



# Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



April  
2013

## Nederland zoekt zijn plek in een veranderende wereld

Digitale vrijheden op het spel

Van F16 naar JSF: financiële lessen uit het verleden

Drie politici over het Nederlands buitenlandbeleid

Consensus over wereldwijd drugsbeleid wankelt

<b>Redactioneel</b>	Nederland zoekt zijn plek in een nieuwe wereld <b>1</b>
<b>Artikelen</b>	De wankelende 'Weense consensus' over drugsbeleid   <i>Martin Jelsma</i> <b>2</b>
	Nederland en het nieuwe Latijns-Amerika   <i>Michiel Baud</i> <b>8</b>
	Verdedig digitale vrijheden   <i>Marietje Schaake</i> <b>14</b>
	Afghanistan 2011-2012: een succesvolle gewapende interventie?   <i>Allard Wagemaker</i> <b>19</b>
<b>Opinie</b>	Nederland in de wereld   <i>Désirée Bonis (PvdA)</i> <b>27</b>
	Mensenrechten blijven mensenwerk   <i>Harry van Bommel (SP)</i> <b>30</b>
	'Good fences make good neighbours'   <i>Han ten Broeke (VVD)</i> <b>33</b>
<b>Artikelen</b>	Vervanging van de F-16: financiële lessen uit het verleden   <i>Eric Jan De Bakker &amp; Robert Beeres</i> <b>36</b>
	De Italianen stemden niet zoals Europa het wilde   <i>Laura Adèr &amp; Matteo Iannucci</i> <b>41</b>
	Arabishe lente voor de EBRD   <i>Bas Karreman, Thijs Nacken &amp; Enrico Pennings</i> <b>46</b>
	Eurosceptis? Europese integratie in de Nederlandse verkiezingsprogramma's en campagnes   <i>Anjo Harryvan &amp; Jurjen Hoekstra</i> <b>52</b>
<b>Column</b>	Interventie in Mali: Franse én Europese belangen   <i>Dick Zandee</i> <b>57</b>
<b>Boekbesprekingen</b>	Breaking the Silence, Getuigenissen van Israëliische soldaten uit de bezette gebieden 2000-2010   <i>Ruud Hoff</i> <b>59</b>
	Manhunt: the Ten Year Search for Bin Laden –from 9/11 to Abbottabad   <i>Iona Ebben</i> <b>60</b>
	China's stille expansie   <i>Frans-Paul van der Putten</i> <b>62</b>
	De hulp voorbij? Op zoek naar internationale samenwerking   <i>Barend Ter Haar</i> <b>63</b>
	Deliberation, Rhetoric and Emotion in the Discourse on Climate Change in the European Parliament   <i>Helias A. Udo de Haes</i> <b>65</b>
<b>Kunstbespreking</b>	Yael Bartana's And Europe will be stunned...   <i>Hans Schippers</i> <b>67</b>
<b>Film</b>	In the land of Blood and Honey   <i>Lilian Hoogenboom</i> <b>70</b>



# Nederland zoekt zijn plek in een nieuwe wereld

**D**e uitspraak dat de wereld er niet eenvoudiger op wordt, mag inmiddels tot de categorie van clichés worden gerekend. Maar hoe versleten dit beeld ook is, de vraag hoe met deze complexere wereld om te gaan, levert nog steeds vele hoofdbrekens op. Dat geldt vooral voor landen die pretenderen een rol van betekenis te kunnen en te moeten spelen op het internationale toneel, maar die niet vanzelfsprekend aan de hoofdtafel zitten. Nederland is zo'n land. Ambitieuw, uitgerust met een zelfbeeld toch vooral serieus te moeten worden genomen en toegerust met een reputatie van een betrouwbare partner die de laatste tijd wat in de war was. Het is te klein voor het tafellaken van de G20, maar te groot voor het servet van de lilliputters. Een land, kortom, dat zoekende is naar de eigen rol en positie binnen die complexere, polycentrische wereld. Een wereld met vele statelijke en niet-statelijke spelers, transnationale verbanden en netwerken, en ogenschijnlijk onoplosbare vraagstukken. Een deel daarvan passeert de revue in dit nummer van de Internationale Spectator.

Allereerst Cyberspace, een nieuwe ruimte voor goed en kwaad, waarop overheden zelfstandig geen greep hebben. De handel in en het gebruik van drugs, waar overheden rivaliseren met georganiseerde criminaliteit en met hun beleid de situatie eerder verslechteren dan verbeteren. En een 'nieuwe' vorm van extremisme in Mali, in de vorm van een vermenging van islamistische orthodoxie en criminaliteit. De internationale gemeenschap weet daar maar moeilijk een antwoord op te vinden. Hoe gecompliceerd dat antwoord is, laat Afghanistan zien, waar na vele jaren van Westerse bemoeienis en interventie de bange vraag is wat er gaat gebeuren als de Amerikaanse en NAVO-eenheden zich zullen terugtrekken.

Hoe staat Nederland in deze wereld? Dit nummer toont een terugtrekkende beweging. Was Nederland voorheen actief aanwezig als pleitbezorger van een liberaal mondiaal drugsbeleid, nu staat het aan de zijlijn. De bezuinigingen dwingen tot het sluiten van diplomatieke posten, wat o.a. in Latijns- en Midden-Amerika tot afnemende aanwezigheid leidt. Het regeerakkoord van het huidige kabinet kondigt 'een visie op de krijgsmacht van de toekomst' aan. De vervanging van de F16 door de JSF zal een groot beslag leggen op de investeringsruimte. Een vergelijking van de kosten van aanschaf van beide straaljagers doet inderdaad vrezen dat Nederland ook qua krijgsmacht een maatje kleiner zal worden. En ook dat heeft gevolgen voor presentie op het mondiale toneel.

Ons land ziet zich gedwongen een nieuwe maatvoering te vinden voor het buitenlandbeleid. Dat het daarbij nog altijd niet aan ambities ontbreekt, blijkt wel uit de bijdragen van enkele politici in dit nummer. Daarin klinken een actief mensenrechtenbeleid, inzet op een meer duurzame wereld, oog voor onze economische belangen en een open venster naar een wereld vol onzekerheden door. De nieuwe maatvoering moet gevoed worden door discussie in eigen land. Daaraan beoogt dit nummer een bijdrage te leveren.

# De wankelende 'Weense consensus' over drugsbeleid

Nederland is met zijn drugsbeleid in de achterhoede terecht gekomen. Zo zijn Uruguay en de Amerikaanse staten Washington en Colorado, met hun besluit de cannabismarkt van teelt tot gebruik te legaliseren, Nederland voorbijgestreefd. Ze schenden daarbij de VN-verdragen, en lijken daarmee hervorming van het mondiale drugsbeleid af te dwingen. Ook vanuit het door drugsge-  
weld geteisterde Latijns-Amerika wordt de roep om regulering of legalisering van de drugsmarkt steeds groter.

**D**e Nederlandse regering blijft doormodderen met symboolpolitiek rond het inconsistente coffeeshopbeleid, terwijl internationaal na een halve eeuw drugsoorlog fundamentele twijfels over het gevoerde beleid de overhand krijgen. Het drugscontroleregime van de Verenigde Naties, aangestuurd vanuit Wenen, stoelt op drie moeizaam onderhandelde VN-verdragen en geen

enkel land durfde tot nog toe die fragiele consensus ter discussie te stellen. Maar nu liggen Uruguay en twee staten in de Verenigde Staten op ramkoers met deze 'Weense consensus' vanwege politieke besluiten om de cannabismarkt op een legale wijze te gaan reguleren. Bolivia had zich vorig jaar als eerste land al teruggetrokken uit het Enkelvoudig Verdrag voor Verdovende Middelen van 1961 om

## De VN-drugsverdragen

Sleutelen aan een internationaal verdragsregime voor psychoactieve middelen is al veel ouder dan de VN zelf. De allereerste 'Opium Conventie' werd in 1912 in Den Haag getekend en beoogde de toen ongecontroleerde vrijhandel in met name opium aan banden te leggen door exportbepalende maatregelen. Er was nog geen sprake van een verbod op teelt of bezit van drugs, laat staan van strafrechtelijke sancties.

In het interbellum, onder de Volkenbond, werd het controleregime gaandeweg uitgebreid en aangescherpt in aanvullende verdragen. In 1925 werd voor het eerst ook cannabis op dubieuze gronden het verdragsregime ingerommeld.

In 1961 werden onder de VN alle vooroorlogse instrumenten samengebracht in het Enkelvoudig Verdrag voor Verdovende Middelen, tot op heden de hoeksteen van het VN drugscontroleregime. "Voor de gezondheid en het welzijn van de mensheid" waren de historische ope-ningswoorden van het verdrag, dat aanzienlijk scherpere maatregelen introduceerde teneinde het gebruik, bezit, de teelt en handel exclusief te beperken tot medische en wetenschap-pelijke doeleinden. De nadruk lag daarbij op drugs afkomstig van planten (papaver, coca en cannabis), die in het Zuiden een massale en eeuwenoude gebruikscultuur kenden en waarvan geconcentreerde preparaten (in het bijzonder heroïne en cocaïne) in het Noorden problemen waren gaan geven.

### Martin Jelsma

coördineert het Drugs & Democratie-programma bij het Transnational Institute (TNI<sup>1</sup>) in Amsterdam. Hij is tevens adviseur van de Global Commission on Drug Policy en maakt deel uit van het 'scenario team' van de OAS. Voor meer informatie en TNI-publicaties zie: [www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info) en [www.undrugcontrol.info](http://www.undrugcontrol.info)

vervolgens in februari dit jaar weer toe te treden, met een voorbehoud aangaande het cocablad. De geweldsescalatie in Latijns-Amerika heeft landen als Mexico, Guatemala en Colombia ervan overtuigd dat het middel van het drugsverbod erger is dan de kwaal. De Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) heeft een mandaat gekregen om een studie uit te voeren naar mogelijke alternatieven voor de drugsoorlog en om toekomstscenario's voor het continent te doordenken. De Algemene Vergadering van de VN, ten slotte, nam in november 2012 een Mexicaanse resolutie aan waarin voor begin 2016 een speciale zitting (UNGASS) wordt aangekondigd voor een mondiale reflectie over het huidige beleid.

### Déja vu of doorbraak?

De grote vraag is of deze ontwikkelingen voortekenen zijn van een historische doorbraak of dat de geschiedenis zich zal herhalen en de VN-drugsverdragen weerbarstig genoeg blijken om de opgebouwde twijfel en druk te weerstaan. De vorige UNGASS over drugs vond plaats in 1998; destijds spraken de wereldleiders krachtadig af om alle drugsproblemen binnen tien jaar de wereld uit te helpen. Aanleiding voor de speciale zitting van 1998 was een brief van Mexico aan de VN-secretaris-generaal waarin grote zorg werd uitgesproken over het feit dat drugsconsumptie over de hele wereld alleen maar bleef toenemen en dat de bedachte VN-strategie weinig effect leek te hebben op de immer uitdijende illegale markt, waarin criminele organisaties steeds ster-

ker werden. Mexico vond ook dat de classificatie van drugs herzien moest worden aan de hand van WHO-criteria "om de omvang van de illegale drugsmarkt te reduceren", suggererend dat sommige stoffen – lees cannabis – daar niet in thuis hoorden.<sup>2</sup>

Toenmalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan sprak de hoop uit dat de speciale zitting de geschiedenis in zou gaan als het moment waarop "we beloofden samen te werken aan een gemeenschap van naties vrij van drugs in de eenentwintigste eeuw". De UNGASS-voorzitter waarschuwde dat "het drugsprobleem niet kon worden weggewenst met goede bedoelingen en dat de internationale gemeenschap zich moest voorbereiden op een lange en slopende strijd". Uruguay uitte indertijd ernstige zorgen over stemmen in de richting van een liberalisering van drugsbeleid: "Onze doelen zijn nobel en onveranderbaar. We kunnen niet slagen als er afwijkende stemmen zijn. We kunnen niet terugtrekken, we moeten standvastig zijn in onze doelstellingen."<sup>3</sup>

Tien jaar daarvoor, in het Verdrag tegen Sluikhandel van 1988, waren al strengere verplichtingen afgesproken over het strafbaar stellen van handel in en bezit van drugs. In de woorden van de Britse vertegenwoordiger was dat verdrag een "instrument met tanden en we moeten zorgen dat het bijt".<sup>5</sup> Sindsdien zijn overal drugswetten aangescherpt en is de strafmaat verzwaard, zijn tientallen miljoenen mensen gearresteerd en raakten gevangenenissen overbevolkt, zijn vele

Toen vervolgens ook problematisch misbruik bleef toenemen van een veelvoud aan synthetische farmaceutische producten, zoals amfetaminen, werden deze psychoactieve drugs niet toegevoegd aan de lijsten van het Enkelvoudig Verdrag, maar werd een nieuw verdrag gesloten. In dit Verdrag inzake Psychotrope Stoffen van 1971 werd onder druk van de farmaceutische industrie een aanzienlijk lichter controleregime afgesproken, behalve voor een aantal hallucinerende 'straatdrugs', zoals LSD en ecstasy.

De in Wenen gevestigde International Narcotics Control Board (INCB) ziet toe op handhaving van de verdragen van 1961 en 1971 en administreert de productie en handel van de gecontroleerde drugs voor medisch gebruik.

De exponentieel uitdijende illegale markt leidde in 1988 tot een derde verdrag, het Verdrag tegen Sluikhandel van Verdovende Middelen en Psychotrope Stoffen, waarmee de verplichting toenam strafrechtelijke maatregelen te nemen en zware straffen te introduceren voor drugsdelicten. Een explosieve groei van de gevangenispopulatie wereldwijd, grootscheepse vernietigingsoperaties van opium- en cocavelen (inclusief chemische besproeiingen) en militarisering van de drugsoorlog waren het gevolg. Alle drie de VN-verdragen zijn vandaag de dag onverminderd van kracht.<sup>4</sup>



De Britse politie ontruimt een wietplantage in Sandwell. Foto West Midlands Police

miljarden per jaar geïnvesteerd in het onderscheppen van transporten en het vernietigen van coca-, papaver- en cannabisplanten, en zijn alleen in Mexico de afgelopen zes jaar al meer dan 70.000 doden gevallen.

Maar de drugsmarkt bleef uitdijen en inmiddels heeft Kofi Annan zich aangesloten bij de *Global Commission on Drug Policy*, die betoogt dat de poging mislukt is en dat dringend andere wegen gezocht moeten worden.<sup>6</sup> Uruguay is begonnen met een poging de cannabismarkt onder staatscontrole te reguleren. En Mexico heeft – samen met Colombia en Guatemala ditmaal – eind 2012 opnieuw een brief geschreven aan de secretaris-generaal van de VN met het verzoek een UNGASS bijeen te roepen.

### Ondertussen in Nederland...

Nederland was vroeger een belangrijke pionier in de modernisering en rationalisering van drugsbeleid en speelde internationaal een actieve rol, gekenschetst als “ongeveer die van de kleine jon-

gen in het verhaal van de kleren van de keizer: de rol van deskundige verteller van de waarheid”.<sup>7</sup> In de voorbereidingen voor de UNGASS van 1998 stelde de Nederlandse delegatie bijvoorbeeld dat verdere aanscherping van de drugsbestrijding “enorme criminogene multiplier-effecten” meebrengt, oftewel de macht van criminele groepen alleen maar vergroot, en dat “het tij niet zal keren”.

Nederland speelde bij die vorige UNGASS een actieve rol in de totstandkoming van het Actie Plan voor Vraagvermindering, een poging om de aandacht deels te verleggen van justitiële bestrijding naar gezondheidszorg en ‘harm-reductie’ (schadebeperking middels interventies, zoals spuitenruil en methadonverstrekking). Bij de 10-jaar UNGASS-evaluatie in 2008/2009 in Wenen was Nederland een actieve pleitbezorger van erkenning op VN-niveau van harm-reductie, in het bijzonder ten behoeve van een effectieve bestrijding van de mondiale HIV-epidemie die in veel landen wordt aangedreven door injecterend drugsgebruik. Ook is het zeer de vraag of zonder de proactieve opstelling van een aantal gemoti-

veerde Nederlandse ambtenaren, harm-reductie zo expliciet erkend zou zijn geweest als pijler in de EU-Drugs Strategie.<sup>8</sup>

De afgelopen jaren wilde Nederland zich echter om politieke redenen liever niet meer al te veel profileren als het over drugs ging. Het pragmatische beleid had bepaalde juridische inconsistenties meegebracht, die minder goed pasten in het verhardende klimaat tegen 'gedogen' in het algemeen. Het nieuwe discours dat daarvoor in de plaats kwam over een 'stevige aanpak' van alles en iedereen wat illegaal was, zaagde ook voor een deel de grondslagen weg onder het drugsbeleid. Nederland heeft tientallen jaren het vaandel hoog gehouden van 'evidence-based'-beleidsmaken en daarvoor een indrukwekkend nationaal kennisapparaat opgebouwd. Experimenteren, evalueren en voortdurend lessen trekken uit de praktijk hebben tot innovatieve programma's geleid, zoals de heroïneverstrekking en veilige gebruiksuimtes, waarmee aantoonbaar niet alleen de kleine criminaliteit (zoals winkel- en fietsendiefstallen) flink afnam, maar ook het aantal doden door overdosis en het aantal HIV-infecties. Maar evaluaties en aanbevelingen van het Trimbos Instituut, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) zijn de afgelopen jaren door de regering een aantal malen simpelweg genegeerd. Zo werden de lage risicoschattingen over pado's en qat door een paar sensationele kranten-

artikelen van tafel geveegd. Wetenschappelijke onderbouwing ontbrak ook voor de ommezwaai die de VVD gemaakt heeft – van de eerdere steun voor experimenten met regulering van de achterdeur, naar de huidige 'law & order'-ideologie, die meer gedreven leek door de behoefte de PVV politieke wind uit de zeilen te nemen dan tot een beter drugsbeleid te komen.

In de drugsdiplomatie van de EU Horizontale Drugs Groep (HDG) in Brussel en de VN-Commissie voor Verdoovende Middelen (CND) in Wenen begon Nederland zich geleidelijk aan ook steeds minder nadrukkelijk uit te spreken als het ging om het verdedigen van harm-reductie of om het steunen van hervormingsgezinde initiatieven van andere landen. Nederland is zich steeds 'neutraler' op gaan stellen en is zich gaan verschuilen achter de laagste gemene EUDeler in plaats van een duidelijk eigen geluid te laten horen. En als voorlopig dieptepunt sloot Nederland zich in januari aan bij de Amerikaanse oproep aan de G8 om bezwaar aan te tekenen bij de VN tegen de Boliviaanse herintreding in het VN-drugsverdrag van 1961 onder voorbe-

De law&order-ideologie van de VVD lijkt eerder gedreven door de behoefte de PVV wind uit de zeilen te nemen dan tot een beter drugsbeleid te komen

## Regulering van de Achterdeur

Het Nederlandse cannabisbeleid verkeert al decennia in een juridische schemerzone. Bezit van cannabis – ook voor eigen gebruik – is volgens de Opiumwet nog steeds een strafbaar feit, maar Nederland gedooft de verkoop van kleine hoeveelheden softdrugs aan de 'voordeur' van de koffiesshops. De illegale aanvoer ervan aan de 'achterdeur' wordt echter steeds actiever vervolgd en dagelijks worden illegale hennepkwekerijen opgerold. In de loop der jaren is hierdoor een omvangrijke criminele sector ontstaan die de koffiesshops bevoorraadt met nederwiet en buitenlandse hasj, vooral uit Marokko.

Een Kamermeerderheid heeft zich al diverse malen uitgesproken voor een experiment met een gereuleerde aanvoer aan de achterdeur, maar achtereenvolgende kabinetten waren daar tegen. Belangrijkste argument daarbij was steeds dat zowel het uitbreiden van het gedoogbeleid naar de aanvoer als het wettelijk reguleren van cannabisteelt voor niet-medisch gebruik onder de VN-verdragen juridisch niet te verdedigen viel.

Steeds meer gemeenten vragen nu om een doorbraak in deze patstelling. De gemeente Utrecht bereidt een experiment voor met een cannabisclub gebruikmakend van het staande gedoogbeleid ten opzichte van maximaal vijf planten voor persoonlijk gebruik. Clubleden besteden in dit model collectief het beheer van 'hun' vijf planten uit aan de associatie die op basis daarvan een hennepplantage kan opzetten waarmee kwaliteitseisen en het THC-gehalte op een professionele manier verzekerd kunnen worden. In Spanje hebben dergelijke clubs een grote vlucht genomen en ze worden door lokale autoriteiten grotendeels met rust gelaten.

De recente wetsvoorstellen in de Verenigde Staten en Uruguay gaan verder en beogen een volledig licentie- en belastingstelsel onder staatstoezicht voor teelt en distributie die de cannabismarkt van A tot Z uit de criminaliteit moet halen. Ook voor de Nederlandse hypocrisie rond de achterdeur is uiteindelijk gereuleerde aanvoer de enige juridisch zuivere uitweg.

houd van bescherming van traditioneel cocaïnegebruik.<sup>9</sup> Nederland, aldus het ingediende bezwaar, “wil graag onderstrepen dat Staten die Partij zijn bij het Enkelvoudig Verdrag een verplichting op zich nemen om de handel en [het] gebruik van verdovende middelen exclusief te beperken tot medische en wetenschappelijke doeleinden”.<sup>10</sup> Nederland ontkent daarmee dat het zelf al jaren worstelt met diezelfde kernverplichting van het verdragstelsel en zelfs een voorbehoud moest maken aangaande het verdrag van 1988 om het coffeeshopbeleid staande te kunnen houden. Nederland lijkt het slachtoffer te worden van de wet van de remmende voorsprong.

### Scheuren in de ‘Weense consensus’

Internationaal lijkt nu een doorbraak in aantocht, terwijl Nederland in de achterhoede terecht is gekomen. Wat cannabis betreft, hebben Uruguay en de staten Colorado en Washington de pioniersrol overgenomen door hun besluit de cannabismarkt van teelt tot gebruik legaal te reguleren met licenties en belastingheffing. Ook Spanje was Nederland al voorbijgestreefd door het snel groeiende fenomeen van de ‘cannabis clubs’, waarbinnen gebruikers hun wettelijk toegestane ‘teelt voor eigen gebruik’ collectief organiseren. Dergelijke clubs zijn ook in andere Europese landen in opkomst, zelfs in Frankrijk. In de Verenigde Staten is het juridisch gevecht tussen de staten en de federale wetgeving nog lang niet uitgevochten, maar gezien de duidelijke meerderheid waarmee de referenda zijn aangenomen en de groeiende steun in de rest van het land, lijken pogingen om de ontwikkeling nog te stuiten, kansloos. De Verenigde Staten zullen daarmee wel het verdrag van 1961 schenden, maar zoals *The Economist* daarover recent opmerkte in een hoofdartikel: “Mooi zo. Ze zouden moeten samenwerken met Latijns-Amerikaanse regeringen in een poging dat achterhaalde document te hervormen zodat verdragpartners de ruimte krijgen om te experimenteren.”<sup>11</sup>

Op aandringen van landen als Colombia, Mexico en Guatemala, verscheurd door twijfel en geweld, hebben de staatshoofden op de Amerikaanse top van 2012 in Cartagena, Colombia, de OAS een mandaat gegeven de drugsituatie op het continent te analyseren en scenario’s uit te werken voor de toekomst, inclusief alternatieve beleids-opties, zoals het wettelijk reguleren van de drugsmarkt onder staatscontrole. Inmiddels heeft de druk vanuit Latijns-Amerika zich ook vertaald in het besluit om begin 2016 een nieuwe Speciale Zitting van de Algemene Vergadering te beleggen, waar in principe een koerswijziging op VN-niveau haar beslag zou kunnen krijgen. Wereldwijde eensgezindheid over drugsbeleid zal moeilijk te vinden zijn, maar dat de huidige Weense consensus gaat scheuren, lijkt onafwendbaar. Nieuwe afspraken over internationale samenwerking zullen dus meer ruimte moeten bieden aan nationale verscheidenheid dan nu geoorloofd is onder de drie drugsverdragen.

Het huidige Nederlandse kabinet is sterk verdeeld over de speelruimte voor lokaal maatwerk en experimenten met regulering van de achterdeur, zoals een aantal gemeenten graag zou willen. In een brief aan de burgemeesters schreef minister Opstelten “plannen van gemeenten op het gebied van wietteelt op een rij te zullen zetten en van een juridisch kader te voorzien” en vroeg hij de burgemeesters een lokaal handavingsplan voor de coffeeshops op te stellen. “Regulering of legalisering van cannabissteelt is in strijd met internationale verdragen”, maakt de brief al wel duidelijk. “Er is geen ruimte voor gemeentelijke initiatieven die daarvan afwijken.”<sup>12</sup> Daarmee is er voor 2013 even een beleidsadempauze ingelast, na de chaotische mislukking van de invoering van de wietpas. Overigens is het tekenend dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), waar formeel de coördinatie van het Nederlandse drugsbeleid is ondergebracht, zich tegenwoordig alleen met verslavingszorg bezig lijkt te mogen houden, want de discussie over de coffeeshops wordt volledig door het ministerie van Veiligheid en Justitie gedomineerd.

Ook Spanje en Frankrijk zijn Nederland voorbijgestreefd door het snel groeiende fenomeen van de ‘cannabis clubs’

Vooralsnog zijn er weinig tekenen dat de nieuwe regering internationaal weer een actievere rol wil gaan spelen in het ondersteunen van pogingen, in het bijzonder vanuit Latijns-Amerika, om de drugsdiscussie verder open te breken. Het bij de VN gedeponeerde bezwaar tegen Bolivia kan moeilijk geïnterpreteerd worden als een signaal dat Nederland geïnteresseerd is om aanpassingen in de VN-drugsverdragen bespreekbaar te maken. Decennialang is de internationale arena een politiek en juridisch lastige en beperkende omgeving geweest voor het vooruitstrevende Nederlandse drugsbeleid. Het Don Quichot-syndroom dat de Nederlandse diplomatie daaraan heeft overgehouden, zou echter verleden tijd moeten zijn. Het zijn andere landen die de kleren van de keizer nu in twijfel trekken en die de moed opbrengen alternatieve beleidsopties te presenteren, zoals ooit Nederland dat probeerde. Als de poging tot modernisering van het VN-drugscontroleregime dit keer lukt, dan zal ook Nederland daarvan kunnen profiteren door eindelijk de cannabismarkt in eigen land van begin tot eind te gaan reguleren en daarmee criminele groepen de illegale productie en handel uit handen te nemen.

De 'Weense consensus' staat onder druk als nooit tevoren en dat geeft ook Nederland een his-

torische kans op een doorbraak. Die nieuwe context kan de Nederlandse discussie terugbrengen op het verlaten pad van 'evidence-based' pragmatisme waarin Nederland ooit een voortrekkersrol speelde, daar door velen in de wereld voor gewaardeerd werd en ondertussen in voorbij is gestreefd. Honderd jaar geleden, in 1912, werd in Den Haag het allereerste verdrag getekend over een internationaal drugscontrolesysteem, bedoeld om de risico's voor de volksgezondheid te beperken van een ongereguleerde markt van psychoactieve substanties, maar ondertussen hun beschikbaarheid voor medicinale toepassingen veilig te stellen. Die intenties waren – en zijn nog steeds – nobel, maar de ontwikkeling van het controlesysteem in VN-kader is gaandeweg grondig ontspoord geraakt. Nederland was een van de eerste landen om dat aan te kaarten en kan na de beleidsdip afgelopen jaren weer een relevante rol gaan spelen door duidelijk aan te geven dat Nederland hervormingsinitiatieven elders ondersteunt. Dat vergt minder politieke moed dan vroeger, want anderen zijn inmiddels bereid het initiatief te nemen en de heetste kolen uit het vuur te halen. Maar die landen hebben wel hard onze steun nodig.

## NOTEN

- 1 TNI heeft een consultatieve status bij de VN; de auteur neemt sinds 1996 deel aan de jaarlijkse VN-Commissie voor Verdoovende Middelen, en is enkele keren ook als niet-gouvernementeel expert opgenomen in de Nederlandse regeringsdelegatie. TNI speelt een actieve adviesrol bij hervormingspogingen van drugsbeleid en -wetgeving in een aantal landen in Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika, inclusief bij Uruguay's voorstel voor een legale regulering van de cannabismarkt.
- 2 *Mexico and international cooperation against the production of, demand for and traffic in drugs*, Letter from the Permanent Representative of Mexico to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/C.3/48/2, 20 oktober 1993.
- 3 Martin Jelsma, 'Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs', *International Journal of Drug Policy*, jrg. 14, nr. 2, april 2003, blz. 181-195.
- 4 Voor meer informatie: Dave Bewley-Taylor & Martin Jelsma, 'Regime Change - Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs', *International Journal of Drug Policy*, jrg. 23, nr. 1, januari 2012, blz. 72-81 ([http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/regime\\_change.pdf](http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/regime_change.pdf)). En: Dave Bewley-Taylor & Martin Jelsma, 'The Limits of Latitude: The UN drug control conventions', *Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 18*, TNI/IDPC, maart 2012 (<http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf>).
- 5 A/48/PV.38. *United Nations General Assembly, 48th Session, Official Records*, Agenda Item 112, International Drug Control, 38th meeting – Tuesday, 26 October 1993, Mr. Richardson (United Kingdom), blz. 9.
- 6 Zie: <http://www.globalcommissionondrugs.org/>
- 7 Robin Room, 'The rhetoric of international drug control', *Substance Use and Misuse*, jrg. 34, nr. 12, 1999, blz. 1689-1707 (<http://www.robinroom.net/rhetoric.htm>).
- 8 Council of the European Union, *EU Drugs Strategy (2013-2020)*, Brussel, 11 december 2012 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17547.en12.pdf>).
- 9 Martin Jelsma & Tom Blickman, 'Wij zijn schijnheilig over cocakauwen', *NRC Handelsblad*, Opinie, 17 januari 2013 ([http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/NRC\\_opinie\\_coca\\_170113.png](http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/NRC_opinie_coca_170113.png)).
- 10 *Netherlands: Objection to the Reservation Contained in the Communication by the Plurinational State Of Bolivia*, Reference: C.N.102.2013.TREATIES-VI.18 (Depositary Notification), 8 januari 2013.
- 11 'The great experiment – At last, drug prohibition is being challenged by fresh thinking', *The Economist*, Londen, 23 februari 2013, blz. 12-13.
- 12 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Coffeeshopbeleid*, brief aan burgemeester C. Riezebos, directeur Veiligheid en Bestuur, namens de Minister, 4 februari 2013.

# Nederland en het nieuwe Latijns-Amerika

Luidt het bezoek van onze nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Timmermans aan Latijns-Amerika een periode van nauwere samenwerking in? Nederland bouwt de OS-relatie af en sluit ambassades, maar op het gebied van de 'public global goods', in het bijzonder de veiligheids- en milieuthema's, zijn er kansen voor de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven. Het meer traditionele thema institutionalisering blijft echter ook belangrijk.

Op 25 en 26 januari 2013 vond in Santiago de Chile de top tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika plaats. Voor Nederland was daar onze minister van Buitenlandse Zaken, Frans Timmermans, aanwezig. Dat was interessant, omdat dit het eerste bezoek van onze nieuwe minister van Buitenlandse Zaken aan Latijns-Amerika betrof nadat zijn voorganger vorig jaar het besluit had genomen in die regio vijf ambassades te sluiten. Volgens de website van het Ministerie sprak de bewindsman in Santiago de volgende woorden:

"De stijgende geopolitieke invloed en economische groei van Latijns-Amerika biedt politieke en economische kansen voor zowel de EU als voor Nederland. De EU en Latijns-Amerika delen gemeenschappelijke waarden als fundamentele vrijheden, democratie, en de rechtsstaat. Beide continenten moeten dan ook samenwerken om de mensenrechten internationaal te bevorderen. Ook moeten we samen werken aan internationale vrede en veiligheid."

In een rapport van de gezaghebbende Latijns-Amerikaanse *think tank* CEPAL, dat ter gelegenheid van de top werd uitgebracht, wordt iets soortgelijks geconstateerd:

"Er bestaat een sterke complementariteit in de relatie tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika en het Caraïbische gebied, met grote mogelijkheden voor het tot stand brengen en versterken van een alliantie die voordeel biedt aan beide samenlevingen."<sup>1</sup>

Weinigen zullen het oneens zijn met deze uitspraken, maar wat betekenen zij feitelijk voor het Nederlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika? Wat zijn dan die kansen en mogelijkheden die de relatie met Latijns-Amerika belooft? In dit artikel zal ik proberen een aantal paradoxen en uitdagingen aan te duiden die de Nederlandse bemoeienis met Latijns-Amerika in de nabije toekomst zullen bepalen.

## Latijns-Amerika: economische en politieke ontwikkelingen

Het CEPAL-rapport, dat in januari werd gepresenteerd, laat mooi de sociale en economische vooruitgang zien die de Latijns-Amerikaanse landen de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. Sinds 2003 vertoont de economische ontwikkeling van de regio een steeds grotere veerkracht en autonomie. De crisis van 2008/2009 had er veel minder impact dan bijvoorbeeld in Europa. In de daaropvolgende jaren overtrof de groei van de Latijns-Amerikaanse economie die van Europa. Waar Europa's groei nauwelijks boven de 1% uitkwam, noteerden Latijns-Amerikaanse landen groeipercentages van 4 tot 6%. De investeringsgroei in Latijns-Amerika is bovendien veel groter dan die in Europa (maar wel kleiner dan die in Azië). Al geruime tijd vertonen de Latijns-Amerikaanse landen veel kleinere tekorten op de betalingsbalans dan de Europese landen. Tegelijkertijd vermindert het relatieve belang van de economische betrekkingen met Europa in vergelijking met de Aziatische landen, maar is die vermindering veel kleiner dan die van de betrekkingen tussen Latijns-Amerika en de Verenigde Staten.<sup>2</sup>

### Michiel Baud

is directeur van het Centrum voor Latijns-Amerika Studies in Amsterdam. Dit artikel is geschreven op basis van een door de Postcode Loterij gefinancierde journalistieke onderzoeksreis naar Bolivia, die hij samen met Edwin Koopman (Trouw/VPRO) maakte.

Bij deze algemene cijfers dienen wel enige kanttekeningen te worden gemaakt. De belangrijkste kanttekening is dat Europa nog steeds veel welvarender is dan Latijns-Amerika. Bovendien is de Latijns-Amerikaanse groei voornamelijk gebaseerd op de export van grondstoffen, hoewel het continent, onder leiding van Brazilië en Mexico, zijn productieve capaciteit snel aan het opvoeren is. Het is duidelijk dat dit model van ontwikkeling grote sociale en milieu-gerelateerde consequenties heeft. Bij de duurzaamheid van dit model zijn daarom grote vraagtekens te plaatsen.

Anderzijds lijkt de economische groei van Latijns-Amerika voor het eerst in zijn geschiedenis gepaard te gaan met een serieuze poging de interne ongelijkheid te verkleinen en het probleem van (extreme) armoede op te lossen. In Bolivia, een van de armste landen van de regio, is het de regering gelukt de afgelopen zeven jaar de armoede van 60 tot onder de 30% terug te brengen. Ecuador kent vergelijkbare percentages. Het inmiddels beroemde programma, *Bolsa Familia*, dat werd uitgewerkt door de Braziliaanse president Lula, heeft soortgelijke effecten gehad in de van oudsher extreem ongelijke Braziliaanse samenleving. In Chili, waar in 1987 nog zo'n 45% van de bevolking onder de armoedegrens leefde, ligt het percentage nu al jaren nog maar iets boven de 10%.

Onder politicologen en economen bestaat er enige discussie over de vraag welke van deze twee ontwikkelingen eerder kwam – de economische groei of de herverdeling – maar het lijkt geen twijfel dat de herverdeling en daarmee de groei van de interne consumptie de economische groei in Latijns-Amerika een interne dynamiek heeft verschaft die enkele decennia geleden nog ondenkbaar was. Naast de groei van de delfstoffensector, die wordt aangezwengeld door de internationale markt, wordt dit ook zichtbaar in de groei van voedsel- en dranksectoren, die door de nationale vraag worden bepaald. Niet alleen vormt dit de basis voor industriële groei in Latijns-Amerika, het heeft ook de aandacht getrokken van Europese bedrijven die in toenemende mate in deze consumptiesectoren investeren. De overname van het Mexicaanse biermerk FEMSA door Heineken is daar, vanuit Nederland, het duidelijkste voorbeeld van.

De politieke ontwikkeling in Latijns-Amerika is het laatste aspect dat in dit overzicht genoemd moet worden. De regio werd in de jaren '80 niet alleen gekenmerkt door extreem grote inkomensverschillen, maar ook door autoritaire regimes

die deze situatie bestendigden. Thans is die situatie volkomen veranderd. Bijna alle Latijns-Amerikaanse landen hebben nu regeringen die door legitieme en open verkiezingen zijn verkozen. Het risico van militair ingrijpen is tot een minimum teruggebracht; democratische politieke verhoudingen zijn algemeen geaccepteerd. Dat betekent niet dat er geen politieke problemen en risico's meer bestaan. Zo zijn de regeringen van Honduras en Paraguay op twijfelachtige manier aan de macht gekomen. Sommigen hebben dat 'parlementaire staatsgrepen' genoemd, waarin een legitieme regering op dubieuze juridische gronden uit de macht wordt gezet. In een aantal landen met 'linkse' regeringen loopt de persvrijheid gevaar en bestaat er weinig respect voor oppositie in welke vorm dan ook. Dat is bijvoorbeeld het geval in Argentinië, Bolivia, Ecuador, Nicaragua en natuurlijk Venezuela. Deze landen laten centralistische tendensen zien die op den duur een gevaar kunnen vormen voor de democratie. Ze kenmerken zich ook door een sterk nationalistische agenda, die vooral zichtbaar is in hun economisch beleid. Zo hebben – vanuit het idee dat energie een strategische sector is – Bolivia en Argentinië Spaanse olie- en gasbedrijven genationaliseerd. Ook al hebben ze daarbij compensatieregelingen in het vooruitzicht gesteld, deze politiek heeft de relaties met Europa geen goed gedaan.

