *gender*, milieu en duurzaamheid kregen meer aandacht. En wat bovenal duidelijk werd: het betreft een ingewikkelde problematiek, die een lange adem vergt: het gaat om een soort ontwikkeling die niet ten koste mag gaan van toekomstige generaties.

Terwijl armoede en voortduren daarvan vrijwel altijd worden toegeschreven aan falend ontwikkelingsbeleid, ligt de werkelijke oorzaak natuurlijk in het gevoerde *mainstream*-beleid. De afgelopen decennia stond het beleid vooral in het teken van de neoliberale agenda. Er kwam veel nadruk te liggen op economische groei, met een sleutelrol voor vrije-marktwerking. In het kader van de 'Washington-consensus' werden overheden in ontwikkelingslanden gestimuleerd te zorgen voor een aantrekkelijk ondernemings- en investeringsklimaat. Niet voor niets is het aandeel van de buitenlandse investeringen in de meeste ontwikkelingslanden fors toegenomen.

Dit neoliberale beleid is in veel landen gepaard gegaan met de 'commoditization' van natuurlijke hulpbronnen; grond, water, bossen en delfstofvoorraden moesten worden geprivatiseerd, om zo tot een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen te komen. Water en land – maar ook minerale grondstoffen – kwamen in handen van economisch sterkere groepen. Dit heeft soms bijgedragen aan economische groei, maar in veel landen ging dit gepaard met uitsluiting en groeiende armoede.

Gelijktijdig zijn, als onderdeel van de neo-liberale agenda, in het kader van bestuurlijke decentralisatie, in veel landen bevoegdheden van de nationale overheid overgedragen op lokale overheden. Lokale overheden verkeren in veel ontwikkelingslanden in een spagaat: zo moet in het kader van economische belangen alles op alles worden gezet om (buitenlandse) investeerders aan te trekken (het bieden van gunstige vestigingsvoorwaarden); anderzijds is de lokale overheid verantwoordelijk voor behartiging van lokale belangen (beschermen van lokale landrechten). Economische groei mag weliswaar een voorwaarde zijn voor ontwikkeling, maar de snelle groei van de *Foreign Direct Investments* (FDI) heeft in veel landen tot *fragmentarische vooruitgang* geleid, waarbij de

‘eigen’ – vooral de armste – bevolking werd buitengesloten. Terwijl in het kader van ontwikkelingssamenwerking wordt gepleit voor economische groei en het bieden van een aantrekkelijk investeringsklimaat, blijken de lokale overheden vaak te zwak (of te corrupt) om tegenwicht te bieden aan de externe – nationale of internationale – belangen. In die gevallen waar door FDI werkgelegenheid wordt gegenereerd, wordt de ‘lokale’ bevolking vaak weggeconcurrerd door nieuwkomers. De mogelijkheid voor ‘win-win’ is vanuit ‘lokaal’ perspectief vaak beperkter dan aangenomen.

Gelijktijdig is *de wereld bezig te ‘bilateraliseren’* (tussen partijen worden afspraken gemaakt over bijzondere voorwaarden, investeringsregelingen, enz.). Ontwikkeling is steeds vaker een kwestie van onder-

Europese Unie, maar maken ook afzonderlijke landen als Spanje en Frankrijk, *deals* met migratielanden (zoals de Maghreb-landen en Senegal) om in ruil voor tegenhouden of terugnemen van illegale migranten financieel bij te dragen aan ontwikkelingsfondsen. Er zijn ook afspraken om te experimenteren met circulaire migratie en/of er worden ontwikkelingsmiddelen geïnvesteerd in ‘capacity building’ ter versterking van het douane-apparaat. Afhankelijk van de uitkomst van dit soort onderhandelingen en contracten worden migranten en hun families in hun bewegingsmogelijkheden beperkt of kunnen ze profiteren van bijzondere programma’s.

Deze bilateralisering – en het groeiende belang van contracten – heeft als gevaar dat het leidt tot grote verbrokkeling: voorwaarden verschillen van land tot

Neoliberalisme en globalisering hebben tot ‘bilateralisering’ van de wereld geleid

handelen; afspraken tussen partijen worden vastgelegd in zakelijke contracten. Zo zijn de Golfstaten, Japan of de Volksrepubliek China intensief in gesprek met Afrikaanse landen, op zoek naar grote arealen land voor de productie van voedselgewassen, bio-brandstoffen of andere doelen. Overheden van landen als Madagascar of Mozambique, maar ook Cambodja of Indonesië zien een groot economisch belang in het ‘ruilen’ van land voor grootschalige en meerjarige investeringen. Afspraken worden bevestigd in langlopende *lease*-contracten. Om te voorkomen dat de lokale bevolking het onderspit moet delven, worden investeerders gehouden aan ‘*codes of conduct*’, met als doel tot ‘win-win’-situaties te komen; de investering moet optimaal bijdragen aan ontwikkeling en duurzaamheid. Zo heeft het Nederlandse bedrijfsleven zich verenigd in een Ronde Tafel voor Verantwoorde Soja (RTRS) om een positieve bijdrage te leveren aan duurzame sojateelt in Zuid-Amerika. Men heeft afgesproken dat voor de sojateelt geen oerbos meer mag worden gekapt. Ook andere waardevolle natuurgebieden moeten worden behouden, landrechten gerespecteerd en het gebruik van bestrijdingsmiddelen teruggedrongen.

Ook op het terrein van internationale migratie worden tussen landen (maar ook door ondernemers) contracten gesloten om win-win-situaties te bereiken. Onder het mom van ‘co-development’ maakt de

land en van plaats tot plaats. Ieder contract kent zijn eigen bijzonderheden en wordt gekenmerkt door een eigen tijdsfad. De in overeenkomsten vastgelegde afspraken zijn vaak niet voldoende transparant en worden vaak ook niet openbaar gemaakt, waardoor moeilijk toezicht kan worden gehouden op naleving ervan, ook door parlementen. Omdat de slagkracht van de betrokken partijen (bedrijven versus de lokale bevolking) erg ongelijk is, werken deze contracten vaak niet in het belang van lokale partijen.

Naar een innovatieve benadering

Bij het nadenken over de inhoud van een nieuw ontwikkelingsbeleid zouden we ons vooral moeten richten op de *brede agenda* (wat onder meer de vraag impliceert hoe we omgaan met de ‘global public goods’). Hierbij zou niet het eigenbelang centraal moeten staan, maar het besef dat Nederland net zoals alle andere landen invloed uitoefent op ontwikkelingen elders in de wereld. Door wereldhandel te bedrijven, te profiteren van migranten, te investeren in het buitenland en op reis te gaan, zijn we medeverantwoordelijk voor wat er gebeurt op het terrein van handel, migratie en klimaatverandering. (Deze onderwerpen worden overigens in discussies over de brede agenda vaak op een rijtje gezet zonder dat de thema’s veel met elkaar te maken hebben.) We hoeven natuurlijk niet de pretentie te hebben dat we via ons eigen handelen

alle invloed kunnen uitoefenen op wat overal elders in de wereld gebeurt, maar we kunnen wel een verschil maken wat betreft de landen, gebieden of bevolkingsgroepen waarmee we zelf het meest direct zijn verbonden.

Daarnaast zouden we kunnen besluiten te investeren in expertise die van direct belang is voor de ontwikkeling van vooral de allerarmste landen, hetgeen wat anders is dan uit te gaan van terreinen waarop 'we sterk zijn', zoals voorgesteld in het WRR-rapport. We zouden daarbij ook thema's op de ontwikkelingsagenda moeten zetten waaraan nog weinig aandacht wordt geschonken en we zouden – niet boordevol pretenties, maar wel ambitieus – moeten nadenken over welke interventiestrategieën ontwikkeld zouden moeten worden om op die terreinen te kunnen handelen. Nederland zou een kraamkamer kunnen zijn voor nieuwe ideeën, waaraan ook migranten een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

Probleemvelden

Wat zijn nu onderling samenhangende en relevante probleemvelden, waaraan met een innovatief beleid ook Nederland een bijdrage zou kunnen leveren?

Hoe garanderen we voedselzekerheid voor een bevolking die de komende decennia snel zal groeien, qua samenstelling zal veranderen (verdere vergrijzing) en door grotere mobiliteit zal worden gekenmerkt? Wat is de optie voor de toekomst: grootschalige en/of kleinschalige landbouw? Wat zijn de gevolgen van genetische modificatie voor het voedsel- en armoedevraagstuk en wat is de invloed van veranderende consumptie? Wat zijn de gevolgen van het proces van grootschalige verwerving van grond en land grabbing (voor allerlei doelen), dat zich thans in veel ontwikkelingslanden voordoet, hoe moeten we hiermee omgaan en wat moeten we doen om niet alleen de negatieve effecten voor de lokale bevolking, vooral de armste en meest kwetsbare groepen, zoveel mogelijk te beperken, maar die ook van de ontwikkeling te laten profiteren?

Hoe beheersen we de snelle urbanisering en hoe kunnen we zorgen voor duurzame steden? Hoelang moeten we de snelle urbane groei (die onder meer ten koste gaat van landbouwgebieden) nog blijven accepteren, zeker in die gevallen waarin een groot deel van de stedelijke bevolking woonachtig is in risicovolle stadswijken en voorzieningen worden aangeboden op plekken waar men eigenlijk niet zou moeten wonen? Vooral

in megasteden woont een groot deel van de bevolking op gevaarlijke locaties (vanwege aardverschuivingen, overstromingen, lucht- of watervervuiling). Een ander feit is dat rondom steden door speculatie vaak een soort niemandsland ontstaat en dat (voedsel) landbouw steeds verder wordt teruggedrongen. Hoe moeten we met deze ontwikkelingen omgaan en hoe kunnen we de situatie van de armste en meest kwetsbare groepen verbeteren?

Hoe gaan we om met de structureel verhoogde mobiliteit, vooral van jongeren? Wat betekent ontwikkeling als het niet langer gaat om 'development at home' en 'terugkeer' geen optie meer is voor grote groepen van de bevolking? Wat betekent migratie/mobiliteit voor de herverdeling van de armoede en het ontstaan van nieuwe groepen armen? In hoeverre is het nodig migratiestromen in te dammen, mede gezien de problematiek van duurzaamheid? Als we het hebben over ontwikkeling, dan wordt deze nog steeds geassocieerd met het idee dat mensen willen blijven waar ze zitten. Feit is echter dat veel jongeren andere ambities hebben; velen willen migreren, ondanks de risico's en mogelijke negatieve effecten, zoals onvolledige gezinnen. Migratie heeft directe gevolgen voor de manier waarop generaties met elkaar zijn verbonden en leidt in vertrekgebieden tot ingrijpende veranderingen. Wat betekent dit voor armoede en hoe moet daarmee in het beleid rekening worden gehouden? Is er behoefte aan een speciaal jongerenbeleid en hoe moet worden ingespeeld op nieuwe vormen van absenteïsme?

Hoe moeten we omgaan met het feit dat de oude modellen van economische groei (nodig voor ontwikkeling en bestrijding van armoede) vanuit duurzaamheidsoverwegingen niet langer een optie lijken, omdat ons ecologisch systeem de grenzen van zijn spankracht lijkt te bereiken? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat ook de armste landen (en hierbinnen weer de armste groepen) niet de dupe worden van een hieruit voortvloeiend nieuw beleid? Welke innovaties dragen bij aan groene ontwikkeling zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheden voor economische groei: veel ontwikkelingslanden willen allereerst de status bereiken van middeninkomensland; hoe is dit mogelijk zonder het klimaat en het milieu geweld aan te doen?

Behalve het optreden als trekker voor een aantal strategische velden in het kader van nieuw ontwikkelingsbeleid, zou Nederland – uitgaande van huidige 'flows' (handel, investeringen, migratie, toeris-

me, enz.) een positief ‘verschil’ kunnen maken in een aantal landen waarmee we het meest zijn verbonden. Gelijktijdig kunnen we invloed uitoefenen (o.a. via de EU) op de totstandkoming van *fair multilateralism*, ook rekening houdend met nieuwe actoren zoals China en de andere BRIC-landen.

Geen vaste stek meer

Bij het nadenken over de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking dient het idee dat door Nederland op het grondgebied van andere landen zichtbare resultaten moeten worden behaald, te worden losgelaten. Dit klassieke beeld van ontwikkelingssamenwerking is achterhaald. In plaats daarvan moet gezorgd worden voor een concreet aanbod van innovatieve oplossingen die ‘er toe doen’ en toegankelijk zijn voor de landen die hier interesse voor tonen. Zelfs als gekozen wordt voor *NL Aid*-kantoren op een vaste locatie, behoeven die niet per se (alleen) te functioneren voor het vestigingsland in kwestie.

In ieder geval moeten er grote vraagtekens worden gezet bij het idee dat de hulp moet worden verstrekt aan *landen*. Een van de belangrijkste kenmerken van armoede is dat deze zich ruimtelijk concentreert, in kleine marginale gebieden of conflictgebieden, of juist over de landsgrenzen heen (veel landen zijn in werkelijkheid *diasporic states*, met een over de wereld verspreide bevolking). We moeten eerder denken in termen van probleemvelden en systemen. Oplossingen zijn enerzijds lokaal, anderzijds gaan ze grenzen te boven. De nationale overheden (met hun wetgeving) vormen natuurlijk een belangrijk kader, maar ze zijn niet noodzakelijkerwijs de beste ingang om ‘hulp’ te kanaliseren.

Een andere aanpassing is grotere aandacht voor het ontwikkelen van pakketten, in die zin dat, in het kader van ontwikkelingshulp, kennisontwikkeling en -toepassing, controle en evaluatie niet gefaseerd worden aangeboden, maar aan elkaar worden gekoppeld, zodat er sprake is van gelijktijdigheid. Het gaat om een combinatie van kennis, interventie en controle.

Geen onmogelijke eisen stellen

Er is veel te doen geweest over de vraag hoe succes of falen van hulp zou moeten worden vastgesteld. Hierbij is steeds vaker gekozen voor ‘meten’. Omdat in het kader van professionalisering van het beleid steeds hogere eisen zijn gesteld aan de interventies

(niet alleen economische groei was belangrijk, maar ook zaken als milieu en *gender*), heeft het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid min of meer zijn eigen graf gegraven. Naarmate men hogere eisen stelt of eisen die onmogelijk samengaan, is het immers logisch dat bij meting de resultaten vaak teleurstellend zijn, ongeacht soms positieve resultaten ‘on the ground’. Vanzelfsprekend moeten bij de implementatie van beleid duidelijke doelen worden gesteld en natuurlijk moeten er ook resultaten worden geboekt, maar laten we stoppen met het cijferfetisjisme. *Monitoring* en evaluatie ‘tijdens de rit’ moeten ertoe bijdragen dat beleid kan worden bijgesteld.

Bij de keuze voor een nieuw beleid moet worden nagedacht over de vraag hoe om te gaan met lopende interventies. Nieuwe prioriteiten die we in de toekomst op het vlak van ‘OS’ stellen, mogen natuurlijk niet betekenen dat we ons zomaar uit wat landen terugtrekken (diplomatieke schade is niet in ons belang). Een duidelijke *exit*-strategie zou overigens zelfs al vanaf het begin van *elke* ontwikkelingsinterventie moeten zijn doordacht. Aan het belang van *timing* – en strategische ontwikkelings*planning* (volgorde, enz.) is de afgelopen periode onvoldoende aandacht besteed.

Internationale medeverantwoordelijkheid

Ontwikkelingssamenwerking is bedoeld om steun te bieden aan bevolkingsgroepen die vooralsnog worden buitengesloten van ontwikkeling. Natuurlijk worden ontwikkelingskansen voor mensen sterk bepaald door het beleid van de eigen overheid (zoals goed onderwijs, goede gezondheidszorg en werkgelegenheid), maar ontwikkelingen in de internationale sfeer (bijvoorbeeld op het vlak van wereldhandel, investeringen en migratie) spelen een net zo belangrijke rol. Het is juist in de internationale sfeer dat een land als Nederland een verschil kan maken, daarbij niet primair geleid door eigenbelang (zoals voorgesteld in het WRR-rapport), maar door internationale medeverantwoordelijkheid.

Ik ben er groot voorstander van de ontwikkelingsagenda te verbreden (meer aandacht voor ‘global public goods’), op voorwaarde dat centrale aandacht blijft bestaan voor de armoede-agenda. Zolang bijna een miljard mensen op de wereld minder dan een dollar per dag verdient of aan chronische ondervoeding lijdt, 75 miljoen kinderen geen toegang hebben tot basisonderwijs en 10 miljoen kinderen hun vijfde

levensjaar niet halen, vormt armoedebestrijding een doel waaraan ook in de toekomst prioriteit moet worden gegeven. Van de internationale gemeenschap wordt verwacht dat die haar verantwoordelijkheid neemt door een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit probleem.

De tijd lijkt echter ook rijp de bestaande paden en klassieke vormen van ontwikkelingshulp te verruilen voor een meer innovatieve benadering. Natuurlijk moet worden voortgegaan op een aantal wegen die we al waren ingeslagen (zoals verbeterde donorcoördinatie en *ownership*), maar gelijktijdig zou een begin moeten worden gemaakt met een nieuwe agenda en een daarbij behorende herverdeling van taken. Bij het ontwikkelen van nieuwe strategieën zullen we ook moeten investeren in clusteren van innovatieve ideeën en kennis op nieuwe terreinen. Als we er dan voor zorgen dat deze kennis en programma's toegankelijk wordt gemaakt voor partnerlanden die daaraan behoefte hebben, kunnen we bijdragen aan zinvolle samenwerking. De wens van donoren in ontwikkelingslanden zichtbaar aanwezig te zijn, is achterhaald. Laat deze landen op basis van een concreet aanbod maar kiezen met wie zij in zee willen gaan.

En wat die verdeling van taken betreft: Nederland zou kunnen investeren in gerichte oplossingen voor urgente probleemvelden die nog onvoldoende op de internationale ontwikkelingsagenda staan, waarbij gebruik moet worden gemaakt van expertise uit de hele wereld (en niet alleen Nederlandse deskundigheid). Daarbij moeten we niet kiezen voor vaste partnerlanden, maar flexibel inspelen op de vragen vanuit het 'veld', terwijl we gelijktijdig een positieve bijdrage kunnen leveren aan duurzaamheid en armoedebestrijding via de *flows* waarvan we zelf deel uitmaken.

Tot slot

De aanhoudende armoede is niet het gevolg van falend ontwikkelingsbeleid. De jarenlange nadruk op marktkrachten en economische groei, de privatisering van natuurlijke hulpbronnen en zwak bestuur hebben in veel ontwikkelingslanden tot groeiende problemen geleid. Voor effectieve armoedebestrijding moet een rem worden gezet op neo-liberaal beleid: in veel gebieden heeft dit geleid tot buitensluiting en problemen op het terrein van duurzaamheid.

Ontwikkelingsbeleid 'nieuwe stijl' zou enerzijds vooral moeten worden gericht op verbetering van het

mainstream-beleid (zowel in ontwikkelingslanden als in Nederland). Nederland kan een belangrijke rol spelen door zich als 'internationaal speler' in te zetten voor eerlijke handel, duurzaam toerisme, migratiebeleid, enz. en vanuit 'eigen verantwoordelijkheid' (in plaats van eigenbelang) een bijdrage te leveren aan armoedebestrijding.

Gelijktijdig kan Nederland een innovatieve rol spelen in de verbreding van de ontwikkelingsagenda. In plaats van het nadenken over vaste partnerlanden en thema's (landbouw, water) moet worden geïnvesteerd in strategische en oplossingsgerichte interventies. Clustering van onderling verbonden gebieden (in plaats van vaste landen) zou inzet moeten zijn voor interventies.

Met de val van het kabinet en het vertrek van minister Koenders is ook op Ontwikkelingssamenwerking een gat ontstaan. De noodzaak de ontwikkelingsagenda te verbreden, en mondiale armoedebestrijding centraal op de agenda te houden, maakt de komst van wederom een zelfstandige minister voor Ontwikkelingssamenwerking onontbeerlijk.

Annelies Zoomers is gewoon hoogleraar International Development Studies aan de Universiteit Utrecht.

Kindsoldaten in Sri Lanka: onverwerkte erfenis van bloedig conflict

Sri Lanka, dat ooit bekend stond als de 'Parel van de Indische Oceaan', komt de laatste decennia vooral op een negatieve manier in het nieuws. Het gewelddadige conflict tussen de regering van Sri Lanka en de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), kortweg 'de Tijgers' genoemd, heeft het land vanaf 1983 in zijn greep gehouden, hoewel de sociaal-economische en politieke oorzaken van het conflict veel ouder zijn. In mei 2009 wisten de regeringstroepen de Tijgers de genadeslag toe te brengen en werd de militaire en politieke top van de beweging uitgeschakeld, met inbegrip van leider Velipullai Prabhakaran. De overwinning van het leger ging gepaard met vele burger-slachtoffers – volgens schattingen van de Verenigde Naties ruim 6.500 doden in de slotfase van de oorlog – en ernstige schendingen van de mensenrechten aan beide kanten. De regering sloot 300.000 mensen uit het LTTE-gebied in kampen op om ze te screenen op betrokkenheid bij de beweging, terwijl het gebied werd nagezocht op wapens en mijnen. Vele ontheemden wachten nog steeds op terugkeer naar hun woonplaats.

In de tussentijd heeft de regering niet veel haast getoond met de wederopbouw van de getroffen gebieden, laat staan dat de problemen die ten grondslag lagen aan het conflict serieus worden aangepakt. Integendeel, president Rajapakse heeft zijn rol als overwinnaar uitgebuit voor persoonlijk politiek gewin door – zo snel als mogelijk – presidentsverkiezingen uit te roepen. Hoewel er veel kritiek was op het verloop van deze verkiezingen en Rajapakse's tegenkandidaat, ex-legerbevelhebber Fonseka, onafhankelijke media en critici op allerlei manieren zijn gehinderd, heeft de president de verkiezingen van 27 januari jl. met een ruime marge gewonnen. Op 8 februari heeft hij bovendien het zittende parlement ontbonden en voor de maand april ook nog eens parlementsverkiezingen uitgeschreven om zijn machtspositie zo nog verder te consolideren. Fonseka is op dezelfde dag gearresteerd, op beschuldiging van het beramen van een moord op Rajapakse en het voorbereiden van een coup.

Dit alles roept veel vragen op over de toekomst van Sri Lanka. Kan, behalve de oorlog, ook de vrede worden gewonnen door een regering die zo te werk gaat? Kan deze 'victor's peace' de wonden van de oorlog wel op een constructieve manier helen? Veel Sri Lanka-experts menen dat de huidige regering alweer de kie-

men voor een nieuw conflict zaait, omdat de diepere oorzaken van het eerdere conflict worden genegeerd en de oorspronkelijke grieven niet zijn weggenomen. De regering laat bovendien urgente wederopbouwproblemen liggen.

In dit artikel richten wij ons op de voormalige kindsoldaten in het Srilankaanse conflict. Waar deze kinderen al veel geleden hebben gedurende het conflict, worden ze thans grotendeels genegeerd en verwaarloosd. Hieronder gaan we in op hun geschiedenis en problemen. We hopen dat aandacht wordt gegeven aan hun situatie, zodat behalve hun jeugd niet ook hun toekomst verloren zal gaan. Bovendien kunnen ex-strijders, jong en oud, die niet goed worden geïntegreerd in de samenleving, een risico vormen voor de toekomstige vrede. Hiervoor zal binnen Sri Lanka zelf, alsook onder donoren, en internationale en humanitaire organisaties gecoördineerde actie nodig zijn.

Kindsoldaten'

Een kindsoldaat wordt omschreven als iedere persoon beneden de achttien jaar die verbonden is aan een regeringsleger of een andere reguliere of irreguliere gewapende macht of politieke groepering, ongeacht of er een gewapend conflict bestaat of niet. Op veel plaatsen in de wereld worden kinderen bij conflicten ingezet als strijders, spionnen, boodschappers, bewakers of beulen, alsmede in ondersteunende functies, zoals drager, kok of verzorger. Dit gebeurt zowel door regeringslegers als door gewapende niet-staatelijke actoren. Ook worden kindsoldaten niet zelden misbruikt als seks-slaven of onderworpen aan andere vormen van seksueel misbruik door meerderen en medesoldaten.

Hoewel volgens de *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* (CSUCS) het aantal kindsoldaten sinds 2004 wel wat is afgenomen – voornamelijk omdat het aantal gewapende conflicten zelf is teruggelopen – gaat het nog steeds om tienduizenden gevallen. In feite zijn in bijna alle huidige gewapende conflicten kindsoldaten betrokken. In de periode 2004-2007 maakten regeringen van negen landen aanwijsbaar gebruik van minderjarige soldaten in conflicten, terwijl dat voor minstens 25 niet-staatelijke gewapende groeperingen het geval was. In veertien gevallen rekruteerden overheden kinderen in hulpstroepen gelieerd aan officiële legers, in gewapende lokale 'civiele' beschermingsgroepen of in milities die als substituten voor

het leger optraden. In zeker acht gevallen gebruikten overheden kinderen om te spioneren. In een nog veel grotere groep van 86 landen worden kinderen beneden de achttien jaar voor het leger of daaraan verbonden militias geworven en getraind.

Ondanks dit zorgwekkende beeld in de praktijk is er gelukkig wel enige vooruitgang op het internationale beleidsvlak. In 2007 hadden 120 staten het *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict* geratificeerd, dat de inzet van kindsoldaten verbiedt. In 2004 waren dat nog maar 77 staten. Het Internationale Strafhof en het Speciale Hof voor Sierre Leone hebben aanklachten ingediend tegen personen die kinderen gedurende oorlog hebben ingezet. Verder heeft de VN-Veiligheidsraad door middel van onder meer Resoluties 1539 (2004), 1612 (2005) en 1882 (2009) een *monitoring*- en rapportage-mechanisme ten aanzien van kinderen en gewapend conflict ingesteld, en vervolgacties voorgesteld. Voorts zijn tegen schuldigen reisverboden afgekondigd en zijn hun tegoeden bevroren. Ook de Europese Unie heeft richtlijnen uitgevaardigd. Het *Charter on the Rights and Welfare of the Child* van de Afrikaanse Unie eist van haar lidstaten zich te onthouden van het rekruteren van kinderen. De zogenoemde *Paris Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, in 2007 onderschreven door 66 staten, geven richtlijnen voor de bescherming van kinderen tegen rekrutering en voor hulp aan kinderen die al deel uitmaken van legers of gewapende groeperingen.

Het conflict in Sri Lanka

Het gewapende conflict tussen de Srilankaanse regering en de Tamil-rebellen barstte in 1983 in volle hevigheid los. Er was sprake van verschillen tussen de Singalese, Tamil- en – in mindere mate – moslim-bevolkingsgroepen, die voor een gedeelte waren aangewakkerd doordat de Britse koloniale heerser de Tamil-minderheid had bevoordeeld. Toen de Singalese meerderheid na de onafhankelijkheid probeerde het evenwicht te herstellen, schoot de balans echter door. In 1956 werd het Singalees door de regering uitgeroepen tot de enige officiële taal en werden zo de Tamil-sprekende minderheden feitelijk uitgesloten van overheidsposities. Een quota-systeem dat de toegang regelde voor de universiteiten werkte ook in het nadeel van Tamils. Een ander heikel punt was de bevoorrechte positie van het door de Singalezen aangehangen boeddhisme ten opzichte van de andere godsdiensten in de grondwet van 1972. Ook werden de Singalezen voorgetrokken bij de verdeling van land in nieuw aangelegde irrigatieschema's in het noorden en het oosten van Sri Lanka – gebieden die oorspronkelijk vooral door de Tamils werden bewoond. Ten

slotte werden de Tamil-gebieden relatief achtergesteld bij overheidsinvesteringen en ontwikkelingswerk.

De eerste Tamil-protesten tegen de overheid waren vreedzaam, maar haalden weinig tot niets uit. In de loop van de jaren zeventig ontstond een verdere radicalisering. Jongeren vormden diverse gewapende militante groepen die een eigen autonoom gebied voor de Tamils opeisten en de overheid met geweld bestreden. Actie en tegenactie escaleerden ten slotte in 1983 tot een hevig conflict, dat meer dan 25 jaar zou duren. De voornaamste bastions van verzet waren de Noordelijke en Oostelijke Provincies, waar het verzet uiteindelijk volledig gedomineerd werd door de Tamil Tijgers. In 2002 is tussen de strijdende partijen een staakt-het-vuren uitonderhandeld, met bemiddeling van Noorwegen. De vervolgbesprekingen die tot een definitief vredesakkoord moesten leiden, liepen echter al snel weer vast. Beide partijen zagen klaarblijkelijk meer heil in voortzetting van de gewapende strijd.