### De Nederlandse politiek

De kaders van het Nederlands buitenlandbeleid ten aanzien van Latijns-Amerika worden nog steeds bepaald door de nota 'Verre burens, Goede vrienden', die in 2004 aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd. In de jaren erna werd een aantal notities/brieven aan de Kamer voorgelegd waarin het Latijns-Amerikabeleid werd geactualiseerd. De laatste was de notitie die in december 2011 door het eerste kabinet-Rutte aan de Kamer werd gepresenteerd. Deze notitie betekende in veel opzichten een drastische versmalling van het Nederlandse beleid. Het meest opvallend was de steeds centralere plaats die de term 'economische diplomatie' in de beleidsvoornemens is gaan innemen.<sup>3</sup> Waar in 2004 de vier belangrijkste Nederlandse doelstellingen – vrede en veilig-

De  
nationalisering  
van Spaanse olie- en  
gasbedrijven door Bolivia en  
Argentinië heeft de relatie  
met Europa geen  
goed gedaan

heid, handel en investering, mensenrechten en armoedebestrijding – nog als gelijkwaardig en geïntegreerd werden gepresenteerd, kwam in de laatste brief van eind 2011 de nadruk zeer eenzijdig op de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te liggen. Ontwikkelingssamenwerking (OS) en de aandacht voor mensenrechten vormden in 2004 nog een belangrijk onderdeel van het buitenlandbeleid. In 2011 werd de bilaterale Ontwikkelingssamenwerking in Latijns-Amerika praktisch beëindigd (op een kortlopend programma in Centraal-Amerika na) en werd de regio uitgesloten van bijdragen van het Nederlandse Mensenrechtenfonds. Vrede en veiligheid en milieuthema's werden in toenemende mate 'uitbesteed' aan Europa of internationale organisaties. Tegelijkertijd werd besloten in Latijns-Amerika vijf ambassades te sluiten. Drie daarvan, in Nicaragua, Guatemala en Bolivia, behoren tot de traditionele OS-ambassades, met een relatief grote staf en een aanzienlijk OS-budget. Er komt voor deze vijf ambassades één zogenaamde laptopambassade in Panamá terug. Op deze plaats zouden, volgens de brief, "aanzienlijke commerciële en buitenlands politieke kansen liggen" (blz. 4).

Het sluiten van de Nederlandse ambassades wordt in verscheidene sectoren van de samenleving betreurd, zowel in Nederland als in Latijns-Amerika zelf. Het Nederlandse bedrijfsleven en sectoren van de culturele en wetenschappelijke wereld maken zich zorgen over de verminderde toegang tot de betrokken regeringen en samenlevingen en Latijns-Amerika in het algemeen. In landen als Bolivia en Nicaragua wordt het abrupt stoppen van de ontwikkelingssamenwerking als het beëindigen van een historische en vruchtbare relatie beschouwd. De politieke en sociale doelstellingen van de OS-programma's creëerden intensieve betrekkingen tussen Nederland en deze landen. Deze relaties hadden grotendeels niet-economische, en eerder sociale, institutionele en culturele doelstellingen. Zij vonden ook niet alleen op het niveau van overheden of NGO's plaats, maar tevens in direct contact tussen de samenlevingen, zoals in de vorm van stedenbanden. Tegenstanders van de OS-relatie hebben erop gewezen dat de OS-inspanningen niet het gewenste effect hebben gehad of, sterker nog, neokoloniale en paternalistische afhankelijkheidsrelaties hebben bestendigd. Dat moge in sommige situaties het geval zijn geweest – zoals in Bolivia en Nicaragua, waar nationale regeringen overmatig afhankelijk werden van internationale steun – tegelijkertijd creëerden ze solidariteit en betrokkenheid. Niet voor niets waren de OS-ambassades

in Latijns-Amerika altijd dynamische en betrokken posten, waarin tussen de Nederlandse en nationale counterparts langlopende vertrouwensrelaties ontstonden.

Waar Nederland de OS-relaties met Latijns-Amerika aan het terugbrengen is, bestaat er wel voortgaande aandacht voor 'public global goods', die met name zichtbaar zijn in veiligheids- en milieuthema's. De nadruk op internationale veiligheid spreekt vanzelf, zeker voor Nederland, dat door zijn Caraïbische gebiedsdelen een 'buurland' is van dat deel van Latijns-Amerika dat de grootste veiligheidsrisico's loopt. Het milieu zou echter wel eens een thema kunnen zijn waar grotere belangen van Nederland liggen. Het lijkt geen twijfel dat de huidige snelle economische groei van Latijns-Amerika een aantal complexe milieuaspecten heeft. Mijnbouw is een sterke groeisector in veel Andes-landen, die ook steeds meer invloed heeft op de lager gelegen delen van de Amazone. In Brazilië en Argentinië is het de sojaverbouw die de motor is van de economische groei. Deze groeimodellen hebben tot grote maatschappelijke discussies geleid over de principiële wenselijkheid van deze vorm van ontwikkeling, maar ook over de wijze waarop zij sociaal en technisch beter georganiseerd zou kunnen worden.<sup>4</sup>

## Een nieuw beleid?

Sinds oktober 2012 heeft Nederland een nieuwe regering en een nieuwe minister van Buitenlandse Zaken. Het is nog onduidelijk wat zijn plannen zijn. In het uitgebreide *Buitenhof*-interview van 17 februari jl. leek zijn aandacht vooral naar Europa, Noord-Afrika en het Midden-Oosten uit te gaan. De minister leek daarbij nog niet helemaal te hebben gekozen tussen de economische diplomatie, die de laatste jaren zo op de voorgrond is komen te staan, en zijn eigen belangstelling voor mensenrechten en institutionalisering, die ook duidelijk naar voren komt in het citaat aan het begin van dit artikel. Wat betreft Latijns-Amerika hebben we niet veel meer dan dit korte citaat. In zekere zin geeft het wel enige hoop, omdat het erop lijkt dat de nieuwe bewindsman in ieder geval een oprechte belangstelling voor de regio heeft. Wat de minister bedoelt met die 'politieke kansen', is wel duidelijk. Minder duidelijk is hoe de nadruk op mensenrechten en de rechtsstaat zich verhouden tot het behartigen van de eigen Nederlandse belangen. Hoe dan ook: het is goed nieuws dat de nieuwe regering de eerdere geïntegreerde aanpak, waarin verschillende elementen van het buitenlandbeleid en de tradi-

tionele OS-agenda in samenhang worden bekeken, ook weer enigszins wil gaan oppakken. Met de nieuwe minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is weliswaar een wat vage en onduidelijke positie gecreëerd die past in het onwerkelijke regeerakkoord tussen twee politieke tegenpolen. Het betekent ook dat de regering twee overduidelijk op het buitenland gerichte ministers heeft, die de komende jaren wellicht nieuwe lijnen kunnen uitzetten. Die lijnen vereisen eigenlijk niet eens zoveel financiële middelen, maar eerder een concrete visie op de relatie van Nederland met de rest van de wereld. Voor Latijns-Amerika zou dat betekenen dat Nederland de samenhangende visie ontwikkelt waar diverse in de regio geïnteresseerde groepen al enige tijd voor pleiten. Die impuls zou dan niet alleen op Brazilië gericht moeten zijn, dat al overspoeld wordt door internationale aandacht, maar een visie op de gehele regio moeten weerspiegelen.<sup>5</sup>

In de eerste plaats zou Nederland moeten proberen de meest succesvolle elementen uit zijn ontwikkelingssamenwerking te continueren. Dat zou vooral betekenen dat de Nederlandse steun voor institutionele versterking, wellicht in aangepaste vorm, zou moeten worden voortgezet. Latijns-Amerika bevindt zich in een fase die in politiek opzicht wel eens cruciaal zou kunnen zijn. In veel Latijns-Amerikaanse landen wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van democratische participatie. Tegelijkertijd hebben traditionele tegenstellingen tussen links en rechts hun relevantie enigszins verloren. Het gaat nu veel meer om de manier waarop Latijns-Amerika zijn ontwikkeling vorm wil geven. Deze twee ontwikkelingen zullen het gezicht van de regio in de komende decennia bepalen. Vanzelfsprekend kan Nederland daarin slechts een geringe rol spelen, maar de Nederlandse ervaring en betrokkenheid met institutionele projecten kan daarbij van groot belang zijn. Om een voorbeeld te geven: in Bolivia heeft de Nederlandse ambassade al enige jaren het instituut van de *Defensor del Pueblo* gesteund. Meestal wordt die positie vertaald als Ombudsman, maar de functie is veel belangrijker dan die term doet vermoeden, doordat de *defensor* in Latijns-Amerika vaak een veel grotere zeggenschap heeft. Het is een instituut dat draait op een klein groepje professionals en een groot contingent vrijwilligers die lokale en nationale overheden kritisch volgen en zo nodig ter verantwoording roepen. In Latijns-Amerikaanse landen met hun presidentiële politieke systemen zijn onafhankelijke instanties cruciaal voor de democratische consolidatie. Bestaande instellingen zijn vaak zwak en politiek kwetsbaar. In die context is

de positie van de *Defensor del Pueblo* uitermate belangrijk, juist om regeringen te controleren die politiek gezien praktisch een machtsmonopolie hebben, zoals die van Evo Morales in Bolivia.

Ten tweede zou het Nederlandse beleid kunnen aansluiten op het feit dat verscheidene maatschappelijke sectoren in Nederland en Latijns-Amerika steeds meer en beter met elkaar samenwerken. Het is al lang niet meer zo dat men lijnrecht tegenover elkaar staat, zoals in de jaren '80. Er zijn duidelijke tekenen dat ondernemers, NGO's, academici en politici zijn gaan inzien dat ze elkaar nodig hebben en dat samenwerking wederzijds nuttig kan zijn. Zij komen elkaar tegen in formele en informele overlegstructuren in Nederland en Latijns-Amerika, waarbij gelijksoortige preoccupaties duidelijk worden. De samenwerking van de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven in dit soort overlegprocessen dient dus meerdere doelen. Zij versterkt op overleg gerichte instituties, weerspiegelt een Nederlandse betrokkenheid en daarmee zichtbaarheid in een cruciale economische sector, en zij verschaft ons land de gelegenheid zich te profileren op het belangrijke speerpunt van duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In lijn hiermee zou het Nederlandse beleid op diverse manieren naar vernieuwing kunnen zoeken. In het kader van wat we dan voorlopig maar 'economische diplomatie' zullen blijven noemen, bestaan er veel mogelijkheden voor een actieve en opbouwende rol van de Nederlandse overheid. Grote ondernemingen hebben die steun in het algemeen niet nodig. Alleen bij duidelijke politieke of diplomatieke conflicten kan de Nederlandse overheid een speciale rol spelen. Op andere terreinen liggen echter vele mogelijkheden. Ondernemen in den vreemde betekent niet alleen exploitatie en winstmaximalisatie, maar ook het creëren van lokale expertise en sociale en politieke banden. Met de grotere nadruk op maatschappelijk verantwoord ondernemen is dat alleen maar sterker geworden. De consument wil in toenemende mate weten hoe bepaalde producten zijn geproduceerd. Dat vereist nieuwe vormen van samenwerken. Daarbij kan ook mooi aangesloten worden op de debatten die binnen Latijns-Amerika zelf worden gevoerd over de sociale en milieueffecten van het huidige economische model. Nederland kan daar op verschillende wijze een bijdrage aan leveren. Ten eerste kan het verbinding leggen met de Nederlandse en Europese milieudebatten. Ten tweede kan het de technische en sociale expertise leveren om de milieugevolgen van dit ontwikkelingsmodel binnen aanvaardbare

De belangrijke rol die de *Defensor del Pueblo* kan uitoefenen, werd duidelijk zichtbaar in de recente conflicten rond de plannen om een snelweg aan te leggen door het Indiaanse natuurreservaat van Tipnis in Zuid-Bolivia. De aanwezigheid van vertegenwoordigers van de *Defensoría* zorgde voor de escalatie van het conflict en het ter verantwoording roepen van de regering voor de onnodig harde repressie van een demonstratie. Samen met andere organisaties initieerde zij ook een onderzoek ter plaatse, dat belangrijke nieuwe informatie naar boven bracht en een aantal argumenten van de overheid ter discussie stelde.

Sojaplantage in Santa Cruz, Bolivia. In de overleggroep *Roundtable for Sustainable Soy*, die actief door de Nederlandse overheid is ondersteund, proberen NGO's, producenten en ondernemers afspraken te maken over het duurzamer produceren van soja. Foto Neil Palmer/CIAT



normen te houden. Ten derde kunnen initiatieven vanuit het Nederlandse en Europese bedrijfsleven om tot meer innovatieve en duurzame vormen van ondernemen te komen, verder worden gestimuleerd. In een eerder rapport wijst CEPAL erop dat dit een van de belangrijkste bijdragen van Europa aan het Latijns-Amerikaanse ontwikkelingsproces zou kunnen zijn.<sup>6</sup>

Als een recent Latijns-Amerikaans voorbeeld van samenwerking kan de zgn. *Roundtable for Sustainable Soy* worden genoemd. In deze internationale overleggroep, die actief door de Nederlandse overheid is ondersteund, proberen NGO's, producenten en ondernemers afspraken te maken over het duurzamer produceren van soja. Dit is zeker geen gemakkelijk proces en het is nog te vroeg om het succes ervan te bepalen, maar bedrijven als Nutreco en DSM hebben zich op basis van die afspraken al vastgelegd om binnen afzienbare tijd alleen nog maar soja af te nemen die aan bepaalde duurzaamheidsvoorwaarden voldoet. De Nederlandse betrokkenheid in dit soort overlegprocessen dient dus meerdere doelen. Het versterkt op overleg gerichte instituties, het weerspiegelt een Nederlandse betrokkenheid en daarmee zichtbaarheid in een cruciale economische sector en het verschaft ons land de gelegenheid zich te profileren op het belangrijke speerpunt van duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Dan zijn er de Latijns-Amerikaanse overheden zelf die, ondanks een sterk economisch nationalisme, steeds meer accepteren dat ze voor scholing,

capaciteitsopbouw en innovatie nog steeds gebruik kunnen maken van de in Europa bestaande expertise. Landen als Brazilië, Chili en Ecuador hebben programma's op de rails gezet waarmee hun studenten in Europa een MA- of een PhD-titel kunnen behalen. In een land als Bolivia, waar die mogelijkheden nog niet bestaan, heeft Nederland de afgelopen jaren steun verleend aan een onderzoeksinstituut, PIEB, dat een uiterst belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de vergroting van de onderzoekscapaciteit in dat land. Die bijdrage kan de basis vormen voor toekomstige samenwerking op het gebied van onderwijs en onderzoek. Behalve in Brazilië heeft Nederland nog nauwelijks gereageerd op deze belangstelling voor samenwerking met Europa en Nederland.

## Conclusie

Deze nieuwe perspectieven kunnen de basis vormen voor een nieuw beleid ten aanzien van Latijns-Amerika. Zij kunnen een antwoord betekenen op de nieuwe werkelijkheden in de regio. Die hebben geleid tot een groter (nationaal en regionaal) zelfbewustzijn en meer economische groei, maar tegelijkertijd tot een behoefte aan voortgaande samenwerking met Europa en een besef dat de sociale uitdagingen in de regio nog immens zijn. Daarbij moet het gaan om echte samenwerking, waarbij niet alleen de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven centraal staan. Naast economische belangen zijn voor Nederland versterking van de rechtsstaat en aandacht voor duurzame ontwikkeling belangrijk. De steun aan relatief kleine projecten kan een be-

langrijke rol spelen in de institutionele versterking van Latijns-Amerika. Zij versterken de rechtsstaat en bevorderen daarmee de consolidatie van de democratie en de economische en sociale stabiliteit. Dat zijn thema's waarmee Nederland zich van oudsher heeft geïdentificeerd. Daarnaast komen zij indirect tegemoet aan concrete Nederlandse belangen. Rust en stabiliteit in Latijns-Amerika zijn om allerlei redenen van belang voor ons land. Het verbetert het investeringsklimaat, vermindert de druk om te emigreren en vergroot de kans op succes bij de bestrijding van transnationale criminaliteit. Bovendien draagt het bij aan positieve beeldvorming ten aanzien van Nederland, die tegenwoordig 'Holland branding' wordt genoemd.<sup>7</sup>

Daarnaast zijn Latijns-Amerikaanse overheden geïnteresseerd in technische innovatie en capaciteitsopbouw. Wij spraken met een hoge ambtenaar van het Boliviaanse Ministerie van Openbare

Werken. In dat gesprek kwam dat nieuwe perspectief duidelijk naar voren. Hij maakte duidelijk hoe belangrijk de Nederlandse steun aan de Boliviaanse overheid en zijn ministerie was geweest. Het ging daarbij niet alleen om de materiële hulp, maar ook om de Nederlandse bereidheid kennis en informatie te delen. Anderzijds legde hij uit hoe zijn ministerie op basis van een duidelijk autonome afweging gekozen had voor de expertise van Nederlandse ingenieursbedrijven om advies te geven bij de uitvoering van een aantal ingewikkelde waterwerken. Deze complementaire agenda's maken het mogelijk nieuwe en evenwichtige vormen van samenwerking te ontwikkelen, waarbij voordien gescheiden werkelijkheden van ontwikkelingssamenwerking, duurzame ontwikkeling en zaken doen, in toenemende mate vervlochten raken. Dat biedt kansen voor een nieuw Nederlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika.

Het moet gaan om echte samenwerking, waarbij niet alleen de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven centraal staan

## NOTEN

- 1 "[E]xiste una fuerte complementariedad en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, así como un gran potencial para construir y fortalecer una alianza beneficiosa para sus pueblos." CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, Santiago: CEPAL, 2013, blz. 13.
- 2 Ibid., blz. 52.
- 3 Michiel Baud & Barbara Hogenboom, 'Nederland en Latijns Amerika', *Openbaar Bestuur*, juli 2012, nr. 7, blz. 23-28.
- 4 Zie bijv. de Policybrief voor de Europa-Latijns-Amerika top van januari 2013 die door het Fp7-programma 'Environmental Governance in Latin America and the Caribbean (ENGOV)' werd samengesteld: *Environmental governance of extractive activities in Latin America and the Caribbean: the need to include local communities*: [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/policy-briefs\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/policy-briefs_en.html)

- 5 Zie ook: Michiel Baud, *Vice Versa*, 1 nov. 2012: <http://www.vicerversaonline.nl/2012/11/michiel-baud-latijns-amerika-een-regio-met-een-ongelooflijk-potentieel/>
- 6 "Given the high risk involved, innovation initiatives require a setting based on specialised systems of subsidies and private funding, which can take on new risks sustainably and promote linkages between entrepreneurs and markets. Several developed countries have such systems in place, but the efforts of the region in this regard are still incipient." CEPAL, *Structural Change and Productivity Growth, 20 Years Later. Old problems, new opportunities*, Santiago, CEPAL, 2008, blz. 78.
- 7 Paul Wilke, 'Economische diplomatie voor het volgende kabinet', *Clingendael Policy Brief*, nr. 13, september 2012, blz. 3.

# Verdedig digitale vrijheden

**De Amerikaanse minister van Defensie waarschuwde vorig jaar voor een ‘Cyber Pearl Harbor’. Zware metaforen worden gebruikt om bestaande veiligheidsdoctrines op te rekken naar cyberaanvallen. Onderdrukking en mensenrechtenschendingen hebben steeds vaker een technologische component; ook (Europese) bedrijven die de software verkopen kunnen daarbij betrokken raken. De digitale wereld vereist een besef van nieuwe verantwoordelijkheid binnen Europese bestuurskamers.**

**H**et is tegenwoordig onmogelijk om het nieuws te volgen zonder te worden geconfronteerd met ‘cyber’ gerelateerde onderwerpen. Cybercrime, cyberpolitie, cyberoorlog, cyberterrorisme, cybersex en cyberspace zijn slechts enkele in een lange lijst van woorden die de afgelopen jaren aan onze vocabulaire zijn toegevoegd. We moeten ‘cyber’ niet tot een andere ruimte, een andere wereld, met een eigen jargon maken. Om beleid gedreven door angst, hypes of door incidenten te voorkomen, zijn kennis, transparantie en verantwoording nodig.

Juist als een samenleving dreiging ervaart, wordt haar democratische weerbaarheid op de proef gesteld. En hoewel cyberaanvallen nog niet hebben geleid tot directe doden, is het essentieel te beseffen wat we beogen te verdedigen: de vrijheden van mensen in relatie tot digitale technologie en de open samenleving als geheel. Democratische principes moeten niet alleen verdedigd worden tegen aanvallen van buitenaf, maar ook tegen erosie van binnenuit. Te vaak wordt vrijheid gecompromitteerd voor vermeende veiligheid of door een focus op een misverstane bedreiging.

Nieuwe digitale technologieën leiden niet alleen tot vragen over veiligheid en defensie, maar zorgen wereldwijd voor veranderingen binnen samenlevingen, de werking van onze democratieën, media, ontwikkelingsstrategieën, maar ook voor problemen met betrekking tot mensenrechtenkwesties. Daarom is een heldere visie op digitale vrijheden en veiligheid essentieel. Het Europese niveau leent zich hier het beste voor, gezien de context van een wereldwijd verbonden web, een

grotere slagkracht en de geïntegreerde Europese markten. Dit is een kwestie voor de EU, het mag niet in ministeries, commandocentra of achterkamertjes blijven hangen; de hele maatschappij moet hierbij betrokken worden.

Gelukkig hebben we geen ‘cyberdemocratie’ nodig om ‘cyberveiligheid’ te bewerkstelligen. In de meeste gevallen zijn de fundamentele voor een weerbare maatschappij al ingebed in onze wetten en regels. Technologieën zijn een onmiskenbaar onderdeel van ons dagelijks leven; van zaken doen, onderwijs, culturele ervaringen en politieke betrokkenheid. Vanwege deze verwevenheid zullen weerbaarheid, vrijheid en defensie juist moeten worden geïntegreerd en gestroomlijnd.

## Een ‘cyber Koude Oorlog’?

Onderdrukking en mensenrechtenschendingen hebben steeds vaker een technologische component. We hebben te maken met concrete inbreuken op vrijheden, zoals opsporing, censuur, spionage, maar ook met de drang van overheden de controle op internet te behouden.

Tegelijkertijd leidt het privatiseren van essentiële publieke taken tot kwetsbaarheid, zeker indien controle en transparantie ontbreken. De rechtsstaat, de scheiding der machten en fundamentele vrijheden moeten ook online bestaan. Het is een reëel risico dat goedbedoelde cyberveiligheidsmaatregelen een disproportionele en schadelijke impact hebben op digitale vrijheden.

### Marietje Schaake

is lid van het Europees Parlement voor D66.

De Amerikaanse minister van Defensie Panetta waarschuwde vorig jaar voor een 'cyber Pearl Harbour'. Ook wordt er vaak gesproken van een 'cyber Koude Oorlog', waarbij Moskou inmiddels door Peking of Shanghai is vervangen. Zware metaforen worden gebruikt door het Pentagon en andere ministeries van defensie, om bestaande veiligheidsdoctrines en definities van oorlogsdaden op te rekken naar cyberaanvallen. Dergelijke retoriek kan ook worden gebruikt om de sterkst mogelijke reactie te legitimeren, waaronder ook preventieve aanvallen. Een cyberwapenwedloop dreigt. In een dergelijke neerwaartse spiraal worden doelen en middelen snel verward. Online is dit nog gecompliceerder dan in de context van traditionele dreigingen of agressoren. De vraag hoe we weten aan wie een cyberaanval valt toe te schrijven, is nog niet beantwoord. De NAVO richt zich inmiddels ook op het verdedigen van kritieke infrastructuur, maar waagt zich niet aan de vraag of Artikel 5 van haar handvest (een aanval op één is een aanval op allen) in werking treedt bij een cyberaanval op een van haar leden.

Naarmate overheden meer leunen op private partijen om kritieke infrastructuur en essentiële diensten te ontwikkelen, managen en beveiligen, verliezen zij grip, terwijl zij eindverantwoordelijkheid houden. In het geval van defensie is dit zelfs een grondwettelijke verplichting. Het lijkt misschien gemakkelijk cybersecurity-bedrijven een dreigingsanalyse en online-verdedigingsmuren te laten bouwen, maar kan dit zonder de scheiding van machten aan te tasten? Vindt er een onafhankelijke toetsing plaats door rechter of parlement?

Hoewel publieke en private sectoren van elkaar afhankelijk zijn, spelen zij een verschillende rol. Prioriteiten moeten dus worden gesteld en duidelijkheid over eindverantwoordelijkheid moet transparant zijn. Afhankelijk zijn van private partijen voor veiligheid en voor kritieke infrastructuur, waarvan een steeds groter deel afhankelijk is van informatietechnologie, kan zeer wel tot onverantwoorde kwetsbaarheden leiden. Als een bedrijf met een winstoogmerk bezuinigt op kwaliteitscontroles of beveiliging, kan dit het publieke belang schaden.

## Publiek-privaat

Bedrijven hebben een belangrijke rol te spelen in de samenleving, maar worden ook steeds vaker zelf geconfronteerd met uitdagingen die voorheen alleen op het bord van diplomaten of politici lagen. Dit werd onder andere duidelijk in de commotie over 'The Innocence of Muslims' op YouTube. Nadat in veel landen rellen met dode-

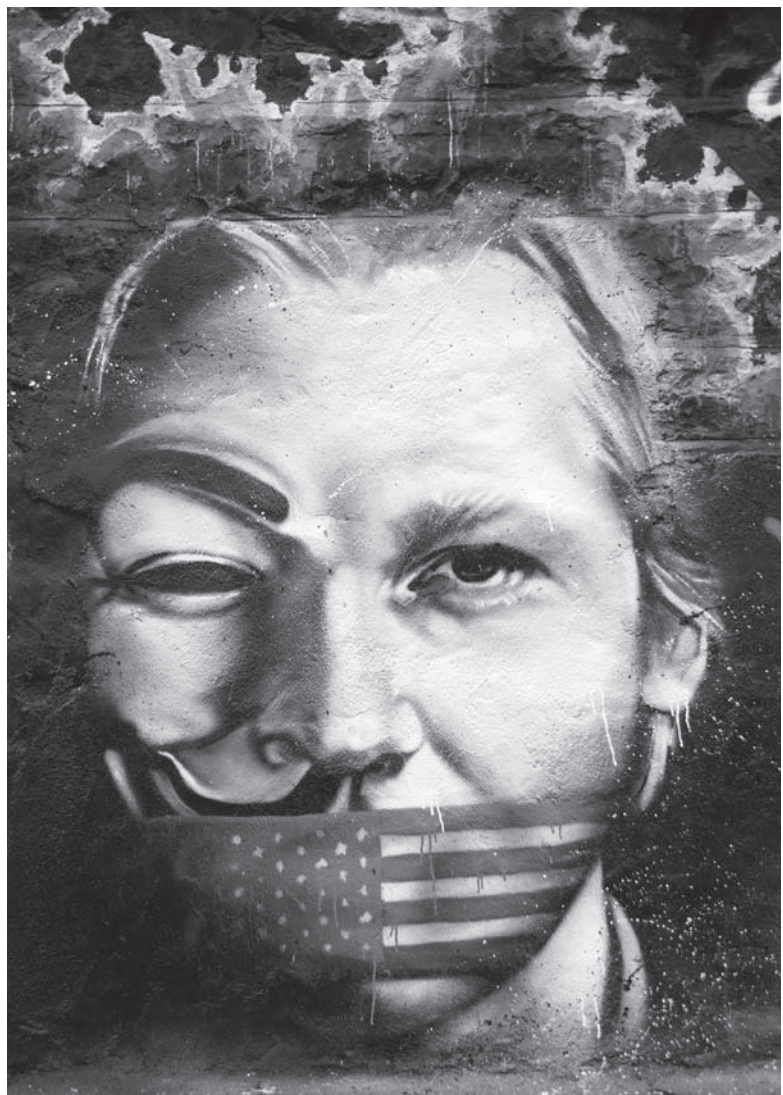
lijke afloop uitbraken, vroeg het Witte Huis aan Google de video offline te halen. Moeten bedrijven censuur toepassen onder druk van (derde) landen? En in hoeverre kunnen overheden zich überhaupt bemoeien met gebruiksvoorwaarden van diensten aangeboden door private partijen?

De veranderende realiteit tussen soevereiniteit van staten en een online-grenzeloosheid leidt zowel tot kansen als tot bedreigingen. Vanuit ons perspectief bezien, kunnen we bijvoorbeeld Iraniërs helpen toch toegang tot informatie te krijgen. Vanuit het perspectief van de Islamitische Republiek is de toegang tot het wereldwijde web juist een reden om een nationaal internet aan te leggen: gecensureerd en centraal gecontroleerd.

De belangen van overheden en van bedrijven overlappen echter niet altijd. Bedrijven leggen verantwoording af aan hun aandeelhouders en ze hebben een winstoogmerk. Dit kan in scherp contrast staan tot het publieke belang waarvoor overheden verantwoordelijk zijn. Beveiligingssoftware-

Een muurschildering van WikiLeaks-oprichter Julian Assange. WikiLeaks publiceerde onder andere duizenden vertrouwelijke Amerikaanse diplomatieke berichten. Een ernstige cyberaanval, volgens de Amerikaanse overheid.

Foto Abode of Chaos



bedrijven zien hun winsten zelfs groeien naarmate angst toeneemt. Soms gaan de commerciële belangen van Europese bedrijven direct in tegen de Europese politieke belangen. Dat wordt soms heel cynisch. Zo leverde een Italiaans bedrijf technologie aan het Assad-regime waarmee mensenrechtenverdedigers eenvoudig kunnen worden opgespoord, terwijl de EU het regime voor dergelijke schendingen veroordeelde en zelfs sancties instelde. Dergelijke contrasten tussen economische en politieke belangen kennen we al, maar gezien de snelle technologische ontwikkelingen loopt regelgeving vaak achter, of ontbreekt op politiek niveau kennis over de impact van dergelijke systemen. De effecten van sommige technologieën zijn zo sterk, dat de term digitale wapens gepast is. Er bestaan systemen waarmee in email-accounts kan worden ingebroken of waarmee in gestolen gegevens van honderdduizenden mensen gezocht kan worden naar het gebruik van bepaalde woorden, namen of andere gegevens waarmee dissidenten vervolgens worden opgespoord en veroordeeld.

Export van massasurveillance, massacensuur, opspoor- en traceertechnologieën, en ook 'gaten' of 'kwetsbaarheden' in veel gebruikte software die bewust worden ingezet om mensenrechten te schenden, kunnen ook onze eigen strategische belangen en veiligheid ondermijnen; ze komen als een boemerang terug. We vinden voorbeelden van dit soort technologieën die worden gemaakt in Europa. FinFisher software, gemaakt door het Britse bedrijf Gamma, werd in Egypte gebruikt onder het Mubarak-regime om mensen in de gaten te houden via hun mobiel en om hun internetverkeer te traceren. Vupen is een Frans bedrijf dat handelt in kwetsbaarheden in software, zodat de kleine, alleen door experts vindbare, gaatjes kunnen worden gebruikt om systemen te infiltreren. Op die manier kunnen mensen in de gaten worden gehouden of kunnen hun computers van buitenaf worden overgenomen.

Het is onduidelijk wie de kopers zijn op deze grijze markt. Wel duidelijk is dat het een enorme doos van Pandora is, als er niets wordt gedaan om melding van de specifieke kwetsbaarheden

en inbreuken te verbeteren, en om dergelijke handel aan banden te leggen.

Bovengenoemde bedrijven zijn slechts voorbeelden van hoe bedrijven betrokken kunnen raken bij mensenrechtenschendingen. Een Franse openbaar aanklager onderzoekt thans of

een Frans softwarebedrijf, 'Amesys', aansprakelijk kan worden gehouden voor mensenrechtenschendingen als gevolg van het gebruik van zijn producten in Libië. Europese en Amerikaanse bedrijven zijn momenteel marktleiders op het gebied van digitale wapenhandel.

Voor onze geloofwaardigheid en onze eigen belangen is het essentieel meer zicht en grip op deze markten, handel en producten te krijgen. Zonder overregulering te bepleiten, is het nodig onze waarden en belangen ook in de context van technologische ontwikkelingen nauwkeurig af te wegen. Regelgeving in de EU kan toekomstige problemen beperken. Reeds in de ontwerpfase van producten moeten we de potentiële effecten voor mensenrechten meewegen.

Software  
van het Britse  
bedrijf Gamma werd  
in Egypte gebruikt  
om mensen in  
de gaten te  
houden

## Mensenrechten

Een scan van recente gebeurtenissen in de wereld leert dat mensenrechtenschendingen steeds vaker een essentiële technologische component kennen. Gevangenen zitten vol dissidenten die worden geconfronteerd met hun eigen communicatie via internet of mobiele telefoons, onderschept door de autoriteiten.

Iran bouwt een elektronische muur, die de Iraniërs uiteindelijk de toegang tot het wereldwijde web zal ontzeggen. In plaats daarvan zijn zij aangewezen op een 'Halal internet', sterk gecensureerd en het best te vergelijken met een intranet, los van het wereldwijde web. China ontzegt op een vergelijkbare manier zijn burgers de toegang tot het open internet door middel van de 'Great Firewall'. Er liggen plannen op tafel om anoniem bloggen illegaal te maken in China. Massacensuur schendt niet alleen mensenrechten, maar beperkt ook economische groeikansen. Zowel de regering van Ben Ali in Tunesië als het Assad-regime in Syrië heeft geavanceerde technologieën

op een schadelijke wijze tegen burgers gebruikt. Momenteel gelden er *ad hoc*-sancties van de EU voor het elektronisch leger van Syrië, maar om het kwaad elders te voorkomen lopen we nu nog te veel achter de feiten aan. In landen waar internettoegang nu nog nagenoeg ontbreekt, liggen complete censuur- en monitoringsnetwerken al klaar – voordat de eerste gebruiker goed en wel online is geweest.

Bij de bevordering en verdediging van mensenrechten moeten mensen in staat gesteld worden massale censuur te omzeilen of cyberaanvallen door hun eigen regeringen te ontwijken. De opleiding van mensenrechtenverdedigers, journalisten en dissidenten verhoogt hun online-veiligheid, maar zorgt ook voor een aantal gevoeligheden en een potentieel gevaarlijke afhankelijkheid van geleverde trainingen en technologieën. Mensenrechtenverdedigers kunnen worden aangevallen met technologieën die binnen de EU worden ontwikkeld en vanuit de EU worden geëxporteerd.

## Handel en export

De digitale wereld vereist een besef van nieuwe verantwoordelijkheid binnen Europese bestuurskamers. Zo zijn er exportrestricties nodig om de schadelijke impact van technologische wapens te beperken. Hoewel de recente uitvoerverboden van de EU voor bepaalde onderdelen van technologieën naar Syrië en Iran een belangrijke eerste stap betekenen, bestaat het risico dat ze een dode letter blijven. Als exportbeperkingen niet worden gehandhaafd, komt de geloofwaardigheid van de EU in het gedrang, alsook de veiligheid van burgers die denken dat ze kunnen vertrouwen op de inspanningen en beloften van de EU. In plaats van de handhaving over te laten aan de lidstaten, moet de Europese Commissie de exportrestricties handhaven. Dat voorkomt uiteenlopende interpretaties en belangenversterving tussen regeringen en bedrijven.

Het is tijd voor transparantie en verantwoordings-eisen aan bedrijven, net zoals we de kwaliteit van voedsel en geneesmiddelen, of van conventionele wapens, controleren. Hiervoor is deels ook nieuw beleid nodig, zoals aangepaste normen voor verslaggeving rondom maatschappelijk verantwoord ondernemen.

## Ontwikkelingssamenwerking

Behalve bedreigingen die ICT meebrengt, zijn er vooral talloze kansen ICT in te zetten om demo-



China ontzegt zijn burgers de toegang tot het open internet door middel van de 'Great Firewall'. Foto Mike Licht/NotionsCapital.com

cratie, mensenrechten, transparantie en goed bestuur juist te bevorderen. De EU, als belangrijke donor, kan door het omarmen van ICT als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking een leidende rol spelen. Ze kan de digitale kloof helpen overbruggen door ICT-basisinfrastructuur te bouwen en te installeren, en door toegang tot kennis en informatie te bieden. De EU kan (online) onderwijs in afgelegen gebieden mogelijk maken door goedkope tablets te ontwikkelen, waardoor kinderen via internet toegang tot onderwijs, kennis, informatie en cultuur kunnen krijgen. In de eerste kritieke uren na natuurrampen of tijdens humanitaire crises moeten *ad hoc*-noodverbindingen voor telefoon en internet worden opgezet. ICT is ook van essentieel belang voor effectief toezicht op verkiezingen door burgers zelf.

Ontwikkelingsprogramma's kunnen ook op een gestructureerde manier de wettelijke bescherming van digitale vrijheden in post-conflictgebieden of in samenlevingen in transitie bevorderen. Het opnemen van grondrechten in nieuwe (media) regelgeving biedt een wezenlijke waarborg. Het internet en vooral sociale media stellen regeringen eveneens in staat rechtstreekse democratie uit te oefenen en maken steeds meer contacten tussen mensen over de hele wereld mogelijk. Open debatten kunnen extremisme in de kiem smoren en intercultureel contact en begrip verbeteren. Het Europees Parlement zou het goede voorbeeld moeten geven door open data en participatie te bevorderen, ook in delegaties in derde landen.

Technologie  
maakt open  
debatten  
mogelijk die  
extremisme in  
de kiem  
kunnen  
smoren

## Geloofwaardigheid

Diverse EU-lidstaten hebben toegang tot internet inmiddels aangemerkt als fundamenteel recht, en de Europese Commissie beschouwt digitale vrijheden als onderdeel van de criteria van Kopenhagen, waaraan kandidaat-lidstaten moeten voldoen. De EU kan digitale vrijheden in de wereld niet op een geloofwaardige manier bevorderen en beschermen als die niet zijn beschermd binnen de Unie zelf; dat geldt ook voor beperkingen van de vrijheid op het internet die soms formeel legaal zijn. Dezelfde technologieën, die onze regeringen, politie en justitie kunnen gebruiken om (rechtmatig) mobiel- of internetverkeer te onderscheppen, kunnen een fundamenteel andere impact hebben op burgers in samenlevingen waar de rechtsstaat ontbreekt of waar er geen scheiding der machten bestaat.

Hoewel de EU de meest significante markt ter wereld is, zijn de meeste internetbedrijven gevestigd in de Verenigde Staten, wat Europese burgers verplicht Amerikaanse gebruiksvoorwaarden te aanvaarden. Aangezien de meeste online-diensten in Amerika gevestigd zijn, vallen internetgebruikers in de hele wereld vaak onder Amerikaanse jurisdictie wanneer ze van deze diensten gebruik maken. Deze extraterritoriale impact van Amerikaanse wetten mag de mogelijkheid van de EU om de fundamentele rechten van burgers te beschermen, niet beperken. Beleidsmakers moeten begrijpen dat de parameters van wetgeving in een mondiaal verbonden wereld steeds veranderen en dat traditionele concepten van gevestigde jurisdicties vaak niet overeenkomen met onze mondiale digitale omgeving.

## Internet governance

Het internet wordt momenteel informeel gestuurd via een zogenaamd 'multi-stakeholdermodel'. Dit heeft zich op een organische manier ontwikkeld tot een netwerk van publieke en private spelers. Juist het gebrek aan *top down*-structuren heeft de openheid van het internet gewaarborgd. Het *internet governance*-model met meerdere belanghebbenden kan nog verbeterd worden door ervoor te zorgen dat overleg daadwerkelijk inclusief is, zodat er ook voor kleine ondernemingen, gebruikers en consumenten een plaats aan tafel is.

Momenteel zijn er ruwweg twee bedreigingen voor dit systeem van governance. Ten eerste wordt er achter gesloten deuren internationale regelgeving opgesteld, waarbij thans slechts een klein aantal actoren uit de bedrijfswereeld kan bijdragen aan de onderhandelingen van die regels

en zijn visie mag geven. De voorgestelde regels hebben potentieel een stevige impact op de basisinfrastructuur van het internet zelf. Men kan zelfs het principe van netneutraliteit definitief in de ban doen. Ten tweede slaan coalities van opkomende economieën, vaak onder de radar, de handen ineen om een mondiaal regelgevingskader voor het internet in te voeren. Dit zou verregaande overheidscontrole internationaal moeten legitimeren via de Verenigde Naties of andere internationale organisaties, en gaat ten koste van digitale vrijheden. Een nieuw tijdperk van mondiale internetpolitiek is aangebroken.

## Strategie voor digitale vrijheid

Met een grensoverschrijdend internet, dat gepaard gaat met jurisdicties die hun legitimiteit vinden binnen de natiestaat, zijn traditionele bestuursmodellen niet langer toepasbaar om dekend beleid te maken. Overheden, juristen en politici staan aan het begin van het proces om onze positie in relatie tot territoriaal gewortelde wetten en een wereldwijd web, grotendeels in private handen, te definiëren. Het is essentieel te weten waar publieke kansen en kernverantwoordelijkheden liggen, en waar we afhankelijk zijn van andere landen of van bedrijven. Betere afstemming tussen departementen en ook betere publiek-private samenwerking zullen hieruit voortvloeien. In elk geval kunnen politie- en justitie-, maar ook defensietaken, niet zonder democratische controle, justitiële grondslagen en rechtsbescherming aan private spelers worden overgelaten. De EU moet duidelijke veiligheids- en defensieplannen opstellen en antwoord vinden op vragen over het al dan niet opbouwen van offensieve capaciteit, aansprakelijkheden, hoe bestaande militaire principes gelden bij cybersecurity en het inbedden van democratische controle. Het gaat al lang niet meer om het tegenhouden van virussen.

Waar voorheen het wapenarsenaal een graadmeter voor de kracht van een leger bleek, is tegenwoordig de weerbaarheid van landen af te lezen aan de manier waarop digitale vrijheden en veiligheden gewaarborgd zijn. Hoewel het beeld van een 'cyber Pearl Harbour' wellicht angst en een gevoel van urgentie teweegbrachten, wordt hiermee de nadruk ten onrechte gelegd op defensiecapaciteit als enige oplossing. Er is juist een combinatie nodig van politici, onderzoekers, activisten, burgers en toezichhouders om de overheid te helpen relevant beleid te ontwikkelen.

# Afghanistan 2001-2012: een succesvolle gewapende interventie?

**Interventies in fragiele staten, zoals in Afghanistan, vinden plaats omdat deze staten een veiligheidsrisico vormen. De staat in Afghanistan hield de laatste drie decennia geleidelijk op te functioneren. De interveniënt heeft de opdracht te zorgen voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid, zodat de staat weer gevormd kan worden door de Afghanen zelf. Maar Afghanistan is tot op het bot verdeeld: lokale leiders en krijgsheren willen hun machtspositie niet opgeven. Het is de vraag of een eenheidsstaat een structurele oplossing biedt.**

In de 'State of the Union' van 12 februari 2013 maakte de Amerikaanse president Barack Obama bekend dat de helft van de Amerikaanse militairen sneller dan gepland, namelijk al vóór het begin van 2014, uit Afghanistan zal zijn teruggetrokken. Rond dezelfde tijd verklaarde de scheidende commandant van de *International Security Assistance Force* (ISAF), generaal John Allen, in een interview met de BBC dat ISAF erin geslaagd is de voorwaarden te scheppen voor goed bestuur en economische ontwikkeling.

Ondanks het versnelde vertrek van de meeste militaire interventie-eenheden zijn de vooruitzichten op een onafhankelijke Afghaanse staat weinig optimistisch. Een oplaaiende burgeroorlog is beslist niet ondenkbaar. Het consolideren van het succes van de gewapende interventie in de fragiele Afghaanse staat is kennelijk nog steeds niet voltooid.

## Fragiele staten

Fragiele staten<sup>1</sup> worden gekenmerkt door langdurig disfunctionerende regeringen, bestuurders en veiligheidsdiensten, door machtsmisbruik en een grote tweede of illegale economie.<sup>2</sup> Het zijn ingrediënten voor intern en extern machtsmisbruik. Intern misbruik kenmerkt zich door patrimonialisme<sup>3</sup> dat zich uit in ongebreidelde zelfverrijking door overheidsfunctionarissen en vriendjespoli-

tiek. Extern machtsmisbruik blijkt bijvoorbeeld uit de exploitatie en export van grondstoffen tegen minimale kosten, alsmede het drijven en toelaten van handel in verboden goederen, zoals wapens, drugs en mensen. Kort gezegd, in een fragiele staat zijn de basisfuncties van de staat niet gewaarborgd. De staatsorganen functioneren nauwelijks; de 'legitimacy gaps' en 'sovereignty gaps' zijn groot.<sup>4</sup> Deze situatie biedt tirannieke heersers (krijgsheren) uitgelezen mogelijkheden om, zo nodig met hulp van 'buiten', hun persoonlijke doelen na te streven door middel van plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Zij zullen zich niet zonder slag of stoot uit hun machtige posities laten zetten en ze hebben geen belang bij de vestiging van een onafhankelijke rechtsstaat. Sterker nog, de patrimoniale orde beheerst de rechterlijke macht en de veiligheidsinstellingen.

Fragiele staten kunnen een ernstig veiligheidsrisico vormen, doordat ze vrijhavens kunnen zijn voor terroristen en internationaal georganiseerde criminaliteit. Er gaan veel negatieve effecten van dergelijke staten uit die samenhangen met armoede en gebrek aan rechtsorde, zoals vluchtelingenstromen, opium-, wapen- en mensenhandel. Gebeurtenissen ver buiten de staatsgrenzen van rechtsordelijke en ontwikkelde staten hebben dus invloed op hun eigen nationale veiligheid. Gewapende interventie is een optie om stabili-

### Allard Wagemaker

is luitenant-kolonel der mariniers. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Hij promoveerde op 25 oktober 2012 aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *Afghanistan 2001-2011: gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat* (het proefschrift is te verkrijgen door een e-mail te sturen naar: aje.wagemaker@mindef.nl).

teit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. De interveniënten staan daarbij voor twee uitdagingen. De eerste is in hoeverre zij de totstandkoming van een functionerende staat kunnen beïnvloeden. De tweede is hoe, in de wetenschap dat staatsvorming een lang proces is, de interveniënt gedurende lange tijd gecommitteerd blijft aan het staatsvormingsproces in het geïntervenieerde land.

## Interventie

De militaire inval vormt de eerste schakel in een langdurige, moeilijke en uitputtende interventie-waardeketen, met als doel stabiliteit en veiligheid te creëren en het (zelfstandig) functioneren van de geïntervenieerde staat mogelijk te maken. Die keten bestaat achtereenvolgens uit: het afdwingen van een negatieve vrede ('het laten zwijgen van de wapens'); het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie; het creëren van basisveiligheid; de vorming van staatsorganen; de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde; en ten slotte – idealiter – het ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. Het probleem is dat de gewapende interveniënt de voortgang in die waardeketen wel kan bevorderen, maar slechts beperkt kan forceren: gezag laat zich nauwelijks afdwingen en legitimiteit al helemaal niet. Daarnaast wordt het staatsvormingsproces versneld doorlopen, wat de kans op struikelen groter maakt.

De crux van de gewapende interventie zit in de consolidatie van het militaire succes van de inval; in het scheppen van een fundament voor een functionerende, stabiele staat waaraan de bevolking zo veel mogelijk zelf vorm geeft. Volgens de gangbare staatsvormingstheorieën<sup>5</sup> zijn een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de bevolking daartoe voorwaarden, opdat de burgers, *bottom-up*, het staatsvormingsproces vorm kunnen geven. Als vuistregel geldt dat hoe meer *hard power* nodig is, des te minder rijp de situatie is.<sup>6</sup> Daarnaast kan de interventie zich niet beperken tot het geïntervenieerde land. De buurlanden ervan moeten de interventie niet verhinderen en dienen bereid te zijn het staatsvormingsproces te helpen stimu-

leren. De situatie moet ook voor de interveniënt rijp zijn: zijn de eigen belangen en idealen groot genoeg om langdurig betrokken te blijven bij het vestigen en opbouwen van de geïntervenieerde staat?

Interventies in fragiele staten vinden plaats omdat deze staten een veiligheidsrisico vormen. Doorgaans zijn deze staten niet van vitaal belang, maar is het veiligheidsrisico ernstig genoeg om er militair te interveniëren. Het is een politieke keuze; het is een 'war of choice', er is geen vitale noodzaak zoals in een 'war of necessity'. Dit leidt tot een voortdurende politieke discussie over de mate en de duur van de bijdrage aan de interventie.

## Afghanistan

Afghanistan is nooit een eenheidsstaat geweest die op eigen kracht kon functioneren. De Afghanen hebben een lange geschiedenis van segmentatie langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen, waarbij de gecompartmenteerde geografie van het land als katalysator werkte. Het land kreeg in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een fragiele, patrimoniale staat. De staat hield geleidelijk op te functioneren en de samenleving veranderde drastisch.

Sinds het uitbreken van de langdurige periode van oorlog en conflict eind jaren '70 ontvluchtte circa twee derde van de Afghanen huis en haard.

Vooraf het maatschappelijk middenveld verliet in de loop van de jaren '90 permanent het land, waarmee een essentiële laag ontbrak voor het functioneren van het politiek en bestuurlijk bestel en de samenleving. Krijgsheren kregen gaandeweg een dominante rol in alle geledingen van de Afghaanse staat en samenleving, al was hun rol beperkt onder de Taliban in de tweede helft van de jaren '90. De legitimiteit van dit regime werd een steeds groter probleem, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar bleek en het een veilig onderkomen bood aan al-Qaida.



Het Afghaanse staatsvormingsproces wordt versneld doorlopen, wat de kans op struikelen groter maakt

## Verdeeld tot op het bot

Afghanistan worstelt sinds zijn soevereiniteit in 1901 met het vestigen van een centraal gezag. De inspanningen om eenheid in het land te bewerkstelligen en te komen tot een duurzaam functionerende staat, kwamen onvoldoende uit de verf. Sinds begin 20ste eeuw kwamen zes grondwetten tot stand, waarvan er vijf om uiteenlopende redenen niet geheel werden uitgevoerd.

Het land kwam in de tweede helft van de jaren '70 in een steeds heftiger neerwaartse spiraal. Op 27 april 1978 werd de bloedige 'Saur-coup' gepleegd, waarmee de communistische periode begon. De chaos die daarna ontstond leidde op 27 december 1979 tot een Sovjet-invasie door middel van een luchtmobiele coup. De Russen waren echter weinig succesvol. De laatste Sovjet-soldaten verlieten op 14 februari 1989 het land. Een communistisch georiënteerde regering hield nog stand tot in het voorjaar van 1992. Een heftige burgeroorlog volgde, die zich vooral rondom en in Kaboel afspeelde. Lokale leiders en krijgsheren grepen de lange periode van oorlog en conflict aan voor de sociaal-politieke mobilisatie van de eigen regionale achterban. Vooral de traditionele middenklasse ontvluchtte het land.

De Taliban, een fundamentalistische (Deobandistische) conservatieve islamitische guerrillabeweging, die aanvankelijk grote navolging had in de Pakistaanse vluchtelingenkampen en sterk gesteund werd door Pakistan en Saoedi-Arabië – via de Pakistaanse inlichtingendienst, ISI – maakte in 1994 zijn entree in het Afghaanse theater. De Taliban vestigde op 26 september 1996 het 'Islamitisch Emiraat Afghanistan'. Intern groeide het verzet, rond de eeuwwisseling was Afghanistan een tot op het bot verdeeld, gepolariseerd land, waarbij de samenleving was verzuild langs etnische, religieuze en andere groepslijnen. Het werd geteisterd door steeds slechter wordende sociaal-economische omstandigheden.

Resoluties van de VN-Veilighedsraad over de situatie in Afghanistan stapelden zich rond de eeuwwisseling op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde door 9/11. De aanslagen boden een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire nood situatie was, in vergelijking

met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van al-Qaida. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, maar in de omliggende regio waren ze groter.<sup>7</sup> De Amerikaanse bondgenoten waren terughoudend om bijstand te verlenen.

De interventie op de grond werd uitgevoerd door de Noordelijke Alliantie<sup>8</sup> in Afghanistan die zo, gesteund door de Verenigde Staten, een oorlog bij volmacht voerde. De diverse Afghaanse commandanten (krijgsheren) kregen Amerikaanse lucht- en inlichtingensteun, alsmede aanzienlijke hoeveelheden wapens en geld. Dit leidde tot een spectaculaire militair-tactische overwinning, maar het was niet duidelijk hoe dit succes kon worden geconsolideerd.

Op 5 december 2001 sloot in Bonn een beperkt aantal Afghaanse groeperingen een akkoord over de toekomst van Afghanistan. Dit had de kenmerken van een 'gearrangeerd huwelijk', waarbij de krijgsheren die zich hadden ingespannen voor het slagen van de militaire inval prominente plaatsen kregen toebedeeld. Overigens waren de Taliban en al-Qaida niet verslagen; ze ontvluchtten het land. In de jaren die volgden zouden ze hun operaties geleidelijk aan weer opvoeren, vooral vanuit het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied.

Afghanistan kreeg een presidentieel, centralistisch georganiseerd staatsstelsel. President Karzai had echter vrijwel geen greep op het land. Men was bevreesd de krijgsheren werkelijk aan te pakken. Die heersten in alle regio's van het land. Ze verhinderden niet alleen dat de nieuwe regering macht kreeg, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces, het legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüm werd steeds groter en zichtbaarder. Afghanistan werd gaandeweg een hybride staat.

De interveniënt deed aanvankelijk weinig om het staatsvormingsproces vlot te trekken. De Amerikanen concentreerden zich tijdens het presidentschap van George W. Bush op Irak en het vernietigen van al-Qaida. De in 2009 aangetreden president Barack Obama herzag de strategie. Hij beoogde door een geïntegreerde uitvoering van *military, diplomatic & civilian surges* en pertinente Afghanisering het staatsvormingsproces nieuw leven in te blazen – uiteindelijk hangen de voortgang



De tegenwoordige interventiedoctrines gaan ervan uit dat tribale en lokale leiders hun traditionele rol blijven vervullen. Foto uit archief van auteur

Neemt de  
interveniënt  
een te  
overheersende  
rol op zich, dan  
kan hem neo-  
kolonialisme  
worden  
verweten

en de duurzaamheid van het staatsvormingsproces en het vredesproces van de Afghanen zelf af. Beoogd werd dat Afghanistan spoedig op eigen benen kon staan zodat de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk kon worden beëindigd. Men kan zich afvragen hoe realistisch een dergelijke doelstelling was. Nader inzicht is nodig in de rol van het geweldsmonopolie, het belang van het Afghaanse 'ownership' en de noodzaak van integratie in een interventiestrategie.

### **Geweldsmonopolie**

Na de gewapende inval en het afdwingen van een negatieve vrede verschuift de focus van de interventie naar de stabilisatie van de situatie. Uitgangspunt is dat een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers voorwaarden zijn voor het welslagen van een staatsvormingsproces. Hieruit volgt dat de staat de beschikking dient te hebben over functionerende veiligheidsinstituties, te weten leger, politie en inlichtingendiensten. Dit betekent dat belasting moet worden geheven om de veiligheidsinstituties te bekostigen. Daarbij moet het vertrouwen van krijgsheren en lokale machthebbers gewonnen worden, zodat ze hun wapens overdragen aan de staat, hun legers demobiliseren en zich schikken naar de rechtsstaat.

De praktijk is gecompliceerder. Waarom zouden de krijgsheren hun macht en rijkdom inleveren? Eer- en gezichtsverlies kunnen niet uit het oog verloren worden. De bevolking leeft veelal in gesloten gemeenschappen (*qawms* in het geval van Afghanistan), waarbij de krijgsheren in de veiligheid voorzien, hetgeen hen veel aanzien oplevert. Daarnaast hebben de gemeenschappen hun eigen rechtsmechanismen, veelal verankerd in traditionele (rechts)systemen en ondersteund door grote sociale controle. Zou de staat meer (basis-)veiligheid kunnen bieden dan de vertrouwde eigen structuren en systemen?

De uitwerking van de opdracht van de interveniënt om voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid te zorgen, is vol dilemma's en valkuilen. Om zijn doelstellingen te bereiken, kan de interveniënt gemakkelijk een overheersende rol op zich nemen. Behalve dat hem dan neo-kolonialisme kan worden verweten, wordt de legitimiteit van de politieke autoriteit in de geïnterveneerde staat ondermijnd. Omgekeerd, indien de interveniënt niet nadrukkelijk genoeg aanwezig is en zich onvoldoende richt op de voortgang van het staatsvormingsproces, komt het staatsvormingsproces niet voorbij de patrimoniale ordening.

De gewapende interveniënt acteert daarom bij voorkeur als een *principal mediator*<sup>9</sup> en bedient zich van *smart power*<sup>10</sup>, opdat legitiem gezag bij de staat ontstaat en het staatsvormingsproces inderdaad door de bevolking zelf vorm kan worden gegeven. Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke sub-eenheden, maar ook dat er (rechtsstatelijke) waarborgen zijn voor minderheidsgroepen. Naast collectieve veiligheid moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces. Dit is waar de interveniënt een verschil kan maken en de bevolking van de geïnterveneerde staat kan stimuleren het 'ownership' te nemen over het staatsvormingsproces: de verstatelijking.

## Ownership

De regering en het bestuur van de geïnterveneerde staat dienen in een zo vroeg mogelijk stadium gestimuleerd te worden het *ownership* van de verstatelijking op zich te nemen. Verstatelijking heeft een direct verband met de 'volkswil'.<sup>11</sup> De groei van het wederzijds vertrouwen van de burgers en de staat, de vergroting van de orde en de toename van de basisveiligheid dienen daarom zoveel mogelijk op het conto van de (interim-)regering van de geïnterveneerde staat te worden bijgeschreven. De praktijk is gecompliceerd: de gevestigde patrimoniale orde heeft geen belang bij een onafhankelijk functionerende rechtsstaat.

De tegenwoordige interventie-doctrines gaan ervan uit dat tribale en lokale leiders hun traditionele rol blijven vervullen. Hun macht en leiderschap moeten zelfs versterkt worden. In de praktijk betekent dit dat de patroon-cliëntrelaties ondersteund worden, omdat de patrimoniale orde lokaal de dienst uit maakt en *de facto* hierin dus gesteund wordt door de interveniënt. Vooral in de eerste jaren van de Afghaanse interventie – tijdens het Bonn-proces (2002-2005) – werd deze aanpak grotendeels geïnitieerd door de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan en vervolgens ambassadeur, Zalmay Khalilzad, en de speciale VN-gezant voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi. Hun opvolgers zetten het beleid voort om de despotische macht van de lokale en regionale leiders (krijgsheren) te verstevigen.<sup>12</sup> Deze institutionalisering van de patrimoniale macht lokte in Afghanistan steeds heftiger tegenreacties uit van de van het vredes- en staatsvormingsproces uitgesloten (Afghaanse) partijen. De Amerikanen als de belangrijkste interveniënten konden weinig anders omdat de focus op Irak lag. Dit ondanks dat in de initiële periode van het vredes- en staatsvormingsproces ruime aanwezigheid van de in-

terveniënt (de 'principal mediator') noodzakelijk is om de uitkomsten van het vredesakkoord te bewaken.

Het is voor de interveniënt kennelijk een probleem te voorkomen dat tweedracht en instabiliteit aangewakkerd worden. Het is van wezenlijk belang dat de regering van de geïnterveneerde staat pas het volledige *ownership* voor de veiligheid en opbouw van de staat op zich kan nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor de basisveiligheid, de vestiging van het geweldsmopolie, de worteling van de rechtsstaat en het functioneren van (elementair) openbaar bestuur. Dit betekent dat terugtrekking van de gewapende interveniënt pas mogelijk is nadat een passende, legitieme staatsvorm is gevestigd en de barrières voor verdere staatsvorming zijn weggenomen. Deze integratie-aanpak lag aan de basis van de koerswijzigingen die president Obama eind 2009 afkondigde.

## Integratie

President Obama wilde het Afghaanse staatsvormingsproces vlottrekken met een geïntegreerde uitvoering van de *military, diplomatic & civilian surges* en pertinente Afghanisering. Met de *surges* (een tijdelijke en forse verhoging van het aantal troepen en hulpverleners) werd integratie mogelijk van de diverse militair-operationele, diplomatieke en wederopbouw-activiteiten. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1.

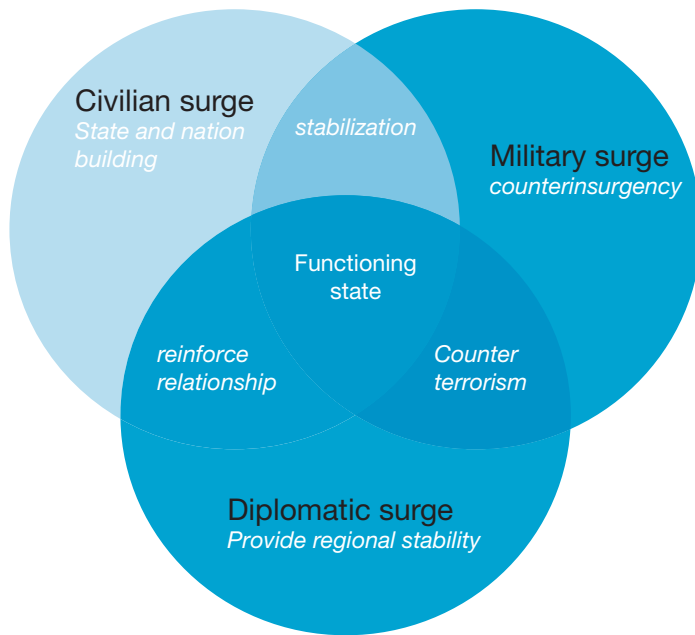
De Amerikaanse onderzoeksjournalist Steve Coll vatte de overlappende *surges* als volgt samen: "There are three overlapping lines: direct pressure on al Qaeda, mainly by drone strikes; efforts to increase the capacity of the Afghan state, or at least its security state, by at last investing heavily in training its army and police; and efforts to influence Pakistan to stop tolerating and aiding Islamist militias on its soil."<sup>13</sup>

In de *surge*-aanpak is de interveniënt facilitator en katalysator bij het tot stand brengen van een functionerende verbinding tussen de diverse bestuurlijke niveaus en het vestigen van een vorm van participatieve democratie.<sup>14</sup> Om tot synergie van effecten te komen, is echter niet alleen technisch ingewikkeld, maar vooral in politiek opzicht complex. De interveniënt weigert vaak het initiatief te nemen, uit angst om van neo-kolonialisme te worden beticht. Daarnaast wil deze voorkomen in een moeras te worden gezogen, terwijl de regering van een fragiele staat worstelt met een gebrek aan bestuurlijke vaardigheden, de grote

## Bemiddeling

'Principal mediation' is een onderdeel van een *peacemaking*-proces. Het gaat om een 'coercive third party intervention' die uitgevoerd wordt om omstandigheden te creëren waarin radicale verandering mogelijk wordt – doorgaans met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Partijen worden bij elkaar gebracht door de interveniërende, derde partij, die vervolgens het voortouw neemt bij het bemiddelen, onderhandelen en uitvoeren van een akkoord dat voor de voormalige strijdende partijen acceptabel is. Een akkoord is echter slechts het begin van een vredes- en staatsvormingsproces. Zoals de preambule van UNESCO stelt: "Wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defenses of peace must be constructed."

De belangen van de bemiddelaar in het conflict bepalen de contouren en de mogelijkheden van acceptabele uitkomsten. In het algemeen geldt dat een 'principal mediator' indirecte belangen heeft bij de beëindiging van het conflict, alsmede bij voldoende aanzien en mogelijkheden om zijn bemiddelingspogingen kracht bij te zetten. Hij dient zich actief in te zetten voor een voor alle partijen acceptabele oplossing, echter zonder zelf partij in het conflict te worden.



Figuur 1: geïntegreerde surge-methode

macht van de krijgsheren en een rudimentair werkende overheid. Daarnaast dienen de 'informeel geïnstitutionaliseerde' machtsbases van de patrimoniale heersers te worden afgebroken. Deze heersers hebben lokaal de macht en confirmeren zich niet aan het beleid van de regering: het eigen (patrimoniale) belang staat voorop. Gevolg is een gebrek aan decentralisatie – de regering probeert vanuit Kaboel het provinciale beleid te bepalen, maar mist behalve bestuurlijke middelen vooral door afstandelijkheid het vertrouwen van de lokale bevolking.

Voor een functionerend, legitiem bestuur is integratie van de bestuurlijke niveaus nodig. Door de provinciale raden de taak te geven de macht van de gouverneurs democratisch te controleren en als een provinciaal bestuur op te treden, ontstaat een directe verbinding tussen lokaal en nationaal bestuur. In een dergelijke aanpak zouden krijgsheren, ontdaan van hun wapens en legers, een rol kunnen spelen, en dit zonder een al te groot gezichtsverlies. De haalbaarheid van een dergelijke aanpak is echter twijfelachtig, omdat zij zich niet uit hun rianten posities zullen laten zetten – wapens leveren ze niet werkelijk in en ze kunnen hun legers gemakkelijk mobiliseren. De interveniënt is (en was) niet in de positie dit af te dwingen. Naast het ontbreken van voldoende middelen is het een gegeven dat met *hard power*-middelen de wederkerigheid in de gezagsrelatie tussen burger en staat – de essentie van het staatsvormingsproces – niet bewerkstelligd kan worden.

Hierbij komt dat voor het democratiseringsproces geen groepen of partijen mogen worden uitgesloten, zoals de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG.<sup>15</sup> Deze groepen kunnen hun strijd slechts voortzetten met directe en indirecte steun uit (of via) Pakistan, van waaruit ze een asymmetrische strijd voeren die vooral gefinancierd wordt door Pakistan en Saoedi-Arabië, maar ook met grote inkomsten vanuit de internationale narco-economie. Hieruit blijkt dat een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar is zonder medewerking van Pakistan, dat zelf echter instabiel is door grote interne verschillen.

### Interventie succes?

De gewapende interveniënten zijn er in de periode 2001-2012 niet in geslaagd een zodanige staatsvorming in Afghanistan tot stand te brengen, dat perspectief wordt geboden op een onafhankelijke Afghaanse staat met een stabiele democratische rechtsorde. In de interventie lag het accent op een militair-operationele aanpak die in onbalans was en bleef met het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het staatsvormingsproces. Steeds meer Afghanen vinden dat de interveniënt huisvredebreuk heeft gepleegd en hen in zwaar weer, in een bouwput, achterlaat. De vraag dringt zich op of de doelstellingen die verder gaan dan het vernietigen van de basisstructuren van al-Qaida (en de Taliban) onbereikbaar zijn dan ooit.

De *surge*-aanpak van Obama blijkt nog niet te hebben geleid tot een structurele vergroting van de basisveiligheid, een duurzaam functionerend bestuur en een gedragsverandering in Pakistan als het meest invloedrijke buurland. Dit wil echter niet zeggen dat de situatie hopeloos is dan wel dat de interventie zinloos is geweest. Integendeel, er is veel bereikt en de Afghanen zijn *grosso modo* beter af dan een decennium geleden. De bereikte resultaten vormen een stevig fundament dat de Afghanen echter zelf moeten consolideren en duurzaam dienen te bestendigen. Of daar intensieve buitenlandse militaire aanwezigheid voor nodig is, is zeer de vraag. Met de Afghaanse politie, het leger en de inlichtingendiensten groten-deels op orde is militaire steun van de interveniënt slechts op de achterhand nodig.

De belangrijkste tegenstanders van de huidige staatsvormingsactiviteiten – de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG – hebben veel manoeuvreerruimte. Ze zullen op zijn best onder zeer strikte voorwaarden meewerken aan de duurzaam-



Steeds meer Afghanen vinden dat de interveniënt hen in zwaar weer, in een bouwput, achterlaat. Foto uit archief van auteur

me stabilisatie van Afghanistan. Opnieuw is het twijfelachtig gebleken of een eenheidsstaat een structurele oplossing biedt c.q. een eenheid (solidariteit) in verscheidenheid (identiteit) verschaft. De huidige presidentiële staatsvorm blijkt ongeschikt, omdat de macht te zeer wordt geconcentreerd bij de machtigste krijgsheren en hun patrimoniale achterban. Dit roept verzet op bij de buitengeslotenen, die continu de toenemende verkiezingsfraude en het gebrek aan legitimiteit aan de orde stellen.<sup>16</sup> Een staatsvorm is nodig die past bij de diversiteit van de bevolking en de geografische verscheidenheid van het land; daarvoor blijkt de huidige centralistisch georganiseerde presidentiële democratie onvoldoende toegerust.

Een federatieve of een confederatieve structuur ligt niet voor de hand, omdat dit desintegratie in de hand kan werken. Een parlementaire consensudemocratie is vanwege de verdeeldheid en de polarisatie slechts een theoretisch alternatief. Bovendien heeft Afghanistan nauwelijks ervaring met een partijpolitieke cultuur. De patrimoniale structuren zijn krachtig en alomvattend, terwijl de rechtsstaat nog maar net in de steigers staat. Verdergaande decentralisatie, met grote contro-

lerende bestuurlijke bevoegdheden op het provinciale niveau, is voorlopig het enige werkbare alternatief.

Bij de presidentiële verkiezingen op 5 april 2014 kan Karzai niet meer herkozen worden. In de huidige patrimoniale constellatie betekent dit dat vele bestuurders rond dezelfde tijd vervangen worden. In combinatie met het vertrek van de meeste gewapende interveniënten is de kans op chaos groot. Een machtsstrijd die sterk lijkt op de vernietigende burgeroorlog in de jaren '90 is waarschijnlijk. Om dit te voorkomen en om het mogelijk te maken grondwetswijzigingen door te voeren voor een legitiem, representatief democratisch bestuur – het parlement onder leiding van een premier, gekozen provinciale gouverneurs, provinciale raden met controlerende en bestuurlijke bevoegdheden, en een gekozen ceremonieel staatshoofd – is een grote (representatieve) wetgevende vergadering nodig, een *Loya Jirga*. De resultaten hiervan zouden dan aanvankelijk geïmplementeerd kunnen worden door een regering van nationale eenheid.

Afghanistan dient bestuurlijk structureel te decentraliseren, verder te stabiliseren en de principes van functioneel openbaar bestuur te institutionaliseren. Indien dit niet gebeurt, is dat de opmaat

naar een volgende burgeroorlog en grote regionale instabiliteit. Actieve internationale steun, die verder gaat dan militair-operationele bemoeienis, is onontbeerlijk.

## NOTEN

- 1 Fragiele staten zijn volgens de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) "staten met een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid zijn basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd worden door zowel de eigen bevolking als door andere landen". AIV, *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid* (advies 35). Den Haag: AIV, 2004, blz. 9.
- 2 Zie voorts Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford: Oxford University Press, 2007, blz. 17-75.
- 3 Patrimonialisme is een vorm van cliëntelisme. Het berust op coöptatie, loyaliteit en wederzijdse afhankelijkheid tussen patroon (beschermheer met een persoonlijke autoriteit) en cliënt. In de eenvoudige vorm gaat het om behoeftebevrediging van de patroon, in fragiele staten gaat het om de bevoorrechte klasse die als "the king's men" in sleutelposities wordt gearachuteerd ten behoeve van de behoeftebevrediging van de leden van de heersende patrimoniale orde. Voor meer detail zie bijv. Isabelle Duyvesteyn & William Murphy, 'Interventie in staatsvormingsprocessen: dictatuur versus democratie', *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr. 4, april 2010, blz. 220-224.
- 4 Zie voorts: Ashraf Ghani & Clare Lockhart, *Fixing Failed States*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- 5 Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, Oxford: Blackwell, 1992; en Amitai Etzioni, *Security First*, New Haven: Yale University Press, 2007.
- 6 Joseph Nye, *Soft Power*, New York: Public Affairs, 2004.
- 7 Het gaat hier vooral om het geostrategische belang van Pakistan en Centraal-Azië (met enorme gas- en olievoorraden) en daarnaast de positie van Afghanistan ten opzichte van de Amerikaanse aartsvijand Iran. Zie verder bijv. Ahmed Rashid, *Taliban*, Londen: IB Taurus, 2002.
- 8 De Noordelijke Alliantie is een losse coalitie van vijf mujahedin-facties (vooral Tadzjeken, Oezbeken en Hazaras), bestaande uit de troepen van Rabbani (lees: vooral Massoud en later Fahim), Muhsini, Sayyaf (Pashtun), Khalili en Dostum. Aan de vooravond van de interventie was de Alliantie zo'n 40.000 man sterk en goed bewapend met vooral lichte tot middelzware wapens.
- 9 *Principal mediator*: de bemiddelaar is onafhankelijk (*impartial*) en bemoeit zich actief met de vredesonderhandelingen. Hij brengt de partijen bij elkaar en bevordert oplossingen actief door de inzet van *soft power* en eventueel *hard power*. De andere manier van bemiddeling is *neutral mediation*, waarbij de bemiddelaar 'slechts' partijen bijeenbrengt en vredesonderhandelingen faciliteert. Zie verder: Thomas Princen, *Intermediaries in International Conflict*, Princeton: Princeton University Press, 1992.
- 10 'Smart power' is volgens Joseph Nye (*Smart Power*, New York: Public Affairs, 2011, blz. 209): "The intelligent integration and networking of diplomacy, defense, development, and other tools of so-called 'hard and soft power'."
- 11 *Volonté générale* (de algemene wil) is een collectivistische ideologie waarbij niet het individu maar het volk centraal staat en slechts reëel is als de individuele burgers een eenheid vormen – ieders persoonlijke wil is opgegaan in een alomvattende eenheid. *Volonté de tous* (de wil van allen) kan gezien worden als de optelsom van de particuliere wensen, verlangens en belangen, m.a.w. de grootste gemene deler van strijdige individuele belangen. Het gaat hierbij dus om een democratische meerderheid.
- 12 De fraude tijdens de presidentiële verkiezingen van 2009, het continueren van Karzai's presidentschap, terwijl hij de verkiezingen niet had gewonnen, en het steeds verder aftakelen van zijn legitimiteit en die van de Afghaanse staat, zijn typische voorbeelden van het veronachtzamen van de volkswil.
- 13 Stephen Coll, 'The Hidden War', *Foreign Policy*, 21 december 2010.
- 14 Volgens Arend Lijphart (*Thinking About Democracy*, Londen: Routledge, 2008) is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale oplossing voor een gesegmenteerde staat. Het gaat daarbij om machtsspreiding en machtsdeling met een kenmerkende brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring. Het gaat hier om drie, primair uit Pashtunen bestaande, verzetsorganisaties. Ze bedienen zich van asymmetrische oorlogvoering en werken vanuit het onherbergzame Afghaans-Pakistaanse grensgebied. Ze streven er gewapenderhand naar om, idealiter, in Afghanistan een islamitisch emiraat te vestigen. De drie organisaties worden financieel, logistiek en organisatorisch met name gesteund door Pakistan en Saoedi-Arabië. Voor detail zie bijv. Ahmed Rashid, *Descent into Chaos*, Londen: Allen Lane, 2008.
- 16 Momenteel, in de aanloop naar de verkiezingen van 2014 en 2015, liggen de kieswet en de kiezersregistratie ernstig onder vuur. Mogelijk biedt overeenstemming over de volgende issues uitkomst: de invoering van de e-tazkera (een elektronische ID-kaart), het vervangen (van een deel) van het Single Non Transferable Voting-systeem, het stellen van kwalitatieve eisen aan kandidaten en het recht tot uitstellen van verkiezingen.

# Nederland in de wereld

Onder het motto 'Bruggen slaan' werd in de herfst van 2012 het Regeerakkoord van de VVD en de PvdA gepresenteerd. Inmiddels is het kabinet-Rutte-Asscher enkele maanden in functie en blijkt 'bruggen slaan' ook internationaal het devies. Waar het vorige kabinet-Rutte-Verhagen, met goedkeuring van de PVV, veelal sprak van Nederland én de wereld, is er nu gelukkig weer oog voor Nederland in de wereld.<sup>1</sup>

## Diplomatie

Dat is een verschil van dag en nacht. Nederland is terug op het wereldtoneel. De vele reizen die minister Timmermans van Buitenlandse Zaken en zijn collega Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in ruim honderd dagen hebben afgelegd, getuigen ervan: *we're back on stage*. Ook het feit dat zij, eenmaal terug op het honk van BZ, allerlei delegaties uit het buitenland ontvangen, onderstreept hun wil om weer een connectie te maken: regeringsvertegenwoordigers, mensenrechtenactivisten, CEO's van grote bedrijven, kopstukken van multilaterale instellingen en andere internationale smaakmakers – ze zijn welkom in Den Haag.