Hoewel de Tijgers lange tijd een reputatie van onverschrokkenheid en onoverwinnelijkheid meedroegen, begon vanaf 2004 het militaire tij te keren. In 2004 had de militaire commandant in het Oosten, kolonel Karuna, schuilnaam voor Vinayagamoorthy Muralitharan, zich met zijn manschappen afgescheiden van de LTTE. Hij liep over naar de Srilankaanse regering, die hem bescherming bood tegen de LTTE in ruil voor informatie en steun. De 'Karuna-groep' werd een soort substituut-leger voor de overheid in het oosten van het land. Dit verraad van binnenuit werd de Tijgers fataal; de LTTE kon de Oostelijke Provincie van Sri Lanka niet langer bezet houden en deze viel op 11 juli 2007 na ruim een jaar van gevechten in overheidshanden. Karuna werd voor zijn diensten door de regering beloond en werd later – cynisch genoeg – benoemd tot minister van Integratie en Verzoening.

In het noorden was het verzet echter taaier en sterker. De numerieke overmacht van het Srilankaanse leger was uiteindelijk te groot voor de LTTE. In een bloedig slotoffensief werden de resterende troepen van de LTTE en een groot deel van de burgerbevolking in een zogeheten 'no-fire zone' van uiteindelijk minder dan 1 km² tegen de kust bij Mullaitivu bijgedreven. Uiteindelijk erkenden de Tijgers op 17 mei 2009 de nederlaag en staakten ze het verzet, nadat vrijwel de voltallige militaire en politieke leiding was omgekomen.

Het einde van de militaire strijd biedt echter nog géén overtuigend perspectief op duurzame vrede. De Tamil-bevolking koestert wrok en wantrouwen tegen de regering; er zijn nauwelijks gebaren of initiatieven ondernomen om het vertrouwen van deze groep terug te winnen. Ook blijft door de verregaande militarise-



ring van het land het geweldsniveau hoog. Er is nog steeds sprake van geweld en intimidatie van tegenstanders en critici van de regering. De wederopbouw van de getroffen gebieden komt maar nauwelijks of mondjesmaat van de grond. En wat is er gebeurd met de kindsoldaten gedurende en na het conflict?

Rekrutering van kindsoldaten in Sri Lanka

Gedurende de oorlog zijn duizenden kinderen soldaat geweest voor de LTTE en de Karuna-groep. De LTTE ging niet alleen als één van de eerste bewegingen over tot het systematisch inzetten van vrouwelijke strijders vanaf medio jaren '80, maar rekruteerde tevens kindsoldaten om aan kennelijke tekorten aan rekruten het hoofd te bieden. Gegevens uit de eerdere perioden zijn lastig te verifiëren, mede omdat het onderwerp gevoelig lag in de internationale opinie en de Tijgers het altijd enigszins hebben gebagatelliseerd. Zo werd volgehouden dat de kinderen zich spontaan aanmeldden, of *geen familie* meer hadden en dus wel op de beweging waren aangewezen voor hun onderhoud. De Tijgers werkten ook nominaal mee met internationale organisaties en projecten om de kindsoldaten weer te demobiliseren, maar tegelijkertijd waren er aanwijzingen dat via de achterdeur weer nieuwe rekruten werden geworven – vrijwillig of onder dwang.

Tijdens het staakt-het-vuren hielden de internationale *Sri Lanka Monitoring Missie* (SLMM) en andere organisaties, zoals de *Human Rights Commission*, UNICEF en het International Comité van het Rode Kruis, bij welke overtredingen er plaatsvonden. Van 2002 tot eind 2007 werden 6.248 meldingen gedaan van rekrutering van kindsoldaten door de LTTE en de Karuna-groep.² Volgens de *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* waren deze getallen voor de LTTE lager dan in de jaren daarvoor. Bovendien liep het aantal jaarlijkse rekruteringen over die periode terug, terwijl de gemiddelde leeftijd van de gerekruteerde kindsoldaten van 14 tot 16 jaar steeg. Medio 2007 waren er nog 300 kinderen beneden de 18 jaar bij de Tijgers onder de wapenen, naast een groep van 1.500 die als kinderen waren geworven, maar de leeftijd van 18 waren gepasseerd. In deze periode werden ook kindsoldaten vrijgelaten of teruggestuurd naar hun ouders, conform de afspraken tussen de LTTE en de Verenigde Naties. De Karuna-groep heeft sinds 2004 ook kindsoldaten geworven, vanaf 2006 op grotere schaal. Zowel de LTTE als de Karuna-groep wordt in het rapport van de VN-secretaris-generaal over kinderen en gewapend conflict genoemd als partijen die kinderen rekruteren en inzetten bij vijandigheden.

De regering van Sri Lanka kan evenmin de verantwoordelijkheid voor en medeplichtigheid aan het ontvoeren van kinderen door de Karuna-groep ont-

lopen. Deze groep was immers verbonden met het Srilankaanse leger. Er zijn veel gevallen gedocumenteerd waarin de Karuna-groep kinderen gevangen nam, terwijl soldaten van het regeringsleger of de politie werkeloos toekijken. In een gesprek met *Terre des Hommes* erkende de *Commissioner-General of Rehabilitation* de problematiek van rekrutering in het oosten van Sri Lanka, en gaf toe dat er eigenlijk functionarissen zouden moeten worden opgeleid om de schulddigen te vervolgen.

Welke *push-* en *pull*-factoren spelen nu een rol bij de rekrutering van kindsoldaten? ³ In de eerste plaats is er natuurlijk de 'vraag' van legers en gewapende groeperingen. Kinderen komen niet uit zichzelf, maar worden in de strijd 'getrokken'. Deze vraag heeft uiteraard een kwantitatief aspect, namelijk een fysiek tekort aan strijders. Daarnaast is er ook een kwalitatief aspect. Als reden voor het gebruik van kinderen door strijdende partijen worden vaak gehoorzaamheid, aanpassingsvermogen en onbevreesdheid van kindsoldaten genoemd. Ook blijken kinderen kneedbaar en zijn ze vatbaar voor nieuwe ideeën en ideologieën. Daar staan echter gebrek aan ervaring en geringere

vluchten dan het huis uit. Daarnaast was het opgeven van een kind voor 'the Cause' in gebieden onder controle van de LTTE tot op zekere hoogte een geaccepteerd dan wel onvermijdelijk fenomeen geworden, omdat het nauwelijks mogelijk was zich openlijk tegen de LTTE te verzetten. Ouders waren het er misschien wel niet mee eens, maar konden hun kinderen nauwelijks beschermen, ⁵ behalve in die zeldzame gevallen waarin ze zich het konden permitteren hun kinderen naar het buitenland te sturen.

In Afrikaanse landen wordt het gebruik van kindsoldaten grotendeels verklaard door de toegang van rekruterende legers tot vluchtelingenkampen en scholen. ⁶ Hoewel deze vorm van rekrutering ook wel voorkwam in het oosten van Sri Lanka (onder andere in de kampen voor de *tsunami*-slachtoffers), speelde het een minder grote rol. Gelet op hun uitstekende administratie- en inlichtingenapparaat kon de LTTE veel breder zoeken en was men niet aangewezen op deze kampen.

Een groot gedeelte van de kindsoldaten in Sri Lanka is met *geweld* of met de dreiging van geweld gerekruteerd. Dat gebeurde vaak in een afgelegen

Veel kindsoldaten in Sri Lanka zijn met (dreiging van) geweld gerekruteerd

fysieke kracht tegenover. Niettemin blijken de meeste kinderen snel te kunnen leren en brengt hun jonge leeftijd ook vele voordelen mee, bijvoorbeeld doordat ze minder opvallen.

Er zijn gevallen gedocumenteerd waarin kinderen zich zelf aansluiten om *politieke redenen* of uit gevoelens van *wraak of haat*. Dit kan zijn omdat ze al uit een omgeving komen waar ook hun ouders, broers, zussen of andere familieleden bij een rebellenbeweging zijn aangesloten, of omdat ze getuige zijn geweest van wrede daden tegen verwanten door de tegenpartij. Ook worden *armoede en achterstelling* genoemd als redenen voor kindsoldaten zich bij een gewapende groep aan te sluiten. Ze kunnen zo aan voedsel en scholing komen en hun ouders ontlasten. Hoewel jonge werkloze Singalezen uit het arme zuiden het relatief goed betaalde werk in het leger vaak zien als de enige uitweg uit een uitzichtloos bestaan, is het niet duidelijk of dit ook opgaat voor kindsoldaten. Vaak willen de ouders juist niet dat hun kind gaat vechten, en ook voormalige kindsoldaten zelf noemen financiën niet als een drijfveer. Rekrutering vindt echter wel voornamelijk plaats onder armere families in afgelegen gebieden, maar dit hoeft nog niet te wijzen op een causaal verband.

Een andere factor is een *slechte familieband*. ⁴ Er bestaat veel (seksueel) geweld binnen families. Meisjes worden niet zelden tegen hun zin uitgehuwelijkt en

gebied, als ze op weg waren naar de markt of naar school, dan wel op reis gingen naar een familielid in een ander gebied. Herhaaldelijk werden ook ouders gekidnapt, totdat families een kind afgaven voor de gewapende strijd. De Karuna-groep rekruteerde kinderen onder het toezicht van de regeringstroepen. Hoewel die zich formeel wellicht niet aan de directe rekrutering van kindsoldaten schuldig hebben gemaakt, kunnen die daarmee wel als medeplichtig worden beschouwd.

Veel kindsoldaten worden in de praktijk geïndocctrineerd en kunnen, zelfs wanneer ze oorspronkelijk onder dwang zijn gerekruteerd, fanatieke rebellen worden. Maar ook als kindsoldaten weten te ontsnappen, zijn hun problemen nog lang niet opgelost. Voormalige kindsoldaten van de Tijgers worden door de overheid bijvoorbeeld als terrorist beschouwd en behandeld, en door de LTTE als deserteur. Voor zover deze kinderen werden opgevangen, durfden ze niet zonder bescherming naar buiten. Organisaties die op het platteland werkgelegenheidsprojecten voor kindsoldaten opzetten, gaven aan dat de kinderen wegbleven nadat ze meermalen waren bedreigd door gewapende groepen. ⁷ Dit maakt effectieve reïntegratie vanzelfsprekend zeer moeilijk. Veel kinderen zochten dan ook naar mogelijkheden om te migreren.

Ervaringen van kindsoldaten in Sri Lanka⁸

De gedwongen rekruten ervoeren aanvankelijk een grote angst. Ook de vrijwilligers twijfelden of ze er wel goed aan hadden gedaan zich aan te sluiten. Allen kampten met gevoelens van eenzaamheid en onveiligheid. Maar ergens in het trainingsproces vond er een transformatie plaats die de meeste kinderen tot gedreven strijders maakte, zoals blijkt uit onderstaande citaten:

Na de wapentraining raakte ik over mijn angst heen Ik werd steeds succesvoller. Ik leidde een klein peloton naar overwinningen op veel grotere basiskampen van het regeringsleger. Elke keer dat ik won met onze groep, wilde ik nog meer soldaten afmaken. Op mijn 16de werd ik door mijn overwinningen gepromoveerd tot kolonel.

De gevechtmissies konden zeer intensief zijn, zoals een destijds 14-jarige soldaat vertelt:

De gevechten waren erg zwaar: we werden constant bestookt met granaten en er was geen tijd om te eten, rusten of ons te verschonen. 's Nachts konden we de granaten eerder aan zien komen en konden we ze gemakkelijker ontwijken.

Kinderen leerden tegenstanders met dodelijk geweld uit te schakelen:

Mijn taak was om een doelwit te vinden en af te maken. Ik kreeg snel ervaring: we speurden iemand op en volgden hem dan een tijdje, overleggend hoe en wanneer we hem uit de weg zouden ruimen. Als hij alleen was, namen we hem gevangen en voerden we hem naar een rustige plek. Ik schoot hem dan door het hoofd.

Nog een voorbeeld:

De kampen om mij heen werden overmeesterd en mijn kameraden die daar zaten, werden afgemaakt. Ook wij werden aangevallen en een goede vriend van mij werd voor mijn ogen doodgeschoten. Ik was buiten mezelf van woede en wilde alleen maar regerings-troepen vermoorden, maar mijn kolonel hield me tegen en we trokken terug. Met honderden liepen we... We werden weer in een hinderlaag gelokt. Iedereen vluchtte in paniek, er vielen veel gewonden en doden. Ik vluchtte, terwijl ik een kameraad ondersteunde bij het lopen.

Kindsoldaten werden ook ingezet tegen deserteurs uit eigen kring en 'subversieve' elementen uit de maatschappij. Ze ondervroegen verdachten, voordat deze

werden vermoord. Sommige jongeren moesten verdachten ook martelen.

Bij het begrijpen van een dergelijk proces spelen de normalisering en legitimering van het geweld aan beide kanten in de oorlog een belangrijke rol. De kinderen zijn gerekruteerd uit een gemeenschap die de regering langzamerhand als een onderdrukkende eenheid en zelfs als een gezworen vijand is gaan zien. Ze keerden zich ook tegen Tamils die met deze regering samenwerkten en die als verraders van de zaak werden beschouwd. De kinderen zijn op deze manier een exponent en instrument geworden van een verscheurde en gemilitariseerde samenleving.

Kinderen die onlangs uit de rebellenlegers zijn gekomen, vertonen tekenen van enorme stress. Het gesloten camp Ambepussa voor kindsoldaten van UNICEF en de regering herbergde in maart 2009 – tijdens een bezoek – ongeveer 80 kindsoldaten. Ze bleken hyperalert te zijn, ze zweetten constant, speurden met hun ogen voortdurend de omgeving af en waren niet in staat zich lang te concentreren. Ze konden ook compleet afwezig zijn, murw en wazig. Dit zijn bekende verschijnselen uit andere reïntegratieprojecten van voormalige kindsoldaten. Door de constante druk hebben zogeheten stress-reacties een dominante rol gekregen in het gedrag van deze kinderen. Sommigen hadden voortdurend pijn door slecht geheelde wonden of door granaatresten in hun lichaam.

De duur, intensiteit en ideologische lading van het conflict hebben ook de maatschappij in bredere zin ontwricht. De psychische klachten door de oorlog van mensen in de Oostelijke en Noordelijke Provincie van Sri Lanka zijn enorm. Studies geven aan dat 20% tot 33% van de kinderen aan *post-traumatic stress disorder* (PTSD) lijdt. Bijna 20% van de kinderen heeft concrete gedachten over zelfdoding, terwijl vele families kampen met huiselijk geweld en drugsmisbruik.⁹ De ernstigst getroffen blijken opnieuw voormalige kindsoldaten te zijn.

Intensieve therapieën zijn maar voor een zeer beperkt aantal kinderen beschikbaar in het voormalige oorlogsgebied. Daar leren ze omgaan met de ernstige fysieke en psychische kwetsuren die ze hebben opgelopen, hun gevoelens te hervinden en een eigen oordeel te vormen zonder zich te laten leiden door propaganda. Tegelijkertijd krijgen deze kinderen een verkorte beroepsopleiding die hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot. De kinderen die in een dergelijke opvang hadden gezeten, gaven aan na een aantal maanden zich beter in staat te voelen weer relatief normaal te functioneren.

Beleidsimplicaties

Kindsoldaten met oorlogstrauma's moeten niet worden gecriminaliseerd of als terroristen worden behandeld, maar worden opgenomen in programma's waar ze therapie krijgen en worden geschoold en aan werk geholpen. Aan dergelijke therapieën en scholingsprogramma's is nu een groot gebrek in Sri Lanka. Donoren, NGO's en internationale organisaties kunnen bijdragen aan vergroting van de capaciteit van gekwalificeerde hulpverleners. Er dienen hierbij afspraken met de Srilankaanse overheid te worden gemaakt over bescherming en behandeling van voormalige kindsoldaten.

Daarnaast moet de wederopbouw van de voormalige oorlogsgebieden ter hand worden genomen. Hierbij moet in het bijzonder de positie van kinderen en voormalige kindsoldaten in ogenschouw worden genomen. Al is niet gebleken dat de sociaal-economische achterstelling van families een direct causaal verband vertoonde met rekrutering, toch hebben de algehele achterstelling van de Tamils en de geringe kansen voor de jeugd destijds de ideologische voedingsbodem voor rekrutering en (gewapend) verzet gecreëerd. Fysieke en economische veiligheid voor kinderen en jongeren kan zo dus wel degelijk een uitstraling hebben naar de veiligheid en stabiliteit van het hele land. Dit is ook de achtergrond van de zogeheten ontwapenings-, demobilisatie- en reïntegratie (DDR)-programma's, die in Sri Lanka echter nauwelijks van de grond zijn gekomen.

Verder moeten plannen worden ontwikkeld om de militarisering van de samenleving te verminderen. Veiligheidstaken kunnen van het leger worden overgeheveld naar de politie of andere, minder bedreigde eenheden. Eveneens kunnen trainingen worden gegeven aan militairen om een grotere sensitiviteit voor de burgerbevolking te ontwikkelen. De bewapening en straffeloosheid van allerlei milities die met de overheid hebben samengewerkt, moeten worden beëindigd. Helaas lijkt de overheid eerder het tegenovergestelde voor ogen te staan, getuige de geplande uitbreiding van het militaire apparaat en van wapenaankopen.

Ten slotte moet worden gewerkt aan normalisering van de verhoudingen en op den duur aan verzoening. Internationale organisaties en NGO's met een neutrale reputatie zouden hierbij van dienst kunnen zijn, maar *lokale bereidheid* daartoe is dan wel een eerste voorwaarde. Het is de vraag of die thans in voldoende mate aanwezig is. De geschiedenis van Sri Lanka en zijn aanpak van oorlog en vrede is helaas een schier eindeloze reeks gemiste kansen geweest. Laat Sri Lanka ook niet een vreedzame toekomst missen, die de meerderheid van haar bevolking zo wenst. Laat het beginnen met een goede behandeling van voormalige

kindsoldaten. Daarmee zou in ieder geval duurzame vrede op termijn een goede dienst bewezen zijn.

Noten

- 1 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers Global Report 2008*, Londen, 2008, blz. 13-27.
- 2 L. Stöpler, *The End of the Beginning. Achieving progress by reintegrating ex child combatants*, Den Haag: Stichting Terre des Hommes Nederland, 2009, blz. 16.
- 3 Zie: J.C. Andvig & S. Gates, *Recruiting Children for Armed Conflict*, Pittsburgh: Ford Institute for Human Security, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 2007; S.F. Reich & V. Achvarina, *Why Do Children Fight? Explaining Child Soldiers Rations in African Intra-State Conflicts*, Pittsburgh: Ford Institute of Human Security, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 2005.
- 4 Zie: C. Catani, N. Jacob, E. Schauer, M. Kohila & F. Neuner, 'Family violence, war and natural disasters: A study of the effect of extreme stress on children's mental health in Sri Lanka', in: *BMC Psychiatry*, 2008, no 8, blz. 33 (via: www.biomedcentral.com); D. Somasundaram, 'Child Soldiers: Understanding the Context', in: *BMJ*, 2002, 324, 1268-1271.
- 5 Stöpler, a.w. noot 2.
- 6 Reich & Achvarina, a.w. noot 3.
- 7 Stöpler, a.w. noot 2.
- 8 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op interviews van Lucien Stöpler met ex-kindsoldaten in maart 2009 in Sri Lanka, zie: *ibid.*
- 9 Zie T. Elbert, M. Schauer, E. Schauer, B. Huschka, M. Hirth, B. Rockstroh & F. Neuner, 'Trauma-related impairment in children – a survey in Sri Lankan provinces affected by armed conflict', in: *Child Abuse and Neglect*, 2009, 33, 238-246; Catani e.a., a.w. noot 4; Somasundaram, a.w. noot 4.

Lucien Stöpler is juridisch medewerker van de *Stichting Terre des Hommes Nederland*; Georg Frerks is hoogleraar Conflictpreventie en Conflictmanagement aan de Universiteit Utrecht en hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen.

Onmacht der sterken: Westerse staten in asymmetrische conflicten

Het is allang niet meer vanzelfsprekend dat oorlogen gewonnen worden door de sterkste partij. Ondanks groot militair en economisch overwicht waren de machtigste westerse landen, te weten de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Britannië, gedurende de Koude Oorlog opvallend vaak niet in staat echte overwinningen te behalen op zwakkere tegenstanders. De desastreuze Amerikaanse interventie in Vietnam is hiervan wellicht het bekendste voorbeeld, maar er valt ook te denken aan de Franse oorlogen in Indochina en Algerije. Ook na de val van de Muur is het zeer moeilijk gebleken om westers militair overwicht succesvol in te zetten voor het behalen van concrete politieke doelstellingen, getuige de mislukte VN-operaties in Somalië en Rwanda, evenals de voortslepende missies in Irak en Afghanistan. Hoe kan het dat deze westerse landen, die samen per jaar meer uitgeven aan defensie dan de rest van de wereld bij elkaar en die, zeker waar het de Verenigde Staten betreft, een ongekende voorsprong genieten op het gebied van *hightech* oorlogvoering, het zo vaak hebben moeten afleggen tegen losjes georganiseerde tegenstanders voorzien van doorgaans rudimentaire wapens?¹

Wanneer westerse landen deelnemen aan gewapende conflicten, is dit niet louter een militaire aangelegenheid. Ten eerste is het de regering die de politieke einddoelen bepaalt waartoe het militaire instrument wordt ingezet en die de eindverantwoordelijkheid draagt. Daarnaast zijn zowel politici als militairen afhankelijk van de burgerbevolking. Politici omdat zij hun politieke macht ontleen aan het volk, en militairen omdat burgers hun bron van rekruten vormen. Pogingen oorzaak, verloop en gevolgen van gewapende conflicten te analyseren door slechts één aspect van deze 'drie-eenheid' van regering, strijdkrachten en volk te belichten, lopen gevaar belangrijke aspecten die in dit verbond verborgen liggen, onderbelicht te laten. Dit artikel zal dan ook alle drie deze elementen gebruiken als kader om de slechte prestaties van westerse staten in asymmetrische conflicten te analyseren.²

Regering

Westerse regeringen lijden aan een gebrekkige kennis ten aanzien van het fenomeen oorlog. Doordat de meeste politici geen militaire ervaring hebben, zijn zij geneigd onrealistische verwachtingen te hanteren over wat militaire middelen kunnen bereiken, wat er ook

toe kan leiden dat politici eerder dan militairen voor de inzet van de krijgsmacht kunnen pleiten om internationale crises het hoofd te bieden. Gekoppeld aan het na de Koude Oorlog ontstane idee dat democratie het universele doel van menselijke samenlevingen is, heeft deze gebrekkige kennis er tevens toe geleid dat politici overschat hebben hoe moeilijk het is staatsvormen op te leggen, en hoe lastig het voor soldaten is de rol van vreedstichters en brengers van democratie op zich te nemen. Dit misplaatste optimisme heeft niet alleen betrekking op de doelen die door inzet van de krijgsmacht behaald kunnen worden, maar ook op de tijdsspanne waarin deze veranderingen teweeg kunnen worden gebracht. Interventies duren vrijwel altijd veel langer dan verwacht en het risico van een revolutie tegen de interveniërende macht wordt doorgaans onderschat.³

De Britse oud-generaal Rupert Smith vat het geheel bondig samen met zijn stelling dat westerse politici de primaire toepassingen van krijgsmachten uit het oog zijn verloren. Humanitaire of wederopbouwmissies verhullen het feit dat het militaire instrument slechts twee werkelijke functies kent: 'it kills people and destroys things.'⁴ Deze stelling is wellicht met opzet wat gechargeerd, maar zij vat wel goed samen waar het om draait, namelijk dat militair succes op de eerste plaats vereist dat men de beperkingen van het militaire instrument kent; wat kan er wel en niet verwacht worden van een organisatie die in principe opgeleid, gestructureerd en uitgerust is om grootschalige destructie toe te passen? Het verlenen van humanitaire assistentie aan een door burgeroorlog verscheurd land is een lovenswaardig doel, maar de krijgsmacht blijft een bot instrument, waarvan de inzet onvoorziene gevolgen zal hebben. Politici dienen niet alleen een realistische kijk te hebben op wat van militaire middelen verwacht kan worden, maar moeten bovenal helder gedefinieerde en haalbare doelen stellen, voordat zij zich tot een militaire interventie committeren. Het zijn immers de politici en niet de militairen die *eindverantwoordelijkheid* dragen en die dienen te bepalen welke hoofddoelen verwezenlijkt moeten worden.⁵

Helaas zijn deze vereisten te vaak uit het oog verloren. Zo was de doelstelling van de VN-missie in Somalië in de jaren negentig niets minder dan de totale wederopbouw van deze *failed state*. Een onwaarschijnlijk ambitieus plan, dat het gebrek aan een rea-

listische planning én het overtrokken vertrouwen in krijgsmachten als brengers van vrede en democratie duidelijk maakte. De lopende conflicten in Irak en Afghanistan lijden aan soortgelijke problemen; torenhoge ambities, geen helder omlinjende doelstellingen en de verwachting dat soldaten naast hun gevechtstrol ook een breed scala aan wederopbouwtaak op zich kunnen nemen.

Wat het opstellen van *haalbare einddoelen* betreft, is een ander probleem voor westerse staten dat *counterinsurgency*-operaties of humanitaire interventies in crisisgebieden meestal geen directe bedreigingen voor vitale nationale belangen vertegenwoordigen. De politieke en publieke wil om in dergelijke conflicten tot het uiterste te gaan, is daarom niet aanwezig; tegen vastberaden tegenstanders betekent dit dat er enige flexibiliteit in de einddoelen van de interventie gehouden moet worden. Het afkondigen van een *War on Terror* met het daaraan gekoppelde idee van de totale vernietiging van de tegenstander is niet bijzonder verstandig, omdat 'most realistic endstates require the government to negotiate a political settlement that makes some concessions to the insurgents.'⁶

Hoe kan er gecompenseerd worden voor deze tekortkomingen op politiek vlak? Dat kan bijvoorbeeld door nauwere samenwerking tussen militaire en politieke elites in die zin dat militaire adviseurs politici kunnen bijstaan in het formuleren van beleid dat de beperkingen van de krijgsmacht erkent. Ook Carl von Clausewitz stelde dat het niet noodzakelijk – en zelfs niet wenselijk – is dat politici ook militaire praktijkervaring hebben opgedaan. Wel moeten zij zich een gegeden kennis van oorlog eigen maken, onverbloemd door wensdenken. 'The first, the supreme, the most far-reaching act of judgment that the statesman and commander have to make is to establish by that test the kind of war on which they are embarking; *neither mistaking it for, nor trying to turn it into, something that is alien to its nature.*'⁷ Kortom, voor effectieve inzet van militaire middelen is het van primair belang dat politieke doelstellingen helder geformuleerd worden en bovenal realistisch zijn.