Dat is een goede zaak. Ons land leeft, ademt al vele eeuwen met het buitenland. Vanuit welbegrepen eigenbelang, en vanuit het besef dat een effectieve en legitieme mondiale ordening dat eigenbelang direct ondersteunt, even zo goed als andermans belang. Zo verwierf, in de jaren dat de Vereenigde Oostindische Compagnie de wereldzeeën trotseerde en de Republiek tot ongekende welvaart bracht, Hugo de Groot reeds de nodige roem als de grondlegger van het internationaal recht. De pracht én de ordentelijkheid van de Amsterdamse grachtengordel, waaraan precies 400 jaar geleden de eerste hand werd gelegd, vormen een ode aan die tijd.<sup>2</sup>

Begin 21ste eeuw ziet de wereld er totaal anders uit. De gedurende enkele eeuwen opgebouwde hegemonie van het Westen maakt rap plaats voor een multipolaire wereld, waarin opkomende grootmachten uit andere continenten vol zelfvertrouwen hun eigen koers uitstippelen. Is dat reden om bij de pakken neer te zitten? Niet echt. Iedere tijd kent zijn eigen bedreigingen én

kansen. Het gaat er veeleer om daarop tijdig in te spelen; regeren is vooruitzien. Kortom: hoe blijven we aan de bal in het mondiale speelveld van vandaag, met de wereld van morgen in het vizier?

## Defensie

Op 19 februari 2013 bracht de *New York Times* naar buiten dat het Chinese leger reeds jarenlang systematisch computers hackt van Amerikaanse bedrijven en overheidsinstanties, waarbij honderden terabytes aan data zijn gestolen. Diezelfde dag meldde *Agence France-Presse* dat in Kameroen een Franse familie was ontvoerd, vermoedelijk als represaille voor de recente Franse militaire interventie in noord-Mali. Het zijn twee voorbeelden van het feit dat de *ungoverned spaces* op aarde, zowel virtueel als geografisch, totaal nieuwe uitdagingen stellen aan het internationale veiligheidsdenken. Of het nu gaat om grootschalige digitale diefstal of om kleinschalige asymmetrische

*Ungoverned spaces op aarde (virtueel en geografisch) zijn een uitdaging voor het internationale veiligheidsdenken*

### Désirée Bonis

is lid van de Tweede Kamer voor de PvdA.



Nederland leeft en ademt alle vele eeuwen met het buitenland. Hugo de Groot verwierf roem als grondlegger van het internationaal recht. In 1625 verscheen zijn werk 'de iure belli ac pacis' (over het recht van oorlog en vrede). Foto Yale Law Library

Hoeveel middelen zal Nederland straks nog hebben om nieuwe dreigingen het hoofd te bieden?

oorlogvoering, de effecten zijn enorm. De betrokken regeringen (in dit geval allebei permanente leden van de VN-Veiligheidsraad) vinden het dan ook knap lastig er een adequate respons op te formuleren – en wij met hen.

Deze twee op zich zelf staande incidenten illustreren hoe divers de nieuwe dreigingen zijn die op het Westen afkomen, Nederland inclusief. Hoe goed zijn wij hier te lande bestand tegen cyber-spionage; tegen individueel terrorisme, zoals dat van Anders Breivik in Noorwegen; tegen andere denkbare vormen van doelbewuste agressie, zoals biologische oorlogvoering – neem bijvoor-

beeld de verspreiding van een dodelijk virus via drones?

Meer dan ooit tevoren is de visie op de toekomst van de krijgsmacht, die het kabinet de komende maanden zal neerleggen, van strategisch belang. Dit geldt in het bijzonder voor de besluitvorming rond de noodzakelijke vervanging van de F-16 straaljagers, gezien de enorme kosten die daarmee gemoeid zijn.

In een op 14 februari 2013 gepubliceerd onderzoek<sup>3</sup> schetst Clingendael in vier modellen hoe de krijgsmacht er in de toekomst uit kan zien. In drie van de vier modellen<sup>4</sup> komt de *Joint Strike Fighter* (JSF) – het peperdure Amerikaanse gevechtsvliegtuig waaraan Nederland zich wat betreft de ontwikkel- en testfase heeft gecommitteerd – niet voor. In het vierde model figureert de aanschaf van de JSF voor de luchtmacht wél en kan Nederland in NAVO-verband blijven meedoen aan interventies in het hoogste geweldsspectrum. In dit model zou de landmacht echter weleens niet meer in staat kunnen zijn een bijdrage te leveren aan internationale vredesmacht; het kost namelijk zoveel geld, dat er van zowel de landmacht als de marine vrijwel niets dreigt over te blijven. Dit maakt de vraag des te prangender hoeveel middelen Nederland – in welk model ook – straks nog over heeft om de *nieuwe dreigingen* het hoofd te bieden.

Zonder vooruit te willen lopen op het politieke debat over de vervanging van de F-16, lijkt het mij daarom van cruciaal belang dat het kabinet zich bezint op ambities, taken en capaciteiten van de krijgsmacht – in die volgorde, en niet omgekeerd. Tegen de achtergrond van toenemende internationale uitdagingen en afnemende budgettaire middelen, staat of valt de *smart defence* van de toekomst met het maken van de juiste keuzen nú.

## Duurzame ontwikkeling

In het buitenlandbeleid van het kabinet-Rutte-Asscher blijft de zogeheten 3D-benadering<sup>5</sup> leidend. Wanneer we naast diplomatie en defensie van 'duurzame ontwikkeling' spreken, blijkt het begrip 3D niet alleen beter vertaalbaar in het Nederlands, maar ook beter aan te sluiten bij de grote mondiale vraagstukken van de 21ste eeuw, zoals klimaatverandering en zeespiegelstijging, omgang met schaarse goederen (water, voedsel, energie en grondstoffen) en behoud van leefmilieu en biodiversiteit. Nederland doet er daarom goed aan in VN-verband actief mee te werken aan de

formulering van duurzame ontwikkelingsdoelen post-2015.

Wat mij betreft gaat het daarbij vooral om een zoektocht naar *smart development*; naar dié oplossingen voor de planeet en haar bewoners die eraan bij kunnen dragen de paradox tussen economische groei en sociale verdelingsvraagstukken op een ecologisch verantwoorde manier op te heffen. Dat vergt vooral de durf om systematisch te investeren in innovatie, in groene technologie, maar ook bijvoorbeeld in satellieten die gezondheidszorg en onderwijs tot in de verste uithoeken van de aardbol kunnen brengen en daar aldus ontwikkelingsprocessen op gang kunnen brengen. Zo blijken mobiele telefonie en internet momenteel in veel landen niet alleen bij te dragen aan een structurele productiviteitstoename, maar ook aan een bredere bewustwording van mensenrechten en de noodzaak van hervormingen en democratisering in deze landen. Wat de PvdA betreft is dat een positieve ontwikkeling!

Terwijl ik dit schrijf, is minister Timmermans net terug uit Indonesië en is minister Ploumen juist vertrokken naar Zuid-Soedan en Ethiopië. Landen die zich elk op een eigen deel van het spectrum van ontwikkeling bevinden. Landen ook die het, ieder op eigen merites, waard zijn om een langdurige relatie mee te onderhouden.

Om die relaties optimaal in te vullen, heeft Nederland zijn ambassades hard nodig. Zij vormen de ogen en de oren van ons land in den vreemde. Of het nou gaat om Washington of om Juba, om Jakarta of om Addis, Nederland is er present. Vaak met een klein team, in moeilijke omstandigheden, maar daar zijn ze op getraind,

onze diplomaten in verre oorden. Professionals zijn het, die, naast Engels, ook Arabisch, Bahasa of Amhaars spreken als het erop aankomt. Vaklui die niet alleen in Parijs willen dienen, maar hun politieke of economische antennes graag uitschuiven in Erbil, Bamako, Guangzhou, of even zo vele andere oorden die voor de meeste Nederlanders thuis bij de haard gelijk staan aan de ver-van-mijn-bed-show. Waar ze ook zitten, de medewerkers van Buitenlandse Zaken draaien die show, in het belang van ons land en in het belang van de internationale rechtsorde.

Met elk van de genoemde landen blijft de wijze waarop de relatie zich ontwikkelt een spannend proces. Want geen van hen is perfect, en ook Nederland is dat niet. Maar het proces als zodanig is zeer de moeite waard. Bruggen slaan, ook internationaal. Want de ontwikkelingspartner van gisteren is de handelspartner van vandaag. En de handelspartner van vandaag is de politieke bondgenoot van morgen. Als je het vizier maar open houdt, daar gaat het om. Dat hoeft helemaal geen *hi-tech* lange-afstandskijker te zijn; een open blik is genoeg.

## NOTEN

- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| 1 | Zie Hoofdstuk V van het Regeerakkoord WD-PvdA van 29 oktober 2012.  | 4 | Te weten Nederland als 'maritieme handelsmacht', 'robuuste stabilisatiemacht' en 'ondersteunende vredesmacht' en 'vliegende interventiemacht'. |
| 2 | Zie de tentoonstelling 'Booming Amsterdam: de aanleg van de grachten in de Gouden Eeuw', in het Stadsarchief Amsterdam (te bezoeken t/m 26 mei 2013). | 5 | <i>Defence, Diplomacy, Development</i> .   |
| 3 | Ko Colijn e.a., <i>Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst</i> , Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2013.                        |   |  |

# Mensenrechten blijven mensenwerk

**November vorig jaar werd het tweede kabinet-Rutte beëdigd, met voor het eerst sinds lange tijd weer een sociaal-democraat op de post Buitenlandse Zaken. Met Frans Timmermans als minister hopen velen, onder wie de schrijver van dit artikel, dat er een andere wind gaat waaien door de Bezuidenhoutseweg 67. Het is natuurlijk veel te vroeg om te beoordelen of dat ook werkelijk het geval is, maar wel kan worden vastgesteld dat verrassingen tot op heden zijn uitgebleven. De nieuwe minister is voorzichtig aan zijn missie begonnen.**

Verreweg de belangrijkste buitenlandse betrokkenheid van Nederland op dit moment is die in Afghanistan. Met meer dan vijfhonderd mannen en vrouwen wordt daar gewerkt aan de zogenaamde politietrainingsmissie. De PvdA stemde twee jaar geleden met krachtige argumenten tegen deze missie, maar politiek leider Samsom verklaarde in het debat over het regeerakkoord voor honderd procent achter de missie te staan. In dat akkoord staat dat “de missie in Afghanistan (Kunduz) wordt afgemaakt en conform planning afgerond in 2014”.<sup>1</sup> Recente berichten doen vermoeden dat dit eerder het geval zou kunnen zijn.

Alhoewel er zeker iets voor te zeggen is dat een reeds begonnen missie niet halverwege wordt afgebroken of aangepast, is het in dit geval toch merkwaardig. Nog geen twee weken voordat het regeerakkoord werd vastgesteld, werd immers duidelijk dat de missie niet aan de eigen voorwaarden kan voldoen. Een brief van 17 oktober wees op tientallen door Nederland opgeleide agenten die, tegen de afspraak in, buiten Kunduz waren geplaatst.<sup>2</sup> Kortom, voor de PvdA een prima reden om een wijziging of een eerder einde van de missie te bepleiten. De formulering in het regeerakkoord gaf ook aanleiding tot aanpassing. Daarin staat immers dat de missie “conform planning” wordt afgerond.

In de Afghanistan-brief kreeg het Kamerlid Timmermans overigens gelijk. Herhaaldelijk heeft hij namelijk, toen hij nog in de oppositie

zat, gewezen op de onmogelijkheid afspraken te maken over de inzet van de door Nederland opgeleide agenten. Terecht wees hij er toen op dat het onderscheid tussen civiel en militair niet te maken is en dat de agenten toch wel zouden gaan vechten. De ‘papierene Haagse werkelijkheid’ moest volgens het Kamerlid niet geplakt worden op de realiteit in Afghanistan.<sup>3</sup> Met andere woorden: toen voor iedereen duidelijk was dat de missie in Kunduz niet kan voldoen aan de eigen voorwaarden, verliet Timmermans de realiteit om de Haagse variant van deze werkelijkheid binnen te treden.

## Midden-Oostenbeleid

Een andere passage uit het regeerakkoord stemt een stuk tevredener. Met de tekst “waar mogelijk draagt Nederland bij aan vrede en veiligheid in het Midden-Oosten en benut daarbij de goede banden met zowel Israël als de Palestijnse autoriteit”, is de eenzijdige focus op Israël van oud-minister Rosenthal verdwenen.<sup>4</sup> De vraag is echter in hoeverre dit een werkelijke en niet slechts een papierene verandering is.

De discussie in de Kamer over de Gaza-oorlog kan hier helderheid bieden. Tijdens dat debat legde de minister de schuld voor het uitbreken van de gewelddadigheden eenzijdig bij Hamas neer. Continu werd daarnaast het recht van Israël op zelfverdediging genoemd, maar voor de oorlogsmisdaden van Israël had Timmermans geen oog. Dat geen woord van afkeer is gesproken

### Harry van Bommel

is Tweede-Kamerlid en woordvoerder Europese en Buitenlandse Zaken voor de SP.

over de bewuste aanvallen van Israël op journalisten in Gaza, is hiervan een triest voorbeeld.<sup>5</sup> Deze houding komt niet overeen met de in het regeerakkoord gesuggereerde balans.

Ook het Nederlandse standpunt met betrekking tot de opwaardering van de Palestijnse vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties stelde teleur. De minister zette aanvankelijk vooral in op een EU-consensus voor onthouding van stemming. Toen echter duidelijk werd dat zo'n consensus niet tot de mogelijkheden behoorde, had de minister zijn handen vrij om voor de ophoging te stemmen. Dat zou ook in lijn met het stemgedrag van het Kamerlid Timmermans zijn geweest. Het argument om te kiezen voor onthouding vanwege mogelijke represailles van Israël en de Verenigde Staten, was bovendien weinig overtuigend. Dan zou er namelijk nooit een moment komen om voor te stemmen.<sup>6</sup>

Het belangrijkste onderwerp in dit dossier zijn de nederzettingen. Het is een hele verademing dat Timmermans de nederzettingen klip en klaar de grootste bedreiging van een twee-statenoplossing noemt. Wél is de vraag hoeveel actie er wordt verbonden aan deze woorden. Tot nu toe lijkt het erop dat het antwoord van de minister op de voortdurende uitbreiding van de illegale nederzettingen door Israël is om in Europees verband aan te dringen op correcte etikettering van producten uit de nederzettingen in de supermarkt. Die liggen nu vaak als 'Made in Israel' in de schappen. Het is natuurlijk toe te juichen dat de minister zich hiervoor inzet, maar dit is met de beste wil van de wereld nog niet een begin van een antwoord op het in de praktijk saboteren van de twee-statenoplossing.<sup>7</sup> Ongetwijfeld zou de vorige minister van Buitenlandse Zaken zich verzet hebben tegen ophoging van de Palestijnse status bij de VN en etikettering van nederzettingenproducten, maar een significante breuk met het beleid is dit geenszins.

### Targeted killing

Een onderwerp dat de laatste jaren terecht steeds meer aandacht krijgt, is het ronduit omstre-

Amerikaanse beleid van *targeted killing*. Met behulp van raketten, afgevuurd vanuit onbemande vliegtuigen (*drones*), behoudt president Obama zich het recht voor om waar ook ter wereld terrorismeverdachten buitengerechtelijk te executeren. Het is positief dat minister Timmermans, anders dan zijn voorganger, de grote problemen

die hiermee gepaard gaan, wel lijkt te beseffen. Zo gaf hij in een interview met *NRC Handelsblad* onlangs aan te 'worstelen' met vragen over de inzet van dit wapen. Veelzeggender is echter dat de minister, in antwoord op de vraag of er niet feller geprotesteerd moet worden tegen de inzet van *drones*, wijst op het Amerikaanse recht op zelfverdediging. Maar bovenal zorgwekkend is de weigering van Timmermans, ondanks een grote en groeiende berg van overtuigende

aanwijzingen, te erkennen dat sommige van de Amerikaanse *drone*-aanvallen illegaal zijn.<sup>8</sup>

Gelukkig zijn er niet alleen maar zorgen. Met het aantreden van de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken lijkt de focus op mensenrechten als speerpunt in het buitenlandbeleid terug. Dat legt beperkingen op aan de mogelijkheid op dit ministerie forse bezuinigingen te verwezenlijken. Mensenrechten blijven meestal ook mensenwerk. Mensenrechtenorganisaties waarschuwen nu al voor de tekortschietende mensenrechtencapaciteit op het ministerie en op de posten. Voor Timmermans moet het een uitdaging zijn de nieuwe bezuinigingen niet ten koste te laten gaan van dit speerpunt.

### Europapolitiek

Ten slotte de Europapolitiek. Hier leek er sprake van een levensgroot verschil in visie tussen de PvdA en het eerste kabinet-Rutte. Hoewel het kabinet haar Europapolitiek alleen kon uitvoeren met gedoogsteun van de PvdA, profileerde die laatste zich als de partij van investeringen in plaats van draconische bezuinigingen. Pleidooien voor een sterk en sociaal Europa staken schril af bij de meer zakelijke en sceptische toon van de VVD. Daarbij pleitte de PvdA voor een sociale

Uit angst voor  
represailles van  
Israël en de VS onthield  
Nederland zich van  
stemming over de  
Palestijnse status  
bij de VN

Minister  
Timmermans  
weigert te erkennen dat  
sommige Amerikaanse  
*drone-aanvallen*  
illegaal zijn

agenda, met afspraken over minimumloon en belastingen. Zowel het regeerakkoord als de eerste ervaringen leren echter dat de positie die minister Timmermans in de EU verdedigt, naadloos aansluit bij die van zijn voorganger. Stappen om de begrotingsdiscipline nog meer in handen te leggen van de Europese Commissie worden voortgezet en zelfs uitgebreid naar controle over de economie. Er wordt daarnaast wel lippendienst bewezen aan de sociale

dimensie van Europa, maar zonder de concrete maatregelen die de PvdA eerder voorstelde. En als het gaat om de toekomst van de EU blijft de pragmatische benadering de boventoon voeren, waarbij de PvdA en de VVD er wonderwel in slagen hun beider visies erin terug te zien.

Minister Timmermans wil besturen in de traditie van zijn leermeester Max van der Stoep. Dat is een hoge ambitie in een tijd van internationale crisis en onzekerheid.

## NOTEN

- 1 <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html>
- 2 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/10/17/kamerbrief-over-de-stand-van-zaken-rond-politietrainingsmissie-afghanistan.html>
- 3 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-424.html>
- 4 <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html>
- 5 <http://www.cpj.org/2012/12/israel-must-explain-targeting-of-journalists-gaza.php>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23432-341.html>
- 6 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23432-341.html>
- 7 <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/verslag.jsp?vj=2012-2013&nr=37>
- 8 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20122013-843.html>; *NRC*, 18 december 2012.

# ‘Good fences make good neighbours’

Dit is een pleidooi voor een actief en realistisch Europees buitenland- en defensiebeleid. Niet omdat het makkelijk is, maar omdat het moet. Voor de Europese regio, waarin wij Nederlanders, wonen, werken en leven, staan namelijk enkele existentiële vragen op het spel. Behouden wij onze gemeenschappelijke munt en markt, die ons concurrerend houden in de wereld? De wijze waarop onze samenleving is ingericht hangt er immers direct vanaf. Kunnen wij onze gedeelde belangen op het gebied van veiligheid, welvaart en vrijheid verdedigen in een wereld die zich daarvan weinig aantrekt of er zelfs aanstoot aan neemt? Onze manier van leven hangt er immers direct vanaf.

Een eeuw geleden trokken Europese staatsmannen rechte lijnen op een ander continent en bepaalden daarmee de toekomst van Afrika. In de komende eeuw bepalen continenten van Azië tot datzelfde Afrika de lijnen waarbinnen Europese staatsmannen en -vrouwen nog invloed kunnen uitoefenen op onze eigen levens en samenleving. Terwijl ons speelveld door de rest van de wereld wordt beperkt, moet ons blikveld zich juist tot de hele wereld uitstrekken. Dat gaat in tegen alles waaraan Europese politici gewend zijn geraakt. Maar nog moeizamer, het gaat in tegen alles waaraan Europese burgers nu behoefte lijken te hebben. Europese politici kunnen de wereld niet meer naar hun hand zetten. En Europese burgers staan hun politici niet gemakkelijk toe een gezamenlijke Europese vuist te ballen. Gemok en getreur daarover hebben al genoeg seminars en geschriften van Clingendael gevuld. Deze bijdrage doet dat niet.

Nadat de ergste storm rondom de financiële crisis, die alleen in Europa uitgroeide tot een landen-crisis, voor even is gaan liggen, is dit namelijk een goed moment om ook dat andere zorgenkindje van de EU onder de loep te nemen, te weten ons onvermogen internationaal met één stem te spreken en onze invloed te doen gelden op het wereldtoneel. Want ook hier zijn verbeteringen denkbaar.

Gegeven de omvang van de Europese populatie (500 miljoen mensen), onze militaire kracht (gezamenlijk de helft van het troepenaantal en defensiebudget van de Verenigde Staten) en ons stemgewicht in internationale organisaties zou de Europese Unie een internationale machtsfactor van betekenis kunnen zijn. Dat is zij niet. Nog niet. Ik ben namelijk optimistisch over het vermogen van Europa meer coherentie (“spreken met één stem”) en effectiviteit (“machtspolitiek i.p.v. normatieve politiek”) te laten zien. Daarvoor moeten we allereerst niet langer proberen op alle mogelijke uiteenlopende onderwerpen een gemeenschappelijk Europees standpunt te bepalen. Wie de persberichten en *statements* van Hoge Vertegenwoordiger Lady Ashton leest, komt tot de conclusie dat er vooral veel dood proza wordt gefabriceerd. De *statements* zijn zouteloos, vertegenwoordigen altijd de laagste gemene deler die men in de Unie kon bereiken en worden pas wereldkundig ver nadat het Amerikaanse *State Department* de kranten heeft gehaald. Ik behoor niet tot de Ashton-bashers, zij is helaas net zo krachtig en sterk als de lidstaten haar toestaan te zijn. Wél is het jammer dat deze Hoge Vertegenwoordiger ook nogal mediaschuw lijkt te zijn en daarmee het beeld van een afwezig Europa op het wereldtoneel bevestigt.

Deze, en vooral de volgende Hoge Vertegenwoordiger van het Europees Buitenland- en Defensiebeleid, zal zich dan ook minder als

Han ten Broeke zit sinds 2006 in de Tweede Kamer en is woordvoerder Buitenlandse Zaken van de VVD

*incumbant* en meer als een niche-speler op de wereldmarkt van de internationale machtspolitiek moeten begeven. Daar waar de EU over bijzondere krachten beschikt, zal ze die met extra trompetgeschal moeten begeleiden; daar waar ze door interne verdeeldheid krachteloos is, moet ze de wereld laten voor wat die is.

Het sterkst is de EU op de terreinen die doorgaans als 'soft power' worden omschreven. Onze kracht als handelsblok is fameus. Hier vloeien zelfs wereldwijde industriestandaarden uit voort. De uitstoot-beperkende maatregelen voor de auto-industrie (euro5 en euro6) kunnen namelijk door niemand worden genegeerd, en dat terwijl de Europese auto-industrie Europa goeddeels heeft verlaten. Hier gaan de typisch Europese milieueisen hand in hand met de kracht van de EU als handelsblok. Tegen die achtergrond is het falen van de Milieutop van Kopenhagen typerend, waar de Europese delegatie nog in de wachtkamer van de Chinese en Amerikaanse leiders zat, terwijl deze zelf al in hun vliegtuig op weg naar huis waren. Het falen van de EU is hier te wijten aan het feit dat 'Brussel' structureel slechte inschattingen maakt van de mate waarin zij overeenstemming in de wereld kan bewerkstelligen met wereldvreemde energiedoelstellingen en de onwil die via harde machtspolitiek af te dwingen. Terwijl de Verenigde Staten zich via schaliegas en ruimhartig beleid voor oliemaatschappijen (zelfs in Alaska en voor de kust van Florida) binnen tien jaar een weg naar energie-onafhankelijkheid weten te boren, gokt ons oude continent op wind, zon en kolen. In 2017 nemen de Verenigde Staten de eerste plek over van Saoedi-Arabië als grootste olie- en gasproducent ter wereld; in 2030 wordt zij zelfs netto-exporteur.

Voor Europa blijft de Nabucco-pijplijn nog wel een tijdje droog staan, speelt Rusland met Gazprom een behendig verdeel-en-heersspel en is er te weinig gekapitaliseerd op de bevrijding van Libië. Maar ook in Europa kunnen wij vrij eenvoudig energie-onafhankelijkheid bereiken. Er is immers geen regio ter wereld waar zowel de wet- en regelgeving als de overheids-subsidies al klaar liggen voor een werkelijk aan-

eengesloten energiemarkt. De koppeling van trans-Europese energienetwerken zal leiden tot werkgelegenheid en lagere energiekosten voor burgers. Maar deze interne markt heeft ook een direct gunstig effect op onze externe veiligheid. Energiepolitiek is namelijk buitenlandse politiek. En buitenlandse politiek is machtspolitiek. Indien de EU naar buiten minder normatief (onrealistische klimaatdoelstellingen) zou optreden en van binnen haar eigen normen serieuzer zou nemen (interne energiemarkt tot stand brengen) kunnen ook wij energie-onafhankelijk worden. En de ironie is dat wie onafhankelijk is, zich beter kan permitteren de wereld normatief te benaderen. Juist een meer op machtspolitiek gebaseerde externe politiek, die uitgaat van de eigen kracht en zich richt op niches waar de EU wél het verschil kan maken (handel, energie, milieu), kan van Europa een morele leider maken, in plaats van een dolend schaap.

Leiderschap in de wereld is echter aan niemand meer voorbehouden. Je kunt daar pessimistisch over doen en wie de meest recente geschriften leest wordt ook bepaald niet vrolijk. Een greep uit enkele boeken die het afgelopen jaar zijn gepubliceerd en die dat pessimisme van het Westen onderstrepen: *Zero-Sum World* (Gideon Rachman), *Every Nation for Itself* (Ian Bremmer), *No Ones' World* (Charles Kupchan). Alle schrijvers verkondigen dezelfde boodschap: de wereld stevent af op een leiderloze en chaotische periode. Tussen al die pessimisten is er ook een onverbetterlijke optimist, natuurlijk uit Azië, waardoor wij ons in Europa kunnen laten inspireren. Kishore Mahbubani leent een term die gemunt werd door *FT*-columnist Martin Wolff als hij de wereld, waarin niemand voor kapitein wil spelen, optekent in zijn boek *The Great Convergence*. Mahbubani beschrijft onze wereld als een flottielje van ongeveer 50 schepen dat sinds de Tweede Wereldoorlog bijeen werd gehouden door de Verenigde Staten en in mindere mate Europa. Zij stelden de regels op en maakten internationale afspraken (van Bretton-Woods tot de G20), waaraan de rest van de wereld zich hield. Nu de wereld is geglobaliseerd en ook geconvergeerd, lijken we allemaal op hetzelfde schip te zitten en bezetten 193 landen allemaal een cabine met een kleine patrijspoort die uitzicht biedt op de wereldzee. Helaas zit er niemand meer in de



De  
statements  
van de EEAS  
zijn vooral veel  
dood  
proza

Een meer  
op machtspolitiek  
gebaseerd extern beleid  
kan van Europa een  
morele leider  
maken

stuurhut en heeft de helft van de passagiers niet betaald of voelt zich niet verplicht dat te doen.

Maar wat schetst onze verbazing als Mahubani vervolgens toch ineens de EU ten voorbeeld houdt aan dit stuurloze schip. Hij stelt dat de Unie weliswaar imperfect is, zoals alle vormen van internationale samenwerking, maar toch ook prima georganiseerd. Hij gaat terug naar de Balkan, naar het voormalig Joegoslavië van 1990. In dit Syrië van Europa kenden enkele Europese landen hun eigen proxy's (Duitsland/Slovenië/Kroatië vs Verenigd Koninkrijk/Frankrijk en Servië), maar wisten ze toch een oplossing te vinden en zelfs stapsgewijze integratie in de eigen gelederen van deze vechtende bende. De conclusie dat de EU een unieke 'rules based'-omgang tussen staten mogelijk heeft gemaakt die oorlog op ons continent zo goed als uitgesloten heeft, is natuurlijk niet nieuw. Ook de Verenigde Staten toonden dat al zien na de *civil war*, zoals we nu in de prachtige film *Lincoln* kunnen zien. De VS en de EU zijn sinds 1945 de *custodians* van wereldvrede geweest en dienden daarmee direct hun eigen veiligheids- en welvaartsbelangen. Ook de Balkan van Zuidoost-Azië oefent voorzichtig met dit EU-model (ASEAN). Het potentiële conflict in de Zuid-Chinese Zee zal een lakmoesproef vormen voor de onderlinge wil tot vreedzame samenwerking tussen Japan en China. En de Amerikanen, die jarenlang weigerden het Zeerechtverdrag te ondertekenen, zijn daar nu ineens een voorstander van. Simpelweg omdat ze inzien dat bij gebrek aan eigen militair vermogen of machtspolitieke instrumenten om vrede te behouden, internationale regels landen tot matiging dwingen.

De EU is in Azië geen machtspolitieke factor en zij moet dat ook niet ambiëren. Hier zijn wij een niche-speler. Maar waar de Amerikaanse militaire macht en buitenlandpolitieke aandacht naar Azië verschuift, moet Europa nu wel haar eigen buurtwacht organiseren. De *pax americana* in onze regio is niet meer en de Turken merken dat ze die rol niet zomaar kunnen overnemen. Daarom pleit ik ervoor dat de EU haar buitenlandpolitiek in de allereerste plaats een buitengrens-politiek laat worden. De EU heeft 44.000 km. zee- en 9.000 km. landsgrenzen. In 2011 probeerden via zee en land ruim 135.000 illegale migranten Europa binnen te komen. Daarnaast zijn grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme, maar ook cyberwarfare directe bedreigingen voor de Europese en dus ook Nederlandse welvaart, vrijheid en veiligheid. Om die reden moeten Europese landen hun defensiecapaciteit beter gaan *poolen*. Juist omdat we allemaal op Defensie bezuinigen,

is het van belang dat we in Europa maximale 'bounce for your ounce' behalen qua veiligheidsopbrengst. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) kwam al met een aantal prima aanbevelingen, zoals:

- \* *Bezuinigingen eerst eens goed op elkaar afstemmen binnen het Europees Defensie Agentschap (EDA).*
- \* *Lidstaten waarvan de militaire cultuur en politieke besluitvorming samenwerking vergemakkelijken, moeten dat ook in Europees verband vaker gaan doen.* Duitsland, de Scandinavische landen en Nederland kunnen prima samen optreden. Maar Groot-Brittannië en Frankrijk hebben een heel andere cultuur. Nederland oefent weliswaar met de Britten als Amfibious force, maar de kans dat we samen een strand bestormen, is minimaal – terwijl konvooi-varen met de Belgen nu al gebeurt.
- \* *Defensie-uitgaven beter op elkaar afstemmen.* Als Zweden de ontwikkelkosten voor een nieuwe onderzeeboot helemaal zelf moet betalen terwijl het er maar twee nodig heeft, gaat het niet gebeuren. Europa kent echter wel genoeg werven die het zouden kunnen doen.
- \* *Ten slotte, internationaal opereren in oorlogsgebieden.* Als de *NATO Response Force* alleen nog maar voor de bestrijding van de gevolgen van orkaan Katrina is ingezet, mag het geen bevreesding wekken dat de *EU battle groups* nog nooit zijn ingezet. Dat moet anders. *Use them or loose them.*

Ten slotte moet de buitengrensbewaking die nu door Frontex wordt vormgegeven, veel zwaarder worden aangezet. Juist omdat de Amerikanen onze brand- of inboedelverzekering niet langer betalen, moeten we onze eigen militaire middelen inzetten op de Middellandse Zee om onze boontjes te doppen in een regio waar de Arabische lente voorlopig in chaos is ontaard. De nieuwe kustwachtvaartuigen van de marine, met hun enorme radarcapaciteit, zouden zich voor dit doel uitstekend lenen. Een Europa dat zijn grenzen kent is sowieso te prefereren, maar een Europa dat zijn grenzen bewaakt kan zelfs weer gaan inspireren. *Good fences make good neighbours.* Dat is geen fort Europa, dat is op een overtuigende manier voort met Europa.

# Vervanging van de F-16: financiële lessen uit het verleden

**De F-16's zijn aan vervanging toe en de JSF is volgens Defensie de gedoodverfde opvolger. De Tweede Kamer wil echter geen geld uitgeven aan de verdere ontwikkeling van de gevechtsvliegtuigen. Over de daadwerkelijke aanschaf van de JSF's moet nog besloten worden. Is er lering te trekken uit de wijze van besluitvorming over de aanschaf van de F-16's in de jaren zeventig en tachtig?**

Het gevechtsvliegtuig F-16 nadert het einde van de levensduur en ter vervanging heeft het ministerie van Defensie de *Joint Strike Fighter* F-35 (JSF) op het oog.<sup>1</sup> Al tien jaar werkt Nederland samen met de Verenigde Staten en zeven andere landen aan de ontwikkeling van dit vliegtuig. Aan dit programma is inmiddels meer dan een miljard euro uitgegeven, onder andere aan twee testvliegtuigen. Voordelen van deelname aan dit project zijn onder meer dat de Nederlandse defensie-industrie in een vroegtijdig stadium kan participeren en dat geen royalty's hoeven te worden betaald als de vliegtuigen worden gekocht. Inmiddels heeft de Tweede Kamer, in de vorige samenstelling, een motie aangenomen om geen geld meer aan dit programma te spenderen en in plaats hiervan de vervanger van de F-16 'van de plank' te kopen.<sup>2</sup>

De Algemene Rekenkamer toont echter aan dat met het niet meer deelnemen aan de ontwikkeling niet veel wordt gewonnen. Stopzetten van Nederlandse deelname heeft tot gevolg dat de voorkeurspositie bij de aanschaf wordt opgegeven. Bovendien is bijna al het voor die ontwikkeling benodigde geld reeds besteed of contractueel verplicht om uit te geven. Aan de andere kant betekent wél doorgaan met het ontwikkelingsprogramma echter niet dat dit gevechtsvliegtuig ook zal worden aangeschaft. Die beslissing moet nog worden genomen. Het ministerie van Defensie wil graag ten minste 85 JSF-toestellen kopen, en dit zal nog 8 miljard euro vergen.<sup>3</sup> Uitgaande van een aflevering door de producent van tien vliegtuigen per jaar, moet voor een periode van

negen jaar dan 900 miljoen euro per jaar worden gereserveerd.<sup>4</sup> Theoretisch is dit mogelijk, want Defensie heeft jaarlijks 1,5 miljard euro 'te verspillen' voor nieuwbouwprojecten. De Algemene Rekenkamer is echter van oordeel dat, indien over een periode van negen jaar meer dan de helft van het investeringsbudget jaarlijks wordt besteed aan dit project, "vergaande keuzes rond ook andere wapensystemen onvermijdelijk lijken".<sup>5</sup> Met andere woorden, in het bijzonder de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marine lijken gedurende die periode aan investeringsruimte in te moeten. Dit zou volgens de Algemene Rekenkamer ook gelden wanneer slechts 68 vliegtuigen (het equivalent van het huidige aantal F-16 vliegtuigen) worden aangeschaft. In dit geval zou de periode waarin meer dan de helft van het investeringsbudget aan dit project wordt gespendeerd, echter beperkt blijven tot zeven jaar, in plaats van negen jaar.

De vorige minister van Defensie stelde naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer dat hij ook met 58 toestellen toe zou kunnen, maar dat dit de operationele inzet zou beperken. Hij ging in zijn reactie niet in op de vraag of de hiertoe in de Defensieplannen geoordeelde 4,5 miljard euro toereikend zouden zijn. Wél stelde hij in het vooruitzicht dat door de aanschaf van de JSF andere investeringen zouden worden uitgesteld of geschrapt. De regering wil duidelijkheid over deze vraag. In het regeerakkoord van 2012 is immers opgenomen dat dit jaar een besluit wordt genomen over vervanging van de F-16. Die duidelijkheid zal worden verkregen op grond van

## Eric Jan De Bakker

is als senior onderzoeker verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA);

## Robert Beeres

is universitair hoofddocent aan deze Faculteit.



De F-35 Lightning II Joint Strike Fighter werd in augustus 2011 getoond in de luchtmachtbasis Eglin in Florida, de Verenigde Staten.

Foto Samuel King

een methodisch opgebouwde financiële visie op de krijgsmacht, die onder meer inzicht moet geven in de investeringen in huidige wapens en in de exploitatiekosten van systemen die nu worden gebruikt. Deze visie zal gezamenlijk door de ministeries van Financiën en Defensie worden opgesteld, terwijl de Algemene Rekenkamer over de schouder meekijkt.