Een ander veelgehoord argument waarom westerse staten veel asymmetrische conflicten verliezen, is dat westerse burgers een te grote aversie hebben ontwikkeld tegen slachtoffers aan eigen zijde. Het zogenaamde *body bag syndrome* lijkt echter vooral een rol te spelen in de perceptie van politici en militaire leiders. Zo waren het niet zozeer de beelden van dode Amerikaanse soldaten die door de straten van de Somalische hoofdstad Mogadishu werden gesleept die tot woede onder de Amerikaanse bevolking leidden, maar bovenal de discrepantie tussen wat de regering verkocht als een 'vredesmissie' en wat in praktijk meer op oorlog leek. Dat de Amerikaanse bevolking

helemaal niet zo bang was voor verliezen, bleek voorafgaand aan de eerste Golfoorlog, toen publieke steun voor de aanstaande operatie hoog bleef, ondanks (achteraf incorrecte) voorspellingen van hoge verliezen aan geallieerde zijde. Dát er in westerse landen een afkeer van het moeten betreuren van slachtoffers heerst, staat buiten kijf, maar de implicaties hiervan zijn veel genuanceerder dan vaak wordt gedacht. De perceptie dat een conflict al dan niet een legitieme verdediging van vitale nationale belangen vertegenwoordigt, is doorslaggevend voor de publieke tolerantie voor oorlogsdoden. Het beste middel tegen overtrokken invloed van eigen slachtoffers op de publieke opinie is krachtig en niet mis te verstaan politiek leiderschap, dat de bevolking erop kan wijzen waarom dergelijke risico's noodzakelijk zijn.⁸

Nauw verbonden aan het thema van oorlogsslachtoffers is de invloed van de media op de publieke opinie. Het internet en de '24/7'-nieuwsvoorzieningen hebben het voor westerse regeringen, waar publieke opinie een grote rol speelt, erg moeilijk gemaakt militair te operen buiten het gezichtsveld van hun kiezers. In feite beperkt dit westerse staten tot militair optreden dat zij (tenminste enigszins) kunnen legitimeren tegenover hun achterban. Dit is geen kwalijke ontwikkeling. Problematischer wordt het echter wanneer de invloed van de media dusdanig zou zijn, dat geen enkel militair optreden meer gerechtvaardigd kan worden, omdat de videobeelden indruisen tegen de waarden van het westerse publiek. Uit de literatuur blijkt dat dit een reëel probleem kan zijn, maar er moet daarbij worden aangemerkt dat de regering niet het willoze 'slachtoffer' van dit soort berichtgeving is. Het is voor westerse staten van belang een zogeheten 'strategisch narratief' te ontwikkelen, een soort verhaallijn waarmee ze hun acties kunnen verklaren op een wijze die de heersende normen en belangen van de bevolking aanspreekt. Marxisme en radicale islam zijn twee voorbeelden van dergelijke narratieve constructies waarmee nieuwsfeiten een bepaalde interpretatie gegeven kan worden om een specifiek publiek aan te spreken.⁹

Van andere aard is het argument dat 'globalisering' ertoe heeft geleid dat westerse staten aan effectiviteit moeten inboeten. Zo zouden wereldomvattende communicatienetwerken en goedkoop internationaal personenvervoer staten vatbaar hebben gemaakt voor de activiteiten van kleine terroristische groeperingen die vanaf vrijwel elke plek op aarde opstandelingen binnen de landsgrenzen van een staat kunnen bereiken en opruien. Andere argumenten zijn bijvoorbeeld dat staten een deel van hun soevereiniteit hebben verloren aan internationale organisaties als de VN en het IMF, dat de verspreiding van militaire technologie asymmetrische opponenten in staat heeft gesteld staten

uit te dagen, dat private groeperingen het geweldsmonopolie van de staat aan het overnemen zijn en dat de grillen van de internationale economie staten kunnen doen uiteenvallen. Tegen al deze argumenten valt wel wat in te brengen, maar bovenal gaan deze zienswijzen voorbij aan het gegeven dat de natiestaat nooit een universele regeringsvorm is geweest en dat soevereiniteit evenmin ooit een absoluut begrip was. Globalisering is wel degelijk van (grote) invloed op westerse staten, maar zeker waar het de machtigste democratieën betreft, is die invloed niet fundamenteel ontwrichtend.¹⁰

Een veel overtuigender argument waarom westerse staten zo slecht opereren in asymmetrische conflicten, is dat de normen en waarden die ten grondslag liggen aan de 'liberale democratie' niet te rijmen zijn met de onvermijdelijke geweldsdaden en mensenrechtenschendingen die met oorlog gepaard gaan. Deze fundamentele contradictie is niet zozeer nieuw, maar is invloedrijk geworden door de opkomst van de massamedia, die burgers voor het eerst getoond hebben wat regeringen in hun naam aanrichten. Door de invloed van deze democratische waarden zijn mili-

partij een terroristische groepering of guerrillabeweging is.¹²

Terroristen en *insurgents* dragen doorgaans geen uniformen die hen identificeren als vijandig strijder, en daarbij beschikken ze meestal niet over het militaire materieel dat de inzet van westerse *hightech* wapens kosteneffectief maakt. Bovenal zijn de militaire en operationele capaciteiten van irreguliere tegenstanders niet hun zwakste punt. Dé zwakke plek van dit soort groeperingen wordt gevormd door hun afhankelijkheid van de burgerbevolking ter plaatse voor rekruten, onderdak, inlichtingen en andere materiële benodigdheden. Groepen als Hezbollah genieten echter die steun doordat er sprake is van diep gesetelde grieven onder een bepaalde bevolkingsgroep die tot steun voor extremisme hebben geleid.¹³

Willen westerse strijdkrachten dergelijke tegenstanders verslaan, dan zullen hun inspanningen zich moeten concentreren op minimalisering van de publieke steun die de opponent geniet. Hoewel feitelijke bestrijding van terroristen of *insurgents* zeker noodzakelijk zal blijven, ligt er een groot risico in maximalisering van de gewelddadige respons, namelijk

Een te sterke nadruk op de 'hearts and minds' verhindert militaire effectiviteit

taire operaties die voor *minder* dan vitaal landsbelang gevoerd worden, zeer moeilijk te winnen, doordat het geweldsgebruik dat nodig is om *militair effectief* te zijn, *politiek onoverdedigbaar* kan worden. Bij deze overtuigende redenering valt op te merken dat door de manier waarop regeringsleiders een oorlog politiek en moreel verantwoord, de gevolgen van deze tegenstelling enigszins verzacht kunnen worden.¹¹

Krijgsmacht

Een vooraanstaand punt van kritiek ten aanzien van het optreden van westerse krijgsmachten in asymmetrische conflicten is dat zij opereren volgens een gedateerd concept van oorlogvoering. Door qua training, uitrusting en organisatievorm vast te houden aan het conventionele model van oorlogvoering, gekenmerkt door veldslagen waarbij identificeerbare opponenten met vergelijkbare militaire vermogens het tegen elkaar opnemen en de totale overwinning nastreven, zijn westerse strijdkrachten aan twee belangrijke ontwikkelingen voorbijgegaan. Zo heeft het atoomwapen het voeren van grootschalige conventionele oorlogen met maximale doelstellingen onmogelijk gemaakt; het risico is immers dat de inzet van het nucleaire arsenaal tot wederzijdse zelfmoord zal leiden. Op de tweede plaats, en relevanter voor dit artikel, is conventionele militaire macht van ondergeschikt belang in gewapende conflicten waarbij de vijandige

dat onvermijdelijke burgerslachtoffers alleen maar tot méér steun voor extremisme zullen leiden en tot minder steun voor de interveniërende westerse macht. De veel gebezigde term *hearts and minds* belichaamt deze inzichten, maar toepassing kan alleen succesvol zijn wanneer de grieven die ruimte creëerden voor politiek geweld, worden aangepakt. In irreguliere asymmetrische oorlogvoering ligt de nadruk niet langer op toepassing van militair geweld om strategische doelen te behalen, maar veel meer op politieke initiatieven gericht op winnen van publieke steun, waarbij militaire operaties eerder een ondersteunende dan leidende rol spelen.¹⁴

Doordat westerse krijgsmachten op basis van gedateerde principes van oorlogvoering zijn blijven vasthouden aan een aanpak die de directe toepassing van militair geweld voorstaat, heeft er een discrepantie kunnen ontstaan in de instrumentale verhouding tussen militaire middelen en politieke doelstellingen. Ter illustratie: het zeer gewelddadige optreden van de Fransen in Algerije was militair succesvol, maar veroorzaakte hevige verontwaardiging onder de lokale bevolking, waardoor het een politiek debacle werd. Iets soortgelijks vond plaats in Somalië, toen de Amerikaanse militairen alles op alles zetten om de *warlord* Mohammed Aidid te pakken te krijgen, met achterlating van een spoor van vernieling, dat de Somaliërs in woede deed uitbarsten. Hierdoor verloor

de VN-missie de publieke steun die zo vitaal was voor haar wederopbouwdoelstellingen. Beide voorbeelden tonen aan hoe de politieke dimensie uit het oog verloren kan worden door vast te blijven houden aan het idee dat *geweld alleen* genoeg is om de overwinning af te dwingen. Dit onderstreept niet alleen het belang van een heroverweging van militair optreden in irreguliere conflicten, maar benadrukt ook het belang van het *politieke primaat* in oorlogvoering en de rol die politici moeten spelen om ervoor te zorgen dat militair optreden in overeenstemming blijft met de politieke doelen waarvoor de krijgsmacht in eerste instantie is uitgezonden.¹⁵

Naast het risico dat militairen te veel geweld gebruiken in conflicten waar het winnen van de publieke opinie bepalend voor succes is, bestaat er ook het gevaar dat een te sterke nadruk op *hearts and minds* militaire effectiviteit verhindert. Geweldmijdend optreden lijkt weliswaar twee voordelen te bieden, namelijk behoud van publieke steun aan eigen zijde door een beperkt aantal gesneuvelde soldaten en het voorkomen van ongenoegen onder de bevolking wier *hearts and minds* op het spel staan. Daar staat echter tegenover dat de harde kern van de irreguliere tegenstanders vaak gewapenderhand aangepakt moet worden en dat garanderen van de veiligheid van de burgerbevolking, één van de vereisten van een succesvolle *hearts and minds*-aanpak, ook kordaat optreden vereist. Het vinden van de juiste balans tussen noodzakelijk geweldgebruik en het voorkomen van beleid dat zo agressief is, dat het een contraproductieve invloed uitoefent op de publieke opinie, is essentieel maar buitengewoon lastig. Tot slot is het van belang op te merken dat een *hearts and minds*-aanpak bijzonder weinig kans van slagen heeft als de interveniërende mogendheid zelf de aanzet tot een *insurgency* vormt.¹⁶

De literatuur besteedt ook veel aandacht aan de obsessie van westerse krijgsmachten met technologie, en aan de vraag of de westerse militaire cultuur niet zodanig op conventionele oorlogvoering is gericht, dat asymmetrische conflicten simpelweg als impopulaire tijdsbestedingen worden gezien. Westerse samenlevingen zijn in hoge mate gefascineerd door de praktische toepassingen van de natuurwetenschappen en het idee dat *research and development* ook uiteindelijk oorlog tot een controleerbare en zelfs voorspelbare activiteit zal maken, is diep geworteld in vooral het Amerikaanse krijgsbedrijf. De nadruk op lasergeleide wapens, digitale communicatienetwerken en andere peperdure snufjes werkt echter de fixatie op het perfectioneren van gevechtshandelingen in de hand en laat geen ruimte voor de vraag of die hypermoderne wapensystemen werkelijk een bijdrage leveren aan het behalen van het politieke einddoel. Het Irakese

staatsleger werd in 2003 in zeer korte tijd beslissend verslagen, maar de met kalasjnikovs en zelfgemaakte bommen bewapende *insurgents* is tot op de dag van vandaag nog niet succesvol het hoofd geboden. Een militaire cultuur die een sterke voorkeur heeft voor grootse veldslagen en de toepassing van indrukwekkende wapensystemen werkt dit blindstaren op technologie in de hand. Technologie biedt vele voordelen, maar het perfectioneren van het middel verhult dat effectiviteit alleen bepaald kan worden in verhouding tot het doel.¹⁷

Volk

Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben westerse samenlevingen een grote aversie tegen geweldgebruik ontwikkeld, evenals het geloof dat gewapende conflicten in feite uit de hand gelopen ruzies zijn die alsnog vreedzaam kunnen worden opgelost. Deze overtuigingen hebben bijgedragen aan de vredesmissies en interventies in conflictgebieden die sinds 1945 hebben plaatsgevonden, maar door met een westers perspectief naar de wereld te kijken is aan een aantal belangrijke culturele verschillen voorbijgegaan. Ten eerste is de afkeer van geweld iets specifiek westers; vele andere culturen zien geweld en conflict niet als een abnormale afwijking van een bepaalde normatieve standaard. Daarnaast zijn veel conflicten niet gebaseerd op uit de hand gelopen 'rationele' meningsverschillen, maar worden ze gevoed door emoties als wraak, eerzucht, machtswellust, religie en hebzucht. Dergelijke conflicten laten zich niet of nauwelijks door dialogen oplossen. Westerse fijngevoeligheid en de gedachte dat westerse normen en waarden universeel zijn, kunnen bijdragen tot verkeerde inschattingen over wat interventies realistisch kunnen bewerkstelligen. Daarnaast staat een te grote aversie van geweld de effectieve inzet van militaire middelen in de weg, hoewel het ook kan functioneren als een rem op politiek avonturisme.¹⁸

Conclusies

Doel van dit artikel was politieke, militaire en maatschappelijke factoren te belichten die een verklaring kunnen vormen voor de opvallend slechte prestaties van westerse krijgsmachten in asymmetrische conflicten. Van de besproken hinderpalen voor een effectief militair optreden heeft de aversie van westerse burgers tegen geweld wellicht de meeste invloed. Wanneer echter deelname aan een gewapend conflict als legitiem en noodzakelijk wordt gezien, zal ook de publieke steun niet uitblijven. Een ander serieus probleem is de gebrekkige kennis van politici van het fenomeen oorlog, hoe de krijgsmacht gebruikt kan worden als een politiek instrument en waar de grenzen van deze effectiviteit liggen. Een oplossing voor deze

tekortkomingen zou nauwere samenwerking met ervaren militaire leiders kunnen zijn. Helaas hebben westerse krijgsmachten aangetoond zelf ook te lijden aan enkele diepgenestelde misvattingen betreffende de aard van moderne oorlogvoering, de relatie tussen militaire middelen en politieke doelen en de effectiviteit van technologie.

Toch zijn er bemoedigende signalen dat er op militair vlak het nodige geleerd is. Voorbeelden hiervan zijn de nadruk op de *hearts and minds*-aanpak, die erkent dat politieke overwegingen zwaarder wegen dan militaire operaties, en het recent verschenen *Field Manual 3-24: counterinsurgency*, waarmee de Amerikaanse strijdkrachten blijf geven van aanpassingen van de doctrine aan de vereisten van asymmetrische oorlogvoering. De problemen liggen echter niet alleen verscholen in de afzonderlijke delen van de 'drie-eenheid' regering, krijgsmacht en maatschappij, maar vooral ook in hun onderlinge relatie.

Het aanpakken van hinderpalen in de politieke en militaire sferen vormt zondermeer een belangrijke stap in de richting van een oplossing. Maar door de onderlinge afhankelijkheid van de militaire, politieke en maatschappelijke aspecten van westerse samenlevingen zal militair succes uitblijven wanneer burgers hun regeringen niet steunen, hoe goed die krijgsmachten ook op *counterinsurgency* zijn getraind en hoe ervaren politici ook zijn met de inzet van militaire middelen. Zeker wanneer er geen directe en dwingende bedreiging is van het nationaal belang, zullen westerse staten tegen het centrale dilemma aanlopen van effectief geweldgebruik enerzijds en legitimiteit in gast- en thuisland anderzijds. Zoals Lawrence Freedman het elegant beschrijft, 'the management of this tension between liberal ends and illiberal means is at the heart of many of the problems of contemporary strategy.'¹⁹

Noten

- 1 Global Issues, 'World military spending' (via: www.globalissues.org/article/75/).
- 2 Carl von Clausewitz, *On War* (red. en vert. Michael Howard & Peter Paret), New York: Everyman's Library, 1993, blz. 101.
- 3 Todd S. Sechser, 'Are soldiers less war-prone than statesmen?', in: *Journal of Conflict Resolution*, jrg. 48, nr 5, blz. 747-749; Jeffrey Record, *Beating Goliath: why insurgencies win*, Washington: Potomac Books, 2007, blz. 79-80; Robert Mandel, 'Reassessing modern military victory', in: *Annual convention of the International Studies Association*, Hawaii: International Studies Association, 2005, blz. 8-15, 19-20; Rupert Smith, *The utility of force: the art of war in the modern world*, Londen: Penguin Books, 2006, blz. 307, 373-375.
- 4 Smith, *a.w. noot 3*, blz. 6.
- 5 Desmond Bowen, 'Something must be done – military intervention', in: *Studies in Conflict & Terrorism*, jrg. 23, nr 1, blz. 2-3, 10.
- 6 James S. Corum, *Bad Strategies: how major powers fail in counterinsurgency*, Minneapolis: Zenith Press, 2008, blz. 22.
- 7 Clausewitz, *a.w. noot 2*, blz. 100 [mijn cursivering].
- 8 Hugh Smith, 'What costs will democracies bear? A review of popular theories of casualty aversion', in: *Armed Forces & Society*, jrg. 31, nr 4, blz. 487-512; Karl W. Eikenberry, 'Take no casualties', in:

Parameters, jrg. 26, nr 2, blz. 109-118; Andrew P.N. Erdmann, 'The U.S. presumption of quick, costless wars', in: *Orbis*, jrg. 43, nr 3, blz. 363-382.

9 Robin Brown, 'Clausewitz in the age of CNN', in: Pippa Norris, Montague Kern & Marion Just (red.), *Framing terrorism: the news media, the government and the public*, New York: Routledge, 2003, blz. 43-58; Smith, *a.w. noot 3*, blz. 1-3, 286-289; Peter Malcontent, 'De CNN-factor', in: Duco Hellema & Hilde Reiding (red.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit: de geschiedenis van een tegenstelling*, Amsterdam: Boom, 2004, blz. 155-157; Lawrence Freedman, *The transformation of strategic affairs*, Adelphi Paper 379, Abingdon: Routledge, 2006, blz. 22-26, 80, 88, 90, 93.

10 Martin van Creveld, *The rise and decline of the state*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Stephen D. Krasner, *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999.

11 Gil Merom, *How democracies lose small wars: state, society and the failures of France in Algeria, Israel in Lebanon and the United States in Vietnam*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

12 Smith, *a.w. noot 3*, blz. 1-5, 22, 151-152, 180.

13 *Ibid.*, blz. 174-176, 276-280, 397.

14 *Ibid.*, blz. 17, 182, 210-217, 385.

15 Ivan Arreguin-Toft, 'How the weak win wars: a theory of asymmetric conflict', in: *International Security*, jrg. 26, nr 1, blz. 93-128; Smith, *a.w. noot 3*, blz. 244-248; Nicholas J. Wheeler, *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*, New York: Oxford University Press, 2002, blz. 196.

16 Christopher M. Ford, 'Speak no evil: targeting a population's neutrality to defeat an insurgency', in: *Parameters*, jrg. 35, nr 2, blz. 52-55, 58-62; Steven Metz & Raymond Millen, *Insurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response*, Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, 2004, blz. 2-3; Edward N. Luttwak, 'Dead end: counterinsurgency warfare as military malpractice', in: *Harper's Magazine*, jrg. 168, nr 2, blz. 33-42.

17 Williamson Murray, 'Does military culture matter? The future of American military culture', in: *Orbis*, jrg. 43, nr 1, blz. 27-42.

18 Adda B. Bozeman, 'War and the clash of ideas', in: *Orbis*, jrg. 20, nr 1, blz. 65-70; Colin S. Gray, 'How has war changed since the end of the Cold War?', in: *Parameters*, jrg. 35, nr 1, blz. 23-24.

19 Freedman, *a.w. noot 9*, blz. 42.

Bart Schuurman is als onderzoeker verbonden aan het project 'A history of counterterrorism 1945-2005' van de Universiteit Utrecht. In december 2009 won hij de NGIZ Genootschapsprijs voor zijn afstudeerscriptie *The problems facing the modern democratic state at war*, waarop dit artikel is gebaseerd. Hij dankt dr Isabelle Duyvesteyn voor haar begeleiding en expertise.

Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: 'It's the economy, stupid'

Er woedt een verhitte discussie over het al dan niet verlenen van de Nederlandse inzet in Afghanistan. Zelfs met kabinetscrisis en vervroegde verkiezingen tot gevolg. Wat hadden wij eigenlijk in Afghanistan te zoeken? Het vaak gegeven antwoord is dat, om de terroristische dreiging weg te nemen, een staat nodig is die effectief en legitiem is in de ogen van de burgers. Effectief, vooral in het zorgen voor veiligheid en stabiliteit. Legitiem, omdat het van belang is dat burgers het geweldsmonopolie van de staat accepteren en bereid zijn zelf de wapens opzij te leggen. Effectiviteit en legitimiteit hangen uiteraard samen. Als een staat de veiligheid van burgers kan garanderen, dan hebben zij geen reden meer elders op zoek te gaan naar bescherming – bij krijgsheren bijvoorbeeld, of Taliban. Dit is, heel kort gezegd, de gedachte achter interventies die 'staatsopbouw' beogen.

Maar is het eigenlijk wel mogelijk een legitieme en effectieve staat op te bouwen door interventie van buitenaf? Is het zinvol te proberen een westers model – de staat, de democratie – aan de rest van de wereld op te leggen? Zijn er alternatieven? Dit zijn de grote vragen die de achtergrond vormen van de discussie over de Nederlandse inzet in Afghanistan. Grote vragen, die maar zelden de aandacht krijgen die ze verdienen. Te vaak richt het debat zich op kleinere kwesties – de precieze modaliteit van interventie, de samenwerking tussen partners en sectoren, of wat al dan niet bereikt is op microniveau.

Tegen deze achtergrond is de bijdrage van Duyvesteyn en Murphy elders in deze aflevering van *Internationale Spectator* zeer welkom. Zij bekritisieren de a-historische en a-culturele manier waarop vredesopbouw en democratisering worden nagejaagd. Inderdaad laat de geschiedenis van *peacebuilding*-interventies zien dat pogingen *patrimoniale samenlevingen* van buitenaf te democratiseren op hun best uitmonden in een 'hybride' uitkomst, waarbij regelmatige verkiezingen een in wezen autoritair systeem maskeren. Cambodja, waar als eerste de bredere agenda van de vredesmissie-nieuwstijl werd toegepast, met introduceren van democratie als nieuw element, is hiervan een voorbeeld. Onder de oppervlakte van procedurele democratie zijn patronagenetwerken daar nog altijd van overwegend belang. Verkiezingen hebben er nog nooit een wisseling van de wacht tot stand gebracht.

Veel meer bescheidenheid is dan ook gewenst met betrekking tot de maakbaarheid van samenlevingen ver weg. De reflex tot *social engineering* getuigt niet alleen van zelfoverschatting, maar ook van morele superioriteit. Geen beter voorbeeld van deze *White Man's Burden*-mentaliteit dan de regering van George W. Bush, waarin leden van de denktank *Project for the New American Century* goed vertegenwoordigd waren. Deze groep zag voor de Verenigde Staten een leidende rol weggelegd in het verspreiden van democratie en vrije markten over de wereld, zo nodig met militaire middelen. Maar Irak liet zien hoe gevaarlijk dit was: verblind door de gedachte dat de Irakezen na het verwijderen van Saddam Hoessein juichend de liberale democratie zouden omarmen, en dat deze vervolgens als vanzelf over het gehele Midden-Oosten zou worden verspreid, dacht men nauwelijks na over wat te doen na de interventie.

De kater van Irak, in Nederland net weer vers opgerakeld door de commissie-Davids, brengt ons weer met beide benen op de grond. De beperkingen van wat interventie kan bewerkstelligen, zijn pijnlijk duidelijk geworden. Nu is het zaak de geleerde lessen toe te passen in Afghanistan en elders. Maar wat die lessen nu eigenlijk zijn, daarover bestaat nog veel onduidelijkheid. Terecht hoor je nu vaak zeggen dat er meer nadruk moet komen op het ondersteunen van *endogene ontwikkelingen* in plaats van het opleggen van westerse modellen. Maar wat voor ontwikkelingen dan, en door wie gedreven? Na een langdurige oorlog zijn capabele figuren immers vaak moeilijk te vinden. Zij zijn allang gevlucht of omgekomen, of hebben vuile handen gemaakt tijdens het conflict.

Duyvesteyn en Murphy suggereren dat de beste optie weleens kan zijn krijgsheren en andere patrimoniale leiders te coöpteren in een regering. Dit is precies wat nu in Afghanistan gebeurt. Mogelijk leidt het op de lange termijn tot meer stabiliteit. Of het tot een meer *legitiem* bestuur leidt, is de vraag. Wat zou ervoor nodig zijn de legitimiteit van de overheid te versterken? Simpelweg verkiezingen organiseren is niet het antwoord op deze vraag, zoveel is inmiddels wel duidelijk. Maar wat dan wél?

Deze vraag is vanuit verscheidene invalshoeken te bekijken. Zo kun je je afvragen of de staat, zoals wij die kennen, in een land als Afghanistan wel de maat der dingen zou moeten zijn. Misschien is het beter

bijvoorbeeld te streven naar vérgaande autonomie van stammen en regio's. Toch is er altijd een vorm van bestuur nodig en is het te prefereren dat dit bestuur enige legitimiteit geniet in de ogen van burgers, omdat legitieme overheden nu eenmaal veel minder oorlog kennen. In dit opstel wil ik *legitimiteit* dan ook centraal stellen. Hierbij kies ik ervoor deze dimensie vanuit een economisch perspectief te benaderen. Legitimiteit van overheden hangt namelijk nauw samen met economische activiteit en belastingheffing.

'No taxation without representation'

Vaak wordt erop gewezen dat de vorming van Europese staten nauw verbonden was met oorlog. Om oorlogvoering te financieren moest belasting worden geheven. Hiertoe werden fiscale bureaucratieën in het leven geroepen, die zich ontwikkelden tot volwassen staatsinstellingen. Democratisering volgde omdat burgers inspraak eisten in ruil voor het betalen van belasting. Maar de vergelijking tussen staatsvorming in het vroegmoderne Europa en hedendaagse problemen in 'fragiele staten' kan niet zomaar worden gemaakt.¹ Ten *eerste* zijn de hedendaagse oorlogen waar we over spreken bijna altijd *burgeroorlogen* en geen oorlogen

tijden gaan als het ware een overeenkomst aan. Denkers als Rousseau, Hobbes en Locke noemden dit een 'sociaal contract'.² De burger geeft zijn recht op geweldgebruik op in ruil voor bescherming door de overheid. Om deze bescherming mogelijk te maken betalen burgers belasting, wat leidt tot clause twee van het sociale contract: het betalen van belasting in ruil voor dienstverlening door de staat. Hoe meer wordt betaald, hoe meer diensten men terugverlangt: veiligheid en wetshandhaving, maar ook onderwijs, infrastructuur en gezondheidszorg. En daarnaast vragen de burgers nog iets anders, namelijk inspraak in hoe hun belastinggeld wordt besteed. Daarom was de slogan van de Amerikaanse revolutie 'no taxation without representation'.

Een endogeen proces van staatsvorming en democratisering hangt dus niet alleen nauw samen met een *geweldsmonopolie*, maar ook met *belastingheffing*. Een geweldsmonopolie kan in theorie nog wel geleverd worden door een (nog grotere) vredesmacht, of door het overmaken van grote sommen geld aan de ontvangende regering, zodat die een eigen leger kan opbouwen. Maar dit leidt niet tot een legitieme regering, gebaseerd op een sociaal contract. Een overheid die wordt

In Afghanistan verkiezen veel donoren samenwerking met NGO's buiten de staat om

tussen landen. De gevolgen van deze burgeroorlogen zijn in veel opzichten het tegenovergestelde van staatsopbouw: zij vernietigen de nationale economie, veroorzaken een vlucht van de middenklasse, verdelen de natie in concurrerende identiteitsgroepen en leiden tot de ineenstorting van staatsinstellingen en het vermogen belasting te heffen.

Tweede verschil is het *grensoverschrijdend karakter* van hedendaagse burgeroorlogen. De zoektocht van rijke landen naar natuurlijke hulpbronnen, de oorlog tegen het terrorisme, de internationale arbeidsverdeling, handelsbarrières, mondiale prijsschokken, transnationale criminele netwerken: alle zijn van invloed op ontstaan en verloop van burgeroorlogen. Omdat externe factoren een belangrijke rol spelen in hedendaagse oorlogen, is het waarschijnlijk dat externe betrokkenheid ook nodig is bij hun beëindiging. Al was het maar uit eigenbelang: de gevolgen van deze oorlogen worden over de hele wereld gevoeld in de vorm van vluchtelingenstromen, handelsschokken en zelfs terroristische aanvallen. Niets doen is dus géén optie. Wat kan dan wél worden gedaan in deze complexe omstandigheden?

Hoewel dus niet alle lessen uit het verleden zomaar van toepassing zijn, valt uit onze eigen geschiedenis zeker wat te leren. Als die iets laat zien, is het dat staatsvorming meer is dan het bouwen van instituties. Het gaat over de relatie tussen staat en burger. Het is de burger die de staat zijn autoriteit verleent. Beide par-

gefinancierd uit hulp gelden, en niet uit belastinggeld, is financieel immers niet afhankelijk van haar burgers. Het is een zogenoemde *renteniersstaat*.

Hulpafhankelijkheid en rentenierseconomieën

In een markteconomie zoals wij die kennen verkrijgt de overheid haar inkomsten voor een belangrijk deel uit belastingen, die worden geheven over de salarissen en winsten die voortkomen uit werk en ondernemerschap. In een rentenierseconomie komen inkomsten echter vooral voort uit zogenoemde *rents* (onverdiend inkomen) en niet uit belastingen (zie tabel 1). *Rents* komen voort uit grondstoffenrijkdom, buitenlandse hulp of uit het manipuleren van prijzen door de overheid. De overheid heeft de controle over zulke *rents* en is daarbij grotendeels onafhankelijk van de economische activiteit van haar burgers.³ Voor burgers die hun rijkdom willen vergroten, is het zaak toegang te krijgen tot deze *rents*. Dit maakt een regeringspositie een waardevol bezit. Dat is één reden waarom in grondstoffenrijke landen zoveel vaker oorlogsgeweld voortkomt: de regering is bron van rijkdom en daarmee inzet van conflicten.

Voor wie een regeringspost geen realistische optie is, is het zaak connecties op te bouwen met overheidsfunctionarissen. Deze connecties nemen meestal de vorm aan van *patronagenetwerken*. Robert Bates beschrijft hoe, in een patrimoniale logica, burgers politici beschouwen als 'agents whose job it [is] to bring

Tabel 1. Vergelijking tussen twee ideaal-typische economieën

	Markteconomie	Rentenierseconomie
Financieren van de staat	Belastingen	<i>Rents</i> : in- en uitvoerrechten, inkomsten uit grondstoffen
Begunstigden van de staat	Alle burgers	Familiaire/ etnische/ religieuze/ regionale patronagenetwerken
Belangrijkste inkomstenbronnen	Ondernemerschap en arbeid	Toegang tot <i>rents</i> , publieke sectorbanen, beschermde marktniches

* Bron: Michael Dauderstadt (Power Point presentatie).

material benefits to the local community – jobs, loans, or cash.⁴ In ruil daarvoor zijn politici verzekerd van de loyaliteit van de door hen begunstigen. In een dergelijke context kan het toepassen van neoliberal economisch beleid, bijvoorbeeld via privatisering, tot grote problemen leiden. Sierra Leone is hiervan een schrijnend voorbeeld: het privatiseren van de diamanthandel bracht deze in particuliere handen van de bestuurlijke elite, die de inkomsten niet langer investeerde in overheidsdiensten maar in eigen zak stak en ze besteedde aan het tevreden houden van cliënten. Het gevolg was het instorten van infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg.⁵

Een rentenierseconomie hangt dus samen met zowel *conflict* als met *patronage*. Maar er is nog iets anders: er bestaat een negatieve correlatie met democratie. Want in een dergelijk systeem, waarin de overheid niet primair afhankelijk is van belastingheffing, ontstaat geen sociaal contract. Of in elk geval geen sociaal contract zoals wij het kennen. Patrimonialisme is immers ook een vorm van contract tussen leiders en gewone mensen, waarbij de laatsten hun loyaliteit inruilen voor bescherming en diensten. Dit type sociaal contract is echter minder transparant en is groepsgebonden. Het hangt af van clanconnecties, familiebanden of etniciteit. Verkiezingen hebben in een dergelijke context enkel als functie deze banden te bestendigen. Burgers stemmen niet op basis van een afweging van beleid, maar naar gelang het patronagenetwerk waartoe ze behoren.

Rentenierseconomieën worden vaak in verband gebracht met grondstoffenrijkdom. Punt hier is dat *hulp* een vergelijkbaar effect heeft. Toch is er een belangrijk verschil. Grondstoffen zijn eigendom van de staat, en het is de staat die de controle heeft over besteding van de inkomsten hieruit. Hulp gelden zijn echter geen eigendom van de staat. Hier zijn het de donoren die aan de touwtjes trekken. Dit leidt tot *extra legitimiteitsproblemen*. De regering is geen verantwoording schuldig aan haar burgers, maar aan buitenlandse donoren. Het overmaken van hulp gelden aan de ontvangende regering werkt patronage en corruptie in de hand en kan een obstakel vormen voor productiviteit en democratisering.

In *Afghanistan* kiezen veel grote donoren een alternatieve route, namelijk die van samenwerking met NGO's buiten de staat om. Op die manier wordt de

staat echter helemaal buitenspel gezet. Diensten die normaal gesproken aan de staat zouden toebehoren – gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur – worden door private actoren geleverd. Dit geeft de overheid geen kans de noodzakelijke capaciteiten op te bouwen en ook niet om legitimiteit bij haar burgers te verwerven. De staat wordt verder verzwakt. Dit is precies wat in Afghanistan te zien valt: het opzetten van parallelle structuren langs de staat heen, ondanks de aanwezigheid van meer dan 250.000 ambtenaren.⁶

Hoe dan wel?

Hulp leidt dus tot veel problemen en het is zaak deze zo snel mogelijk overbodig te maken. *Investering in de private sector* lijkt hiertoe de enige optie te zijn. De formele economie (vaak bijna niet bestaand in post-conflict contexten, in tegenstelling tot criminele en informele economieën, die niet door de staat kunnen worden belast) kan op die manier groeien, en daarmee de belastinginkomsten van de overheid. De middenklasse, waarvan vaak weinig over is na jaren van oorlogvoering, kan groeien, en daarmee ook haar democratisch potentieel. En er is nog een andere reden waarom de ontwikkeling van een private sector van belang is: werkgelegenheid. Werkgelegenheid is van nauwelijks te overschatten belang voor vredesopbouw, omdat alleen *betaald werk* een alternatief kan bieden voor diegenen die voor hun overleving afhankelijk zijn geraakt van oorlog en instabiliteit.⁷ De grote achilleshiel van *disarmament, demobilisation and reintegration (DDR)*-programma's is dan ook dat reïntegratie onmogelijk is wanneer er geen werk is.⁸

In dit kader is het recent verschenen WRR-rapport over de toekomst van ontwikkelings samenwerking interessant.⁹ Een van de meest ingrijpende adviezen uit dit rapport betreft een verschuiving van armoedebestrijding (door investering in gezondheidszorg en onderwijs) naar productiviteit. Dit betekent meer aandacht voor economische groei, voor de middenklasse, voor zelfredzaamheid en voor investeringen in de productieve sector (in het bijzonder de landbouw), in plaats van de sociale sectoren. Dit onderschrijft het inzicht dat echte 'ontwikkeling' alleen maar van *binnenuit* kan komen en dat hulp hiervoor zelfs een *obstakel* kan vormen. Bedrijvigheid, werkgelegenheid en het ontstaan van een middenklasse zijn dus van onschatbare waarde voor ontwikkeling, vrede, en uiteindelijk ook voor en-

dogeen gedreven democratisering. De bredere economische context waarin dit alles geschiedt, verdient echter veel meer aandacht. Welke moderniseringsstrategie kan een land het beste kiezen en welke internationale handelssomgeving is hiervoor nodig? Hoe kunnen alternatieven worden gevonden voor de papaverteelt, die genoeg opleveren om daarmee te kunnen concurreren? Hoe past een strategie in de internationale arbeidsdeling, ook gezien de moordende concurrentie uit India en China? Heeft het zin in te zetten op landbouw wanneer tegelijk handelsbarrières blijven bestaan? Onder welke omstandigheden kan het beste op industriële productie worden ingezet; welke diensten zou een land kunnen aanbieden?

Wat betekent dit voor vredesopbouwmissies?

Dergelijke macro-economische bespiegelingen lijken ons op het eerste gezicht steeds verder weg te voeren van waar dit artikel mee begon: mogelijkheden voor een Nederlandse inzet in *Afghanistan* en elders. Maar juist dit type overwegingen roept nieuwe vragen op over het Nederlandse beleid. Dé trend in vredesopbouwinterventies is: *geïntegreerd beleid*. Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie moeten samen optrekken en hun strategieën op elkaar afstemmen: de 3D-benadering, voor 'defense', 'diplomacy' en 'development', die uitgangspunt vormt voor de door minister Clinton zo geprezen 'Dutch approach' in Uruzgan. Een goede gedachte, die in de implementatie nog niet al te gemakkelijk is gebleken. Maar dat is hier niet het punt. Bovenstaande analyse vraagt namelijk om een benadering die *nog breder* is, en die ook *economisch beleid* bij interventies betreft.

Dit begint al bij de vormgeving van een vredes- en hulpmissie zelf. Grootschalige internationale aanwezigheid brengt immers veel economische activiteit mee, maar veelal niet op een manier die ontwikkeling van de lokale private sector ten goede komt. Vaak doen internationale bedrijven de wederopbouw, wat weinig werkgelegenheid en capaciteitsopbouw oplevert. Materialen voor wederopbouw, voedsel en andere benodigdheden voor militairen: alles wordt ingevoerd in plaats van lokaal ingekocht. Lokale mensen die enige opleiding hebben genoten en Engels spreken, worden ingehuurd als tolk of chauffeur tegen een salaris waar lokale werkgevers niet mee kunnen concurreren, terwijl deze mensen een belangrijke rol zouden kunnen spelen in ministeries, scholen, ziekenhuizen en lokale ondernemingen.

Daarnaast zou wederopbouw aandacht moeten besteden aan het helpen creëren van overheids capaciteit en (juridische) kaders voor het voeren van macro-economisch beleid. Actief beleid is immers nodig, gericht op het stimuleren van ondernemerschap en werkgelegenheid. Is het niet vreemd dat, terwijl westerse landen tijdens een crisis op grote schaal in de eigen economie

interveniëren, van post-conflictlanden, die bij uitstek in crisis verkeren, wordt verwacht dat zij meteen overschakelen op een neoliberaal beleid, waarbij de overheid nauwelijks een rol speelt?¹⁰

Conclusie

Is het co-opteren van krijgsheren en andere patrimoniale leiders het enige wat je kunt doen in landen als Afghanistan? Niet wanneer we streven naar een meer legitieme overheid aldaar. Het plomperverloren organiseren van verkiezingen helpt niet. Wél is ontwikkeling nodig van de economie en daarmee een groei van de belastinginkomsten. Dit gaat verder dan kleinschalige wederopbouwprojecten; het heeft te maken met macro-economisch beleid. Als Nederland een zinvolle bijdrage wil leveren aan ontwikkeling en staatsvorming in Afghanistan en elders, dan zou het zich hier veel meer rekenschap van moeten geven. Maar economische activiteit kan toch niet zonder veiligheid? Inderdaad blijft het bieden van veiligheid van heel groot belang. Maar om op de langere termijn in een situatie te geraken waarbij veiligheid en stabiliteit niet langer afhankelijk zijn van grootschalige internationale hulp, is het vroegtijdig stimuleren van de lokale private sector noodzakelijk. Alleen dan kan een einde komen aan hulpafhankelijkheid, alleen dan kan strijders een alternatief bestaan worden geboden en alleen dan kan een endogene democratische dynamiek ontstaan.

Noten

- 1 W. Verkoren, 'Appels en peren', in: *Socialisme en Democratie* 66 (9).
- 2 J.J. Rousseau, *The Social Contract or Principles of Political Right*, 2009 [1762] (via: www.constitution.org/ijjr/socon.htm, accessed on 15 december 2009).
- 3 M. Dauderstädt & A. Schildberg (red.), *Dead Ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates*, Frankfurt/Main: Campus, 2006.
- 4 R.H. Bates, *When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, blz. 38.
- 5 W. Reno, 'Political Networks in a Failing State: The Roots and Future of Violent Conflict in Sierra Leone', in: *International Politik und Gesellschaft*, 2/2003.
- 6 Bron: Bertine Kamphuis (Power Point presentatie).
- 7 G. Junne & W. Verkoren (red.), *Postconflict Development: Meeting New Challenges*, Boulder: Lynne Rienner, 2005.
- 8 R. Willems, W. Verkoren, M. Derks, J. Kleingeld, G. Frerks & H. Rouw, 'Security Promotion in Fragile States: Can Local Meet National?', *Peace Security and Development Network publication no. 30*.
- 9 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: WRR, 2010.
- 10 G. Del Castillo, *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

Dr Willemijn Verkoren is universitair docent bij het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse en Management (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen. Dank gaat uit naar prof. Gerd Junne voor zijn nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Interventie in staatsvormingsprocessen: dictatuur versus democratie?

Een gebrek aan democratie wordt vaak in verband gebracht met gewapend conflict en terrorisme. Democratiebevordering zou een oplossing dichterbij moeten brengen in conflicthaarden zoals Irak en Afghanistan. Evaluaties van de effectiviteit van deze activiteiten zijn echter allerminst hoopgevend. De recente opleving van deze ambitie in het kader van de oorlog tegen terreur heeft niet geresulteerd in een groter aantal mensen dat in vrijheid leeft. Uit kwantitatieve gegevens blijkt zelfs het tegendeel.¹ Ondanks deze negatieve beoordeling is er weinig voor nodig om democratie als lovenswaardig politiek systeem te zien. Democratische staten voeren geen oorlogen tegen elkaar, ze zijn over het algemeen succesvol in het vinden van vreedzame kanalen om conflicten op te lossen en ze bieden institutionele mechanismen om politieke macht te controleren. Wel kleven er belangrijke problemen aan het concept democratie zelf en de bevordering ervan, zoals het conflict-genererend potentieel in de overgangsfase naar democratie, het veelvuldig voorkomen van burgeroorlogen in semi-democratieën, alsmede het interventiegedrag en geweldgebruik van democratische staten in burgeroorlogen, tegen vermeende terroristen en tegen niet-democratieën.²

Deze bijdrage beoogt het *kunstmatige onderscheid tussen democratie en dictatuur* aan de kaak te stellen. Dictaturen omvatten autoritaire regeringsvormen, in tegenstelling tot vrijheidslievende democratieën. Hoewel deze voorstelling van zaken logisch is en historisch verklaard kan worden, versimpelt zij de complexere realiteit. Deze visie is een product van de geschiedenis, het was de lens van de Koude Oorlog: het Westen was democratisch en het Oosten dictatoriaal. Deze voorstelling van zaken is dominant gebleven, zoals geïllustreerd door de gerenommeerde index van *Freedom House*, die democratieën van dictaturen onderscheidt op basis van een schaal van 25 punten van politieke rechten en burgerlijke vrijheden.

De dominante tegenstelling tussen *democratie en dictatuur* verhult in feite wat het belangrijkste alternatief is voor democratie, namelijk *patrimonialisme*. Dit is een politiek hiërarchisch systeem waarbij *cliënten* zich aan een *beschermer* verbinden binnen een relatie van *wederkerigheid en afhankelijkheid*. De ultieme patroon of beschermvrouwe is de koning(in) of president. Onderzoek op dit terrein in de sociale wetenschappen, de antropologie en regionale studies is onvoldoende

doorgesijpeld naar het debat over *democratisering en interventie*. In de politieke wetenschappen en de internationale betrekkingen is buitensporige aandacht uitgegaan naar de succesvolle maar uitzonderlijke gevallen van de democratisering van Duitsland en Japan na de Tweede Wereldoorlog. Deze gevallen waren het product van unieke omstandigheden. In dezelfde disciplines is heel veel aandacht besteed aan terroristen, *warlords*, milities en rebellen, die men ziet als entiteiten die conflicten veroorzaken en democratisering in de weg staan. *Warlord* en militieleider zijn populaire termen om *leiderschapsstructuren* te beschrijven die dominant zijn in de vele burgeroorlogen in de wereld. Deze individuen en de structuren waar zij voor staan, zijn variaties van bekende patrimoniale principes en ze spelen een rol in een breder staatsvormingsproces. Het is hoognodig dit belangrijkste alternatief voor democratie in de hedendaagse wereld recht te doen in onze buitenlands-politieke ambities.

De *tweede doelstelling van deze bijdrage* is een *verklarend model* aan te dragen dat duidelijk kan maken waarom democratisering in deze context zo moeilijk is. Dit zou moeten helpen bij doordenken van wat wél mogelijk kan zijn bij ingrijpen in gewapende conflicten. Mogelijkheden van interventies en maakbaarheid van samenlevingen blijken veel beperkter dan tot nu toe gedacht. Internationale interventie, in het bijzonder militaire steun, heeft namelijk als belangrijk effect dat zij het despotisme van persoonlijk leiderschap versterkt. Zij produceert meer instabiliteit, waardoor democratische doelstellingen van buitenlands beleid worden ondermijnd in plaats van versterkt.

In de belangrijkste gebieden waar westerse staten geprobeerd hebben te bemiddelen in gewapende conflicten, wordt de lokale politieke dynamiek bepaald door patrimonialisme. Legitimiteit is geworteld in personalistische mechanismen van wederkerigheid en loyaliteit. Probleemgebieden zoals Somalië, Soedan, Congo, Afghanistan en Irak kennen patrimoniale politieke systemen. De conflictdynamiek voor en tijdens de interventie werd bepaald door de logica van dat patrimonialisme. Zelfs Al-Qaeda kan als een dergelijk *personalistisch netwerk* gezien worden, op basis van persoonlijke autoriteit van Osama bin Laden en versterkt door religieuze legitimiteit van een heilige oorlog. Hamas en Hezbollah passen ook in deze optiek, als sociale organisaties die de patroon-cliënt-logica toepassen door het bieden van een sociaal vangnet

en veiligheid. De theorie van patrimonialisme kan worden toegepast op conflicten zoals Afghanistan en Irak, om te illustreren hoe interventie van buitenstaanders in het politieke patrimoniale domein de zaken verergert in plaats van verbetert.

Wat is patrimonialisme?

Beginpunt om patrimonialisme te begrijpen is de analogie van het gezin. De loyaliteit aan een patriarch, die een huishouden runt als oudste en dominante man, vormt de crux.³ De andere leden van het gezin zijn voor hun fysiek en psychologisch welbevinden afhankelijk van de patriarch. Als tegenprestatie bieden de leden van het gezin hun patroon of beschermheer erkenning, legitimiteit, gunsten en steun. Normen en praktijken van uitwisseling en wederkerigheid vormen het centrale idee in het patrimonialisme.

Patriarchale logica onder een groter deel van een bevolking – groter dan een huishouden – is vaak gebaseerd op bestaande of gepercipieerde familie- of etnische banden of religieuze solidariteit. Zij creëert een politiek systeem van loyaliteit en wederkerigheid dat expansief is, gebaseerd op normatieve en economische macht en ook dwang. Cliënten verschaffen hun beschermheer steun en legitimiteit in ruil voor gunsten in de vorm van goederen, diensten en bescherming.

Om klassiek patrimonialisme, zoals het Europese middeleeuwse feodale type, te onderscheiden van meer modernere vormen, wordt de laatste categorie ook wel *neo-patrimonialisme* genoemd. De populaire frasen zoals *zwakke of falende staten* verwijzen in de meeste gevallen naar *neo-patrimoniale regeringen* die pretenderen, als overlevingsstrategie, te functioneren als normale bureaucratieën en democratieën. Ten tijde van de Koude Oorlog werden in het kader van de strijd tegen het communisme met militaire en politieke steun patrimoniale regimes in stand gehouden. De steun van de machtsblokken leverde een grote accumulatie van fondsen op, die dit systeem aan de gang hield. Toen de steun aan dergelijke regimes, zoals in Somalië, Zaïre en Afghanistan, opdroogde en de coterie van de ‘big men’, zoals Mobutu in Zaïre of Papa Doc Duvalier in Haïti, geen middelen meer had om haar cliëntensysteem in stand te houden, nam het aantal zwakke en falende staten toe.

Moderne dictaturen zijn in feite vormen van patrimonialisme die functioneren als personalistische re-

geringen, vaak met behulp van een onderdrukkende bureaucratie. Het belangrijke argument hier is dat het tegenover elkaar stellen van democratie en dictatuur er niet in slaagt allerlei *tussenvormen* van patrimoniale autoriteit recht te doen. Juist deze vormen, waarbij het gaat om noch een duidelijke democratie noch een duidelijke dictatuur, komen voor in *conflictgebieden* en daar waar westerse staten *intervenieren* om tot *staatsvorming* te komen.

Belangrijk kenmerk van neo-patrimonialisme is zijn specifieke *morele code*. De structuur van patronage en cliëntelisme berust op loyaliteiten en verplichtingen. Dit zijn karakteristieken van het systeem die door buitenstaanders vaak het label ‘onbehoorlijk bestuur’ krijgen. Voor degenen die zich in dit systeem zelf bevinden is het wel degelijk goed of behoorlijk bestuur, simpelweg vanwege het feit dat het een zekere mate aan voordelen oplevert. Het binaire beeld van behoorlijk *versus* onbehoorlijk bestuur in het jargon van het buitenlands beleid doet geen recht aan de realiteit van andere politieke structuren en morele codes die een zekere mate aan ‘goed’ voortbrengen voor de deelnemers in het systeem. Het gaat er hierbij om het belang te onderstrepen van een beter begrip van politieke realiteiten die abstracties, zoals goed bestuur en democratische constitutionele orde, te boven gaan. Simplificaties gaan voorbij aan het belang van het doordenken van bestaande alternatieve politieke ordes waarmee wij geconfronteerd worden in interventie-operaties. Overigens kan een patrimoniaal systeem ook van onderen worden uitgedaagd. Het belangrijkste historische voorbeeld in Europa is de Franse Revolutie. Het belang van mentaliteits- en cultuurveranderingen om tot staatsvorming te komen belicht Stijn van Hooff elders in deze aflevering.

Hoe verandert patrimonialisme?

Het belangrijkste mechanisme om met rivalen om te gaan binnen patrimoniale systemen is *coöptatie*. Factionalisme, splintergroeperingen, rebellen-groepen en militias zijn uitingen van de instabiliteit van patrimoniale systemen op nationaal niveau. Rebellen-groeperingen opereren vaak met een grote mate van interne dwang om discipline en cliëntelisme te handhaven. Er is een continu risico dat interne rivalen de macht overnemen. Rivalen worden opgenomen in het systeem door toekenning van een machtspositie om tegemoet te komen aan claims

op prestige en toegang tot de hoogste patrimoniale macht. De Somalische burgeroorlog, die begon in de jaren '90, was een crisis in het patrimoniale systeem als gevolg van de claims van machtige individuen, zoals Mohammed Farah Aidid, en het onvermogen van president Siad Barre om hem te incorporeren in het systeem. Ander voorbeeld is Ivoorkust, waar een rebellenleger het noordelijk deel van het land langere tijd bezet hield en een bedreiging vormde voor het regime van president Laurent Gbagbo. Een Franse *peacekeeping*-operatie hield sinds 2002 een oogje in het zeil. Het conflict werd 'opgelost' in 2007, toen een overeenkomst werd gesloten waarbij de rebellenleider de post van premier werd aangeboden. Door toegang te bieden tot het dominante patrimoniale netwerk en door het omvormen van een rebellenleider tot een regeringsleider konden vrede en stabiliteit worden hersteld.

Patrimonialisme in praktijk

De huidige politieke realiteit laat zien dat veel patrimoniale politieke systemen de uiterlijke kenmerken van een democratie hebben aangenomen. Financiële hulp zou anders verspeeld worden, of militaire interventies zouden in gevaar komen, die een zwakke staat kunnen helpen en macht kunnen consolideren. Het meest in het oog springende democratische element hierin zijn verkiezingen. Een gewiekste patrimoniale heerser wendt echter verkiezingen aan om zijn macht te bestendigen en personalistische en cliëntelistische machtsmechanismen te beschermen: "democratization", like structural adjustment before it, has been "tamed" by the political elites, who have managed to utilize the resources it provides in order further to consolidate clientelism.⁴

Een voorbeeld waren de recente verkiezingen in *Afghanistan*. Het gedrag van zittend president Karzai voorafgaand aan de verkiezingsdag liet zien dat patrimonialisme de belangrijkste logica is waaraan politieke leiders zich houden. Karzai had zijn belangrijkste rivalen posten in zijn regering aangeboden in ruil voor steun tijdens de verkiezingscampagne. Deze logica speelt ook bij de voorstellen van Karzai voor verdeling van ministersposten, die keer op keer door het parlement werden afgekeurd.

Een paradox die zich voordoet als het gaat om het opbouwen van democratische staten zoals in *Afghanistan*, is dat *oorlogvoering zelf* zwakheden en afhankelijkheid creëert waardoor de macht van lokale

patrimoniale heersers die bescherming en veiligheid beloven, kan toenemen. Als oorlog een voortzetting is van de politiek met andere middelen, zoals Carl von Clausewitz beweerde, dan is oorlog ook de voorzetting van patrimoniale politiek, voor staten en niet-statelijke actoren.⁵ Oorlog vergroot de persoonlijke onveiligheid en daarmee juist afhankelijkheid van de patroon om veiligheid en voedsel te verschaffen.

De nadruk die de nieuwe *counterinsurgency*-doctrines leggen op tribale leiders en het opbouwen van hun macht en autoriteit om gemeenschappen weerbaarder te maken tegen *insurgents*, kan fragmentatie in de hand werken. Het bevordert verdere afhankelijkheid en ondersteunt een toename van de despotische macht in lokale gemeenschappen. Ondersteuning van de dwanginstrumenten van patrimoniaal leiderschap – door het verschaffen van militaire middelen om een gemeenschappelijke vijand te bestrijden – kan de traditionele 'checks and balances' ondermijnen. Hoewel deze lokale vormen van leiderschap in belangrijke mate legitimiteit bezitten, kan het tegelijkertijd een tegenreactie uitlokken tegen deze lokale despoten en hun internationale beschermheren. Dat Afghaanse nationale politieke legitimiteit extreem zwak is, terwijl de politieke structuren in sommige lokale gemeenschappen sterk zijn, laat de kracht van het patrimonialisme zien. De interventie voedt op het *lokale niveau* het patrimonialisme, zoals westerse staten dat in de Koude Oorlog in *Afghanistan* en elders op *nationaal* niveau hebben gedaan. Een onbedoeld effect van de interventie is een toename in de persoonlijke en fysieke onveiligheid, die een grotere afhankelijkheid van de (lokale) patrimoniale heerser tot gevolg heeft.

Een van de lessen uit *Afghanistan* maar ook uit *Irak* is dat verwijdering van een leider aan de top van de hiërarchie toename van lokale despoten tot gevolg heeft, die de 'polis' van het uiteenvallende systeem proberen te verdelen, inclusief de bevolking als cliënten. De militaire *input* in deze conflicten bevordert daardoor despotisme in plaats van democratie. Daarnaast wordt de legitimiteit van de centrale macht ondermijnd door het zoeken naar legitimiteit van de interventiemacht.⁶ Regering, lokale beschermheren en interventie-operatie beroepen zich allemaal op dezelfde bronnen van legitimiteit, nl. veiligheid voor de bevolking, waardoor er concurrentie ontstaat die de centralisatie en versteviging van de regeringsmacht in de hoofdstad in de weg staat.

In zijn rapport voor de regering-Obama legt generaal Stanley McChrystal, commandant van de ISAF-operatie, de nadruk op het staatsgezag in Kabul en de bevolking als zwaartepunt in de operaties. Het is een goede analyse van het krachtenveld in de *insurgency*, maar er kan ook een belangrijke kanttekening bij geplaatst worden. De regering in Kabul, gelegitimeerd door democratische verkiezingen, is het element in het krachtenspel dat het minst beïnvloed kan worden door militaire macht. Bovendien wordt de visie op de in onze ogen gelegitimeerde macht niet gedeeld door de meerderheid van de bevolking. Dit valt eenvoudigweg te verklaren door het feit dat er te weinig mensen de vruchten van het systeem kunnen plukken, zoals ze dat wel kunnen op andere plaatsen.⁷

Het huidige dominante paradigma van democratiebevordering in het buitenlands beleid is a-historisch en zelfs arrogant. Het is a-historisch omdat het voorbijgaat aan de vele autoritaire regimes die het in het leven heeft geroepen in de strijd tegen het communisme, waarvan we de consequenties vandaag de dag ervaren. Ook de hoogmoed die hieruit blijkt, kan als stuitend

trimoniale perspectief is het een legitiem middel om degenen die van jou afhankelijk zijn, te steunen in een wederkerige relatie. Volgens *Transparency International* zijn de meest corrupte staten in de wereld Afghanistan, Haïti, Myanmar, Irak en Somalië. Niet verbazingwekkend zijn het ook juist deze staten die gedwongen zijn zich te verlaten op een grote mate van patrimonialisme als overlevingsstrategie.⁹ Door veel nadruk te leggen op de bestrijding van corruptie, richten we ons op slechts een symptoom, terwijl we het bredere beeld van het patrimonialisme uit het oog verliezen.

Een ander voorbeeld is onze continue nadruk op onderhandeling en dialoog. De dwang op de strijdende partijen compromissen te sluiten, kan de treurig korte levensduur van onderhandelde vredes verklaren. Onderhandeling wordt in hoge mate toegepast in gevallen waarin de crux van de problemen tussen de opponenten van politieke aard is.¹⁰ Compromis in het geval van patrimoniale heerschappij is echter in hoge mate problematisch, omdat macht er zero-sum is: een persoon kan de ultieme leider zijn in het hiërarchisch

Belangrijk kenmerk van neo-patrimonialisme is zijn specifieke morele code

prescriptief worden gezien.⁸ Wat nodig is, is de erkenning van wijdverbreide politieke praktijken die anders zijn dan in functionerende democratieën. Complexiteit van transformatieprocessen in patrimoniale systemen gaat veel verder dan de simpele tegenstelling van dictatuur naar democratie. Daarnaast zijn de mogelijkheden om democratie van buitenaf te stimuleren, in de context van dat patrimonialisme, nogal beperkt.