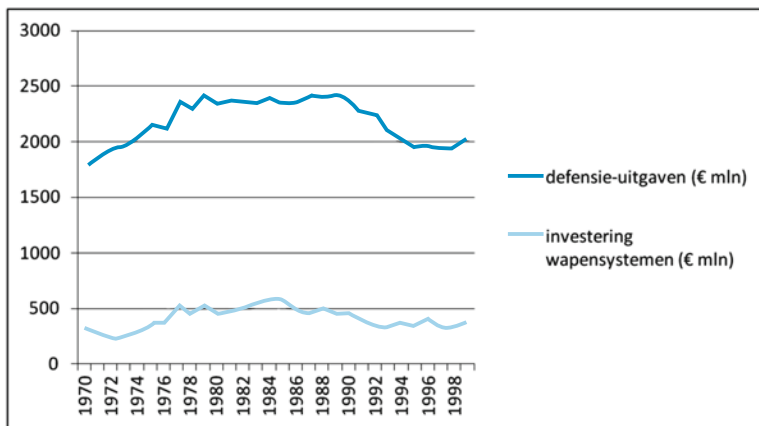
Ten aanzien van deze problematiek, namelijk het willen deelnemen in een – volgens de Algemene Rekenkamer – te groot project in relatie tot de financiële mogelijkheden van Defensie, kan men zich afvragen of we iets dergelijks in Nederland al eerder hebben meegemaakt. Indien een precedent bestaat, zouden we wellicht lering kunnen trekken uit de wijze waarop daar destijds mee is omgegaan. De grootste aanschaf van Defensie sinds de Tweede Wereldoorlog is – zonder twijfel – die van het vliegtuig dat nu vervangen moet worden: de F-16. Uitgedrukt in hedendaagse euro's was met deze vervanging indertijd 7,5 miljard gemoeid. Dat komt ongeveer overeen met het bedrag dat nu ook zou moeten worden besteed. In het resterende deel van dit artikel gaan wij na

hoe met die wapenorder van de vorige eeuw in financiële zin is omgegaan. Gezien de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer lijkt het vooral van belang te bezien hoe deze aanschaf budgettair is ingepast en hoe dit project beslag legde op de investeringsruimte. In onze analyse nemen wij de daadwerkelijke defensie-uitgaven als uitgangspunt.

### De ontwikkeling van het percentage investeringen in wapensystemen

Vanaf eind jaren zeventig tot begin jaren negentig van de vorige eeuw is verhoudingsgewijs (dat wil zeggen, ten opzichte van de exploitatie van de krijgsmacht) meer geïnvesteerd dan in de jaren daarvoor en daarna. Deze periode werd gekenmerkt door grote aantallen vernieuwingsprojecten, zoals: de aanschaf van 213 stuks F-16 gevechtsvliegtuigen in plaats van 138 F-104 Starfighters en 105 NF-5; de Leopard 1 en 2 tanks vervangen de Centurion; en acht S-fregatten namen de plaats in van onderzeebootjagers.

Het JSF-project is te groot in relatie tot de financiële mogelijkheden van Defensie



Figuur 1: Reële defensie-uitgaven en investeringen in wapensystemen: 1970-1999<sup>8</sup>

In de regeringsverklaring van premier Den Uyl (PvdA) in 1973 werd aangekondigd dat voor het ministerie van Defensie de verhoging van de investeringsquote een speerpunt was. In de daarop volgende Defensienota (*Om de veiligheid van het bestaan*) stelde de toenmalige minister van Defensie dat voor de jaren 1974-1978 het gemiddelde investeringspercentage 23% zou worden, terwijl hij voor de jaren 1979-1983 27,6% in het vooruitzicht stelde.<sup>6</sup> Deze verwachtingen werden echter niet geheel waargemaakt. Het gemiddelde investeringspercentage voor wapensystemen was voor de eerstgenoemde periode circa 18% en voor de tweede periode 21%.<sup>7</sup>

De extra investeringsinspanning vond plaats in een periode waarin het reële budget voor Defensie toenam, zoals uit figuur 1 kan worden afgeleid.<sup>9</sup> De stijging van dat budget was in de jaren 1975-1980 bijna 20% ten opzichte van de vijf jaar daarvoor. Die groei vlakke vervolgens af en liep terug naar 4% voor de vijf daaropvolgende jaren. Overigens moet worden opgemerkt dat de groei van het budget lang niet zo groot was als werd beoogd. Destijds streefde de NAVO namelijk naar een jaarlijkse reële budgetstijging van 3% binnen de gehele alliantie. In 1978 werd dit streven in Nederland formeel kabinetsbeleid. In werkelijkheid was de groei na 1980 een stuk lager; ongeveer 1% per jaar. In de periode van de grote stijging van de defensie-uitgaven (1975-1980) nam ook het aandeel van de investeringen toe. In het daaropvolgende decennium, toen de jaarlijkse defensiebudgetten in geringere mate toenamen, bleven de investeringspercentages in de buurt van 20%. Hierdoor lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de stijging van het investeringspercentage vanaf 1975 niet ten koste is gegaan van de exploitatie (uitgaven voor personeel en materieel), maar mogelijk is gemaakt door een toenemend defensiebudget.

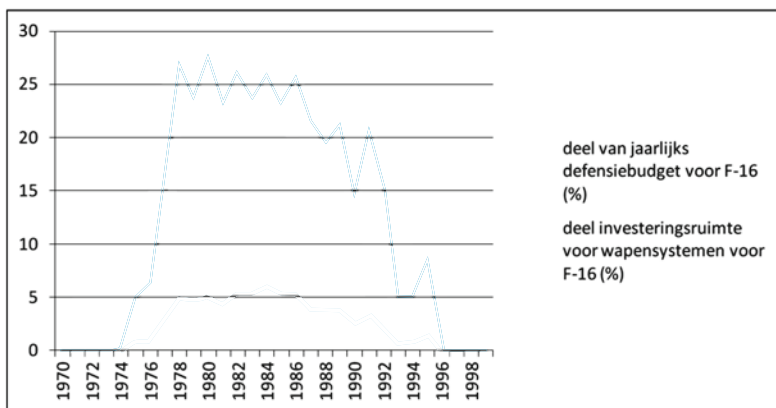
## De aanschaf van de F-16 en de investeringsruimte

In totaal zijn 213 F-16's aangekocht. Deze aankoop diende ter vervanging van twee andere typen, de Starfighter en de NF-5. De beslissing hiertoe is niet op een enkel moment genomen. In 1975 werd besloten de Starfighter door de F-16 te vervangen. Aan deze beslissing gingen negen jaren van voorbereiding vooraf, waarbij van ordeijkheid bij de besluitvorming geen sprake was, zoals Bert Kreemers omstandig heeft aangetoond.<sup>10</sup> De Koninklijke Luchtmacht had een sterke voorkeur voor een Amerikaans vliegtuig. De Nederlandse politiek was verdeeld; Europese belangen en de wens om een eenvoudig toestel te kopen, voerden de boventoon. Acht jaar later viel de beslissing om de NF-5 door hetzelfde type te vervangen. Dit leidde tot een initiële order voor 102 en een vervolgoopdracht voor 111 gevechtsvliegtuigen. De aflevering van de vliegtuigen vond tussen 1979 en 1992 plaats; in de periode 1980-1986 werden zo'n 20 vliegtuigen per jaar geleverd. De orders en betalingen van deze orders vloeiden in elkaar over. Het belangrijkste, in financiële zin althans, is dat, op een enkele vooruitbetaling na, de aflevering van de vliegtuigen en de betalingen gelijke tred hielden. Dat wil zeggen dat 'van de plank is gekocht', overigens in samenwerking met andere Europese landen, zodat de te betalen royalty's beperkt bleven. Het is daarom niet verwonderlijk dat de meeste uitgaven plaatsvonden in de periode 1980-1989, toen de instroom van vliegtuigen hoog was. De uitgaven voor het vliegtuig in die periode bedroegen ongeveer 5% van het Defensiebudget, met een maximum van 6% in 1984. Figuur 2 geeft het verloop weer van de uitgaven voor de F-16-aankoop als aandeel van het Defensiebudget (onderste lijn). Eveneens is het procentuele aandeel van de uitgaven voor de F-16 binnen de investeringsruimte weergegeven (bovenste lijn).

De Koninklijke Luchtmacht had een sterke voorkeur voor een Amerikaans vliegtuig: de F-16. De Nederlandse politiek was verdeeld

Figuur 2 laat zien dat de betalingen voor de F-16 steeds minder dan 30% van de jaarlijkse investeringsruimte voor wapensystemen in beslag namen. Het maximum (28%) werd bereikt in 1980. Bij de toen gehanteerde verhouding van uitgaven voor de Koninklijke Marine, Landmacht en Luchtmacht van 1:2:1 betekent dit dat de Koninklijke Luchtmacht jarenlang al het voor de luchtmacht-taken beschikbare investeringsgeld heeft ingezet ten behoeve van de aanschaf van de F-16. Tegelijkertijd konden de Koninklijke Marine en de Koninklijke Landmacht hun plannen voor nieuwe fregatten en tanks verwezenlijken.

Het investeringsbudget is in de periode 1978-1986 meegegroeid met de behoefte om meer geld aan de F-16 te besteden. En die groei werd op haar beurt weer mogelijk gemaakt door een toename van het defensiebudget gedurende de jaren 1974-1984.



Figuur 2: aandeel van de jaarlijkse defensie-uitgaven besteed aan de F-16 en het aandeel van de F-16 in die investeringen.<sup>11</sup>



F-16.

Foto Michael Pereckas

## Conclusies

Kunnen we iets leren van de precedentwerking ten gevolge van de eerdere vervanging van gevechtsvliegtuigen? Indertijd zijn 213 F-16 gevechtsvliegtuigen aangeschaft; het bedrag dat hiermee was gemoeid, is uitgegeven gedurende een periode van 20 jaar. Tussen 1974 en 1995 is gemiddeld circa 18% van het defensiebudget besteed aan investeringen in wapensystemen. In deze periode werd de F-16 aangeschaft. Dit percentage werd niet bereikt door te korten op de exploitatie van de krijgsmacht, maar door de verhogingen van het defensiebudget hiervoor aan te wenden. Voorts heeft de aanschaf van de F-16

maximaal 6% (in 1984) van het jaarlijkse defensiebudget in beslag genomen, en nooit meer dan 28% (in 1980) van de investeringsruimte.

De financiële situatie met betrekking tot de aanschaf van de F-16 was daarmee anders dan de hedendaagse situatie rond de aanschaf van de JSF. Stel dat Defensie het ambitieniveau van 68 of 85 gevechtsvliegtuigen wil verwezenlijken, dan is bij een gelijkgespreide betaling over zeven tot negen jaar 900 miljoen euro (prijspeil 2012) per jaar nodig. Dat komt neer op meer dan 10% van het jaarlijkse defensiebudget en ruim de helft van het beoogde investeringsbudget in 2017.<sup>12</sup>

Uiteraard zou verhoging van de investeringsruimte soelaas bieden, maar het is irreal te verwachten dat dan alle investeringsambities, ook die van de Landmacht, Marechaussee en Marine, kunnen worden gerealiseerd. Er zullen, kortom, indringende keuzen moeten worden gemaakt, zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft.

De keuzen worden bemoeilijkt door een financieel aspect dat tot nu toe slechts zijdelings is aangevoerd. De hierboven gepresenteerde cijfers rond de aanschaf van de F-16 zijn gerealiseerde bedragen en percentages. In het verleden waren de geuite verwachtingen in Defensienota's en -begrotingen, vooral ten aanzien van de investeringsruimte, hoger dan de realiteit. De eerder aangehaalde Defensienota van 1974 is hiervan een voorbeeld. Vooral na 1990 is de investeringsruimte herhaaldelijk gebruikt om bezuinigingen en ombuigingen op te vangen.<sup>13</sup> Dit is bij de door de vorige minister ingezette veranderingen ook

het geval. Het verwachte investeringspercentage is in 2012 ongeveer 15%. Doordat personeel laten afvloeien tijd kost, is onder meer een greep in de investeringskas gedaan om het te bezuinigen bedrag op te leveren.<sup>14</sup> Zoals de begroting 2013 in het vooruitzicht stelt, kruipt het investeringspercentage de komende jaren op naar boven de 20%. Uit informatie die het ministerie van Defensie aan de Algemene Rekenkamer heeft verstrekt, blijkt het voornemen om tot 2024 het percentage op dat niveau te houden.<sup>15</sup> De aanschaf van nieuwe gevechtsvliegtuigen legt voor een periode van zeven tot negen jaar een groot deel van de investeringsruimte vast. Met andere woorden: na sluiting van het contract kunnen deze gelden niet meer voor andere zaken worden aangewend. Eventuele plotselinge tegenvallers, zoals verdere bezuinigingen, ombuigingen of kostbare operaties, zullen dan uitsluitend kunnen worden afgewenteld op de overblijvende investeringsruimte.

## NOTEN

1. Tweede Kamer (2011-2012a), *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter*. 31300(28), blz. 5.
2. Tweede Kamer ((2011-2012), *Motie Eijssink en Van Dijk Behoeftstelling vervanging F-16*, 26 488(298).
3. Algemene Rekenkamer, *De uitstapkosten Joint Strike Fighter*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2012, blz. 13-14.
4. *Ibid.*, blz. 14.
5. *Ibid.*, blz. 15.
6. Ministerie van Defensie, *Defensienota 1974. Om de veiligheid van het bestaan: defensiebeleid in de jaren 1974-1983*, Den Haag: Ministerie van Defensie, 1974.
7. NATO (1970-2012), *Financial and economic data relating to defence* ([http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49198.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49198.htm?selectedLocale=en)).
8. *Ibid.*
9. R. Beeres, E.J. De Bakker, M. Bollen, E. Westerink, 'Country survey: an economic analysis of military expenditures in the Netherlands 1990-2009', *Defence and Peace Economics*, jrg. 23, 2012, nr. 4, blz. 365-387.
10. B. Kreemers, *Hete Hangijzers. De aanschaf van Nederlandse gevechtsvliegtuigen*, Amsterdam: Balans, 2009.
11. NATO (1970-2012), *a.w. noot 7*.
12. Tweede Kamer (2012-2013) *Vaststelling van de begrotingsstaten voor het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2013*, 33400X(2).
13. E.J. De Bakker, E. Westerink & R. Beeres, *Belastinggeld voor vrede en veiligheid*, Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2008.
14. E.J. De Bakker, 'De noodzaak van financiële flexibiliteit voor Defensie', *Marineblad*, 8 (122), 2012, blz. 25-28.
15. Algemene Rekenkamer, *a.w. noot 3*, blz. 55.

# De Italianen stemden niet zoals Europa het wilde

**De grote winnaar van de afgelopen verkiezingen in Italië was de partij van komiek Beppe Grillo (M5S), een anti-politieke protestbeweging. Het feit dat veel Italianen de oude politieke situatie zat zijn, kan Grillo's succes verklaren. Maar ook Berlusconi wist te verrassen. Hij maakte een succesvolle comeback op het politieke toneel. Het is aan de centrum-linkse Partito Democratico van Bersani om in het politiek verdeelde landschap een werkbare coalitie te vormen.**

Italië mocht op 24 en 25 februari jl. naar de stembus. Econoom Mario Monti was in november 2011 naar voren geschoven om het land uit de economische crisis te helpen en om af te rekenen met Berlusconi en zijn nalatenschap. Lange tijd werden de maatregelen van Monti morrend geaccepteerd door alle partijen in het politieke spectrum. Niemand durfde het aan om de *Professore*, zoals Monti steevast wordt genoemd in de Italiaanse media, tegen te werken in zijn bezuinigingsbeleid. Tot de eerste week van december 2012, toen de *Popolo della Libertà* (PDL), de partij van Silvio Berlusconi, haar vertrouwen in het kabinet-Monti opzegde. Monti diende op 21 december 2012 zijn ontslag in bij president Giorgio Napolitano. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven en een felle campagne strijd barstte los.

## De terugkeer van Berlusconi

Tot grote schrik van de Europese regeringsleiders en de financiële markten maakte de 76-jarige Berlusconi bekend dat hij toch weer 'het veld zou betreden'. Na drie keer premier te zijn geweest en twee keer de verkiezingen verloren te hebben, deed Berlusconi voor de zesde keer mee aan de verkiezingen. Hoewel het van aanvang af duidelijk was dat Berlusconi's partij niet de grootste zou worden in de Kamer van Afgevaardigden, de Italiaanse Tweede Kamer, volgden de andere partijen de ontwikkelingen met argusogen. Dit had alles te maken met de *Lega Nord* en de strijd in de Senaat. Hier kon de PDL namelijk wél gevaarlijk worden.

Doordat de PDL haar traditionele coalitie met de Lega Nord kon herstellen, was het vrijwel zeker dat de centrum-rechtse coalitie een meerderheid zou behalen in de regio's Lombardije en Veneto. Dit zou betekenen dat centrum-links in de Senaat niet meer aan een meerderheid zou kunnen komen.

Berlusconi's kandidatuur leek lachwekkend, maar bleek geen slechte keuze te zijn. De PDL stond in december jl. nog historisch laag in de peilingen en was al geruime tijd stuurloos. Sinds Berlusconi's kandidatuur klom de PDL echter pijlsnel omhoog en liep zij de achterstand op centrum-links steeds verder in. Hoe onbegrijpelijk ook voor buitenstaanders, bij centrum-rechts werd duidelijk dat alleen Berlusconi de partij op koers kon houden. Zijn achterban is zeer loyaal en op zoek naar iemand die leiderschap toont. Na het eerdere aftreden van Berlusconi is niemand opgestaan om zijn plek in te nemen.

Berlusconi's  
kandidatuur leek  
aanvankelijk  
lachwekkend

Laura Adè is training en research fellow bij het Instituut Clingendael.  
Matteo Iannucci woont en werkt in Italië.

De Italiaanse politici Monti, Bersani, Vendola, Fini en Casini afgebeeld als sterren in de film *The Wild Bunch* uit 1969, waarin een stel oude mannen nog eenmaal probeert te scoren in een land dat langzaam aan het veranderen is. Italianen hebben met de afgelopen verkiezingen laten zien dat ze behoefte hebben aan een frisse wind door de politiek. Beeld Maurizio Lupi.



Het centrale thema in Berlusconi's campagne was een duidelijk antibezuinigingsverhaal. In het bijzonder Duitsland werd veelvuldig aangevallen door de PDL, voor het tegenhouden van de invoering van Eurobonds en voor het voorkomen dat de ECB Italiaanse obligaties kan blijven kopen. Ook zorgde Berlusconi voor veel opschudding toen hij beloofde vier miljard euro terug te geven aan de Italianen die in 2012 aan onroerend-goedbelasting, de IMU, waren betaald. Deze belasting werd door Montu ingevoerd om de overheidsfinanciën te saneren. Berlusconi beloofde alle huizenbezitters hun geld terug te storten als zijn partij opnieuw aan de macht zou komen. Hoewel Berlusconi vaker loze beloften deed en de oppositie er snel bij was om zijn actie te veroordelen, was dit voor Berlusconi de manier extra olie op het vuur te gooien in de discussie over de gestegen belastingen onder Monti. Berlusconi's achterban vreesde dat de belastingen onder Monti verder zouden stijgen. Men besepte wel degelijk dat Berlusconi geen geld terug zou kunnen

geven, maar men was er in ieder geval van verzekerd dat hij de belastingen niet zou verhogen.

### Monti in het centrum

Op 28 december 2012 maakte Mario Monti bekend dat hij mee zou doen aan de verkiezingscampagne, als leider van een nieuwe centrum-coalitie, genaamd 'Scelta Civica'. Monti was niet direct verkiesbaar, omdat hij voor het leven lid van de Senaat is. Wel gaf hij direct aan open te staan voor een tweede termijn als premier. De nieuwe centrumcoalitie bestond o.a. uit de christen-democratische partij UDC, onder leiding van Pier Ferdinando Casini. Deze politicus draait al jaren mee in de Italiaanse politiek. Van 2001 tot 2006 was zijn partij aangesloten bij de PDL van Berlusconi. Daarna voerde de UDC campagne met de PD, de centrum-linkse partij, in een aantal regionale verkiezingen. Een andere oude bekende in de nieuwe coalitie was Kamervoorzitter Gianfranco Fini. In de tweede helft van 2010 was er een breuk opgetreden tussen oud-bondgeno-

ten Fini en Berlusconi, waarop Fini de PDL verliet en zijn eigen partij oprichtte: *Futuro e Libertà per l'Italia* (FLI). Toen Berlusconi in november 2011 moest aftreden en Monti als premier werd benoemd, schaarde Fini zijn partij achter de nieuwe premier. Beide partijen verklaarden de 'Agenda Monti' te steunen, een programma dat stond voor de continuïteit van Monti's hervormingen en zijn pro-Europese koers.

De publieke opinie over Monti is verdeeld. Veel Italianen zien in Monti een serieuze premier die de reputatie van Italië in het buitenland heeft verbeterd. Tegelijkertijd zijn veel Italianen teleurgesteld dat zijn hervormingen maar deels zijn uitgevoerd: een ingewikkelde hervorming van de pensioenen en een gedeeltelijke hervorming van de arbeidsmarkt. Bovendien zijn de Italianen boos over de introductie van nieuwe belastingen en de negatieve economische vooruitzichten. De werkloosheid stijgt nog steeds, terwijl de consumptie, productie en het vertrouwen van het bedrijfsleven in de economie blijven dalen. De Italiaanse economie bevindt zich in een lange, diepe recessie en daaraan heeft Monti niets kunnen veranderen. Zoals Wolfgang Münchau hierover schreef in de *Financial Times*: "The financial crisis has faded in Italy but the economic crisis has been growing."<sup>1</sup>

Bovendien voerde Monti geen goede campagne. Zijn doorgaans kalme, serieuze houding maakte plaats voor een agressieve verkiezingscampagne. Net als Berlusconi verscheen hij in vele televisieprogramma's en sociale media, zijn naam prijkte prominent op het logo van de nieuwe coalitie, en net als Berlusconi pleegde hij persoonlijke aanvallen op zijn tegenkandidaten. Uit peilingen bleek keer op keer dat de centrumcoalitie van Monti slechts 10 tot 20% van de stemmen zou halen. Dit komt omdat Monti geen sterke partij achter zich had staan en omdat hij zich bij de Italianen niet populair heeft gemaakt met zijn bezuinigingsmaatregelen. Europa zag Monti dan wel als lieveling, de Italianen zaten niet te wachten op hogere belastingen.

## Een oud-communist aan de leiding bij centrum-links

De vooruitzichten voor de grootste partij van Italië, de centrum-linkse *Partito Democratico* (PD), waren gedurende de hele campagne rooskleurig. De partijleider, Pier Luigi Bersani, werd in december 2012 verkozen na 'primaries' tussen hem en Matteo Renzi, de jonge, moderne burgemeester van Florence. De ervaren maar conservatieve Bersani loopt al jaren mee in de Italiaanse



**Beppe Grillo bij een banket van de Vijf Sterren Beweging in Piazza Dante in Trento. In de laatste dagen van zijn campagne wist Grillo honderdduizenden Italianen op de been te krijgen in de grote steden tijdens zijn 'Tsunami Tour'.**

Foto Niccolò Caranti.

politiek. Afkomstig uit de voormalige communistische partij bekleedde hij enkele ministersposten tijdens de kabinetten-Prodi.

Bersani vormde een coalitie met *Sinistra Ecologica Libertà* (SEL), een kleinere linkse ecologische partij. Hoewel Bersani altijd heeft opengestaan voor samenwerking met Monti, was het duidelijk dat hij het premierschap niet zou opgeven. Bersani ziet Monti graag in de rol van presidentskandidaat als Giorgio Napolitano in mei dit jaar aftreedt. Met Monti als president zou Bersani zijn eigen hervormingen gegarandeerd zien. Voor Europa was Bersani "the next best thing": in het verleden heeft hij aangetoond hervormingsgezind te zijn. Hoewel Bersani Monti's bezuinigingsprogramma altijd heeft gesteund, nam hij hier, naarmate de campagne vorderde, afstand van. Hij werd minder uitgesproken over structurele hervormingen van de Italiaanse economie, die niet goed passen bij een links sociaal beleid. Bovendien wil Bersani ook maatregelen nemen die de economische groei stimuleren. Tijdens de campagne heeft hij zich gedeisd gehouden en weinig concrete voorstellen of beloften gedaan.

De centrum-linkse coalitie onder leiding van Bersani zag er heel anders uit dan tijdens het Prodi-tijdperk. Toen vochten meer dan tien kleine partijen elkaar de tent uit en bleek regeren keer op keer onmogelijk. De situatie is nu een stuk overzichtelijker en de PD stond in de peilingen dan ook maanden aan kop, met circa 40% van de stemmen. Hoewel Bersani voornamelijk de oude garde binnen de partij aanspreekt, is het hem gelukt zijn leiderschap stevig te consolideren.

## Vijf Sterren Beweging

De enige nieuwe dimensie tijdens de campagne was de Vijf Sterren Beweging (M5S) van komiek Beppe Grillo. De beweging behaalde onverwacht 15 van de 90 zetels bij de regionale verkiezingen op Sicilië in oktober 2012. In de peilingen voor de parlementsverkiezingen leek de beweging lange tijd de tweede partij van het land te worden, maar in januari raakte de M5S achter de PD en de PDL. Beppe Grillo spreekt de Italianen aan die hun vertrouwen hebben verloren in de oude politiek die niet in staat is te hervormen, en zij die zich afzetten tegen de alomtegenwoordige cultuur van corruptie. Maar de beweging heeft geen duidelijk programma of leider; Grillo zal geen plaats nemen in het Parlement, terwijl zijn kandidaten noch ervaring hebben in de politiek noch regeringservaring. Tijdens de campagne was alleen Beppe Grillo zichtbaar, de rest van zijn beweging bleef buiten beeld.

Het succes van M5S kan daarom beter verklaard worden door het feit dat veel Italianen de oude politieke situatie zat zijn. Zowel aan de linker- als rechterzijde van het politieke spectrum viel er niets nieuws te kiezen; de bezuinigingspolitiek van Monti was niet populair. De Vijf Sterren Beweging is dus voornamelijk een anti-politieke protestbeweging. In de laatste dagen van de campagne wist Grillo honderdduizenden Italianen op de been te krijgen in de grote steden tijdens zijn 'Tsunami Tour'.

## Verkiezingsuitslag

De Italianen mochten naar de stembus om zowel te stemmen voor de Kamer van Afgevaardigden (630 leden) als voor de Senaat (315 leden). De uitslag van de verkiezingen voor de Kamer was niet moeilijk te voorspellen. De PD liep in de maanden voorafgaand aan de verkiezingen steeds aan kop in de peilingen. Voor de Kamer is bovendien de kieswet eenvoudig: de partij/coalitie met de meeste stemmen krijgt 55% van de zetels, automatisch een meerderheid.

De uitslag in de Senaat was moeilijker te voorspellen en is lastiger uit te leggen. Voor de samenstelling van de Senaat wordt gekeken naar de resultaten per regio. De Senaatszetels worden verdeeld onder de 20 Italiaanse regio's in

Monti,  
de lieveling  
van Europa, leed een  
enorme verkiezings-  
nederlaag

verhouding tot het aantal inwoners. Voor iedere regio geldt dat de grootste partij 55% van de Senaatszetels in die regio krijgt. De resterende 45% wordt verdeeld onder de overige partijen. Grote regio's, met de meeste inwoners, zijn dus doorslaggevend.

Na het sluiten van de stembussen op maandagmiddag 25 februari werd al snel bekend dat de PD een meerderheid had behaald in de Kamer, zij het met slechts een voorsprong van nog geen 1% op de PDL. Dit gaf de PD automatisch 55% van de te verdelen zetels; een regeringscoalitie zonder deze partij zou niet mogelijk zijn. Maar de vrees van Bersani werd in de nacht van maandag op dinsdag werkelijkheid: Berlusconi en zijn PDL wisten 117 zetels te bemachtigen in de Senaat. Dit is het resultaat van de overwinning in de grote regio's Lombardije en Veneto. Bovendien bleek de PDL ook de grootste partij in Sicilië, Campania, Puglia, Calabria en de Abruzzes. Bersani en de PD behaalden 119 zetels in de Senaat. Voor een meerderheid zijn echter 158 zetels nodig.

Monti werd genadeloos afgestraft voor zijn bezuinigingsbeleid, zijn partij *Scelta Civica* leed een enorme verkiezingsnederlaag en haalde maar net de kiesdrempel. In de Kamer wist de centrumcoalitie slechts 10% van de stemmen te winnen. In de Senaat bleef de partij op 9% steken en behaalde maar 18 zetels. Samen met de 113 zetels van de PD blijft een meerderheid in de Senaat uit. De nederlaag van Monti moet niet gezien worden als een hard 'nee' tegen Europa. Italianen zijn niet anti-Europees; wel was de uitslag een duidelijk antwoord op Monti's hervormingen.

De grootste winnaar van de verkiezingen was Beppe Grillo. Zijn partij wist op eigen kracht, dus zonder het vormen van een coalitie met andere partijen, met 25% van de stemmen de Kamer binnen te komen. In de Senaat, met ongeveer 23%, is zijn partij goed voor 58 zetels. Grillo heeft veel stemmen weten te bemachtigen die naar de PD hadden kunnen gaan als het leiderschap van de PD niet naar Bersani maar naar Matteo Renzi was gegaan. Allereerst had Berlusconi het niet aangedurfd de strijd aan te gaan met een jonge, energieke tegenkandidaat. Bovendien hadden veel Italianen met behoefte aan vernieuwing, zo-

wel van centrum-rechts als centrum-links, Renzi hun stem gegund. De enige mogelijkheid om af te rekenen met de oude politieke klasse, was te stemmen op Grillo.

## Is regeren nu onmogelijk?

Regeren is niet onmogelijk, maar het wordt wel zeer lastig. In Italië hebben de Kamer en de Senaat vrijwel identieke bevoegdheden. Beide mogen wetsvoorstellen beoordelen en goedkeuren of afwijzen, wat regelmatig leidt tot eindeloze procedures of een politieke impasse. Voor de continuïteit van zijn regering is het voor Bersani dan ook noodzakelijk eveneens in de Senaat een meerderheid te bemachtigen. Tijdens de campagne werd voorzichtig gehint op een regeringscoalitie van de PD en Monti. Dit bleek niet mogelijk: zoals gezegd waren de 18 Senaatszetels van Monti en de 119 zetels van Bersani samen niet genoeg voor een meerderheid. Bovendien is het moeilijk om de extreem-linkse elementen uit de SEL en de PD te verenigen met de rechtse elementen uit de coalitie van Monti.

Twee scenario's zijn mogelijk, die beide in de praktijk moeilijk te realiseren zijn:

- 1 Een coalitie tussen de PD en M5S, eventueel aangevuld met de partij van Monti. Dit is een lastige combinatie. De PD is een serieuze coalitiepartij, die haar verantwoordelijkheid wil nemen en mee wil gaan met Europa, in tegenstelling tot Grillo, die oproept tot een referendum over het wel of niet in de Eurozone blijven van Italië. Het verkiezingsprogramma van Grillo stond bol van onuitvoerbare of onrealistische ideeën, zoals het afschaffen van de belastingdienst. De PD peinst er niet over deze ideeën serieus te overwegen.

Bovendien zet Grillo zich af tegen alle politici en gaf hij direct na de verkiezingen aan met geen enkele partij compromissen te willen sluiten.

- 2 Een coalitie tussen de PD en de PDL, eventueel aangevuld met de partij van Monti. Berlusconi heeft al aangegeven open te staan voor de mogelijkheid om een 'nationale coalitie' te vormen. De PD reageerde in eerste instantie verdeeld; enkele *hardliners* binnen de partij verklaarden nooit met Berlusconi in zee te zullen gaan. Bersani heeft het voorstel echter nog niet officieel afgewezen. Uiteindelijk zal deze optie serieus moeten worden overwogen, omdat dit voorlopig een enigszins werkbaar alternatief is. Dit zou ook betekenen dat er weinig is veranderd in de Italiaanse politiek na de regering-Monti. Centrum-links en centrum-rechts zullen Italië besturen met dezelfde gezichten die al twintig jaar meespelen in de politiek.

Een laatste alternatief is om opnieuw naar de stembus te gaan. Voorlopig is hier nog geen sprake van: Berlusconi, Bersani en president Napolitano hebben zich hiertegen uitgesproken. Ze willen op zoek naar een serieuze oplossing. De partijen die samen een regering gaan vormen, zullen voor dezelfde uitdagingen staan als Monti in november 2011. Italië is nog steeds niet ver verwijderd van de economische afgrond en de maatregelen die Monti tijdens zijn regeerperiode nam, hebben alleen effect als ze worden voortgezet. Welk scenario ook wordt gekozen, Italië zal te maken krijgen met een politiek en ideologisch verdeelde regeringscoalitie. Dit zal niet bijdragen aan rust op de financiële markten of economische vooruitgang bevorderen. Politieke instabiliteit kan ertoe leiden dat Italië alsnog binnen afzienbare tijd opnieuw naar de stembus moet.

## NOOT

- 1 W. Münchau, 'Monti is not the right man to lead Italy', *Financial Times*, 21 januari 2013.

# Arabische lente voor de EBRD

**De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) kreeg onlangs van de G8 de taak om het transitieproces van opkomende Arabische democratieën naar goed functionerende markteconomieën te ondersteunen. De Arabische landen hebben een recente historie van autoritair gezag met een onderontwikkelde markteconomie. De EBRD beoogt vooral de institutionele omgeving en het ondernemingsklimaat te hervormen. Voor het Nederlandse bedrijfsleven liggen daar kansen.**

**N**aast het beperken van de gevolgen van de eurocrisis voor Midden- en Oost-Europa staat de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (*European Bank for Reconstruction and Development*, EBRD) voor de uitdagende taak navolging te geven aan een expliciete wens van de G8, namelijk het ondersteunen van de opkomende Arabische democratieën in het transitieproces naar goed functione-

rende markteconomieën. Dit is een opmerkelijke taak, aangezien de EBRD toch vooral bekend staat als Oost-Europa-bank en gezien het feit dat er al eerder twijfel is geuit, onder andere door de Verenigde Staten en Rusland, of de EBRD wel de juiste expertise bezit om deze nieuwe taak op zich te nemen. Alhoewel de Arabische wereld sterk verschilt van Midden- en Oost-Europa qua cultuur en institutionele achtergrond, heeft de EBRD

## EBRD: Organisatie en strategie

In 1991 is de EBRD opgericht met als doel de voormalig communistische planeconomieën in Midden- en Oost-Europa en de Sovjetunie te faciliteren in het transitieproces naar open en democratische markteconomieën. Sinds mei 2011 is het werkgebied van de EBRD uitgebreid naar het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De werkwijze van de EBRD is erop gericht om door middel van investeringen en ondernemerschap de ontwikkeling van de private sector te stimuleren. Tevens werkt de EBRD nauw samen met nationale overheden om staatsbedrijven te herstructureren en te privatiseren. Het ontwikkelen van een goed functionerende private sector heeft als doel via marktwerking de concurrentie tussen bedrijven te bevorderen en markten te creëren die beter aansluiten bij de wensen van de consument. Tevens dwingt concurrentie middels toetreding van bedrijven efficiënte productiemethoden te hanteren en te innoveren. In de visie van de EBRD is de ontwikkeling van de private sector derhalve essentieel om de transitie naar goed functionerende open markteconomieën te faciliteren.

De EBRD investeert alleen in projecten die, onder vergelijkbare voorwaarden, geen financiering zouden kunnen krijgen. De belangrijkste financieringsvormen die de EBRD hanteert, zijn het verstrekken van leningen, het opkopen van aandelen in bedrijven en het afgeven van financiële garanties. De financiële participatie van de EBRD in projecten beslaat in principe slechts 35% van het totale investeringsbedrag in een project. De overige financiering komt voor rekening van co-financiers, zoals overheden, (lokale) financiële instellingen of het bedrijfsleven.

De aandeelhouders van de EBRD zijn 64 voornamelijk Europese landen, plus de Europese Unie en de Europese Investeringsbank. Onder mandaat van de aandeelhouders kan de EBRD alleen investeren in landen die zich committeren aan democratische principes. Eind 2011 onderhield de EBRD een portfolio van 380 projecten met een gezamenlijke investeringswaarde van 9,1 miljard euro.

De auteurs zijn allen verbonden aan de Erasmus School of Economics.

### Bas Karreman

is Universitair docent  
Organisatie en Strategie;

### Thijs Nacken

is PhD kandidaat;

### Enrico Pennings

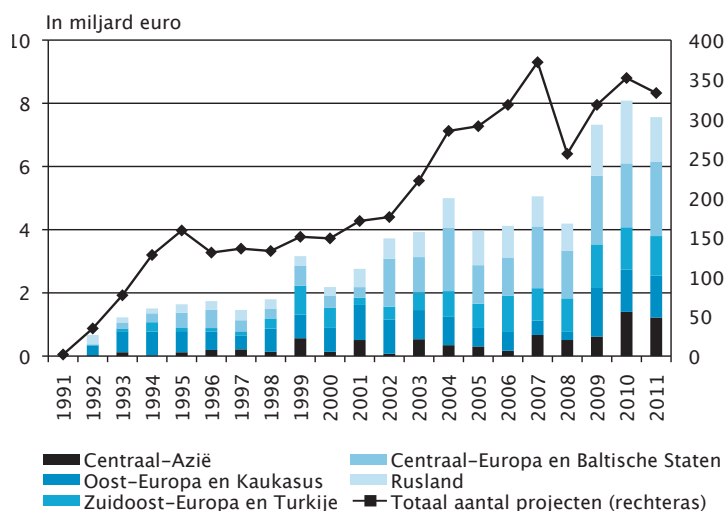
is hoogleraar Toegepaste  
Industriële Organisatie.

de afgelopen twintig jaar echter veel ervaring opgedaan met het structureel hervormen en internationaal integreren van transitie-economieën. De vraag rijst dan ook hoe de opkomende Arabische democratieën kunnen profiteren van de ervaring van de EBRD en welke mogelijkheden de nieuwe rol van de EBRD voor buitenlandse investeerders, zoals het Nederlandse bedrijfsleven, meebrengt.