Conclusie

De bovenstaande argumentatie bepleit een meer realistische kijk op buitenlands beleid en het debat over democratisering. Het is van groot belang kennis te nemen van andere belangrijke manieren om een politiek systeem in te richten, anders dan de simplistische tegenstelling tussen democratie en dictatuur. Hoewel interventie in gewapende conflicten en in *post-conflict*-situaties moreel te rechtvaardigen is, mogen culturele en retorische idealen van democratie onze realiteitszin niet hinderen.

Het begrip corruptie bijvoorbeeld kan ook gezien worden als een waardeoordeel, want vanuit het pa-

netwerk. Onderhandeling produceert in dit soort gevallen instabiele vrede. Volgens sommige berekeningen is de kans op het weer oplaaien van conflict na onderhandeling meer dan vijftig procent.¹¹ Wellicht het meest extreme voorbeeld is het geval van Rwanda, waar het conflict na het sluiten van een akkoord over machtsdeling in 1993 tussen partijen die in een precair patrimoniaal machtsevenwicht functioneerden, uitmondde in genocide.

Onafgemaakte of halve democratisering is het minst nastrevenswaardige ideaal, maar wel de koers waarop wij op dit moment liggen. Halve democratisering levert meer problemen op dan dat er worden opgelost. Staten in dergelijke overgangsfasen zijn in hoge mate betrokken bij conflict.¹² Helaas brengen interventies deze staten zelden of nooit verder tot bloeiende democratieën. Hulp van buitenstaanders bij democratisering helpt alleen in staten die ontwikkeld zijn en al stappen op weg naar democratie hebben gezet: Japan en Duitsland na de Tweede Wereldoorlog.

Economische hulpmaatregelen kunnen na beëindiging van conflicten alleen verschil uitmaken in staten

die al een functionerend democratisch bestel kennen. In patrimoniale systemen blijkt dat economische hulp versterkend werkt, omdat eenvoudigweg de fondsen die in het cliëntennetwerk stromen, in aantal en omvang toenemen. Verandering, laat staan democratisering, komt hiermee niet dichterbij.

De behoefte de transitie tussen patrimonialisme en meer open en transparante vormen van leiderschap te bewerkstelligen, is groot. Is het antwoord wellicht dat de optie van *coöptatie* meer moet worden overwogen om stabiliteit te bewerkstelligen? Indien het redden van mensenlevens en het vermijden van verder bloedvergieten ons uitgangspunt is, verdient deze optie nadere overweging. Coöptatie is echter problematisch vanwege onze normatieve en ideologische agenda.

De huidige praktijk van het steunen van regimes die gegrondvest lijken te zijn op westerse politieke praktijken, maar die in feite leunen op patrimoniale structuren en die drijven op steun van buitenaf, is niet de meest geschikte route naar democratie. Realiteitszin wat betreft de werking van patrimonialisme en de flexibiliteit ervan is een eerste vereiste. Ook in de Nederlandse beleidsvoornemens en ambities zouden een dergelijke meer realistische kijk op transitieprocessen en erkenning van legitimiteit en loyaliteit die bestaan onder patrimoniale heerschappij, niet misstaan.

Noten

1 Francis Fukuyama & Michael McFaul, 'Should Democracy be Promoted or Demoted?', in: *Washington Quarterly*, vol. 31, no. 1, 2008, blz. 23-45.

2 Edward Mansfield & Jack Snyder, *Electing to Fight; Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005; Charles W. Kegley & Margaret Hermann, 'How Democracies Use Intervention; A Neglected Dimension in the Studies of the Democratic Peace', in: *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 3, 1996, blz. 309-322; Matthew Krain & Marissa Edson Myers, 'Democracy and Civil War; A Note on the Democratic Peace Proposition', in: *International Interactions*, vol. 23, no. 1, 1997; John A. Tures, 'Addressing Concerns About Applying the Democratic Peace Arguments to Interventions', in: *Journal of Peace Research*, vol. 38, no. 2, 2001, blz. 247-249.

3 De *locus classicus* voor een bespreking van patrimonialisme is het werk van Max Weber en zijn politieke theorie: Max Weber, *Economy and Society; An Outline of Interpretive Sociology*, vol. 2., onder redactie van Guenther Roth & Claus Wittich (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1978).

4 Patrick Chabal, 'The Quest for Good Government and Development in Africa; Is NEPAD the Answer?', in: *International Affairs*, vol. 78, no. 3, 2002, blz. 447-462.

5 Isabelle Duyvesteyn, *Clausewitz and African War; Politics and Strategy in Liberia and Somalia*, Londen: Frank Cass, 2005.

6 Isabelle Duyvesteyn, 'De Interventieparadox; Buitenlandse Inmenging werkt Contraproductief', in: *Socialisme en Democratie*, No. 7/8, 2009, blz. 20-27.

7 Hier gaat het om een enquête van vóór de verkiezingen, maar de trend is neergaand: ABC News/BBC/ARD Poll, 'Afghanistan: Where Things Stand', 9 februari 2009 (abcnews.go.com/images/pollingun it/1083aAfghanistan2009.pdf).

8 Larry Diamond, 'The Democratic Rollback', in: *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, 2008, blz. 36-48.

9 Er is veel kritiek mogelijk op de methoden van *Transparency International*. Het rapport waar deze bevindingen zijn gepubliceerd, is: 2008, *Corruption Perceptions Index* (www.transparency.org).

10 *Human Security Brief 2006*. (<http://www.humansecuritybrief.info>; laatst geraadpleegd 19 oktober 2009).

11 Paul Collier, Anke Hoefler & Mans Soderbom, *Post Conflict Risks*, Paper Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, 2006 (beschikbaar op: <http://www.exlegi.ox.ac.uk/anke%20hoefler.pdf>, laatst geraadpleegd 15 oktober 2009); Monica Toft, *Peace Through Security: Making Negotiated Settlements Stick*, Working Paper 23, McGill University: Research Group in International Security, 2006; Human Security Brief 2006, a.w. noot 10.

12 Arthur Goldsmith, 'Making the World Safe for Partial Democracy?; Questioning the Premises of Democracy Promotion', in: *International Security*, vol. 33, no. 2, 2008, blz. 120-147.

Dr Isabelle Duyvesteyn is universitair hoofddocent aan de Afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van de Universiteit Utrecht. **Dr William P. Murphy** is Lecturer aan het Department of Anthropology van Northwestern University in de Verenigde Staten.

Militaire interventies en staatsvorming: lessen en scepsis

'Take up the White Man's Burden, The savage wars of peace,' zo schreef Rudyard Kipling in 1899 om de Verenigde Staten aan te sporen orde op zaken te stellen in de Filipijnen. Een eeuw later lijkt het thema van de *White Man's Burden* nog immer actueel. Hooggeachte idealen van vrijheid, gelijkheid en democratie worden ook vandaag de dag op wereldschaal verspreid. De nu nog lopende missie in Afghanistan is daar waarschijnlijk wel het beste voorbeeld van. In een recent rapport van het *Center on International Cooperation* werd gewezen op de vele valkuilen van vredesmissies en werden vraagtekens gezet bij 'the ability of peace-keeping providers to deploy suitable civilians rapidly to oversee the political aspects of missions or contribute to key statebuilding functions'.

Dit artikel behandelt het doel van staatsvorming door middel van militaire interventies. Bij deze inspanningen doen zich knelpunten voor die realisering van dit doel danig bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Ten *eerste* is er een gebrek aan helder doordacht beleid. Dit blijkt onder andere uit de Nederlandse deelname aan de missies in Afghanistan (ISAF)¹ en Bosnië-Herzegovina (IFOR en SFOR). Ten *tweede* ziet de wetenschappelijke literatuur over hoe te interveniëren, een wezenlijk bestanddeel fundamenteel over het hoofd: de *rol van ideeën*. De Amerikaanse revolutie en revoluties die in de 18de en 19de eeuw over het Europese continent trokken, maakten een *mentaliteitsomslag* mogelijk waarbij de burger gaandeweg onderdeel van de natie werd, tot op het punt waar de soevereiniteit in zijn handen kwam. Juist deze intellectuele traditie is afwezig in die landen waar tegenwoordig de internationale gemeenschap met geweld democratieën oplegt. De ontwikkeling naar een statelijk systeem waarin een scheiding der machten, gelijkheid en vrijheid centraal staan, is wel degelijk een westerse uitvinding, die niet kant-en-klaar exporteerbaar is.

'Al doende leert men'

De vraag is nog steeds hoe militaire interventies met een nobel streven dienen te worden vormgegeven. Een eenduidig recept is echter nog altijd niet voorhanden, bovendien niet mogelijk noch wenselijk. Uit studie van Nederlandse deelname aan IFOR, SFOR en ISAF rijst namelijk vooral een beeld waarbij de conclusie 'al doende leert men' gerechtvaardigd blijkt.² In *Bosnië-Herzegovina* heeft Nederland sinds

de akkoorden van Dayton een onafgebroken militaire bijdrage geleverd, thans in het kader van EUFOR. Veel problemen in deze regio, in het bijzonder de disfunctionerende staat, worden op conto van die akkoorden geschreven. Dat is deels terecht, zo stelt ook de voormalig speciaal gezant van de VN en de EU, Paddy Ashdown. De inzet van de Nederlandse regering gaat echter ook niet vrijuit.

Achteraf werd gesteld dat het gehanteerde concept in Bosnië achtereenvolgens implementatie, stabilisatie, afschrikking en beëindiging van de missie was. Doelstellingen waren 'nation-building' en het 'bepoorten van een "secure environment"', zo blijkt uit een verslag van een bezoek van Kamerleden aan Bosnië in september 1999.³ Opvallend is echter dat deze concepten in geen enkele andere Kamerbrief of notitie werden genoemd of verduidelijkt. Daar kan aan worden toegevoegd dat de Nederlandse regering in een beleidsnotitie uit juni 2001 ten aanzien van Bosnië stelde: 'geen end date, maar end state'. Volgens de overheid was dit het adagium voor de Nederlandse inzet in Bosnië. Hoewel in evaluaties van de SFOR-missie over 2003 en 2004 op deze frase werd teruggekomen,⁴ is het ook hier opmerkelijk dat dit 'adagium' nergens werd verduidelijkt. Dit gebrek aan een heldere invulling van de Bosnische 'eindstaat' werd ook aan het licht gebracht tijdens een internationale conferentie over Bosnië in 2005, waarbij de balans na tien jaar Dayton werd opgemaakt: 'The desired end state of state-building in Bosnia has never been properly articulated either by domestic actors or by Bosnia's international administrators, and no consensus exists as to what that end state should be.'⁵ Bovendien blijkt uit bestudering van de relevante Kamerbrieven dat de aandacht hoofdzakelijk uitging naar doelen die minder van belang zijn voor het rechtstreeks bewerkstelligen van een functionerende staat, zoals de vluchtelingenproblematiek, mensenrechten en de berechting van oorlogsmisdadigers.

In het geval van deelname aan de ISAF-missie in *Afghanistan* concentreerde de Nederlandse inzet zich in de periode 2001 tot aan de eerste parlementsverkiezingen in 2005 hoofdzakelijk op veiligheid en het politiek proces zoals de internationale gemeenschap dat voorstond. Dat betekende creëren van politieke instituties op basis van democratische principes en vestiging van een statelijk geweldsmonopolie. Maar ook hier ontbrak het de Nederlandse regering aan

heldere doelen. In de draaikolk van 9/11 besloot men al vrij snel de Verenigde Staten te steunen, ook militair. De uitspraken van minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen over het proces daarna zijn ontluisterend:

‘Laten we wel wezen, de grootste prioriteit lag niet bij Afghanistan. Wij hadden geen Afghanistan- of Pakistan-beleid. [...] De grote vrees was: hoe voorkomen we dat de Noordelijke Alliantie, die de sterkste partij was en eerder voor veel ellende had gezorgd, de macht overnam. Hoe zorgen wij ervoor dat er een beetje nette multi-etnische regering aan de macht komt. De oplossing diende zich op eens aan: Hamid Karzai. We kenden hem niet, niemand in Europa kende hem. Zijn regering moest gezag krijgen.’⁶

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de inspan-

zaak tot beter internationaal gecoördineerd beleid, anderzijds wordt de Nederlandse regering tot nuchterheid en bescheidenheid aangespoord: ‘In een tijd waarin al steeds grotere vraagtekens worden geplaatst bij de mogelijkheden van *social engineering* in eigen land, is het belangrijk deze lessen zeker elders niet uit het oog te verliezen.’⁷

De conclusies van de AIV zijn duidelijk, in tegenstelling tot het Nederlands beleid, dat zich in Bosnië-Herzegovina en Afghanistan kenmerkte door een veelheid aan ondoordachte en diffuse doelen en een gebrek aan (internationale) coördinatie. Het gemis van helder doordacht beleid wordt nog problematischer wanneer de theorie ten aanzien van militaire interventies en staatsvorming nog eens onder de loep wordt genomen.

Wederopbouw kan pas plaatsvinden als het veilig is en de tegenstander uitgeschakeld

ningen in Afghanistan tot dusver magere resultaten hebben opgeleverd. Terwijl aan het thuisfront de ‘wederopbouw’ werd gepropageerd, bleek ook de praktijk in Afghanistan weerbarstig. Het meest frappante is nog wel dat de regering stabilisatie en wederopbouw *tijdens* een conflict beoogde. Men zou toch zeggen dat wederopbouw pas daar kan plaatsvinden, waar het veilig is en de tegenstander is uitgeschakeld. Dat deze veiligheid zich slechts beperkte tot de hoofdstad, verklaart dan ook waarom president Karzai de spottende bijnaam ‘de burgemeester van Kaboel’ kreeg. Eveneens opmerkelijk is dat de strijd met de papaver-teelt niet werd aangegaan, uit angst voor represailles, hetgeen dan weer ‘het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking’ in het nauw zou brengen. Nadelig, en wellicht veel belangrijker effect was dat dientengevolge de Taliban continu gewaarborgd waren van inkomen. De balans is dan ook dat de veiligheids-situatie eerder verslechterde dan verbeterde.

Het nu gehanteerde model voor vredesmissies of ‘crisisbeheersingsoperaties’ is het veelal bejubelde 3D-model, naar het Engelstalige drieluik ‘Diplomacy, Defence and Development’. Maar ook deze ‘blauwdruk’ blijkt vooral een retorische exercitie, waarbij de invulling veel te wensen overlaat. In een genuanceerd, maar toch ook kritisch rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) blijkt dat er nog veel werk te verzetten is. De AIV wijst op de nood-

Mentaliteitsomslag

Het historiografische debat over staatsvorming laat zich het beste kenmerken door het onderscheid in drie scholen.⁸ Zo is er de school die wijst op het belang van *oorlogvoering*, het beste verwoord door Charles Tilly en zijn kernachtige stelling: ‘War made the state, and the state made war.’⁹ Het vestigen van een statelijk geweldsmonopolie, zoals dat al bekend is sinds Thomas Hobbes en nader uiteengezet door Max Weber, is daarbij van wezenlijk belang voor een ‘levensvatbare’ staat. In de tweede opvatting wordt vooral gewezen op *economische factoren*: de Industriële Revolutie en de rol van het kapitalisme die de groei van de Europese staten mogelijk hebben gemaakt.¹⁰ Ten derde kan daar nog de stroming aan worden toegevoegd die de nadruk legt op het proces van *institutionalisering*.¹¹

Deze benaderingen van het Europese staatsvormingsproces vinden hun weerslag in literatuur die voorschrijft hoe te interveniëren. Daarin corresponderen van vier stromingen drie met de staatsvormings-literatuur. Sommigen stellen *veiligheid* en de vestiging van een statelijk geweldsmonopolie voorop. Bij andere staan *economische opbouw* en op kapitalistische leest geschoeide hervormingen centraal. Ten derde is er de stroming waarbij de (snelle) opbouw van *instituten* de prioriteit verdient: ‘institutionalization before liberalization’.¹²

Tot slot is er een belangrijke opvatting die juist ijvert voor *non-interventie*. Zo bepleit de Amerikaanse militair en strateeg Edward N. Luttwak dat het laten uitvechten van een conflict de beste resultaten oplevert, door simpelweg te stellen: 'give war a chance'. Een meer genuanceerde benadering verdedigt de stelling van autonoom herstel van staten.¹³ Tal van argumenten kunnen ook tegen de verspreiding van de democratie worden aangevoerd, zoals het negatieve effect van verkiezingen in staten waar net vrede is. Ook sociale, politieke en culturele factoren en de 'lokaal-historische achtergrond' spelen een rol in de staat waar wordt geïntervenieerd, maar ze krijgen te weinig aandacht.¹⁴

De totstandkoming van democratieën hangt samen met de wijze waarop de macht in een samenleving wordt georganiseerd. De organisatie en uitoefening van de macht vallen of staan met het vraagstuk van legitimiteit. In die staten waar thans wordt geïntervenieerd, heerst een patrimoniale cultuur, waarin loyaliteit aan de patroon centraal staat. Om vervolgens Karzai corrupt te noemen wanneer deze zijn vertrouwelingen bevoordeelt, is te kort door de bocht. Van buitenaf opgelegde democratiseringsprocessen staan in een patrimoniale cultuur een stabiele, vreedzame oplossing in de weg.¹⁵

Scheiding der machten en ontwikkeling van het gelijkheidsideaal en vrijheidsbegrip hebben in het Westen geleid tot samenlevingen die een democratisch bestel kennen. Ideeën bij politieke elites bepalen in hoge mate de staatsinrichting. Tijdens de Koude Oorlog waren de ideologieën en blauwdrukken voor modernisering van de Sovjetunie en de Verenigde Staten richtinggevend voor de staatsvormingsprocessen van de landen in de Derde Wereld waar zij intervenieerden. Deze *intellectuele traditie* in het *Europese staatsvormingsproces* komt te weinig aan bod in de literatuur over interventies.¹⁶

Het huidige debat verwijst weliswaar naar de normen en waarden die gelden in het land waar de democratie wordt opgelegd. Eveneens krijgt het belang van 'local ownership' nadruk, ook van de Nederlandse regering in het geval van Afghanistan. Dat de ideeën van vrijheid, gelijkheid en een scheiding der machten een *mentaliteitsomslag* vereisen, vindt echter nergens erkenning. Het gaat hier in feite om een proces dat ook in Nederland, evenals elders in Europa, eeuwen in beslag heeft genomen, en dat gepaard ging met veel

bloedvergieten, oorlogen, revoluties en toevalligheden. Daar komt nog eens bij dat democratie nooit een doel is geweest: 'democratization commonly occurred as a result of struggles during which few, if any, of the participants were self-consciously trying to create democratic institutions'.¹⁷

Conclusie

In situaties waar de Nederlandse regering besluit tot interventie, zijn de doelen vaak zeer ambitieus: opbouw van democratische instituties, een rechtsstaat, bevordering van mensenrechten en wat dies meer zij – ze passeerden in allerlei vormen de revue. De traditie van mensenrechten waar Nederland prat op gaat, schuilt achter dit humanitair idealisme. Uit bestudering van de praktijk blijkt echter dat deze doelen nauwelijks succesvolle resultaten opleveren voor staatsvorming, noch democratie, zoals ook Duyvesteyn en Murphy in dit nummer betogen. Nog ernstiger is dat het doel van staatsvorming wel wordt beoogd, maar dat concrete invulling achterwege blijft. Een bijdrage van minister van Defensie Eimert aan Middelkoop in dit blad lijkt erop te wijzen dat de Nederlandse regering heeft gekozen voor de 'security first'-benadering:

'Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling. [...] Voor het creëren van zo'n veilige omgeving is staatsvorming onontbeerlijk: de overheid moet er immers voor zorgen dat de burger onbedreigd kan overleven. Staatsvorming is dientengevolge via het verschaffen van veiligheid een voorwaarde voor ontwikkeling'.¹⁸

De argumentatie van Van Middelkoop is solide en de keuze te verantwoorden, zeker wanneer de casus Afghanistan in acht wordt genomen. Wanneer de blik echter wordt verbreed naar hoe de staat *vervolgens* dient te worden ingericht, wordt het lastiger. De intrinsieke waarde van democratie staat bij dergelijke missies nagenoeg altijd buiten twijfel. In de praktijk blijkt echter dat het idee van scheiding der machten, vrijheid en gelijkheid zich maar moeilijk laat nestelen in de 'hearts and minds' van de bevolking. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat de noodzakelijke mentaliteitsomslag ook in Europa een proces van zeer lange adem is geweest, mogelijk gemaakt door de Verlichting. De zienswijze waarin de rol van ideeën centraal staat in staatsvormingsprocessen komt nauwelijks tot uitdrukking in de literatuur over interven-

ties. Het zou een brug te ver zijn simpelweg te beweren dat de democratie onverenigbaar is met andere culturen, maar: 'Democracy is also a single ideology, and, like all such templates, it has its limits.'¹⁹ Met andere woorden, falende staatsvormings- en democratiseringsprocessen nopen tot grondige heroverweging van de *White Man's Burden*.

Noten

1 De bevindingen over ISAF zijn hoofdzakelijk gestoeld op de periode 2001-2005, tot aan de eerste parlementsverkiezingen in september 2005.

2 Deze zinspreuk is ontleend aan André Gerrits. Vgl. *Democratie door interventie. De nieuwe White Man's Burden*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, blz. 162.

3 Tweede Kamer (TK), vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 304, 4 november 1999, blz. 3.

4 TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 29 juni 2001, blz. 11; TK, vergaderjaar 2003-2004, 29, 521, nr. 4, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR 2003*, 14 mei 2004, blz. 12; TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 18 mei 2005, blz. 19.

5 Association Bosnia and Herzegovina, *Ten Years Dayton and Beyond. International Conference for Bosnia and Herzegovina 2005*, Wenen, 20 en 21 oktober 2005: 'Conference Background Paper' (Sarajevo, 11 oktober 2005), blz. 2.

6 Farah Karimi, *Slagveld Afghanistan*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2006, blz. 28-29, 39, 147.

7 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies nr. 64, Den Haag, maart 2009, blz. 13 (cursivering in origineel).

8 Hendrik Spruyt, 'The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State', in: *Annual Review of Political Science* 5 (2002), blz. 127-149.

9 Charles Tilly, 'Reflections on the history of European State-Making', in: Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975, blz. 42.

10 Michael Mann, *The sources of social power. Volume I. A history of power from the beginning to AD 1760; Volume II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 1993.

11 Peter Flora, Stein Kuhnle & Derek Urwin (red.), *State Formation, Nation-Building, and Mass-Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

12 Amitai Etzioni, 'Security First', in: *National Interest*, 88 (2007), blz. 11-15; Paul Collier e.a., *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press, 2003; Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

13 Edward N. Luttwak, 'Give War a Chance', in: *Foreign Affairs* 78 (1999), blz. 36-44; Jeremy M. Weinstein, *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective*, Center of Global Development, Working Paper No. 57, april 2005.

14 Michael Mann, *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*, New York: Cambridge University Press, 2005; Jeroen de Zeeuw, 'Waarom democratiseringshulp vaak niet werkt', in: *Internationale Spectator*, 58-1, januari 2004, blz. 34-38. Zie ook de

discussie in de *Internationale Spectator* (IS) tussen Duco Hellema en Chris van der Borgh en Jaïr van der Lijn: IS 61 (2007), blz. 607-611; IS 62 (2008), blz. 237-240; 62 (2008), blz. 302-303.

15 Isabelle Duyvesteyn, 'De interventieparadox. Buitenlandse inmenging werkt contraproductief', in: *Socialisme en Democratie* 7/8 (2009), blz. 20-26; Isabelle Duyvesteyn & William Murphy, 'Karzai corrupt? Dat is te simpel', in: *NRC Handelsblad*, 20 november 2009, blz. 9. Zie ook hun uitgewerkte bijdrage aan dit nummer van de *Internationale Spectator* (blz. 220-224).

16 Forrest D. Colburn, *The Vogue of Revolution in Poor Countries*, Princeton: Princeton University Press, 1994; Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the making of our time*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; Lynn Hunt, *Politics, Culture and Class in the French Revolution*, Berkeley: University of California Press, 1984.

17 Charles Tilly, *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, blz. 9.

18 E. van Middelkoop, 'Vredesoperaties en hervorming van de veiligheidssector', in: *Internationale Spectator*, 62-11, november 2008, blz. 575-579, aldaar blz. 575-576.

19 Fareed Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2003, blz. 26.

Stijn van Hooff behaalde zijn MA in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht, waar hij ook zijn Onderzoeksmaster doet.

Respons Nico Schulte Nordholt

N.a.v. Opinie: Joop de Jong, 'In raadsels gedrenkt: 17 augustus 1945 en het manifest der prominenten', in: *Internationale Spectator*, februari 2010, blz. 115-116.

Anno 2010 is politieke erkenning van 17/8/1945 wel degelijk van belang

Dr De Jong lijkt zich zelf een raadsel te hebben geschapen door onze petitie niet zorgvuldig te lezen. Hij vindt de tekst zelfs verwarrend. Voor De Jong lijkt er namelijk geen wezenlijk verschil te bestaan tussen 'aanvaarden' en 'erkennen'. De opstellers van de petitie 'Regering! Erken 17/8/1945 als onafhankelijkheidsdatum van Indonesië', maken echter wel degelijk dat verschil. 'Aanvaarding' houdt in dat het uitroepen van de onafhankelijkheid op 17 augustus 1945 weliswaar als historisch vaststaand feit niet te ontkennen valt, maar getuigt niet van het *inzicht* dat het Indonesische volk het recht had de onafhankelijkheid op die datum af te kondigen. Het gebruik van de term 'erkenning' doet dat wel. Met 'aanvaarding' laat je ruimte voor een interpretatie dat Indonesië zijn onafhankelijkheid uiteindelijk ontvangen heeft uit de handen van Nederland, zoals tot uitdrukking komt in de soevereiniteitsoverdracht, de overeenkomst van 27 december 1949. Die interpretatie doet geen recht aan de onderkenning van de kracht van de nationalistische beweging in Indonesië.

Vervolgens stelt De Jong zich in zijn opiniestuk nog enkele vragen. Allereerst ziet hij een probleem in de verwijzing naar '27/12/1949'; hij vraagt zich af of de opstellers van de petitie de 'geschiedenis willen herschrijven' (met deze suggestie bevindt hij zich in gezelschap van de door hem met instemming aange-

haalde journalist John Jansen van Galen in diens kritiek op de petitie in *NRC Handelsblad* van 28/12/2009).

Hier volstaat een kort antwoord: neen, dat willen wij uitdrukkelijk niet. Dat is ook duidelijk gemarkeerd door de verwijzing in de tekst van de petitie naar de overeenkomst van 1949, waarin de juridische aspecten van de soevereiniteitsoverdracht tussen beide staten zijn vastgelegd. In de petitie wordt onzes inziens juist heel zorgvuldig onderscheid gemaakt tussen beide zaken: de *politiek-morele dimensie* die betrekking heeft op de onafhankelijkheidsdatum en de *juridisch-staatsrechtelijke dimensie*, die vastligt in voornoemde overeenkomst van 1949. Dit laatste valt niet terug te draaien op grond van een *huidig inzicht* dat in augustus 1945 de *toenmalige* Nederlandse regering de kracht van het Indonesisch nationalisme onvoldoende heeft onderkend, met alle gevolgen van dien.

De kern van De Jongs kritiek op de petitie blijkt echter te liggen in zijn overtuiging dat die eigenlijk overbodig is omdat minister-president Wim Kok dit al afdoende zou hebben gedaan in diens brief van 30 januari 1995 aan het Nederlandse parlement. Was dit maar waar! Allereerst bleek die brief al in de politieke context van 1995 onvoldoende om te dienen als 'begin van een nieuw tijdperk'. Zelfs het enkel erkennen van 17/8/1945 als een 'historisch vaststaand feit' weerhield binnenlandse

krachten in Nederland er niet van te bewerkstelligen dat koningin Beatrix in 1995 *niet* aanwezig mocht zijn op 17 augustus tijdens de officiële ceremonie voor het presidentieel paleis in Jakarta. Met die actie werd, in de terechte bewoording van De Jong, haar reis door de archipel een 'onzalig staatsbezoek'; de Indonesische regering voelde zich diep gegriefd door deze 'verlate komst', vier dagen na 17/8/1995 en veertig jaar na 17/8/1945.

Maar van meer belang, in 1995 week 'erkenning', zoals De Jong zelf stelt, niet af van de positie die de Nederlandse regering met haar 'de facto erkenning' in het Akkoord van Linggadjati in 1947 al had ingenomen. Dat betrof toen echter de erkenning van [de Republiek als *de facto* soeverein op] Java en Sumatra en niet het recht van het Indonesische volk zelf de datum te bepalen van zijn onafhankelijkheid over het gehele grondgebied van de voormalige kolonie. De opstellers van de petitie zijn daarom van mening dat anno 2010 een ruiterlijke erkenning van 17/8/1945, gebaseerd op het hierboven gestelde inzicht, wel degelijk nodig is om te komen tot een nieuw tijdperk in de relatie tussen beide volken waarin het dekolonisatieproces voor Nederland pas echt is afgesloten.

Nico Schulte Nordholt is verbonden aan de Universiteit Twente.

Repliek Joop de Jong

Erkenning = erkenning

'In raadsels gedrenkt' doopte ik mijn stuk. 'In raadsels gedrenkt' blijft ook de reactie van Nico Schulte Nordholt. De appellanten vragen om *politieke erkenning* van de proclamatie van de Indonesische onafhankelijkheid op 17 augustus 1945. De regering stelt: wij *erkennen* 17 augustus 1945 als historisch vaststaand feit, als een mijlpaal in de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Maar de actievoerders vinden dit onvoldoende. Zij verlangen *volledige politieke erkenning*.

Wensen zij dat Nederland alsnog erkent dat die onafhankelijkheid per 17 augustus 1945 van kracht werd; *ipso facto* dat de soevereiniteits-overdracht in 1949 als irrelevant wordt betiteld? Het lijkt een logische consequentie. Maar 'neen', zeggen de prominenten in hun appèl van 22 december 2009, wij willen géén afbreuk doen aan hetgeen in 1949 gebeurde; de soevereiniteit werd toen wel degelijk juridisch overgedragen. Maar wij kánten ons, onderstreept Schulte Nordholt in zijn Respons, tegen de stelling dat Indonesië zijn onafhankelijkheid pas bij de soevereiniteits-overdracht ontvangen heeft.

Dit is geen kwestie van seman-

tiek meer, dit is schizofreen. Schulte Nordholt probeert dit op te lossen door 'volledige politieke-morele erkenning' te koppelen aan 17 augustus en 'juridische erkenning' aan de soevereiniteits-overdracht. Ik zei het toen en ik zeg het nu. Je kunt niet van twee walletjes eten.

Of draait het, zoals hij suggereert, inderdaad alleen maar om het *inzicht* dat het Indonesische volk het recht had de onafhankelijkheid op die datum af te kondigen? Ik denk dat weinigen dit recht zullen betwisten. Nog stugger. Luitenant-gouverneur-generaal Van Mook en zijn staf onderkenden al snel na hun terugkeer in Indonesië in 1945 dat de Revolutie waarmee zij werden geconfronteerd, een onherroepelijke realiteit was, dat Nederland deze realiteit alleen maar kon aanvaarden en dat er voor Nederland maar één ding op zat: af te koersen op onafhankelijkheid. In de nota's die zij in november 1945 hierover schreven, komt nergens de stelling voor dat de nationalistische enkel recht hadden om de Republiek uit te roepen. Men onderkende de kracht van het Indonesische nationalisme terdege. Deze nota's legden dan ook

het fundament voor het beleid dat Nederland uiteindelijk sinds eind 1945 ging voeren: overleg met de Republiek, met als inzet een proces van geleidelijke dekolonisatie. Met steun van de PvdA en van de Britten en dwars tegen een overweldigende oppositie in parlement, publieke opinie en media in; dat wel. Het akkoord van Linggadjati was het resultaat.

Overigens werd in dit akkoord niet alleen de Republiek Indonesia *de facto* erkend, maar werd ook de overdracht van de soevereiniteit binnen enkele jaren in het vooruitzicht gesteld. Na dit akkoord ging de discussie definitief niet meer om dit principe, maar om de modaliteiten.

Joop de Jong is historicus. In 1988 promoveerde hij op *Diplomatie of strijd*, de beginjaren van de dekolonisatie. In 1998 verscheen van zijn hand *De Waaier van het fortuin*. Komend najaar verschijnt ijs en weder dienende *Multatuliaanse visioenen, revolutionaire stormen. Hoe Nederland zich een weg baande uit het moeras van de Indonesische kwestie*, dat handelt over de slotjaren van de dekolonisatie.

Fimrecensie Heikelien Verrijn Stuart

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

Thuiskomst van genocideplegers

Titel: My Neighbor, My Killer

Regie: Anne Aghion

Productie: Anne Aghion, Gacaca Productions

Distributie: Gacaca Productions

Jaar: 2009

Info: kleur, 80 min, taal Kinyarwanda,

Engelse ondertiteling

Beschikbaarheid: te bestellen via

[http://www.gacacafilms.com/](http://www.gacacafilms.com/inrwanda/index.html)

inrwanda/index.html

(De film draaide van 25 t/m 31 maart jl. tijdens het Movies that Matter-filmfestival in Den Haag. Vorig jaar mocht hij niet worden vertoond, omdat hij was gekozen voor het festival in Cannes.)



Jean Améry, die het Duitse concentratiekamp overleefde en later zelfmoord pleegde, beschreef hoe hij bij de eerste marteling zijn *Weltvertrauen* voorgoed verloor. In de documentaire *My Neighbor, My Killer* zegt een vrouw van wie de man en de kinderen tijdens de genocide in Rwanda zijn vermoord: 'We wander alone and fade away.' Het is deze diepste eenzaamheid waartegen geen theorie over vergeving en verzoening opweegt.

My Neighbor, My Killer is uitgebracht door *Gacaca Productions*, maar het is bepaald geen propagandafilm voor de *Gacaca*-procedures in Rwanda. De *Gacaca* zijn lokale zittingen die werden gehouden in de open lucht, met burgers als rechters. De Tutsi-regering heeft het oude systeem van volksrechtbanken nieuw leven in geblazen, om een einde te maken aan de detentie van de tienduizenden

Gacaca

mensen die na de genocide van 1994 gevangengezet waren. Wie zijn of haar daad bekende, kon terugkeren in de eigen gemeenschap.

In de documentaire zien we één van de Hutu-moordenaars terugkomen in het gehucht 'op de heuvel', op zo'n twee uur rijden van de hoofdstad Kigali. Hij vertelt, nonchalant slenterend, neuriënd 'God, vergeef mij..' en hier en daar een kind aansprekend in een triviale poging een functie te hervinden in het dorp, waar hij gedurende de slachtpartijen 'alleen maar patrouille' heeft gelopen. 'Ik weet niets van de man van Félicité of de kinderen van Euphrasie.'

Hij zet daarmee de toon van wat we later tijdens de *Gacaca*-zittingen zullen zien. De teruggekeerde daders bekennen slechts ondergeschikte details. Geen van allen geven zij

voluit toe de kinderen van het dorp te hebben doodgehakt, de vrouwen te hebben verkracht, de Tutsi-mannen te hebben vermoord. Zoals één van de vrouwen zegt: 'Ze kwamen thuis alsof ze van de mis kwamen, of van vakantie. ... Ze spelen, ontduiken de punten waarom het gaat in de procedure. Ze spreken halfhartig om ons te laten verzoenen. Dat is onmogelijk. Ze kunnen hun fouten niet onthullen.'(..) 'Hij zou degene moeten zijn die aan ons vertelt – anders praten we alleen over gekunstelde dingen met hem. Maar de dood die zij ons brachten, daarover praten we niet. Wat voor spel zouden we spelen als we dit deden.' Euphrasie Mukarwemera, Félicité Nyirasingura en Anonciata Mukanyonga staan centraal in de film. Anonciata is een Hutu die was getrouwd met een Tutsi. Haar man



Regisseuse Anne Aghion

en kinderen werden vermoord. 'Kun je je voorstellen – ik voel nog hoe ze mijn baby zo over mijn schouder op de grond smeten en doodslagen. Mijn kinderen zijn aan stukken gehakt. Ze zeiden over mij: laat haar, ze is de belichaming van verdriet.' De vrouwen vertellen dat ze dood zijn, hun verstand hebben verloren en dat sommige vrouwen alleen maar lachen, terwijl andere sinds de slachting nooit meer hebben gepraat. 'Wat kunnen wij doen? Waarom erover praten? Hoe kan iemand ons vragen wat de terugkeer van onze moordenaars in ons teweegbrengt?' En met enig gelach: 'Laten ze komen om ons af te maken – ik ben toch al dood.'

De gesprekken tussen de vrouwen met de teruggekeerde dader zijn ontroerend en ontwrichtend door de onhandige wijsheid van de vrouwen en de even onhandige lafheid van de man.

De regering heeft bepaald dat de daders weer in hun dorpen mogen leven als ze bekennen en vergeving vragen en dus bekennen ze en vragen ze vergeving. Maar ze vertellen niet wat ze bracht tot het allesvernietigende koortsachtige vermoorden van burens, familieleden en zelfs baby's.

De vrouwen op hun beurt kunnen ook haast niet praten over wat ze

overkwam. Ze gebruiken in een veelzeggende tweespraak de camera als tussenpersoon.

'Waarom vragen ze ons dit? Hoe we ons voelen.'

'Wie vraagt dat dan?'

'Kun je ze dan niet zien?'

'Deze blanken?'

'Ze vragen of we ons gelukkig voelen. Of we voldoening voelen.'

'Waarom?'

'Je doolt overdag en ligt 's nachts wakker.'

'Genoeg – deze witten stellen de vreemdste vragen.'

De vele malen gelauwerde filmmaakster Anne Aghion, voormalig journalist bij de *New York Times* en wonend in New York en Parijs, heeft gedurende bijna tien jaar af en aan gefilmd in het gehucht 'op de heuvel'. *My Neighbor, My Killer* is de compilatie van een reeks van drie documentaires. De beelden, de kleuren, de vrouwen in hun omgeving en het Rwandese heuvellandschap zijn schitterend gefilmd. Aankondigingen op Radio Rwanda helpen ons het verhaal in de tijd te plaatsen. Maar het zijn de woorden van de vrouwen die de documentaire tot een gedicht maken.

Aghion heeft al die jaren gefilmd zonder het Kinyarwanda van de mensen op de heuvel te spreken of

te verstaan en ze begreep dus tijdens de interviews niet meer dan wat snel voor haar vertaald werd. Ze vertelde hoe ze de vrouwen daarom liet praten en pas in de montagekamer begreep ze precies wat ze zeiden. Dat verklaart waarom de kijker zo dichtbij de personen in de film kan komen. Daarmee krijgen begrippen als vergeving en verzoening hun werkelijke diepte en complexiteit en wordt zichtbaar hoe zij niet afdwingbaar en niet door rituelen te vangen zijn. Er is geen eenduidig antwoord op de vraag welke methoden van *transitional justice* het meest effectief zijn. Maar de film rekent af met de arrogante – misschien zelfs wel racistische – veronderstelling van westerlingen/noorderlingen, dat mensen in Afrika, anders dan wij zelf, genoegdoening vinden in een simpel ritueel gebaar en dat zij daardoor kunnen vergeven en verzoenen. Of de *Gacaca*-procedure enige bijdrage aan een vreedzame toekomst levert, is voorlopig nog de vraag. Maar het voldongen feit van het weer samenleven in een kleine gemeenschap is van belang, ook zonder vergeving of verzoening. Euphrasie zegt daarover: 'Wonen we niet weer samen? Vandaag bewerken degenen die onze kinderen hebben vermoord, onze velden. En wij zorgen voor hun kinderen. Wat is een betere *Gacaca* – hoe kan je een kind kwaad doen dat geen kwaad kan doen?'

Aan het slot van de film strooit de vrouw zaden in de droge grond van haar veldje. Een teken dat er hoop is? Misschien kunnen we niet meer concluderen dan dat er leven is en dat het leven, hoe onverdraaglijk pijnlijk ook, nu eenmaal het leven is. 'We dolen alleen tot we vervagen.'

Heikelien Verrijn Stuart, jurist en filosoof, is onder meer lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de Restitutie Commissie Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog en bestuurslid van *Movies that Matter*.

Boekbesprekingen

Mensenrechten-NGO's als internationale speler

P.R. Baehr

Non-governmental Human Rights Organizations in International Relations.

Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009; x + 199 blz.; £ 50,-;

ISBN13: 978-0-230-20134-7

Dit interessante boek is gewijd aan de rol van (internationale) niet-gouvernementele organisaties op het gebied van de mensenrechten (Human Rights Non-governmental Organizations, HRNGO's) en behandelt vragen als: hebben zij invloed op het beleid van regeringen? Waarom zijn regeringen en internationale organisaties soms bereid naar hen te luisteren en gehoor te geven aan hun wensen; en, als zij invloed hebben, wat bepaalt eigenlijk die invloed en welke rol spelen factoren als legitimiteit, toegang en kennis? Spelen HRNGO's vooral een rol bij het *formuleren* van normen of juist bij het *toezicht* op de naleving van bestaande normen en verdragen? Hoe verhouden zij zich tot mensenrechtenschendingen door niet-staten (zoals partijen in een burgeroorlog)? Zal hun rol in het geheel van de internationale betrekkingen (blijven) toenemen? Die vragen bepalen goeddeels de indeling van het boek in hoofdstukken. Elk hoofdstuk wordt besloten met een aantal, meestal duidelijk geformuleerde (beleids)conclusies. Over die indeling van het boek hierna meer.

De schrijver is bij uitstek gekwalificeerd om over dit thema te schrijven. Hij kan bogen op grote ervaring als betrokken daadwerkelijke deelnemer aan het werk van de HRNGO's (in het bijzonder Amnesty International), als beleidsadviseur en als kritisch wetenschappelijk onderzoeker en waarnemer. Dat levert in dit boek een aardige en vooral productieve mengeling van met die rollen

samenhangende uiteenlopende perspectieven en van conceptuele analyses, historische beschrijvingen en beleidsaanbevelingen. Dat doet overigens soms ook wel de vraag rijzen voor wie het precies bestemd is en wie er zijn voordelen mee kan doen. In elk geval getuigt het van grote kennis en belezenheid op het onderhavige gebied. Ondanks het nogal specialistische thema laat het boek zich makkelijk lezen. Het is vlot geschreven in over het geheel genomen uitstekend Engels, waar slechts af en toe het Nederlands doorklinkt. Van het uitvoerige notenapparaat kan de liefhebber, zoals deze recensent, volop genieten.

Het boek heeft volop aandacht voor de vele (beleids)dilemma's die zich op dit terrein voordoen, zoals de vraag wat beter werkt: publieke veroordeling of werken achter de schermen, proberen met regeringen 'mee te werken' of kritische distantie bewaren, insisteren op de universaliteit van normen of begrip tonen voor historische en culturele diversiteit? De schrijver is niet erg geneigd in die dilemma's en discussies partij te trekken. Dat heeft iets aantrekkelijks, maar de enerzijds-anderzijds en slagen-om-de-arm stijl ('some say', 'it might be', 'one may wonder', enz.) wordt zelfs de lezer die op zich zelf sympathiek staat tegenover deze benadering, wel eens te veel en dan zou hij willen weten waar de schrijver nu per saldo voor kiest (een voorbeeld op blz. 12-13: 'one may well come to the conclusion.' Is schrijver het daarmee eens en, als

dat zo is, waarom zegt hij dat dan zo omfloerst? Is dat alleen vanwege een literair motief? Er zouden nog veel van dergelijke formules te vinden zijn.

Een belangrijk onderdeel van het boek vormen de beschouwingen over de vraag of en hoe je kunt vaststellen of HRNGO's effectief en succesvol zijn bij het nastreven van hun doelstellingen en naar welke factoren je daarbij moet kijken. Daarover wordt of is weinig onderzoek gedaan, wat weer de vraag oproept of de HRNGO's eigenlijk wel zo geïnteresseerd zijn in het effect van hun activiteiten en of die soms niet eerder als expressief dan als instrumenteel gedrag moeten worden begrepen, waarbij de intentie meer telt dan het resultaat. Schrijver zegt erover dat het allemaal ingewikkeld ligt en dat we er niet veel van weten. Maar wat weten we dan wel? En hoe zou dat beter kunnen? Gegeven alle energie die in het werk van de HRNGO's wordt geïnvesteerd, gaat het toch niet om onbenullige vragen?

Over de invloedsfactoren heeft schrijver weinig nieuws te melden, wat overigens geen verbazing wekt, omdat in het politicologisch onderzoek op dit gebied in het algemeen vanwege de complexiteit en de methodologische problemen die zich voordoen, helaas bitter weinig echte voortgang valt te melden. De invloed van HRNGO's – voorzover aantoonbaar aanwezig – stoelt in hoge mate op hun (waargenomen) legitimiteit, die weer afhankelijk is van zaken als

onafhankelijkheid, onpartijdigheid, kennis van zaken en 'accountability'. Anders dan staten beschikken zij niet over harde macht als geld en wapens en hun invloed verloopt vooral via de 'mobilization of shame'.

HRNGO's werpen zich gemeenlijk – en vaak met succes – op als vertegenwoordigers van de 'grass roots', de 'civil society' of 'de internationale gemeenschap', met de suggestie daardoor in de wereld aan de goede kant te staan, wat weer kan bijdragen aan hun legitimiteit. Die begrippen munten echter niet uit door duidelijkheid en hebben daardoor eerder een ideologische functie dan dat zij bruikbaar zijn als analytische categorie. Baehr plaatst dan ook terecht kritische kanttekeningen bij deze begrippen en het gebruik ervan. Over de zin en onzin ervan had ik graag meer willen lezen.

De genoemde onduidelijkheid geldt natuurlijk in menig opzicht ook voor het begrip 'mensenrechten' zelf. Baehr zegt daar *passim* het nodige over en ik ben het daar meestal van harte mee eens – zowel wanneer het erom gaat dilemma's te schetsen als om de vinger te leggen op onnodige vaagheden – maar ook dit thema had meer en vooral meer systematische aandacht verdiend. Wel veel kritische aandacht is besteed aan het begrip *Human Rights NGO* zelf (waarvan er inmiddels honderden, zo niet duizenden actief zijn). Baehr constateert in dit verband dat de betrokken organisaties zelf de beste beoordelaar zijn van de vraag wie daartoe al dan niet behoren.

Zoals gezegd komt in het boek een groot aantal vragen aan de orde. Zo gaan de hoofdstukken 4-6 achtereenvolgens over de rol en betekenis van de HRNGO's in internationale organisaties, vooral de VN, bij de formulering van mensenrechten-normen, en bij het toezicht op de naleving van de bestaande normen en regels. Hier zijn we op bekend terrein en wat Baehr daarover te melden heeft, is vaak niet erg nieuw. Veel nieuwer en interessanter voor

deze recensent was hoofdstuk 7, dat is gewijd aan de vraag of HRNGO's zich uitsluitend op mensenrechtenschendingen door staten of ook op schendingen door niet-regeringen, zoals opstandige bewegingen, moeten en met succes kunnen richten. In al hun gruwelijkheid gaat het hier om fascinerende en uitdagende problemen.

Er is dus veel goeds over dit boek te zeggen, maar er zijn ook bezwaren, waarover nu meer. Het grootste probleem met het boek is de ambitie om binnen een beperkte ruimte en binnen de grenzen van het boek als genre – waarin je nu eenmaal de onderwerpen maar in een richting, namelijk na elkaar kunt behandelen – een veelheid van onderwerpen te behandelen en recht te doen. Die 'encyclopedische' aanpak per lemma heeft duidelijk voordelen. De lezer wordt met een onderwerp in aanraking gebracht en verwezen naar literatuur waarmee hij/zij zelf verder zijn weg kan/moet vinden. Een encyclopedie lees je echter niet achter elkaar en dit boek in principe wel. Het gaat in dit boek echter meer om *capita selecta*. Dat heeft tot gevolg dat je (althans deze lezer voelt dat zo) vaak van het ene onderwerp naar het andere gaat en soms van-de-hak-op-de-tak springt, zonder dat de opbouw en het onderling verband tussen de paragrafen altijd duidelijk is.

Dat had wel ondervangen kunnen worden, bijvoorbeeld door een toelichting aan het begin van ieder hoofdstuk waarom welke thema's hier aan de orde komen, of, beter nog, door een andere, duidelijker, meer systematische structuur, die meer direct uit de vraagstelling voortvloeide. Er is nu tussen de voor de hoofdstukindeling gekozen thema's ook zoveel overlap, dat een onderwerp vaak net zo goed elders had kunnen worden behandeld (het aantal storende herhalingen blijft overigens gelukkig beperkt, al moet de lezer wel tig keer lezen over de 'mobilization of shame' en ook wel vaker dan eens vernemen dat de

NGO's zelf de beste beoordelaar zijn van wie er al dan niet tot hun kring behoort).

Een voorbeeld: In hoofdstuk 3. (blz. 35) wordt onder het kopje *Cultural Relativism* de discussie over 'universality' geïntroduceerd. Afgezien van de vraag of dat thema wel thuishoort in een hoofdstuk over 'Independence' (en helemaal los van het opvallende ontbreken van het trefwoord 'universality' in de Index), is het storend dat dit belangrijke thema niet als zodanig wordt behandeld, maar verspreid. Zo verdwijnt bijvoorbeeld uit het zicht dat er toch wel een contrast bestaat tussen de stelligheid waarmee organisaties als *Amnesty International* enerzijds vasthouden aan het idee van universaliteit in zijn algemeenheid, maar anderzijds kennelijk intensieve interne debatten moesten voeren over het concrete geval van de homoseksualiteit, die elders (blz. 73-75) wordt behandeld (en wel in hoofdstuk 5, maar wat heeft de discussie binnen Amnesty overigens in dit hoofdstuk over internationale normstelling te maken?)

Een thema voor zo'n andere, meer systematische indeling was wellicht 'conditions of influence' geweest, waaronder Baehr heel goed en systematisch al die thema's als *independence, impartiality, access, legitimacy, role of information*, enz. had kunnen brengen. Ook wanneer de indeling wél duidelijk is, is hij soms opvallend kort of laat hij zich vaak meevoeren van de ene uitweiding naar de andere, afhankelijk van de hoeveelheid parate kennis. Dat versterkt het gevoel van onevenwichtigheid dat de(z) lezer soms bevangt. Sommige dingen worden behandeld terwijl ze niet echt nodig zijn, onder het motto: 'leuk om te weten en anders wel leuk om te vertellen'. Een voorbeeld is de uitvoerige (en voor buitenlanders wellicht nauwelijks interessante of aansprekende), maar voor de niet-kenner weer te beknopte, bespreking van het NJCM-rapport over het Nederlandse beleid inzake sociale en economische rechten (blz. 89-92).

Op andere plaatsen wordt wel eens uit het oog verloren waar het hoofdstuk ook weer over moest gaan (een ander voorbeeld: wat hebben de gevaren van overprofessionalisering, te 'westerse' organisaties, media-aandacht, de tijdsfactor, *single-mindedness* (alle behandeld op blz. 46-47) te maken met het thema van dit hoofdstuk: Onafhankelijkheid?). Zoals eerder gezegd, eindigt ieder hoofdstuk met, overigens vaak boeiende en prikkelende, conclusies, die echter niet altijd direct stoen op het voorafgaande en ook vaak zijn gebaseerd op nieuwe, nog niet behandelde informatie.

Baehr zal over dit alles wellicht met Brecht van mening zijn 'Es geht auch anders, doch so geht es auch' en hopen dat de goede verstaander wel de logica van het betoog zal volgen, maar helaas, 'die Verhältnisse

die sind nicht so'. Een strakkere redactie, geholpen door een strenge redacteur, had hier wonderen kunnen doen. De *editor* van Palgrave heeft, zo lijkt het, wel meer steken laten vallen. Enige voorbeelden:

- * Heel vaak introduceert schrijver een citaat met 'Jansen heeft geschreven' in plaats van het te laten bij een bronvermelding. Zoiets is stilistisch wellicht af en toe verantwoord, maar eigenlijk zou die vorm alleen moeten worden gekozen als je wilt toelichten waarom je iemand citeert ('Jansen, die er zelf bij was ...enz.').
- * De Index volgt de internationale gewoonte bij de spelling van namen: Van Boven komt onder de V en niet onder de B. Waarom is die gewoonte niet gevolgd in de bibliografie?

- * Op blz. 23 wordt een getal van 1.500 NGO's bij de Weense Conferentie van 1993 genoemd, op blz. 50 is dat opeens 800! Vanwaar die halvering in 27 bladzijden?
- * Er is ook een prachtige verschrijving blijven staan (blz. 31): Iran Curtain in plaats van Iron Curtain.

Al met al een informatief boek van iemand die weet waar hij het over heeft en daarover veel te melden heeft. Het had echter veel beter gekund als het boek de redactionele aandacht had gekregen die het verdiende.

Philip Everts

Dr Philip Everts is directeur van het *Institute for International Studies (IIS)* van de Universiteit Leiden.

De Europese Unie begrijpen

Jan Orbie

Theorie van de Europese integratie: Ideeën, belangen en instellingen.

Leuven: Uitgeverij Acco, 2010; 217 blz.; 28,= euro; ISBN: 978-90-334-7104-9

De theorie van de Europese integratie is ingewikkeld en overweldigend in omvang. Het vakgebied biedt antwoord(en) op de vraag wat de Europese Unie nu precies is, hoe deze organisatie is ontstaan en zich ontwikkeld heeft, wie in Brussel (en Straatsburg/Luxemburg) de beslissingen nemen en in welke mate zij democratisch is. Jan Orbie heeft ons een grote dienst bewezen door voor het eerst in het Nederlands de discussies rond deze en andere vragen op een rijtje te zetten. Zijn nieuwste boek is allesomvattend, maar tegelijk ook toegankelijk. Het doel is studenten een inleiding te geven in de theorie van de Europese integratie en hen 'nieuwsgierig [te] maken naar méér'. Verder wil Orbie

een bijdrage leveren aan het 'nogal schrale en eenzijdige EU-debat zoals dat in België gevoerd wordt' (blz. 8). Hij wil laten zien dat er meer is dan stapsgewijze integratie (de elitaire 'methode-Monnet') en dat diepere integratie niet noodzakelijkerwijs het antwoord is op alle problemen in Europa.

In negen hoofdstukken gaat het boek in chronologische volgorde de theorieën over Europese integratie langs. In het eerste hoofdstuk beschrijft Orbie denkbeelden die reeds tijdens het interbellum ontstonden. Hoofdstukken twee, drie en vier houden zich met de twee grote theorieën van de Europese integratie bezig – het neofunctionalisme en het (liberaal) intergouvernementa-

lisme. De eerste benadering ziet de supranationale Europese instellingen, zoals de Europese Commissie, als de drijvende kracht achter meer integratie. De tweede benadering gaat ervan uit dat alleen wanneer de lidstaten het met elkaar eens zijn, de Europese Unie een stapje verder doet. Toen dit debat medio jaren '90 tot een patstelling leidde, gingen academici zich met meer specifieke vragen bezighouden, zoals onder welke voorwaarden de Europese instellingen invloed op het proces kunnen uitoefenen. Orbie beschrijft dit 'nieuw institutionanisme' in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk zes wordt de constructivistische benadering, die in dezelfde periode opkomt, besproken. De laatste drie

hoofdstukken houden zich met andere relevante, meer politieke thema's bezig: wat is de Europese Unie, het sociaal-economisch debat en het democratisch tekort.

Zoals Orbie zelf ook aangeeft, is het aantal boeken over de theorie van de Europese integratie vrij beperkt. Hier is een eenvoudige verklaring voor: door zoveel theorieën is het bijna onmogelijk ze allemaal te begrijpen, laat staan ze op een overzichtelijke wijze uit te leggen. Het boek slaagt hierin en dat is uitzonderlijk. In vrijwel ieder hoofdstuk laat Orbie zien dat hij niet alleen zeer goede kennis heeft van de debatten die spelen, maar ook van de kritieken op de theorieën. Het hele boek door geeft hij een gebalanceerd beeld, zonder dat het direct duidelijk wordt welke positie hij zelf inneemt. Als er al iets uit het boek naar voren komt, dan is het wel dat we de theorieën van de Europese integratie genuanceerd moeten bestuderen en ze elk op hun eigen waarde moeten inschatten. Vanuit dit pluralistische standpunt maakt Orbie ook impliciet duidelijk dat *de* enige ware theorie, die het gehele proces van Europese integratie verklaart, niet bestaat en dat de theorieën vaak antwoord geven op vragen die verschillen.