## De ervaring van de EBRD

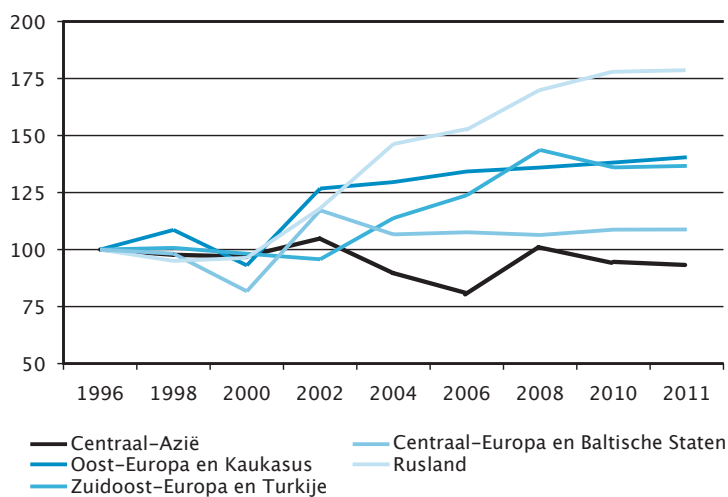
Kenmerkend voor de beleidsvoering van de EBRD zijn het bevorderen van ondernemende activiteiten en private initiatieven door middel van het hervormen van financiële systemen, het privatiseren van banken en andere staatsbedrijven, en het structureel verbeteren van lokale instituties. Tevens wordt beoogd de mate van concurrentie en innovatie in het bedrijfsleven aan te moedigen door samen met experts uit donorlanden sector-specifieke ontwikkelingsprogramma's te initiëren die gericht zijn op het verbeteren van de marktkennis en managementvaardigheden van lokale ondernemers. Het aantrekken van buitenlandse investeringen en de daarmee gepaard gaande internationale economische integratie beschouwt de EBRD als belangrijke aanjagers van het transitieproces. Om dergelijke hervormingen te faciliteren, werkt de EBRD nauw samen met internationale organisaties, zoals de Wereldbank en het IMF, maar ook met nationale overheden, lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties. Op termijn dienen de geïmplementeerde hervormingen te leiden tot een inkomensverbetering van de lokale bevolking, door toename van de bedrijfsproductiviteit en de werkgelegenheid en verhoging van de levensstandaard door verbetering in de werkwijze van nutsbedrijven en nationale en lokale overheden.

Aangezien de financiële sectoren in transitie-economieën vaak onderontwikkeld zijn, is de beschikbaarheid van binnenlands kapitaal over het algemeen beperkt. Teneinde te voorzien in de kapitaalbehoefte om structurele hervormingen te financieren, verstrekt de EBRD additionele kredietfaciliteiten en participeert zij in strategisch belangrijke lokale financiële instellingen en (voormalige) staatsbedrijven via het opkopen van aandelen of door het co-financieren van investeringsprojecten met andere externe kapitaalverschaffers. In figuur 1 is op basis van het aantal uitgevoerde EBRD-projecten in de periode 1991-2011 weergegeven hoeveel de EBRD heeft geïnvesteerd en in welke regio. Opvallend is de substantiële toename van het aantal en de waarde van de uitstaande financieringen. Deze groei is mogelijk gemaakt door een recente toename in de



Figuur 1: EBRD-financiering naar regio en aantal EBRD-projecten, 1991-2011.

Bron: EBRD.



Figuur 2: Verandering van institutionele indicatoren naar regio, 1996-2011.

De figuur geeft per regio een samengesteld indexcijfer weer van vier institutionele indicatoren: de mate van politieke stabiliteit, het corruptieniveau, de kwaliteit van wetgeving en het overheidsbeleid. De indexcijfers geven de procentuele verandering weer van de gemiddelde kwaliteit van de institutionele indicatoren ten opzichte van 1996 als basisjaar (1996=100); een indexcijfer van 175 in 2011 wil zeggen dat de gemiddelde kwaliteit van de institutionele indicatoren in 2011 met 75% is toegenomen ten opzichte van het basisjaar 1996.

Bron: Worldbank.

financiële middelen die donorlanden aan de EBRD beschikbaar hebben gesteld. Daarnaast kan uit figuur 1 worden opgemaakt dat op basis van de relatieve verdeling van de projecten over de verschillende regio's het aandachtsveld van de Bank door de jaren heen is verschoven van Midden-Europa en de Baltische Staten naar Centraal-Azië, Oost-Europa, de Kaukasus en Rusland. Deze verschuiving geeft aan dat het transitieproces in Midden-Europa en de Baltische Staten zich reeds in een vergevorderd stadium bevindt. Een goed voorbeeld is Tsjechië, dat als eerste land de status van transitie-economie is ontgroeid en nu zelf een substantiële bijdrage levert aan de financiering van de EBRD. Zoals kan worden afgeleid uit figuur 2, valt

## De situatie in de Arabische democratieën verschilt sterk van de situatie die de EBRD begin jaren '90 in Midden- en Oost-Europa aantrof

de verschuiving van regionale focus van de EBRD samen met een verbetering van de kwaliteit van lokale instituties. Landen in Midden-Europa en de Baltische Staten, zoals Tsjechië, Slovenië en Estland, zijn al sinds eind jaren '90 in termen van politieke stabiliteit en kwaliteit van wetgeving en overheidsbeleid te vergelijken met West-Europese landen als Frankrijk, Italië en Spanje. Slowakije en Kroatië zijn de landen die zich sinds 1996 institutioneel het sterkst hebben ontwikkeld. Ook voor de landen in Zuidoost-Europa geldt dat er sinds 1996 gemiddeld genomen substantiële progressie is geboekt. Duidelijke uitschieters per land zijn er niet, al is de kwaliteit van het overheidsbeleid in Turkije en Roemenië de afgelopen tien jaar sterk verbeterd, en is Bulgarije in staat gebleken de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en de politieke instabiliteit te reduceren. In tegenstelling tot deze positieve ontwikkelingen kan worden geconcludeerd dat de institutionele ontwikkelingen in Rusland over de geanalyseerde tijdsperiode stil hebben gestaan, terwijl die in Centraal-Azië zelfs verslechterd zijn; daarbij gaat het vooral om de mate van corruptie en de kwaliteit van wetgeving. Deze bevindingen impliceren dat de noodzaak van EBRD-ondersteuning vermindert naarmate institutionele onzekerheid over politieke stabiliteit, corruptie, wetgeving en overheidsbeleid structureel afneemt. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de EBRD zich thans voornamelijk richt op het faciliteren van transitieprocessen in Rusland en Centraal-Azië, omdat in die landen de grootste institutionele vooruitgang kan worden geboekt.

### Investeren in transitie-economieën

De EBRD zet in op het structureel hervormen van het financiële systeem, als aanjager van economische ontwikkeling. Empirisch onderzoek heeft aangetoond dat er een relatie bestaat tussen de ontwikkeling van de financiële sector en economische groei.<sup>1</sup> Het achterliggende mechanisme is dat een goed functionerend financieel systeem zorgt voor een toenemende neiging tot investeren en sparen, hetgeen vervolgens de accumulatie van kapitaal stimuleert. Wanneer dit kapitaal ook daadwerkelijk wordt aangewend om meer en

betere investeringsprojecten te financieren, zal dit op termijn leiden tot technologische vooruitgang en economische groei. Uit additioneel onderzoek blijkt echter dat de ontwikkeling en de kwaliteit van instituties een sleutelrol spelen in het faciliteren van het economische groeiproces, doordat externe kapitaalverschaffers over het algemeen meer geneigd zijn te investeren indien hun eigendomsrechten worden gerespecteerd.<sup>2</sup> Concreet betekent dit dat een hoge mate van institutionele onzekerheid een remmende werking heeft op de (buitenlandse) investeringen in een land.

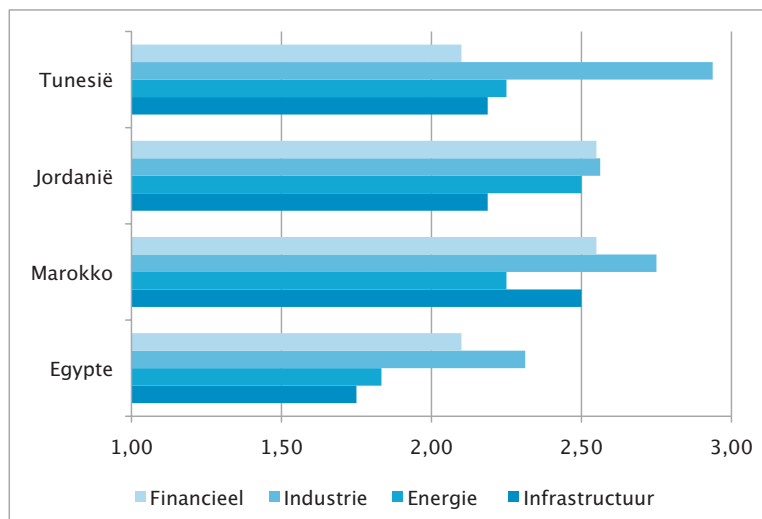
In onze twee recente studies naar de expansiestrategieën van multinationale banken in Midden- en Oost-Europa hebben we geconstateerd dat bedrijven investeringen in institutioneel onzekere landen over het algemeen uitstellen omdat toekomstige institutionele ontwikkelingen moeilijk voorspelbaar zijn.<sup>3</sup> Bedrijven moeten immers leren om te gaan met onbekende regelgeving, onervaren autoriteiten en minder transparante klanten, wat tot onvoorziene operationele kosten kan leiden. Wanneer bedrijven wél besluiten om te investeren, doen ze dat over het algemeen voorzichtig en door middel van relatief kleine, initiële investeringen. Deze afwachtende houding van investeerders benadrukt waarom de EBRD een essentiële rol speelt in het transitieproces. Door middel van het participeren in investeringsprojecten en het afgeven van financiële garanties wordt er dankzij de EBRD toch geïnvesteerd in die landen die zonder de EBRD-hulp niet aantrekkelijk zijn voor buitenlandse investeerders. Tevens blijkt uit het onderzoek dat de aanwezigheid van concurrenten de prikkel bij buitenlandse bedrijven om sneller te investeren, kan verhogen. De projecten die de EBRD initieert zijn daarom ook essentieel voor het aantrekken van aanvullende buitenlandse investeringen.

### Arabische democratieën

Wat kunnen de opkomende Arabische democratieën van de EBRD verwachten? Op dit moment hebben alleen Egypte, Jordanië, Marokko en Tunesië een operationele status binnen de EBRD. Op eigen verzoek zijn deze landen de afgelopen anderhalf jaar door de EBRD financieel en economisch doorgelicht, waarbij in samenwerking met internationale organisaties, zoals de Wereldbank en het Arabische Monetaire Fonds, een prioriteitenlijst is opgesteld voor structurele hervormingen. De huidige situatie in de Arabische democratieën verschilt echter sterk van de situatie die de EBRD begin jaren '90 in Midden- en Oost-Europa aantrof. Terwijl Midden- en Oost-Europa werden

gekenmerkt door een communistisch regime, waarin sociaal-politieke ideologie was verenigd met een centraal geleide planeconomie, hebben de Arabische democratieën een historie van autoritair politiek gezag, met een onderontwikkelde markteconomie. Voor Arabische democratieën impliceert de huidige stand van economische ontwikkeling dat economische hervormingen relatief gezien minder ingrijpend zullen zijn in vergelijking met Midden- en Oost-Europa en dat de nadruk van het transitieproces komt te liggen op het hervormen van de institutionele omgeving en het ondernemingsklimaat. De investeringen van de EBRD in de opkomende Arabische democratieën zullen dan ook gericht zijn op het ondersteunen van nationale overheden en lokale autoriteiten om de overheidsinmenging in de economie te beperken, de private sector te stimuleren en de concurrentie te bevorderen.

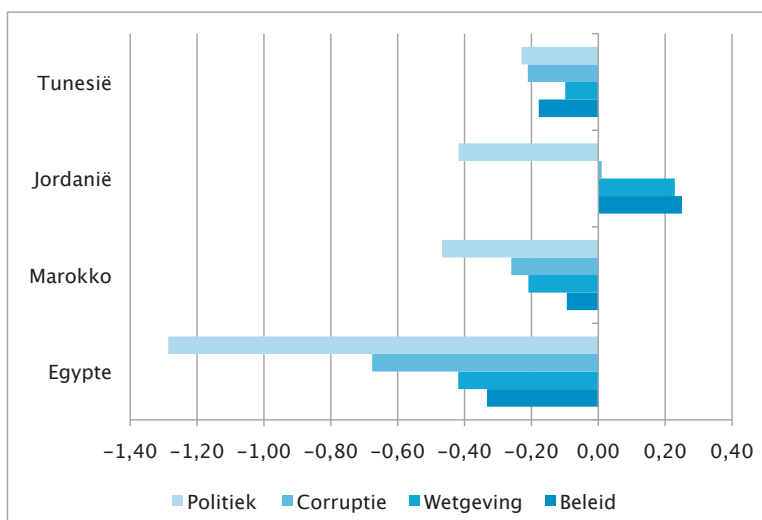
Uit figuur 3 kan worden afgeleid dat er op dit moment nog een substantiële kloof bestaat tussen het huidige ontwikkelingsniveau per sector in de Arabische democratieën ten opzichte van de standaarden die gelden in geïndustrialiseerde markteconomieën. Voor het financiële systeem geldt dat Jordanië en Marokko een gematigde voorsprong hebben ten opzichte van Tunesië en Egypte. Voor alle vier de landen geldt echter dat de prioriteit van de EBRD ligt bij het verbeteren van de financieringsmogelijkheden in de private sector. Op deze manier wordt geprobeerd de lokale financiële sector in staat te stellen eerder onderbelichte klantengroepen in het midden- en kleinbedrijf beter te kunnen faciliteren. De belangrijkste reden voor deze prioritering is dat de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf in de huidige transitiefase van essentieel belang is voor het creëren van nieuwe banen en het stimuleren van economische groei. In de industriële sector naderen de ontwikkelingen reeds een gevorderd stadium, voornamelijk in het geval van Tunesië en Marokko. Een terugkerend probleem is echter de productiviteit in de agrarische sector. Inefficiënte productiemethoden, beperkte logistiek en betrekkelijk weinig concurrentiedruk leiden tot relatief lage opbrengsten. Het verbeteren van de agrarische waardeketen is derhalve een belangrijk aandachtspunt van EBRD-beleid. Voor de energiesector probeert de EBRD nationale overheden te ondersteunen in geleidelijke liberalisering van de sector en versterking van regelgevende instanties om de concurrentie in de energiemarkt te bevorderen. Omdat landen als Jordanië, Marokko en Tunesië energie moeten importeren, is het van essentieel belang voor de energiezekerheid om niet afhankelijk te zijn van specifieke energie-aanbieders. Om deze reden sti-



**Figuur 3: Gemiddelde transitie-indicatoren naar sector en land, 2012.**

Indicatoren variëren van 1,0 (planeconomie) tot 4,25 (markteconomie).

Bron: EBRD.



**Figuur 4: Kwaliteit van institutionele indicatoren per land, 2011.**

Indicatoren variëren van -2,5 (zwak) tot 2,5 (sterk).

Bron: Worldbank.

muleert en financiert de EBRD ook projecten die inzetten op een efficiënter gebruik van energie of alternatieve bronnen van energie, zoals zonne- en windenergie. Een laatste EBRD-prioriteit ligt bij het ontwikkelen van niet-overheidsgerelateerde oplossingen voor infrastructurele problemen. Zo zijn er voor Egypte, Jordanië en Tunesië op korte termijn oplossingen nodig om aan de toenemende vraag naar water te voldoen, onder andere door investeringen die resulteren in een efficiënter gebruik en een betere distributie.

Zoals blijkt uit figuur 4, is de kwaliteit van de institutionele indicatoren in de Arabische democratieën relatief beperkt, met als gevolg dat onderont-

wikkelde instituties economische hervormingen bemoeilijken. Terwijl buitenlandse investeerders een essentiële rol spelen in het transitieproces, is het de vraag in hoeverre deze externe investeerders thans ook echt willen participeren in opkomende Arabische democratieën. Essentieel in deze beslissing is de kwaliteit van formele instituties als wetgeving en overheidsbeleid enerzijds en informele instituties als de politiek en corruptie anderzijds. Kenmerkend voor formele instituties is het feit dat deze in wetten, beleidsstukken of contracten zijn vastgelegd. Deze co-dificatie maakt het voor investeerders mogelijk de kwaliteit van de formele instituties in een land te evalueren, zodat zij goed kunnen inschatten wat de kosten en risico's van investeren zijn. Dit is echter niet mogelijk voor informele instituties, die veelal gebaseerd zijn op tradities of ongeschreven afspraken en gewoonten. Omdat de kosten en risico's van het investeren in landen met onderontwikkelde informele instituties zeer moeilijk zijn in te schatten en daarom onzeker zijn, neigen externe investeerders een afwachtende houding aan te nemen met betrekking tot investeren. Dit probleem speelt thans in alle landen die de Arabische Lente hebben meegemaakt, maar vooral in Egypte.<sup>4</sup> Om de economische transitie van de Arabische democratieën te laten slagen, is het voor de EBRD dus van essentieel belang samen met internationale organisaties de nationale overheden van deze landen ertoe te bewegen hervormingen te implementeren die de mate van onzekerheid in de informele institutionele omgeving reduceren.

### Implicaties en kansen

De opdracht van de G8 aan de EBRD om het transitieproces van opkomende Arabische democratieën te faciliteren, brengt ook mogelijkheden mee voor de donorlanden van de EBRD. Zoals gebleken in Midden- en Oost-Europa, spelen investeringen vanuit geïndustrialiseerde landen in West-Europa een zeer belangrijke rol in de internationale integratie van die regio. Zo is Nederland, als één van de oprichters van de

EBRD, een belangrijke bron van buitenlandse investeringen. Naast overheidsinvesteringen van meer dan 127 miljoen euro, hebben Nederlandse bedrijven in samenwerkingsprojecten met de EBRD de afgelopen 20 jaar ongeveer 14 miljard euro geïnvesteerd, voornamelijk in agribusiness, watermanagement, gemeentelijke infrastructuur en duurzame energie. Een interessant gegeven is dat dit nu juist de sectoren zijn waarnaar in de op-

komende Arabische democratieën dringend behoefte is. Voor het Nederlandse bedrijfsleven zijn er derhalve de nodige investeringsmogelijkheden in de regio. Deze mogelijkheden worden thans ook actief ondersteund door de Nederlandse overheid via een directe participatie in het nieuw opgerichte EBRD-fonds ter ondersteuning van opkomende Arabische democratieën.

Verder is de verwachting dat ook andere landen binnen de EU en de Unie zelf nauw betrokken zullen zijn bij het faciliteren van het transitieproces. Voor landen als Marokko, Tunesië en Egypte geldt de EU traditioneel als grootste handelspartner en belangrijkste bron van directe buitenlandse investeringen, waarbij Frankrijk en Spanje vanwege de historische connecties een bijzondere plaats innemen.

### Conclusie

De EBRD biedt opkomende Arabische democratieën de mogelijkheid gebruik te maken van haar expertise en jarenlange ervaring met het faciliteren van transitieprocessen in een diversiteit aan landen van Midden-Europa tot Azië. De mate waarin de EBRD financieringsprojecten kan initiëren, is echter afhankelijk van de bereidheid van externe partners tot investeren. Het transitieproces is derhalve gebaat bij het verminderen van de politieke instabiliteit in de regio. Indien het investeringsklimaat op termijn verbetert, zijn er voor buitenlandse investeerders aantrekkelijke investeringsmogelijkheden te verwachten op het gebied van agribusiness, watermanagement, gemeentelijke infrastructuur en duurzame energie. Deze mogelijkheden sluiten zeer goed aan bij de bestaande expertise van het Nederlandse bedrijfsleven. De kennis en technologie die buitenlandse investeer-

De kosten en risico's van het investeren in landen met onderontwikkelde informele instituties, zoals Egypte, zijn onzeker.



ders meebrengen, kunnen daarbij als bron fungeren voor lokale ondernemers om te innoveren en nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Op deze manier wordt een extra impuls gegeven aan het verbeteren van de concurrentiekracht en het innovatievermogen van de private sector, hetgeen op termijn de werkgelegenheid en bedrijfs-

productiviteit in de Arabische democratieën bevordert. De Arabische Lente biedt al met al niet alleen nieuwe mogelijkheden voor de EBRD om haar eigen continuïteit te waarborgen, het biedt ook nieuwe kansen voor buitenlandse bedrijven, die uit Nederland in het bijzonder, om zich in deze Arabische landen te profileren.

Drukte op de bazaar van Cairo, Egypte. Toch heeft het land een onderontwikkelde markteconomie.  
Foto's Whobee en Victoria Vasilieva

## NOTEN

- 1 Ross Levine, 'Law, finance, and economic growth', *Journal of Financial Intermediation*, jrg. 8, nr. 1-2, 1999, blz. 8-35.
- 2 Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer & Robert Vishny, 'Law and Finance', *Journal of Political Economy*, jrg. 106, nr. 6, 1998, blz. 1113-1155.
- 3 Bas Karreman, Thijs Nacken & Enrico Pennings, 'Entry strategies of multinational banks in Central and Eastern Europe: institutions, uncertainty, and competition', Working paper, Erasmus University Rotterdam,

2012; en Bas Karreman, Thijs Nacken & Enrico Pennings, 'Expansion strategies of multinational banks in Central and Eastern Europe: order-of-entry, institutions, and uncertainty', Working paper, Erasmus University Rotterdam, 2012.

- 4 European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2012*, Londen: EBRD, 2012.

# Eurosceptis? Europese integratie in de verkiezingsprogramma's en campagnes van Nederlandse politieke partijen

**Europa leeft in het Nederlandse politieke debat. De afgelopen verkiezingen draaiden zelfs meer dan ooit om de EU. De Nederlandse burger lijkt Europa-sceptischer geworden. Zijn politieke partijen daardoor ook kritischer geworden? Een analyse van verkiezingsprogramma's sinds 1986 wijst uit dat die conclusie voorbarig is.**

**D**e Europese Unie en haar verhouding met haar lidstaten en burgers is de afgelopen jaren in toenemende mate voorwerp van politiek debat geworden. De salami-tactiek waarmee president Van Rompuy de reddingsmaatregelen voor Griekenland en de euro als *faits accomplis* er bij de regeringsleiders doordrukte, vond bewondering, maar ondervond ook tegenstand. In zijn Bloomberg-speech eiste de Britse minister-president Cameron de renationalisatie naar de hoofdsteden van een deel van de EU-bevoegdheden. Zijn eis was het gesprek van de dag. Een dergelijke politisering van de EU doet zich ook in Nederland voor, zoals nadrukkelijk bleek in de aanloop naar, de uitslag en de nasleep van de Tweede-Kamerverkiezingen van 2012.

De met de Europese Parlementsverkiezingen van 2009 voorzichtig ingezette politisering van Europa in het Nederlandse politieke debat kreeg bij deze Tweede-Kamerverkiezingen van 12 september 2012 een krachtig vervolg. Voor het eerst in de naoorlogse parlementaire geschiedenis was Europa een vooraanstaand punt van profilering en debat voor alle in de Kamers vertegenwoordigde partijen. Dit bleek allereerst uit de aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's. Met de campagneleus 'Hun Brussel, ons Nederland' bleek de PVV onderdeel van een bredere trend waarin partijen substantieel meer ruimte dan voorheen voor Europese vraagstukken in hun programma's inruimden.

Deze kwantitatieve aandacht voor Europa, zo toont Grafiek 1, was in de vroege jaren '80 geleidelijk toegenomen, maar vanaf medio jaren '90 was de toename gestagneerd. Hoewel 'Europa' vanaf dat moment onder burgers en kiezers een discussiepunt werd – en voorwerp van kritiek en onbehagen, dan wel van idealisme en orientatie op kansen over de landsgrenzen heen – werd dit door politieke partijen, althans in hun programma's, niet vertaald in grotere aandacht voor Europese aangelegenheden. In plaats van de terughoudendheid te doorbreken, lijkt de uitslag van het Grondwetsreferendum in de zomer van 2005 deze juist versterkt te hebben. Als het ging om Europa voltrokken de Kamerverkiezingen van 2006 zich in een oorverdovende stilte. Wat paste in het beeld van de 'bukkende bestuurder', of beter gezegd: 'bukkende politicus', die ervoor beducht was zich aan Europa te branden, uit angst door de kiezer afgestraft te worden en het onderwerp daarom maar zoveel mogelijk meed. Met deze houding werd in de programma's én de campagnes van 2012 korte metten gemaakt.

In de programma's was de aandacht voor Europa groter, vaak aanzienlijk groter dan voor de verkiezingen in 2010. Aan de linkerzijde, te weten bij PvdA, GroenLinks en SP, zagen we een verdubbeling. Bij CDA, VVD en D66 was de toegenomen aandacht minder spectaculair, maar wel betekenisvol. De kroon spande de PVV, die, zoals ze had aangekondigd, haar gehele campagne in het teken van de door die partij gewenste uittreding uit de EU stelde.

## Anjo G. Harryvan

is als docent verbonden aan de opleiding Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.

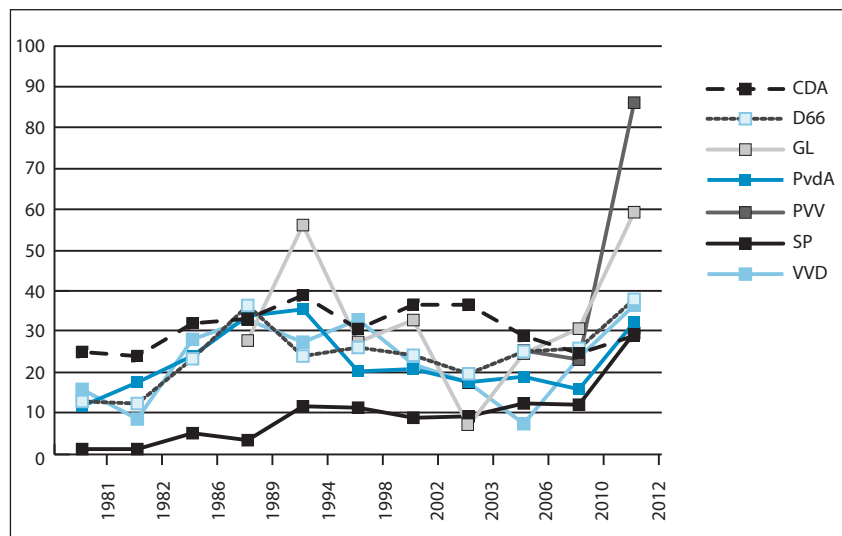
## Jurjen Hoekstra

is fractiemedewerker D66 Groningen.

Behalve in de partijprogramma's brak Europa als prominent voorwerp van profilering en debat ook door in de verkiezingscampagnes. Centraal daarin stond de vraag in hoeverre extra financiële steun voor Griekenland en andere door de schulden crisis in problemen geraakte lidstaten noodzakelijk of juist ongewenst was. Demissionair premier Rutte zette het licht op rood tegen een nieuw hulppakket voor Griekenland. "We moeten tegen de Grieken zeggen: genoeg is genoeg."<sup>2</sup> De PvdA, daarentegen, die onder leiding van haar nieuwe partijleider Diederik Samson een opmars maakte in de peilingen, achtte verdere hulp onvermijdelijk. Als na de verkiezingen zou blijken dat Griekenland een half jaar extra tijd nodig had, ging het niet aan om 'basta' te zeggen en het land te laten vallen.<sup>3</sup> Ondanks de insteek van de PVV ging het debat zo niet over vóór of tegen het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie, maar veeleer over specifieke keuzen die in het kader van Europa gemaakt moesten worden, zoals de taken en omvang van het schulden noodfonds ESM en of en hoe een maximaal begrotingstekort van 3 procent bereikt diende te worden. SP-leider Emile Roemer zorgde aan het begin van de campagne voor ophef met zijn pontificale weigering een boete te betalen in het geval Nederland de Europese begrotingsnorm van drie procent BBP zou overschrijden. 'Over my dead body', aldus verwoordde Roemer zijn weerszin tegen een dergelijke maatregel.<sup>4</sup> Zo draaiden de verkiezingscampagnes meer dan ooit om de Europese Unie en de euro. EU-expert Adriaan Schout van Instituut Clingendael constateerde: "We zien eigenlijk dat een normaal politiek debat is ontstaan. Europa is normaal geworden."<sup>5</sup>

Juist door de centrale plaats van Europese thema's in de partijcampagnes werden deze in het buitenland op de voet gevolgd. De anti-Europese stellingname van PVV-leider Wilders en diens verzet tegen 'dictaten uit Brussel' haalden zelfs de Taiwanese krant *China Post*. Opiniëpeilingen leken tot begin september te wijzen op een tweestrijd tussen Rutte en SP-leider Roemer. De gedachte dat laatstgenoemde mogelijk premier van Nederland zou worden, leidde tot beschouwingen over zijn persoon en denkbeelden in de buitenlandse media. De SP-standpunten zouden bondskanselier Angela Merkel moeten alarmeren, zo meende *Deutsche Welle*. Het debat over de invoering van een wietpas, waarbij het buitenlanders verboden zou worden in Nederland wiet te kopen, was een reden te meer voor de buitenlandse media om de campagnes te volgen.<sup>6</sup>

Grafiek1: kwantitatieve aandacht voor Europese integratie in de programma's van politieke partijen, 1981-2012<sup>1</sup>



Bij dit alles lijkt het erop dat de Nederlandse bevolking het afgelopen decennium negatiever is geworden over nut en wenselijkheid van verdere Europese integratie. Ten eerste was er in 2005 de nee-stem van het Nederlandse electoraat tijdens het referendum over het Europese grondwetsverdrag. Direct daarna gaven verscheidene partijen, waaronder CDA, PvdA en D66, aan kritischer te gaan kijken naar (het tempo van) de Europese integratie.<sup>7</sup> Ook de groeiende aanhang van de Europa-kritische partijen SP en PVV zou doen vermoeden dat de eurosceptis van de Nederlandse politieke partijen is toegenomen, evenals de negatieve uitkomst van opiniepeilingen over het nut en de noodzaak van steun aan Griekenland en het Europese Stabiliteitsmechanisme. Met andere woorden: de Nederlandse bevolking lijkt Europa-kritischer geworden. Mede daarom, alsook vanwege de door politici gedane beloften na het referendum van 2005, zou het logisch zijn te verwachten dat ook de politieke partijen het afgelopen decennium een stuk kritischer zijn geworden over de Europese Unie en verdere Europese integratie. Aan de hand van een kwalitatieve analyse van de inhoud van de circa 100 verkiezingsprogramma's van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen sinds 1986 zal worden aangetoond dat deze conclusie onjuist of ten minste voorbarig is.

Voor de voorliggende studie is gebruik gemaakt van een voor de Nederlandse verhoudingen ontwikkelde vijfdeling, een op de Nederlandse situatie toegesneden bewerking van een eerdere typologie van Chris Flood (figuur 1).<sup>8</sup> Hierin wordt aan het ene uiterste een 'EU-maximalistische' attitude onderkend: Europese integratie is nuttig en wenselijk, als oplossing voor grensoverschrijdende

Wilders' verzet tegen dictaten uit Brussel haalde de Taiwanese krant

Clingendael EU-verkiezingsdebat 2012, met v.l.n.r. Arjan El Fassed (GroenLinks), Raymond Knops (CDA), Maarten Bouwhuis (moderator), Harry van Bommel (SP) en Louis Bontes (PVV). Foto Natalie Hoogmoed



vraagstukken én als politiek doel op zich zelf. Aan het andere uiterste van het spectrum staat de ‘EU-verwerpende’ attitude, die een Europese staatkundige constructie of bestuurslaag van de hand wijst en, in de mate waarin ze verwezenlijkt is, als een vijandige bezettingsmacht ervaart.<sup>9</sup> De bovenste twee typering ‘EU-maximalistisch’ en ‘EU-positivistisch’ kunnen met de typering ‘eurofiel’ geassocieerd worden. De onderste twee typering ‘EU-verwerpend’ en ‘EU-renationalisatorisch’ passen bij het etiket ‘eurosceptisch’.

Wat opvalt, is dat, afgaande op de verkiezingsprogramma’s van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen gedurende de periode 1986–2010, alleen de VVD een stuk kritischer is geworden over Europese integratie. Was de partij

de houding van de partij op het gebied van externe betrekkingen. Aan het begin van de jaren ‘90 beschouwde de partij zelfstandige bevoegdheden van de EG op dit vlak nog als ongewenst, terwijl de partij thans overtuigd voorstander is van verdere integratie op dit beleidsterrein. Zo wil GroenLinks één Europese zetel in de VN-Veiligheidsraad en schrijft zij dat een krachtig Europees beleid nodig is op het gebied van de externe betrekkingen. Constante actoren naar hun Europese gezindheid zijn de afgelopen kwart eeuw het CDA, D66, SP en in mindere mate de PvdA. De SGP en de ChristenUnie hebben ook de neiging Europese integratie, als die inmiddels is verwezenlijkt, te accepteren.

De getallen geven aan hoe de houding van een partij ten opzichte van verdere Europese integratie is: +4 is hierbij het meest positief (maximalistisch), terwijl –4 het meest negatief is (verwerpend); 0 is behoudend, +2 is positivistisch en -2 renationalisatorisch. Oneven getallen geven tussenscores aan.

Het referendum over het Europese grondwetsverdrag in 2005 wordt door velen gezien als keerpunt in het Nederlandse Europebeleid. Ook de leidende figuren van CDA, VVD, PvdA en D66 gaven aan kritischer te worden over de Europese integratie.<sup>10</sup> Maar alleen bij de VVD is deze attitude terug te zien in de verkiezingsprogramma’s. De partij laat zien de Europese integratie welhaast als voltooid te beschouwen. De andere middenpartijen, daarentegen, blijven na het referendum in hun politieke programma’s onverminderd positief over verdere Europese integratie.

Uit deze kwalitatieve analyse van de verkiezingsprogramma’s blijkt dus dat de verwachte reactie op het referendum van 2005, de veranderende publieke opinie en de opkomst van eurosceptische partijen als de PVV en de SP, met uitzondering van de VVD, niet tot een andere grondhouding van politieke partijen jegens verdere Europese integratie



Figuur 1: grondhoudingen ten aanzien van Europese integratie

gedurende de jaren ‘80 nog een van de felste voorvechters van Europese integratie, met een federaal Europa als einddoel, in latere jaren en vandaag de dag is de partij voorstander van de vervolmaking van de economische en monetaire unie, doch van weinig meer. GroenLinks laat als partij een tegen-gestelde beweging zien, en wordt in de eerste jaren van de 21ste eeuw een stuk Europa-positiever. De partij manifesteert zich in 2010 zelfs als EU-maximalist. Dit komt het duidelijkst naar voren in

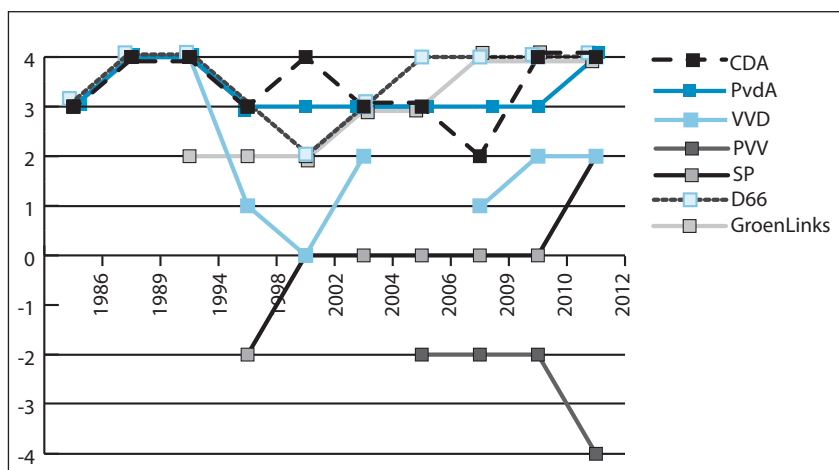
hebben geleid. Ook de bankencrisis en de schulden-crisis in de Eurozone (2008-heden) leidden niet tot een heroverweging van de partijpreferenties voor Europese samenwerking en integratie. Wel is te zien dat er in de politieke programma's meer nadruk komt te liggen op versteviging van het monetaire integratie-regime. Zo steunt een meerderheid van de partijen verregaande bevoegdheden van de Europese Commissie om de begrotingen van lidstaten te controleren.

De Nederlandse politieke partijen kunnen, op basis van hun verkiezingsprogramma's van 2012, globaal worden ingedeeld in vier groepen: zij die positief zijn over verdere Europese integratie, zij die het huidige niveau van Europese integratie willen behouden en zich grotendeels daartoe wensen te beperken, zij die terug willen naar een eerdere staat van Europese samenwerking en zij die het Nederlandse lidmaatschap van de Unie afwijzen. Tot de eerste groep behoren CDA, PvdA, GroenLinks en D66; tot de tweede groep behoren VVD en ChristenUnie. De SP en SGP behoren tot de derde groep. Met het standpunt dat Nederland met een beroep op artikel 50 van het Europese Unie-Verdrag (het uittredingsartikel) de Europese Unie dient te verlaten, maakt de PVV deel uit van de vierde groep.

Of deze keuze de PVV stemmen zou opleveren, was kwestieus: Nederlanders zijn kritisch ten aanzien van alles wat Europa betreft, maar als ze de hamvraag gesteld krijgen, vinden ze in grote meerderheid het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak.<sup>11</sup>

Evenals de aanloop naar de verkiezingen werd de uitslag ervan in het buitenland nadrukkelijk in Europese termen geduid. De overwinning van de VVD (van 31 naar 41 zetels) en de PvdA (van 30 naar 38 zetels), samen met het verlies van de PVV en het ondanks de hooggespannen verwachtingen stagnerende zeteltal van de SP, werden met een zekere opluchting door buitenlandse media als een 'ferm ja' tegen Europa begroet. Omdat, aldus de Franse krant *Le Monde*, de Nederlandse verkiezingen als een "barometer voor de anti-Europese sentimenten in één van de leidinggevende landen van de eurozone" beschouwd werden. De uitslag liet aan duidelijkheid niets te wensen over: "In Nederland wint Europa" en "de Nederlanders omarmen Europa". Het Duitse blad *Der Spiegel* kwalificeerde de uitslag als "een signaal voor Europa en tegen extreem rechts".<sup>12</sup> Guy Verhofstadt, fractieleider van de liberalen in het Europees Parlement, deed een voorspelling: zoals Nederland in 2005 bij de afwijzing van de

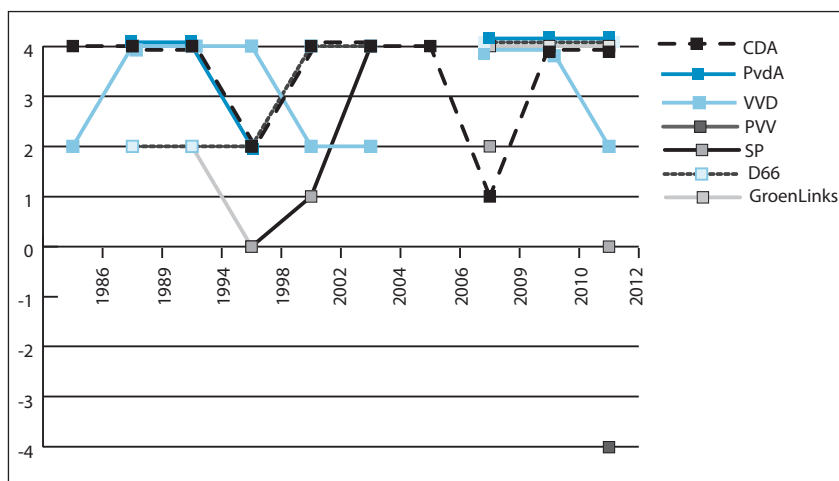
Grafiek 2: de stellingname van partijen jegens Europese integratie in hun verkiezingsprogramma's 1986-2010



Europese Grondwet leiding gaf aan een groeiend anti-Europees populisme, zo zou het land nu voorop lopen in een nieuw pro-Europees gevoel. "De keuze was helder: als je tegen Europa was, kon je dat linksom of rechtsom duidelijk maken, bij de SP of de PVV. Maar Nederland heeft dat niet gedaan. Later zullen we zeggen: tóen is de ommekeer begonnen."<sup>13</sup> Voorzitter van het Europees Parlement, Martin Schulz, verwelkomde de uitslag als een "prachtig resultaat voor Europa", omdat de Nederlandse kiezers de anti-EU-partijen

De getallen geven aan hoe de houding van een partij ten opzichte van verdere Europese integratie is. +4 is hierbij het meest positief (maximalistisch), terwijl -4 het meest negatief is (verwerpend). 0 is behoudend, +2 is positivistisch en -2 renationalisatorisch. Oneven getallen geven tussenscores aan.

Grafiek 3: de houding van partijen in hun verkiezingsprogramma's 1986-2012 aangaande Europese bevoegdheden inzake financieel-monetaire vraagstukken



hadden afgewezen.<sup>14</sup> Algemeen werd verwacht dat Nederland na de zege van VVD en PvdA een "pro-Europese koers" zou gaan varen.<sup>15</sup>

Binnenslands werd het verband tussen de nationale Europa-debatten en de verkiezingsuitslag ook gelegd, maar veel terughoudender.<sup>16</sup> Ná de uitslag was voor *Het Parool* het verband evident: "Inderdaad, het is de PVV niet gelukt om van de verkiezingen een referendum over Europa te maken. In ieder geval werd het voorstel van

Het financieel-monetaire beleidsdomein (grafiek 2) heeft betrekking op de stellingnames over de toetreding tot de Economische en Monetaire Unie, de invoering van de euro, het Europese toezicht op de nationale begrotingen en de gemeenschappelijke grensoverschrijdende inspanningen om de schulden-crisis het hoofd te bieden, waaronder de noodfondsen EFSF en ESM.

# Ondanks kritische geluiden over Europa vindt een grote meerderheid van de Nederlanders het EU-lidmaatschap een goede zaak

Geert Wilders om uit de EU te stappen met een fors zetelverlies afgestraft.” Maar de overwinnaars zouden zichzelf en hun rivalen snel tegenkomen. De VVD gold in de buitenlandse pers als pro-Europees. Dat klopte ook wel materieel, in de zin dat de regering-Rutte ondanks tegenstribelen en veel retoriek altijd had ingestemd met de belangrijke Brusselse besluiten. Maar tevens gold: “de VVD heeft de meest Eurosceptische campagne gevoerd van een gevestigde partij ooit in Nederland. Met als hoogte- of dieptepunt het ‘rode licht’ van Rutte voor een derde noodpakket voor Griekenland.” Kortom, het was nog te vroeg voor Europa om het einde van de wispelturigheid in Nederland af te kondigen.<sup>17</sup>

In het kielzog van de gesignaleerde politisering van Europa in het Nederlandse politieke vertoog, heeft zowel de kiezer als de politicus vooralsnog geen eenduidige keuze gemaakt. De sloopwoede van Wilders is onschadelijk gemaakt, maar daarmee is de kritische stellingname jegens Europa geenszins verdwenen. De VVD-fractie in de Tweede Kamer omarmde Camerons *Bloomberg*-speech. Ook was de Nederlandse opstelling in de recente begrotingsonderhandelingen opvallend

hard en zuinig. En in haar ‘Staat van de Europese Unie’ van februari 2013 opende de regering de aanval op de bezoldiging van de Europese ambtenaren: “salarissen en vergoedingen die niet meer van deze tijd zijn” en “uit de pas lopen met wat in de lidstaten gebruikelijk is”, terwijl onder de druk van de crisis de salarissen van overheidsdienaren in de lidstaten zelf verlaagd worden.<sup>18</sup> Zo bezien is de opluchting in het buitenland over de uitkomst van de Kamerverkiezingen afgelopen september als prematuur aan te merken.

## NOTEN

- 1 M. van Dorp & J. Hoekstra, ‘Europa, eindelijk een verkiezingsthema’, in: *De Hofvijver*, augustus 2012 ([www.montesquieu-instituut.nl/europa\\_eindelijk\\_een\\_verkiezingsthema](http://www.montesquieu-instituut.nl/europa_eindelijk_een_verkiezingsthema)). Overgenomen met instemming van en dank aan de auteurs. De analyse is uitgevoerd met behulp van de methode-Voorhoeve, waarbij de aan Europa gewijde tekst als percentage van de totale tekst wordt uitgedrukt, na correctie met een wegingsfactor gerelateerd aan de plaats en prominentie die de Europapassages in de tekst innemen. Passages in het eerste kwart van het programma krijgen zo een hogere score dan die in het laatste kwart. (J.J. C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy*, Leiden, 1985, blz. 64-65).
- 2 Wel voegde Rutte hieraan toe dat hij de Grieken extra tijd wilde geven om de beloofde bezuinigingen en hervormingen te verwezenlijken, maar alleen als dat geen extra geld zou kosten.
- 3 ‘Geen duidelijke winnaar bij Carré-debat. Rutten en Samsom onder vuur’ (<http://www.nrc.nl/verkiezingen/2012/09/04/weinig-spektakel-ik-strak-geleid-debat-rutte-en-samsom-onder-vuur/>).
- 4 *Financieel Dagblad*, 16 augustus 2012.
- 5 ‘Europa is normaal geworden in campagnes’ (<http://www.trouw.nl/tr/nl/11364/Verkiezingen-2012/article/detail/3308552/2012/08/30/Europa-is-normaal-geworden-in-campagnes.dhtml>).
- 6 ‘Buitenland volgt verkiezingen op de voet’ ([http://www.telegraaf.nl/binnenland/verkiezingen2012/12906482/\\_Buitenland\\_volgt\\_verkiezingen\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/verkiezingen2012/12906482/_Buitenland_volgt_verkiezingen_.html)).
- 7 ‘Nee-stem leidt tot koerswijziging; PvdA grotere Unie maar met minder bevoegdheden’, *Het Parool*, 2 juni 2005, blz. 3.
- 8 Flood komt met een indeling waarbij partijen in zes groepen kunnen worden geplaatst. Vertaald in het Nederlands en bewerkt voor de Nederlandse situatie zijn dat ‘EU-verwerpend’, ‘EU-renationalisatorisch’, ‘EU-behoudend’, ‘EU-gradualistisch’, ‘EU-positivistisch’ en ‘EU-maximalistisch’. Gebleken is dat het onderscheid tussen ‘EU-gradualistisch’ en ‘EU-positivistisch’ lastig te maken is. De grenzen van deze categorieën zijn dermate fluïde dat het functie-onderscheid vervaagt. Daarom is er in ons onderzoek voor gekozen deze twee categorieën samen te voegen onder de naam ‘EU-positivistisch’. Aleks Szczerbiak & Paul Taggart, ‘Theorizing Party-based Euroscepticism’, in: Aleks Szczerbiak & Paul Taggart (red.), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism, volume 2* (Oxford, 2008).
- 9 De ‘EU-renationalisatorische’ attitude gaat niet zover, want ze ziet voordelen aan hetgeen in Europa tot stand is gebracht, maar ze acht de Europese integratie op onderdelen doorgeschoten en streeft naar het terugbrengen naar het nationale domein van ten onrechte aan Europa overgedragen soevereiniteit en bevoegdheden. Een ‘EU-positivistische’ attitude staat positief tegevoer het integratieve *acquis* en accepteert het perspectief van nadere overdracht van nationale bevoegdheden als middel voor de oplossing van grensoverschrijdende vraagstukken, maar nadrukkelijk niet als een politiek doel op zich zelf. Een ‘EU-behoudende’ attitude ten slotte staat niet-afwijzend tegenover Europa in zijn actuele vorm, maar meent dat het integratieproces zijn doel bereikt heeft: Europa is ‘af’ en verdere overdracht van nationale bevoegdheden ongewenst. In deze classificatie is de eerste groep (de EU-maximalisten) bijgevolg het positiefst over verdere Europese integratie en de laatste (de EU-verwerpers) het negatiefst.
- 10 ‘Nee-stem leidt tot koerswijziging; PvdA grotere Unie maar met minder bevoegdheden’.
- 11 Myriam van Dorp & Anjo Harryvan, ‘Publiek draagvlak voor Nederlands EU-lidmaatschap onverminderd groot: hardnekkig voortbestaan van de permissieve consensus’, *Internationale Spectator*, juni 2012, blz. 317-320.
- 12 ‘Le Monde’, *NRC Handelsblad*, 13 september 2012; ‘Buitenland: ferm ja tegen Europa’, *Het Parool*, 13 september 2012; ‘Uitslag gezien als steun Europa’, *NRC Handelsblad* 13 september 2012.
- 13 ‘Petra de Koning, ‘Europa houdt weer van Nederland’, *NRC Handelsblad*, 14 september 2012.
- 14 ‘EU Parliament head welcomes Dutch election result’, 13 september 2012 (<http://www.eubusiness.com/news-eu/netherlands-vote.icq>).
- 15 ‘Uitslag gezien als steun Europa’, *NRC Handelsblad*, 13 september 2012.
- 16 Mark Beunderman & Mark Kranenburg, ‘Interview. “We beseffen dat we deel zijn van Europa”’, *NRC Handelsblad*, 4 juni 2012.
- 17 Addie Schulte, ‘Europa kan door, vindt Europa’, *Het Parool*, 14 september 2012.
- 18 Staat van de Europese Unie: ‘Bruggen slaan in Europa’, 15 februari 2013, blz. 2.

# Interventie in Mali: Franse én Europese belangen

**Instabiliteit in de Sahel raakt Europa rechtstreeks vanwege economische belangen en *spill over*-effecten. Europa is dan ook gebaat bij stabiliteit in de regio. Frankrijk nam daartoe met operatie-Serval in Mali het voortouw en wist zich gesteund door andere Europese landen. Passiviteit en traagheid kenmerken de Nederlandse houding.**

**D**e Malinese regering in de hoofdstad Bamako trok in januari aan de noodrem. Het eigen leger was te zwak om de opmars van de radicale islamisten vanuit het noorden te keren. Een Afrikaanse interventiemacht was zo snel niet beschikbaar. Bamako vroeg Parijs om militair in te grijpen. President François Hollande reageerde resoluut. Operatie-Serval (tierboskat of Afrikaanse wilde kat) begon op 11 januari. Frankrijk was de enige kandidaat om in te grijpen. Het land heeft immers een permanente militaire presentie in de West-Afrikaanse regio en kent het gebied goed. President Hollande gaf op 5 februari in het Europese Parlement de reden van zijn besluit: "Je l'a fait, ce choix, au nom de la France, parce que c'était notre responsabilité." Hij voegde toe de beslissing te hebben genomen in het belang van Europa en de internationale gemeenschap.

In Mali spurte de tierboskat met grote sprongen noordwaarts. Binnen luttele weken dreven de Franse militairen de rebellen terug en waren alle belangrijke steden in Noord-Mali heroverd. Parijs benadrukte dat het Malinese leger met steun van de Fransen het eigen grondgebied had bevrijd van de rebellen. In de realiteit was sprake van een volledig door de Franse strijdkrachten geleide en uitgevoerde operatie. Op 2 februari bracht president Hollande een bezoek aan Mali, waar hij door regering en bevolking werd onthaald als de grote bevrijder van het kwaad. De rest van Afrika, Europa en de Verenigde Staten steunden de Franse interventie.

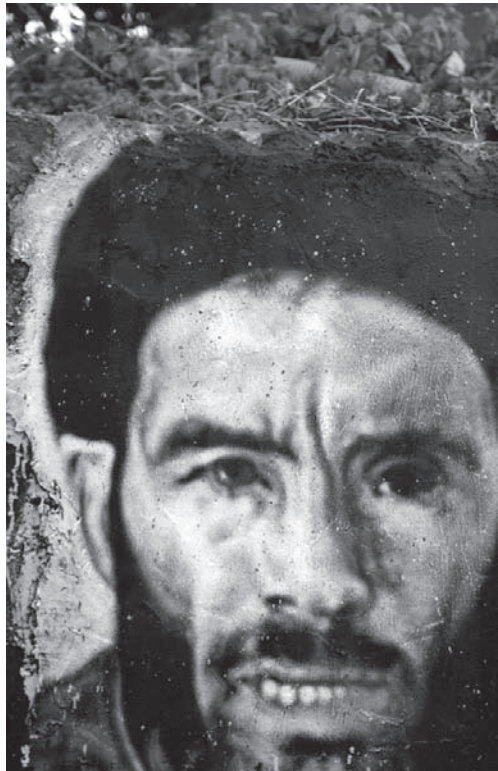
Natuurlijk verdedigde Frankrijk meer belangen dan louter de Malinese territoriale integriteit. De radicale islam vormt een ernstige bedreiging voor de stabiliteit in de gehele Sahel. In Mali en de buurlanden Mauritanië, Algerije en Niger is een aantal radicaal-islamitische groeperingen actief. Met invoering van de sharia had het rebellenbewind de bevolking van Noord-Mali elementaire rechten ontnomen. Maar de extremisten vormen ook een permanente bedreiging voor de aanwezige buitenlanders. Ze hebben zich verrijkt met hoge losgelden voor westerse gijzelaars en met illegale handel. De eenogige rebel Mokhtar Belmokhtar heeft als bijnaam *Mr. Marlboro*, vanwege zijn betrokkenheid bij de smokkel van sigaretten door de Sahara. Een groter gevaar is de wapenhandel, die wordt gevoed vanuit het instabiele Libië. Islamitisch radicalisme gaat evenzeer samen met drugshandel. De rebellen worden wel aangeduid als 'narco-jihadisten'.

De Sahel-regio is ook belangrijk vanwege Europese economische belangen, waaronder de gas- en olie-winning. Het Franse Total en het Italiaanse Eni hebben concessies in het Taoudeni Bassin, een olieveld van meer dan 1.000 km, dat zich uitstrekt van Mauritanië via Noord-Mali naar zuidelijk Algerije. Ook British Petroleum is actief in de Sahel. Het Franse bedrijf Alvea exploiteert twee uraniummijnen in Niger. De Franse kerncentrales, goed voor ongeveer 75% van het binnenlandse energieverbruik, zijn in belangrijke mate afhankelijk van het uranium uit deze mijnen. Logischerwijs stuurde Parijs tijdens Operatie-

## Dick Zandee

is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael

Mocht die er  
komen, dan is  
de Nederlandse  
inbreng mosterd  
na de maaltijd



**Muurschildering van Mokhtar Belmokhtar, bijnaam Mr. Marlboro.** Foto Abode of Chaos / Thierry Ehrmann

Serval *special forces* naar Niger om de mijnen te beschermen tegen mogelijke tegenacties van radicale islamisten. De gijzeling in het gascomplex van In Amenas in Algerije, vijf dagen na aanvang van de Franse interventie in Mali, toonde de kwetsbaarheid van westerse installaties in de regio aan. Daarbij lieten 37 buitenlandse werknemers het leven.

De Franse ingreep heeft het tij gekeerd, maar betekent niet dat Mali en andere Sahel-landen ineens veilig en stabiel zijn. Tegenaanvallen, bomanslagen en gijzelingsacties zullen voorsnog blijven plaatsvinden. Voor duurzame stabiliteit zijn lange-termijninspanningen nodig volgens de *comprehensive approach*, met gelijktijdige inzet van middelen voor veiligheid, ontwikkeling en wederopbouw. De Sahel-strategie van de Europese Unie somt alle relevante onderdelen op. Terecht stelt de EU dat de problemen over de landsgrenzen heen reiken en dus regionale oplossingen vereisen. Dat laat onverlet dat allereerst Mali op het rechte pad moet worden gebracht. Daarvoor is een legitiem aangestelde regering nodig. Minderheidsgroepen als de Touaregs in het noorden dienen hun plaats te krijgen in het nieuwe be-

stel met een zekere mate van autonomie. Naast humanitaire steun is gerichte ontwikkelingshulp vereist. Het leger heeft training nodig. De *European Union Training Mission* (EUTM-Mali), die onlangs van start is gegaan, voorziet hierin. Het betreft een kleine missie van ongeveer 500 militairen. Zij gaan opleidingen verzorgen op de militaire school in Koulikoro nabij Bamako. Naast de hulp van de EU blijft de steun van de Afrikaanse Unie en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) onontbeerlijk. De eerste elementen van een Afrikaanse strijdmacht zijn door toedoen van Frankrijk versneld naar Mali overgebracht. In de loop van 2013 zal deze strijdmacht overgaan in een VN-missie, de *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA), gemandateerd onder VN-Veiligheidsraadresolutie 2085 van 20 december 2012. Geleidelijk zal AFISMA de beveiligingstaken van de Fransen moeten overnemen totdat het Malinese leger hier zelf toe in staat is.

Instabiliteit in de Sahel raakt Europa rechtstreeks vanwege economische belangen en *spill over*-effecten. De Middellandse Zee is de springplank voor drugshandel, illegale immigratie en islamitisch radicalisme. Ingrijpen in Mali dient Franse, maar tevens Europese belangen. Ook de Nederlandse veiligheid is gediend bij rust in de Sahel. Een actieve rol van ons land ligt in deze lijn, maar passiviteit en traagheid zijn tot nog toe kenmerkend voor de Nederlandse houding. België, Canada, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk schoten Frankrijk voor Operatie-Serval binnen enkele dagen te hulp met luchttransport en andere militaire middelen. Den Haag leverde uiteindelijk één KDC-10 tankertransporttoestel, dat bovendien aanvaankelijk niet mocht vliegen op Bamako. Geen enkel ander land kende deze beperking. Ook de besluitvorming over Nederlandse deelname aan EUTM-Mali kenmerkte zich door traagheid. Londen, Berlijn, Madrid, maar ook Warschau, Praag, Boedapest en vele andere landen besloten militairen te leveren voor training of bewaking. Toen EUTM van start ging – op 18 februari – was Den Haag nog steeds bezig met onderzoek over de wenselijkheid en mogelijkheid van een Nederlandse bijdrage. Mocht deze er toch komen,<sup>1</sup> dan is de Nederlandse inbreng vooral mosterd na de maaltijd. De latente anti-EU-houding van de grootste coalitiepartner weegt kennelijk zwaarder dan de Nederlandse veiligheidsbelangen en de solidariteit met onze Europese partners. Let wel, het betreft nu slechts een trainingsmissie. Je vraagt je af wat Nederland doet wanneer het er echt op aan komt. In andere landen van Europa overheerst ondertussen de indruk dat Den Haag de Europese veiligheidssamenwerking wel met het woord maar niet met de daad belijdt.

#### NOOT

1 Deze column is afgesloten op 15 maart.

## Israëlische soldaten kritisch over de bezetting

*Breaking the Silence, Getuigenissen van Israëlische soldaten uit de bezette gebieden 2000-2010, vertaald door Frans van Delft*

Utrecht: De Arbeiderspers, 2012; 414 blz.; 25,- euro; ISBN: 978-90-295-8602/NUR 320

**Democratie en bezetting staan op gespannen voet met elkaar. Dat geldt in de eerste plaats voor degenen die leven onder bezetting. Zij mogen hopen op de bescherming die de Conventies van Genève bieden, maar ze zijn in de praktijk vaak overgeleverd aan de willekeur van de bezetter. Ook het democratisch gehalte van de bezettende mogendheid heeft echter te lijden onder het bezettingsregime dat zij anderen oplegt.**

Tijdens de Zesdaagse Oorlog van 1967 bezette Israël de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook. Het Israëlische leger heeft zich in 2005 weliswaar uit de Gazastrook teruggetrokken, maar bleef alle toegangswegen te land, ter zee en in het luchtruim beheersen. De grote steden op de Westelijke Jordaanoever (exclusief Oost-Jeruzalem) vallen conform de Oslo-akkoorden onder Palestijns gezag (de zogenaamde A-gebieden), maar de Israëlische bezetting in de rest van de Westoever duurt onverminderd voort (de B- en C-gebieden). Hoewel de gedachte achter het vredesproces de vorming van een levensvatbare Palestijnse staat was, is daar tot op heden weinig van terecht gekomen. Sinds het mislukken van de onderhandelingen en het uitbreken van de Tweede Intifada in 2000 ligt het vredesproces zo goed als stil. Aan zowel Palestijnse als Israëlische kant is de scepsis over de kans van slagen sindsdien alleen maar gegroeid. De Israëlische vredesbeweging verloor snel aan kracht. Aan beide zijden nam de belangstelling voor de vredesbeweging af en leek men het geloof in een spoedig einde van de bezetting van Palestijns gebied te verliezen.

Toch bleef er ook vanuit de Israëlische samenleving kritiek op het bezettingsregime. Het blijvend beheersen van de Palestijnse gebieden zou gezien de demografische ontwikkelingen (snellere Palestijnse bevolkingsgroei) op den duur onhoudbaar zijn. Daarom heeft premier Sharon in 2005 besloten de dichtbevolkte Gazastrook op te geven. Ook wordt gesteld dat militaire bezetting noodzakelijk leidt tot schendingen van mensenrechten en discriminatie van Palestijnen. Onvermijdelijk zal dit gaan knagen aan de moraal van het Israëlische leger (in Israël toch altijd geprezen om zijn hoge morele standaarden) en het democratisch gehalte van de Israëlische samenleving zelf.

De organisatie *Breaking the Silence* luidt de noodklok. Zij stelt dat de bezetting niet dient om de *status quo* te handhaven (zoals het internationaal recht voorschrijft), maar feitelijk de blijvende controle van Israël over de Westelijke Jordaanoever vestigt. Zij wil het Israëlisch publiek wakker schudden over een verzwegen werkelijkheid, die schuilt achter de officiële doelstellingen van de bezetting. *Breaking the Silence* was opgericht door militairen en reservisten die dienst hadden gedaan in de Palestijnse gebieden en daar geconfronteerd werden met de werkelijkheid van het bezettingsregime. Door middel van fototentoonstellingen, bijeenkomsten en publicaties probeerden zij de aandacht te vestigen op wat zich

in bezet gebied afspeelde en waar het Israëlische publiek niet of nauwelijks van op de hoogte zou zijn. Tien jaar geleden, tijdens de Tweede Intifada, begon de organisatie honderden getuigenverklaringen te verzamelen van Israëlische militairen die dienst deden in de Palestijnse gebieden. Een selectie daarvan is opgenomen in de ook internationaal wijd verbreide publicatie *Breaking the Silence*. In het boek staan 145 getuigenissen van 106 getuigen uit alle lagen en rangen van het leger (IDF), de grenspolitie en veiligheidsdiensten. De getuigenverklaringen zijn vooral feitelijk en zakelijk. Sommige zijn onthutsend, andere geven blijk van verontwaardiging, maar veel spreken ook met een zekere vanzelfsprekendheid over de dagelijkse gang van zaken in de bezette gebieden.

Het boek is opgebouwd rond een viertal legitimaties, die de regering aanvoert voor het bezettingsregime. Dat dient immers ter bestrijding en voorkoming van terrorisme en om een scheiding aan te brengen tussen de Israëlische en Palestijnse samenleving. Verdere doelstellingen zouden zijn het behoud van de structuur van de Palestijnse samenleving, het zo min mogelijk verstoren van het normale dagelijkse leven van de Palestijnen en het voorzien in de basisbehoeften van de inwoners. Tenslotte is het de taak van de bezetter de wet te handhaven.

De auteurs betogen dat dit vooral eufemismen zijn waarachter een andere werkelijkheid schuilt. Die werkelijkheid is dat het doel van de bezetting bovenal blijvende controle over het gebied is. Het leger beheerst het Palestijnse leven zo volledig mogelijk door het beperken van de bewegingsvrijheid, door checkpoints, intimidatie, willekeurige arrestaties en een hele reeks verordeningen en voorschriften, die te pas en te onpas kunnen worden toegepast. Collectieve straffen moeten de Palestijnen ervan doordringen dat elk verzet zinloos is. Nachtelijke patrouilles, het binnenvallen van huizen, het vernielen van eigendom, maar ook liquidaties zouden de Palestijnen duidelijk moeten maken dat ze tegenover een Israëlische overmacht staan. Zo zijn ze in hun dagelijks leven overgeleverd aan de grillen en gunsten van het Israëlische bezettingsregime.

Ondertussen vinden steeds meer landonteigeningen plaats. Palestijnse boeren worden onder andere door het afscheidingshek gescheiden van hun land. Israëlische kolonisten in de nederzettingen kunnen rekenen op de steun van het leger en hoewel dat officieel niet is vastgelegd werkt het leger in de praktijk nauw samen met de meestal ook bewapende kolonisten. De rechten van de Palestijnse bevolking komen daardoor in het gedrang. Het leger beschermt immers vooral de Israëliërs en de kolonisten. Zij genieten immers de bescherming van de Israëlische wet, terwijl hun Palestijnse burens onder het recht van de bezetting

Deel van een getuigenverklaring: (Eenheid: gevechtscorps Genie, Elkana, 2005):

“Toen ik commandant was bij de compagnie-in-opleiding en die aan operaties meewerkte, stonden we bij een controlepost. Ik weet niet meer hoe die heette. Het was in Elkana, bij een hek dat de Joodse en Palestijnse huizen van elkaar scheidt en waar een Palestijns huis aan de Joodse kant staat – ze hebben een fout gemaakt met de afzetting daar en daardoor is er een controlepost. Er woonden gezinnen aan de andere kant, dus moesten zij daar oversteken, vandaar dat het leger er een controlepost opzette. Er bestonden regels voor wie door mochten, ik herinner ze me niet precies, het is verboden naar de andere kant te gaan als ze dit document of die vergunning niet hebben, een werkvergunning. Iemand kwam terug van de andere kant, en hij deed alsof hij niet begreep waarom hij er niet in mocht. Hij had een tas in zijn hand, en hij vroeg waarom, waarom, terwijl hij heel goed wist waarom. Na twee uur kwam hij terug en hij zei dat hij de tweelingbroer was van de andere man, ik weet niet meer of hij een vergunning had, volgens mij niet. Hij irriteerde ons echt... Ik praat hier niet graag over. Hij irriteerde ons echt, en we besloten hem te straffen, dus we zetten hem in een hoek, met zijn tas en zo, geblinddoekt en geboeid en zo bleef hij daar vier of vijf uur lang zitten. Zomaar. Ik schaam me ervoor. Ik weet niet....” (Blz. 175-176)



## Palestijnen zijn overgeleverd aan de grillen en gunsten van Israël

vallen. Zo wordt onder het mom van rechtshandhaving feitelijk rechtsongelijkheid betracht. Het boek constateert aan de hand van getuigenverslagen en voorbeelden de feiten. Het is jammer dat deze opzet niet meer mogelijkheden biedt om wat verder op de juridische aspecten hiervan in te gaan.

Vernederingen in het dagelijks leven, aantasting van rechten, privé-eigendom en privacy zijn verschijnselen die zich in elke situatie van oorlog en bezetting voordoen. Maar deze bezetting duurt al 45 jaar en lijkt permanent te worden. We kennen de misstanden uit rapporten van mensenrechtenorganisaties, de Israëliëse en Palestijnse vredesbewegingen en uiteraard van de Palestijnen. Dit keer zijn ze opgetekend uit de mond van Israëliëse militairen zelf.

Deze publicatie en andere activiteiten van *Breaking the Silence* (website, lezingen, rondleidingen in Hebron) beogen het Israëliëse publiek bewust te maken van wat er feitelijk gebeurt. In een democratie hebben de kiezers recht op de waarheid en langs deze weg hoopt men bij te dragen aan beëindiging van de bezetting.

Hoe geloofwaardig en zorgvuldig de samenstelling van het rapport ook is, toch kan men zich afvragen of het onder de huidige omstandigheden veel zoden aan de dijk zal zetten. Soortgelijke rapporten van internationale en buitenlandse NGO's werden in Israël al snel als vijandig, onevenwichtig en eenzijdig afgeschilderd. Met het vredesproces heeft ook de vredesbeweging in Israël het sinds het uitbreken van de Tweede Intifada buitengewoon moeilijk. De in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw sterk opkomende Israëliëse vredesbeweging *Peace Now* en de linkse Meretz-partij, die zich sterk maakt voor een eind aan de bezetting, kunnen nu nog maar op

een geringe aanhang bogen, terwijl de politieke partijen in het centrum om electorale redenen ook weinig geneigd zijn het vredesproces met de Palestijnen bovenaan hun agenda te zetten. Ook bij de laatste parlementsverkiezingen in januari 2013 bleek weer hoe weinig de Israëliëse kiezers geneigd waren tot het opgeven van Palestijns gebied.

De publicatie van *Breaking the Silence* kan gezien worden als een noodkreet en een document tegelijk, dat de vinger legt op de zere plek: het dilemma van de aanhoudende bezetting door Israël van dichtbevolkte Palestijnse gebieden. Een bezetting die op den duur niet alleen vreet aan de Palestijnse samenleving, maar ook aan de Israëliëse. Het moreel van de Israëliëse strijdkrachten, toch altijd het paradepaardje van de joodse staat, heeft er nu al ernstig onder te lijden. Doel van de publicatie is ongetwijfeld aan te tonen dat de voortdurende van de bezetting uiteindelijk Israël zelf veel nadeel zal berokkenen.

De Israëliëse regering was niet blij met dit boek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken liet weten dat veel van de getuigenverklaringen anoniem en moeilijk verifieerbaar waren (hetgeen door de organisatie weersproken wordt), ze propagandistische doelen dienden en dat eventuele misstanden wel door de bevoegde Israëliëse instanties ordentelijk afgehandeld worden. Er is immers een uitvoerige gedragscode voor militairen. Wellicht vreest de Israëliëse regering ook de negatieve gevolgen van publicaties als deze voor het imago van Israël in het buitenland.

**Ruud Hoff** is docent aan de School voor Journalistiek in Utrecht.

## De jacht op Bin Laden

Peter L. Bergen

**Manhunt: the Ten Year Search for Bin Laden –from 9/11 to Abbottabad**

*New York: Random House Inc., 2012; 384 blz.; \$ 16,-; ISBN: 978-0-307-95557-9*

**De dood van Osama bin Laden in mei 2011 was volgens sommigen een belangrijke troef voor Obama's herverkiezing in 2012. Maar Barack Obama is niet de enige president die de eer toekomt, want de zoektocht naar Bin Laden heeft ruim tien jaar geduurd sinds de aanslagen op de New Yorkse Twin Towers, en nog langer als de tijd wordt meegerekend waarin de Amerikaanse oud-president Bill Clinton achter Bin Laden aanzat. Deze 'jacht' op Bin Laden wordt uitgebreid beschreven door Peter Bergen, die bekend werd dankzij zijn interview met Bin Laden voor de CNN in 1997.**

In 1988 werd de organisatie al-Qaida ('de Basis') opgericht, en Bin Laden kreeg een belangrijke positie in het leiderschap ervan. Hij was de grote geldschietster voor deze organisatie en verklaarde een *jihad*, heilige oorlog, aan 'het Westen' in het algemeen en de Verenigde Staten in het bijzonder.

In Afghanistan kwamen de Verenigde Staten voor de eerste keer dichtbij de mogelijkheid Bin Laden gevangen te nemen en/of te doden, namelijk in 2002 bij de slag om Tora Bora. Volgens Bergen ontkwam Bin Laden aan deze veldslag door te paard het gebied te verlaten. Tijdens en in de directe nasleep van Tora Bora werden veel al-Qaida-leden opgepakt door het leger en de *Central Intelligence Agency* (CIA). Bergen beschrijft hoe ze werden onderworpen aan langdurige ondervragingen, waarbij gebruik van technieken zoals *waterboarding* niet geschroomd werd.

Door de ondervragingen werden ook andere kopstukken gepakt, waaronder Khalid Sheikh Mohammed (KSM), het vermeende brein achter het idee om lijnvluchten te gebruiken voor de aanvallen op de Twin Towers. KSM werd geacht veelvuldig contact te hebben gehad met Bin Laden. Maar de ondervragingen leidden niet naar Bin Laden, en volgens de CIA leek hij 'door de aarde verzwolgen'. Terwijl al-Qaida zich in de jaren vlak na 9/11 leek te hergroeperen en versterken, bleef Bin Laden onvindbaar.



Om Bin Laden op het spoor te komen, richtte de CIA zich op vier pijlers. De eerste pijler was het koeriersnetwerk waarvan al-Qaida, en dus ook Bin Laden, gebruik maakte. De tweede pijler wordt gevormd door de familieleden van Bin Laden, terwijl als derde pijler de communicatie gold die zou kunnen bestaan tussen Bin Laden en de AQSL (*Al Qaeda Senior Leadership*) – personen met strategische functies binnen het netwerk. De vierde en laatste pijler was het bestuderen van de incidentele uitspraken van Bin Laden in de media.

De CIA volgde elk van de vier pijlers, maar het was de eerste pijler die uiteindelijk naar Osama Bin Laden bleek te leiden. Via de koerier 'de Koeweiti' kwam de CIA uiteindelijk bij Bin Laden uit. De Koeweiti werd eerst niet aangemerkt als een belangrijke speler binnen het netwerk van al-Qaida, maar dankzij de foltering van een potentiële kaper, Qahtani, kwam de CIA erachter dat de Koeweiti betrokken was bij de training van de kapers die op 9/11 de aanslagen op de Verenigde Staten uitvoerden. Door de Koeweiti door Pakistan te volgen, stuitte de CIA op het pand in Abbottabad, waar Bin Laden zich ophield.

Vanaf het moment dat er sterke vermoedens waren dat Bin Laden ook in dat pand woonde, werden plannen gesmeed voor een inval. Het uiteindelijke besluit hiertoe werd door Obama genomen, zonder dat echt zeker was dat Bin Laden zich in het pand bevond (de kans die analisten gaven op zijn aanwezigheid varieerde van 40% tot maximaal 80%).

Het hoofdstuk dat de inval beschrijft, is bijzonder gedetailleerd, en Bergen weet de spanning goed op te bouwen. Tijdens zijn boekpresentatie in oktober 2012 in Den Haag lag de focus ook op dit hoofdstuk, dat de meest spannende periode in de zoektocht naar Bin Laden in kaart brengt: hoe zagen Bin Ladens laatste uren eruit, en hoe coördineerde Amerika de inval? Tijdens de vraag- en antwoordsessie werden vraage-

kens gezet bij Bergens beschrijving van het huis van Bin Laden. Aangezien hij na de inval als enige journalist is toegelaten tot het huis, zijn Bergens verklaringen over het huis te bevestigen noch te ontkennen, wat de journalistieke waarde enigszins vermindert. Bergen ging hier niet echt op in; hij benadrukte nogmaals hoe speciaal het was als enige tot het huis te zijn toegelaten.

Bergens schrijfstijl is erg sensatiebelust. Zo portretteert hij de 'jagers' op Bin Laden als ware helden, een aanpak die bij een Amerikaans publiek misschien aanslaat, maar voor de nuchtere Hollanders wellicht minder geschikt is. Het boek mist ook een duidelijke structuur. Bergen haalt veel details aan die weinig toevoegen aan het verhaal. Delen van hoofdstukken springen van beschrijvingen over Obama's verkiezingscampagne naar operaties tegen piraten in Somalië, waarvan de link met de hoofdlijn van het boek niet duidelijk is. Dit heeft misschien te maken met het feit dat de CIA enige jaren werkelijk geen idee had waar Bin Laden zich bevond, en de 'jacht' dus niet zo interessant te beschrijven was.

Ondanks deze minpunten moet worden opgemerkt dat het boek een interessante inkijk geeft in de Amerikaanse veiligheidssector. De samenwerking tussen diverse organisaties, zoals de CIA, het Centrum voor Terrorismebestrijding en de *Special Operations Unit* van het Amerikaanse leger vindt Bergen bewonderenswaardig. Met de uitgebreide informatie van de CIA bouwt het leger een waarheidsgetrouw model van de woning, zodat de *Special Forces* kunnen oefenen op mogelijke scenario's van de inval door dit model vanuit hun helikopters binnen te vallen. President Obama wordt in Bergens boek geciteerd met het grapje dat het een wonder is dat ze de operatie geheim hebben kunnen houden, en deze bijzonderheid laat dit boek ook duidelijk zien.

**Iona Ebben** is Training en Research Fellow bij Instituut Clingendael.

Via  
het koeriers-  
netwerk van al-Qaida  
kwam de CIA Bin  
Laden op het  
spoor

## China's invloed op ontwikkelingslanden

Juan Pablo Cardenal & Heriberto Araújo

**China's Stille Expansie.**

Houten: Spectrum, 2012; 376 blz.; €19,99; ISBN: 978-90-003-0442-4

**China's economische aanwezigheid in ontwikkelingslanden varieert van grote multinationals tot kleine winkeltjes. Deze landen staan voor de uitdaging hoe ze economisch van China kunnen profiteren zonder daarvan de nadelige politieke of maatschappelijke gevolgen te ondervinden. *China's Stille Expansie* is een welkome studie.**

Hoe ziet de opkomst van China eruit vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden? Gezien de grote geografische reikwijdte van China's economische en diplomatieke invloed en de diversiteit tussen ontwikkelingslanden is die vraag niet gemakkelijk te beantwoorden. Twee Spaanse journalisten, Juan Pablo Cardenal en Heriberto Araújo, besloten de wereld rond te reizen om op een groot aantal plaatsen met eigen ogen te gaan kijken hoe China's invloed zich er manifesteert. Gedurende twee jaar bezochten ze 25 landen in alle delen van de wereld en namen ze 500 interviews af.

Chinese bedrijven zijn in tal van landen actief in grondstofwinning en in de bouw van infrastructuur. Maar de Chinese economische aanwezigheid omvat ook activiteiten als de afzet van consumentengoederen en de opbouw van telecommunicatienetwerken, en varieert van reusachtige multinationals tot kleinschalige winkeltjes. In Afrika, een werelddeel waar China's aanwezigheid het afgelopen decennium zeer sterk is gegroeid, wonen en werken naar schatting een miljoen Chinezen. Als gevolg van al deze activiteit is China een van de belangrijkste handelspartners geworden, niet alleen van zijn buurlanden in Azië, maar ook van veel landen in Latijns-Amerika, Afrika en het Midden-Oosten.

In toenemende mate brengt dit alles ook politieke ontwikkelingen mee. Zo is er voor de Chinese overheid de vraag hoe Chinese burgers en ondernemingen in ontwikkelingslanden beschermd kunnen worden tegen fysieke dreigingen, zoals ontvoeringen of burgeroorlogen. Wat dat laatste betreft zag de Chinese regering zich in maart 2011 genoodzaakt tot de evacuatie van 35.000 Chinezen uit Libië. Dat werd gedaan door middel van gecharterde vliegtuigen en passagiersschepen. Voor het eerst zette China toen voor een evacuatiemissie marineschepen en militaire transportvliegtuigen in.

Westerse regeringen maken zich zorgen over de toenemende geostrategische invloed van China in de wereld, terwijl voor de ontwikkelingslanden zelf de uitdaging erin bestaat hoe ze economisch van China kunnen profiteren zonder daar nadelige politieke of maatschappelijke gevolgen van te ondervinden. Gezien de snelle ontwikkeling van China's relaties met ontwikkelingslanden en het gebrek aan een goed over-

zicht daarvan, zijn studies zoals die van Cardenal en Araújo zeer welkom.

De aandacht in het boek gaat vooral uit naar de beleving van lokale gemeenschappen en de werknemers van Chinese bedrijven in het buitenland. De auteurs wijzen erop dat het in China zelf slecht gesteld is met het sociaal beleid van ondernemingen, en dat de overheid corrupt is en weinig rekening houdt met de belangen van werknemers en omwonenden. Zij lijken de buitenlandse economische expansie van China dan ook in de eerste plaats te zien als de export van slechte bedrijfspraktijken en gebrekkig overheidsfunctioneren naar ontwikkelingslanden. Daarnaast is er ook aandacht voor problemen die voortkomen uit China's veiligheidsbeleid ten opzichte van verscheidene van zijn buurlanden. De auteurs menen bijvoorbeeld dat China doelbewust bijdraagt aan bestendiging van de instabiele relatie tussen India en Pakistan, ten einde India te verzwakken. Ze wijzen ook op China's gebruik van militaire macht in plaats van juridische middelen om zijn territoriale belangen in de Zuid-Chinese Zee te verdedigen.

De analyse van dergelijke veiligheidspolitieke kwesties blijft in het boek echter aan de oppervlakte. Het boek is vooral sterk in het tonen van vele voorbeelden van hoe Chinese invloed gerelateerd is aan slechte werkomstandigheden, milieuschade en corruptie, en hoe dit een afspiegeling is van de situatie in China zelf. Zoals de Merowedam in Soedan, het belangrijkste waterbouwkundige project dat China in Afrika uitvoert. Het project is gericht op de opwekking van elektriciteit en heeft volgens de auteurs grote sociale en ecologische schade aangericht. Zoals ze opmerken zijn er wat dat betreft overeenkomsten met de bouw van de Drieklovdendam in China, eveneens een megaproject waarbij grote aantallen omwonenden gedwongen werden te verhuizen en dat grote gevolgen heeft voor het milieu.

De centrale boodschap van het boek is dan ook dat zolang in China de nadruk eenzijdig op economische groei ligt, hetzelfde geldt voor China's invloed op ontwikkelingslanden. De lokale elite en de elite in China profiteren hiervan, terwijl lokale gemeenschappen en Chinese werknemers eronder lijden. Dat de auteurs kritisch zijn wil niet zeggen dat ze de gedachte verwerpen dat de relatie met China ook positieve gevolgen heeft voor veel ontwikkelingslanden. Het gaat ze in de eerste plaats om de schadelijke neveneffecten die ze overal op hun reizen hebben aangetroffen. Araújo en Cardenal vinden dat het nog te vroeg is conclusies te trekken over de vraag of China's opkomst bijdraagt aan een betere wereld. Ze lijken te willen zeggen dat de kansen daarop aanzienlijk zouden toenemen als China zich politiek zou hervormen en een rechtvaardiger samenleving zou creëren, maar dat het verre van zeker is of dit in de komende decennia ook zal gebeuren.

**Frans-Paul van der Putten** is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael.

De auteurs zien China's expansie als de export van slechte bedrijfspraktijken



## De hulp voorbij?

Rob Visser, Lau Schulpen & Willem Elbers (red.)

De hulp voorbij? Op zoek naar internationale samenwerking

Amsterdam: KIT Publishers, 2012; 300 blz.; 24,50 euro; ISBN: 978-94-6022-223-8

**Hoe kan ontwikkelingshulp effectiever worden? Ontwikkeling blijkt veel meer te vergen dan geld en techniek, en het ondersteunen van dat proces als donor blijkt vele malen gecompliceerder dan we dachten. Geen pasklare oplossingen in *De hulp voorbij?* Maar de scherpe kritiek van de auteurs bewijst dat Nederland op het gebied van denken over OS nog steeds een vooraanstaande plaats inneemt.**

*De hulp voorbij?* is een bemoedigende en inspirerende bundel opstellen. Het is bemoedigend dat er zoveel deskundigen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bereid bleken op een open manier over hun vakgebied te spreken en het is inspirerend dankzij de vele prikkelende opmerkingen en gedachten.

In twaalf hoofdstukken gaan de veertien auteurs verder dan de gebruikelijke vragen over het effectiever maken van de hulp. In de eerste helft van het boek stellen zij vooral vraagtekens bij de vooronderstellingen waarop de huidige ontwikkelingshulp is gebaseerd. In de tweede helft proberen de auteurs uit het verleden lessen te trekken voor de toekomstige vormgeving van internationale samenwerking.

Het boek past in een historische beweging die gedeeltelijk aan de orde komt in het hoofdstuk waarin beschreven staat hoe na de Tweede Wereldoorlog de zendingsgedachte moest plaatsmaken voor het geloof in ontwikkelingshulp. Zoals nu bijna iedereen voor een actief wereldwijd mensenrechtenbeleid is, bestond honderd jaar geleden brede steun voor zending en missie. Maar vijftig jaar later leek ontwikkelingshulp opeens belangrijker. Dankzij onze technische en financiële hulp zouden onderontwikkelde landen zich kunnen ontwikkelen tot ons niveau. Voor theologische zekerheden kwamen technische zekerheden in de plaats. Nu, weer vijftig jaar later, is ook dat geloof aan het wankelen. Ontwikkeling blijkt veel meer te vergen dan geld en techniek, en het ondersteunen van dat proces als donor blijkt vele malen gecompliceerder dan we dachten. Verder zijn we er achter gekomen dat onze westerse welvaart niet duurzaam is en dat andere landen ons dus niet als model moeten zien. Integendeel, om de aarde leefbaar te houden, moeten ook de rijke landen veranderen. We blijken allemaal in hetzelfde schuitje te zitten.

Het mooie Pygmalion-verhaal van het rijke Noorden dat het arme Zuiden helpt zich op te werken tot het niveau van het ontwikkelde Noorden, blijkt dus aan vele kanten te rammelen, maar een aansprekend alternatief verhaal hebben we nog niet gevonden. Daarom zijn we gewoon doorgegaan met het geven van ontwikkelingshulp.

De auteurs wijzen erop dat zodoende een drievoudige kloof gegroeid is tussen beleid en werkelijkheid: want wat we willen doen, kunnen we niet (bijvoorbeeld als donor een effectief ontwikkelingsproces op gang brengen) en daarom doen we wat we eigenlijk

niet willen (we dringen onze prioriteiten op, hoewel we voor 'ownership' zijn) en daarom doen we ook niet wat we zeggen te doen, want politiek correct maar verhullend taalgebruik is de regel geworden.

De auteurs van de bundel kan dit niet verweten worden. De scherpte van hun kritiek bewijst dat Nederland op het gebied van denken over ontwikkelingshulp nog steeds een vooraanstaande plaats inneemt. Men kan zich afvragen of een dergelijke open zelfkritische bundel ook mogelijk zou zijn over het Nederlands buitenlandbeleid of over het Nederlands mensenrechtenbeleid.

De auteurs hebben er bewust van afgezien met gedetailleerde pasklare oplossingen te komen. Dat is een goed idee want deze zouden de aandacht afgeleid hebben van wat eerst moet gebeuren: een erkenning van het probleem. Wel worden allerlei suggesties gedaan die de lezer prikkelen tot meedenken. Op drie punten wil ik kort ingaan: het verschil tussen ontwikkelingssamenwerking en internationale samenwerking; het verschil tussen binnenland- en buitenlandbeleid; en wat dit betekent voor de coördinatie van het beleid.

### Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking

Alle auteurs zijn het erover eens dat we van ontwikkelingssamenwerking moeten overstappen naar internationale samenwerking, maar bedoelen ze daar allemaal hetzelfde mee? De Nederlandse ontwikkelingshulp gaat al jaren onder de vlag van Internationale Samenwerking, maar de achterliggende gedachte is nog steeds dat het ontvangende land een probleem heeft en wij niet; dat wij hen dus helpen en zij ons niet en dat wij ons met hun binnenlandbeleid mogen bemoeien en zij zich niet met het onze. Echte samenwerking veronderstelt wederkerigheid en daarvan is zelden of nooit sprake.

De stap van hulp naar samenwerking is daarom een heel grote stap, omdat we onze donorhouding zullen moeten laten varen. Internationale samenwerking op basis van gelijkwaardigheid betekent het einde van ontwikkelingssamenwerking zoals we die tot nu toe hebben gekend. We moeten ook af van het hooggestemde, maar hoogmoedige, idee dat goede hulpverlening belangeloos is en dat ambtenaren die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden contacten met andere ministeries daarom beter uit de weg kunnen gaan, omdat dit al snel tot 'vervuiling' van de hulp zou leiden.

Uitgangspunt zal moeten zijn dat gemeenschappelijke mondiale problemen, zoals klimaatverandering, infectieziekten, natuurrampen, corruptie, falende



staten en internationale misdaad, om gemeenschappelijke antwoorden vragen. Het ligt voor de hand dat landen daar naar draagkracht aan bijdragen. Er zal daarvoor zeker niet minder geld nodig zijn dan nu voor OS, maar onze bijdrage zal minder vrijblijvend zijn.

### Het verschil tussen binnenland- en buitenlandbeleid

Landen die hulp willen ontvangen zijn eraan gewend dat donoren zich met hun binnenlandbeleid bemoeien. Wanneer de donoren daar ontevreden over zijn, zullen ze immers minder hulp geven. Wij zijn er echter niet aan gewend dat ontwikkelingslanden zich met ons binnenlandbeleid bemoeien. Toch ligt dat voor de hand: wanneer wij het voor Afrikaanse studenten moeilijker maken om hier te studeren, dan heeft dat negatieve gevolgen voor Afrika; wanneer wij meer CO<sub>2</sub> produceren, dan heeft dat gevolgen voor het klimaat in Afrika; wanneer wij hier infectieziekten niet afdoende bestrijden, dan kan dat elders in de wereld tot zieken en doden leiden; en ga zo maar door.

We zijn erachter gekomen dat andere landen ons juist niet als model moeten zien: onze welvaart is niet duurzaam

Vrijwel alles wat we in Nederland doen, heeft direct of indirect gevolgen voor andere landen. Dit betekent niet dat we voortaan voor alles eerst toestemming aan het buitenland moeten vragen, maar wel dat we moeten erkennen dat die onderlinge afhankelijkheid bestaat en dat we daar ook rekening mee moeten houden. Het betekent ook dat we geen scherp onderscheid meer kunnen maken tussen binnenland- en buitenlandbeleid.

### De coördinatie van het beleid

Nu bijna alles steeds meer met bijna alles blijkt samen te hangen, is coördinatie, zowel die tussen departementen als die met andere landen, belangrijker dan ooit. Nu ontbreekt deze vaak, getuige bijvoorbeeld de recente sluiting van de Nederlandse wetenschappelijke instituten in Amman, Beiroet en Damascus, terwijl de regering tegelijkertijd beweert de Arabische lente een goed hart toe te dragen. In het boek wordt deze taak door verscheidene auteurs aan Buitenlandse Zaken toebedeeld. Dat zou inderdaad kunnen, maar het zou een niet te onderschatten verzwaring van de taken van BZ betekenen, al was het maar om de overige departementen het vertrouwen te geven dat het deze functie niet zal misbruiken voor de behartiging van de beperkte BZ- en OS-belangen. Wellicht zou daarvoor een nieuw directoraat-generaal opgericht moeten worden voor Wereldwijde Samenwerking, naar het voorbeeld van het directoraat-generaal Europese Samenwerking.

**Barend ter Haar** is ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, thans gedetacheerd bij Instituut Clingendael.

## Gebrek aan interactief debat in het EP

Vebjorn Roald & Linda Sanglot

*Deliberation, rhetoric and emotion – In the discourse on climate change in the European Parliament*

Delft: Eburon, 2012; 136 blz.; € 29,50; ISBN: 978-90-597-2553-9

**Aan de hand van enkele zittingen van het Europees Parlement over het klimaatbeleid werpt *Deliberation, rhetoric and emotion* een onthullend licht op het gebrek aan interactief debat in het Europees Parlement. Terwijl de klimaatdiscussie in de maatschappij met veel emotie gevoerd wordt, maken de geïnstitutionaliseerde sessies van het EP ieder werkelijk debat onmogelijk.**

*Deliberation, rhetoric and emotion – In the discourse on climate change in the European Parliament* begint met een aantal interessante vragen, zoals: welke rol zouden emoties moeten spelen in het politieke debat? Zijn emoties strijdig met rationale, weloverwogen besluitvorming? Hoe kunnen politieke instituties en actoren een evenwicht vinden tussen emotionele betrokkenheid en zakelijke redenering? Hoe kunnen we systematisch het emotionele gehalte van een politiek betoog meten? En, ten slotte, kunnen kwantitatieve maten ons iets waardevols leren over de kwaliteit van politieke besluitvorming? Deze vragen zijn in een bredere, historische context geplaatst. Zo wordt een verband gelegd met de uiteenlopende standpunten van Plato en Aristoteles. Terwijl Plato duidelijk de voorkeur gaf aan een rationele benadering, bepleitte Aristoteles een “symfonische interactie tussen rede en emotie”. Het huidige overheersende standpunt is dat in het publieke debat zo min mogelijk emotie wordt getoond, een standpunt dat duidelijk niet door de auteurs wordt gedeeld. Een verwijzing naar Antonio Damasio met betrekking tot de rationaliteit in onze emoties, was hier overigens wel op haar plaats.

Het boek is een uitgebreide versie van een *master thesis* uit 2009, van de universiteit van Bergen in Noorwegen. De studie – waarvoor drie plenaire zittingen van het Europees Parlement over klimaatverandering, gehouden in 1992, 2002 en 2007, de basis vormden – heeft een sterk kwantitatief karakter, gericht op de laatste twee van de bovenstaande vragen. Twee indicatoren worden gebruikt om de bijdragen van de Europarlementariërs te evalueren: de *Discourse Quality Index* (DQI) van Steiner et al. (2004), die het rationale karakter van een bijdrage weergeeft; en de door de auteurs zelf ontwikkelde *Textual Emotional Index* (TEI), gericht op de emotionele elementen in een tekst.

Vooraf twee praktische opmerkingen over het boek. De eerste is dat de lezer bij voorkeur een woordenboek bij de hand zou moeten hebben, omdat de schrijvers hun tekst doorspekken met ongebruikelijke woorden als ‘*warp*’, ‘*bland*’ en ‘*lackluster*’. De tweede is dat ik stevig met mijn schoen op de rug van het boek heb moeten stampen teneinde een voortdurend spontaan dichtslaan van het boek te voorkomen.

De analyse op basis van de DQI laat zien dat inhoudelijke, rationale elementen sterk zijn toegenomen in de opeenvolgende klimaatdebatten in het Europees

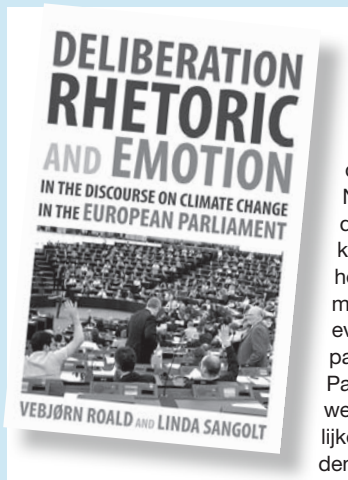
Parlement. Zo was er sprake van een toenemende rechtvaardiging van argumenten, en groeiende aandacht voor de maatschappelijke aspecten van klimaatverandering, tezamen met een respectvolle houding tegenover andere parlementsleden en leden van de Europese Commissie. De analyse op basis van de TEI wees op diverse emotionele elementen in de presentaties, zoals hoop, vrees en teleurstelling, alhoewel zonder een consistente verandering in de loop van de tijd. Op zich zelf zijn dit interessante resultaten.

De auteurs geven ook toe dat de gekozen indicatoren hun beperkingen hebben. Zo kan de DQI alleen maar afzonderlijke bijdragen van de sprekers analyseren, en niet discussies met argumenten en tegenargumenten. Evenmin kan deze indicator aandacht besteden aan mogelijke gevolgen voor de latere besluitvorming. En de TEI kan slechts losse emotionele elementen opsporen; er wordt geen beeld gegeven van de werkelijke emoties in een debat. Voorts geeft deze indicator noch informatie over de intenties of mogelijke verontwaardiging van een spreker, noch over het emotionele karakter van een debat als geheel.

Maar in feite blijkt er een nog veel sterkere beperking te spelen, die ook door de auteurs zelf wordt aangegeven. Dit betreft de strikt geïnstitutionaliseerde debatprocedure van de plenaire zittingen van het Europees Parlement. In een officiële tekst lezen we: “The plenary session is also the forum in which [...] the Members of the European Parliament take part in Community decision-making and express their standpoint vis-à-vis the Commission and Council.” Hoe functioneert dit in de praktijk? In het eerste half uur kunnen de parlementsleden in speeches van één minuut problemen aan de orde stellen, waarna een woordvoerder van de Europese Commissie het desbetreffende wetsvoorstel introduceert. Daarna kunnen de groepsleiders de mening van hun respectieve groepen geven, gevolgd door individuele parlementsleden, opnieuw alles in bijdragen van één minuut. De zitting wordt besloten door de woordvoerder van de Europese Commissie, die – zonder een tijdslimiet – de mening van de Commissie weergeeft. Deze geritualiseerde procedure laat geen ruimte voor enigerlei wisselwerking tussen de parlementsleden, en in het slotwoord wordt het voorstel alleen nader toegelicht, zonder in te gaan op de voorafgaande presentaties.

Het is vooral deze geïnstitutionaliseerde procedure die ieder werkelijk debat onmogelijk maakt. De zittingen hebben dan ook een laag emotioneel gehalte, zonder tekenen van afwijzing of kwaadheid. Dit staat in een duidelijk contrast met de maatschappelijke discussie over het klimaat, zoals bij voorbeeld na de presentatie van de film *An Inconvenient Truth* door Al Gore, voorafgaand aan de zitting in 2007. De auteurs typeren de discussies van het Europees Parlement dan ook als onvolgroeide verhandelingen met een emotioneel tekort. Met name dit zie ik als belangrijkste bijdrage van het boek.

De discussies van het EP zijn onvolgroeide verhandelingen met een emotioneel tekort



In de discussie en aanbevelingen doen de auteurs helaas alleen maar voorstellen voor verbetering en bredere toepassing van de gekozen indicatoren. Zo zouden die ook gebruikt kunnen worden om bijeenkomsten van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te analyseren. De auteurs gaan niet nader in op de inherente beperkingen van een kwantitatieve tekstanalyse, bijvoorbeeld bij het omgaan met *understatement* of spot, of met de lichaamstaal van de sprekers. Er wordt evenmin ingegaan op een mogelijke aanpassing van de procedure van het Europees Parlement, om meer ruimte te bieden voor een werkelijk democratisch debat. Dat mag moeilijk lijken, gezien het aantal van 754 parlementsleden afkomstig uit 27 lidstaten, maar in de praktijk zou dat mee kunnen vallen gezien de veelal lage presentie bij de bijeenkomsten.

Als geheel biedt de studie interessante resultaten en observaties, in het bijzonder over het functioneren van het Europees Parlement, maar hij is sterk *tool-driven*, zowel wat betreft de methodische opzet als de perspectieven. Als gevolg hiervan blijven de eerste drie aan het begin weergegeven vragen helaas vrijwel geheel onbeantwoord.

**Em. prof. dr. Hellas A. Udo de Haes** is werkzaam bij het Institute of Environmental Sciences (CML), Universiteit Leiden

#2

# THE FUTURE DEPENDS ON WHAT WE DO IN THE PRESENT

(MAHATMA GANDHI)

INVLOED UITOEFENEN OP EUROPA?

VOLG DE CURSUS EFFECTIEVE  
BELANGENBEHARTIGING IN DE EU

22 EN 23 APRIL 2013



Instituut  
**Clingendael**

Bekijk de video's van  
Bartana op: [http://  
www.annetgelinek.  
com/artists/](http://www.annetgelinek.com/artists/)

## Bartana's gewaagde onderzoek

Yael Bartana

*AND EUROPE WILL BE STUNNED...*

Catalogus: Eleanor Nairne e.a.

Birmingham: Cornerhouse, 2012; 100 blz.

**Videokunstenaar Bartana pleit in AND EUROPE WILL BE STUNNED voor de terugkeer van 3,3 miljoen Joden naar Polen. Wanneer de Joden terugkeren naar Polen, zou Israël niet langer nodig zijn. Een indringende maar ook naïeve oproep.**



Foto: Beeld uit film

“Toen ik opgroeide was Polen de ergste plek op aarde, de hel waar je niet over sprak,” aldus Yael Bartana (1970), de kleindochter van Poolse Joden die in 1920 naar het toenmalige Palestina emigreerden.<sup>1</sup> De geschiedenis, met zijn talloze pogroms, lijkt het te beamen. Zelfs na de Tweede Wereldoorlog, waarin zowel Polen als Joden slachtoffer waren, ging het antisemitisme door. Toen Poolse Joden weigerden Israël na de Zesdaagse Oorlog van 1967 te verdueren, dwong de regering 13.000 van hen het land te verlaten. Tegenwoordig nog strooit de reactionair-katholieke *Radio Marya* anti-joodse praatjes rond.

Gezien het voorgaande verbaast het niet dat vorig jaar zomer enig rumoer ontstond rond AND EUROPE WILL BE STUNNED, de Poolse bijdrage aan de Biënnale van Venetië, gemaakt door videokunstenaar Bartana. Het project bestaat uit drie video's en een boek over de *Jewish Renaissance Movement in Poland* (JRMiP). Deze imaginaire beweging bepleit de terugkeer van 3,3 miljoen Joden (ongeveer het aantal Pools-Joodse slachtoffers tijdens de Tweede Wereldoorlog) naar Polen. Hierbij worden slogans gebruikt als: “Wij willen terugkeren. ....Het is Polen waar we naar smachten, het land van onze vaders en voorvaders.”

### Video's

Bartana's project werd tot eind augustus vertoond in het Eindhovense Van Abbemuseum. De video's zijn te zien op internet ([www.annetgelinek.com/artists/5-yael-bartana/polish%trilogy](http://www.annetgelinek.com/artists/5-yael-bartana/polish%trilogy)). De bij AND EUROPE... behorende, fraai verzorgde catalogus bevat talloze *stills* uit de video's en enkele voor het project geschreven essays. AND EUROPE... begon

toen Bartana bij een eerste bezoek aan Polen in 2006 de linkse journalist Slawomir Sierakowski ontmoette. Ze gingen samenwerken, met als resultaat de eerste video: *Nachtmerries*.

Hierin roept JRMiP-leider Sierakowski de Joden op terug te keren: “Met één taal kunnen we niet spreken. Met één geloof kunnen we niet luisteren. Met één cultuur kunnen we niet voelen. Joden, we missen jullie!” De bijeenkomst vindt plaats in het vervallen Olympisch Stadion van Warschau, met als toehoorders een clubje in uniformen geklede kinderen, afgeleid van het uniform van de Joodse socialistische jeugdbeweging. Het overgrote deel van de passanten schenkt nauwelijks aandacht aan de oproep.

De tweede video, *Muur en Toren*, toont een groepje Israëlische en Poolse jongeren dat op de plaats van het vroegere getto in Warschau bezig is met de bouw van een kibboets, compleet met wachttoeren en prikkeldraad. De inhoud verwijst naar linkse propagandafilms van rond 1930. Idealisten die de handen ineenslaan om iets moois te bouwen. Sierakowski presenteert de vlag van de JRMiP: een adelaar gekroond met davidsster. Een nieuw begin lijkt mogelijk.

In de derde video, *Moord*, blijkt dat schijn. Sierakowski is vermoord en krijgt een soort staatsbegrafenis. In toespraken belichten diverse sprekers aspecten van hem. Zijn ‘weduwe’ benadrukt zijn idealisme, de Israëlische journalist Yaron London, die zich zelf speelt, stelt dat de moord het falen van dit soort projecten aantoont: “Israël is het enige tehuis voor Joden.” De Pools-Joodse vluchteling Alona Frankel daarentegen eist haar Poolse identiteit terug.

### Verbeelding en realiteit

Bartana heeft in interviews verklaard dat zij bij het project was gemotiveerd door het gevoel van leegte dat haar in Polen trof. De Joden waren uit de geschiedenis gesneden. Die wond was nooit geheeld. Daarnaast was er het nationalisme in Israël, dat het land heeft veranderd in ‘het grootste getto ter wereld’.

AND EUROPE... lijkt daarmee in de eerste plaats een project om de verbeelding te stimuleren. Wanneer de Joden terugkeren naar Polen, zou Israël niet langer nodig zijn, lijkt Bartana te suggereren. Dat dit te simpel is, beseft zij ook. De video geeft aan dat de meeste Polen onverschillig staan tegenover die gedachte. De moord op de leider van de JRMiP lijkt zelfs op sterke tegenkrachten te wijzen.

De verbeelding is vastgelopen op de realiteit, zou je kunnen concluderen. Bartana hoopt echter op een vervolg: “That is, to create proposals for solutions or to create situations that make people think differently.”<sup>2</sup>

Het project is te omschrijven als een intrigerende en gelaagde, maar ook rijkelijk naïeve oproep om onderzoek te doen naar verdraagzaamheid. Het past als zodanig in de discussies in post-zionistische kringen, zoals die na de Oslo Akkoorden van 1993 een bloeiperiode beleefden. Die akkoorden leken op termijn een vrede met de Palestijnen mogelijk te maken. Het zionisme als staatsideologie zou daarna geleidelijk losgelaten kunnen worden en vervangen door een proces van nationale integratie en normalisering van betrekkingen met de omringende landen.

De mislukte besprekingen in Camp David in 2000 en de daaropvolgende tweede intifada hebben aan dat discours grotendeels een einde gemaakt. Sommige 'post-zionisten' waren zó teleurgesteld over de houding van de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO), dat zij niet meer geassocieerd willen worden met het begrip. Anderen blijven hoopvol of zetten, zoals Bartana, hun onderzoek voort.

Van de vier essays in de catalogus die reflecteren op de videokunst, is vooral dat van Boris Groys, hoogleraar Ruslandkunde aan de Universiteit van New York, interessant. Hij vergelijkt Bartana's video's met een Sovjet-propagandafilm over de stichting van de Joodse Autonome Republiek Birobidzjan eind jaren twintig van de vorige eeuw. Ook hier was sprake van een terugkeer van Joden uit Palestina en de opbouw van een nieuwe staat. Zoals dat in propagandafilms past, verliep alles in de film echter in harmonie met de niet-Joodse bewoners van Birobidzjan.

In  
Polen waren  
de Joden uit de  
geschiedenis  
gesneden

Dat is bij Bartana's project niet het geval. Groys wijst erop dat zij een ruime dosis ironie in haar project heeft gestopt. De video's vertonen volgens Groys dan ook meer overeenkomst met enkele Russische films uit de jaren zeventig en tachtig, die de esthetiek van het socialistisch realisme combineerden met 'late socialist tristesse', dat wil zeggen de stagnatie en het verval in de Sovjetmaatschappij in die peri-

ode. Die films hadden een absurdistisch effect. Bartana's project bereikt een vergelijkbaar resultaat voor het zionisme, dat eveneens de nodige sleetse plekken voortschrijft. Volgens Groys kan zo'n ironische benadering tevens een impuls zijn om te onderzoeken wat er nog voor verborgen mogelijkheden in een cultureel fenomeen of een ideologie aanwezig zijn. Bartana's project is utopisch, maar niet fantastisch. Het heeft een basis in de realiteit en het is daarom toch in zekere zin positief, zo stelt Groys.<sup>3</sup> Hij doelt daarmee kennelijk zowel op de voortgaande discussie over de betekenis van het zionisme in Israël en elders in Joodse kringen als op het wel degelijk ontstaan van vormen van nieuw Joods leven in Oost-en Midden-Europa.

**Hans Schippers** was tot aan zijn pensionering (eind 2012) verbonden aan de Faculteit Industrial Engineering & Innovation Sciences van de Technische Universiteit Eindhoven.

## NOTEN

1 Sandra Smalenburg in *NRC Handelsblad*, 29 maart 2012.  
2 Galit Eilat, Charles Esche talk to Yael Bartana, *labiennale.art.pl*.

3 Boris Groys, 'Answering a Call', in: Yael Bartana, *And Europe will be stunned*, Birmingham etc., 2012, blz. 134-139.

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. 070-3282002  
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)  
Judith M. Nuijens (eindredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Laura E.C. van der Wal (eindredacteur)

#### Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,  
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,  
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,  
G. Molier, J.C. Mulder, C.W.A.M. van  
Paridon, G. van Pinxteren, R.A. Wessel

#### Abonnementenadministratie

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 abonnement € 67,75  
Instellingsabonnement € 80,50  
Studentenabonnement € 52,25  
SIB Startersabonnement € 25,75  
CLIO Startersabonnement € 25,75  
Buitenland Particulier  
abonnement € 97,25  
Buitenland  
Instellingsabonnement € 110,95  
Buitenland  
Studentenabonnement € 76,50  
Buitenland  
Betaling via Belgisch gironummer is  
mogelijk. Abonnementen worden auto-  
matisch verlengd, tenzij voor 1 december  
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

Adverteren? Informeer naar de  
mogelijkheden bij de afdeling  
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke  
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl  
of 0592 379571.

#### 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 verantwoordelijkheid van de schrij-  
vers.

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

©2013, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de  
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-  
kelijk voorbehouden.



Nederlands  
**uitgeversverbond**

**Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap**

advertentie

**Wilt u op de hoogte komen  
van alle ontwikkelingen in  
de wereldpolitiek en  
achtergronden ontdekken  
van actuele vraagstukken in  
de wereld?**

**Neem nu een  
abonnement op  
Internationale  
Spectator**





In the Land of Blood and  
Honey  
Regie: Angelina Jolie  
Nederlandse titel: Zana  
Marjan: Zana, Zana, Zana, Zana, Zana  
Rade Serbedzija  
Genre: Drama, Drama  
Jaar: 2011  
Beschikbaarheid: op DVD en  
Blu-Ray

Foto: beeld uit *In the land of Blood and Honey*

## Jolie toont verkrachting als verwoestend wapen

*In the land of Blood and Honey* is een film over de liefde tussen Danijel en Ajla tijdens de Bosnische oorlog (1992-1995). Het is een heftige film, die op sommige momenten veel afschuw wekt. Angelina Jolie was verantwoordelijk voor zowel het script als de regie, zij raakte in het Bosnische conflict geïnteresseerd vanuit haar rol als ambassadeur van de Verenigde Naties. De film ontving zowel positieve als negatieve kritieken over het acteerwerk en de regie, maar ook over de gekleurdeheid van de film; als antwoord daarop geeft Jolie aan dat er altijd uiteenlopende visies op een conflict zullen bestaan, maar dat zij haar best heeft gedaan zo dicht mogelijk bij de waarheid te blijven.<sup>1</sup> Bijzonder is het feit dat de film in verschillende versies is uitgebracht, met dezelfde acteurs, namelijk in een versie waarin Bosnisch, Kroatisch en Servisch wordt gesproken en een versie in het Engels. Jolie besloot dit te doen om de film voor een zo groot mogelijk publiek toegankelijk te maken.

De film begint met de opbloeiende liefde tussen Danijel, een Bosnisch-Servische politieagent, en de Bosnische Moslima Ajla, een kunstenaar. De losgebarsten oorlog scheidt ze van elkaar. Danijel krijgt een leidinggevende rol in het Joegoslavisch Volksleger, waarin zijn vader een belangrijke generaalsfunctie vervult. Ajla woont op dat moment samen met haar zus en diens baby in een klein appartement in Sarajevo. Danijel en Ajla komen weer in elkaars leven wanneer een groep vrouwen – waaronder Ajla – naar het concentratiekamp wordt gebracht waarover Danijel de leiding heeft. Het is in deze openingsminuten dat de kijker geconfronteerd wordt met de eerste verkrachtingsscène, wat direct de toon zet voor de rest van de film. Om Ajla te beschermen, gebruikt Danijel zijn macht binnen het leger en eist hij haar op als zijn bezit. Zo ontwikkelt de relatie zich tot een geheime verhouding, waarbij het onduidelijk is wat sterker is: hun liefde voor elkaar of de macht van Danijel en de angst en woede van Ajla.

Jolie maakte de film om te laten zien wat er met het gedrag en de persoonlijkheid van mensen gebeurt ten tijde van een oorlog. Met de focus op oorlogsgeweld tegen vrouwen wilde Jolie de wredeheden van een oorlog laten zien. Gedurende de Bosnische oorlog werden verkrachtingen gebruikt als een strategisch wapen met etnische zuivering als doel. Het aantal vrouwelijke slachtoffers van verkrachting wordt geschat op 20.000, waarbij de daders voornamelijk Serven waren en de slachtoffers voornamelijk Bosnische Moslim(a)s.<sup>2</sup> Vrouwen werden onder onmenselijke omstandigheden langere tijd opgesloten in concentratiekampen, gebouwen en huizen en systematisch verkracht. Zo werden bewust kinderen verwekt bij Bosnische slachtoffers om de

Servische etniciteit voor altijd aan de vrouw en haar familie te verbinden. Door de schaamte en angst als gevolg van de verkrachting ontvluchtten vrouwen met hun familie hun woonplaats.

Verkrachtingen en oorlog zijn waarschijnlijk altijd al hand in hand gegaan, denk bijvoorbeeld aan de verkrachtingen in nazi-Duitsland door de optrekkende Russische soldaten. Maar pas sinds de Bosnische oorlog en de oorlog in Rwanda worden massaverkrachtingen wettelijk gezien als een oorlogsmisdaad en genocide, en daarmee als een schending van het internationaal humanitair recht.<sup>3</sup> Het Joegoslavië Tribunaal heeft een aantal personen op die grond veroordeeld tot gevangenisstraffen wegens massaverkrachtingen die plaatsvonden nabij Foča, in het oosten van Bosnië-Herzegovina.<sup>4</sup>

Wanneer *In the land of Blood and Honey* geïnterpreteerd wordt als een film die het conflict tussen de Bosnische Moslims, Kroaten en Serven uitlegt, is hij te bekritisieren als eenzijdig, een punt van kritiek dat Jolie al vaak heeft moeten incasseren. In de film zijn de Serven wreed en worden de Bosnische Moslims geportretteerd als een verzetsgroep. De strijd van de Serven wordt in de film wel uitgelegd door middel van een dialoog tussen Danijel en zijn vader, waarin de laatste de strijd uitlegt vanuit een historisch perspectief. Maar omdat Jolie hier geen beeldmateriaal van toont, is het voor de kijker moeilijk de balans te vinden. De wredeheden die de Kroaten en Bosnische Moslims hebben begaan in de Bosnische oorlog komen nauwelijks aan bod.

Indien de film beschouwd wordt als een verhaal over de kwetsbaarheid van vrouwen in het Bosnische conflict en het gebruik van verkrachting als oorlogsinstrument, dan kan de film bijdragen aan het debat over en de strijd tegen deze misdaad. De voortgang van dit debat is belangrijk, omdat de verkrachting van vrouwen, mannen en kinderen thans nog steeds als oorlogswapen wordt gebruikt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zorgwekkende berichten vanuit Syrië.<sup>5</sup>

De kijker blijft na de film met een ongemakkelijk gevoel achter. Soms is dat goed, als het mensen aan het denken zet en leidt tot een discussie. En dat is bij *In the land of Blood and Honey* het geval.

**Lilian Hoogenboom** is voormalig projectassistente bij Clingendael Research en volgt de Research Master Moderne Geschiedenis en Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Groningen.

1 Persconferentie Berlinale Internationaal Filmfestival 2012.  
2 Andrea Parrot & Nina Cummings, *Sexual enslavement of girls and women worldwide*, Westport, 2008, blz. 39.  
3 'Tribunaal noemt verkrachting voor het eerst een oorlogsmisdaad', *Trouw*, 6 maart 1998. Zie <http://www.icty.org/sid/10314> voor de jurisprudentie ontwikkeld door het Joegoslavië Tribunaal.  
4 'Joegoslavië-Tribunaal bevestigt verkrachting als soort genocide', *De Volkskrant*, 13 juni 2002.  
5 'Troepen Syrië verkrachten vrouwen, mannen en kinderen als wapen', *De Volkskrant*, 15 mei 2012.