Op de samenstelling van het boek valt weinig aan te merken. Wél is duidelijk dat de auteur een aantal keuzen heeft moeten maken en dat de keuze op pluraliteit is gevallen. Dit gaat af en toe ten koste van de diepte van de hoofdstukken. Zo zou het boek meer aandacht mogen besteden aan de uiteenlopende varianten van het nieuw institutionalisme (hoofdstuk vijf). Dit is toch momen-

teel de heersende stroming in de academische literatuur. Orbie maakt zich hier enigszins gemakkelijk vanaf door vooral te leunen op het werk van Mark Pollack en Paul Pierson en door grote delen van hun werk (met referenties!) bijna letterlijk over te nemen. Het boek zou dieper mogen ingaan op de discussie van deze specifieke theorieën, zoals de vraag of de diverse varianten verenigbaar zijn, en op het ontologische debat binnen het historisch institutionalisme. Andere onderwerpen, zoals het interbellum-debat en de marxistische en normatieve benaderingen, krijgen in het boek mogelijk iets te veel aandacht.

Wat betreft de inhoud van het boek is misschien één kritische noot op zijn plaats. Het boek probeert herhaaldelijk dwarsverbanden te leggen tussen de theorieën. Dit is noodzakelijk, maar tegelijk een zware opgave. En het gaat helaas niet altijd goed. Om één voorbeeld te geven: het boek situeert Andrew Moravcsik, de belangrijkste denker op het gebied van de Europese integratie, in de neorealistische benadering in de Internationale Betrekkingen. Hoewel meer mensen hem zo indelen, is dit onjuist. Moravcsik werd immers in de Verenigde Staten berucht door zijn uiterst kritische artikel (met Legro) *Is Anybody Still a Realist?*

Moravcsiks werk heeft meer weg van dat van zijn mentor Robert Keohane, de grote neoliberalist. De drie stappen van zijn model – hoe lidstaten hun nationaal belang bepalen, hoe ze onderhandelen en ze de uitkomst van de onderhandelingen veiligstellen door middel van instituties – zijn direct terug te ver-

talen naar Keohane's *Transnational Relations and World Politics* (met Nye), *Power and Interdependence* (met Nye) en *After Hegemony*.¹ Orbie noemt, in het overzicht van het werk van Moravcsik, Stanley Hoffman als inspiratiebron; niet Robert Keohane.

Dit is echter een kleinigheid vergeleken bij de helderheid waarmee Orbie de diverse theorieën bespreekt. Zijn boek zal ongetwijfeld op een aantal universiteiten onderdeel van de basisliteratuur worden. Het boek smaakt echter naar meer. Wat dat betreft is het een goed idee naast dit boek een aantal van de originele theoretische teksten bij de hand te nemen. Het boek van Orbie gaat dan ook zeer goed samen met de *reader* van Mette Eilstrup-Sangiovanni.² Verder is het te hopen dat dit boek niet alleen in België een bijdrage levert aan het EU-debat, maar in het hele Nederlandse taalgebied.

Noten

¹ Zie verder Andrew Moravcsik, 'Robert Keohane: Political Theorist', in: Helen Milner & Andrew Moravcsik (red), *Power, Interdependence and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton: Princeton University Press, 2009.

² Mette Eilstrup-Sangiovanni, *Debates on European Integration: A Reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

Hylke Dijkstra

Hylke Dijkstra is promovendus aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht.

Turkije en de EU: hinderpalen op weg naar toetreding

Peter M.E. Volten (red.)

Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey. Stumbling blocks on the road to accession.

Groningen: CESS, 2009; Harmonie Paper 23; 212 blz.; 19,= euro;

ISBN: 978-90-76301-259

Dit boek bevat de bijdragen van de deelnemers aan een in juni 2008 door het Centre for European Security Studies (Groningen) en het Turkije Instituut (Den Haag) gehouden conferentie. Doel van het boek is een constructieve bijdrage te leveren aan het Turkse toetredingsproces tot de Europese Unie door op een realistische wijze een aantal politieke obstakels te identificeren en te analyseren. Vier thema's zijn geselecteerd die het huidige politieke en publieke debat over de toetreding van Turkije beïnvloeden. Bij elk van deze thema's komt zowel de kant van Turkije als die van de EU aan bod.

Het eerste thema gaat over de vraag of de huidige verschillen in veiligheidsculturen van Turkije en de EU overbrugd kunnen worden. Het tweede thema bestrijkt de economische dimensie: wat zijn de kosten en baten van toetreding voor Turkije, respectievelijk de EU? Het derde thema behandelt de opkomst van nationalistisch populisme in Turkije, en de EU, alsmede het effect van de anti-Turkije-retoriek in de EU-lidstaten op het onderhandelingsproces, terwijl het vierde thema, onder de titel 'discontent and distrust', de afnemende 'soft power' van de EU ten opzichte van de politieke ontwikkelingen in Turkije betreft.

In de interessante bijdrage van Ali Karaosmanoğlu wordt de historische achtergrond geschetst van het heersende veiligheidsdenken en de rol van het leger in de republiek Turkije. De ambivalente houding ten aanzien van Europa dateert al uit het Ottomaanse rijk, namelijk enerzijds vrees voor buitensluiting

door de Europese grote mogendheden, omsingeling, militaire verovering en opsplitsing; anderzijds de aantrekkingskracht van het Westen: de rationalistische filosofie, het nationalisme, de superieure militaire technologie en de moderne bestuurlijke organisatie.

Achterdocht en bewondering hebben hun sporen achtergelaten op de identiteitsontwikkeling van de Turkse eenheidsstaat, die in 1923 gevestigd werd. De staat, en daarbinnen vooral de strijdkrachten, bepaalde en bewaakte de maatschappelijke ontwikkelingen en het seculiere karakter van het politieke systeem. Een militaire benadering van binnenlandse en buitenlandse problemen kreeg verankering in de Turkse veiligheidscultuur, waarbij individuele rechten ondergeschikt werden gemaakt aan de hogere belangen van staat en krijgsmacht.

Het historisch perspectief maakt duidelijk hoe ingrijpend de veranderingen zijn die zich sinds 2002 door de politieke hervormingen in het kader van het toetredingsproces hebben voorgedaan. Er is een duidelijke trend waarneembaar van toenemende democratische controle over de krijgsmacht, terwijl tegelijkertijd steeds meer geaccepteerd wordt dat voor ingewikkelde politieke problemen, zoals bij het Koerdische vraagstuk, uitsluitend militaire benaderingen niet effectief zijn.

Het Turkse veiligheidsdenken is dus aan het veranderen; er komt meer ruimte voor de inzet van 'soft power'-instrumenten als economische en culturele ontwikkeling. Dit proces is nog in volle gang, de richting is echter duidelijk. Zoals

Graeme Herd in zijn bijdrage laat zien, groeien de veiligheidsculturen van Turkije en de Europese Unie naar elkaar toe. De EU ontleent haar externe macht voornamelijk aan niet-militaire machtsbronnen zoals economie en diplomatie. Herd ziet echter in het kader van de in 2003 aangenomen Europese veiligheidsstrategie een autonome EU-militaire component ontstaan, die in conflict-situaties kan worden ingezet. Een omgekeerde beweging als in Turkije: van *soft power* naar *hard power*. Herds conclusie is dat door deze ontwikkelingen in Turkije en de EU de verschillen in strategische cultuur géén obstakel behoeven te vormen voor een toekomstig lidmaatschap van Turkije: er is sprake van overlap en aanvulling.

Arjan Lejour analyseert de economische gevolgen van toetreding van Turkije. Anders dan door tegenstanders van een Turks lidmaatschap vaak naar voren wordt gebracht, laten de nuchtere cijfers zien dat de economische voordelen voor de EU van een volledige integratie van Turkije in de Europese interne markt opwegen tegen de financiële overdrachten aan Turkije in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en van het regionaal beleid. Een delicaat punt in het debat over Turkije is de immigratie van Turkse arbeiders en de effecten daarvan op de arbeidsmarkten binnen de EU. Lejours conclusie is dat bij aanhoudende economische groei in Turkije een voorspeld tekort aan arbeidskrachten in West-Europa en duidelijke overgangsbepalingen in een toetredingsverdrag de migratie vanuit Turkije *niet* tot economische

problemen in de huidige lidstaten zal leiden. Voor het benutten van het economische groeipotentieel van Turkije is het wel noodzakelijk dat de Turkse economische instituties verder naar Europese maatstaven hervormd worden, een aanbeveling die onderschreven wordt in de bijdrage van Sübidey Togan.

Tot hier toe geeft het boek een optimistisch beeld: Turkije beweegt zich wat betreft de veiligheidspolitieke en economische dimensie in de goede richting. Dat beeld verandert echter in de bijdrage van René Cuperus, die constateert dat het toetredingsproces bij substantiële delen van de bevolking in de EU-lidstaten symbool staat voor de gevaren van toenemende 'globalisering', europeanisering, immigratie en islamisering. De angst slachtoffer te worden van deze veranderingen heeft geleid tot een identiteitscrisis in de Europese samenlevingen, een crisis die de voedingsbron vormt van de spectaculaire opkomst van het rechts-populisme in de politiek. Er is een grote massa van tegenstanders van Turkse toetreding die geen weet heeft van de politieke en economische hervormingen in Turkije en daarin ook niet is geïnteresseerd.

Niet het probleem-Cyprus of de criteria van Kopenhagen zijn bepalend voor de publieke opinie over de wenselijkheid van het Turkse lidmaatschap, maar de criteria van Rotterdam, Berlijn en Wenen, d.w.z. de beelden en ervaringen die men heeft met de binnenlandse immigratie- en integratieproblematiek. Het beeld dat domineert, is dat Turkije als islamitisch en niet-Europees land de nationale c.q. Europese identiteit en de welvaart verder ondermijnt en daarom geweerd moet worden. Wat Turkije ook onderneemt, het zal nauwelijks invloed hebben op de publieke opinie in de lidstaten. De oorzaken van de weerstand liggen immers voor het grootste deel buiten Turkije.

Terecht constateert Jaap de Zwaan in dit verband dat er veel mist hangt

rond het begrip Europese identiteit, dat in het politieke debat zo vaak gebruikt wordt door tegenstanders van een Turkse toetreding. De objectieve criteria waaraan Turkije moet voldoen, staan duidelijk verwoord in Europese verdragen en in de criteria van Kopenhagen. Wanneer de religie van een land niet strijdig is met de politieke waardengrondslag van de EU, kan dat geen belemmering voor toetreding zijn. Dat geldt formeel ook voor Turkije, met zijn overwegende moslimbevolking.

Zoals beargumenteerd door Cuperus is dit de redenering van de politieke elite waaraan grote delen van de bevolking van de lidstaten geen boodschap hebben. Het constante beeld uit opiniepeilingen is dat in verscheidene lidstaten een meerderheid van de kiezers in een eventueel referendum een Turks toetredingsverdrag zou verwerpen. De Oostenrijkse regering heeft een dergelijk referendum al aangekondigd, terwijl Frankrijk deze optie uitdrukkelijk openhoudt.

Terwijl sinds de Helsinki-top van 1999 de officiële lijn van de EU is dat Turkije een kandidaat-lid is, dat op dezelfde wijze zal worden beoordeeld als alle andere kandidaat-leden, geloven steeds minder Turken dat hun land op basis van objectieve maatstaven ooit zal worden toegelaten als volwaardig lid. Het gevolg is dat de 'soft power' die de EU uitoeft op het tempo en de inhoud van de politieke hervormingen in Turkije, drastisch aan kracht heeft ingeboet. Het verankeringsproces van een democratische rechtsstaat in Turkije, dat in de periode 2002-2005 zulke opzienbarende vooruitgang boekte, is daardoor tot stilstand gekomen. Want zonder een sterk en geloofwaardig vooruitzicht op het EU-lidmaatschap is het zeer ongewis of de gewenste democratische doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden, zo stelt Sahin Alpay.

Redacteur Peter Volten signaleert in zijn inleiding twee punten die doorslaggevend zullen zijn voor het

lidmaatschapsproces van Turkije. Ten eerste de houding van het Europese publiek ten aanzien van een Turkse toetreding. Ten tweede de toekomst van de politieke modernisering van Turkije, die met vallen en opstaan verloopt: is Turkije bereid de nationale soevereiniteit in het kader van een EU-lidmaatschap te vervangen door een 'pooled' soevereiniteit op een groot aantal beleidsgebieden? Ik ben het met Volten eens dat zowel in de Europese lidstaten als in Turkije nog veel werk moet worden verzet, voordat het Turkse lidmaatschap realiteit kan worden.

Voor degenen die wat dieper willen graven in een aantal problemen die het Turkse toetredingsproces bemoeilijken, is deze bundel een goede bron van informatie en inzichten. Hoewel begrijpelijkerwijs niet alle problemen aan bod komen, beantwoorden de gepresenteerde analyses zeker aan het doel van de bundel op een realistische doch constructieve manier een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan het politieke en publieke debat over Turkije en de EU.

Theo van den Hoogen

Theo van den Hoogen is verbonden aan de Faculteit Rechten, sectie Politieke Wetenschappen, van de Rijksuniversiteit Groningen.

Diplomatieke levenslessen

Lodewijk van Gorkom

Door Europa en de wereld. Een trektocht in de Buitenlandse Dienst.

Amsterdam: Boom, 2009: 323 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-90-850-6760-3

‘Onze loopbaan was als onze lange trektochten’, concludeert oud-diplomaat Lodewijk van Gorkom wanneer hij terugblijkt op zijn carrière in de diplomatieke dienst die hij samen met zijn vrouw Nina doormaakte. Er waren ‘hoogtepunten en dieptepunten, knappe prestaties, steile klimmen en moeizame afdalingen, prachtige vergezichten, maar ook lange en saaie stukken en vermoeiende uren aan het eind van de dag’. Ze komen alle aan bod in Van Gorkoms onlangs verschenen memoires.

Na een rechtenstudie in Utrecht en het vervullen van de militaire dienstplicht kwam Van Gorkom in 1950 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken terecht. Op een paar maanden stage in Parijs en een tijdelijke functie als administratieve hulpkracht op het consulaat in Keulen volgden plaatsingen bij de afdeling Verbindingen op het ministerie, de ambassade in Zuid-Afrika, het gezantschap in de Filipijnen, het Bureau Politieke Zaken van de Directie Internationale Organisaties in Den Haag, de Permanente Vertegenwoordiging in New York, de ambassades in Thailand en Tokio, en vervolgens nogmaals de vertegenwoordiging in New York. In 1974 vroeg minister Max van der Stoep Van Gorkom voor de functie van Directeur-Generaal Internationale Samenwerking op het ministerie. Dit betekende een belangrijke carrière-stap. Na zes jaar Den Haag volgde nog het ambassadeurschap op de belangrijke post in Jakarta en ten slotte in Wenen.

Uit de inleiding van de auteur blijkt dat deze zich bij het schrijven van het boek een aantal doelen voor ogen heeft gehouden. In de eerste plaats wil hij gebeurtenissen en

ervaringen vastleggen die voor anderen van belang kunnen zijn of aanleiding voor nadere studie kunnen vormen. Speciale aandacht besteedt hij daarbij aan de lessen die hij zelf vanuit de praktijk geleerd heeft. Deze hebben betrekking op achtereenvolgens het belang van doeltreffende nationale en internationale instituties; de grote betekenis van cultuur als element van de buitenlandse politiek; en het belang van ‘persoonlijke diplomatie’. Een doelstelling die Van Gorkom hieraan nog toevoegt, is het schetsen van een aantal portretten van mensen die in zijn carrière van grote betekenis zijn geweest en die naar zijn mening niet vergeten mogen worden.

Gezien de groeiende verantwoordelijkheden van de auteur zijn de laatste hoofdstukken van het boek vanuit politiek oogpunt het meest interessant en relevant. De eerste passages zijn ook wat moeilijker leesbaar, doordat de verhaallijn relatief vaak wordt onderbroken door portretten van personen die voor Van Gorkom van belang zijn geweest, maar die vanuit het oogpunt van de lezer een nogal willekeurige selectie vormen. Toch bevatten ook de eerdere hoofdstukken hier en daar aardige inkijkjes. Een voorbeeld is te vinden in het stuk over zijn werk bij het Bureau Politieke Zaken van de Directie Internationale Organisaties. Op de dag van zijn aantreden werd Van Gorkom hier in 1958 rondgeleid en opmerkzaam gemaakt op een dossier met de titel ‘Eventueel trustschap Nieuw-Guinea’. In dit dossier werd alles verzameld en bijgehouden dat betrekking had op een mogelijke internationalisatie van de kwestie-Nieuw-Guinea. Voor de Nederlandse regering, en vooral

minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns, was internationalisatie echter nog onbespreekbaar, en het werd Van Gorkom dan ook op het hart gedrukt dat Luns van het bestaan van dit dossier absoluut niet mocht weten.

Interessant zijn ook de passages die Van Gorkom wijdt aan het Nederlandse lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 1965. Alleen de verkiezing van Nederland was al bijzonder, doordat deze plaatsvond via een wel heel speciale procedure. Frankrijk en de Sovjetunie hadden zo’n grote achterstand op de betaling van hun contributie aan de VN, dat zij krachtens het VN-Handvest geen stemrecht meer hadden in de Algemene Vergadering. Om een crisis te vermijden, werd besloten dat besluiten die werkelijk niet konden wachten, zonder stemming genomen zouden worden en dat de besluitvorming over onderwerpen van politiek belang zou worden uitgesteld. De vacante zetels in de Veiligheidsraad dienden zo spoedig mogelijk te worden bezet, en hierover moest dus ook een besluit genomen worden. De voorzitter van de Algemene Vergadering stelde op grond van zijn consultaties voor, de Nederlandse kandidatuur voor lidmaatschap te honoreren. Toen daartegen geen formeel bezwaar werd aangetekend, was Nederland verkozen.

Van Gorkom beschrijft de jaren in New York als een fijne en inspirerende periode. Zijn tijd als Directeur-Generaal Internationale Samenwerking lijkt daarentegen, vooral in het begin, erg moeilijk geweest te zijn. Toen Van der Stoep hem vroeg, had hij zich al afgevraagd of hij de functie wel aan zou

kunnen. Zijn bezwaren werden toen weggewuifd, maar in de praktijk viel het inderdaad niet mee. In het eerste halfjaar stond hij zelfs twee maal op het punt het bijltje erbij neer te gooien. Verscheidene problemen speelden hem naar eigen zeggen parten. Van Gorkom had nauwelijks managementervaring, terwijl deze wel nodig was om een complex ambtelijk apparaat te leiden. In vergelijking met zijn voorganger Jan Meijer was hij daarnaast veel minder in staat een stempel op het beleid te drukken. Dit kwam omdat hij een veel minder dominant karakter had en doordat zijn kennis van economische en financiële vraagstukken onvoldoende was om discussies met ambtenaren van andere departementen en de eigen minister te kunnen winnen.

Het belangrijkste probleem vormde echter de tegenstelling tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, Max van der Stoep en Jan Pronk. Deze tegenstelling werkte sterk door in het ambtelijk apparaat en bracht de eenheid van het beleid, waaraan Van Gorkom juist sterk hechtte, in gevaar. De pogingen van de ambtelijke top om zoveel mogelijk eensluidend advies aan de ministers voor te leggen, boden wat dit betreft blijkbaar niet voldoende soelaas. Dit neemt niet weg dat het aardig en ook veelzeggend is te lezen dat de Secretaris-Generaal en de Directeuren-Generaal hun overleg planden op vrijdag, als de bewindslieden in verband met de wekelijkse vergadering van de ministerraad 'veilig opgeborgen' zaten in het Catshuis. Dit kwam de sfeer en de bereidheid nader tot elkaar te komen zeer ten goede, aldus Van Gorkom.

Ook als ambassadeur in Indonesië spande Van Gorkom zich ervoor in tot een goed gecoördineerd beleid te komen, maar eenvoudig was dat niet. Toen hij naar deze grote en politiek gevoelige post gestuurd werd, ontbraken bijvoorbeeld instructies waaruit hij kon opmaken wat de

belangrijkste doelen en taken waren. Hinderlijk was het ook dat er zonder enige onderlinge afstemming vanuit verscheidene ministeries en grote steden bezoeken werden gebracht. Iedereen ging gewoon zijn eigen gang. Vanuit de ambassade kreeg men er ook geen greep op. De ambassade werd ook nauwelijks bij de beleidsvorming betrokken, en op de stukken die er vanuit Jakarta richting Den Haag gingen, kwam dikwijls niet eens een reactie.

Kennis van en inzicht in de Indonesische verhoudingen en cultuur waren in Nederland intussen wel wat beperkt, vond Van Gorkom. Dit leidde enkele keren tot gemiste kansen en blunders. De harde kritiek op de mensenrechtensituatie die er vanuit Nederland op Indonesië werd afgevuurd, getuigde volgens de auteur bijvoorbeeld van een gebrek aan begrip voor het land en van de doorwerking van het eigen koloniale verleden. Ook het nogal koele staatsbezoek van de Nederlandse koningin aan Indonesië in 1995 was volgens de auteur voor een belangrijk deel terug te voeren op onvoldoende besef van Indonesische gevoeligheden. Een vertrouwelijk voorstel van Indonesië om dit bezoek te laten samenvallen met de viering van vijftig jaar onafhankelijkheid werd aanvankelijk beantwoord met een formele Nederlandse aanvraag voor een staatsbezoek op die datum. Na emotionele reacties van veteranen en Indische Nederlanders besloot de regering echter dat dit toch niet zo goed uit kwam en ze stelde voor het bezoek een week later te laten plaatsvinden. Voor de Indonesiërs waren de publieke discussie en afwijzing een belediging, die bovendien onnodig was. Als Nederland direct vertrouwelijk had laten weten dat het Indonesische voorstel niet haalbaar was, was er niets aan de hand geweest, aldus Van Gorkom.

Een belangrijke les die de oud-ambassadeur mede op grond van zijn ervaringen in Indonesië trok, is dat een grondige kennis van en

begrip voor de cultuur van andere landen voorwaarde vormt voor een succesvol buitenlands beleid. Een andere overtuiging die Van Gorkom aan zijn ervaring heeft overgehouden, is dat sterke en in de eigen cultuur gewortelde instituties van fundamentele betekenis zijn voor het functioneren van staten. Een wetenschappelijk bewijs hiervoor pretendeert de auteur niet te geven; hij laat vooral zien hoe hij persoonlijk tot die overtuiging gekomen is. In de Filipijnen zag hij dat de instituties er wel waren, maar niet werkten, omdat ze te veel van Amerikaanse makelij waren en niet waren geworteld in een eigen, authentieke cultuur. Het tegengestelde ervoer hij in Japan: daar waren juist wél sterke en in traditie gewortelde instituties, die de basis legden voor de economische en politieke stabiliteit van na de oorlog. Een vergelijkbare tegenstelling zag hij tussen India en Indonesië. De Nederlanders hadden, anders dan de Britten in India, geen Indonesische politieke partijen, geen Indonesisch rechtstelsel en geen efficiënt Indonesisch ambtenarenapparaat achtergelaten. Veel van de problemen die ontstonden na de onafhankelijkheid, vloeiden in Van Gorkoms visie juist daaruit voort.

Ook op het internationale vlak bepleit Van Gorkom sterke instituties. Zijn ervaring in de multilaterale diplomatie leerde hem dat vooral internationale instituties met duidelijk bovennationale elementen en substantiële bevoegdheden succesvol zijn. Dit klinkt logisch, maar tegelijkertijd dringt zich de vraag op of dit niet in tegenspraak is met de gedachte dat instituties alleen goed werken, als ze echt in lokale of nationale traditie en cultuur geworteld zijn. Hoe meer mogelijkheden een internationaal orgaan heeft om voorbij te gaan aan de wensen van afzonderlijke landen, hoe verder het immers komt af te staan van tradities en gewoonten die daaraan ten grondslag liggen. In hoeverre Van Gorkom zich van dit dilemma

bewust is, wordt niet echt duidelijk. Hoewel een echte oplossing niet eenvoudig te bedenken is, was het aardig geweest als hij vanuit zijn rijke ervaring zijn gedachten eens over dit spanningsveld had laten gaan.

Voor wie geïnteresseerd is in het Nederlands buitenlands beleid en de

praktijk en het denken daarover in de tweede helft van de vorige eeuw, blijft er echter evengoed voldoende over dat het lezen van deze memoires de moeite waard maakt. Aardige anekdotes en verhalen, treffende sfeerbeschrijvingen en rake observaties, die voor een deel ook vandaag de dag nog relevant zijn, maken Van

Gorkoms trektocht ook voor de lezer tot een grotendeels plezierige reis.

Hilde Reiding

Mw. dr Hilde Reiding is werkzaam bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Op zoek naar nieuwe koers voor hulp

Monique Kremer, Peter van Lieshout & Robert Went (red.)

Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalizing World.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009; 378 blz.; € 42,50;

ISBN: 978-90-8964-107-6

Doing Good or Doing Better is een bundel van zogeheten 'verkenningen' die hebben gediend als achtergrondstudies voor het inmiddels verschenen WRR-rapport over de toekomst van de ontwikkelings-samenwerking.¹ De bundel preludeert in belangrijke mate op het WRR-advies door als uitgangspunt te kiezen dat 'there is no magic story for development ... there is no longer "a" or "one" development theory that can be offered to countries in the South aspiring for development' (blz. 19).

De redacteuren van *Doing Good or Doing Better* hebben, niet verrassend, gekozen voor een analyse van het ontwikkelingsbeleid tegen de achtergrond van 'globalisering'. Volgens Kremer, Van Lieshout en Went heeft het globaliseringsproces geleid tot een wezenlijke wijziging van wat onder 'ontwikkeling' wordt verstaan. Nieuwe actoren hebben zich op het speelveld van de ontwikkelingshulp begeven (China en India worden in de inleiding specifiek genoemd) en nieuwe financiële stromen (zoals investeringen en overmakingen van geld door migranten) hebben de rol van ontwikkelingshulp ondermijnd. De redacteuren scharen

zich in het inleidende hoofdstuk met hun pleidooi voor 'lesson learning' en de opstelling van een 'learning paradigm' achter de Wereldbank² en hulpcriticasters als William Easterly.³ Zij menen dat '[t]he new paradigm for development that comes after the "Washington confusion" will put the focus once again where it belongs: on the developing countries and the mix between societies, markets, and states. Rather than prescribing recipes, development policies should be based on learning processes in which local contexts, path dependencies, modesty and pragmatism are placed at the centre. Developing countries should no longer focus on Washington but choose their own development paths.'

Doing Good or Doing Better omvat, naast de inleiding, veertien hoofdstukken die ingaan op zulke uiteenlopende onderwerpen als de invloed van globalisering op het denken over ontwikkeling (Jan Nederveen Pieterse), de effectiviteit van ontwikkelingshulp (Roger Riddell), de ervaringen van West-Europese landen (Ha-Joon Chang), stagnatie in Afrika (Paul Hoebink), sociaal beleid in Latijns-Amerika (Evelyne Huber),

problemen van staatsopbouw in Afghanistan (Martine van Bijlert), de Chinese benadering van ontwikkeling en transformatie (Peter Ho), de rol van het bedrijfsleven bij duurzame ontwikkeling (Rob van Tulder en Fabienne Fontanier), particuliere initiatieven voor ontwikkeling (Michael Edwards), participatie in de nieuwe hulpagenda (Nadia Molenaers en Robrecht Renard), de Chinees-Indiase bedreiging voor Afrika (Raphael Kaplinsky), vredesopbouw na conflict (Chris van der Borgh), de rol van migratie voor ontwikkeling (Ronald Skeldon) en mondiale rechtvaardigheid en de staat (Pieter Pekelharing).

Het is onvermijdelijk dat een bundel van deze omvang en diversiteit verscheidene betere en zwakkere bijdragen kent. Het is evenwel een duidelijke prestatie van de redacteurs dat zij in staat zijn gebleken een over het algemeen lezenswaardige en vrij coherente bundel artikelen samen te stellen, die tezamen onmiskenbaar bijdragen aan de reflectie over ontwikkeling en de plaats van ontwikkelingssamenwerking in de 21ste eeuw.

Gelet op de aard van de bundel, die, zoals opgemerkt, een verkenning is voor het WRR-rapport aan

de regering, is het begrijpelijk dat artikelen zijn opgenomen van Riddell en Chang, ofschoon lezing hiervan voor lezers van hun eerdere werk weinig nieuwe inzichten biedt. Verscheidene andere bijdragen, die op zich zelf doorgaans overigens lezenswaardig zijn, lijken zich vooral te positioneren in andere, meer specifieke debatten en hebben daardoor een minder duidelijke relatie tot de algemene thematiek van de bundel. Een aantal artikelen springt, wat mij betreft, duidelijk uit boven de rest van de bundel, juist omdat zij er goed in slagen recente economische, politieke en maatschappelijke trends te duiden en deze te koppelen aan de WRR-agenda van vernieuwing van het internationale ontwikkelingsbeleid. De artikelen van Nederveen Pieterse, Van Bijlert en Kaplinsky verdienen, om uiteenlopende redenen, meer aandacht.

Op meer theoretisch niveau stelt Nederveen Pieterse, thans hoogleraar aan de University of California in Santa Barbara, een drietal trends aan de orde die elk nopen tot heroverweging van bestaande ontwikkelingsparadigma's. De opkomst van nieuwe industrielanden, de nadruk op ontwikkelingslanden als verantwoordelijke actoren in ontwikkelingsprocessen en de schijnbare terugkeer van de staat als regulator geven in zijn visie aanleiding tot een heroverweging van ontwikkelingssamenwerking: 'not as a tool of status quo backup and paradigm maintenance but as a tool in the making of a new balance, a tool for progressive change on a global scale' (blz. 42).

De fascinerende bijdrage van consultant Martine van Bijlert over de poging tot staatsopbouw in Afghanistan leidt tot een kritische evaluatie van het vermogen van buitenstaanders wezenlijk bij te dragen aan politieke transformatie. Van Bijlert wijst op de realiteit van de Afghaanse staat, die tot uitdrukking komt in patronageverhoudingen, in- en uitsluiting van maatschappelijke

groepen, en de politieke economie van de oorlogseconomie, gevoed door drugshandel, de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de import van wapens en brandstoffen. Haar conclusie velt een hard oordeel over de betrokkenheid van externe partijen: "Fixing Afghanistan" has thus largely become an intellectual exercise, with intelligent people drafting project designs – on issues such as governance, institutional reform, counter-narcotics, anti-corruption, social outreach or gender equality – which possess an internal logic but have very little relation to the realities on the ground.' (blz. 166) De externe hulpoperaties zijn, volgens Van Bijlert, gebaseerd op de assumpties van een werkende bureaucratie, het bestaan van een staat en de mogelijkheid een moderne staat te bouwen op de stamverbanden die de Afghaanse werkelijkheid domineren.

Raphael Kaplinsky, verbonden aan de Britse Open Universiteit, gaat in zijn bijdrage in op de opkomst van de zogeheten 'Asian Driver'-economieën (China en India) voor landen in sub-Sahara Afrika. Hij stelt dat de snelle groei van deze Aziatische landen vele landen in Afrika voor problemen plaatst en trekt het vaak geschetste beeld van gedeelde belangen in de 'Global South' in twijfel. Volgens Kaplinsky noopt de opkomst van China en India sub-Sahara Afrika ertoe beleidsmaatregelen te nemen om de potentieel negatieve invloed van de eerstgenoemde landen te beperken. Kaplinsky stelt dat Afrika vooral gebaat is bij maatregelen op nationaal en regionaal (soms pan-Afrikaans) niveau om de verschaffing van grondstoffen aan de 'Asian Drivers' te koppelen aan een eis voor ontwikkelingshulp, onder meer voor versterking van de infrastructuur en preferentiële toegang van Afrikaanse producten tot de Chinese markt.

Het beeld dat oprijst uit *Doing Good or Doing Better*, is dat van een veranderende wereld waarin

de plaats van ontwikkelingshulp welhaast móét veranderen. De uitdagingen waarvoor de ontwikkelingslanden, vooral die in Afrika, zich geplaatst zien, lijken niet langer met het traditionele instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking te kunnen worden benaderd. De stelling dat ontwikkelingslanden zelf meer het heft in handen moeten nemen ten aanzien van keuzen in hun ontwikkelingsproces, zoals o.a. weerspiegeld in het hierboven weergegeven citaat uit de inleiding en verkondigd in de bijdragen van Nederveen Pieterse en Kaplinsky, klinkt plausibel tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die in de besproken bundel worden geanalyseerd. De structureel zwakke positie van vele ontwikkelingslanden en de politiek-economische dynamiek in een groot aantal landen, waar de elite niet in de eerste plaats kiest voor een geloofwaardig ontwikkelingsbeleid dat ten goede komt aan brede lagen van de bevolking, lijken vooralsnog evenwel belangrijke vooruitgang in de weg te staan.

Wil Hout

Noten

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Rapporten aan de Regering, no. 84, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

2 De Wereldbank verkondigde een dergelijke opvatting in het rapport *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.: World Bank, 2005.

3 William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York: Penguin, 2006.

Wil Hout is hoogleraar Governance en Internationale Politieke Economie en Plaatsvervangend Rector voor Academische Aangelegenheden van het International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit, Den Haag.

Het wonder van de vrede

Lucia van den Bergh

Why Peace Worked. Mozambicans look back.

*AWEPA (European Parliamentarians with Africa), 2009; 143 blz.; 8,- euro;
ISBN: 978-90-7814-709-1 (ook te downloaden van: www.awepa.org)*

Democracia nao cai do ceu ('democratie valt niet uit de hemel!'). Zo schrijft Lucia van den Bergh van AWEPA over haar ervaringen met het vredesproces in Mozambique. Een van de belangrijkste boodschappen is dan ook dat democratie niet zo maar tot stand komt met het opzetten van instituties en het houden van verkiezingen, maar dat het een proces is waar hard voor gevochten en vervolgens even hard aan gewerkt moet worden.

Het boek is een reflectie op een vredesproces dat door de internationale gemeenschap veelal wordt bestempeld als een succes, vooral in vergelijking met de eveneens Portugese ex-kolonie Angola. Een historische vergelijking tussen de twee landen brengt griezelig veel overeenkomsten boven water. Beide landen zijn na de val van het regime van Salazar in Portugal, halverwege de jaren '70, in een lange en bloedige burgeroorlog verwickeld geraakt, waarbij een rebellenleger – gesteund door Zuid-Afrika in de ban van de apartheid en de Verenigde Staten in de context van de Koude Oorlog – het opnam tegen een communistisch getinte en gesteunde overheid. Anders dan Angola is, na het tekenen van een vredesakkoord begin jaren '90, de oorlog in Mozambique definitief tot een einde gekomen en zijn er succesvolle verkiezingen gehouden.

Dit boek buigt zich dan ook over het bereiken van vrede en wederopbouw in naoorlogs Mozambique. Door een indrukwekkende verzameling interviews met leden van strijdende en neutrale kampen te combineren met haar eigen rijke ervaring als medewerker van AWEPA, een van de oudste en belangrijkste internationale hulporganisaties in

Mozambique, heeft Van den Bergh een evenwichtig, gedetailleerd en optimistisch boek geschreven over hoe het wel kan. Ze geeft concreet aan hoe het vredesproces afweek van dat van veel andere landen (waar het faalde) en hoe dat uiteindelijk doorslaggevend is geweest in het bereiken van de huidige *status quo*; en dat Mozambique een van de weinige succesvolle ontwikkelingscasussen in Afrika is geworden. Zo wijst zij op het feit dat de Mozambicanen onderhandelings- en vredesprocessen in eigen handen hadden en hoe de uiteindelijke akkoorden, hoewel er veel frustratie en moeite aan voorafgingen, toch uiterst gedetailleerd en ook effectief waren. Ook wordt de sleutelrol van de internationale gemeenschap genoemd. De bereidheid van de VN-missie naar Mozambique (ONUMUZ) om voorbij haar mandaat toch ter plekke te blijven toen het proces vertraging opliep en vooral haar flexibiliteit en creativiteit om met verscheidene problemen die zich voordeden om te gaan, waren van niet te onderschatten belang. Maar misschien het belangrijkste was de kracht van het Mozambicaanse volk zelf, dat bereid bleek ter wille van de vrede ook zonder waarheidscommissies of vervolging van oorlogsmisdadigers een punt te zetten achter dat bloedige hoofdstuk in hun geschiedenis en keihard te werken aan het opbouwen en onderhouden van een naoorlogse en democratische rechtsstaat.

Het boek is gemakkelijk en snel te lezen en is een aanrader voor eenieder die zich bezighoudt met vredesonderhandeling en wederopbouw. Ondanks de grote problemen waar Mozambique nog mee kampt, is Van

den Berghs verhaal over het bereiken van stabiele vrede na een nachtmerrie van 16 jaar een lichtbaken in het donker en biedt het frisse ideeën en mogelijk belangrijke inzichten voor andere landen.

Vincent van Halsema

Vincent van Halsema is als stagiair verbonden aan Instituut Clingendael, bij het *Governance Cluster* van de *Conflict Research Unit* (CRU).

Signalementen

Gelijm Molier & Eva Nieuwenhuys (red)

Peace, Security and Development in an Era of Globalization.

The Integrated Security Approach Viewed from a Multidisciplinary Perspective.

*Dordrecht/Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2009; xxv + 401 blz.; 75,- euro
ISBN 978-90-04-17386-6*

Deze lijvige bundel vindt zijn oorsprong onder meer in een symposium van 2007, handelend over een geïntegreerde (wetenschappelijke) benadering van de concepten veiligheid en wederopbouw gedurende en na de afloop van een gewapend conflict. Het werd georganiseerd door het 'E.M. Meijers Institute of Legal Studies, the research centre of the Study of Law, University of Leiden', dat tevens (o.m. financiële) steun verleende aan de totstandkoming van deze bundel. Ook in de bundel gaat het, in de 14 artikelen die het boek telt, om een zogenaamde geïntegreerde benadering van vrede, veiligheid en ontwikkeling, en wel in de huidige context van terrorisme en 'failing states' en uitgaande van de gedachte dat de concepten vrede, veiligheid en ontwikkeling

nauw met elkaar verbonden zijn. Negentien aan Nederlandse wetenschappelijke instituten verbonden onderzoekers, alsmede in de praktijk bij het onderwerp betrokken auteurs werkten aan de bundel mee. De 14 artikelen die dit opleverde, zijn gerangschikt in vier delen. In deel I, getiteld 'Theoretical Reflections on the Causes of War and Future Concepts of Peace, Security and Development', worden de oorzaken van de hedendaagse gewapende conflicten, alsmede bovengenoemde concepten, op een meer theoretisch abstract niveau behandeld. Deel II ('Reflections on the Prevention, the Legitimacy, and the Settlement of Armed Conflicts') richt zich op de effectiviteit en legitimiteit van (militaire) interventies. In deel III ('Reflections on Reconstruction during and after

Armed Conflict') worden de diverse wederopbouwprocessen gedurende en na een gewapend conflict bediscussieerd. In deel IV ten slotte zijn de artikelen die betrekking hebben op 'New Concepts of Peace, Security and Development from a Legal, Ethical and Political Perspective' gerangschikt. De diverse bijdragen zijn van de hand van: Robert Beeres, Diederik de Boer, Myriame Bollen, Koos van der Bruggen, Ko Colijn, Martijn Dekker, Isabelle Duyvesteyn, Afshin Ellian, Mient Jan Faber, Georg Frerks, Mark Heirman, Gerd Junne, Christa Meindersma, Gelijm Molier en Eva Nieuwenhuys (eindredacteurs van de bundel, verbonden aan het E.M. Meijers Instituut), Stella Pfisterer, Bas Rietjens en Rob de Wijk. (F.v.d.B.)

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs. Gerard J. Telkamp (G.J.T.), historicus en eindredacteur van de *Internationale Spectator*; Rianne van Doeveren MA (R.v.D.), als *research fellow* 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

Magali Chelpi-den Hamer

Youngest recruits. Pre-war, war & post-war experiences in Western Côte d'Ivoire.

Amsterdam: Pallas Publications – Amsterdam University Press, 2010; 75 blz. ISBN 978-90-8555-028-0

Sinds september 2002 raakte het West-Afrikaanse land Ivoorkust verzeild in een burgeroorlog die het in tweeën scheurde. Strijdgroepen van zowel opstandelingen als regeringsgezinde legertjes hebben officieel erkend dat ze vanaf het begin van het conflict minderjarigen in hun gelederen telden, al beweert men geen bewuste rekrutering toe te passen. De onderzoekster van de Universiteit van Amsterdam Magali Chelpi-den Hamer verrichte in december 2006 en in juni en december 2007 veldwerk in een bolwerk van de rebellen,

waarbij zij jongeren interviewde die tussen de 10 en 14 jaar waren toen ze werden gerekruteerd. De studie die het resultaat is van het onderzoek, verkent het levenspatroon en de beweegredenen die aanleiding vormden voor opname in de gewapende eenheden. Veel literatuur over kindsoldaten benadrukt de wil- en machteloosheid van de kinderen die deel gaan uitmaken van gewelddadige groepen. Deze studie nuanceert dit beeld en stelt dat het idee van hoofdzakelijk of zelfs uitsluitend gedwongen en gewelddadige rekrute-

ring een eenzijdige voorstelling van zaken weerspiegelt en dat zelfs bij de jongste rekruten sprake kan zijn van gradaties van handelingsvrijheid en weloverwogen toetreding. Het boekje bespreekt de Ivoriaanse context van demobiliserings- en herintegratieprogramma's, onderwijs-, beroeps- en gezinsachtergrond van de kinderen, hun oorlogservaringen en pogingen tot hun maatschappelijke heropname na het conflict. Het boekje bevat de Franstalige tekst van richtlijnen voor de vraaggesprekken. (G.J.T.)

Dina Francesca Haynes (red.)

Deconstructing the Reconstruction. Human Rights and the Rule of Law in Postwar Bosnia and Herzegovina.

Farnham, Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited, 2008; xxi + 315 blz.; £ 65,= ISBN 978-0-7546-7493-1

In tien artikelen onderzoeken de auteurs in deze bundel de ontwikkelingen in Bosnië en Herzegovina. Wat is er van het internationale beheer van Bosnië op het terrein van de mensenrechten en de 'rule of law' terechtgekomen? Alle auteurs werkten mee aan de tenuitvoerlegging van de zogenoemde Dayton Peace Agreement van 1995. Ze komen uit alle delen van de wereld, ze zijn afkomstig uit diverse disciplines en weten hoe het in internationale organisaties in zijn werk gaat. Ze kijken kritisch terug op hun arbeid. Het doel, aldus redactrice Haynes, die is verbonden aan de New England School of Law in de Verenigde Staten, was dat diegenen die in het veld werkzaam zijn geweest, zich zouden bezighouden met het beleid en de programma's die zij mede hielpen creëren, maar

dat ze die wel tegelijkertijd kritisch zouden evalueren. 'We discuss the elements that we selected to comprise the post-conflict reconstruction process in Bosnia and Herzegovina, why those particular programs were pursued, and pursuant to what laws and rationale, but also write about alternatives that were rejected and why.' Tevens wordt gepoogd de successen en het falen van een en ander te analyseren en aanbevelingen te doen op basis van de lessen die men denkt te hebben geleerd en die van nut kunnen zijn bij toekomstige 'post-conflict reconstruction scenarios'. De artikelen zijn in twee delen gerubriceerd. Het eerste deel bevat bijdragen die men heeft gerangschikt onder de noemer 'Theory and Critique'; het tweede deel is getiteld 'Practice and Programs'. In het eerste deel treft

men artikelen aan zoals, 'Assessing the Accountability of the High Representative' en 'Equality after Genocide: Jurisprudence of the Legal Institutions Established in Dayton's Bosnia'. Het tweede deel gaat onder andere over 'The Dayton Dialectic: The Significance of Property Deprivation and Repossession in the Context of Ethnic Cleansing'; 'Rule of Law: From the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia to the War Crimes Chamber of Bosnia' en 'Addressing Corruption and Organized Crime in the Context of Re-establishing the Rule of Law'. De studie bevat een uitgebreide bibliografie, bestaande uit boeken, essays, *on-line*-artikelen en talloze (officiële) documenten die de kwestie-Bosnië heeft opgeleverd. (F.v.d.B.)

Zaher Mahmud

Ongemakkelijke Bagage.

Soest: Boekscout.nl, 2009; 170 blz.; 15,95 euro

ISBN 978-94-6089-104-5

Zaher Mahmud beschrijft in zijn autobiografie *Ongemakkelijke Bagage* hoe het was om op te groeien en meegesleurd te worden in de politieke en gewapende strijd in Koerdisch Irak. De weg naar de totstandkoming van de *Kurdistan regional government*, die thans onder de federale structuur het noordelijk gedeelte van Irak bestuurt, was voor hem persoonlijk geplaveid met tegenslag en pijnlijke verliezen. Het compacte formaat van deze publicatie in eigen beheer nodigt uit

tot een blik in zijn persoonlijk leven waarin hij figureert als onder andere guerrillastrijder voor de Koerdische Democratische Partij, als slachtoffer van een controversiële fosforbom en als politiek vluchteling in Nederland. Naast de redactionele kwaliteit, die te wensen over laat, stelt het boek ook inhoudelijk teleur. In een tijd waarin de toekomst van Irak en de *impact* van de Koerdische kwestie daarop met extra aandacht worden bekeken, vormt het boek enkel een subjectieve toevoeging voor direct

betrokkenen. Het mist de diepgang die nodig is om een beter begrip van de turbulente geschiedenis en ontwikkelingen te verschaffen. De simplistische weergave van opeenvolgende ingrijpende gebeurtenissen komt niet verder dan het maken van een chronologische schets in dagboekvorm. De kans om de lezer door de ogen van Zaher Mahmud meer inzicht te laten krijgen in de Koerdische strijd vanaf de jaren '60 tot op de dag van vandaag, wordt daarmee helaas niet benut. (R.v.D.)

Europese Almanak 2010.

Den Haag: Sdu Uitgevers, 2010; 340 blz.; 67,- euro

ISBN 978-90-12-13265-7

Dit is de zesendertigste herziene editie van de Europese Almanak. Ze bevat onder meer de adressen van en informatie over de Europese instellingen en andere Europese organisaties, alsmede van ruim 200 Nederlandse en Europese instellingen die zich op enigerlei wijze met 'Europa' bezighouden – in totaal ruim 1.500 contactpersonen. De Almanak bevat tevens uitgebreide informatie over het Nederlands openbaar bestuur dat 'Europa' in

zijn takenpakket heeft, en over het onderwijs in Europees recht en Europees beleid in Nederland. Ze bevat verder onder andere een lijst van de adressen van de ambassades van de EU-lidstaten in Nederland, een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in het Europees integratieproces in de periode 1964-2009 en ze is voorzien van een personen- en zakenregister. De Almanak is ook op CD-rom verkrijgbaar. (F.v.d.B.)

Summaries

Thomas von der Dunk

stresses that both the Netherlands and the United States find themselves in a political splits concerning 'Afghanistan', i.e. the decisions ultimately taken are strongly determined by factors of internal politics which have little to do with the reality on the ground in Afghanistan. In the United States, Barack Obama, in order to become elected President, was forced to embrace 'Afghanistan' – despite its dead-end situation – which has tied the Western world. Continuation of the war is unacceptable to the left wing of Obama's 2008 and potential 2012 voters, while a defeat is unacceptable to the right wing. This has led to Obama's promise of a quick victory through the deployment of additional troops followed by a quick exit. Based on this electoral strategy the European NATO partners were called for additional assistance. However, after four years of engagement with ISAF in Uruzgan, the Netherlands was forced to pull out because Obama's splits appeared different from the splits in the Hague. The latter was between engaging in a war in order to maintain the international position of the Netherlands and an electorate at home that is opposed to deployment of Dutch forces. In contrast to the Americans the Dutch voters do not consider the Taliban as a threat to national security. Hence the electorate could not be won over for a military expedition, forcing the government to 'sell' it as a 'reconstruction mission'. Since that euphemism could no longer cover up plain and harsh realities, the Dutch mission's foundation was lost, and with it that of the Dutch government.

Margriet Drent & Dick Zandee

identify four main causes why the European Union has not been able to live up to its full potential of tackling crises comprehensively, i.e. 1 a lack of integrated civil-military strategies for crises areas; 2 separated civil and military institutions; 3 fragmentation of financing mechanisms for civilian and military operations; and 4 a lack of synchronisation of military and civilian capabilities. The authors suggest remedies for these shortcomings. The EU should develop Comprehensive Common Strategies in which all means – military and civilian missions, but also nation building and development cooperation – are included. Moreover, the operational planning and conduct of both civilian and military crisis management operations should be conducted by a new EU Civil-Military Headquarters, located in Brussels. As far as the financing of missions is concerned, an integrated Operational Fund should be established, raising the burden shared for missions to at least 50%. And, finally, for areas where an overlap exists in civilian and military needs for capabilities, integrated planning processes should be devised. The Lisbon Treaty offers a new opportunity for a more effective comprehensive approach by the EU. The current fragmentation in competences, budgets and capacities cannot continue to exist. A well-functioning comprehensive approach demands European civil-military alignment and, where possible, integration.

Annelies Zoomers

contributes to the debate about the future of development cooperation. Starting from the recent Scientific Council for Government Policy (WRR) advisory report, she stresses the need for developing a broader and more innovative agenda. Rather than supporting the idea of establishing NL Aid offices in 10 countries and/or making a selection of themes on the basis of Dutch expertise (as was stressed in the WRR paper), she emphasises the need to focus on developing new expertise which may help solving urgent and worldwide problems. The Netherlands could take the lead in bringing together worldwide expertise in a number of urgent fields (how to ensure a sustainable food supply; how to control current processes of extreme urbanization; how to realize economic growth without increasing environmental stress, etc.). Time has arrived that the Netherlands take responsibility for developing the right 'mainstream' policies rather than focusing on a separate line of development cooperation.

Lucien Stöpler & Georg Frerks

discuss the plight of the Tamil ex-child soldiers in Sri Lanka, an unresolved heritage of a bloody war. In the wake of the defeat of the LTTE, the Sri Lankan government has not shown much effort in addressing the root causes of the conflict and in building peace. It has also largely ignored the re-integration of ex-child soldiers in society. In the period between 2002 till the end of 2007 there were over 6,200 reported cases of child recruitment in the LTTE and the government-supported Karuna group. Ex-child soldiers experienced

extreme fear and many were forced to kill or torture the enemy. In the process violence became legitimised and normalised, and child soldiers became an exponent and instrument of a war-torn and militarised society. At present many of them are under heavy stress, absent, depressed or mentally broken. They show a high incidence of PTSD, domestic violence and drug abuse. Many ex-child soldiers consider suicide. By consequence, ex-child soldiers should not be criminalised or locked up as terrorists, as the government seems to be doing now. Instead they should be helped with appropriate therapies and get schooled in order to obtain employment. All this should be part of a wider post-conflict peace-building and reconstruction programme that Sri Lanka needs dearly at present.

Bart Schuurman

examines why it is that since 1945 Western states have fared so poorly against weaker opponents, despite overwhelming advantages in military capabilities. Although war is often solely associated with the military, the author stresses that conflict involves society as a whole. Politicians define the goals and tasks the armed forces are to achieve and they remain the final authority on all policy decisions. In turn, Western governments are dependent on voter support in order to remain in power. Without people in the form of military personnel, the armed forces would be ineffective. Departing from this interdependent framework of government, armed forces and people the author looks at several theories regarding Western states' recent military ineffectiveness in asymmetric conflicts.

Willemijn Verkoren

elaborates intervention and nation building, particularly in Afghanistan. To the question 'why do we intervene in countries such as Afghanistan?' the answer often

given is that in order to eliminate the terrorist threat a state that is both effective and legitimate in the eyes of its citizens is indispensable. But is it at all possible to construct such a state through outside intervention? Is it worthwhile to try to force a Western model (state, democracy) upon the rest of the world? Past experience has taught that modesty is called for as far as the 'making' of societies far away is concerned. The author advocates supporting endogenous developments in stead of forcing Western models of governance. Yet, some kind of government with legitimacy in citizens' eyes is needed, for it is a hard fact that legitimate governments are less inclined to go to war. But how should that legitimacy be established? The author tries to answer this question from an economic perspective. The legitimacy of governments is closely related to economic activity and taxation, whereas aid dependency has a negative effect on legitimacy. For realizing a situation where security and stability are no longer dependent on large-scale international aid the encouragement of the local private sector is needed. Only then aid dependency may be eliminated, (ex)combatants may be offered an alternative way of life, and an endogenous democratic dynamic may emerge.

Isabelle Duyvesteyn & William P. Murphy

deal with patrimonialism, which constitutes, empirically, the most common way to organize a political system. They argue that the prevalent dichotomy in foreign-policy debates of democracy *versus* dictatorship does not do justice to the importance and practice of patrimonial rule. They challenge this juxtaposition and provide an explanatory model based on the theory of patrimonialism. This model demonstrates that the present approach to democratization, in cases such as Afghanistan and Iraq – reinforcing

local tribal leaders and stressing national election processes – complicates rather than facilitates the transition towards more accountable forms of rule. This recipe perpetuates patrimonialism, tends to increase despotism, and moves us further away from desired democratic transitions.

Stijn van Hooff

states that the main aim of military interventions such as in Afghanistan and Bosnia & Hercegovina, i.e. state or nation building, has proved extremely difficult to attain in practice. The author tries to explain this by presenting two causes. First, the lack of a coherent and well elaborated policy, as shown particularly by the Netherlands government. Secondly, one should point to the theoretic lacuna in current literature on interventions, in which the European process of state or nation building is presented as the most appropriate model. The author stresses that in such literature far too little attention is given to the crucial role of ideas and mentality in the state-building processes.

HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

Van 20 september tot 10 december 2010 organiseert Instituut Clingendael de 65e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor mensen 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. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én traint een groot aantal beleidsvaardigheden, 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 gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van

ontwikkelingsorganisaties of andere NGOs, buitenlandredacties van dagbladen, maar ook mensen uit het internationale bedrijfsleven. Particuliere deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

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.

Gratis advertentie



Het verhaal van de tijger

De tijger is geliefd. Zeker bij stropers. Hij is ook gehaat. Omdat hij soms, bij gebrek aan voedsel, vee aanvalt. Geen wonder dat er nog maar 3200 in het wild leven.

Tijgers worden gebruikt om traditionele medicijnen mee te maken. Ze lopen gevaar in een zware klem of valstrik terecht te komen. Als we niks doen, worden ze systematisch uit de bossen gestroopt. Totdat er geen een meer over is.

The End



Het verhaal van de tijger

De tijger is geliefd. Zeker bij stropers. Hij is ook gehaat. Omdat hij soms, bij gebrek aan voedsel, vee aanvalt. Geen wonder dat er nog maar 3200 in het wild leven.

Het Wereld Natuur Fonds werkt aan reservaten en natuurlijke verbindingen. We ontwikkelen alternatieve inkomsten voor de lokale bevolking. We trainen boswachters. Resultaat: veilige gebieden, groot genoeg om veel jongen te laten opgroeien.

The Happy End

Zorg voor een happy end.

Word donateur van het Wereld Natuur Fonds. wnf.nl



GEEF DE AARDE DOOR

NIEUW VERSCHENEN...



Annemarie Mars
2010. 180 p. € 29,75
ISBN 978 90 232 4600 8

JONGLEREN MET LOYALITEITEN

Het veelzijdige krachtenveld van de middenmanager

Middenmanagers onderhouden relaties met meerdere mensen boven, onder en naast hen. Ze willen goed voor hun medewerkers zorgen, hun klanten excellent bedienen, een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de organisatie, de besluiten van 'boven' overtuigend uitdragen, veranderingen realiseren, opbouwend samenwerken met hun collega-middenmanagers en tegelijk zorgen dat ze zelf plezier houden in het werk, zich persoonlijk ontwikkelen, carrière maken en zich niet over de kop werken. Soms wijzen al die belangen in dezelfde richting, vaak niet. Veel middenmanagers zal dan ook regelmatig het gevoel bekruipt dat ze moeten 'jongleren met loyaliteiten'.

'Jongleren met loyaliteiten' is prettig leesbaar en is direct toepasbaar in de eigen praktijk. Middenmanagers worden aan het denken gezet over de mate waarin ze zelf aan het jongleren zijn.



Ben de Pater
2009. 344 p. € 37,50
ISBN 978 90 232 4525 4

WEST-EUROPA

Hoofdpijnen van geografie en ruimtelijke planning

West-Europa kent een bonte verscheidenheid aan landschappen en culturen. Van drukke wereldsteden tot ontvolkte randgebieden, van welvarende regio's tot verpauperde industriegebieden en van imponerende hooggebergten tot eindeloze laagvlakten: West-Europa bestaat slechts in meervoud. Slechts weinig bewoners voelen zich echte Europeanen: de nationale en regionale hartstochten blijven sterk aanwezig.

Dit boek biedt een geografische en planologische inleiding tot West-Europa. Welke ruimtelijke ontwikkelingen en sociale problemen doen zich voor? Kunnen overheden deze ontwikkelingen sturen en deze problemen aanpakken? Of ligt het wel en wee van de Europese regio's en steden in handen van het mondiaal opererende bedrijfsleven?

Meer informatie of online bestellen: www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56


Van Gorcum
Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief.nl altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven