

# Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 12- december 2010

**Schijnoverwinning** voor Republikeinen?

Nationale parlementen **grote verliezer**  
van de Europese integratie

Mongolië nieuw **jachtterrein** voor  
supermogendheden



Instituut Clingendael

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

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 63,00  
Instelling € 74,50  
Student € 48,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 90,25  
Instelling € 103,00  
Student € 71,00  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud decembernummer 2010

### COLUMN

#### Bernard Bot

Imagoschade: verbeelding of  
werkelijkheid 621

### ARTIKELEN

#### Doeko Bosscher

Congresverkiezingen in de Verenigde Staten:  
onzekere balans van winst en verlies 623

#### Bob van den Bos

Nationale parlementen grote verliezer  
van Europese integratie? 627

#### Alfred Pijpers

Minister Van Mierlo en Srebrenica 632

### OPINIE

#### Jan Elshout

De mythe van een twee-staten-  
oplossing door onderhandelingen 653

### RESPONS

#### Robert Beeres & Eric-Jan de Bakker

Drie misvattingen over bezuinigen  
bij Defensie 657

### REPLIEK

#### Rob de Wijk

Het valt echt niet mee 660

### FILMRECENSIE

#### Floor Janssen over

*Rauwe straatfilm met taboes en hoop* 661

### BOEKBESPREKINGEN

#### Sam Rozemond over

*Schrijver naast Geert* 663

#### Frans-Paul van der Putten over

*China's historische identiteit* 665

#### Joris Kreutzer over

*Onderhandelen in Afghanistan?* 667

#### Chams Eddine Zaougui over

*Soedans tragische geschiedenis* 669

#### Julien Lauret over

*'Embedded journalism':  
Oorlogsjournalistiek onder censuur* 671

#### Christa Hijkoop over

*Hectiek van de buitenlandjournalist* 672

### SIGNALEMENTEN

674

### RAPPORTEN, BROCHURES, BOEKEN

EN VARIA 678

### SUMMARIES

680

### BLIK OP HET OOSTEN

#### Kees Homan

Politiek van 'allemandsvriend' hoeksteen  
buitenlands beleid Mongolië 637

#### Bob Deen

Grondwetswijzigingen en verkiezingen  
in Kirgizië: democratische doorbraak of  
recept voor rampspoed 641

#### Theo Myronidis

Het nieuwe buitenlandse beleid van  
Turkije: neo-Ottomanisme? 645

#### Martin Keizer

Somalische vluchtelingen in Nairobi en  
de dreiging van Al Shabaab:  
wie is vriend, wie vijand? 650

### GEVECHTSVLIEGTUIGEN GEADVERTEERD

De redactie maakt de lezers van dit blad erop attent dat advertenties en andere betaalde mededelingen in de *Internationale Spectator* in beginsel buiten haar verantwoordelijkheid vallen. Plaatsing van dergelijke annonces strekt tot de bevoegdheid van de met de exploitatie van het blad belaste uitgever. De annonce van gevechtsvliegtuigen, zoals deze onder meer op de achterzijde van het omslag van de novemberaflevering van het maandblad stond, valt dan ook uitdrukkelijk onder de categorie Ingezonden Mededelingen.

Eindredactie

## Imagoschade: verbeelding of werkelijkheid

Is het toeval dat de Turkse autoriteiten onze tweede man in Ankara onlangs ontboden om tekst en uitleg te geven over het Gedoogakkoord en de opstelling van PVV-leider Wilders? En wel uitgerekend op een ogenblik dat de ambassadeur zich in Den Haag bevond voor overleg? Ook over het afgezegde bezoek van de president van Indonesië, Yudhuyono, doen allerlei geruchten de ronde. Het electorale succes van de PVV-leider zou de hoofdreden zijn voor dit onverwachte besluit, en niet de rechtszaak aangespannen door de RMS (Zuid-Molukse regering in ballingschap).

Dit zijn zo maar enkele gebeurtenissen die prominent in het nieuws zijn gekomen. Maar ze duiden wel, direct of indirect, op een ongebruikelijke aandacht voor de nieuwe regeringsopzet. Ook in het informele circuit neemt de belangstelling voor het nieuwe Kabinet en de gedoogconstructie toe. Uit de vele vragen die ambassadeurs van derde landen en Nederlandse zakenlieden mij stellen, maak ik op dat het buitenland met iets meer dan de gebruikelijke belangstelling de ontwikkelingen in ons land volgt. Als indruk houd ik daarvan over dat deze houding stoelt op een mengeling van nieuwsgierigheid en wantrouwen. Wantrouwen vooral in landen met een overwegend islamitische bevolking, waar, ten onrechte overigens, de vrees bestaat dat Nederland een anti-islambeleid zal inzetten. Nieuwsgierigheid elders in de wereld omdat men Nederland, als land dat nog steeds een goede reputatie geniet, het voordeel van de twijfel geeft. Over het geheel genomen valt het tot nu toe dus wel mee met die imagoschade.

Bij het beoordelen van het gevaar voor toenemende reputatieschade is het verstandig een onderscheid te maken tussen reacties uit landen met een overwegende islamcultuur en landen met een andere achtergrond. Bij navraag over de houding van deze laatste, en grootste, landencategorie, blijkt dat het tot dusverre nogal meevalt met negatieve reacties en gevolgen. Het is veeleer interesse die doorklinkt in de vele gesprekken met zegslieden uit die landen.

Negatieve consequenties worden daaraan niet onmiddellijk verbonden. De vraag is eerder: hoe denkt de regering-Rutte in de praktijk om te gaan met dit netelige vraagstuk? Vooral onze naburige landen in de EU volgen belangstellend onze opstelling, omdat ook zij zelf steeds meer te maken hebben met de problematiek van anti-islambewegingen binnen hun grenzen. Begrijpelijk zijn zij dus meer terughoudend in hun reacties. Wantrouwen, of minstens achterdocht, is er wel in toenemende mate bij voor Nederland belangrijke handelspartners in islamitische landen. Nu zal men daar wel zo hoffelijk zijn, is mijn indruk, om onplezierige boodschappen, zoals het eventueel annuleren van orders, te verpakken in beleefde frasen. De offerte van de concurrentie was net iets voordeliger, luidt dan de boodschap. Maar de Nederlandse aanbieder weet intussen wel beter.

Kortom, Nederland moet wel alert blijven: leidt een Kabinet met gedoogsteun van de PVV op de wat langere termijn tot imagoschade en hoe daarmee om te gaan? Of erger, heeft het reputatie-erosieproces ongemerkt al ingezet? Volgens een recente sondering is 80% van de Nederlanders in het buitenland van mening dat een Kabinet met gedoogsteun van Wilders géén positief effect heeft op onze reputatie in het buitenland. Dat kan echter een eerste, vaak emotionele, reactie zijn op voorlopige indrukken die nog niet gestaafd worden door harde feiten. Maar als de toon van PVV-leider Wilders scherper wordt en zijn boodschap meer internationale aandacht krijgt, zou dat natuurlijk kunnen veranderen. Dat laatste is niet uitgesloten, gezien de toenemende media-aandacht voor de unieke gedoogconstructie van Nederland. Mocht Wilders het niet alleen bij woorden laten, maar ook het Gedoogakkoord op ontoelaatbare manier opreken, dan kan de reputatieschade dus wel ernstiger vormen aannemen.

Voorlopig blijft een genuanceerd oordeel echter op zijn plaats. Allereerst is het buitenland wel iets gewend van ons land. Bekend is dat we ons graag progressief opstellen, of het nu gaat om euthanasie, drugsgebruik

of homohuwelijk. Nederlanders houden er kennelijk van voorop te lopen met vernieuwingen, zelfs als die in het buitenland niet altijd op instemming of begrip kunnen rekenen. Tegelijkertijd valt ons in grote delen van de wereld nog steeds de nodige waardering ten deel. Onze contacten met het buitenland zijn vaak solide en langdurig van aard, zodat we op enig krediet kunnen rekenen. Het merk Nederland staat borg voor democratie en versterking van de internationale rechtsorde, voor tolerantie, ondernemerschap en handelsgeest. Maar dat zijn vooral de vruchten van onze inspanningen uit het verleden. Het buitenland zal aandachtig volgen of we die reputatie ook gestand zullen doen in de komende Kabinetsperiode. Daarom doet de regering er goed aan de aard en frequentie van negatieve reacties en de eventuele gevolgen daarvan voor onze positie als handelsnatie en attractieve vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven, zorgvuldig te monitoren en te evalueren.

Maar er is meer te doen. Allereerst zal de regering helder moeten uitdragen dat ferme uitspraken over strikte handhaving van grondrechten, zoals vrijheid van godsdienst, meningsuiting en vereniging en vergadering, inderdaad gestand worden gedaan. Ook onze diplomatieke posten in het buitenland wacht een uitdagende taak. Ik weet dat zij herhaaldelijk worden benaderd met de vraag over de reikwijdte van de goedgesteun. Geduldig en vooral regelmatig zullen zij moeten uitdragen dat Nederland, zoals vanouds, een beleid van non-discriminatie blijft volgen.

Onze vertegenwoordigers in het buitenland zullen toch al hun PR-beleid moeten aanscherpen. Nederland ziet namelijk zijn invloed in de wereld ook op andere terreinen afnemen. Dat wordt mede veroorzaakt door enkele deukjes die Nederland de afgelopen jaren heeft opgelopen. Ons euroscepticisme, de uitslag van het referendum over het grondwettelijk verdrag, het vertrek uit Afghanistan en natuurlijk de brede steun aan de PVV zijn niet onopgemerkt gebleven. Daarnaast wankelt nu ook onze positie bij de G20 en mogelijk bij het IMF.

Nu weet ik wel dat deze ontwikkeling mede het gevolg is van een toenemend aantal spelers op het internationale toneel. Maar toch. Een land dat voor bijna 70% van zijn BNP afhankelijk is van het buitenland doet er goed aan dergelijke negatieve signalen serieus te nemen. Onze kinderen zullen later niet mogen zeggen: ze stonden erbij, ze keken ernaar en ze deden niets. Nederland beschikt over een uitgebreid en beproefd instrumentarium om een duidelijke boodschap aan het buitenland uit te stralen. Maar laten we daar dan ook direct mee beginnen.

---

**Dr Bernard R. Bot** was diplomaat en minister van Buitenlandse Zaken (2003-2007). Thans is hij werkzaam voor het adviesbureau Meines en Partners en is hij voorzitter van het Algemeen Bestuur van Instituut Clingendael.

# Congresverkiezingen in de Verenigde Staten: onzekere balans van winst en verlies

*De Amerikaanse verkiezingen van 2 november 2010 hebben grote verschuivingen teweeggebracht. De Democraten verloren veel zetels en daarmee hun overwicht in het Huis van Afgevaardigden. In de Senaat behielden zij de meerderheid, wat vooral te danken was aan het feit dat Senatoren een zittingstermijn van zes jaar hebben. Zouden alle Senaatszetels net als in het Huis op het spel hebben gestaan, dan zou het ook op dit front slecht voor de Democraten zijn afgelopen. Dit artikel gaat over de vraag hoe bedroefd de Democraten en hoe verheugd de Republikeinen moeten zijn over de uitslag.*

## Tea Party

In januari 2009 werd Barack Obama geïnaugureerd als president. De hypothekencrisis, die honderden banken de kop had gekost – het overkwam zelfs een reus als Lehman Brothers, in september 2008 – woedde nog volop. De nieuwe Democratische regering zong op maatregelen om de problemen te lijf te gaan. Veel verder dan hardop nadenken over een paar plannen was Obama nog niet gekomen, of de oppositie liet al met schrille taal van zich horen. Het publicitaire instrument voor de snel aan kracht winnende tegenbeweging was de *Tea Party*, waarvan de naam verwees naar een episode uit de onafhankelijkheidsstrijd in de 18de eeuw.

De ‘Boston Tea Party’ van 1773, geen politieke partij maar een ontlading van volkswoede, hoort tot de canon van de Amerikaanse geschiedenis. ‘The Destruction of the Tea’, zoals het incident tot ver in de 19de eeuw werd genoemd, was een actie van boze belastingbetalers die, zogenaamd verkleed als indianen, een aantal kisten met thee vanaf het dek van een Brits schip in het water van de haven van Boston gooiden.<sup>1</sup> Hun protest richtte zich tegen het feit dat er theebelasting werd geheven door een overheid (de Britse) die zij niet zelf hadden verkozen. ‘No taxation without representation’ was hun motto.

Hetzelfde register bespeelden de ‘Tea Partiers’ die zich na Obama’s opkomst organiseerden. De verkiezingen van november 2008 waren voor rechts Amerika teleurstellend verlopen. De Democraten verwierven een meerderheid in beide kamers van het Congres en

Obama werd president. De frustratie over de grote nederlaag gaf in bepaalde kringen voedsel aan de mythe dat links de politieke macht van ‘het echte Amerika’ had ‘gestolen’. Terroristische organisaties in het buitenland zouden Obama’s campagne hebben gefinancierd, hij zou een *undercover*-moslim zijn en wellicht was hij niet eens gerechtigd het ambt van president te bekleden.<sup>2</sup> Voorlopig bleef het bij een relatief kleine minderheid die dergelijke beschuldigingen luidkeels naar voren bracht. Het zaad van het wantrouwen was echter gezaaid. ‘Wij moeten wel steeds meer belasting betalen, maar tellen verder niet mee.’

Al in januari 2009 begonnen diverse behoudende commentatoren, beducht voor hogere belastingen en meer overheidsinvloed, het theezakje te gebruiken als symbool voor de gruwelen die Amerika te wachten stonden. Echt vaart kreeg het protest in de tweede helft van februari 2009. Rick Santelli, een financiële analist die in een televisierubriek kritiek leverde op Obama’s eerste beleidsdaden, repte van een *Tea Party* als tegenwicht tegen de president. Als een typische Democraat zou Obama de burgers die boven hun stand hadden geleefd (door een te duur huis te kopen en daardoor failliet te gaan), de helpende hand toesteken, op kosten van de belastingbetalers. Ook zou hij steun geven aan de banken die te hoge kredieten hadden verstrekt. Dat alles moest snel een halt worden toegeeroepen. Het reactionaire tv-station *Fox News* gaf gretig nationale bekendheid aan Santelli’s uitspraken.

Binnen de kortste keren ontstond er zoiets als een beweging of partij, gedreven door verongelijkheid. Deze was – en bleef tot op de dag van vandaag – een sterk versnipperd geheel, met woordvoerders die kwamen en gingen. In de ene regio (het midden en zuiden) ontwikkelde zij zich veel sneller dan in de andere (het westen en het oosten) en de organisatiegraad varieerde per stad of streek. Maar ook al ging het voorlopig om een los verband van luidruchtige presiegroepen, doordat zij de massa aanspraken, viel aan hun invloed niet te ontkomen. De thema’s van de *Tea Party* bleven constant: Obama en de zijnen laten de gewone Amerikaan in de kou staan, het volk wordt in

Washington niet vertegenwoordigd en de overheid is spijziek. 'Throw the villains out!'

### Verkiezingen

Het protest was aanvankelijk koren op de molen van de Republikeinse Partij. Alle kritiek op de zittende president leek bij te dragen aan versterking van de *Grand Old Party*. In de aanloop naar de Congresverkiezingen van november 2010 manifesteerde zich echter ook een schaduwkant aan het succes van de volksbeweging. Het zou voor de Republikeinen nog een harde dobber worden zich al te extreme kandidaten van het lijf te houden. Een aantal woordvoerders van de *Tea Party* beperkte zich tot pogingen de partij nog meer naar rechts te laten koersen. Anderen, onder wie een paar typische gelukszoekers, namen daarmee geen genoegen. Zij stelden zich kandidaat voor het Congres, onder de vlag van de Republikeinse Partij.

De grote partijen zijn in de Verenigde Staten heel losjes georganiseerd. Lid ben je niet voor het leven. Van de relatief weinige echte leden moet de partij het hoe dan ook niet hebben. Hun contributie valt in het niet bij wat uit andere geldbronnen komt. Het belangrijkste is dat kiezers zich als Democraat of Republikein laten registreren, een weliswaar bewuste politieke daad, maar ook een daad die via internet in een oogwenk is verricht en waaraan géén betaling te pas komt. De partijen moedigen registratie aan. Wie zich bekend heeft gemaakt als aanhanger van deze of gene partij, is immers gemakkelijker te traceren als er campagne gevoerd of om donaties gebedeld moet worden. In de praktijk zijn de partijen een duiventil. Daardoor zijn ze kwetsbaar voor wat je een 'vijandige overname' zou kunnen noemen. Iedereen die zich heeft laten noteren als Republikein of Democraat kan zijn/haar stem uitbrengen in de voorverkiezingen van de desbetreffende partij; meer is er niet voor nodig. In 2010 had de Republikeinse Partij in een aantal gevallen graag een rem willen zetten op de toestroom van *Tea Party*-activisten, maar daartoe bestond geen mogelijkheid.

En zo gebeurde het dat het Republikeinse partij-*establishment* soms met het water in de handen moest toezien hoe bepaalde kandidaten van wie men voorzag dat zij op 2 november géén kans zouden maken, in de voorverkiezingen aan het langste eind trokken. De verbetering van de *Tea Party*-aanhang liet geen nuancering toe. Zou de *Tea Party* meer politiek gevoel



Foto: *tqspeaks*

hebben getoond en zich hier en daar tevreden hebben gesteld met de eis van een rechtser programma – zonder stevast eigen kandidaten naar voren te schuiven – dan zou de winst van de Republikeinen op 2 november misschien nog groter zijn geweest.

De Amerikaanse kiezer mag nog zo ontevreden zijn over de werkloosheidscijfers en de belastingen, beide grote partijen dienen enigszins in het midden van het politieke spectrum te blijven om voldoende electorale steun te verwerven. In de maanden voorafgaand aan 2 november moest de Republikeinse Partij – anders dan de Democraten, voor wie de *Tea Party* de neus ophaalde – maar al te vaak schipperen en improviseren. In de staat Colorado, om een voorbeeld te noemen, had de partijleiding eerst weinig fiducia in Ken Buck, de *Tea Party*-kandidaat. Buck beschouwt homoseksualiteit als een ziekte die vergelijkbaar is met alcoholverslaving en zo heeft hij meer archaische opvattingen. Bovendien had hij geen politieke ervaring, iets waarover zijn Republikeinse concurrent in de voorverkiezingen en zijn latere Democratische opponent (de 'incumbent', dat wil zeggen degene die zijn Senaatszetel verdedigde) Michael Bennet juist wél beschikte. Toen Buck dankzij het publicitaire geweld van de *Tea Party* eenmaal verkozen was in de

'primary', ging de knop echter om en deden de partijbonzen alsof ze deze kandidaat van meet af aan als hun favoriet hadden beschouwd.

Ondanks alle steun die Buck van de *Tea Party* kreeg, verloor hij uiteindelijk van Bennet, die zijn opponent met succes als een halve gare afschilderde. Dit voorbeeld laat zien dat het voor een politieke partij een groot nadeel kan opleveren als zij door een massabeweging voor haar karretje wordt gespannen. Zo zijn er veel meer gevallen geweest. In Delaware kon de Democraat Chris Coons zich met groot gemak Christine O'Donnell van de *Tea Party* van het lijf houden. Hoewel de peilingen hadden voorspeld dat de fractievoorzitter van de Democraten in de Senaat, Harry Reid, in Nevada zou worden weggevaagd door zijn radicale Republikeinse tegenstandster Sharron Angle, bleef hij haar op de verkiezingsdag niet minder dan zes procentpunten voor. En dat in de staat die het meest van allemaal door werkloosheid wordt getroffen. De les? De gemiddelde kiezer is, als het erop aankomt, zo extreem nog niet.

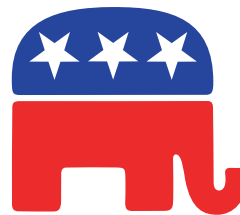
### De volgende ronde: 2012

Dat neemt niet weg dat diverse *Tea Party*-kandidaten wel degelijk in de Senaat zijn gekozen – onder meer in Utah en Kentucky – en dat de Republikeinse Partij mede dankzij de *Tea Party* een paar spectaculaire zeges heeft geboekt. In Florida bijvoorbeeld won Marco Rubio, van Cubaanse komaf, die tegen de zin van de partijtop kandidaat was geworden. In de voorverkiezingen had hij de populaire gouverneur Charlie Crist tegenover zich, maar de *Tea Party* bezorgde hem zoveel stemmen, dat Crist het moest afleggen. Deze deed vervolgens als 'onafhankelijke' kandidaat toch mee aan de verkiezingen op 2 november. Hij eindigde op de tweede plaats, nog voor de (zwarte) Democraat Kendrick Meek. Uit deze gang van zaken blijkt hoe slecht de Democraten ervoor staan als de Republikeinen sterke tegenstanders in het veld brengen. In 2008 stemde Florida nog voor Obama.

In 2010 ligt alles anders: een *Tea Party*-kandidaat (die zich overigens als redelijk gematigd ontpopte) wint met gemak, de man die de voorkeur had van het Republikeinse *establishment*, wordt nog altijd goede tweede. De Democratische Partij in Florida raakte bij de nadering van de verkiezingsdag in totale paniek. Haar kandidaat Meek kreeg zelfs vanuit eigen kring de hint dat hij maar beter op kon geven. Alleen met zo'n paardenmiddel – neerkomend op een advies aan de kiezers om op Crist te stemmen – kon Rubio eventueel van de overwinning worden afgehouden.

### Deemoed

De Democraten likken hun wonden. Nu zij alleen in de Senaat nog een meerderheid hebben, zullen zij met de



Republikeinen zaken moeten doen. Obama beseft dat terdege. Na de verkiezingen heeft hij zijn verantwoordelijkheid voor de nederlaag genomen en de hand uitgestoken naar de overwinnaars. 'Some election nights are exhilarating, and some are humbling' waren zijn woorden. Deemoed is altijd verstandig, maar wellicht is er voor Obama's partij bij nadere beschouwing een randje van zon rond de wolken te ontdekken. De problemen waarmee de Republikeinen te kampen hebben gehad, kunnen een voorbode zijn van meer narigheid in 2012. Het is natuurlijk afwachten hoe groot het lerend vermogen van de *Tea Party* zal blijken. De schade kan worden beperkt als Sarah Palin, de in 2008 verslagen kandidaat voor het vice-presidentschap, haar strategie voor 2012 zorgvuldig afstemt met de Republikeinse partijleiding. Palin heeft echter tot dusver weinig politiek raffinement gedemonstreerd. In Alaska, nota bene de staat waar zij zelf gouverneur is geweest, liep zij de partij bij de Senaatsverkiezingen op 2 november louter voor de voeten door het vurig promoten van een radicale geestverwant. Haar eigen-gereidheid kostte de Republikeinen een Senaatszetel, maar van enig schuldbesef was geen sprake.<sup>3</sup> Op dit moment zou zij er wel eens op kunnen gokken dat de *Tea Party*, die zij als springplank gebruikt voor haar presidentiële ambities, in 2012 zo sterk is geworden, dat zij de Republikeinse Partij links kan laten liggen.

Dat zou dan het nachtmerriescenario worden voor de Republikeinen. In nog sterkere mate dan dit jaar al is gebeurd, dringen de activisten van de *Tea Party* hun lievelingen op aan de partij. Buigt het *establishment* mee, dan dreigen er kandidaten uit de bus te komen waarin de meerderheid van de kiezers zich niet meer herkent. Als de Republikeinen de haken in het zand zetten en kiezen voor het politieke midden, doemt er meteen een 'derde partij' op. Deze maakt in de presidentsverkiezingen, met of zonder Palin, weliswaar weinig kans, maar zal aardig huis kunnen houden onder Republikeinse kandidaten in de verkiezingen voor het Congres, die tegelijkertijd plaatsvinden. Bovendien bestaat het risico dat de *Tea Party* als echte 'derde partij' voldoende stemmen trekt om de Republikeinen serieus schade te berokkenen in de strijd om het presidentschap. De Democratische Partij is in dat geval de lachende derde.

Er is nog een andere optie, namelijk dat de Republikeinse Partij de radicalen met repressieve tolerantie (om met Marcuse te spreken) tegemoet treedt,



de meest dolgedraaide elementen voorzichtig op een zijspoor zet, een paar gematigden à la Marco Rubio selecteert en die voor zich laat scoren. Misschien zelfs wel de echte Rubio als kandidaat voor het presidentschap. Zijn naam zingt al rond. Hij zou als Cubaanse Amerikaan die ook bij de doorsnee-kiezer vertrouwen wekt, een effectief wapen tegen Obama kunnen zijn.

### Balans

Het Republikeinse succes krijgt tegen de achtergrond van de agitatie van de *Tea Party* een rouwrandje dat tot nuchterheid moet stemmen. Het zou weleens op een schijnoverwinning neer kunnen komen. Er zijn nog meer redenen om de uitslag genuanceerd te duiden. Uit tal van peilingen valt op te maken dat de opstand van de kiezers het gevolg was van een diep wantrouwen tegen *alle* gevestigde politici, de Republikeinse niet uitgezonderd.<sup>4</sup> Sterker, een meerderheid rekent Obama de bedroevende toestand van de economie niet eens aan, maar beschouwt diens voorganger George W. Bush nog steeds als de grote boosdoener. Dat vooral de Democraten het slachtoffer zijn geworden van de onbestemde kiezerswoede, wekt geen verbazing. Bij 'mid-term elections' als in 2010 pleegt de partij van de zittende president zetels te moeten inleveren, omdat veel mensen alleen naar de stembus komen als het om het Witte Huis gaat. Zo zijn tal van zwarte kiezers die in 2008 op Obama stemden en in één moeite door ook op de Democratische kandidaten voor de Senaat en het Huis, deze keer thuis gebleven.

De verkiezingen van 2010 waren minder dan het misschien leek een referendum over Obama. De 'daily Presidential tracking polls', die Obama's populariteit bijhouden, laten zien dat slechts een minderheid tevreden over hem is, maar dan wel een grote minderheid van – al anderhalf jaar - ongeveer 45%.<sup>5</sup> In de slachtpartij op 2 november is dus meer 'de politiek' afgeslacht dan Obama, door een campagne van antipolitici met wie Amerika nog heel wat te stellen zal krijgen. Of de president zich voldoende kan hervinden voor een tweede termijn, is de vraag. Er is echter een bijkomende, nog interessantere vraag, die weinigen tot nu toe hebben gesteld: wil hij die tweede termijn wel? Als hij enorm stijgt in de polls zal het antwoord vast ja zijn. Als hij in 2012 keihard moet opboksen tegen de antipolitiek, zou het net zo goed nee kunnen worden. Obama liet al een paar keer

doorschemeren dat hij zijn missie al aardig vervuld acht met het breken van de ban tegen een zwarte kandidaat. De inhoud van het beleid heeft hem altijd meer geïnteresseerd dan het politieke gevecht. Hij is in staat 'dan maar niet' te zeggen, als de voortekenen in 2012 ongunstig zijn.

De nieuwe 'Mr. Speaker' in het Huis van Afgevaardigden, de Republikein John Boehner, begint aan een rit op de rug van een tijger. In weerwil van alle dankbetuigingen van zijn partij aan het adres van de *Tea Party* ('jullie hebben ons zeer geholpen, jullie hebben ons scherp gehouden, de band met de kiezers is hersteld') houdt menige Republikein zijn hart vast. Ongeleide projectielen als Michele Bachmann uit Minnesota, een soort informele fractievoorzitter van de *Tea Party* in het Huis, zullen geen gelegenheid voorbij laten gaan om zich te profileren. De druk van buitenaf wordt niet minder groot. De activisten zullen zich verder organiseren en mogelijk nog meer radicaliseren. Andere pressiegroepen van dezelfde snit (zoals *Freedom Works*) nemen er een voorbeeld aan.

Op den duur kan de Republikeinse Partij niet volstaan met tegen beter weten in roepen dat alle advies van rechts hartelijk welkom is. Een politieke impasse ligt op de loer. Voor de mensen met ervaring, die beseffen dat niets de gematigde kiezers zo ergert als een patstelling, wordt het kiezen of delen. Werkt men samen met de president en met de oppositie in het Huis (en dus met de partij die in de Senaat nog altijd een meerderheid heeft), of voegt men zich in de draaikolk van de *Tea Party*? Amerika wil geregeerd worden, dat staat voorop. Regeren is de *Tea Party* in haar huidige vorm vreemd. Wat de koers moet zijn, laat zich raden, maar of het lukt? De Amerikaanse politiek gaat boeiende jaren tegemoet.

---

**Prof. dr. Doeko Bosscher** is hoogleraar Eigentijdse Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

- <sup>1</sup> Misschien waren er wel een paar mensen als indianen verkleed, maar zeker niet iedereen. Dat de verkleedpartij een centraal element werd, was te danken aan een in de 19de eeuw vervaardigd en beroemd geworden schilderij van Nathaniel Currier.
- <sup>2</sup> De zogeheten 'birthers' beweren dat Obama niet in de Verenigde Staten is geboren en dat vader noch moeder Amerikaans staatsburger was. De grondwet stelt geboorte in de Verenigde Staten als voorwaarde, of geboorte uit ouders die staatsburger zijn. Een immigrant kan elk politiek ambt bekleden, behalve het presidentschap.
- <sup>3</sup> De wel verkozen Lisa Murkowski, die als 'onafhankelijke' kandidaat de strijd aanging, blijft Republikein, maar aangezien zij niet de officiële kandidaat van de Republikeinse Partij was, kan zij als Senator een vrijere rol spelen.
- <sup>4</sup> Bijv. Rasmussen, 1 november 2010.
- <sup>5</sup> Zie de *Obama Approval Index History*: [www.rasmussenreports.com/public\\_content/politics/obama\\_administration/obama\\_approval\\_index\\_history](http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/obama_administration/obama_approval_index_history).

# Nationale parlementen grote verliezer van Europese integratie?

Bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap kwam de democratische dimensie er bekaaid af. Het Verdrag van Rome (1957) voorzag in een Assemblee met slechts adviserende bevoegdheden. De leden waren nationale parlementariërs die 'Europa erbij deden'. Pas in 1979 zou de tot Europees Parlement (EP) omgedoopte volksvertegenwoordiging rechtstreeks worden gekozen. Sindsdien heeft dit orgaan geleidelijk meer bevoegdheden gekregen. Met de invoering van het Verdrag van Lissabon kan gesproken worden van een volwaardig parlement binnen de bijzondere institutionele constructie van de Europese Unie.

Nationale parlementen kregen geen duidelijke rol toebedeeld in de opzet van de Europese Gemeenschappen. Het Verdrag van Rome rept er niet over. Niettemin kwamen Europese zaken natuurlijk ook op de agenda van elke nationale volksvertegenwoordiging in de lidstaten. De ministeriële verantwoordelijkheid strekte zich immers ook uit over het optreden van de regering in Brussel. Verder lag er een parlementaire taak in het omzetten van Europese richtlijnen in nationale wetten. Bovendien vereisten de verdragswijzigingen parlementaire instemming. In alle parlementen bestaan al langere tijd vaste commissies voor Europese zaken. In sommige sectorale commissies, zoals landbouw of milieu, kwam de Europese beleidsdimensie regelmatig aan de orde. Over het algemeen bestond er evenwel weinig belangstelling voor Brusselse besluitvorming. 'Europa' werd tot voor kort veelal als een specialisatie beschouwd, zoals verkeer of volkshuisvesting.

In het Verdrag van Maastricht (1992) werd voor het eerst melding gemaakt van nationale parlementen, zij het in een juridisch niet bindende 'Verklaring'. In het Verdrag van Amsterdam (1998) werden in een (bindend) Protocol de regeringen verplicht Europese voorstellen naar hun volksvertegenwoordigingen te sturen. In de praktijk deden deze er meestal weinig mee.

Door de legitimiteitscrisis van de EU is de roep om versterking van de rol van de parlementen in de lidstaten echter steeds luider geworden. Ook in Nederland gingen hiervoor steeds meer stemmen op. Dit was opmerkelijk, want regering en volksvertegenwoordiging waren altijd vurige pleitbezorgers geweest van versterking van het Europees Parlement, ook al ging die *ten koste van* de zeggenschap van de Tweede en

Eerste Kamer. In de onderhandelingen over het Constitutioneel Verdrag had Nederland zich in 2002 nog fel verzet tegen opwaardering van de positie van nationale parlementen. De regering vreesde dat 'de besluitvorming hierdoor zou worden vertraagd'. Na de koude douche van de verwerping van het verdrag bij referendum 2005 bleek het kabinet-Balkenende echter ineens warm voorstander van meer zeggenschap voor de volksvertegenwoordigingen in de lidstaten. De Belgische premier Verhofstadt vond dat zijn Nederlandse ambtgenoot met deze draai volledig uit de bocht vloog. Deze liberale 'federalist' beschouwde de Nederlandse opstelling als de desertie van een trouwe bondgenoot in de strijd voor een supranationaal Europa.<sup>1</sup>

De argumentatie, die eerst zorgvuldig verborgen was gehouden, kwam nu in alle duidelijkheid op tafel. Alle overheidsniveaus en vele beleidssectoren hadden inmiddels te maken met Europese wet- en regelgeving. Er zijn uiteenlopende Nederlandse belangen in het geding en het parlement zou dus als een bok op de haverkist moeten zitten. En daar zat het niet. Bovendien moest paal en perk gesteld worden aan de Brusselse regelzucht, en voor die taak werd het Europees Parlement minder geschikt geacht. Er diende strenger op te worden toegezien of al die gedetailleerde Europese regels nu echt wel nodig waren: toetsing van *subsidiariteit* en *proportionaliteit*. Ook had het idee postgevat Europese zaken in de Haagse arena te 'politiseren'. Door meer politieke strijd zou de aandacht van de media worden getrokken en daarmee van het brede publiek. Het Europees bewustzijn van de bevolking zou hierdoor kunnen toenemen.

Pleidooien voor een kritischer betrokkenheid bij de EU werden versterkt door een groeiende publieke onvrede over buitenlandse invloeden op het eigen land. Ontwikkelingen als mondialisering, immigratie en de EU-uitbreidingen veranderden het politieke klimaat: begrippen als nationale soevereiniteit en identiteit werden opgediept uit het historisch archief en mochten vetgedrukt hun rentree vieren in moderne partijprogramma's. De EU raakte uit in Europa. Zelfs in Nederland.

Het eind vorig jaar in werking getreden Verdrag van Lissabon werd vooral geprezen vanwege de daarin voorziene versterking van de positie van de nationale volksvertegenwoordiging. De overeenkomst voorziet in een 'Protocol betreffende de toepassing van subsi-

diariteit en evenredigheid'. Hierin staat dat elk nationaal parlement binnen acht weken na ontvangst van een Europees wetsvoorstel een beargumenteerd advies kan sturen aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, met een uitleg waarom de voorgestelde maatregel niet zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel.

Elk parlement (één- en twee-kamerstelsels) heeft twee stemmen. Als de negatieve adviezen een derde van de stemmen vertegenwoordigen, moet het voorstel opnieuw in overweging worden genomen. Het

inwoners van hun kiesdistricten en die liggen zelden op 'het continent'. Het Franse parlement behartigt wel Europese zaken, maar gedraagt zich als lam en niet als leeuw. België heeft zeven parlementen, waarvan de nationale volksvertegenwoordiging zich nog het minst met Europa inlaat. Oostenrijkse parlementsleden passen hun verregaande regelingen nauwelijks toe. In Griekenland was de EU vóór de financiële malaise genoeg afwezig in het zwakke parlement. Gebrekkige controle gaf de regering alle ruimte om de EU te kunnen voorliegen over de staatshuishouding.

### *Europeanisering heeft positie regering versterkt en die van parlement verzwakt*

kan dan worden ingetrokken, gewijzigd of gehandhaafd: de 'gele kaart-procedure'. Indien een meerderheid der parlementen van oordeel is dat een voorstel niet te rijmen is met het subsidiariteitsbeginsel, kan de Europese wetgever besluiten het voorstel niet verder te behandelen.<sup>2</sup> De volksvertegenwoordigers kunnen ook de proportionaliteit (gaat het voorstel niet te ver) beoordelen, maar dit aspect maakt geen deel uit van de kaartenprocedures.

#### **Bemoeienis in de praktijk**

De grote vraag is nu: wat komt er van de zo gewenste betrokkenheid van nationale parlementen bij EU-zaken terecht? Om die vraag te beantwoorden, is het niet voldoende om na te gaan hoe de betrokkenheid op papier geregeld is. Zelfs grondwettelijke voorzieningen en strenge procedures blijken namelijk geen enkele garantie voor een bevredigende praktijk. De parlementaire belangstelling in de meeste lidstaten is tot nu toe niet om over naar huis te schrijven.

Enkele voorbeelden. De Bondsdag in het machtigste EU-land, Duitsland, kent goede procedures om Europese zaken grondig te bespreken. In werkelijkheid vertoont dit orgaan echter nauwelijks enige belangstelling voor EU-wetgeving: daar is het Europees Parlement voor. Het eurosceptische Britse Lagerhuis hecht sterk aan zijn soevereiniteit en kent al tientallen jaren uitstekende voorzieningen om voorstellen van de Commissie door te vlooiën en te bespreken. De parlementsleden tonen echter bedroevend weinig interesse voor Europa. Zij komen op voor de belangen van de

Het maakt geen verschil of een land overduidelijk financieel heeft geprofiteerd van de EU. Zo onderhouden Ierse en Spaanse volksvertegenwoordigers, evenals hun Britse evenknieën, nauwe bindingen met hun kiesdistricten en ook deze laten zich weinig aan Europa gelegen liggen. Sinds Roemenië lid is van de EU, is de belangstelling van parlementariërs daar tot het nulpunt gedaald.

De enige lidstaten waar het parlement zich tamelijk intensief met de EU bemoeit, zijn Finland en Denemarken. Het Deense systeem van mandatering van ministers komt echter voort uit eurosceptis en parlementair wantrouwen bij minderheidsregeringen.

#### **Voorzieningen Nederlands parlement**

In de Tweede Kamer worden alle zittingen van de Raad in de diverse vaste commissies voorbesproken. De regering stuurt hiertoe een brief, waarin de Nederlandse onderhandelingspositie uiteen is gezet: 'de geannoteerde agenda'. Op een volgend zogenoemd 'Algemeen Overleg' van een vaste commissie kan de zitting ook worden nabesproken. Dit overlegpatroon is binnen de EU tamelijk uniek.

In Nederland bestond een gezamenlijke commissie van de Eerste en Tweede Kamer voor het toetsen van Europese wetgeving op subsidiariteit. De Eerste Kamer heeft deze commissie opgeblazen, onder andere omdat de Tweede-Kamerleden nauwelijks kwamen opdagen. De beide Kamers behandelen de Europese wetgevingsvoorstellen nu gescheiden en volgens eigen procedures.

Om ook in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces invloed te kunnen uitoefenen, bestaan er sinds kort speciale procedures. De Tweede en de Eerste Kamer hebben bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon een zogenoemd *behandelvoorbehoud* bedongen. De desbetreffende Kamer en de regering houden dan binnen een maand na aankondiging van een behandelvoorbehoud een speciaal overleg. In die periode mag Nederland in de onderhandelingen in Brussel geen onomkeerbare stappen zetten. De regering houdt de Kamer vervolgens desgewenst op de hoogte van de ontwikkelingen in het desbetreffende Europese besluitvormingsproces.

Elke vaste Tweede-Kamercommissie maakt ieder jaar selecties van onderwerpen uit het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie. Er worden drie lijstjes gemaakt, te weten voorstellen die met *prioriteit* worden behandeld, die een *behandelvoorbehoud* krijgen, dan wel voorstellen die in aanmerking komen voor de *subsidiariteitstoets*. De vaste commissie voor Europese zaken bespreekt deze lijstjes met de regering.

In geval van behandelvoorbehoud en subsidiariteitstoets stuurt de regering drie weken na verschijning van een Commissie-voorstel een zogenoemd BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) naar de Kamers. Hierin staan een beoordeling, de gevolgen voor Nederland en de inzet bij de onderhandelingen.

De nationale parlementen hebben sinds de invoering van het nieuwe verdrag een ambtelijke permanente vertegenwoordiger bij de EU om de afstemming en samenwerking tussen de parlementen te bevorderen. Voor de Nederlandse Staten-Generaal werkt Jan Nico Overbeeke in Brussel. Ten behoeve van de uitwisseling van informatie met betrekking tot de subsidiariteitstoets is er een digitaal systeem opgezet: IPEX.<sup>3</sup>

Ook worden jaarlijks thematische interparlementaire conferenties georganiseerd door een nationaal parlement of het Europees Parlement. Ten slotte heeft de Tweede Kamer een substantiële ambtelijke staf opgezet om de parlementsleden te ondersteunen bij Europese onderwerpen.

### **Grotere betrokkenheid na 'Lissabon'?**

Zullen de nieuwe procedures, de vroegtijdige en betere informatievoorziening en de versterkte ambte-

lijke ondersteuning ook tot een wezenlijk grotere betrokkenheid van de Kamerleden leiden? De kans dat de Tweede en Eerste Kamer voldoende andere parlementen, en vervolgens ook de 'Europese' wetgever, meekrijgen om een voorstel te *blokken*, is minimaal. Wel kan er van de nieuwe verdragsvoorzieningen een zogenaamde 'invloed van de geanticiperde reactie' uitgaan. Om kritiek te voorkomen zal de Commissie in haar voorstellen natuurlijk de uiterste zorgvuldigheid in termen van subsidiariteit betrachten. Bij de voorbereiding van wetgeving worden bovendien *nationale* ambtenaren en relevante organisaties betrokken.

Indien er desondanks van veel kanten bezwaren komen, zal de Commissie het voorstel zo mogelijk aanpassen.<sup>4</sup> Ambtenaren en bewindslieden kunnen bij de onderhandelingen in verschillende stadia uitdrukkelijk rekening houden met de opstelling van 'hun' parlement. Ook zullen Europarlementsleden, als ze daar tenminste gevoelig voor zijn, de houding van hun partijgenoten op het Binnenhof in hun opstelling betrekken.

### **Beperkingen**

Een nationaal parlement zal, hoe dan ook, slechts zeer selectief bezwaar aantekenen tegen Brusselse plannen. Van de enorme hoeveelheid Europese wetgeving wordt maar erg weinig grondig getoetst. Veel hiervan zal de test bovendien doorstaan, is het niet hier dan wel in andere parlementen. Wel is denkbaar dat het veranderde politieke klimaat in veel lidstaten tot meer conflicten leidt tussen het nationale en het Europese besluitvormingsniveau. Zo valt er een kritischer houding van nationale volksvertegenwoordigingen te verwachten op terreinen als immigratie, asielbeleid of seizoenarbeid. De recente denderende ruzie tussen de Franse regering (plus parlementaire meerderheid) en de Europese Commissie over de uitzetting van zigeuners (Roma) is een teken aan de wand. Om echt een vuist te maken tegenover de Commissie, moet er dan wel sprake zijn van voldoende gelijkgestemde meerderheden in de diverse hoofdsteden.

Een ander probleem hierbij is dat het gemakkelijker is politieke bezwaren in te brengen via het evenredigheidsbeginsel dan via het principe van subsidiariteit. De kaartenprocedures laten echter geen ruimte voor toetsing van evenredigheid (proportionaliteit). Bij toepassing van subsidiariteit dekt de Commissie zich

maximaal juridisch in (uitvoering van doelstellingen in het verdrag). Tot nu toe is het dan ook nog geen enkel parlement gelukt de Commissie via deze toets overtuigend in het ongelijk te stellen.

De versterkte staf heeft een belangrijke signalerings- en bewustmakingsfunctie ten opzichte van de volksvertegenwoordigers. Daarnaast ligt een belangrijke taak in het selecteren van Brusselse documenten, ook al is de uiteindelijke keuze een verantwoordelijkheid van de Kamerleden. De gespecialiseerde ambtenaren zijn in wezen aangesteld om de Europese betrokkenheid van hun politieke bazen te vergroten. Tegelijkertijd zit hier de zwakte van het systeem. De politici hebben blijkbaar uit zichzelf nog onvoldoende belangstelling en besteden tot nu toe relatief weinig aandacht aan de Europese dimensie van hun beleids-terrein.

De procedurele en personele voorzieningen lijken nu adequaat. Of deze ook tot een substantiële 'europeanisering' van de Staten-Generaal zullen leiden, is

Bewindslieden werken bovendien slechts in deeltijd voor de EU. Zij hebben vaak zelf weinig greep op de besluitvorming in de Raad: verreweg de meeste besluiten worden op ambtelijk niveau voorbereid en uitonderhandeld. Ook de gedetailleerde *uitvoeringsbepalingen*, in de praktijk zo'n 80% van de totale wetgeving, liggen in ambtelijke handen ('comitologie') en onttrekken zich bijna geheel aan Europese en nationale parlementaire controle.

### Weinig interesse

Nationale parlementsleden hebben bijna overal weinig belangstelling getoond voor Europese wetgeving. Deze is vaak technisch en vergt specialistische kennis. Het besluitvormingsproces in Brussel en Straatsburg is lang en gecompliceerd. Binnen de lidstaten kunnen politici zich zelden met Europese onderwerpen profileren. Wie herkozen wil worden, richt zich op meer spectaculaire zaken dichterbij huis. De directe relatie met het persoonlijk belang van de burger

## *Nationale parlementsleden zijn géén schakel tussen Europa en de burgers*

evenwel nog allesbehalve zeker. De ervaringen tot nu toe in de diverse parlementen in de EU zijn weinig hoopgevend. Hoe moet deze geringe betrokkenheid verklaard worden?<sup>5</sup> Een nationaal parlement heeft alleen *controlerende* bevoegdheden ten aanzien van de *eigen* regering, dus slechts één van de 27 leden van de Raad van Ministers. En deze moet op zijn beurt de macht delen met andere EU-instellingen. De parlementaire invloed die uitgaat van het voorbespreken van Raadsvergaderingen kan slechts beperkt zijn: de Brusselse kaarten zijn in het lange voortraject al grotendeels geschud. Bij het nabespreken kan het resultaat hooguit worden betreurd, maar niet meer veranderd.

In het algemeen heeft de europeanisering de positie van de regering versterkt en die van de volksvertegenwoordiging verzwakt. Wetgeving is deels verschoven van de *wetgevende* naar de *uitvoerende* macht, die in Brussel meebeslist. De wetgevende taak van het parlement neemt steeds verder af door de beperking tot het omzetten van Europese richtlijnen in wetten, waar vroeger *de hele wetgeving* onder louter nationale zeggenschap viel.

is soms moeilijk uit te leggen. Parlementaire meerderheden van regeringspartijen hebben doorgaans geen enkele behoefte het hun eigen bewindslieden in Brussel moeilijk te maken. Europees-gezinde partijen bepleiten een groter Europees bewustzijn, maar vinden soms ook dat bemoeienis van 27 parlementen de slagvaardigheid en daarmee de legitimiteit van de EU aantast. Zelfs oppositiepartijen kunnen slechts in beperkte mate de regeringen het vuur na aan de schenen leggen. Zo wordt zelfs in Denemarken afgezien van te strakke mandaten voor ministers: het nationaal belang vereist dat onderhandelaars voldoende ruimte hebben om de – in de EU onvermijdelijke – compromissen te sluiten.

In het algemeen legt een nationaal parlement het onmiskienbaar af tegen het Europees Parlement wat betreft capaciteit, deskundigheid en invloed op de Europese besluitvorming. In Straatsburg houden 736 parlementariërs zich uitsluitend met EU-aangelegenheden bezig. Zij worden ondersteund door duizenden gespecialiseerde medewerkers. De Tweede Kamer moet het doen met een EU-staf van negen men-

sen, en dat is al relatief veel. Het Europees Parlement houdt zich met nagenoeg *alle* Europese wetgeving bezig, terwijl nationale parlementsleden zich beperken tot een strenge selectie. Europarlementsleden hebben bovendien dagelijks *informeel* contact met buitenlandse collega's, EU-ambtenaren, diplomaten en lobbyisten, kortom het hele Brusselse besluitvormingscircuit. Hun nationale collega's komen hooguit af en toe op bezoek en zijn verder aangewezen op *formele* informatie. Het internet is géén volledige vervanger van persoonlijke gesprekken.

Het vorm geven aan Europa is door de mondialisering de belangrijkste politieke opdracht voor het komend decennium. Nationale parlementsleden zouden de schakel kunnen zijn tussen de EU en de burgers, maar ze zijn dat niet. Als het Europees bewustzijn van volksvertegenwoordigers al zo laag is, wat kunnen we dan van de bevolking verwachten?

Alle retoriek ten spijt lijken de meeste nationale parlementen zich neer te leggen bij het primaat van het Europees Parlement. Binnen de aangegeven beperkingen doen politici met een nationaal mandaat echter veel minder dan ze zouden kunnen. Het gaat in essentie om de toekomst van ons democratisch bestel: indien het nationale parlement steeds verder achterblijft bij de voortgaande europeanisering, dan verliest het onherroepelijk aan macht en democratische status.

In de Tweede Kamer neemt het Europese bewustzijn mondjesmaat toe, maar deze betrokkenheid is nog duidelijk voor verbetering vatbaar. Het virus van het anti-Europees populisme heeft helaas ook een aantal Nederlandse partijen besmet. Wie weinig met Europa op heeft, zal zich er waarschijnlijk voornamelijk alleen heel selectief mee bemoeien: het tegenhouden van specifieke regelingen die niet stroken met het partijprogramma. Anders gezegd, als er vanuit (nationaal) partijperspectief iets mee te winnen valt. De betrokkenheid van het parlement als geheel zal hier natuurlijk niet door toenemen. De Kamers moeten duidelijke *prioriteiten* stellen. Het *doorvloeiën* van Brusselse wetsvoorstellen op subsidiariteit en proportionaliteit in juridische zin kan grotendeels worden overgelaten aan de Raad van State.

Onze volksvertegenwoordiging zou zich moeten concentreren op de politieke wenselijkheid van de Europese voorstellen. De Tweede en Eerste Kamer zouden meer grote *strategische debatten* kunnen hou-

den over de Europese dimensie van alle beleidsterreinen. Behalve op de Nederlandse inzet in Brussel zouden de Kamers zich vooral ook moeten richten op toepassing van de Europese regels in eigen land.

De aard van het integratieproces legt structureel beperkingen op aan de zeggenschap van de volksvertegenwoordiging in de lidstaten. De Staten-Generaal kunnen hun machtsverlies beperken door optimaal gebruik te maken van alle nieuwe 'Europa'-voorzieningen. Hiervoor is wel een politieke mentaliteitsverandering nodig. Gebrek aan Europees engagement van nationale parlementen ondermijnt de legitimiteit van het hele integratieproces.

---

**Dr B.R.A. van den Bos** is politicoloog en was lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement voor D66. Dit artikel is mede gebaseerd op de bevindingen van de Master Class 'National Parliaments and the EU', die de auteur heeft gegeven aan de Universiteit Leiden. Voor *case studies* en literatuurverwijzingen: [bravandenbos@planet.nl](mailto:bravandenbos@planet.nl)

### Noten

- 1 Zie ook: Bob van den Bos, *De Europese Unie in een notendop*, Amsterdam, 2010, blz. 98, 99.
- 2 De Europese wetgever is in dit geval de Raad met meerderheid van 55% van de lidstaten of een meerderheid van stemmen in het Europees Parlement.
- 3 Zie: [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)
- 4 Zie Jolanda Terpstra, 'Subsidiariteitstoets: een effectief instrument', in: *Internationale Spectator*, oktober 2010, blz. 542-544.
- 5 Zie o.a. Philipp Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: a Critical View on EU-Constitution-Building*, Den Haag: Kluwer Law International, 2006; en Olaf Tans, Carla Zoethout & Jit Peters (red.), *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Groningen: Europe Law Publishing, 2007.

# Minister Van Mierlo en Srebrenica

Op 11 maart 2010 overleed Hans van Mierlo. De Nederlandse pers liet, in memoriam, weinig woorden ongebruikt om hem de hemel in te prijzen: ‘Denker, dromer, inspirator’<sup>1</sup>; ‘filosoof, bohémien, romantisch, redenaar’<sup>2</sup>; ‘filosoof-politicus’<sup>3</sup>; ‘visionair’<sup>4</sup>; ‘groot staatsman’<sup>5</sup>; ‘een staatsman die zijn weerga niet kent’<sup>6</sup>. Op de officiële website van D66 worden hem de ‘filosofische kracht van Marcus Aurelius’ en de ‘retorische gaven van Winston Churchill’ toegedicht. Hij wordt daar tevens met Hamlet vergeleken, de prins van Denemarken.<sup>7</sup> Royaal eerbetoon voor een politiek leider die op het moment van zijn overlijden een partijnallet met drie zetels in de Tweede Kamer.

Ook in het buitenland verschenen enkele overlijdensberichten. Veel korter natuurlijk en ook met een wat andere inslag. Zo opent het Amerikaanse persbureau *Associated Press* met de kop: ‘Hans van Mierlo, Dutch foreign minister at time of fall of Srebrenica, dies at age 78.’ Het bericht stelt: ‘Van Mierlo [...] was foreign minister in 1995 when outnumbered and outgunned Dutch peacekeepers looked on helplessly as Bosnian Serb forces overran the Srebrenica enclave in Bosnia and went on to massacre some 8,000 Muslim men.’<sup>8</sup> Buiten Nederland wordt Van Mierlo als minister van Buitenlandse Zaken al langer met deze inktzwarte episode in de Europese geschiedenis geassocieerd.<sup>9</sup>

Ten onzent is zijn rol in die tijd nooit goed uit de verf gekomen. Een terugblik kan dus geen kwaad, zeker niet nu de kwestie-Srebrenica nog steeds haar sporen trekt in de Nederlandse buitenlandse politiek. Zoals de kersverse VVD-minister Uri Rosenthal mocht ervaren, toen hij tijdens de eerste dagen van zijn nieuwe ambt in oktober 2010 al direct werd geconfronteerd met een voor Nederland netelig Brussels besluit inzake de toetreding van Servië tot de Europese Unie.

## Rol Van Mierlo onderbelicht

De Nederlandse kranten en weekbladen wisten in hun herdenkingsartikelen over Van Mierlo de naam ‘Srebrenica’ aardig weg te moffelen. *NRC Handelsblad* bijvoorbeeld pakte over twee volle pagina’s uit met een stuk of tien necrologieën en commentaren, maar daarin geen woord over de oorlogsmisdaden in Oost-Bosnië. De altijd zo ruime internationale blik van deze kwaliteitskrant bleef voor deze gelegenheid even binnendijks. Wél plaatste J.L. Heldring een zeer kritisch stuk over Van Mierlo als minister van

Buitenlandse Zaken (‘dilettant’), zonder daarin echter diens Balkanbeleid te noemen.<sup>10</sup>

Niet helemaal verrassend, dit ietwat selectieve geheugen van de vaderlandse pers. Want de rol die minister Van Mierlo in het Srebrenica-drama heeft gespeeld, werd altijd al onderbelicht. In de turbulente politieke nasleep ervan bleef hij in ieder geval op de achtergrond, zowel in de politiek als in de media. ‘Van Mierlo bleef [...] grotendeels buiten schot, terwijl minister van Defensie J.J.C. Voorhoeve de klappen opving,’ schrijft Duco Hellema in zijn biografisch portret van de ‘charmante bewindsman’.<sup>11</sup> Symptomatisch is dat *NRC*-redacteur Raymond van den Boogaard in zijn – overigens uitstekende – doorlichting van de collectieve Haagse schuldverduistering, de politieke verantwoordelijkheid voor ‘Srebrenica’ praktisch geheel bij Voorhoeve legt. Die had zijns inziens direct moeten aftreden, zodra de omvang van de humanitaire ramp bekend werd.<sup>12</sup> Van Mierlo is in zijn boek geen apart mikpunt.

## Defensie in het krijtperk

Dat is op het eerste gezicht ook wel enigszins begrijpelijk. De val van de Oost-Bosnische enclave in juli 1995 vereiste immers vooral acute maatregelen in het militaire vlak: inzake luchtsteun, de bescherming van de vluchtelingen, de veilige terugkeer van de Nederlandse blauwhelmen: de primaire verantwoordelijkheid van VVD-minister van Defensie Joris Voorhoeve, die in de bunker onder zijn departement het heft in handen had. De talrijke incidenten die daarop volgden (de feestelijke ontvangst van Dutchbat bij Zagreb, de *debriefings*, het onbruikbare filmrolletje, enz.) hadden ook allemaal betrekking op defensiepersoneel, en kwamen dus eveneens voor rekening van Voorhoeve (en later van diens opvolger Frank de Grave). Dit tegen de achtergrond van de klemmende politieke en morele vraag of de Nederlandse soldaten niet meer hadden moeten en kunnen doen om duizenden moslimmannen van de ondergang te redden. Voorhoeve werd tientallen malen naar de Kamer geroepen en verkeerde onophoudelijk in de vuurlinie van het politieke debat. Zijn persoonlijke engagement – hij was vóór zijn ministerschap een actief pleitbezorger van militair ingrijpen in Bosnië – werkte daar overigens ook aan mee.

Minister Van Mierlo voerde tijdens de crisis nog koortsachtig diplomatiek overleg, maar hij verdween

daarna gaandeweg uit het politieke beeld. In de periode vóór de val was de bemoeienis van Buitenlandse Zaken met de benarde enclave trouwens ook al minder geworden. 'Sowieso nam de betrokkenheid van Buitenlandse Zaken af toen de missies eenmaal begonnen waren,' schrijft Christ Klep. De penvoering kwam vanaf dat moment veeleer bij Defensie te liggen. 'Bovendien stond Buitenlandse Zaken als primair beleidsgericht ministerie eenvoudigweg minder in de schijnwerpers dan Defensie en de militaire uitvoerders ter plaatse. Zijn beleid voltrok zich meer achter de schermen.'<sup>13</sup>

### **Regie premier Wim Kok**

Verder voerde premier Kok al spoedig de regie over de heikle politieke besluiten in de nasleep van het drama.<sup>14</sup> De kwestie-Srebrenica werd in hoge mate kabinetsbeleid, met een navenante collectieve verantwoordelijkheid. Individuele ministers kregen minder ruimte om persoonlijke conclusies te trekken, door bijvoorbeeld af te treden (zo zij, of de Kamer, daar al behoefte aan hadden). Er kwam tijdens de twee kabinetten-Kok ook géén parlementaire enquête.

Door de instelling van het NIOD-onderzoek in 1996 werd de politieke afrekening keurig over de eerste parse kabinetsperiode heen getild, om pas helemaal aan het eind van het tweede kabinet-Kok weer actueel te worden. Dat maakte in april 2002 bij verschijnen van het NIOD-rapport, één maand vóór de reguliere kamerverkiezingen, een perfect getimede knieval door alsnog af te treden, zonder enige kostprijs voor de parse coalitie- en partijbelangen. Ook de parlementaire enquête die daarna alsnog werd ingesteld, kwam mooi als mosterd na de maaltijd. Intussen was Van Mierlo al geruime tijd van het politieke toneel verdwenen. Hij had, evenmin als Voorhoeve, in 1998 zitting genomen in het tweede kabinet-Kok. Buitenlandse Zaken kwam zo aardig ongeschonden uit de jarenlange mêlée van de Srebrenica-affaire. Het was ook NIOD-directeur Hans Blom opgevallen 'hoe weinig kritiek Buitenlandse Zaken daadwerkelijk incasseerde' na publicatie van het NIOD-rapport.<sup>15</sup>

En dat wringt. Want op de keper beschouwd was de minister van Buitenlandse Zaken, en niet die van Defensie, de eerstverantwoordelijke voor het Nederlandse besluit troepen naar Srebrenica te zenden. Die verantwoordelijkheid is uit het beeld verdwenen, doordat achteraf bijna alle aandacht werd

geconcentreerd op de val van de enclave en de rampzalige gevolgen daarvan, en niet op het beleid dat tot die val, en de Nederlandse betrokkenheid daarbij, had bijgedragen.

### **Het primaat van Buitenlandse Zaken**

Hoewel alle vakdepartementen groeiende internationale taken kennen, en de minister-president een grotere rol is gaan spelen in Europa en op het wereldtoneel, berust het primaat van de buitenlandse betrekkingen in Nederland nog steeds bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook inzake het Nederlandse veiligheidsbeleid, zoals dat vorm krijgt via NAVO, VN of EU. (Voor het Europese veiligheids- en defensiebeleid is er zelfs geen formele Raad van Defensie-ministers.) Dit primaat wordt in het NIOD-rapport uitdrukkelijk gememoreerd: 'De verantwoordelijkheid voor de buitenlandse politiek, waaronder het veiligheidsbeleid, berustte in eerste instantie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.'<sup>16</sup> Vredesoperaties maken integraal deel uit van dat beleid. Vanuit de optiek van Buitenlandse Zaken werkt een aanbod van troepen, naast humanitaire en veiligheidsoverwegingen, statusverhogend voor de Nederlandse positie in de wereld. Defensie is doorgaans terughoudender, vanwege een scherper besef van (menselijke) kosten en risico's. In de jaren '90 was het, zo schrijft het NIOD-rapport, 'bijna een automatisme dat Buitenlandse Zaken voorop liep bij het doen van een Nederlands aanbod voor internationale militaire ondernemingen, in het bijzonder vredesoperaties, terwijl Defensie de indruk wekte aan de rem te hangen'.<sup>17</sup>

### **Kooijmans eerstverantwoordelijk**

Inzake het voormalige Joegoslavië werd deze arbeidsdeling goed zichtbaar. Het waren vooral de CDA-bewindslieden Hans van den Broek en Peter Kooijmans die tijdens het derde kabinet-Lubbers bij de bondgenoten aandrongen op straffe maatregelen tegen de Servische agressie, alsmede op een actieve militaire inbreng van Nederland. Minister Kooijmans, die in januari 1993 Van den Broek was opgevolgd, beschouwde Joegoslavië als zijn 'grootste probleem'.<sup>18</sup> Hij meende dat de 'internationale gemeenschap meer moest doen' en pleitte bij de Europese partners (tevergeefs) voor een betere militaire bescherming van de zogeheten 'veilige gebieden', zoals Srebrenica.<sup>19</sup>

De desbetreffende besluiten werden in de regel mede namens de Minister van Defensie Relus ter Beek (PvdA) genomen, maar Buitenlandse Zaken nam duidelijk het voortouw. Peter Baehr schrijft daarom terecht dat Kooijmans ‘in belangrijke mate medeverantwoordelijk was voor de stationering van 570 Nederlandse militairen die op 3 maart 1994 in de Bosnische enclave Srebrenica 140 Canadezen aflossen’.<sup>20</sup> In het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie-Srebrenica wordt Kooijmans voor de ‘fase van de besluitvorming tot uitzending’ zelfs de ‘eerstverantwoordelijke bewindspersoon’ genoemd.<sup>21</sup> Voor een beleid dus om ‘op eigen [Nederlands] initiatief en zonder voorwaarden vooraf’ een missie in te stellen ‘met een zeer onhelder mandaat’, naar een *safe area* ‘zonder dat daarvan een duidelijke definitie bestond’, teneinde ‘vrede te handhaven waar geen vrede was’, zoals het NIOD deze noodlottige fase in de Nederlandse buitenlandse politiek kernachtig samenvat.<sup>22</sup>

Maar als minister Kooijmans in 1993 zowel formeel als materieel de eerstverantwoordelijke bewindsman was voor het instellen van de bijna hopeloze missie, mag toch aangenomen worden dat de verantwoordelijkheid voor de desastreuze effecten van dat beleid voor een belangrijk deel op de schouders kwam te rusten van zijn ambtsopvolger, toen die in augustus 1994 aantrad? Hoe keek Van Mierlo tegen die verantwoordelijkheid aan?

### **Druk bezig met paars**

‘De oorlog in het voormalige Joegoslavië en de dramatische val van Srebrenica grepen hem zeer aan en hebben hem nimmer losgelaten,’ zo stelt het ministerie van Buitenlandse Zaken in zijn overlijdensbericht van de oud-bewindsman.<sup>23</sup> Het is echter niet helemaal duidelijk waar dit uit blijkt. Van Mierlo heeft er in elk geval weinig over op papier gezet. De ‘journalist in hem was geen schrijver’, merkte *NRC*-redacteur Mark Kranenburg al op (in een overigens wat zorgelijke typering van het journalistieke métier). En dat geldt naar te vrezen valt ook voor de staatsman in hem. De bijna drie duizend titels omvattende bibliografie van het NIOD-rapport vermeldt slechts één artikel uit 1992 van zijn hand, met in totaal vijf bladzijden, verschenen in *Idee*, het wetenschappelijk tijdschrift van D66. (Winston Churchill schreef alleen al over de Tweede Wereldoorlog eigenhandig zes dikke boeken, samen zo’n 4.500 bladzijden.)

We moeten het voorlopig doen met enkele verspreide uitspraken. De toonzetting daarvan is nogal verontschuldigend, in de letterlijke betekenis van dat woord. Zoals in een uitvoerig interview over deze kwestie met Van Mierlo in *Binnenlands Bestuur*, op 11 juni 2005 afgenomen, precies tien jaar na de val. In dat interview stelt Van Mierlo om te beginnen dat hij tijdens de voorbereidingen op de Nederlandse uitzending eigenlijk met andere zaken bezig was. ‘Normaal deed ik als fractievoorzitter van D66 buitenlandse zaken samen met Doeke Eisma, onze woordvoerder. Maar in 1993-’94 was ik vooral met paars bezig. Ik had een idee in mijn kop om dat paarse kabinet te maken en af te dwingen, en dat was een heidens werk.’<sup>24</sup>

### **‘Falen van de Verenigde Naties’**

En toen hij eenmaal minister was geworden, kon hij zelf weinig meer doen om het noodlot af te wenden. Van Mierlo zegt: ‘Alle gegevens die in de ontwikkeling van het drama Srebrenica een cruciale rol hebben gespeeld, waren al onwrikbaar vastgelegd toen het kabinet-Kok in augustus 1994 aantrad. De keuze voor de plaats, de keuze voor de wapenen, het mandaat.’ En ook het ‘idiote’ feit dat Nederland geen lid was geworden van de Contactgroep.

Maar hij had, als de grote architect van paars, met een nadrukkelijke voorkeur voor de post van Buitenlandse Zaken, toch zelf besloten in die ‘onwrikbare’, ‘onmogelijke’ en ‘idiote’ situatie terecht te komen? Bij de overdrachtsgesprekken tussen Kooijmans en Van Mierlo werd Srebrenica overigens niet als een ‘acuut probleem’ beschouwd, terwijl tijdens het constituerend beraad van het eerste kabinet-Kok Bosnië zelfs niet ter sprake kwam.<sup>25</sup>

Van Mierlo legde de ‘voornaamste schuld’ voor het Srebrenica-drama bij het ‘falen van de VN’ en van de internationale gemeenschap.<sup>26</sup> Van een Nederlands falen wil hij niet spreken.<sup>27</sup> Nederland is naar zijn mening wel ‘absoluut tekortgeschoten’, mogelijk ook op het operationele vlak. Maar ‘of wij een mensenleven hadden kunnen redden betwijfel ik’.<sup>28</sup> Dat laatste betwijfelen nabestaanden van de vermoorde moslimmannen niet, gezien de aanklacht die zij in 2010 tegen enkele voormalige Dutchbat-officieren hebben ingediend wegens ‘genocide en/of oorlogsmisdrijven en/of moord’. Het Openbaar Ministerie in Arnhem (militaire strafzaken) heeft op grond van deze aanklacht inmiddels een feitenonderzoek ingesteld naar het gedrag van Dutchbat indertijd.<sup>29</sup>

### **‘Collectieve schuld’**

Volgens Van Mierlo ging het inzake Srebrenica ook bij uitstek om een collectieve binnenlandse schuld. Bijna iedereen had immers aangedrongen op een actieve Nederlandse bijdrage aan militaire interventie:

de media, de Tweede Kamer, opinieleaders, columnisten, actiegroepen, de vredesbeweging. Er werd in 1993 'een enorme politieke en mediale druk op het kabinet-Lubbers III gelegd', zo brengt hij ons – terecht – in herinnering. 'Er is zelden zo'n collectieve schuld geweest aan een foute beoordeling als toen.'<sup>30</sup> Daar heeft hij ongetwijfeld een punt, alleen het begrip collectieve schuld maakt uiteraard niet de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor die 'foute beoordeling' ongedaan.

Hier was de fameuze Carrington-doctrine toch een betere handleiding geweest – vernoemd naar de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Lord Carrington, die in april 1982 aftrad vanwege de Falkland-crisis. Niet omdat hij daar zelf schuldig aan was, maar omdat het Verenigd Koninkrijk zich naar zijn oordeel internationaal te schande had gemaakt. 'Someone must have been to blame. The disgrace must be purged. The person to purge it should be the minister in charge.'<sup>31</sup> En dat laatste was Van Mierlo in juli 1995, niet in het uitvoerende militaire vlak (daarvoor was de minister van Defensie de eerstverantwoordelijke), maar als de hoogste vertegenwoordiger van het Nederlandse aanzien in de wereld.<sup>32</sup>

### Aftreden?

Hans van Mierlo heeft aftreden wel overwogen, maar besloot om allerlei redenen het niet te doen. Aftreden door hem, of het hele kabinet, zou om te beginnen kunnen worden uitgelegd als een soort schuldbekentenis voor wandaden die door de Serviërs waren gepleegd, niet door de Nederlandse soldaten. Om rekschap af te leggen tegenover de Kamer was het ook niet nodig, want de volksvertegenwoordiging had de Nederlandse missie immers volop ondersteund.

Van Mierlo achtte het wel mogelijk 'dat er zou worden afgetreden, ook door mijzelf', maar daarvoor was 'primair nodig dat Joris [Voorhoeve] het zou doen'.<sup>33</sup> Alsof die het 'absoluut tekortgeschoten' Nederlandse beleid op poten had gezet. Voorhoeve was in de juldagen van 1995, gelijk gezegd, wel de eerstverantwoordelijke minister geworden voor de militaire afhandeling van de crisis, maar dat ontslaat de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken natuurlijk niet van zijn eigen aansprakelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland impliceert een 'grote mate van zelfstandigheid', zoals de Groningse staatsrecht deskundige en voormalig D66-senator Jan Vis dat treffend formuleert, dus dan hoeft je om af te treden niet te wachten op het groene licht van de minister-president, laat staan op dat van je collegaminister van Defensie.<sup>34</sup> Van een partijleider met het aureool van staatsrechtelijke zuiverheid en deugdelijke politieke legitimatie had op dit punt wat meer doortastendheid mogen worden verwacht.

Van Mierlo houdt in het bewuste nummer van *Binnenlands Bestuur* ook andere slagen om de arm: 'Als Joris was afgetreden, dan was ik waarschijnlijk ook afgetreden. Maar dat weet ik niet zeker, want ik was vice-minister-president en dat zou een kabinet-crisis hebben betekend, terwijl je troepen hebt in een land waar oorlog is. Dat kan eigenlijk nauwelijks.' Nu, dat kon in 2006, een jaar na het interview, kennelijk best, want toen verliet D66 het tweede kabinet-Balkenende, ondanks de aanwezigheid van Nederlandse troepen in onder meer het door oorlog verscheurde Afghanistan. De Van Mierlo-doctrine was dus geen lang leven beschoren. 'Daarnaast – maar dat was secundair op dat moment – was het paarse kabinet maar net begonnen en dat was al zo'n groot avontuur,' zo voert de D66-leider ook aan.

Wél erkent Van Mierlo achteraf dat het 'allemaal zuiverder [was] geweest als het kabinet dat verantwoordelijk was voor Srebrenica, in 1998 in zijn geheel een oordeel had kunnen vormen en conclusies had kunnen trekken'. Door bijvoorbeeld 'met z'n allen' te zeggen: 'wij vinden dit zo verschrikkelijk dat wij, los van de werkelijke schuld, als een soort gebaar aftreden'.<sup>35</sup> Maar waarom heeft hij dat dan niet doorgedrukt? Dat de regering in Den Haag geen enkel serieus offer heeft gebracht voor de val van Srebrenica (en daar kan het aftreden van het tweede kabinet-Kok in 2002 niet toe gerekend worden), heeft de verwerking van de kwestie-Srebrenica immers geen goed gedaan, zeker ook niet in de ogen van de nog steeds procederende nabestaanden.

### 'Ik ontken dat mijn vak minister is'

Het herdenkingsartikel van D66, dat overigens in alle toonaarden zwijgt over de kwestie-Srebrenica, werpt – indirect – nog een wat ander licht op Van Mierlo's excuses. In het stuk wordt namelijk gesteld dat Hans van Mierlo niet uit eigen ambitie, maar onder druk van Wim Kok een ministerschap in het eerste paarse kabinet had geaccepteerd. In zijn hart was hij liever volksvertegenwoordiger gebleven. 'Ik vind macht saai. Ze verplicht tot moreel verantwoordelijk gedrag.'<sup>36</sup> Hij zei na vier jaar ministerschap ook: 'Ik ontken dat mijn vak minister is en daarom ben ik niet beschikbaar voor een andere portefeuille.'

Het verscheiden van een alom gewaardeerd en talentvol politicus is niet de beste gelegenheid om hem uitvoerig de politieke en morele maat te nemen.

Zeker niet voor een buitenstaander als ondergetekende. Wél wacht hier nog een boeiende taak voor historici en biografen. Bij hun wetenschappelijk werk zou één hypothese niet mogen ontbreken: Hans van Mierlo vond het lot van het eerste parse kabinet, ‘zijn grootste triomf’,<sup>37</sup> belangrijker dan de passende verantwoordelijkheid te nemen inzake de Nederlandse betrokkenheid bij de grootste massamoorden uit de naoorlogse Europese geschiedenis.

---

**Dr A.E. Pijpers** is politicoloog en verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

## Noten

- 1 Jan Hoedeman en Jan Joost Lindner in: *de Volkskrant*, 12 maart 2010.
- 2 Zoals opgetekend door Mark Kranenburg in: *NRC Handelsblad*, 12 maart 2010.
- 3 Max van Weezel in: *Vrij Nederland*, 25 maart 2010.
- 4 Laurens-Jan Brinkhorst in: *Het Parool*, 12 maart 2010.
- 5 Jan Vis in: *NRC Handelsblad*, 12 maart 2010.
- 6 Louise Fresco in: *NRC Handelsblad*, 16 maart 2010.
- 7 D66 Condoleanceregister, Necrologie Hans van Mierlo, [www.d66.nl](http://www.d66.nl), 2010 (hierna: D66 Condoleanceregister, 2010).
- 8 Associated Press, 12 maart 2010. Vgl. *The Boston Globe*, 15 maart 2010; *The Guardian*, 5 mei 2010.
- 9 In Frankrijk bijvoorbeeld vanwege zijn verhoor (samen met Voorhoeve) door een onderzoekscommissie van de Nationale Assemblée. Van Mierlo voerde tijdens deze hoorzitting als eerste het woord. Zie *Événements de Srebrenica. Comptes rendus des auditions de la mission d’information commune*, Parijs, Assemblée Nationale, 12 april 2001. Vgl. Geraldine Coughlan, ‘Dutch soul-searching over Srebrenica’, *BBC-News Online*, 16 april 2001.
- 10 J.L. Heldring, ‘Een dilettant’, in: *NRC Handelsblad*, 25 maart 2010. Heldring verbaast zich als een van de weinige commentatoren ook over alle lof waarmee Van Mierlo werd overladen: ‘Een opmerkelijk politicus – zeker. Maar waren zijn verdiensten zó groot geweest dat alle sluisen van de publiciteit geopend leken te moeten worden?’
- 11 Duco Hellema, ‘Een charmant bewindsman’, in: Duco Hellema, Bert Zeeman, Bert van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999, blz.301.
- 12 Raymond van den Boogaard, *Zilverstad. De Haagse verduistering van het drama-Srebrenica*, Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005, blz. 7, 13, 261.
- 13 Christ Klep, *Somalië, Rwanda, Srebrenica. De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies*, Amsterdam: Boom, 2008, blz. 146. Sipke de Hoop meent overigens dat minister Van Mierlo meer had moeten en kunnen doen aan de vooravond van de val. Zie Sipke de Hoop, ‘Onevenwichtigheid in NIOD-rapport over Srebrenica’, in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 293-294.
- 14 Van den Boogaard, *a.w. noot 12*, blz. 238-239.
- 15 Geciteerd door Klep, *a.w. noot 13*, blz. 312n.
- 16 *Srebrenica, een ‘veilig’ gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe area*, Amsterdam: Boom/Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie(NIOD), 2002, Band I, Deel I, blz. 872. (hierna: NIOD-rapport, 2002). Vgl.

Norbert Both, *From Indifference to Entrapment. The Netherlands and the Yugoslav Crisis 1990 – 1995*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000, blz. 51, 183, 189.

- 17 NIOD-rapport, 2002, Band I, Deel I, blz. 873.
- 18 *Ibid.*, blz. 860.
- 19 *Ibid.*, blz. 954.
- 20 Peter Baehr, ‘Pieter Hendrik Kooijmans. Pleitbezorger voor de mensenrechten’, in: Hellema, Zeeman, Van der Zwan (red.), *a.w. noot 11*, blz. 286. Vgl. Sam Rozemond, ‘Het NIOD en de intellectuele gemakzucht’, in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 289.
- 21 *Missie zonder Vrede. Eindrapport parlementaire enquête commissie Srebrenica*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers, 2003, blz., 241 (hierna: *Missie zonder Vrede*, 2003).
- 22 NIOD-rapport, 2002, Band III, Deel IV, blz. 3136.
- 23 ‘Van Mierlo: bevlogen minister en warme persoonlijkheid’, [www.minbuza.nl/Actueel/Nieuwsberichten](http://www.minbuza.nl/Actueel/Nieuwsberichten), 12 maart 2010.
- 24 *Binnenlands Bestuur*, juli 2005. [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl) (hierna: Interview Binnenlands Bestuur, 2005).
- 25 NIOD-rapport, 2002, Band II, Deel II, blz. 1677-1678.
- 26 Interview *Binnenlands Bestuur*, 2005, *a.w. noot 24*; *Missie zonder Vrede*, 2003, *a.w. noot 21*, blz. 413.
- 27 *Ibid.*, blz. 413.
- 28 *Ibid.*, blz. 413.
- 29 Zie Joeri Boom, ‘De zaak-Srebrenica, schuilen achter het OM’, in: *De Groene Amsterdammer*, 22 juli 2010.
- 30 Interview *Binnenlands Bestuur*, 2005, *a.w. noot 24*.
- 31 Geciteerd door Christ Klep, *a.w. noot 13*, blz. 312n.
- 32 Vgl. *Missie zonder vrede*, 2003, *a.w. noot 21*, blz. 241.
- 33 Interview *Binnenlands Bestuur*, 2005, *a.w. noot 24*.
- 34 Jan van Deth & Jan Vis, *Regeren in Nederland*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2006, blz.61-62.
- 35 Interview *Binnenlands Bestuur*, 2005, *a.w. noot 24*.
- 36 D66 Condoleanceregister, 2010, *a.w. noot 7*.
- 37 *Ibid.*

# Politiek van ‘allemansvriend’ hoeksteen buitenlands beleid Mongolië

In toekomststudies wordt de toenemende schaarste aan energie, metalen en mineralen als belangrijke potentiële conflictbron genoemd. Zo hebben het afgelopen decennium landen als China, India en de Verenigde Staten de jacht geopend op grondstoffen in Afrika. Sinds kort heeft ook Mongolië op dit terrein de status van ‘jachtveld’ verkregen. Het land beschikt namelijk over talrijke delfstoffen, zoals steenkool, koper, fluoride, goud, ijzererts, lood, olie, fosfaten, tin, uranium en de zogenoemde zeldzame aardmetalen. Vele buitenlandse overheden en mijnbouwbedrijven hebben inmiddels dan ook het land gevonden en contracten voor exploitatie afgesloten. Op zijn beurt is Mongolië, om zijn onafhankelijkheid zoveel mogelijk te onderstrepen, een assertief buitenlands beleid gaan voeren.

## Geschiedenis

Mongolië was eens het hartland van het grootste rijk uit de wereldgeschiedenis, dat zich in de 13<sup>de</sup> eeuw onder Djenghis Khan tot Europa uitstrekte. Djenghis Khan is in het huidige Mongolië dan ook het symbool van nationale trots en hij wordt als een nationale volksheld geëerd. Thans telt het land slechts zo'n 3 miljoen inwoners, waarvan meer dan de helft op het platteland woont. Het grondgebied is echter met 1,5 miljoen km<sup>2</sup> drie keer groter dan Frankrijk. Mongolië wordt ingesloten door China (3.485 km lange grens) en Rusland (4.677 km lange grens). Het land maakte meer dan 200 jaar deel uit van het Chinese Rijk, dat onder heerschappij stond van de Mantsjoes Qing-dynastie.<sup>1</sup> Deze dynastie eigende zich delen van het eens zo grote Mongoolse Rijk toe, waaronder de huidige autonome regio Binnen-Mongolië in China. Toen de Qing-dynastie in 1911 viel, werd de zeggenschap over Mongolië zowel door China als Rusland betwist, totdat een door de Sovjetunie gesteunde Mongoolse Revolutionaire Volkspartij in 1921 aan de macht kwam. Met behulp van sovjettroepen verklaarde Mongolië zich toen onafhankelijk, maar het zou in feite een satellietstaat van de Sovjetunie worden. Het werd in 1924 het tweede socialistische land ter wereld.

De Sovjetunie beschouwde Mongolië als territoriale buffer, waarachter ze zich veiliger voelde tegenover China. Ook gebruikte Moskou het Mongoolse grondgebied om zich te verzekeren van kortere aanvalslijnen en grotere strategische diepte bij een Chinese aanval op de Sovjetunie. Zo werden, naast 100.000 sovjetmi-

litairen, diverse tank- en raketeenheden in Mongolië gestationeerd. De nieuwe Volksrepubliek China trachtte na 1949 het verlies van Mongolië weer te bespreken met Moskou, maar Stalin weigerde over de status van het land te onderhandelen, gezien de militaire waarde voor de Sovjetunie. Mongolië was op zijn beurt ook gesteld op de sovjetbescherming, vanwege de vrees voor een nieuwe Chinese expansiedrift.

Niettemin was Mongolië de eerste republiek die *de facto* onafhankelijk werd van Moskou; dat was in 1986, toen Gorbatsjov de sovjetfricties met China wilde minimaliseren door Ulanbaatar diplomatieke autonomie van Moskou te verlenen. Hetzelfde jaar knoopte het land reeds diplomatieke betrekkingen met de Verenigde Staten aan. Mongolië stapte in 1990 over op een vrije-markteconomie en een parlementaire democratie, die over het algemeen vrij stabiel is.<sup>2</sup> De huidige president, Tsakhiagiin Elbegdorj, van de Democratische Partij, heeft aan Harvard gestudeerd, terwijl de premier, Sukhbaatariin Batbold, behoort tot de voormalige Communistische Partij, de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij (MRVP).

## ‘Twee burens’- en ‘derde buur’-beleid

Mongolië onderhoudt in zijn buitenlands beleid nauwe betrekkingen met China en Rusland. Op het gebied van nationale veiligheid is het handhaven van een evenwichtige relatie met deze grote naburen een topprioriteit.<sup>3</sup> Rusland en China zijn de grootste handelspartners van Mongolië. Rusland voorziet in bijna al zijn olie, terwijl China de toegang tot de havens beheerst en inmiddels goed is voor zo'n 50% van alle buitenlandse investeringen. Daarnaast gaat tweederde van de Mongoolse export naar China. Maar de jonge democratie wil door het aanknopen van een verscheidenheid aan internationale relaties politiek en economisch zoveel mogelijk onafhankelijk blijven. Bovendien vindt de Mongoolse regering dat een variëteit aan buitenlandse en handelsrelaties bijdraagt aan een grotere stabiliteit in het land.

Naast het zogenoemde ‘twee burens’-beleid met China en Rusland is Mongolië medio jaren negentig dan ook in zijn nieuwe zogenoemde ‘derde buur’-beleid – ook wel ‘derde landen’-beleid genoemd – op allerlei terreinen betrekkingen aangegaan met het Westen en met andere Aziatische landen. Zo neemt Mongolië als democratisch land in de regio sociaal-economische normen voor toetredende EU-landen

mede als voorbeeld om er toekomstig beleid op te baseren.<sup>4</sup> George W. Bush was in 2005 de eerste Amerikaanse president die Mongolië bezocht. Hij verklaarde dat de Verenigde Staten er trots op zijn de derde buur van Mongolië genoemd te worden.<sup>5</sup>

### Regionale en mondiale veiligheid

Mongolië is sinds het begin van deze eeuw ook een actieve rol gaan spelen op het gebied van regionale en mondiale veiligheid. Als 'bijdrage' aan de regionale veiligheid in Noordoost-Azië verklaarde Mongolië zijn grondgebied kernwapenvrij; die status werd door de vijf permanente leden van de VN-Veilighedsraad erkend. Als onderdeel van zijn multilaterale buitenlands beleid onderhoudt de Mongoolse regering betrekkingen met beide Koreaanse landen en ziet het voor zichzelf een bemiddelaarsrol weggelegd in het conflict tussen deze landen.<sup>6</sup> In de praktijk blijft dit voornamelijk beperkt tot een ambitie.

Mongolië neemt actief deel aan vele multilaterale internationale mechanismen. Het is onder meer lid van het *ASEAN Regional Forum* (ARF) en de *Pacific Economic Cooperation Council*, het is partner van de OVSE, en verkreeg bij de top van de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) in Tasjkent in 2004 de status van waarnemer. Hoewel China én Rusland het land als volwaardig lid van de SCO willen opnemen, heeft het vanwege zijn neutraal buitenlands beleid daar vooralsnog van afgezien.

Het Mongools buitenlands beleid heeft tevens een belangrijke militaire dimensie gekregen. Mongolië zoekt internationaal aansluiting en erkenning op het terrein van vredeshandhaving. Het Mongoolse parlement aanvaardde in 2002 wetgeving voor het uitzenden van militair en/of politiepersoneel voor internationale vredesoperaties. Hoewel de krijgsmacht slechts 10.000 parate militairen telt, zijn sindsdien bijzonder veel Mongoolse militairen naar het buitenland uitgezonden.<sup>7</sup> Toen de Mongoolse regering in maart 2003 verklaarde dat het land lid was geworden van de 'coalition of the willing' en politieke steun gaf aan operatie-'Iraqi Freedom', stelden de twee grote naburen dit niet op prijs. Mongoolse militairen namen daarnaast onder meer tot 2005 deel aan de stabiliseringsmacht in Kosovo. Thans zijn militaire instructeurs actief in de training van het Afghaanse leger en maakt een 800 militairen tellend bataljon deel uit van de vredesmacht in Tsjaad.

### Grondstoffen

De toenemende internationale belangstelling voor Mongolië is voornamelijk gebaseerd op zijn rijkdom aan grondstoffen. Vandaag de dag zijn op meer dan zesduizend locaties meer dan tachtig verschillende grondstoffen aangetroffen. De Mongoolse koper-, goud-, uranium- en koolreserves, die miljarden dollars waard zijn, hebben de Mongoolse economie tot 2008 met bijna 10% doen groeien. Veel aandacht gaat uit naar de Gobi-woestijn in het zuiden van het land. In Oyu Tolgoi (Groene Heuvel) bevinden zich 's werelds grootste winbare koperreserve en de op één na grootste goudreserve, met een waarde van 200 miljard dollar (38 keer het Mongoolse bruto binnenlands product). De Mongoolse regering ondertekende op 6 oktober 2009 een overeenkomst van 4 miljard dollar met de in Canada gevestigde Ivanhoe mijnbouwmaatschappij en haar Brits-Australische partner Rio Tinto. Deze firma's zullen gezamenlijk bij Oyu Tolgoi een groot project uitvoeren.<sup>8</sup>

Rusland bezit de helft van de kopermijn Erdenet (de vierde kopermijn ter wereld) en de helft van het Mongoolse spoorwegennetwerk. De kopermijn verschaft bijna 25% van de overheidsinkomsten. Daarnaast heeft Rusland vooral belangstelling voor het uranium in Mongolië. China richt zich vooral op steenkool, koper en andere strategische mineralen.

Mongolië beschikt ook over de zogenoemde 'zeldzame aardmetalen'. Deze metalen kwamen onlangs uitgebreid in het nieuws, toen China aankondigde de uitvoer van deze metalen te gaan verminderen.<sup>9</sup> Deze metalen worden onder meer gebruikt voor digitale camera's, radar, batterijen voor elektrische auto's en vliegtuig- en raketmotoren. Als antwoord op de Chinese aankondiging de export van deze metalen te verlagen en op het conflict rondom de Senkaku/Diaoyutai-eilanden heeft de Japanse premier met zijn Mongoolse ambtgenoot op 2 oktober jl. een overeenkomst getekend om mijnen voor de exploitatie van deze aardmetalen te ontwikkelen. Wat deze aardmetalen betreft is Japan namelijk voor 90% afhankelijk van China.<sup>10</sup>

Mongolië deed er overigens zo'n zeven tot acht jaar over om wetgeving voor de mijnbouw goedgekeurd te krijgen. Daarbij ging het voornamelijk om de belangen van Mongolië zelf. Vroeger gaf het land concessies af die niet transparant waren en waar ondeskundigheid uitsluitend resulteerde in het voordeel van de multinationale onderneming. Er is géén cent voor Mongolië aan verdiend. Het debat bij de wetgeving ging om eigenaarschap à la het communistische verleden (feitelijke bemoeienis met de dagelijkse bedrijfsvoering) of de modernere/westerse aanpak (bijv. belastingen, aandeelhouderschap, tarieven).

Nederland is sinds 1991 actief met ontwikkelings-samenwerking in Mongolië, onder meer met de her-

introductie van het Przewalskipaard, verbetering van de sociaal-economische omstandigheden van de nomaden, het milieu en de mijnbouw. Vanaf 2007 was voor deze samenwerking jaarlijks 7,5 miljoen euro beschikbaar.

### Corruptie

Hoewel nepotisme en een 'geschenkcultuur' diep geworteld zijn in de Mongoolse cultuur, is corruptie sinds de jaren negentig een zaak van grote zorg geworden.<sup>11</sup> Dit verschijnsel is voornamelijk het gevolg van de privatisering van de staatsondernemingen, waarvan vele staatsautoriteiten misbruik maakten. President Elbegdorj beloofde bij zijn aantreden in 2009 de vloer aan te vegen met corrupte politici en ambtenaren. Maar zijn eerste stap als staatshoofd was juist amnestie te verlenen aan 2.000 personen, van wie velen vastzaten voor corruptie. Onder de bevolking bestaat hierover dan ook grote onvrede. Ook bij verkiezingen is sprake van corruptie door het kopen van stemmen. Op basis van een nieuwe anti-corruptiewet in 2006 werd een Onafhankelijke Autoriteit tegen Corruptie in Mongolië opgericht. Desondanks is Mongolië volgens de internationale corruptie-index van de 99ste plaats in 2007 gezakt naar de 120ste plaats in 2009.

De nieuwe rijkdom komt dan ook slechts een klein deel van de bevolking ten goede.<sup>12</sup> Zo'n 36% van de bevolking leeft van slechts 1 of 2 dollar per dag. Sinds de economische groei in 2005 begon, is dat percentage ongewijzigd gebleven. Alleen de kleine elite met wortels in de sovjettijd breidde zich met nieuwe rijken uit, en er ontstond het begin van een middenklasse – een groot verschil met daarvoor, toen vrijwel iedereen straatarm was.

Onder de honderdduizenden Mongoliërs in de 'gerwijken', aan de rand van de stad ('ger' is de traditionele nomadentent) heerst ontevredenheid nu zij de nieuwe rijkdom zien. De machthebbers zouden alleen aan hun eigen belang denken. De buitenlandse mijnbouwbedrijven (waarvan Mongolië afhankelijk is bij het delven, omdat het zelf de middelen en de techniek ontbeert) zouden het land wurgcontracten opdringen. De roep om meer, voor Mongolië – maar vooral ook voor de arme Mongoliër – klinkt elke dag luider. De gerwijken vormen een haard van onrust.

Investerings in onderwijs, infrastructuur, en vooral diversificatie van de economie zouden Mongolië meer helpen. Een potje jam uit Argentinië kan hier concurreren met een potje jam uit eigen land, omdat de infrastructuur in Mongolië zo slecht is, dat het een fortuin kost om de jam van het platteland naar de stad te vervoeren.

### Veranderende machtsverhoudingen

Evenals andere staten aan de periferie van de Volksrepubliek China kijkt Mongolië met enige zorg naar de implicaties van de snel veranderende machtsverhoudingen in Azië, in het bijzonder de groeiende regionale invloed van China.<sup>13</sup> Sinds Mongolië onafhankelijk werd van de Sovjetunie, zien Beijing en Moskou dit land niet langer als een territoriale maar als een geopolitieke buffer. Zij beschouwen Mongolië als een neutraal land. Dan kunnen ze beide van de politieke plooibaarheid van Ulaanbaatar verzekerd zijn. Beijing en Moskou waarderen dat Ulaanbaatar hun essentiële belangen respecteert en geen voorrang geeft aan de belangen van de een boven de ander. In dit opzicht is Mongolië nog steeds een buffer, maar zijn rol is nu eerder politiek en economisch dan territoriaal bepaald, door zijn vastbeslotenheid een ongebonden zone van neutraliteit te zijn, in een regio met een wrede en bloedige geschiedenis van geopolitieke frictie.

De betrekkingen met de twee grote naburen ondervonden vorig jaar een nieuwe impuls.<sup>14</sup> Drie van de belangrijkste Russische leiders – de president, de premier en de voorzitter van de Federatie Raad van de Federale Assemblée – bezochten achtereenvolgens het land. Premier Poetin ondertekende een verklaring inzake het ontwikkelen van een Strategisch Partnerschap tussen de Russische Federatie en Mongolië, waarmee de relatie van goede burens en traditionele partners werd opgewaardeerd tot die van strategische partners.

Maar ook de relatie met China verbeterde. Anders dan in het verleden propageerde China in 2009 op assertieve wijze zijn cultuur in Mongolië. Zo probeerde het met 'soft power' te charmeren door grote aantallen Mongoolse studenten en leraren in de Chinese taal te trainen. Daarnaast beloofden beide landen 'permanent goede burens, goede vrienden en goede partners' te worden.

Daartegenover ondervonden de Verenigde Staten een tegenslag in hun betrekkingen met Mongolië. Toen de Mongoolse president Enkhbayar drie jaar geleden president Bush op het Witte Huis ontmoette, werd hem 285 miljoen dollar aan hulp uit het *Millennium Challenge Account* (MCA) beloofd.<sup>15</sup> Een groot deel van deze gift, ten bedrage van ongeveer 188 miljoen dollar, zou gebruikt worden voor de modernisering van het gebrekkige spoorwegnet. Volgens Moskou wilde Washington invloed kopen en zo werd

dit project in mei 2009 vanwege Russische bezwaren beëindigd. Mongolië en Rusland zijn namelijk gelijkwaardige eigenaars van het spoorwegnet. Rusland bood vervolgens een lening van 150 miljoen dollar, op gemakkelijke voorwaarden, als compensatie aan. De Amerikanen beschouwden dit als een klap in hun gezicht, maar onderhandelden vervolgens over een alternatief ontwikkelingsprogramma, dat uit het MCA gefinancierd zou worden.

Hoewel de Mongoliërs blijven proberen een balans te vinden tussen het 'twee burens'- en 'derde landen'-beleid, zullen Rusland en China altijd hun belangrijkste partners blijven, aldus Oyungerel Tsedevdamba, adviseur van de Mongoolse president.<sup>16</sup> Toch probeert Mongolië een klein beetje minder afhankelijk te worden van zijn grote burens, liefst zonder dat het tot al te veel irritatie leidt. 'Of dat lukt? Waar denkt u dat Mongolië de afgelopen eeuwen heeft gelegen? Tussen China en Rusland,' zegt Tsedevdamba. Zij wil er maar mee zeggen: Mongolië redt zich wel.

### 'Soft colonialism'

Dat laatste is echter de vraag. Het is namelijk twijfelachtig of op de lange termijn, wanneer de economie en het economisch beleid van Mongolië voornamelijk worden gedomineerd door het expansieve beleid van China, het land zijn huidig buitenlands beleid nog wel kan blijven voeren. Robert Kaplan voorziet dan ook dat China uiteindelijk de dominante speler in Mongolië zal zijn. Het dunbevolkte land zal volgens Kaplan demografisch bedreigd worden door de naburige grote stedelijke Chinese civilisatie. Daarnaast zal Beijing op indirecte wijze Mongolië 'veroveren' door het verwerven van zijn grondstoffen. Hetzelfde proces geldt volgens Kaplan voor het aangrenzende Russische Verre Oosten, ten noorden van Mongolië. Hier is immers sprake van een sterk krimpemde Russische bevolking en toenemende presentie van Chinezen, met diverse economische activiteiten.<sup>17</sup>

Hoewel China deze gehele regio niet zomaar zal gaan bezetten, is er sprake van een stapsgewijs 'soft colonialism'-proces. Dit past ook binnen de visie van de Chinese strategisch denker Li Limin. Deze stelt dat China zijn status van wereldmogendheid zal bereiken door een strategie van zich uitbreidende concentrische cirkels, die de Chinese invloedssfeer steeds verder zal verbreiden.<sup>18</sup> Kortom, de traditionele geopolitiek is weer terug van weggeweest.

---

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

### Noten

**1** Zie voor een korte beschrijving van de geschiedenis van Mongolië: Robert D. Kaplan, *Imperial Grunts, The American Military on the Ground*, New York: Random House, 2005, blz. 92-98.

**2** Zie voor de ontwikkelingen in het Mongoolse politieke systeem sinds 2000: Lhamsuren Munkh-Erdene, 'The Transformation of Mongolia's Political System, From Semi-parliamentary to Parliamentary?', in: *Asian Survey*, jrg. 50, nr 2, blz. 311-334.

**3** Hong-Yi Lien, 'Middle and Small Powers' Foreign Policy in the Shadow of Strong Neighbouring Powers – Making a Comparison Between Mongolia and Kazakhstan', in: *Security of States other than Major Powers*, National University of Mongolia, School of Foreign Service, Ulaanbaatar, Mongolia, 28-29 juni, 2010, blz. 156.

**4** Stephen Noerper, 'Mongolia Matters', *Brookings Northeast Asia Comment*, nr 12, oktober 2007; en Ch. Sumiyabazar, 'Negotiation Held Between Czech and Mongolian Premiers', in: *UB News*, 21 mei 2010.

**5** Zie voor de ontwikkelingen in de Amerikaans-Mongoolse betrekkingen: Kerry Dumbaugh & Wayne Morrison, *Mongolia and U.S. Policy: Political and Economic Relations*, Washington D.C.: Congressional Research Service, 18 juni 2009, blz. 9-14.

**6** J. Battur, 'Crisis on the Korean Peninsula and Mongolia's Position', in: *Security of States, a.w. noot 3*, blz. 140-143.

**7** Daarnaast telt de krijgsmacht 7.200 para-militairen (6.000 grensbewaking, 1.200 interne veiligheid) en 137.000 reservisten (zie: *Military Balance 2010*, Londen: The International Institute for Strategic Studies, februari 2010, blz. 419).

**8** Munkh-Ochir Dorjjudger, 'Same Rules, New Dimensions For Mongolia's National Security: Adapting to the New Geo-Economic Environment', *Brookings North East Asia Commentary*, nr 32, oktober 2009, blz. 1.

**9** Oscar Garschagen, 'China zet wereld klem met metalen', in: *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2010, blz. 13.

**10** 'Mongolia joins rare earth quest', in: *The Japan Times*, 4 oktober 2010.

**11** Ms. Oyunsuren D., 'Corruption – A Threat to Mongolia's Development and National Security', in: *Security of States, a.w. noot 3*, blz. 170-178.

**12** Chris Hensen, 'Het gist in de gerwijken', in: *NRC Handelsblad*, 22 oktober 2009, blz. 14.

**13** Alan M. Wachman, 'Suffering what it must? Mongolia and the power of the weak', in: *Security of States, a.w. noot 3*, blz. 45.

**14** 'Mongolia in 2009, From Landlocked to Land-linked Cosmopolitan', in: *Asian Survey*, jrg. 50, nr 1, blz. 101-102.

**15** Het *Millennium Challenge Account* is een Amerikaans ontwikkelingsfonds ter bestrijding van armoede. De *Millennium Challenge Corporation* runt dit fonds en verleent bilateraal hulp. De overeenkomst met Mongolië wordt beschouwd als erkenning van de politieke en economische vooruitgang die het land heeft geboekt (<https://www.mcc.gov/mcc/about/index.shtml>).

**16** *Ibid ix*.

**17** Robert D. Kaplan, 'The Geography of Chinese Power, How Far Can Beijing Reach on Land and Sea', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2010, blz. 28; zie tevens zijn *The Revenge of Geography*, Center for a New American Security, 21 april 2010 (<http://www.cnas.org/node/884>).

**18** Li Limin, 'Global geopolitical changes and China's strategic choices', in: *Xiandai guoji guanxi*, nr 4, april 2010, blz. 1-10.

# Grondwetswijzigingen en verkiezingen in Kirgizië: democratische doorbraak of recept voor rampspoed

In 1966 haalde Robert F. Kennedy in een toespraak in Zuid-Afrika een Chinese verwensing aan, 'may you live in interesting times', die sindsdien een gevleugelde uitspraak is geworden.<sup>1</sup> Het is denkbaar dat de inwoners van China's buurland Kirgizië, een voormalige Sovjetrepubliek in Centraal-Azië, het niet erg gevonden zouden hebben als 2010 wat minder 'interessant' zou zijn geweest: het intern diep verdeelde land heeft politiek stormachtige tijden doorgemaakt. In april werd president Koermanbek Bakijev verdreven na bloedig straatgeweld en werd de macht overgenomen door een interim-regering, die haastig was gevormd door een wankel coalitie van oppositiepartijen en die slechts met moeite haar gezag kon bestendigen.

Criminele groeperingen en tegenstanders van de nieuwe regering grepen dit machtsvacuüm aan om grootschalig etnisch geweld te instigeren tussen Kirgiezen en Oezbeken in het zuiden van het land, waarbij honderden doden vielen, duizenden huizen werden verwoest en tienduizenden op de vlucht sloegen. Ondanks het geweld zette de voorlopige regering toch door met een referendum over een ingrijpende grondwetswijziging in juni, waarbij de macht van de president sterk werd ingeperkt en een semi-parlementair politiek systeem werd geïntroduceerd in een regio die de afgelopen twintig jaar is gedomineerd door autoritair staatschefs.

Op 10 oktober werden de eerste parlementsverkiezingen gehouden binnen het nieuwe systeem, waarbij slechts 5 van de 29 deelnemende partijen erin slaagden de hoge kiesdrempels te overwinnen. Hoewel de verkiezingen zelf door de internationale waarnemingsmissie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) positief werden beoordeeld, werd de uitslag betwist. Partijen die de kiesdrempel niet hadden gehaald, eisten een hertelling en organiseerden demonstraties; er vond zelfs een aanslag plaats op het leven van Tasjijev, de leider van Ata-Zjoert, de politieke partij die oppositie had gevoerd tegen de interim-regering en die de verkiezingen had gewonnen. Gedurende oktober en begin november duurde de politieke crisis voort en bleef het onzeker of er binnen de kaders van de nieuwe grondwet een stabiele regering gevormd kon worden.

Hoewel Kirgizië voor Nederland en de Europese Unie geen prioriteitsland is, vormt toenemende fragiliteit of zelfs een falen van de Kirgizische staat als zodanig een bedreiging voor de stabiliteit van de strategisch belangrijke Centraal-Aziatische regio. Ook is het van belang in hoeverre het Kirgizisch experiment met de invoering van een semi-parlementair systeem en de parlementsverkiezingen van 10 oktober de stabiliteit en bestuurbaarheid van het land versterken of juist verder ondermijnen. Dat laatste heeft de Russische president Medvedev al voorspeld: hij drukte zich uitermate sceptisch uit over de toepasbaarheid van een parlementair systeem in Kirgizië, dat in zijn optiek behoefte heeft aan sterk en stabiel leiderschap om het uiteenvallen van het land en de opkomst van extremisme te voorkomen.<sup>2</sup>

## Cycli van hervormingen, consolidatie en opstanden

Kirgizië heeft sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie meermalen een cyclus doorgemaakt waarbij nieuw leiderschap veelbelovende hervormingen aankondigt, dan geleidelijk de greep op de macht versterkt en een steeds autoritairder en exclusiever bewind gaat voeren, om ten slotte door grote onvrede en straatprotesten omvergeworpen te worden. Zo voerde de eerste president van het land, Askar Akajev, na de Kirgizische onafhankelijkheid eerst een dusdanig hervormingsgezind en tolerant bewind, dat Kirgizië begin jaren '90 als een 'eiland van democratie' in een zee van autoritaire regimes werd beschouwd. Akajevs economische hervormingen en zijn relatief open opstelling ten aanzien van oppositiepartijen, *civil society* en nationale minderheden bezorgden Kirgizië aanvankelijk veel lof. In het bijzonder na Akajevs herverkiezing in 2000 was er van dit optimisme echter weinig meer over: de economische ontwikkeling stagneerde, de president concentreerde de macht en controle over de economie steeds meer in de handen van zijn eigen familie en achterban, en de ruimte voor de democratische oppositie en het maatschappelijk middenveld werd gestaag ingekrompen.

Wijdverspreide onvrede na afloop van de parlementsverkiezingen in 2005 leidde tot een reeks straat-

protesten, waarna Akajev het land verliet en de macht werd overgenomen door Koermanbek Bakijev, een politicus uit het zuiden en voormalig lid van Akajevs regering, die zich had ontpopt tot oppositieleider. De Kirgizische ‘tulpenrevolutie’ werd oorspronkelijk gezien als de derde ‘kleurenrevolutie’ in de reeks grootschalige volksprotesten die eerder in Georgië en Oekraïne de oude sovjetleiders hadden vervangen door nieuwe, hervormingsgezinde politici, ook al was de Kirgizische machtsovername zodanig anders van aard, dat de term revolutie grotendeels misplaatst is.<sup>3</sup>

Ook het regime van Bakijev bleek al snel niet bestand tegen de verleidingen van het autoritarisme. Al spoedig had de Bakijev-clan de economische en politieke macht naar zich toe getrokken en geconcentreerd in de handen van een kleine groep familieleden en loyalisten. De georganiseerde misdaad, vooral de drugshandel, liet haar invloed op het regime gelden. Dat leidde er zelfs toe dat Bakijev in 2009 het agentschap voor de strijd tegen de drugshandel ophief. Toenemende corruptie, economische achteruitgang, snel stijgende voedsel- en energieprijzen en verzet tegen de steeds ondemocratischer regeerstijl van Bakijev en de zijnen resulteerden in april 2010 in een tweede volksopstand, ironisch genoeg aangevoerd door diverse leiders die vijf jaar eerder ook aan de wieg stonden van de opstand tegen Akajev.<sup>4</sup> In een paar dagen stortte het regime van Bakijev volledig in en moest de president het land ontvluchten. Hij is inmiddels in ballingschap in Wit-Rusland, dat tot op heden heeft geweigerd hem uit te leveren aan de interim-regering in Bisjkek.

### Een diep verdeeld land

Een van de uitdagingen die het moeilijk maken Kirgizië te besturen, is dat het land diep verdeeld is, zowel geografisch als etnisch. Politici ontleen hun macht en invloed aan specifieke regio's en clan-structuren en er bestaat een grote tegenstelling tussen het door hooggebergte van elkaar gescheiden noorden en het zuiden van het land. In het zuiden woont bovendien een omvangrijke etnische Oezbeekse minderheid, die in de voornaamste zuidelijke steden Jalalabat en Osj bijna de helft van de bevolking uitmaakt. De noord-zuidtegenstelling vertaalt zich ook in politieke spanningen, waarbij het regime en patronagenetwerk van Akajev vooral uit ‘noorderlingen’ en die van Bakijev vooral uit ‘zuidelingen’ bestonden. In het bij-

zonder zuidelijke Kirgizische politieke actoren raken snel in de verleiding in te spelen op bestaande nationalistische sentimenten en op onvrede van de etnisch Kirgizische meerderheid jegens de Oezbeken, die er economisch vaak beter voor staan, maar die ondervertegenwoordigd zijn in publieke en politieke instituties. Het geweld van juni heeft diepe voren getrokken in de multi-etnische samenleving van Kirgizië. Het zal de komende jaren een grote uitdaging zijn het vertrouwen van de zeer angstige Oezbeekse minderheid in de overheid te herstellen en haar weer bij het politieke proces te betrekken.

### Grondwet en kiesstelsel

Een van de verschillen tussen de Kirgizische en de Oekraïense ‘kleurenrevoluties’ was dat in Oekraïne de macht formeel en grondwettelijk werd verdeeld tussen de kampen die de macht hadden overgenomen, in het bijzonder tussen president Joesjtsjenko en premier Tymosjenko. In Kirgizië werd na de machtsovername van 2005 de macht eerst informeel verdeeld tussen Bakijev en zijn mede-oppositieleider, Feliks Koelov, die tot premier werd benoemd. Grondwettelijk bleef de formele macht echter geconcentreerd in de handen van Bakijev, die zijn bevoegdheden en positie langzaam maar zeker gebruikte om zijn voornaamste rivaal te marginaliseren, tot hij hem in 2007 tot aftreden wist te dwingen. Bakijev gebruikte de ruimte en status die de grondwet hem bood om zijn patronagenetwerk te versterken, wat in de literatuur wordt aangehaald als voorbeeld van de manier waarop formele instituties zoals grondwetten informele en cliëntelistische politieke structuren kunnen beïnvloeden.<sup>5</sup>

Om deze traditionele Kirgizische politieke tendensen van autoritair leiderschap en regionalisme tegen te gaan, ontwierp de voorlopige regering een nieuwe grondwet. De voornaamste wijziging van de grondwet betreft het inperken van de politieke macht van de direct gekozen president en het overhevelen van bevoegdheden naar de regeringsleider. Tevens bepaalt de grondwet dat geen enkele partij meer dan 65 zetels van de in totaal 120 zetels in het Kirgizische parlement mag bezetten, in een poging het ontstaan van feitelijke éénpartijstaten, zoals in verscheidene andere Centraal-Aziatische republieken, tegen te gaan. Hoewel de Kirgizische leiders het eigen systeem zelf als ‘parlementair’ betitelen, behoudt de president nog steeds zodanig veel invloed en zijn de taken en ver-

antwoordelijkheden van president en premier dermate vaag afgebakend, dat conflicten tussen beiden vrijwel onvermijdelijk zijn. De OVSE beschrijft het hybride nieuwe Kirgizische politieke systeem dan ook als 'semi-parlementair', hoewel de term 'semi-presidentieel' evengoed van toepassing zou kunnen zijn.

Naast de wijzigingen in de bevoegdheden van president, regering en parlement werd de in 2007 ingevoerde dubbele kiesdrempel gehandhaafd, teneinde de traditionele Kirgizische euvels van fragmentatie en regionalisme tegen te gaan. Elke partij moest minstens zoveel stemmen halen als 5% van de *geregistreerde kiezers*, in tegenstelling tot de meeste landen, die de kiesdrempel formuleren als een percentage van het aantal uitgebrachte stemmen. Daarnaast moest elke partij in elk van de zeven Kirgizische provincies en de twee grootste steden minstens 0,5% van het aantal geregistreerde kiezers aan stemmen binnenhalen, om partijen met een exclusief etnische dan wel regionale machtsbasis uit te sluiten. (Daarom bestaat er ook geen 'Oezbeekse' partij.) Deze relatief hoge kiesdrempels zouden er tijdens de parlementsverkiezingen toe leiden dat het aantal vertegenwoordigde partijen klein bleef, maar ook dat er zodoende een groot aantal stemmen verloren ging.

### Het Kirgizische politieke landschap

Kirgizië kent een groot aantal politieke partijen, die meestal zijn gevormd rond één of enkele invloedrijke individuen. Van de meer dan honderd partijen slaagden er 29 in zich te registreren voor de parlementsverkiezingen van oktober. Terwijl er relatief weinig verschil is tussen de partijprogramma's, kan er ruwweg een driedeling worden aangebracht in het Kirgizische politieke landschap en kunnen partijen worden onderverdeeld in pro-interim-regering, oppositie en centristen. De eerste categorie wordt voornamelijk gevormd door drie partijen waarvan de leiders aan de wieg stonden van de interim-regering en van de nieuwe grondwet: de socialistische Ata-Meken ('Vaderland') partij, geleid door Omoerbek Tekebajev; de SPDK (sociaal-democratische partij van Kirgizië), geleid door Almaz Atambajev; en de door Temir Sarijev geleide Ak-Sjoemkar partij ('Witte Valk'). De huidige interim-president Rosa Otoenbajeva maakte tot haar aantreden eveneens deel uit van de SPDK.

De voornaamste tegenstander van de interim-regering is de nieuw gevormde partij Ata-Zjoert (eveneens

vertaalbaar als 'Vaderland'), geleid door Kamtsjybek Tasjijev. Deze partij is vooral populair onder etnische Kirgiezen in het zuiden en zij nam in de aanloop naar de verkiezingen een sterke nationalistische positie in; tevens is de partij het nauwst gelieerd aan voormalig president Bakijev. Een tweede oppositiepartij is Boetoen Kyrgyzstan ('Verenigd Kirgizië'), geleid door Adachan Madoemarov, een voormalige sterke bondgenoot van Bakijev, die eveneens inspeelt op Kirgizisch nationalisme in het zuiden.

Ten slotte is er een aantal partijen die een middenpositie in het politieke spectrum innemen, waaronder de Ar-Namys ('Gerechtigheid') partij van voormalig vice-president Feliks Koelov, die zich vooral baseert op zijn imago van 'sterke man' en op steun van Moskou. Een tweede partij, die zich vooral in het midden positioneert en steunt op een coalitie van jongere zakenlieden, is Respoeblika, geleid door de rijke ondernemer Omoerbek Babanov. Daarnaast bestaat er nog een breed scala aan kleinere partijen, die hier buiten beschouwing blijven.

### Verloop en uitslagen van de verkiezingen

De parlementsverkiezingen van 10 oktober verliepen grotendeels rustig en ordelijk, ondanks de vrees van lokale en internationale experts dat er wederom straatgeweld zou kunnen uitbreken. De verkiezingswaarnemingsmissie van de OVSE gaf een gematigd positief oordeel en sprak van 'verdere consolidatie van het democratische proces', 'politiek pluralisme' en een 'levendige campagne', hoewel er nog steeds sprake was van tekortkomingen wat betreft het juridische raamwerk, het proces van kiezersregistratie en het tellen van de stemmen.<sup>6</sup> Er kan echter met zekerheid worden gesteld dat de verkiezingen van oktober de *meest vrije en eerlijke verkiezingen* waren die ooit zijn gehouden *in één van de vijf voormalige Sovjetrepublieken in Centraal-Azië*. Het hoofd van de OVSE-waarnemingsmissie, Morten Høglund, sprak zelfs van 'de eerste verkiezingen in Centraal-Azië waarvan ik de uitslag niet van tevoren kon voorspellen'.<sup>7</sup>

Na een lange periode van beraadslaging en geruzie over procedures en het aantal geregistreerde kiezers werden de uiteindelijke uitslagen van de verkiezingen op 1 november bekendgemaakt; slechts vijf partijen bleken de dubbele kiesdrempel te hebben gehaald. Tegen de verwachtingen in haalde Ata-Zjoert

het grootste aantal stemmen, 8,47% van het aantal geregistreerde kiezers, wat de partij volgens de bestaande verdeelsleutel recht geeft op 28 zetels in het parlement. De SDPK werd de tweede grootste partij met 7,83%, terwijl de middenpartijen Ar-Namys en Respoeblika respectievelijk 7,57% en 6,93% haalden. Ata-Meken werd met 5,49% de tweede partij van de interim-regering die de kiesdrempel wist te overwinnen, terwijl Ak-Sjoemkar een tegenvallend resultaat boekte en geen zetels wist te bemachtigen. Het meest controversieel was echter het resultaat van Boetoen Kyrgyzstan, dat met 4,6% *nét* niet de kiesdrempel haalde.<sup>8</sup> Het feit dat de kiesdrempels gebaseerd waren op het sterk fluctuerende aantal geregistreerde kiezers in plaats van het aantal uitgebrachte stemmen, speelde de partij parten. Het werd een van de grote twistpunten na de verkiezingen.

Gezien de ongeveer gelijke grootte van de vijf partijen die de dubbele kiesdrempel hebben gehaald, is een coalitie van ten minste drie partijen nodig voor een meerderheid in het parlement. Geen van de drie groeperingen (interim-regering, oppositie en centristen) heeft voldoende zetels om een regering te kunnen vormen; samenwerking is dan ook vereist. Medio november was er nog geen duidelijkheid over de coalitievorming en duurde de politieke impasse voort.

### Conclusie

De Kirgizische parlementsverkiezingen van 2010 zijn ondanks de betwiste uitslagen zeker een democratische doorbraak in een regio waar politiek pluralisme een zeldzaam goed is. Het achterwege blijven van politiek getint straatgeweld is al een succes op zich zelf. Of het zal lukken via formele instituties, zoals de grondwet en het kiesstelsel, de informele politieke tradities van regionalisme, cliëntelisme en autoritarisme in te perken en machtsdeling te bevorderen, is echter nog maar de vraag; verscheidene partijen, waaronder Ata-Zjoert en Ar-Namys, pleiten al openlijk voor herinvoering van het presidentiële systeem. Ook valt nog te bezien of het pluralisme dat voor en tijdens de verkiezingen ten toon werd gespreid, vertaald kan worden in de vorming van een stabiele meerpartijencoalitie en of het parlement metterdaad de rol kan vervullen die het is toegedacht. De nieuwe Kirgizische regering zal eerst haar gezag moeten herstellen, haar legitimiteit onder de gehele bevolking, inclusief de Oezbeekse minderheid, moeten herwin-

nen en een lang traject van institutionele ontwikkeling en staatsopbouw moeten doorlopen, wil Kirgizië kunnen ontsnappen aan de cyclus van opstanden en geweld die het de afgelopen twintig jaar heeft door-gemaakt.

---

**Bob Deen** is als research fellow verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael; hij was in oktober 2010 als verkiezingswaarnemer voor de OVSE in Kirgizië. In de periode 2004-2005 was hij als ontwikkelingswerker in Kirgizië actief.

### Noten

- 1 Robert F. Kennedy, Day of Affirmation Address, Kaapstad, 6 juni 1966 (<http://www.jfklibrary.org>).
- 2 Radio Free Europe/Radio Liberty, 'How Strong is Kyrgyzstan's New Constitution?', 2 juli 2010 (<http://www.rferl.org>).
- 3 Voor een gedetailleerde analyse van de Kirgizische 'revoluties' zie: Scott Radnitz, 'A Horse of a Different Color: Revolution and Regression in Kyrgyzstan', in: Bunce, McFaul & Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, 2010.
- 4 Zie International Crisis Group, 'Kyrgyzstan: a hollow regime collapses', *Asia Briefing* 102, 27 april 2010 ([www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)).
- 5 Zie hiertoe Henry Hale, 'Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in post-Soviet Eurasia', paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Washington, 2-5 september 2010.
- 6 OSCE ODIHR, OSCE Parliamentary Assembly and European Parliament, 'International Election Observation in the Kyrgyz Republic, Parliamentary Elections, 10 October 2010: Statement of Preliminary Findings and Conclusions', 11 oktober 2010 ([http://www.osce.org/documents/odihr/2010/10/47026\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2010/10/47026_en.pdf)).
- 7 Morten Høglund, geciteerd in 'Kyrgyzstan wins praise for peaceful democratic elections', in: *The Guardian*, 11 oktober 2010 (<http://www.guardian.co.uk>).
- 8 Gebaseerd op de uitslagen zoals gepubliceerd door de Central Election Commission of Kyrgyzstan op 1 november jl. (<http://cec.shailoo.gov.kg/i-election.asp?ElectionID=137&DistrictID=>

### Naschrift

De *Zjogorkoe Kengesj*, het Kirgizische parlement, had zijn eerste zitting op 10 november jl. zonder deelname van het merendeel van de parlementariërs van Ata-Zjoert, inclusief Tasjijev zelf, terwijl de demonstraties voortduurden. Om de coalitievorming te versnellen heeft interim-president Otoenbajeva de SPDK opgedragen een eerste poging te doen om een regeringscoalitie te vormen; deze moet vóór 27 november worden afgerond. De SPDK zal Ata-Zjoert en Ar-Namys naar alle waarschijnlijkheid buiten de regering proberen te houden. De vraag of deze partijen bereid zijn democratisch oppositie te voeren, zal de eerste test zijn in een lange reeks uitdagingen waar het kersverse Kirgizische politieke systeem voor staat.

# Het nieuwe buitenlandse beleid van Turkije: neo-Ottomanisme?

Sinds het begin van de Koude Oorlog gold Turkije als een strategische bondgenoot van het Westen en vormde het land een buffer tegen de Sovjetunie en het Midden-Oosten. In deze rol werden de Turken lid van de NAVO en onderhielden ze goede banden met de Europese Unie en Israël. De machtsovername van de gematigd islamistische Gerechtigheids- en Ontwikkelingspartij (AKP) in 2003 markeerde een verandering in het buitenlandse beleid van Turkije. De opeenvolgende AKP-regeringen zijn een onafhankelijker koers gaan varen, die blijk geeft van een nieuw zelfvertrouwen. Deze verschuiving is te verklaren via zowel binnenlandse als buitenlandse ontwikkelingen, die zich voornamelijk in de laatste twee decennia hebben afgespeeld.

In tegenstelling tot de seculiere nazaten van Atatürk heeft de AKP een sterke band met de islamitische wereld, dankzij een vrome achterban uit Anatolië. Via de achtereenvolgende verkiezingsoverwinningen van de AKP is de politieke invloed van de nationalistisch-seculiere oppositie sterk teruggedrongen. Ook de van oudsher belangrijke rol van het leger, natuurlijke partner van de nationalisten en traditioneel 'hoeder' van de republiek, is afgenomen. Sinds toekenning van het kandidaat-lidmaatschap van de Europese Unie aan Turkije in 1999 is er een indrukwekkend pakket aan democratische wetsvormingen aangenomen, met als recent hoogtepunt de bij referendum in september 2010 gefiatteerde grondwetswijziging, die de relatie tussen staat en leger structureel heeft veranderd. Hierdoor is ook de invloed van de strijdkrachten op het buitenlandse beleid significant afgenomen.<sup>1</sup>

De 'Europese' hervormingen hebben tevens verdere liberalisering van de Turkse economie bewerkstelligd. Bedrijven uit Turkije hebben mede daarom flink kunnen investeren in oostelijke buurlanden, en hun zakelijke belangen nemen een steeds grotere plaats in binnen het buitenlandse beleid van Ankara. Nieuwe handelsrelaties worden ook opgebouwd met politiek geïsoleerde landen als Iran en Syrië, met alle complexe politieke gevolgen van dien.

Het einde van de Koude Oorlog bracht een instabiele internationale orde. Deze instabiliteit is na 11 september 2001 nog groter geworden, vooral in het Midden-Oosten. Het Turks buitenlandse beleid heeft zich aangepast aan de snel veranderende verhoudingen, al dan niet met instemming van de Verenigde Staten en de EU. Minister van buitenlandse zaken Ahmet Davutoğlu heeft een sleutelrol gespeeld in

de vormgeving van de nieuwe internationale rol van Turkije. Hij is de architect van de 'multidimensionale benadering', die het traditionele westers georiënteerde Turkse buitenlands beleid uitbreidt met oriëntaties op de Kaukasus en het Midden-Oosten.

De overgang van het traditioneel pro-westerse beleid naar een meer regionale benadering met Turkije in een centrale rol werd in westerse kringen al snel met argusogen bekeken. De nieuwe Turkse koers wordt wel omschreven als 'neo-Ottomaans'; een herpositionering van Turkije als regionale grote mogelijkheid. Minister Davutoğlu heeft zijn visie recentelijk nog uiteengezet in een artikel in *Foreign Policy*, waarin hij het 'zero problems'-beleid niet zozeer als 'hernieuwd oosters' opdient, maar eerder als een ambitieus project dat Turkije dient te katapulteren tot een belangrijke moderne speler in de internationale politiek.<sup>2</sup> Het land zou zich tot een centrale speler in de regio moeten ontwikkelen, ondermeer door zich op te werpen als onafhankelijk bemiddelaar in interstate-lijke conflicten. De vraag is in hoeverre deze strategie een succesvolle herijking van het Turks buitenlandse beleid tot gevolg heeft.

## Verenigde Staten

Tijdens zijn bezoek aan Ankara in april 2009 beschreef de Amerikaanse president Obama de relatie tussen de Verenigde Staten en Turkije als een 'model partnership'. De landen zijn inderdaad al trouwe bondgenoten sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Dankzij een strategische ligging kon Turkije een belangrijke rol vervullen aan de zijde van het Westen tijdens de Koude Oorlog en de Golfoorlog. In recente jaren is echter gebleken dat Ankara herhaaldelijk heeft geweigerd zich te voegen naar het Amerikaans buitenlandse beleid. De eerste kleerscheuren dienden zich aan bij de start van de Amerikaanse inval in Irak in 2003, toen het net aangetreden nieuwe Turkse parlement onder leiding van de AKP tegen de stationering van Amerikaanse troepen op Turks grondgebied stemde. Ondanks de mooie woorden van Obama, die het unieke belang van Turkije als 'seculiere islamitische democratie' benadrukte, is de relatie vooral na zijn bezoek verslechterd. Recente ontwikkelingen, zoals de Turkse reactie op de vlootonderschepping door Israël, het nucleaire akkoord met Iran en de toenadering tot Syrië, stroken geheel niet met de Amerikaanse koers.

De traditioneel volgzaam houding van Ankara ten opzichte van Washington heeft geen positieve indruk achtergelaten op de Turkse publieke opinie. Een enquête van het Pew Research Center, dat jaarlijks onderzoek doet naar nationale publieke sentimenten jegens de Verenigde Staten in meer dan twintig landen uit alle continenten, brengt al geruime tijd aan het licht dat anti-Amerikaanse gevoelens het sterkst zijn onder de Turkse bevolking. Ook in 2010 spannen de Turken de kroon, samen met de Pakistanen en de Egyptenaren.<sup>3</sup> De Amerikaanse bemoeienis met het Midden-Oosten van het laatste decennium is een belangrijke oorzaak voor de onvrede bij publiek en politici in Turkije. In de nabije toekomst zal de relatie vermoedelijk voor beide partijen een uitdaging blijven. De agressieve druk van de Amerikanen op Iran en hun terughoudendheid ten opzichte van de Irakese Koerden dragen in de ogen van de Turken niet bij aan stabiliteit in de regio.<sup>4</sup>

### Europese Unie

Naarmate het toetredingsproces van Turkije tot de EU vordert, groeit het aantal sceptische geluiden in Europa. De start van het officiële onderhandelingsproces in 2005 heeft verscheidene landen niet belet alsnog openlijk hun twijfel te uiten over een toekomstig Turks lidmaatschap. In mei 2009 gaf de Duitse bondskanselier Merkel aan een 'bevoorrecht partnerschap' voor de Turken te prefereren, aangezien een volledig lidmaatschap een brug te ver zou zijn. Hierin werd zij gesteund door de Franse president Sarkozy. Het is overigens vooralsnog onduidelijk wat inhoudelijk wordt bedoeld met een dergelijk partnerschap. Het matig enthousiasme van de Frans-Duitse as voor de toetredingsonderhandelingen staat in schril contrast tot de positieve opstelling van het Verenigd Koninkrijk: de nieuwe premier Cameron betuigde openlijke steun voor een Turks lidmaatschap tijdens zijn staatsbezoek aan Ankara in juli 2010. De Verenigde Staten zijn altijd voorstander geweest van een volledig Turks lidmaatschap van de Unie. Minister van defensie Gates gaf onlangs nog aan dat een mogelijke oostwaartse verschuiving van het Turks buitenlands beleid te wijten is aan Europese desinteresse in de mogelijkheden en toegevoegde waarde van Turkije.

Eerder bleek uit eurosceptis rond de referenda over de Europese Grondwet in 2005 dat het Europese electoraat negatief staat tegenover uitbreiding van de EU

met Turkije. Vooral cultureel zou toetreding voor een enorme omslag binnen de Unie zorgen: een moslimland dat in de nabije toekomst een grotere bevolking zou hebben dan Duitsland, nu nog de grootste lidstaat. Op sociaal-economisch gebied zou het vrij verkeer van personen tot een grote instroom van Turkse migranten in de rest van de lidstaten kunnen leiden. Ook zouden de Turken in eigen land een buitensporig groot beroep kunnen doen op de Europese structuurfondsen. Dit alles valt slecht bij de bevolking van een continent dat steeds meer kanttekeningen plaatst bij integratie en immigratie, niet het minst vanuit islamitische landen. In de *Financial Times* stelde Gideon Rachman dat, gezien de huidige Europese ontwikkelingen op het gebied van immigratie, er onderhandeld zou moeten worden over een Turkse toetreding *zonder* vrij verkeer van personen.<sup>5</sup> Het is de vraag of dit het Europese electoraat voldoende geruststelt.

Buiten deze externe factoren, waarop Turkije maar in beperkte mate invloed heeft, zijn er ook belangrijke institutionele vereisten waaraan Ankara zal moeten voldoen om het proces tot een goed einde te brengen. Veruit de belangrijkste is een doorbraak in de kwestie-Cyprus. Tot afgrijzen van de Turken werd dit eiland in 2004 lid van de EU, zonder dat daar een diplomatiek initiatief ten aanzien van de verdeling van het eiland aan voorafging. Voor de EU ligt de bal nu bij Ankara: de Turken moeten een uitweg vinden om de *status quo* in Cyprus te veranderen en hun toetreding tot de EU te verzekeren.<sup>6</sup> De weg naar een dergelijke oplossing lijkt te stagneren: recente vredesonderhandelingen leverden weinig op en de verkiezing van de conservatieve Turks-Cypriotische president Dervis Eroglu in april 2010 wordt als een stap terug beschouwd. Tot op heden wordt Cyprus niet erkend door Ankara. Vooralsnog weigeren de Turken categorisch Cypriotische schepen in Turkse havens aan te laten meren. De impasse over Cyprus komt niet slecht uit voor EU-lidstaten die wantrouwig staan tegenover Turkse toetreding, omdat aldus onderhandelingen en uiteindelijke eventuele toetreding worden vertraagd.

### Rusland en de Kaukasus

Rusland en Turkije stonden tijdens de Koude Oorlog aan weerskanten van het strijdtoneel; hun relatie heeft pas na de val van de Muur kunnen opbloeien. De huidige betrekkingen kenmerken zich door een sterke asymmetrische afhankelijkheid, waarbij de aardgas-toevoer en de enorme afzetmarkt van Rusland een grote rol spelen. In 2004 was Vladimir Poetin het eerste Russische staatshoofd sinds decennia dat een bezoek bracht aan Ankara; sindsdien zijn de banden aangehaald. Dit heeft vooral zijn weerslag op economisch vlak: zo werd Rusland in 2008 de belangrijkste handelspartner van de Turken, met een handelsvo-



Foto: World Economic Forum

lume dat viermaal zo groot is dan dat tussen Turkije en de Verenigde Staten.<sup>7</sup> Deze economische relatie heeft politieke consequenties: bij het kortdurende gewapende conflict tussen Rusland en Georgië in 2008 zagen de Turken zich gedwongen een neutrale houding aan te nemen. Als alternatief voor de instabiele energierelatie met Rusland heeft Turkije samen met vier EU-lidstaten een contract ondertekend voor de aanleg van de Nabucco-aardgaspijpleiding, die vanuit de landen rondom de Kaspische Zee naar Europa zou moeten worden aangelegd, met Turkije als belangrijk doorvoerland en met financiële ondersteuning vanuit de Europese Unie. In 2011 zal de knoop van Nabucco worden doorgehakt. Wanneer de pijpleiding verwezenlijkt wordt, zal dit mogelijk grote gevolgen hebben voor de afhankelijkheidsrelatie van de Turken tegenover Rusland, dat hiermee omzeild kan worden voor

de toevoer van aardgas.

De betrekkingen tussen Turkije en *Armenië* worden beheerst door de betwiste Ottomaans-Turkse genocide op ruim een miljoen Armenen in 1915. De warme banden die de Turken onderhouden met *Azerbeidzjan*, gebaseerd op hun gemeenschappelijke etnische en religieuze achtergrond, belasten deze moeilijke relatie verder. Turkije sloot de grenzen met Armenië, toen de op Azerbeidzjaans grondgebied gelegen Armeense enclave Nagorno-Karabach in 1992 de onafhankelijkheid uitriep, met steun van Jerevan. Dankzij de zogenaamde 'voetbal дипломатіе' in 2009, waarbij de Turkse en Armeense staatshoofden op elkaars grondgebied voetbalwedstrijden tussen hun nationale teams bezochten, is er van een voorzichtige toenadering sprake. Als gevolg hiervan zijn er protocollen opgesteld die door beide ministers van bui-

tenlandse zaken zijn ondertekend, maar hierin wordt met geen woord gerept over de genocide en de enclave Nagorno-Karabach.<sup>8</sup>

Tot grote onvrede van Ankara krijgen de toenaderingspogingen echter een knauw, wanneer na de Commissie Buitenlandse Zaken van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden ook het plenaire Huis een resolutie zou aannemen die de president van de Verenigde Staten oproept de Armeense genocide als genocide te erkennen. Het is vooralsnog onduidelijk in hoeverre deze resolutie de Turkse opening naar Armenië, die door Washington werd toegejuicht, zal beïnvloeden.

### Midden-Oosten

Sinds het aantreden van de gematigd islamistische AKP in de Turkse regering is de relatie met Israël geleidelijk verslechterd. De AKP-achterban heeft moeite met de onvoorwaardelijke steun voor Israël en heeft meer affiniteit met de Palestijnse zaak. In 2006 was premier Erdogan al bijzonder kritisch over de Israëlische politiek tijdens de nasleep van het gewapend conflict met Hezbollah, maar een eerste dieptepunt in de relatie vormde een debat tussen Erdogan en de Israëlische president Shimon Peres op het *World Economic Forum 2009* in Davos, waarbij de Turkse premier wegliep omdat hij meende onvoldoende de gelegenheid te krijgen zich over de situatie uit te spreken. Het leverde hem applaus op in de islamitische wereld. Deze scène werd later overschaduwed door de affaire rondom de Israëlische onderschepping van een uit Turkije afkomstig scheepskonvooi voor Gaza. De huidige betrekkingen tussen Ankara en Jeruzalem zijn derhalve ronduit kil.

Het energierijke noorden van Irak, dat grenst aan Turkije en een overwegend Koerdische bevolking herbergt, is een belangrijk aandachtspunt voor de Turken. De Irakese Koerden kennen een status van vérgaande autonomie, geïnstitutionaliseerd in de Koerdische Autonome Regio (KRG) en zijn Regionale Regering. In navolging van de 'democratische opening' richting de Koerdische minderheid in Turkije zelf heeft Ankara zijn houding jegens de KRG veranderd. De Irakese Koerden vormden ooit een provocerende dreiging voor opeenvolgende Turkse regeringen, maar ze zijn geëvolueerd tot een belangrijke gesprekspartner. De oorsprong van deze toenadering ligt mogelijk in een veranderde houding van de Turken tegenover de Koerden, als gevolg van geweldsmoeheid inzake de binnenlandse Koerdische kwestie en toenemende scepsis over een militaire oplossing van het conflict. Maar ook het aanstaande reële machtsvacuüm in Irak na de Amerikaanse terugtrekking noopt de Turken tot verbetering van de betrekkingen met de KRG, die ook als een belangrijke deur naar Bagdad worden gezien.<sup>9</sup> Turkije heeft inmiddels een consulaat geopend

in Erbil, de hoofdstad van de KRG, en vele Turkse bedrijven hebben er al geïnvesteerd; zo'n 60% van de buitenlandse investeringen in de regio is van Turkse herkomst.<sup>10</sup>

De huidige Turkse relatie met Iran lijkt te zijn gericht op stabiliteit via diplomatieke inspanningen. In mei 2010 sloot Turkije samen met Brazilië een nucleaire deal met Iran, die een nieuwe ronde van sancties vanuit de Verenigde Naties tegen Iran zou moeten voorkomen. Naast de economische voordelen voor Brazilië en Turkije zou het akkoord diplomatiek prestige moeten verschaffen voor de ambitieuze regionale grote mogendheden. Het akkoord heeft echter weinig invloed gehad op de internationale consensus. Een dag later publiceerden de Verenigde Staten een ontwerptekst voor nieuwe sancties tegen het regime in Teheran. In juni werd de uiteindelijke resolutie aangenomen door de VN-Veiligheidsraad; Brazilië en Turkije, beide niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, stemden tegen. In het licht van deze gebeurtenissen waarschuwde president Obama tijdens de G20-top in dezelfde maand dat Amerikaanse wapenleveranties aan Turkije gevaar zullen lopen, wanneer de Turken zich een onbetrouwbare bondgenoot blijven tonen.<sup>11</sup>

Sinds Syrië zijn banden met de PKK heeft losgelaten, is de relatie met Turkije sterk verbeterd, mede door opbloeiende handelsbetrekkingen: in het afgelopen decennium is het handelsvolume tussen beide landen verdrievoudigd.<sup>12</sup> De economische resultaten hebben hun weerslag op de politiek; zo bood Turkije in 2008 aan te bemiddelen tussen Damascus en Israël. Vorig jaar ondertekende Turkije een 'Strategic Cooperation Agreement' met Syrië, waarbij werd benadrukt dat beide landen een gezamenlijk doel nastreven, namelijk politieke en economische integratie. Een eerste stap in die richting vormt de opheffing van visa-restricties tussen beide landen; later volgen ook gemeenschappelijke oefeningen tussen Turkse en Syrische militairen. De opening naar Syrië kreeg een breder gevolg in 2010, toen Turkije een overeenkomst ondertekende met als doel bevordering van de economische integratie met Syrië, Jordanië en Libanon. De vier landen zetten vervolgens de 'Close Neighbors Economic and Trade Partnership Council' (CNETAC) op, die op korte termijn een 'roadmap' voor intensieve economische samenwerking moet gaan opstellen.<sup>13</sup>

## Conclusie

Het buitenlands beleid van Turkije is de laatste jaren assertiever geworden. De oriëntatie op het Westen, die de buitenlandse politiek van Ankara tientallen jaren heeft gedomineerd, krijgt concurrentie van een handreiking richting de Kaukasus en het Midden-Oosten. In Europa en in de Verenigde Staten, waar men nerveus toekijkt hoe Turkije zich onafhankelijker opstelt, wordt deze 'multidimensionele benadering' vaak betiteld als 'neo-Ottomanisme'. Dit is niet geheel juist: ook al is de diplomatieke toon onmiskenbaar veranderd, Turkije is gebaat bij goede banden met het Westen en zijn 'Ostpolitik' heeft in potentie een toegevoegde waarde voor de EU en de Verenigde Staten. Anderzijds is het begrijpelijk dat Turkije in het belang van regionale stabiliteit een alternatief zoekt voor de nauwelijks succesvolle interventiepolitiek in het Midden-Oosten van de Verenigde Staten en hun bondgenoten. Daarnaast zijn de economische betrekkingen met Rusland, Iran en Syrië zeer lucratief voor Ankara.

De traditionele bondgenoten lijken zich te vervreemden van de Turkse belangen. De Amerikanen zijn controversieel te werk gegaan in het Midden-Oosten en verliezen de Turkse sympathie. De Europeanen, zelf intern verdeeld in hun enthousiasme voor een Turks EU-lidmaatschap, dwingen Ankara tot moeilijke keuzen ten opzichte van Cyprus om het toetredingsproces weer aan te jagen. In het 'Oosten' lijken er thans meer mogelijkheden te zijn. De betrekkingen met Rusland zijn voornamelijk gebaseerd op de Turkse afhankelijkheid van Russisch aardgas. Huidige pogingen vanuit Turkije en andere staten om deze afhankelijkheidsrelatie te doorbreken, zullen van grote invloed kunnen zijn op de complexe verhoudingen binnen die regio. In het Midden-Oosten knoopt Turkije economische en diplomatieke banden aan met staten die allesbehalve goede betrekkingen onderhouden met het Westen. Interessant hierbij is of deze opgeleefde relaties zich ontwikkelen tot manifestatie van de Turkse brugfunctie, dan wel een 'overstretch' van de mogelijkheden zullen blijken.

Ankara's intenties hebben potentie, maar de ambitie moet niet de realiteitszin verdrijven. De leidraad 'zero problems with our neighbours' is een vrijwel *onbereikbaar doel*, aangezien de Turken grossieren in buurlanden die met elkaar in koude oorlogen zijn verwickeld. De nieuwe internationale realiteit, economische voorspoed en binnenlandse hervormingen hebben Turkije verleid tot een nieuwe rol van regionale *hegemoon*; een jas die de regering tot nog toe moeilijk past in het licht van harde, ondiplomatieke uitlatingen en wisselvallige resultaten.

---

**Theo Myronidis** studeerde internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en is thans werkzaam bij de *Deutsche Bank* te Amsterdam

## Noten

- 1 Zie bijv. Arda Baykal, 'Where are Turkey's new international relations taking it?', nota voor Brits Lagerhuis, februari 2010.
- 2 Ahmet Davutoğlu, 'Turkey's Zero-Problems Foreign Policy', *Foreign Policy*-website, 20 mei 2010.
- 3 Pew Research Center, 'Pew Global Attitudes – Spring Report 2010', 17 juni 2010.
- 4 Zie bijv. F. Stephen Larrabee, 'Troubled partnership: U.S.–Turkish relations in an era of global geopolitical change', RAND Corporation, 2010.
- 5 Gideon Rachman, 'End the Hypocrisy and talk Turkey', in: *Financial Times*, 23 augustus 2010.
- 6 Katinka Barysch, 'Can Turkey combine EU accession and regional leadership', *Centre for European Reform Policy Brief*, januari 2010.
- 7 Sally McNamara, Ariel Cohen & James Phillips, 'Countering Turkey's Strategic Drift', in: *Backgrounder* (2442), 26 juli 2010.
- 8 Dirk Roctus, 'Turkse Ostpolitik omarmt ook Armenië', in: *Internationale Spectator*, januari 2010, blz. 25-27. Zie in dat nummer ook de bijdragen van Ali Yazgılı (blz. 21-24) en Klaas van der Tempel (blz. 28-32).
- 9 Henri J. Barkey, 'Turkey's new Engagement in Iraq', *United States Institute of Peace Special Report*, nr. 237, mei 2010; en Morton Abramowitz & Henri J. Barkey, 'Turkey's Transformers', *Foreign Policy*-website, november 2009.
- 10 'President Barzani: I see a bright future in our relations and cooperation with Turkey', Kurdistan Regional Government website (<http://www.krg.org/articles/detail.asp?smap=02010100&lngnr=12&nr=223&anr=35430>), 6 juni 2010.
- 11 'Verenigde Staten dreigen Turkije met wapenstop', in: *NRC Handelsblad*, 16 augustus 2010.
- 12 William Hale, 'Turkey and the Middle East in the "New Era"', in: *Insight Turkey*, jrg. 11, nr 3, 2009.
- 13 <http://www.todayszaman.com/tz-web/news-217809-first-step-taken-to-establish-free-trade-zone-among-turkey-syria-jordan-and-lebanon.html>

# Somalische vluchtelingen in Nairobi en wie is vriend, wie vijand?

De afgelopen twee decennia is Somalië een synoniem geworden voor burgeroorlog, honger en piraterij. Deze voortdurende crises hebben kolossale stromen van Somalische vluchtelingen veroorzaakt, die hun toevlucht zoeken in de buurlanden van Somalië. Een groot gedeelte van deze vluchtelingen vertrekt naar Kenia. Het klimaat wordt hier echter steeds ongunstiger voor hen. Zo vluchtten in de laatste week van oktober 2010 volgens UNHCR al meer dan 7.000 Somalische burgers naar Kenia. Zij werden direct teruggestuurd door de Keniaanse overheid en bevinden zich nu in het niemandsland tussen Somalië en Kenia.<sup>1</sup>

De Somalische vluchtelingen die Kenia wél bereiken, belanden veelal in de vluchtelingenkampen rond Dadaab, een stad in noordoost-Kenia op zo'n 100 km van de Somalische grens. UNHCR registreerde er in oktober 2010 ruim 7.500.<sup>2</sup> De kampen zijn overvol; zo wonen in Dadaab bijna 280.000 vluchtelingen, terwijl de verblijfplaatsen oorspronkelijk voor 90.000 vluchtelingen gebouwd zijn. Als gevolg hiervan trekken steeds meer Somalische vluchtelingen naar de Keniaanse hoofdstad Nairobi, waar de meesten in de wijk Eastleigh terechtkomen. Deze vluchtelingen worden in het jargon ook wel urbane of stedelijke vluchtelingen genoemd.

Dit gedeelte van Nairobi is berucht om zijn misdaad, islamitische radicalisering en rekrutering door de Somalische terroristische groepering *Al Shabaab*. Hoewel dit wellicht een deel van het reilen en zeilen in Eastleigh beschrijft, schetst het geen volledig en accuraat beeld van een plek die ook wel *Little Mogadishu* wordt genoemd. Wanneer men door de onverharde straten van Eastleigh loopt, valt vooral de grote bedrijvigheid op. Het oplettend oog ziet echter ook de troosteloze armoede, die voor het grootste gedeelte van Eastleighs inwoners aan de orde van de dag is. Deze tweeslachtigheid geeft de Keniaanse overheid kopzorgen. Zij probeert namelijk recht te doen aan de noodzaak van duurzame lokale integratie van de urbane vluchtelingen zonder de dreiging van een terroristische aanval uit het oog te verliezen.

## Geschiedenis van Eastleigh

Eastleigh werd aan het begin van de 20ste eeuw gebouwd. Oorspronkelijk werd de wijk vooral bewoond door Aziatische migranten, die er kleinschalige handel bedreven. Na de onafhankelijkheid van Kenia in 1963 namen Kenianen een groot deel van deze han-

del over en lieten ze Somaliërs van Keniaanse komaf de winkels bestieren. Somaliërs die vluchtten voor de anarchie en burgeroorlog die volgden na de val van Siad Barre, trokken begin jaren '90 veelal naar Kenia. Sommigen van hen belandden in de vluchtelingenkampen, anderen zochten hun heil in Nairobi. Hier troffen zij hun Keniaanse broeders aan en kregen ze de mogelijkheid hun leven weer op te pakken.

Door onder de prijzen van de Aziatische winkeliers te duiken, namen de Somalische handelaren een belangrijke positie in de kledinghandel in. Al gauw werden zij de dominante investeerders en ondernemers in Eastleigh. Sindsdien is Eastleigh uitgegroeid tot een internationaal zakencentrum, waar goederen vanuit Dubai tegen bodemprijzen worden verkocht aan klanten uit de wijde omtrek. De handel is er zelfs zo succesvol, dat de sector intussen een onlosmakelijk onderdeel is geworden van de hoofdstedelijke economie.<sup>3</sup>

## Urbane vluchtelingen en veiligheid

Dit economische succes ten spijt, de situatie in Eastleigh gaf de afgelopen jaren ook reden voor bezorgdheid. Want hoewel de zakenlieden in Eastleigh zeer succesvol zijn en grote rijkdommen hebben vergaard, is de meerderheid van de urbane vluchtelingen in Nairobi straatarm en heeft te kampen met afpersing door de Keniaanse politie.<sup>4</sup> Daarnaast zou niet alleen de handel in kleding, maar ook de handel in wapens, drugs en zelfs mensen voordeel hebben van het ongereguleerde karakter van de wijk. Verder danken de Somalische zakenlieden hun succes niet alleen aan hun talent, maar ook aan hun vermogen belastingen en importheffingen te ontduiken. Zij worden dus door andere zakenlieden beticht van oneerlijke concurrentie.<sup>5</sup>

De meeste aandacht in de internationale media gaat echter uit naar de aanwezigheid van de Somalische terroristische groepering *Al Shabaab* in Eastleigh en de inherente dreiging van nog een terroristische aanslag op Keniaanse bodem. De bomaanslag op de Amerikaanse ambassade in 1998 en de aanslagen op een hotel en personenvliegtuig in Mombasa in 2002 liggen nog vers in het collectieve Keniaanse geheugen. Met Somalië als buurland en de aanslagen in Kampala, Oeganda, in het achterhoofd,<sup>6</sup> zou het onverstandig zijn deze dreiging te onderschatten. *Al Shabaab* heeft zelfs meermalen bedreigd Nairobi aan te vallen. Bovendien is het een publiek geheim dat

# de dreiging van Al Shabaab:

prominente leiders van *Al Shabaab* vrijelijk pendelen tussen Mogadishu en Eastleigh. Ook zouden enkele zakenlieden in Eastleigh nauwe contacten onderhouden met groeperingen die partij zijn bij de voortdurende burgeroorlog in Somalië.<sup>7</sup>

Het tegengaan van bedreigingen voor de veiligheid, die mogelijkterwijs voortvloeien uit de aanwezigheid van stedelijke vluchtelingen, vormt dan ook een belangrijke prioriteit in de Keniaanse beleidsvorming. Hoe begrijpelijk ook, deze nadruk op veiligheid bemoeilijkt echter de ontwikkeling van beleid ten aanzien van andere nijpende problemen. Deze problemen hebben betrekking op het gebrek aan erkenning en regularisering van vluchtelingen. De vluchtelingen bevinden zich als gevolg hiervan in een juridisch niemandsland. Door het gebrek aan duidelijk beleid ten aanzien van urbane vluchtelingen bestaan zij voor de Keniaanse overheid namelijk strikt genomen niet, ondanks hun positieve bijdrage aan de lokale economie.<sup>8</sup>

## Gebrek aan beleid

Onderzoekers, het Keniaans maatschappelijk middenveld en hulporganisaties pleiten derhalve al enige tijd voor beleid dat recht doet aan de realiteit van de tienduizenden vluchtelingen in de stedelijke centra van Kenia. Hun argumentatie is in principe tweeledig: door de urbane vluchtelingen te erkennen en te regulariseren, kunnen zij beter beschermd worden tegen armoede en misbruik door de Keniaanse politie. Daarnaast zullen de vluchtelingen met een verblijfsstatus in staat zijn deel te nemen aan de formele economie dankzij betaalde arbeid en investeringen in de Keniaanse economie. De overheid zou dan op haar beurt profiteren door belastingen te kunnen innen.<sup>9</sup>

De Keniaanse overheid heeft voortgang geboekt in haar streven een dergelijke strategie te ontwikkelen. De *Refugee Act* van 2006 is het resultaat van dit streven. Deze wet bepaalt onder meer de definitie van een vluchteling en wat zijn rechten en plichten zijn. Daarnaast voorziet zij in de oprichting van een *Department of Refugee Affairs*.<sup>10</sup> Los van de oprichting van dit instituut heeft de overheid nog geen beleid geformuleerd dat de *Refugee Act* metterdaad implementeert. Als reden voor de aarzeling werk te maken van de integratie van urbane vluchtelingen wordt vaak de bezorgdheid met betrekking tot de veiligheid genoemd.<sup>11</sup>

Deze bezorgdheid is begrijpelijk en gerechtvaardigd. Zij vormt als gezegd echter ook een belemmering voor de ontwikkeling van beleid gericht op de problemen waar urbane vluchtelingen mee te kampen hebben. Belangrijker nog, door de blik op de terroristische dreiging worden de voordelige effecten die integratie voor de veiligheid kan hebben, over het hoofd gezien. Door de stroom van vluchtelingen te reguleren, kan de overheid immers beter in de gaten houden wie hun land binnenkomt. Door urbane vluchtelingen te erkennen en hun status te formaliseren, zal de overheid voorts beter in staat zijn de wet in Eastleigh te handhaven.

Deze maatregelen zullen echter niet noodzakelijkerwijs de terroristische dreiging indammen. De grens tussen Somalië en Kenia is namelijk zeer poreus en het Keniaanse politieapparaat wordt geplaagd door ernstige corruptie. Kortom, ook met de implementatie van de *Refugee Act* zal het voor kwaadwillenden niet erg lastig zijn Kenia binnen te glippen en van de radar te verdwijnen.

## Samenwerken met de urbane vluchtelingen

Om effectiever te zijn in het beteugelen van de invloed van *Al Shabaab*, zou de Keniaanse overheid er goed aan doen een partner te zoeken die evenveel belang hecht aan een rustig en veilig Nairobi als zij. Een partner bovendien die bekend is met de Somalische cultuur en een invloedrijke positie in de Somalische samenleving inneemt. Een dergelijke partner is te vinden in hetzelfde Eastleigh waar de overheid zich zo'n zorgen om maakt. De zakenlieden in deze wijk van Nairobi zijn uitzonderlijk succesvol. Door hun rijkdom en positie in de zakenwereld hebben zij er een heel invloedrijke plaats verworven. Zij zijn dan ook zeer op hun hoede voor alles wat de handel zou kunnen verstoren, aangezien dit de basis van hun invloed vormt. Met andere woorden, net als de Keniaanse overheid zijn zij erop gebrand Nairobi veilig te houden en de invloed van *Al Shabaab* te bedwingen.

De zakenlieden in Eastleigh kunnen derhalve waardevolle partners van de Keniaanse overheid blijken in het streven Nairobi veilig te houden. De overheid mist namelijk een intermediair die haar boodschap effectief kan overbrengen aan de Somalische diaspora-gemeenschap. In de huidige staat van wederzijds wantrouwen zal de overheid er namelijk niet gauw in slagen de Somalische gemeenschap achter haar beleid

te krijgen. De zakenlieden kunnen deze kloof dicht door hun gemeenschap te wijzen op het gemeenschappelijk belang dat zij met de Keniaanse overheid hebben. Met de invloed die zij in Eastleigh – en wellicht daarbuiten – uitoefenen, zouden zij kunnen fungeren als pleitbezorger voor vrede in de Somalische gemeenschap in den vreemde.

Het benaderen van de zakenelite in Eastleigh zal evenwel niet eenvoudig zijn. In de eerste plaats is de relatie tussen de Keniaanse overheid en de urbane vluchteling niet bepaald goed te noemen. De inwoners van Eastleigh hebben te kampen met afpersing door de politie en de wijk is sinds lange tijd verstookt gebleven van diensten van de *Nairobi City Council*. Als gevolg hiervan gaat de wijk gebukt onder niet werkende riolering en straatverlichting en wordt het vuilnis niet regelmatig opgehaald.<sup>12</sup>

Ook zullen niet alle zakenlieden in Eastleigh een hechtere relatie met de Keniaanse overheid op prijs stellen. Een deel van de handel die in de wijk bedreven wordt, kan namelijk niet bepaald het daglicht verdragen. De zakenlieden die actief zijn aan de schimmige zijde van Eastleigh profiteren van de bescherming die voortvloeit uit het huidige gebrek aan beleid met betrekking tot urbane vluchtelingen. Zonder duidelijke bepalingen op dit gebied zijn de urbane vluchtelingen – en dus sommige zakenlieden – per slot van rekening onzichtbaar voor de overheid.

### Urbane-vluchtelingenbeleid als onderdeel van de veiligheidsstrategie

Deze hinderpalen kunnen worden overwonnen door werk te maken van de regularisering en formele erkenning van de urbane vluchtelingen. Het is de juridische onbestemdheid waarmee deze vluchtelingen worden geconfronteerd die een succesvolle samenwerking met de overheid in de weg staat. Door de *Refugee Act* te implementeren en beleid te ontwikkelen ten gunste van deze vluchtelingen laat de overheid zien dat zij hun problemen serieus neemt. Bovendien ontstaat dan de mogelijkheid met invloedrijke zakenlieden in Eastleigh samen te werken. Gezamenlijk kunnen zij effectiever de invloed van *Al Shabaab* beteugelen en de zakenlieden isoleren die betrokken zijn bij criminele activiteiten. Een dergelijke samenwerking zal bovendien in het voordeel werken van hulporganisaties die actief zijn in migratiezaken. Die organisaties zijn nu namelijk ook met handen en voeten gebonden aan het onduidelijke vluchtelingenbeleid.

De angst van de overheid voor een terroristische aanslag is begrijpelijk en gegrond. De prioritering van een veiligheidsstrategie is dan ook gerechtvaardigd. De bezorgdheid over de veiligheid zou echter geen belemmering mogen vormen voor een beleid met betrekking tot urbane vluchtelingen. Sterker nog, deze

bezorgdheid zou als reden moeten gelden om het proces van beleidsformulering te bespoedigen. Deze zorgen worden namelijk gedeeld met een groot gedeelte van de vluchtelingen.

Met de steun van de urbane vluchtelingen kan de Keniaanse overheid effectiever opereren om de invloed van *Al Shabaab* en de daarbij behorende terroristische dreiging tegen te gaan. Nu de overheid op het punt lijkt te staan beleid te maken dat gericht is op urbane vluchtelingen, is zij in de gelegenheid een stap van toenadering te doen naar de Somalische gemeenschap en haar te betrekken bij de strijd tegen terrorisme. Dit verdient de aanmoediging van de gehele internationale gemeenschap.

---

**Martin Keizer** was als beleidsmedewerker verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, waar hij vanuit een migratieperspectief de politieke en veiligheidssituatie in Somalië monitorde. Thans is hij actief als freelance-journalist en consultant en richt zich voornamelijk op veiligheid en migratie in de Hoorn van Afrika en Jemen. Dit artikel is o.a. gebaseerd op diepte-interviews met deskundigen in Nairobi, gevoerd in de periode 11-26 september 2010. Omwille van hun privacy worden deze bronnen niet weergegeven.

### Noten

- 1 UNHCR, 'Hundreds of Somalis continue to flee into Kenya', 29 oktober 2010; OCHA, 'Weekly Humanitarian Bulletin', issue #43, 29 oktober-5 november 2010.
- 2 UNHCR, 'New Arrival Registration Trends 2010', 29 oktober 2010.
- 3 Refugee Consortium of Kenya, '*Self Settled Refugees in Nairobi*'. A close look at their coping strategies, augustus-september 2005; E.H. Campbell, 'Formalizing the informal economy: Somali refugee and migrant trade networks in Nairobi', in: *Global Migration Perspectives*, september 2005.
- 4 Zie bijv. S. Pavanello, S. Elhawary & S. Pantuliano, *Hidden and exposed: Urban refugees in Nairobi, Kenya*, HPG Working Paper, maart 2010; Refugee Consortium of Kenya, *a.w. noot 3*.
- 5 Campbell, *a.w. noot 3*.
- 6 Op 11 juli 2010 werden 74 mensen gedood en raakten 70 anderen gewond door bomaanslagen in Kampala, Oeganda. *Al Shabaab* eiste verantwoordelijkheid op voor deze aanslagen als vergelding voor de betrokkenheid van Uganda bij de vredesmissie van de Afrikaanse Unie in Somalië. Zie ook: J. Hemmer, 'De Afrikaanse Unie in Somalië: een missie zonder missie?', in: *Internationale Spectator*, oktober 2010, blz. 522-525.
- 7 UNSC, *S/2010/91*, 10 maart 2010.
- 8 E.H. Campbell, 'Urban Refugees in Nairobi: Protection, Survival, and Integration', in: *Migration Studies Working Paper Series #23*, december 2005; Refugee Consortium of Kenya, *Refugee Protection: The challenges from interventionists and terrorism concerns*, presentation by Judy Wakahiu, 26 februari 2007; S. Dix, 'Urbanisation and the social protection of refugees in Nairobi', in: *Humanitarian Exchange Magazine*, november 2006.
- 9 Refugee Consortium of Kenya, *a.w. noot 8*; *ibid*, *a.w. noot 3*; Campbell, *a.w. noot 8*; Pavanello, Elhawary & Pantuliano, *a.w. noot 4*; Dix, *a.w. noot 8*.
- 10 *The Refugee Act 2006* [Kenya], No. 13 of 2001, 30 december 2006 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/467654c52.html>).
- 11 Campbell, *a.w. noot 3*.
- 12 Refugee Consortium of Kenya, *a.w. noot 3*.

## De mythe van een twee-statenoplossing door onderhandelingen

*Al tientallen jaren fungeert de formule 'twee staten' als richting-aanwijzer voor de oplossing van het Israëliisch-Palestijns conflict. Sommigen zeggen dat die oplossing niet meer mogelijk is vanwege de voortgeschreden Israëliische kolonisatie van de Westoever. Een meestal niet beschouwde vraag is of er wel draagvlak voor bestaat, in het bijzonder aan Israëliische kant. Voor de toepassing van internationale rechtsregels is die vraag minder relevant. Hij is echter wel essentieel als het erom gaat of een oplossing bereikt kan worden door Israëliisch-Palestijnse onderhandelingen. Ik ben van mening dat dat niet aannemelijk is en dat alleen externe druk een oplossing kan bieden.*

Al zo'n 20 jaar onderhandelt men over een twee-statenoplossing voor het Israëliisch-Palestijns conflict. Hoewel steeds meer publicisten en NGO's uit het vredeskamp de twee-statenoplossing niet meer realiseerbaar achten, vanwege de toegenomen kolonisatie van Palestijnse gebieden (en daarom pleiten voor één staat, met gelijke rechten voor Joden en Palestijnen), vormt de twee-statenoplossing nog steeds het uitgangspunt voor diplomatiek overleg. Aangezien dat al jaren niet tot resultaat heeft geleid, kan men zich afvragen of het geen tijd wordt dit uitgangspunt kritisch te bezien. Het Westen moet dan kiezen tussen: afzien van de twee-statenoplossing of deze oplossing op een andere wijze nastreven dan tot nu toe.

Om tot een beter inzicht te komen, zal men moeten nagaan wat dan de twee-statenoplossing tot nu toe in de weg stond. Dan is

o.a. de vraag aan de orde of er bij de partijen wel draagvlak voor bestaat. Ik meen dat dit, zeker aan Israëliische kant, niet het geval is. Daartoe wordt nagegaan: 1 het standpunt van de politieke partijen; 2 de mening van de Israëliische bevolking; en 3 de houding van premier Netanyahu persoonlijk.

### Opvattingen Israëliische regeringspartijen

Grote twijfel aan de mogelijkheid om door onderhandelingen een twee-statenoplossing te bereiken ontstaat als men de programma's beziet van Israëliische politieke partijen. In maart 2009 gaf het blad *Soemoet* daar een overzicht van.<sup>1</sup> Daarnaast bevatten diverse secties op *Wikipedia*<sup>2</sup> informatie, evenals de website *Israel Votes 2009*<sup>3</sup> en die van de *Knesset*.<sup>4</sup>

In het programma van de grootste regeringspartij *Likud* (van premier Netanyahu, 27 van de 120 zetels in de Knesset) staat duidelijk: 'Israël zal geen Palestijnse staat toestaan ten westen van de Jordaanrivier.' Palestijnen mogen in hun gebied hoogstens beperkte autonomie hebben. Verder zullen nederzettingen op de Golan worden uitgebreid, evenals die op de Westoever. Palestijnen hebben geen rechten met betrekking tot Jeruzalem, dat de 'eeuwige ongedeelde hoofdstad' van uitsluitend Israël zal zijn. Een eventuele Palestijnse onafhankelijkheidsverklaring zal als een 'fundamentele aantasting van bestaande akkoorden' worden beschouwd en met 'onmiddellijke stringente maatregelen' beantwoord worden.

Een andere grote partij, *Yisrael Beitenu* (van minister van

Buitenlandse Zaken Liebermann, 15 zetels), blijft trouw aan de basisprincipes van het Zionisme, waartoe men rekent: 'immigratie van Joden bevorderen, Groot-Israël verdedigen en nederzettingen uitbreiden'. Alleen wie bepaalde plichten vervult en trouw aan het land zweert, komt in aanmerking voor alle rechten van het Israëliisch staatsburgerschap. Tegen de 'land voor vrede'-benadering heeft men fundamentele bezwaren. De partij is thans de drijvende kracht achter een groot aantal nieuwe, voor Arabische inwoners sterk discriminerende, wetten, waar de *Association for Civil Rights in Israel* (ACRI) een overzicht van heeft gegeven en bezwaar tegen maakte.<sup>5</sup>

De *Arbeidspartij* (van minister van Defensie Barak, 13 zetels) is wél voorstander van een twee-statenoplossing, waarbij geïsoleerde nederzettingen ontruimd zullen worden. Niet alleen Jeruzalem (met alle omliggende gebieden) en alle grote nederzettingen, maar ook 'heilige Joodse plaatsen' blijven voor altijd in Israëliische handen. Wél wil men investeringen in nieuwe nederzettingen stoppen.

De andere regeringspartijen: *Shas partij* (11 zetels) en *Habayit Hayehudi* (1 zetel) dragen een sterk religieus en conservatief stempel. Door wetgeving en andere maatregelen willen deze partijen het joodse karakter van de staat versterken, terwijl men zich fel verzet tegen pogingen Israël een 'land van al zijn inwoners' te doen zijn.

Bij géén van de regeringspartijen is welke verwijzing dan ook te vinden naar de grenzen van 1967, een van de uitgangspunten in het diplomatieke verkeer. Alleen

de Arbeidspartij gaat niet uit van Groot-Israël, maar het is zeer de vraag of wat die partij als 'twee-statenoplossing' ziet, overeenkomt met internationale rechtsregels.

### **Andere Israëlische partijen**

Bestudering van programma's van andere dan regeringspartijen stemt ook niet optimistisch ten aanzien van het door onderhandelingen bereiken van een twee-statenoplossing. Twee partijen die geen ministers leveren maar de regering steunen, zijn *Verenigde Torah Judaïsme* (5 zetels, nadruk op het 'eeuwige recht van Israël') en de *Nationale Unie* (4 zetels). De Nationale Unie verzet zich fel tegen Palestijnse bouw in Jeruzalem (maar ook in gebieden van de Westoever) en is van mening dat alle bestaande overeenkomsten met de Palestijnen nietig zijn, omdat ze strijdig zijn met het 'recht op Groot-Israël'.

In de oppositie is de in 2005 opgerichte *Kadima*-partij veruit de grootste (28 zetels). Ex-minister Livni en ex-premier Olmert maken er deel van uit. Kadima heeft in zijn handvest het volgende uitgangspunt opgenomen: 'Israël heeft een nationaal en historisch recht op geheel Israël' (waarmee ook de Westoever bedoeld wordt). Om echter een 'Joodse en democratische staat' te bewaren, is men bereid 'delen van Israël' op te geven. Dat is dan geen concessie aan de ideologie, het is ook niet vanwege Palestijnse rechten, maar het dient uitsluitend als pragmatische oplossing voor behoud van een joodse meerderheid. Definitieve grenzen moeten allereerst de nationale grenzen en veiligheidsbelangen van Israël waarborgen. Later in dit betoog zullen wij zien hoe deze basisgedachten grote invloed hadden op de Israëlische voorstellen na de conferentie in Annapolis.

Alles overziende valt op dat tot hier toe geen enkele partij (regering of oppositie) *rechten van Palestijnen* erkent. Hoogstens wil men uit noodzaak wat gebieden aan Palestijnen

afstaan. Erkenning van Palestijnse rechten vindt men alleen bij enkele oppositiepartijen: *Meretz* (kritische Israëlische vredespartij, 3 zetels), *Balad* (Arabisch partij, 3 zetels) en *Hadash* (communistische alliantie, die zich als 'Joods-Arabisch partij' afficheert, 4 zetels). Deze drie partijen zijn voorstander van een Palestijnse staat en van terugtrekking uit alle of bijna alle bezette gebieden.

Geconcludeerd kan worden dat er bij de politieke partijen in Israël vrijwel geen steun bestaat voor een twee-statenoplossing, en zeker niet voor een oplossing die overeenkomt met het (westerse) denken over die oplossing, zoals vastgelegd in tal van internationale rechtsregels, VN-resoluties, enz. Dit behoeft geen verwondering te wekken: het Israëlische denken strookt immers met zionistische denkbeelden, zoals die reeds vóór de stichting van de staat Israël bestonden.<sup>6</sup>

### **Publieke opinie in Israël**

Wellicht put men hoop uit de veronderstelling dat partijprogramma's weliswaar star geformuleerd zijn, maar de publieke opinie er ruimer over denkt. Dat is in Israël echter niet het geval.

Columnist Akiva Eldar schreef in *Haaretz* naar aanleiding van een recent onderzoek: 'Diepgewortelde misvattingen zijn de belangrijkste obstakels die Israël's afstand doen nemen van steun aan onderhandelingen als middel om het conflict met de Palestijnen op te lossen.'<sup>7</sup> Dat onderzoek, uitgevoerd door prof. Bal-Tal (Tel Aviv University) en dr. Eran Halperin (Interdisciplinary Centre, Herzlyia), bekeek of er een feitelijke bereidheid in Israël was voor een twee-statenoplossing.<sup>8</sup> Ook al verklaarde een krappe meerderheid zich daar voor, men nam toch stelling tegen concrete maatregelen in die richting, zoals: terugtrekking uit bezette gebieden, ontruiming van veel nederzettingen, verdeling van Jeruzalem, enz. Voorts kwam

uit het onderzoek naar voren dat men nauwelijks bekend was met het Arabische Vredesinitiatief uit 2002.

In hun studie schrijven Bar-Tal en Halperin dat de algemeen heersende opvatting dat de Westoever geen bezet gebied is (55% ziet de *West Bank* als 'bevrijd', tegen 32% als 'bezet'), een centraal obstakel vormt. Zij wijten dit aan tientallen jaren van 'brainwashing', waarin mensen vanaf hun jeugd systematisch zijn benaderd op een wijze die nationale doelen moet dienen en begrip voor de andere partij uitsluit. Dit klopt met het antwoord van een andere Israëlische hoogleraar, die ik op een conferentie in juni sprak, op mijn vraag of een nieuwe Israëlische regering een oplossing naderbij zou brengen: 'Het probleem is niet met de Israëlische regering, maar met de maatschappij als geheel.' Ook komt dit overeen met de vergelijking die Zvi Bar'el maakt met andere situaties waarin een bezetter zich terugtrok.<sup>9</sup> Voor Israël acht hij dat zeer moeilijk, want 'de droom van Groot-Israël is nooit verdwenen' en het volk is nog steeds 'gevangene van een illusie'.

Toch is hier een relativering op haar plaats: er zijn in Israël wel degelijk groepen die zich inspannen voor Palestijnse rechten. Naast de politieke partijen *Meretz* en *Balad* zijn er ook diverse, op vrede en toenadering gerichte NGO's die dapper tegen de algemene stroom ingaan. Hun omvang en betekenis zijn echter zeer gering en ze worden steeds krachtiger onderdrukt door de Israëlische regering.

### **Houding van Netanyahu**

Als argument wordt ook wel gebruikt dat premier Netanyahu zich voor een Palestijnse staat zou hebben uitgesproken. Men wijst dan in het bijzonder op zijn speech van 14 juni 2009 op de Bar-Ilan Universiteit.<sup>10</sup> Terwijl die toespraak vol staat met verwijzingen naar de (in zijn ogen 3.500 jaar oude) joodse rechten op het land Israël, staat er vrijwel niets in over Palestijnse rechten. Er wordt alleen geconstateerd dat er 'een omvang-



Foto: Chris Yunker

rijke Palestijnse bevolking' aanwezig is (er wordt nergens gesproken van 'het Palestijnse volk').

Eénmaal noemde Netanyahu een Palestijnse staat (naar verluidt onder hevige Amerikaanse druk en aan het einde van zijn speech): 'Ik vertelde president Obama dat, als demilitarisering gegarandeerd wordt en de Palestijnen Israël als Joodse staat erkennen, we bereid zijn een vredesverdrag te sluiten ten behoeve van een gedemilitariseerde staat naast de Joodse staat.' Nergens in zijn speech refereert hij aan de grenzen van zo'n staat, rechten van Palestijnen op grond, de binding van moslims aan Jeruzalem, rechten van vluchtelingen (alleen dat ze niet mogen terugkeren), rechten van Arabische inwoners van Israël, enz. Wat de gedaante van zo'n Palestijnse staat zou moeten zijn, wordt nergens vermeld. Gelet op het (eerder beschreven) partijprogramma van Likud kan dat niet veel meer betekenen dan beperkte autonomie voor Palestijnen in beperkte gebieden. Naar mijn oordeel is het dan ook onjuist hoop te putten uit het feit

dat Netanyahu voor een twee-statenoplossing zou zijn.

Netanyahu heeft het er verder over 'internationale regelingen te erkennen, maar ook principes die belangrijk zijn voor de staat Israël'. Uit de zeven voorwaarden die hij vervolgens stelt, blijkt dat het laatste zwaarder weegt dan het eerste. De vooraanstaande Israëlische vredesactivist Uri Avnery beschouwt die voorwaarden dan ook 'om zeker te stellen dat geen Palestijn, geen Arabier en geen moslim op die basis onderhandelingen wil beginnen' en hij concludeert: 'Er zal geen Palestijnse staat komen, de Israëlische regering zal niets prijsgeven, de bezetting blijft en Obama zal dat alles accepteren.'<sup>11</sup>

Van Netanyahu is gedurende zijn gehele huidige regeerperiode geen enkele andere verwijzing naar een Palestijnse staat bekend. In de Bar Ilan-rede is die alleen maar genoemd als mogelijkheid, waarover gesproken kan worden, niet als na te streven doel. Netanyahu heeft ook nooit verder aangegeven wat hij onder zo'n Palestijnse staat verstaat.

### **Gevolgen voor het vredesproces**

Het is duidelijk dat wat wel de 'Israëliëse consensus' genoemd wordt, veraf staat van wat niet alleen Palestijnen, maar ook het Westen rechtvaardig achten. Het laatste wordt duidelijk verwoord in de verklaring van Europese ministers van Buitenlandse Zaken van 8 december 2009.<sup>12</sup> Die verklaring gaat duidelijk uit van de grenzen van 1967, een Palestijnse staat met Oost-Jeruzalem als hoofdstad, het onwettige karakter van de Muur en het illegale karakter van alle nederzettingen. Hoewel de verklaring van het Kwartet van 19 maart 2010 meer ingaat op de situatie van dat moment (de noodzaak de bouw van nederzettingen en afbraak van Arabische wijken te stoppen, openen Gaza) zijn ook daarin dezelfde principes terug te vinden, o.a. door verwijzingen naar diverse VN-resoluties.<sup>13</sup>

Dat het hier niet gaat om geringe of theoretische verschillen, bleek uit de voorstellen gedaan door de vorige Israëlische regering (met *Kadima* en Arbeidspartij) in het overleg na de

conferentie in Annapolis in november 2007, zoals die via *Haaretz* uitlekten.<sup>14</sup> Alle grote nederzettingen, Jeruzalem en de Jordaanvallei zouden Israëliësch blijven en Israël zou nog steeds de grenzen beheersen: 'grenzen controleren, een beperkte macht in de Jordaanvallei aanhouden, het luchtruim beheersen, waarschuwingsstations op bergtoppen behouden en een snelle interventiemacht in Palestijnse gebieden handhaven'. In feite sloten die voorstellen een levensvatbare Palestijnse staat uit, ook doordat de joodse nederzettingen de continuïteit van die staat doorbreken en het drinkwater ontnemen. Men kan zich afvragen of dergelijke voorstellen wel in overeenstemming zijn met de Routekaart, die *Kadima* zegt te aanvaarden. De voorstellen zijn echter wel begrijpelijk in het licht van het partijprogramma van *Kadima*.

Van de huidige regering weigerde premier Netanyahu elke verwijzing naar de verklaring van het Kwartet, omdat daar punten als de grenzen van 1967 en een verwijzing naar het Arabische Vredesinitiatief in voorkomen.<sup>15</sup>

### Palestijnse bereidheid?

Dit betoog concentreert zich op de Israëliësch kant. Een logische vraag is hoe het dan staat aan de Palestijnse kant. Dat zou een apart artikel waard zijn. Hier wordt volstaan met op te merken dat de Palestijnse Autoriteit zich bij vele gelegenheden aan een oplossing via twee staten, zoals vastgelegd in vele internationale rechtsregels, gecommitteerd heeft. Zelfs Hamas sprak een zekere bereidheid uit Israël binnen de grenzen van 1967 te erkennen.<sup>16</sup>

### Conclusie

Noch in de Israëliësch politiek, noch in de publieke opinie, noch bij Netanyahu persoonlijk bestaat er reële steun voor een Palestijnse staat, zoals het Westen die voor ogen staat en die overeenkomstig internationale rechtsregels is.

De aannahme dat door Palestijns-Israëliësch onderhandelingen een twee-statenoplossing tot stand kan worden gebracht, is dan ook *onjuist*. Dat het Westen Abbas met die taak opzadelt, is *irreëel* en geheel in strijd met ervaringen van de laatste twintig jaar. Abbas zou van Netanyahu concessies moeten verkrijgen waartoe deze zelfs tegenover de Amerikaanse president (van wie hij geheel afhankelijk is) niet bereid is. Wij zagen dat na de conferentie in Annapolis, eind 2007, de toenmalige Israëliësch regering tot voorstellen kwam die ver verwijderd zijn van wat internationale rechtsregels voorschrijven. Met de huidige regering zal dat zeker niet beter zijn.

Het Westen staat daarmee voor de keuze tussen het gedogen van de voortgaande Israëliësch expansie (het feitelijke beleid van de afgelopen twintig jaar) en daarmee het streven naar een Palestijnse staat (formeel beleid in die jaren) opgeven of om op andere wijze de Palestijnse staat tot stand te doen komen. Mijns inziens ontkomt men niet aan drukmaatregelen tegen Israël om een Palestijnse staat tot stand te brengen. Ook ex-minister Hans van den Broek komt tot de conclusie dat veel druk op Israël nodig is om tot een rechtvaardige vrede te komen.<sup>17</sup>

Tot nu toe heeft het Westen getracht sancties tot elke prijs te vermijden, maar het is niet abnormaal op te treden tegen een staat die, zoals de Nederlandse oud-ambassadeur Wijenberg aangeeft,<sup>18</sup> voortgaat met het op grote schaal schenden van internationale rechtsregels. Wijenberg stelt voor tot een 'EU-vredesstrategie op basis van het internationaal recht' te komen en hij noemt een groot aantal maatregelen waartoe Europa direct over kan gaan. In wezen wordt dan, zoals Van den Broek schreef, niet langer gekozen voor 'het recht van de sterkste', maar voor 'de kracht van het recht'. Pas dan komt een rechtvaardige (en daarmee duurzame) vrede in zicht.

**Ir. Jan Elshout** (lid CDA) woonde enige tijd in het Midden-Oosten. Hij publiceert regelmatig over het Israëliësch-Palestijnse conflict.

### Noten

- <sup>1</sup> 'Israël, partijprogramma's regeringspartijen. Punten uit de partijprogramma's die de positie van Palestijnen direct raken', in: *Soemoet*, jrg. 37, nr 2, maart 2009, blz. 30-32 (citaten zijn vertalingen uit het Engels door *Ynet* en *Haaretz*).
- <sup>2</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_political\\_parties\\_in\\_Israel](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_Israel)
- <sup>3</sup> <http://www.israelvotes.com/platforms.php>
- <sup>4</sup> <http://www.knesset.gov.il/elections/knesset15.htm>
- <sup>5</sup> Association for Civil Rights in Israel, 'Association for Civil Rights in Israel on democracy's heart attack', oktober 2010.
- <sup>6</sup> Blijkens diverse citaten in een artikel in het speciale Midden-Oostennummer van *Civis Mundi* door oud-ambassadeur Jan Wijenberg, 'Sleutel tot vrede in het Midden Oosten', in: *Civis Mundi*, jrg. 47, nr 4, oktober 2008.
- <sup>7</sup> Akiva Eldar, 'Don't confuse us with facts', in: *Haaretz*, 20 mei 2010.
- <sup>8</sup> Eran Halperin, Daniel Bar-Tal e.a., 'Socio-Psychological Implications for an occupying society', in: *Journal of Peace Research*, jrg. 47, nr 1, januari 2010, blz. 59-70.
- <sup>9</sup> Zvi Bar'el, 'Don't search for logic in a dream', in: *Haaretz*, 8 augustus 2010.
- <sup>10</sup> Rede van premier Netanyahu op de Bar Ilan Universiteit, Ramat Gan (Israël), 14 juni 2009.
- <sup>11</sup> Uri Avnery, 'When he says Yes- What does he mean?', *website Gush Shalom*, 18 juni 2009.
- <sup>12</sup> 'Council conclusions on the Middle East Peace Process', EU Foreign Affairs Council meeting, 8 december 2009.
- <sup>13</sup> Office of the Secretary General of the UN, 'Statement by the Middle East Quartet', 19 maart 2010.
- <sup>14</sup> Aluf Benn & Barak Ravid, 'Top Palestinian negotiator...', in: *Haaretz*, 25 augustus 2008.
- <sup>15</sup> Avi Ischaroff & Barak Ravid, 'Netanyahu rejects peace talks based on 1967 borders', in: *Haaretz*, 12 augustus 2010.
- <sup>16</sup> Jan Elshout, 'Het isoleren van Hamas is een ernstige fout', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 66, nr 10, oktober 2009, blz. 44-50.
- <sup>17</sup> Hans van den Broek, 'Wil het CDA een rechtvaardige vrede in het Midden Oosten?', in: speciaal Midden-Oostennummer van *CD Verkenningen*, zomer 2010, blz. 119-125.
- <sup>18</sup> Zie Wijenberg, *a.w. noot 6*.

# Respons Robert Beeres & Eric-Jan de Bakker

n.a.v. Rob de Wijk, 'Balkenendes defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit', in: *Internationale Spectator*, september 2010, blz. 454-458.

## Drie misvattingen over bezuinigen bij Defensie

In het septembernummer schreef *Rob de Wijk* een pakkend overzicht van de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht onder de vier kabinetten-Balkenende. Hoewel wij verder niets op de tekst van dat artikel willen afdingen, lezen wij hierin een aantal uitspraken over voortdurende bezuinigingen op Defensie. Deze uitspraken wekken de indruk dat in financiële zin de krijgsmacht het kind van de rekening is en ze sluiten aan bij opvattingen van anderen in militaire kring. Zo stelde de voorzitter van een grote militaire vakbond onlangs: '[D]e bezuinigingstrend van de afgelopen jaren wordt onverminderd voortgezet'.<sup>1</sup> Een voorzitter van een officiersvereniging geeft als zijn mening: 'De afgelopen 20 jaar is defensie leeggezogen. Zowel in goede – als in slechte – tijden werd er dividend geïnd. Waar andere ministeries konden groeien, mocht defensie weer inleveren'.<sup>2</sup> De indruk dat Defensie altijd de dupe is, lijkt hardnekkig. Wij hebben getracht daar in eerdere artikelen wat aan te doen.<sup>3</sup> Voor de lezers van de *Internationale Spectator* doen we dat dan graag nog een keer, met de allernieuwste cijfers, in aanvulling op het artikel van De Wijk.

De uitspraken van De Wijk die wij becommentariëren, zijn respectievelijk: 1 'Ondanks voortdurende bezuinigingen nam de kwaliteit van de krijgsmacht toe'; 2 'Gebrek aan politieke belangstelling voor Defensie verklaart waarom de ontwikkeling van het budget anders verliep dan die van andere ministe-

ries, die zonder uitzonderingen sterk stijgende begrotingen kenden'; en 3 'In termen van een percentage van het BBP nam het budget vanaf begin jaren negentig tot 2010 gestaag af van 2,5% tot 1,4%'. In deze respons gaan we inhoudelijk op elk van deze uitspraken in en we besluiten met een discussie en conclusie.

### Voortdurend bezuinigen

In deze paragraaf bespreken we de eerste helft van de eerste uitspraak. Op de gehele uitspraak komen we terug in de conclusie van onze bijdrage. Het beeld dat kennelijk leeft, is dat de afgelopen twintig jaar de krijgsmacht in financiële zin voortdurend 'het kind van de rekening' is geweest. Na 9 november 1989 hebben de meeste NAVO-landen 'vredesdividend' geïnd. En dat geldt ook voor de Nederlandse krijgsmacht. Figuur 1 toont, op basis van door ons verzamelde gegevens uit de jaarverslagen van het ministerie van Defensie, dat in reële termen,

in vijf jaar tijd, meer dan 15% werd bezuinigd op de uitgaven voor de krijgsmacht. De hierop volgende jaren zijn de reële uitgaven echter relatief gelijk gebleven, met recent een opwaartse trend.

Allereerst moet de kanttekening worden gemaakt dat het hier werkelijk uitgegeven bedragen betreft, dus niet bedragen die in begrotingen worden gepresenteerd. Beide willen nog wel eens van elkaar afwijken. Ten tweede laat Figuur 1 zien dat voor inflatie gecorrigeerd de Nederlandse krijgsmacht na 1995 op een relatief constant budget teert. Dit correspondeert naar onze mening *niet* met 'voortdurend bezuinigen'.

### Andere ministeries

Bij de inhoudelijke beoordeling van de tweede uitspraak, die impliceert dat alléén het ministerie van Defensie heeft moeten inleveren en andere ministeries 'zonder uitzondering' niet, kan een recente publicatie

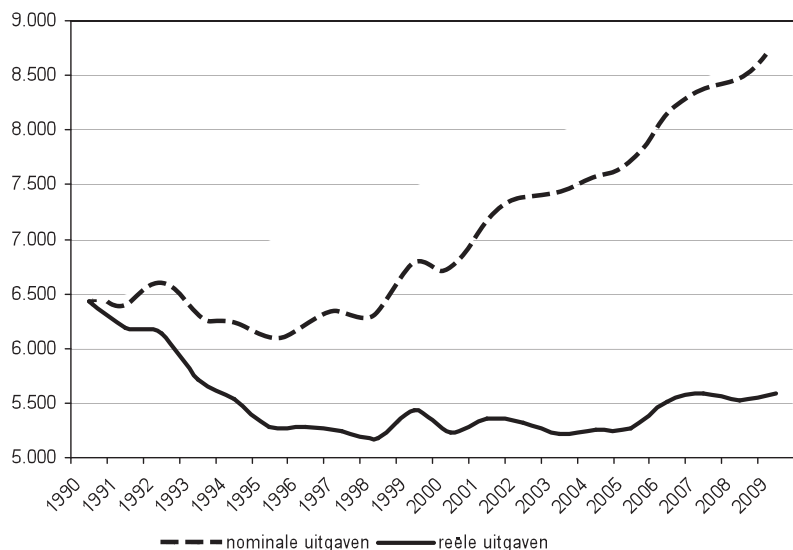


Fig. 1. Defensie-uitgaven 1990-2009 in € mln.

| Hoofdfuncties               | 2003           | 2008           | groei in % |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------|
| Algemeen bestuur            | 43.996         | 51.539         | 17%        |
| Landsverdediging            | 7.299          | 8.190          | 12%        |
| Openbare orde en veiligheid | 8.254          | 10.930         | 32%        |
| Economische aangelegenheden | 17.711         | 17.827         | 1%         |
| Milieubescherming           | 955            | 1.144          | 20%        |
| Volkshuisvesting            | 1.623          | 1.396          | -14%       |
| Volksgezondheid             | 7.700          | 9.008          | 17%        |
| Cultuur & recreatie         | 1.755          | 1.943          | 11%        |
| Onderwijs en onderzoek      | 20.834         | 25.582         | 23%        |
| Sociale bescherming         | 20.564         | 31.252         | 52%        |
| <b>Totaal</b>               | <b>130.691</b> | <b>158.811</b> | <b>22%</b> |

**Tabel 1.** Lopende en kapitaaluitgaven voor hoofdfuncties rijksoverheid in € mln. Bron: <http://statline.cbs.nl> (cijfers per 14-9-2009).

van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dienst doen.<sup>4</sup> In het artikel 'Aandeel defensie-uitgaven daalt' wordt inzichtelijk gemaakt dat de toename van de uitgaven voor Defensie minder is dan de stijging van de totale rijksuitgaven. Het aandeel is namelijk gedaald van 5,6% (2003) tot 5,3% (2008). Op basis van deze CBS-gegevens hebben wij tabel 1 opgesteld.

Met de kanttekening dat de term 'hoofdfunctie' niet exact correspondeert met de term 'ministerie', laat Tabel 1 zien dat niet alle andere beleidsvelden in gelijke mate van de groei van de rijksuitgaven (22%) hebben geprofiteerd. Onder de vier kabinetten van Balkenende zijn klaarblijkelijk politieke keuzen gemaakt. Een van die keuzen is meer geld te besteden aan interne (openbare orde en veiligheid) dan aan externe veiligheid (landsverdediging). Volgens ons toont Tabel 1 duidelijk aan dat de krijgsmacht niet de enige is die van die keuzen te duchten heeft gehad. De uitspraak dat andere ministeries zonder uitzondering stijgende begrotingen kenden, kan dan ook worden genuanceerd.

### Afname van het percentage BBP

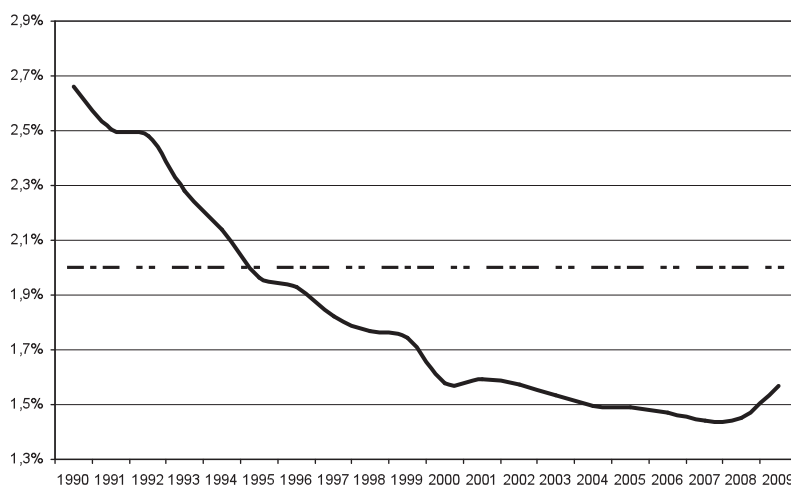
De laatste uitspraak, 'In termen van

een percentage van het BBP nam het budget vanaf begin jaren negentig tot 2010 gestaag af van 2,5% tot 1,4%', beoordelen wij opnieuw aan de hand van de door ons verzamelde gegevens uit de jaarverslagen van Defensie.

Figuur 2 laat de procentuele ontwikkeling van de Nederlandse defensie-uitgaven zien als percentage van het BBP. Binnen de gepresenteerde tijdreeks vallen vijf perioden te onderkennen. De *eerste periode* loopt van het begin tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw, met in reële termen sterk dalende uitgaven voor defensie in een zich

niet ontwikkelende economie. De defensie-uitgaven duikelen van 2,7% naar 2% van het BNP. De *tweede periode* loopt van midden jaren negentig tot de millenniumwisseling. In deze periode ontwikkelt de economie zich gestaag en nemen de defensie-uitgaven niet toe. Het percentage dat werd besteed aan Defensie, nam daardoor in vijf jaar af van 2% naar 1,7%. De *derde periode*, 2001-2004, wordt gekenmerkt door een stagnerende economische groei en een zich niet ontwikkelend defensiebudget. Dit leidt tot een aarzelend dalend percentage dat door Nederland wordt besteed aan de krijgsmacht. De *vierde periode* loopt van 2005 tot en met 2008. Het reële defensiebudget stijgt vanaf 2005 (zie fig. 1). Ook de economische groei neemt toe. Dit verklaart de relatieve stabiliteit van het percentage tussen de 1,5 en de 1,4%. Ten slotte blijven in 2009 de defensie-uitgaven relatief constant terwijl er een economische krimp optrad, waardoor het percentage op 1,6% uitkomt.

Figuur 2 bevat ook een rechte gestippelde lijn. Deze lijn geeft het percentage aan dat in de literatuur, overigens niet door De Wijk, 'algemeen' wordt genoemd als het percentage dat de NAVO graag als defensie-inspanning van de diverse landen ziet. Dat percentage bedraagt 2%, hetgeen het gemiddelde is van de



**Fig. 2.** Ontwikkeling Nederlandse defensie-uitgaven als percentage van het BBP-de-

fensiebestedingen van NAVO-lidstaten in 2003. Bij de beantwoording van Kamervragen in 2003 merkte de regering ten aanzien van dit percentage overigens het volgende op: 'De NAVO heeft zich niet uitgesproken over een kritische ondergrens van de kwantiteit aan materieel. Wel verzoekt zij de lidstaten die minder besteden dan het NAVO-gemiddelde ... een verdere teruggang te voorkomen en te streven naar een verhoging van het budget.'<sup>5</sup>

Een 'echte norm' is het dus niet. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat het door Nederland bestede percentage is gedaald. Hoewel op basis van onze gegevens het genoemde percentage niet het juiste is, lijkt ons de vraag gepast: 'Is dat erg?' Het laatste deel van onze bijdrage gaat onder meer in op die vraag.

### Discussie en conclusie

Op basis van het bovenstaande valt te concluderen dat er de afgelopen twintig jaar in financiële zin is bezuinigd op Defensie. Defensie is echter niet het enige ministerie dat heeft ingeleverd en er is niet voortdurend ingeleverd. Wellicht heeft het 'algemene beeld' dat er voortdurend is bezuinigd, niet zozeer betrekking op het financiële maar op het fysieke aspect. De krijgsmacht is de afgelopen twee decennia immers

wel steeds kleiner geworden. Het aantal militairen is ongeveer gehalveerd. Eenzelfde reductie vond plaats bij het aantal jachtvliegtuigen. Het aantal tanks is gedecimeerd.

Toch stelt De Wijk, in het tweede gedeelte van de eerste uitspraak, dat de kwaliteit van de krijgsmacht is toegenomen. Daarbij doelt hij op: de opgedane gevechtservaring, de ontwikkeling van het 3D-concept en de toepassing van 'lessons learned' op de lopende operaties. Dat zou impliceren dat de Nederlandse krijgsmacht – op basis van bovenstaande uiteenzetting – met minder middelen meer prestaties weet te behalen. En daar zullen we toch allemaal voor zijn! Anderzijds is er ook wel iets af te dingen op die toename van kwaliteit. Minister Van Middelkoop gaf in een antwoord aan de Tweede Kamer aan dat er een probleem bestaat bij het kleden van nieuwe militairen.<sup>6</sup> Luitenant-generaal Bertholee zegt dat de Landmacht twee jaar nodig heeft om weer volledig inzetbaar te zijn en verklaart zich te schamen dat nieuwe soldaten hun schoenen op nalevering krijgen.<sup>7</sup> Ten slotte lijkt het door de vorige minister van defensie toegelichte uitstellen van de opkomst van 467 kandidaat-militairen ook niet te pleiten voor een toename van de kwaliteit van de Nederlandse Defensie-organisatie.<sup>8</sup> De door De Wijk gesuggereerde toe-

name van kwaliteit in ervaring lijkt dan tot een afname van kwaliteit in de 'staande' organisatie te hebben geleid. Wellicht wordt de indruk dat Defensie het slachtoffer is van voortdurende bezuinigingen ingegeven door deze afweging. Stof voor verder onderzoek.

---

**Dr R.J.M. Beeres** is als universitair hoofddocent verbonden aan de Nederlandse Defensieacademie (NLDA). **Dr E.J. de Bakker** was van 2006 t/m 2010 op de NLDA werkzaam als onderzoeker op het gebied van de defensie-economie.

### Noten

- 1 J. Debie, 'De Begroting', in: *Trivizier*, nr. 10, 2010, blz. 5.
- 2 J.L.R.M. Vermeulen, 'Welk dividend mogen wij nu weer betalen?', in: *Carré*, nr. 5/6, 2010, blz. 5.
- 3 E.J. de Bakker & R. Beeres, 'Aandeel defensie-uitgaven daalt', in: *Marineblad*, jrg. 120, nr. 3, 2010, blz. 4-5; en E.J. de Bakker & R. Beeres, 'Beeldvorming over bezuinigen bij Defensie', in: *Economische en Statistische Berichten*, jrg. 95, nr. 4588, 2010, blz. 412-413.
- 4 F. Arkesteijn, 'Aandeel defensie uitgaven daalt', Den Haag/Heerlen: CBS, 2009.
- 5 Tweede Kamer (2003-2004), Lijst van vragen en antwoorden, TK29200X, nr.8, blz. 3 en blz. 7.
- 6 Tweede Kamer (2009-2010), Aangangsel van de Handelingen, 2750.
- 7 *De Volkskrant*, 9 september 2010.
- 8 Tweede Kamer (2009-2010), Aangangsel van de Handelingen, 3250.

# Repliek Rob de Wijk

---

## Het valt echt niet mee

Welke misvattingen proberen Beeres en De Bakker nu eigenlijk uit de weg te ruimen? Het enige dat zij doen, is enkele nuances aanbrengen, die mijns inziens discutabel zijn, maar mijn conclusies niet ter discussie stellen. Ten *eerste* wordt mijn uitspraak genuanceerd dat er voortdurend op Defensie is bezuinigd, want vanaf 2005 zou van een stijging sprake zijn. Maar uit hun eigen grafiek blijkt dat in reële termen het budget ondanks die stijging nog steeds ver onder de uitgangspositie van 1990 ligt. Ook laten zij de aangekondigde bezuinigingen onbesproken. Daarop ging ik wel in. De naar schatting 650 tot ruim 800 miljoen euro die Defensie moet wegwerken, doen de stijging sinds 2005 teniet. Dat er sinds 1990 sprake is van een dalende trend, is mijns inziens een feit.

Ten *tweede* wordt mijn opmerking genuanceerd dat de ontwikkeling van het defensiebudget in verhouding tot de begrotingen van andere ministeries er bekaaid van af kwam. Ik weet echter niet wat ik met tabel 1 moet. Want de term 'hoofd functie' spoort niet met 'ministerie', zoals de auteurs terecht opmerken. Uit tabel 1 blijkt ook niet of 'landsverdediging' bijvoorbeeld inclusief HGIS-gelden is, die formeel niet bij het defensiebudget horen. Wie het defensiebudget (2008) deelt door de overheidsuitgaven, komt uit op 3,6%, in plaats van 5,3% als aandeel van de totale overheidsuitgaven, zoals de auteurs stellen. Zo bezien kan ook worden gediscussieerd over de juistheid van de door hen aangehaalde 1,6% van het BBP. Net als ik hanteert de NAVO voor de afgelopen jaren 1,4-1,5% van het BBP. Hoe dan ook, Nederland besteedt ver onder het

NAVO-gemiddelde. Daarover zijn we het eens.

Ten *derde* de kwaliteit. Ik heb gemeld dat de kwaliteit van de krijgsmacht de afgelopen jaren op *operationeel* gebied enorm is verbeterd. Dit is onomstreden. Beeres en De Bakker voegen het argument toe dat de krijgsmacht thans moeite heeft de kwaliteit van de *inzetbaarheid* op peil te houden. Dat is juist en ondersteunt mijn conclusie dat er sprake is van een onaanvaardbaar financieel tekort.

Beeres en De Bakker zouden als financiële deskundigen wat dieper naar de cijfers moeten kijken, om zo een echte bijdrage aan het debat te leveren. Zij zouden bijvoorbeeld eens moeten nagaan hoe 'oneigenlijke' kosten, zoals pensioenen en wachtgeld en de oplopende kosten door de jarenlange inzet van de krijgsmacht, inwerken op het 'netto' budget waarmee de krijgsmacht in stand moet worden gehouden. Een dergelijke berekening voegt echt iets toe. Defensie besteedt momenteel ongeveer 1,3 miljard euro aan pensioenen, wachtgeldregelingen, uitkeringen, ziekte zorg, enz. Dat bedrag loopt op als de krijgsmacht wordt verkleind en mensen worden ontslagen. Met het extra budget dat vanaf 2005 beschikbaar kwam, werden bijvoorbeeld de oplopende kosten voor de inzet van de krijgsmacht gecompenseerd. Door deze ontwikkelingen is een vals beeld over het 'netto' budget voor de instandhouding van de krijgsmacht ontstaan. Juist daarom zijn de afgelopen jaren voortdurend onderdelen afgestoten, hoofdwapensystemen afgeschafte en aantallen verkleind.

Door hun stelling dat zij misvat-

tingen willen pareren, lijken zij nu te zeggen: 'het valt wel mee'. Maar tevens citeren zij met instemming een generaal die stelt dat Defensie inmiddels problemen heeft om schoenen voor nieuwe soldaten te leveren. Dit duidt toch echt op het tegenovergestelde.

---

**Prof. dr Rob de Wijk** is directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies, hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Denktank Nationale Veiligheid.

# Filmrecensie Floor Janssen

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

## Rauwe straatfilm met taboes en hoop

*Titel: Casanegra*

*Regie en script: Nour Eddine Lakhmari*

*Distributie: Moonlight Films*

*Jaar: 2009*

*Info: 110 minuten, kleur, gesproken in Arabisch*

*Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD*

*Casanegra*: een ironische verbastering en omkering van Casablanca, met vijf en een half miljoen inwoners de grootste stad en het economische hart van Marokko. De film vertelt het verhaal van twee werkloze twintigers in de sociale periferie van de stad, en daarmee in feite het

verhaal van duizenden *Casaouiyyin*; bewoners van Casablanca. Karim (Anas Elbaz), de eerlijke straatverkoopster van sigaretten die stevast in pak rondloopt, en Adil (Omar Lotfi), Karims kameraad, die koste wat kost wil vertrekken – naar het buitenland, welteverstaan – proberen hun hoofd boven water te houden in de *urban jungle* van Casablanca, te midden van geweld, criminaliteit, verslaving, armoede en vervuiling.

De film *Casanegra* brak in Marokko met meer dan 300.000 bioscoopbezoekers alle records en is ook onder Europese Marokkanen een grote hit. In 2008 wonnen Elbaz en Lotfi op het Dubai International Film Festival

de prijzen voor *Best Actor*, en Luca Coassin voor *Best Cinematographer*. In deze straatfilm komen taboes aan bod – zoals travestie, homoseksualiteit en masturbatie – die tien jaar geleden onverteensbaar zouden zijn geweest in Marokko en nog steeds op veel weerstand stuiten uit conservatieve en religieuze hoek. Ook nooit eerder vertoond in de Marokkaanse cinema – en mede verantwoordelijk voor het enorme succes van *Casanegra* – is het gebruik van het Marokkaans Arabisch dialect en de (grove) straattaal door de acteurs.

Desondanks heeft regisseur Nour Eddine Lakhmari kunnen rekenen op overheidssteun bij het maken



van de film en is *Casanegra* door het Marokkaanse filminstituut tegen alle verwachting in goedgekeurd voor kijkers van 12 jaar en ouder. Het besluit sociaal gevoelige onderwerpen te vertonen in de bioscopen, lijkt een direct gevolg van het meer liberale en moderne bewind van de Marokkaanse koning Mohammed VI. Of, zoals de voorzitter van de keuringscommissie voor de film het treffend verwoordde: 'Zo is Marokko tegenwoordig nu eenmaal.'

De kijker wordt in *Casanegra* meegezogen in de wanhoop, uitzichtloosheid en dramatische (thuis-) situatie van de hoofdrolspelers. Wanneer Adil thuiskomt, treft hij zijn moeder keer op keer ernstig mishandeld aan door zijn aan alcohol verslaafde stiefvader. De tragiek van huiselijk geweld blijkt des te meer wanneer Adil zijn moeder probeert te beschermen tegen de mishandelingen, maar zij weigert haar man te verlaten. Op een dag, zo houdt Adil zich voor, vertrekt hij naar Malmø in Zweden en zal hij een blonde vrouw trouwen. Hij heeft echter noch de contacten, noch het geld; en al helemaal niet wanneer hij zijn moeder uiteindelijk naar Fez stuurt en haar al zijn spaargeld meegeeft.

Karim is op zijn beurt verliefd op Nabila, een *upperclass* eigenaresse van een meubelzaak. De romance loopt echter op niets uit, wanneer Nabila ontdekt dat Karim in werkelijkheid een straatverkoper is. Beide jongens worden door de charismatische crimineel en afperser Zrirek (Mohamed Benbrahim) gestrikt om zijn vuile klusjes op te knappen. Uiteindelijk geeft Zrirek hun een opdracht waarmee Karim en Adil het geld kunnen verdienen om hun dromen waar te maken; een racepaard een injectie toedienen waardoor zijn prestaties verslechteren.

Een *happy end* past een film als *Casanegra* niet. Recensenten bekritisieren de film om de clichébeelden van de grote stad, het gebrek aan een onderliggende boodschap en de langdradigheid van de film.

Toegegeven, *Casanegra* is een lange film en ontbeert een spannend plot. Maar Lakhmari levert knap werk door ook de schoonheid van Casablanca te tonen, en hij vindt een balans tussen de zoektocht van de hoofdrolspelers naar een waardig bestaan en de liefde die zij ondanks alles voelen voor 'hun' stad. Daarnaast lopen thema's als vriendschap, loyaliteit en hoop als rode draad door de film.

Bovendien geeft *Casanegra* een gezicht aan kwesties die niet beperkt blijven tot Marokko. Regisseur Lakhmari is zelf afkomstig uit de omgeving van Casablanca, maar hij vertrok naar Europa om te studeren. De liefde bracht hem uiteindelijk naar Noorwegen, waar hij zich verdiepte in film. 'Mijn moeder dacht dat ik gek was geworden,' zegt Lakhmari daarover.<sup>1</sup> Het karakter Adil droomt van dit scenario, en gelooft zoals zoveel jonge Marokkaanse mannen en vrouwen in de gouden bergen die Europa te bieden heeft. Deze perceptie verklaart deels de sociale druk die Europese Marokkanen voelen om hun familie in Marokko financieel te ondersteunen en hen in de vakanties te verblijden met koffers vol cadeaus. Maar voor veel van deze *shabab* (jongeren) is een bestaan in Europa meer dan een manier om hun levensstandaard op te krikken en hun families in Marokko te kunnen onderhouden. Een succesvolle migrant bevestigt zijn *rujula*, zijn mannelijkheid. Daarmee is migratie naar Europa voor veel jonge, sociaal gemarginaliseerde en ongetrouwde Marokkaanse mannen een *rite de passage*, waarmee zij zich aan zichzelf en hun omgeving kunnen bewijzen.<sup>2</sup>

Hoewel misschien niet direct evident, is er wel degelijk een connectie tussen het uitzichtloze bestaan dat *Casanegra* toont en de sociaal-culturele dynamiek van Marokkanen in Europa. Net als voor regisseur Lakhmari, illustreert *Casanegra* voor velen van hen de ambivalente verhouding die zij met Marokko

hebben. Niet voor niets is *Casanegra* ook onder Marokkaanse jongeren in Nederland zeer populair. Bovendien zijn films als *Casanegra* en bijvoorbeeld ook *Amours Voilées*<sup>3</sup> boegbeelden van de toenemende burgerlijke vrijheden in Marokko onder het huidige koninklijke bewind. Voor wie verder kijkt dan uitzichtloosheid en meedogenloosheid, is *Casanegra* zeker een aanrader voor geïnteresseerden in de dynamiek van grote steden en migratievraagstukken.

---

**Floor Janssen** is projectassistent bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Ze studeerde Arabisch en Midden-Oosten Studies, en werkt thans aan een onderzoek naar Algerije.

## Noten

<sup>1</sup> 'Casanegra toont taboes in "liberaal" Marokko', in: *Trouw*, 4 juni 2009.

<sup>2</sup> Zie: Marko Juntunen, 'Between Morocco and Spain. Men, migrant smuggling and a dispersed Moroccan community', Institute for Asian and African Studies, University of Helsinki, 2002.

<sup>3</sup> Een film van Aziz Salmi uit 2009, over een vrouw die haar *hijab* aflegt en een seksuele relatie aangaat.

## Erratum

In de theaterrecensie van het novembernummer, 'Het is Chinees voor me', is bij de gegevens van het toneelstuk op blz. 609 helaas een fout gesloten; de regisseur moet zijn: Edit Kaldor, en niet Samuel Maoz; de regel met de producent dient te worden geschrapt. (eindred.)

# Boekbesprekingen

## Schrijver naast Geert

**Martin Bosma**

**De schijn-élite van de valse munters.**

Amsterdam: Bert Bakker, 2010; 375 blz.; € 19,95; ISBN: 978-90-351-3604-5

In de slepende strafzaak tegen Geert Wilders speelt de opvatting een rol dat deelnemers aan het publieke debat meer vrijheid van meningsuiting verdienen dan andere burgers. Maar wat mag gelden als een bijdrage aan debat? Doorgaans geen spandoeken en spreekkoren, maar ook Wilders krijgt vaak het verwijt dat hij steeds een zelfde geluidsband afdraait van al dan niet grievende en discriminerende aard.

Zoiets kan men niet zeggen van dit boek van zijn fractiegenoot Martin Bosma. Vooreerst komt die nergens in de buurt van strafbare belediging of haatzaaien. Maar bovendien levert hij tal van gegevens, citaten en wetenschappelijke theorieën bij zijn vertoog over naïveteit en misleiding ten aanzien van islam en massa-integratie. Hij strooit met kwantitatieve weetjes. Bijvoorbeeld dat te Amsterdam in 2005 nauwelijks één op de zes gelovige moslims meent zelf de Koran te mogen interpreteren; dat de commissie voor integratie van de Tweede Kamer vrijwel geheel pleegt te bestaan uit leden met een dubbel staatsburgerschap; en dat in de Londense binnenstad een minderheid op de basisscholen Engels als moedertaal heeft.

Veel van wat in het boekwerk aan echte overwegingen wordt aangevoerd kon al wel eens eerder worden aangetroffen, zoals bij de arabist Jan Brugman, de jurist/rechtsfilosoof Paul Cliteur, de sociaal-democraten René Cuperus en Paul Scheffer, de journalist H.J. Schoo of de schrijver Joost Zwagerman, en natuurlijk bij

Fortuyn en Hirsi Ali. Maar nu staat alles bij elkaar, met een ordelijk namenregister, waar iedereen die ongaarne wordt herinnerd aan wat hij ooit in dit verband te berde bracht, de eigen uitlatingen snel kan terugvinden. In het bijzonder heeft Bosma het daarbij gemunt op politici en publicisten die voorheen het grootste gevaar zagen in *anti*-communisme en nu in *anti*-islamisme. Niet zelden gaat het dan om dezelfde personen in opeenvolgende levensfasen. Hun geloof in het gelijk van ieder die zich tegen het Westen keert, bleef overeind, hoewel nooit iemand ergens een reëel communisme met een menselijk gezicht heeft mogen zien en evenmin een liberale islam.

Een enkele maal valt Bosma uit zijn intellectueel gematigde rol. Bijvoorbeeld wanneer hij het opeens heeft over oudste rechten hier voor de Nederlandse 'stam' (blz. 145). Hopelijk is dit ironisch bedoeld, want anders is het niet alleen schrikken voor moslims binnen onze samenleving. Vreemd is ook dat hij vindt dat partijen zich niet dienen te richten op een in eigen kring gedeeld gedachtegoed, maar op de wens van 'de' kiezers. Stel dat die partijen dat allemaal volgzzaam doen, dan zijn we beland in een eenpartijstaat. Terwijl het juist de bedoeling van het electorale proces zou moeten zijn om verschillen te articuleren.

De auteur schrijft dat zijn partij bij uitstek internationaal is georiënteerd, aangezien voorman Wilders her en der buiten de grenzen een warm onthaal vindt. Hoewel Bosma zelf langdurig in het buitenland

heeft verkeerd, geeft hij weinig blijk van een bezonken inzicht in internationale verhoudingen. Alles moet immers wel passen in zijn schema van een militante islam in botsing met hogere beschavingen. Dat in Cyprus aan de Turkse inname van het noordelijk eiland deel een pro-Griekse staatsgreep was voorafgegaan, krijgen we niet te lezen. Dat Israël in 1967 naast belaagde ook bezettende mogendheid werd, evenmin: Bosma heeft het over gebieden die Israël nadien heeft 'weggegeven' (alsof de Sinaï, Zuid-Libanon, de halve Golan, de Gazastrook volkenrechtelijk joods eigendom waren). Dat Ronald Reagan, zoals Bosma schrijft, in zijn eentje met krachtpatserij het einde van de Koude Oorlog heeft afgedwongen, is minstens omstreden, maar pertinent onjuist is in elk geval dat hij als volgeling van John F. Kennedy diens anti-communistische vaandel heeft willen overnemen: hij was namelijk ruim voordien al overgelopen naar de Republikeinen. Bosma hoont het kabinet-Balkenende omdat dit zich voor de zekerheid had voorbereid op een hete ontvangst in verre landen van Wilders' film *Fitna*. Ik zou denken dat de PVV van geluk mag spreken dat dit is meegevallen, want zijn haar kiezers wel allemaal zo beginselvast als Bosma zou wensen? Zie hoe ooit de VVD zich in de herfst van 1973 pal achter Israël opstelde maar, toen dit uitliep op een olie-embargo, omdraaide als een blad aan de boom en ging roepen om meer nuance ten aanzien van het conflict.

Achter de intellectueel in Bosma

komt af en toe de politicus te voorschijn, die zijn bronnen selectief hanteert. Zo schrijft hij dat het te ruimhartige beleid op het stuk van gezinsmigratie zowel kwam van links als van onze activistische rechters. Dit terwijl Saskia Bonjour in haar Maastrichtse dissertatie, die Bosma in ander verband wel meer-malen aanhaalt, beide aantijgingen met klem van argumenten verwert.<sup>1</sup> Mijn eigen indruk is dat links zich vaker door zijn *retoriek* dan door zijn *daden* kwetsbaar maakt voor het verwijt van onbezonnen moralisme en dat het inzake migratie niet zozeer Nederlandse als wel Europese rechters zijn die zich lichtvaardig op het terrein van de politieke afweging begeven. Het is vreemd dat Bosma op de Europees-juridische kant van het vraagstuk nauwelijks ingaat, hoewel het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, met Hof en al, inmiddels aan ons lidmaatschap van de Europese Unie zit vastgeklonken.

De bekende tegenwerping tegen vrees voor de islam, namelijk dat volgens prognoses het volksdeel van de moslims niet boven de tien procent zal stijgen, pareert Bosma langs drie wegen. Hij stelt dat de moslims wijk voor wijk zullen overnemen, dat intimidatie van buitenaf zal toenemen en dat de multiculturele elite geneigd is om, uit een mengsel van kortzichtigheid en angst, met culturele en andere concessies op islamitische aanspraken vooruit te lopen.

PvdA-kamerlid Ronald Plasterk reageerde teleurgesteld op Bosma<sup>2</sup>: hij had namelijk gehoopt te mogen lezen welke stromingen er binnen de islam bestaan en in welke mate geweldsoproepen uit de Koran letterlijk worden genomen. Dan was het boek wel twee keer zo dik geworden, want er zijn veel varianten binnen die godsdienst. Plasterk had waarschijnlijk willen horen dat in fundamentalistische landen niet de hele bevolking ten strijde trekt

en dat er ook belijdende moslims bestaan die de tekst van de Koran en de voorbeeldfunctie van de profeet met een korreltje zout nemen. Met dat laatste zou immers een malle generalisatie zijn gefalsificeerd. Dit lukt hem dan zonder twijfel, al zal het moeilijker vallen een moskee, laat staan een Koranschool, van die vrijzinnige richting te vinden.

Komt er nu weldra een einde aan decennia vol verwijten over en weer van fascisme of erger ten gunste van zakelijker debat? Een groot bezwaar bij Wilders zelf is dat hij met zijn vaak dolzinnige *soundbites* ook zijn politieke opponenten intellectueel lui dreigt te maken. Uit dien hoofde verwelkom ik toch dit op punten voor weerlegging vatbare boek. Zo is van belang of het segment van de moslims dat bereid is het middeleeuwse stelsel van de islam als feilbaar mensenwerk te beschouwen, groeit of slinkt. Het gaat dan niet alleen om een verlangen naar islamitische wetgeving. Ook, naast allerlei zonnige beelden, om een bewering als van de burgemeester van de Berlijnse wijk Neukölln,<sup>3</sup> dat daar in het onderwijs steeds meer ouders bezwaar maken tegen biologielessen en meer meisjes weigeren de andere sekse een hand te geven. Kortom, trends en geen momentopnamen. Daarbij is meer nodig dan simpelweg extrapoleren hoe het islamisme zich veel wijder heeft kunnen verbreiden sedert ik 35 jaar geleden voor het eerst over het fenomeen schreef. Ook verschillen van land tot land verdienen aandacht. Integreren niet in Frankrijk *maghrébins* beter dan *subsahariens* en veel beter dan moslims in Engeland?<sup>4</sup> Vergelijking in tijd en ruimte als nuchtere gespreksbasis zou ook de wetenschapsmens Plasterk moeten aanspreken. En zelfs Wilders, die zich immers volgens zijn advocaat spiegelt aan Galilei?

*Sam Rozemond*

---

**Sam Rozemond** is oud-hoofd van de afdeling onderzoek van Instituut Clingendael, oud-redacteur van dit blad, waarin hij veelvuldig publiceerde, onder meer over een Europese islam (juni 1995 en december 2001).

## Noten

**1** Saskia Bonjour, *Grens en gezin. Belevingsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*.

**2** *NRC Handelsblad*, 27 september 2010.

**3** *De Volkskrant*, 19 oktober 2010.

**4** Zie Patrick Weil en Hakim El Karoui in *Le Monde* van 24 augustus resp. 10 oktober 2010.

# China's historische identiteit

Barend ter Haar

**Het Hemels Mandaat: De geschiedenis van het Chinese Keizerrijk.**

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009; 624 blz.; € 49,50; ISBN: 978-90-896-4120-5

Dit boek omvat de Chinese geschiedenis van de vroegste periode, in het tweede millennium vóór Christus, tot de ineenstorting van het keizerrijk in 1911-1912. Dat is een aanzienlijke periode, en dan bespreekt de auteur ook nog eens op hoofdlijnen de 20<sup>ste</sup> eeuw in een afsluitend hoofdstuk. China heeft een zeer uitvoerige en complexe geschiedenis, en boeken in een Westerse taal die min of meer de gehele Chinese geschiedenis behandelen, zijn dan ook betrekkelijk zeldzaam. Het is daarom bijzonder dat dit boek in het Nederlands is geschreven. Barend ter Haar is als hoogleraar Chinese geschiedenis in Leiden uitstekend gepositioneerd voor een overzichtswerk als dit. Het boek komt ten dele voort uit de colleges Chinese geschiedenis zoals die bij de opleiding Talen en Culturen van China aan de Universiteit Leiden worden gegeven. Het lezen ervan geeft dan ook een ervaring die lijkt op het bijwonen van een hoorcollegereeks – zij het dat het boek veel uitvoeriger en gedetailleerder is dan een hoorcollege kan zijn.

*Het Hemels Mandaat* is een indrukwekkend boek, dat de lezer veel te bieden heeft. China is één van de hoofdrolspelers op het wereldtoneel, maar het land is voor het Westerse publiek nog relatief onbekend. Dit boek geeft een breed overzicht van de Chinese geschiedenis. Niet alleen politiek en economie komen aan bod, maar ook de sociale en culturele ontwikkeling van China. Het boek is zeer toegankelijk en het is onderhoudend genoeg om van begin tot eind gelezen te worden, maar het kan ook gebruikt worden om inzicht te krijgen in specifieke thema's of perioden.

Een belangrijk thema dat in dit boek aan bod komt, is China's nationale identiteit. De vraag hoe China's identiteit gedefinieerd kan worden, is niet alleen van belang voor historici, maar ook voor wie zich met China's rol in de actuele internationale betrekkingen bezighoudt. Het huidige China doorloopt een fase van snelle veranderingen, en naarmate het land invloedrijker wordt, doet zich de vraag sterker voor waarin China zich onderscheidt van andere landen. Typerend voor de officiële Chinese representatie van de eigen identiteit is de stelling dat het niet in de aard van het land ligt te streven naar overheersing van andere volken of geweld toe te passen in externe betrekkingen. Volgens de Chinese overheid wordt dat door de geschiedenis aange-toond. Anderzijds overheerst buiten China de vraag hoe het land zich zal gedragen als het in de toekomst een nieuwe supermogendheid zou worden. De vraag is daar in hoeverre China een stabiliserende en constructieve bijdrage zal leveren aan de internationale orde, en daarom of China's buitenlands beleid uniek is dan wel vergelijkbaar met de aanpak van andere landen.

In dit boek ligt de nadruk op China's eigen ontwikkeling en niet op een vergelijking met andere landen. Toch levert het betoog van Ter Haar inzichten die rechtstreeks betrekking hebben op de vraag in hoeverre China op een unieke manier optreedt in de internationale betrekkingen. De stelling dat China zich van nature verre houdt van buitenlandse oorlogen en onderwerping, houdt in dit boek geen stand. China heeft in zijn lange geschiedenis frequent gebruik gemaakt van

militair geweld om belangen over de grens na te streven. Dat hoeft ook niet te verbazen, gezien de grote rol die oorlogen in China's interne geschiedenis spelen.

Geweld is ook niet alleen maar toegepast in de vorm van defensieve acties in grensoorlogen. De auteur wijst bijvoorbeeld op de maritieme expedities die China in de vijftiende eeuw ondernam naar Zuidoost-Azië en gebieden rond de Indische Oceaan. Wanneer daarbij machtsvertoon niet voldoende was om het Chinese doel (nieuwe tributrelaties) te verwezenlijken, werd er alsnog geweld toegepast tegen de lokale heersers. Militair geweld mag dan niet het ideale machtsmiddel zijn – diplomatie en economische middelen hebben in het Chinese strategisch denken de voorkeur – inherent pacifistisch is China zeker ook niet.

De kwestie van het onderwerpen van andere volken is ingewikkelder. China heeft weliswaar nooit overzeese kolonies gehad, maar hoe zit het met de buurvölker? In de voorstelling zoals die door de huidige Chinese overheid wordt geboden, bestaat China van oudsher uit een kerngebied met een etnische Han-bevolking, met daaromheen grensgebieden met andere etnische groepen. Die grensgebieden zouden al sinds vele eeuwen zodanig met China verbonden zijn geweest, dat ze al lang een integraal onderdeel van China vormen.

Deze visie wordt door Ter Haar op diverse punten verworpen. Het etnisch homogeen kerngebied is zeer geleidelijk tot stand gekomen, waarbij de politieke en culturele expansie vanuit Noord-China een belangrijke rol heeft gespeeld. Volgens Ter Haar is het een mythe

dat de Zuid-Chinezen dezelfde biologische voorouders hebben als de noorderlingen. Met andere woorden: zij zijn niet de nakomelingen van kolonisten uit het noorden, maar van onderworpen buurvolken die de noordelijke cultuur (grotendeels) hebben overgenomen. Nog ver na de (eerste) politieke eenwording van China in 221 v. Chr. bleven de regio's ten zuiden van de Yangzi zwak geïntegreerd in het keizerrijk. De Chinese cultuur beïnvloedde overigens niet alleen de perifere volken; ook het omgekeerde was het geval.

Verder strookt de inhoud van het boek ook niet met de stelligheid waarmee de huidige regering beweert dat Taiwan, Tibet en Xinjiang vanuit historisch perspectief een ondubbelzinnig onderdeel van China zijn. Dit is in internationaal-politiek opzicht een belangrijk onderwerp. Voorkomen dat deze drie gebieden zich losmaken van het land, is een topprioriteit in China's buitenlands beleid. De regering heeft er groot belang bij dat dergelijke gebieden als een al lang bestaand deel van China worden gezien, en niet als buurlanden die relatief recent geannexeerd zijn.

Wat betreft de continuïteit in de Chinese geschiedenis, is ook het slothoofdstuk van het boek zeer interessant. Daarin behandelt Ter Haar de periode sinds het aftreden van de laatste keizer. Volgens hem wezen China's communistische leiders in de eerste decennia na de stichting van de Volksrepubliek in 1949 moderniteit af. Pas eind jaren '70 zou het land de periode van modernisering definitief inzetten. De auteur is duidelijk negatief over de politieke leiders van het land in de jaren '50-'70 en meent dat ze door hun politieke en ideologische oriëntatie slechts een beperkt en naïef begrip hadden van de complexiteit van China's economische systeem.

Op dit punt is de kloof tussen de analyse van de auteur en het officiële (veel positievere) beeld groter dan noodzakelijk. Het boek schetst

een economisch beleid in de jaren '50 waarin om ideologische redenen voor autarkie wordt gekozen, en dat vervolgens rampzalige gevolgen had. Maar hoewel het waar is dat de communistische leiders buitenlandse invloeden wilden beperken, wil dat niet zeggen dat de regering voor verbreken van de externe handelsbetrekkingen koos. Het was het Westen dat vanaf 1950 een economisch embargo aan China oplegde, als reactie op de Chinese deelname aan de Korea Oorlog. Het gevolg was dat China sterker afhankelijk werd van economische steun uit de Sovjetunie. Toen China vanaf eind jaren '50 – mede door deze afhankelijkheid – in conflict kwam met de Sovjetunie, raakte het land in een grotendeels geïsoleerde positie. Dit economisch isolement verzwakte China in economisch en politiek opzicht, en het is onwaarschijnlijk dat Mao Zedong en de andere leiders zich daar niet bewust van waren. De nieuwe start die China in de jaren '70 maakte, was mede mogelijk doordat de Verenigde Staten hun economische en diplomatieke boycot van China beëindigden, en was niet uitsluitend het gevolg van nieuwe inzichten en politieke verhoudingen in China zelf.

De discrepantie tussen China's officiële visie op bepaalde onderdelen van de eigen geschiedenis en de analyse in het boek wordt door Ter Haar herhaaldelijk expliciet aangegeven. Overigens wijst hij ook op volgens hem achterhaalde zienswijzen die in het Westen bestaan. De discussie over interpretatieverschillen is niet alleen van belang op een historisch-wetenschappelijk niveau, maar speelt ook een rol in China's huidige buitenlandse betrekkingen. Wat dat betreft zou het nuttig zijn als dit boek ook in het Engels (en eventueel in het Chinees) zou verschijnen. Het feit dat de auteur behalve aan de Chinese nationale identiteit ook uitgebreid aandacht besteedt aan de rol die het Westerse imperialisme in China heeft gespeeld, zou deze

vertalingen extra zinvol maken.

Wat daarbij de bijdrage van het boek nog groter zou maken, is het toevoegen van voetnoten of een uitgebreidere bespreking van de gebruikte literatuur. Het onderdeel 'verder lezen' aan het eind van het boek is zeer nuttig als eerste ingang voor wie meer wil weten, maar voor wie specifiek geïnteresseerd is in de achtergronden bij de vernieuwende gezichtspunten in dit imponerende boek, zou meer informatie welkom zijn.

*Frans-Paul van der Putten*

---

**Frans-Paul van der Putten** is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies* (CAS), onderdeel van Instituut Clingendael.

# Onderhandelen in Afghanistan?

**Abdul Salam Zaeef (Samenstelling door Alex Strick van Linschoten & Felix Kuehn)**

**My Life with the Taliban.**

Londen: Hurst & Company, 2010; 244 blz.; € 26,99; ISBN: 978-1-84904-026-6

**Antonio Giustozzi**

**Empires of Mud: War and Warlords in Afghanistan.**

Londen: Hurst & Company, 2009; 305 blz.; € 46,99; ISBN: 978-1-85065-932-7

Twee boeken over Afghanistan, twee auteurs en twee zeer verschillende visies op de geschiedenis en de toekomst van het land. Abdul Salam Zaeef beschrijft zijn leven binnen de Taliban, terwijl Antonio Giustozzi de opkomst en hoogtijdagen van de Afghaanse krijgsheren onderzoekt.

Abdul Salam Zaeef, voormalig Taliban-strijder en functionaris binnen het Taliban-regime, beschrijft de Afghaanse geschiedenis vanuit eigen ervaringen. Hij was *moedjahedien*<sup>1</sup>, maar ook minister, ambassadeur en gevangene. Zaeef bracht zijn jeugd door in Zuid-Afghanistan, als *moedjahied* nam hij deel aan de strijd tegen de Sovjets en tijdens het Taliban-regime was hij minister en ambassadeur. Uiteindelijk werd hij gevangen genomen en kwam hij in Guantánamo Bay terecht. Na zijn vrijlating verblijft hij onder zware bewaking in een villa in Kaboel.

*My Life with the Taliban* is het interessante relaas van een man die het ver schopt, van arme zoon van een imam tot ambassadeur van de Taliban in Pakistan in 2001. Uit alles blijkt dat Zaeef zeer toegewijd is aan de zaak van de Taliban, maar hij presenteert zichzelf niet als een fundamentalist. Hij wil vooral het beste voor Afghanistan. Hij sluit zich aan bij de Taliban omdat hij oprecht gelooft dat zij de vrede en stabiliteit in het door oorlog verscheurde land het beste kunnen herstellen. Maar over controversiële zaken als de aanslagen van 11 september 2001, Osama Bin Laden en de onderdrukking van vrouwen in Afghanistan vertelt Zaeef weinig tot niets. En dat

is jammer, want daardoor krijgt de lezer geen kans vanuit de visie van direct betrokkenen meer inzicht in de ontwikkeling van Afghanistan te krijgen.

Dat is een belangrijke tekortkoming van *My Life with the Taliban*. Een andere misser is de eenzijdigheid van het verhaal. De samenstellers, Alex Strick van Linschoten en Felix Kuehn,<sup>2</sup> hebben weinig meer gedaan dan Zaeefs woorden te noteren. Daarmee laten ze de kans voorbijgaan de vanzelfsprekend eenzijdige ervaringen van Zaeef te voorzien van een historische context. En zo is *My Life with the Taliban* een interessant relaas van het leven van Zaeef, maar ook niet meer dan dat.

In *Empires of Mud* zijn de krijgsheren van Afghanistan het centrale thema. Dr. Antonio Giustozzi, werkzaam als research fellow bij de London School of Economics & Political Science, heeft verscheidene boeken en artikelen over Afghanistan geschreven. Hij onderzoekt in dit boek opkomst, groei en val van de belangrijkste krijgsheren van Afghanistan. De schrijver vraagt zich af wat krijgsheren zijn, hoe en waarom ze in Afghanistan ontstonden, hun macht verwierven en hoe sommigen van hen deze macht weer zagen verminderen. Hij beschrijft hun invloed op de Afghaanse staat en samenleving en hoe hun positie als gevolg van de internationale interventie in 2001 veranderde.

Giustozzi ziet krijgsheren als charismatische militaire leiders, die een gebrek aan centraal gezag uitbuiten om een grotere macht over

hun gebied te verkrijgen. Krijgsheren hebben een slechte reputatie, maar in *Empires of Mud* wordt juist de positieve bijdrage beschreven die *warlordism* aan de staatsvorming van een land kan leveren. Een interessante visie, waarmee Giustozzi iets toevoegt aan de discussie over het creëren van veiligheid en stabiliteit in Afghanistan. Het is jammer dat hij daarvoor een overvloed aan (niet altijd relevante) details nodig heeft en hij een wat saaie en eentonige schrijfstijl hanteert. Maar dat is ook het enige dat op dit interessante en nuttige boek is aan te merken.

Beide schrijvers hebben trouwens ook het nodige te zeggen over de mogelijkheden om met de verschillende strijdende partijen of instanties in Afghanistan te onderhandelen.

Zaeef is van mening dat onderhandelen over vrede en veiligheid in Afghanistan alleen mogelijk is als het initiatief aan de Afghanen zelf wordt gelaten. Een buitenlandse mogendheid (de NAVO, de Verenigde Staten) zal niet kunnen afdwingen dat de partijen aan de onderhandelingstafel komen. Daarvoor ontbreekt het de Afghanen aan vertrouwen en dat is een essentiële voorwaarde voor succesvol onderhandelen. Zaeef verwoordt het zelf aldus: 'I, for one, cannot trust a single thing coming out of the mouth of America. It is a lesson I learnt while I was in their hands for over four years. In Guantanamo, they lied to us. Nothing they said could be trusted, not even the time of day.'<sup>3</sup> Onderhandelen met de Taliban heeft

dus alleen kans van slagen als zowel de Verenigde Staten als hun bondgenoten (en dan Groot-Britannië in het bijzonder, in welk land veel Afghanen om historische redenen weinig vertrouwen hebben) hier zo min mogelijk bij betrokken worden. De Afghanen moeten het zelf doen.

Zaef is ook een fel tegenstander van pogingen meer gematigde Taliban los te weken van de *hardliners*. Hoewel hij zelf genuanceerde opvattingen heeft, bestaat er volgens hem geen gematigde en extreme Taliban. Pogingen de meer gematigde denkers – zoals Zaef zelf – van de orthodoxe leden te scheiden, zullen volgens hem de onderlinge tegenstellingen – die hij dus wel erkent – alleen maar versterken, bloedvergieten tot gevolg hebben en kunnen leiden tot een nieuwe burgeroorlog. Natuurlijk is Zaef niet helemaal objectief in zijn oordeel dat inmenging in de Taliban tot een burgeroorlog zou kunnen leiden; hij draagt de Taliban tenslotte nog steeds een warm hart toe. Maar het is wel opmerkelijk dat zelfs een gematigd lid van de Taliban als Zaef de eenheid van Taliban vooropstelt. Hoe politiek gevoelig het ook ligt, onderhandelen leidt alleen tot resultaat als men ook de *hardliners* aan de onderhandelingstafel krijgt om over de vrede en veiligheid van Afghanistan te spreken.

Het zal niet verbazen dat Giustozzi een bredere visie heeft op onderhandelen over vrede en stabiliteit in Afghanistan. Hij vindt dat er – naast de Taliban – ook andere partijen bij de onderhandelingen betrokken moeten worden en hij ziet een belangrijke rol weggelegd voor de krijgsheren. Giustozzi ziet zeker mogelijkheden om met de afzonderlijke krijgsheren een akkoord te sluiten en hij vindt dat ze een onderdeel moeten zijn van de toekomst van Afghanistan. Hij meent dat het doel van de onderhandelingen moet zijn dat de krijgsheren het centrale staatsgezag in Kaboel actief ondersteunen, of dat bereikt wordt dat ze

in ieder geval het centrale gezag in de Afghaanse hoofdstad niet langer ondermijnen.

### Afwijzing of samenwerking

Er zijn, volgens Giustozzi, twee visies over de beste methode om dit doel te bereiken.

De eerste denkrichting, die van *afwijzing*, stelt dat de invloed van alle krijgsheren en bandieten die bij het geweld van de jaren '80 en '90 betrokken zijn geweest, moet worden gemarginaliseerd. Ze mogen geen politieke of militaire rol van betekenis meer spelen, zodat Afghanistan met een schone lei kan beginnen. Het voordeel van deze benadering is dat de kans op stabiliteit op lange termijn groot is, want het marginaliseren van de macht van de *warlords* zal tot groei van het staatsgezag leiden. Het nadeel is echter dat op korte termijn het risico van geweld niet uitgesloten kan worden, want de krijgsheren zullen zich verzetten tegen vermindering van hun macht en invloed.

Giustozzi stelt hier een tweede denkrichting tegenover, die van *samenwerking*. Blijvende stabiliteit is in Afghanistan alleen mogelijk als er ook samengewerkt wordt met partijen die buiten het staatsgezag vallen, zoals de krijgsheren van diverse snit. Het voordeel van deze benadering is dat er op korte termijn waarschijnlijk minder geweld zal optreden, want de krijgsheren worden niet buitengesloten maar juist bij het stabiliseringsproces betrokken. Er is echter ook een nadeel aan onderhandelen langs de weg van samenwerking. De macht en invloed van de krijgsheren worden hierdoor niet beperkt. Die kunnen, ten koste van het staatsgezag, zelfs toenemen.

Giustozzi zelf is voorstander van het hanteren van een *combinatie* van de twee benaderingen. Hij vindt dat de krijgsheren bij de onderhandelingen en het proces van staatsvorming betrokken moeten worden, maar dan wel zo, dat ze in het politieke systeem worden opgenomen.

Hierdoor hebben ook de krijgsheren belang bij de blijvende stabiliteit van Afghanistan. Volgens Giustozzi is het daarvoor wel noodzakelijk dat er in Afghanistan een sterke leider komt, die de krijgsheren kan dwingen tot samenwerking. Giustozzi betwijfelt echter of dat mogelijk is zolang er een buitenlandse militaire macht in Afghanistan aan de touwtjes trekt.

En zo komen beide schrijvers langs een heel verschillende weg toch tot een vergelijkbaar oordeel over de mogelijkheid te onderhandelen over een blijvende stabiele situatie van vrede en veiligheid in Afghanistan. De Afghanen moeten het zelf doen.

*Joris Kreutzer*

---

**Joris Kreutzer studeerde geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam en publiceerde in dit blad ondermeer over de effectiviteit van de contra-guerrilla van het Sovjetleger in Afghanistan (juli/augustus 2009, blz. 377-381).**

### Noten

**1** *Moedjahedien* is de meervoudsvorm van *moedjahied*, dat het Arabische woord voor 'strijder' is. Het wordt gebruikt in de context van iemand die zich voor de Jihad, de heilige strijd, inzet.

**2** Zowel Alex Strick van Linschoten als Felix Kuehn woont in Kandahar; ze zijn beiden freelance schrijvers en doen regelmatig werk voor vluchtelingenorganisaties en andere NGO's in Afghanistan. Thans zijn ze bezig aan een uitgebreide geschiedenis van Zuid-Afghanistan in de jaren 1970-2001.

**3** Zaef, blz. 219.

# Soedans tragische geschiedenis

Richard Cockett

**Sudan: Darfur and the failing of an African State.**

*New Haven: Yale University Press, 2010; 315 blz.; € 22,-;*

*ISBN: 978-0-300-16273-8*

De eeuwige ellende in Afrika wekt nauwelijks nog onze aandacht. We zijn eraan gewend. Denk maar aan de helse conflicten en grootschalige humanitaire rampen in Congo, Liberia, Guinea en Somalië. Het haalt nauwelijks nog de voorpagina's. Toch is er een Afrikaans conflict dat dankzij het onophoudelijke lobbywerk van Amerikaanse activisten, intellectuelen en steracteurs bijna permanent in de internationale belangstelling staat: Darfur. Zeven jaar na de ontkenning door overheids-troepen en Arabische milities van een meedogenloze terreurcampagne tegen de 'opstandige' westelijke Soedanese provincie is Soedan voor veel westerlingen synoniem geworden met genocidaal geweld.

In *Sudan: Darfur and the Failure of an African State* wijst *Economist*-journalist Richard Cockett op het gevaar van die fixatie op één conflict. Want ondanks de 300.000 doden en naar schatting drie miljoen interne vluchtelingen is Darfur slechts een fractie van het algeheel lijden in Soedan. Beleids- en opiniemakers, zo merkt Cockett op, weten tegenwoordig bijna niets over die andere kolosale problemen die Afrika's grootste land al tientallen jaren teisteren: de meer dan vijftigjarige burgeroorlog tussen het islamitische noorden en het christelijke en animistische zuiden, de extreme armoede en belabberde gezondheidssituatie van de Beja in het oosten, het opflakkerend geweld tussen diverse groeperingen in het zuiden.

Wat hebben al die catastrofes met elkaar gemeen? Op het eerste gezicht niets. Maar dat is slechts schijn. Bij nader onderzoek – en dat is meteen een van de sterkte punten

van het boek: het is meer dan een verzameling journalistieke impressies en anekdotes – blijkt er een dieperliggende oorzaak te zijn, die al die rampen op fatale wijze met elkaar verbindt. Terwijl veel media de indruk wekken dat het conflict in Darfur op zich zelf staat en aparte aandacht verdient, plaatst Cockett – die promoveerde in de geschiedenis en tien jaar lang doceerde aan de Universiteit van Londen – het bekendste conflict van Afrika in historisch perspectief.

## Khartoem en de rest

Als onderzoeker dringt Cockett snel door tot de kern van het probleem. Al in het begin van zijn boek wijst hij op de wanverhouding tussen de hoofdstad Khartoem en de rest van het onmetelijke land als de sleutel om Soedans turbulente geschiedenis van instabiliteit en burgeroorlog te begrijpen. Het contrast kon nauwelijks groter: terwijl Khartoem een 'kern [is] van rijkdom en optimisme', vormen de omliggende regio's in het noorden en het zuiden 'ringen van extreme armoede, onrecht en politieke uitsluiting'. Hij vergelijkt Khartoem met een soort oud-Griekse stadstaat ('one-city state'), waar de macht en de rijkdommen volledig in handen zijn van het 'centrum'. Alles daarbuiten wordt beschouwd als inferieur en onbelangrijk.

Die discriminatoire politiek begon al bij de Britse kolonisten, die een uitgesproken voorkeur hadden voor het cultureel meer ontwikkelde islamitische noorden. Het is geen toeval dat toen de Britten in 1956 het land overdroegen voor onafhankelijkheid, ze Khartoem tot politiek centrum maakten. De andere regio's

– Darfur en het zuiden – werden bij gebrek aan andere opties en *ondanks* de heel grote culturele verschillen toegevoegd aan het noorden, als een soort geografisch extraatje. De Arabisch-islamitische elite in Khartoem was, met andere woorden, 'getraind' om zich superieur te gedragen en geen rekening te houden met de rest van het onmetelijke land dat ze erfden.

Dat is volgens Cockett het meest tragische aspect van het moderne Soedan: de nieuwe machthebbers, van Jafar Numeiri tot Omar al-Bashir, deden geen enkele inspanning om een gevoel van saamhorigheid en betrokkenheid te creëren in een multi-etnisch en -religieus land. Dat zou namelijk concessies vereisen van de regerende elite, iets waartoe ze absoluut niet bereid zijn. Zeker nu niet, nu Khartoem bergen geld verdient met de oliekoop aan China, dat al jaren in het land investeert en daar nu – compleet onverschillig voor de humanitaire consequenties – de vruchten van plukt.

## Verdeel en heers

De meest schokkende onthulling in het boek is de manier waarop de elite omgaat met iedereen die de moed heeft Khartoems egoïstische politiek te bekritisieren. Hoewel gevoelens van opstandigheid en wrok voor de hand liggen – zeker omdat perioden van langdurige droogte de regio's voor zware economische beproevingen plaatsen – worden ze niet getolereerd. Telkens als een regio betrokkenheid eist van de centrale regering, grijpt Khartoem naar een bekende en oeroude tactiek: verdeel en heers. Anders gezegd: ze zetten stammen tegen elkaar op. Enerzijds

om zich aan alle verantwoordelijkheid te onttrekken en anderzijds om de 'opstandige' regio te bestraffen.

Een berucht incident waar Cockett in zijn boek meer dan eens naar verwijst, is de bewapening van de Baqqara, een Arabische nomadenstam uit het noorden. De historische context is hier van wezenlijk belang: extreme droogte en hongersnood in het midden van de jaren '80 maakten de Baqqara tot gewillige rekruten van Khartoem. Jonge mannen kregen van de overheid toestemming om dissidente Dinka- en Nubadorpen in het zuiden te plunderen en alles mee te nemen wat ze wilden. De militie stalen vee, staken huizen in brand, ontvoerden kinderen en verkrachtten vrouwen.

Jaren later, in 2003, werd dezelfde tactiek toegepast in Darfur, waar ontevredenheid over de hoge belastingen aan Khartoem en de politiek van marginalisering uitmondde in gewapend protest. Toen werden de gearabiseerde stammen in Darfur – die net als de Baqqara in de jaren '80 niet meer in hun levensonderhoud konden voorzien en evenmin hulp ontvingen uit Khartoem – aangemoedigd de rebellerende zwarte stammen te terroriseren. Het opmerkelijke feit dat de Darfuris (zowel de gearabiseerde nomadenstammen als de zwarte moslimbevolking) de meeste troepen leverden voor de oorlog tegen het 'christelijke' zuiden, toont aan tot welk extreem opportunisme Khartoem in staat was.

Cocketts boodschap is duidelijk: de drijfveren van Khartoem zijn zuiver politiek geïnspireerd en ze hebben niets te maken met het soort etnische zuiveringen die we met nazi-Duitsland associëren.

### Genocide-diplomatie

De vaststelling dat Amerikaanse vredesactivisten en prominente intellectuelen het geweld in Darfur toch brandmerkten als 'genocide', toont volgens Cockett aan hoe weinig ze afwisten van wat zich werkelijk afspeelde. De campagne-

voerders hadden maar één doel voor ogen: Khartoem aan de genocideschandpaal nagelen – voor subtiliteiten was geen ruimte. Maar wat Cockett het meest betreurt aan het 'megafoonactivisme', is dat het de ondertekening overschaduwde van het langverwachte vredesverdrag tussen Noord- en Zuid-Soedan. De *Comprehensive Peace Agreement* – die op 9 januari 2005 in Kenia werd getekend – maakte officieel een eind aan een brutale en bloedige burgeroorlog, een oorlog die aan twee miljoen mensen het leven kostte. Helaas werd de politieke energie van de Verenigde Staten, die onmisbaar was om het verdrag succesvol uit te voeren, volledig opgeslokt door de nieuwe fixatie op Darfur.

Het is een bittere ironie, zo merkt Cockett scherp op, dat de Verenigde Staten eerst alles deden om een vrede tussen noord en zuid mogelijk te maken. Daar hadden ze verscheidene redenen voor: de invloedrijke christelijke lobby te vriend houden, die een oplossing eiste voor hun geloofsgenoten in Zuid-Soedan; de nationale en internationale aandacht afleiden van de rampzalige oorlog in Irak; en Khartoem als een 'solide' partner betrekken in de *War on Terror*. In die context hoeft het niet te verbazen dat de Amerikaanse onderhandelaars tijdens de vredesbesprekingen géén oor hadden voor de berichten over de zopas uitgebroken opstanden in Darfur (een tot dan toe vrij onbekende regio). Erger nog: de onderhandelaars gaven Khartoem de officieuze toestemming voor een 'chirurgische' aanpak – een snelle en efficiënte militaire tussenkomst. Maar later werden de rollen omgedraaid: onder toenemende druk van de publieke opinie en de invloedrijke SaveDarfurCoalition trokken de Verenigde Staten zich uit de besprekingen terug. Van de beloofde internationale rehabilitatie van Soedan en financiële steun kwam weinig of niets terecht.

### Khartoem wint, Darfur en het zuiden verliezen

In het laatste hoofdstuk staat Cockett stil bij wat dit allemaal heeft betekend voor het regime van Khartoem. Heeft de verdere uitsluiting van Soedan door Europa en de Verenigde Staten de centrale regering verzwakt? Het antwoord is: nee. Ondanks de verdere isolering van Soedan door het Westen en het recente arrestatiebevel dat het Internationaal Strafhof uitgevaardigde tegen president Omar al-Bashir, doet Soedan het vrij goed. Vooral dankzij olie (ongeveer 95% van de totale export). Bovendien kan Soedan rekenen op de steun van China, Rusland, Maleisië en de Arabische wereld, die Khartoem een hand boven het hoofd houden: ze blijven Bashir toegang verlenen tot hun land; nemen Soedan consequent in bescherming in de VN-Veiligheidsraad; en ze zorgen voor lucratieve handelsbetrekkingen. 'In wezen lijkt het er daardoor op dat Khartoem de strijd om Darfur heeft gewonnen', zo concludeert Cockett bitter.

Hetzelfde kan gezegd worden over het zuiden, dat ondanks het staakt-het-vuren en enorme natuurlijke rijkdommen goed op weg is om dezelfde fouten te maken als de noordelijke regering. De grotendeels autonome en gecentraliseerde Zuid-Soedanese overheid spendeert het leeuwendeel van de olie-inkomsten aan wapens, aan het leger en aan zichzelf. En opnieuw is de bevolking het slachtoffer. Vijf jaar na ondertekening van de *Comprehensive Peace Agreement* behoort het zuiden nog altijd tot de minst ontwikkelde plekken op aarde: naast ziekten als malaria, cholera en HIV maken polio, lepra en de mazelen een comeback; het aantal gevallen van chronische ondervoeding is met 47% gestegen; 90% van de vrouwen is analfabeet, terwijl klassen in het lager onderwijs gemakkelijk 70 kinderen tellen. Met als gevolg dat, net als in het noorden, de periferie van het zuiden in opstand komt.

Het is verbijsterend hoe weinig de zuidelijke regering heeft geleerd van Soedans tragische geschiedenis – een donkere periode waarin ze zelf voortdurend het slachtoffer was van misbruik, verwaarlozing en geweld. Maar, zoals Cocketts boek duidelijk aantoonde, kunnen de

zuidelijke machthebbers het best zo snel mogelijk 'de mentale ketenen doorbreken die ze van het noorden hebben geërfd'. Niet het minst omdat Zuid-Soedan zich opmaakt voor een historisch referendum op 9 januari 2011 over een mogelijke afscheiding van het noorden. Het

laatste wat Afrika nodig heeft, is een nieuwe gefaalde staat.

*Chams Eddine Zaougui*

---

**Chams Eddine Zaougui**, is een Vlaamse arabist en filosoof.

---

## 'Embedded journalism': oorlogsjournalistiek onder censuur

**Joeri Boom**

**Als een nacht met duizend sterren. Oorlogsjournalistiek in Uruzgan.**

*Amsterdam: Uitgeverij Podium B.V., 2010; 339 blz.; € 21,50;*

*ISBN: 978 90 5759 371 0*

---

*'Het gaat natuurlijk wel om het verkopen van de missie. Eh, ik bedoel... Enfin, je begrijpt wel wat ik bedoel.'*  
(Voorlichter ministerie van Defensie)

Tijdens de Nederlandse missie in de Afghaanse provincie Uruzgan hebben rond 600 keer journalisten meegedaan aan het nieuwe 'embedded journalism'-beleid van de overheid. Het ministerie van Defensie verzorgde vervoer, kost en inwoning voor journalisten en bood de mogelijkheid om te leven en te werken tussen de troepen. Daarmee waren journalisten dus naar Angelsaksisch voorbeeld ingebed bij de *Task Force Uruzgan* om verslag te doen van de wederopbouw van het land.

Wat klinkt als een goede deal voor de media, ontpopte zich in de praktijk echter tot het grootste obstakel voor hun functie van onpartijdige verslaggever. Vaak werden onafhankelijkheid en objectiviteit ingeruild voor gemak en veiligheid, en werd hun verslaggeving gekleurd. Dit gebeurde ook bij Joeri Boom, oorlogsjournalist voor o.a. de *Groene Amsterdammer* en het *Algemeen Dagblad*, die in zijn boek *Als een nacht met duizend sterren* zijn uitgebreide ervaringen met het

Nederlandse beleid van 'embedded journalism' beschrijft.

Het beleid van inbedding kent zijn oorsprong in de Verenigde Staten. Na een succesvolle eerste Golfoorlog (inval van Irak in Koeweit) had de regering geen mooie beelden en heroïsche verhalen om de overwinning aan het grote publiek te presenteren. Om dit in de toekomst te voorkomen, kwam de *public relations*-machine van het Pentagon met het briljante idee journalisten te koppelen aan geselecteerde militaire eenheden en ze van het front te laten rapporteren. Dit leidde tot imposante gevechtsbeelden, die leken op computerspellen, live-reportages over het, vol symboliek, afbreken van het standbeeld van Saddam Hoessein in Bagdad en heroïsche overwinningssposen van Amerikaanse *Special Forces*, die wekenlang de media beheersten. Alhoewel deze denderende beleving van de rit naar Bagdad vanuit Humvees (Amerikaanse militaire passagiersvoertuigen; eindred.) uitstekend in de mediacampagne van het leger paste, bleek deze vorm van berichtgeving toch aan beperkingen onderhevig. In plaats van evenwichtige documentatie over de toestanden in Irak, het aantal burgerslachtoffers of mensenrechtenschendingen, veranderde de verslaggeving in behoorlijk

eenzijdig oorlogsentertainment, met hier en daar een schepje Amerikaans patriottisme.

In het vlot geschreven boek van Joeri Boom wordt de ervaring met de praktijk van het inbedden van journalisten in de Nederlandse context beschreven en stevig bekritiseerd. Joeri Boom, die zich presenteert als geweten van de journalistiek en hoeder van de democratie in Uruzgan, ergert zich in hoge mate aan de manipulatie van zijn berichtgeving door het ministerie van Defensie. De waakzame PIO's (Pers Informatie Officieren) censureerden zijn artikelen door belangrijke informatie niet beschikbaar te stellen en gevoelige informatie als 'operationele veiligheid' aan te merken, om deze vervolgens te verwijderen. De lezer krijgt hierdoor de indruk dat journalisten voornamelijk werden ingezet als propaganda-element om de Nederlandse missie tegenover de politiek en het publiek goed te kunnen verkopen.

Booms reisverslagen als *embed*, zoals zo'n journalist in het kort wordt genoemd, zijn doordrongen van zijn eigen twijfel, zijn fascinatie met het krijgsbedrijf en bespiegelingen over zijn werk als oorlogsjournalist. Desondanks lijkt hij zelf ook ten prooi te vallen aan de normveran-

dering van veel *embeds* ('een echte oorlogsklassieker'), terwijl zijn adrenalinezucht en hechte band met de soldaten vragen oproepen over zijn rol als onbevooroordeelde verslaggever. Hoewel Boom de beperktheid en eenzijdigheid van zijn verslaggeving erkent, krijgt zijn persoonlijke fascinatie met het soldatenleven vaak de overhand en schikt hij zich aan de opgelegde regels. *Vijf keer* gaat hij mee met de krijgsmacht.

Daarna besluit hij op eigen houtje naar Afghanistan te reizen, waarbij hij handig gebruik maakt van zijn bestaande netwerk aan lokale contacten. Dan ervaart Boom de problemen van het reizen *zonder* de bescherming van het leger in gevaarlijke gebieden, die ook nog jaren na de Amerikaanse invasie door de Taliban beheerst worden, en ook wordt de noodzaak van onafhankelijk onderzoek duidelijker. Voorts komt hij erachter hoezeer zijn werk – dat soms neerkomt op 'embedded bij een Afghaan' zijn – wordt beperkt door de veiligheids-situatie. Toch blijven zijn artikelen nu tenminste ongcensureerd en wordt zijn beeld van de Nederlandse missie wel degelijk bijgesteld. Met zijn onafhankelijke missie levert

Boom het bewijs dat het wel degelijk mogelijk is in Afghanistan onafhankelijk verslag te doen en een andere kant te tonen. Dit leidt in 2008 en 2010 zelfs tot Kamervragen over een dubieuze 200.000 dollar-deal met Nederlands belastinggeld en een inval van Nederlandse troepen in het ziekenhuis van Tarin Kowt, zaken die door Booms onafhankelijk onderzoek aan het licht kwamen.

Joeri Boom bekritiseert de nieuwe manier van oorlogsjournalistiek en zet ons aan het denken over 'embedded journalism' in Nederland, alsmede over de vraag wat wij van de media verwachten als zij over een oorlog berichten. Verwachten we een goed beeld van de Nederlandse manier van oorlogvoering of een evenwichtig beeld van de gevechten, met een kritische blik op oorlogsmisdaden en schending van mensenrechten?

Wat eerst doet denken aan Joris Luyendijks bestseller en eyeopener *Het zijn net mensen*, die de mechanismen van beeldvorming over het Midden-Oosten indrukwekkend wist te deconstrueren, blijkt uiteindelijk meer een verzameling van persoonlijke reismemoires, met als rode draad Booms ervaringen met *em-*

*bedded* verslaggeving te zijn. Strikt genomen gaat het boek dus niet echt over Afghanistan, niet over het gedrag van Nederlandse militairen in een oorlogssituatie, maar over Joeri Boom zelf en zijn ervaringen als *embedded journalist* in Uruzgan. Booms heldere verslaggeving heeft veel oog voor het detail en omvat een scherpe kritiek op de voorlichting van het ministerie van Defensie. Met soms schokkende voorbeelden laat hij zien wat er allemaal verborgen ligt achter het zinnetje: 'Dit artikel is gecontroleerd door Defensie, er is niets in gewijzigd.' Een *must-read* voor (aankomende) journalisten en voor diegenen die na Joris Luyendijk nog steeds geloven wat op het journaal gepresenteerd wordt.

*Julien Lauret*

---

**Julien Lauret** is als stagiair verbonden aan het Instituut Clingendael, bij de *Security Cluster* van de *Conflict Research Unit* (CRU). Eerder behaalde hij zijn MSc Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam met een scriptie over politiebouw in Afghanistan.

---

## Hectiek van de buitenlandjournalist

**Kees van Dam**

**Koude koffie in Brno: Twintig jaar zo af en toe op de goede plek.**

*Schoorl: Conserve, 2010; 320 blz.; € 17,-; ISBN: 978-90-5429-292-0*

---

In *Koude koffie in Brno: Twintig jaar zo af en toe op de goede plek* licht Kees van Dam een tipje van de sluier op van zijn leven als journalist. Aan de hand van allerlei anekdotes illustreert hij wat het inhoudt om twintig jaar lang internationale nieuwsreportages (te proberen) te maken. De Inleiding en de daarop volgende twintig hoofdstukken beschrijven ieder een andere zoektocht naar informatie, geschikt

om aan het Nederlandse thuisfront voor te schotelen.

Zoals de titel van het boek al doet vermoeden, slaagt hij hierin slechts sporadisch. Kees van Dam houdt zich vrijwel 24/7 met opdrachten bezig en besteedt ook zijn zeldzame vrije tijd aan het vergaren van potentieel boeiende informatie. Overdag reist hij daarheen waar naar verwachting iets interessants te gebeuren staat

en te observeren en te beluisteren valt. In de avond en/of tijdens het ontbijt de volgende ochtend probeert hij de vastgelegde beelden, notities en interviews samen met zijn cameraman en eventuele tolk en/of collega(s) te bewerken tot een uitzendbaar geheel.

Van alle productie komt echter slechts een fractie feitelijk de Nederlandse huiskamers binnen. De

oorzaken van dit lage rendement variëren. Soms doen zich tegelijkertijd elders ter wereld andere gebeurtenissen voor die op dat moment belangrijker en nieuwswaardiger worden geacht. Vaak geven Nederlandse nieuwsorganisaties de prioriteit aan binnenlands, economisch en Haags nieuws. Dientengevolge komen Kees van Dams reportages vaak in de verdrukking en blijft het gros van het materiaal buiten beeld van het grote publiek.

De pogingen om zoveel mogelijk goed, interessant en uitzendbaar journalistiek werk te produceren betekenen dat contrasten Van Dams dagelijks leven tekenen. Op sommige momenten domineert langdradigheid, bijvoorbeeld wanneer hij dagenlang zijn hotel niet kan verlaten om veiligheidsredenen of zijn bestemming niet kan bereiken vanwege logistieke problemen, zoals weigering van visa. Op andere momenten overheerst hectiek, bijvoorbeeld wanneer hij vanuit Nederland de opdracht krijgt binnen enkele uren op het vliegtuig te stappen of wanneer hij plotseling geëvacueerd moet worden. Toeval lijkt bepalend voor wat op een bepaald moment 'de goede plek' is.

En zelfs wanneer Kees van Dam zich wel op die goede plek bevindt, speelt toeval nog steeds een voorname rol in het verhaal dat hij uiteindelijk op papier of voor de camera krijgt. Aan den lijve ondervindt hij door uiteenlopende ervaringen en non-ervaringen de onvoorspelbaarheid van zijn beroep en hoe moeilijk het mede hierdoor vaak is de vinger op precies 'de goede plek' te leggen, ofwel om de dieperliggende essentie van gebeurtenissen te doorgronden.

Door een selectie hieruit in anekdotische vorm te presenteren en elk verhaal te ondersteunen met foto's van 'memorabilia', slaagt hij erin de lezer mee te slepen in deze contrasten van het journalistieke bestaan. Toegevoegde waarde heeft ook dat hij elk hoofdstuk afsluit met een beknopte beschrijving van de huidige

stand van zaken van het beschreven nieuwsitem en/of de huidige situatie van het eerder bezochte gebied.

De uiteengezette ervaringen verschillen sterk van elkaar. Het enige dat zij gemeen lijken te hebben, is dat zij zich stuk voor stuk buiten de Nederlandse landsgrenzen afspelen. Dit buitenland varieert van Leper in België, waar Van Dam hoogbejaarde veteranen van de Eerste Wereldoorlog interviewt, tot Cambodja en Thailand, van waaruit hij vergeefs probeert Myanmar binnen te komen om een reportage te construeren over de gevolgen van de cycloon Nargis.

Ook inhoudelijk lopen de belevenissen aanzienlijk uiteen. Emotioneel zware kost en luchtiger onderwerpen wisselen elkaar af. Zo beschrijft Van Dam de angsten en risico's van het uitoefenen van zijn beroep in een door oorlog geteisterd Bagdad. De hevige bombardementen op een steenworp afstand van zijn hotel hebben hem slapeloze nachten bezorgd, zowel tijdens zijn verblijf hier als nog jaren nadien. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de reportage die hij maakt over het beklimmen van de Mont Ventoux door amateurwielrenners, een uitdaging die hij persoonlijk aangaat. Andere thema's die binnen deze twee extremen de revue passeren, zijn onder andere de erfenis van de recente oorlogen op de Balkan, de toenadering van Turkije tot Europa, de beleving van de Portugezen van het Europese Kampioenschap voetbal 2004, de omgang van Suriname met de Decembermoorden, en de overwinning van Barack Obama bij de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten.

In zijn inleiding stelt Van Dam een aantal vragen over welke factoren de totstandkoming van een reportage beïnvloeden, hoe om te gaan met journalistieke beperkingen en waarom de ene ervaring meer emotionele impact heeft dan de andere. Vanwege zijn anekdotisch karakter biedt het boek geen

generaliserende antwoorden op deze vragen. De auteur geeft echter zelf al aan ook niet de intentie te hebben om een overzicht of analyse te geven. In dit opzicht voldoet het boek dus aan de verwachtingen die worden gewekt.

De titel *Koude koffie in Brno* fungeert als metafoor voor het ongrijpbare van de verscheidenheid en het verwarrende van de ervaringen die een journalist tijdens zijn werk opdoet. Jammer is dat Kees van Dam zijn keuze voor deze metafoor als overkoepelende titel van zijn boek vol min of meer van elkaar losstaande verhalen nauwelijks toelicht, waardoor zijn diepere betekenis (als hij deze al heeft) in het ongewisse blijft en hij deze aan de interpretatie van de individuele lezer overlaat.

Wellicht is het de kracht van de keuze voor een dergelijke titel om de lading te dekken van twintig jaar van onsamenhangende ervaringen. Maar voordat je aan het boek begint, verwacht je toch iets van een ontknoping in het gelijknamige hoofdstuk. Helaas heb ik dit niet kunnen ontdekken. De ondertitel *Twintig jaar zo af en toe op de goede plek* biedt minder ruimte voor twijfel en geeft de inhoud van het boek beter en duidelijker weer, maar is verre van creatief en laat weinig aan de fantasie over. Hoewel *Koude koffie in Brno: Twintig jaar zo af en toe op de goede plek* een aardig boek is, verdient het wat mij betreft niet meer dan het predicaat van vermakelijke lectuur.

*Christa Hijkoop*

---

**Christa Hijkoop** is Cultureel Antropologe en studeert momenteel Conflicts, Territories and Identities aan het Centrum voor Internationale Conflict-Analyse en Management (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij is als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Signalementen

---

**David Coen & Jeremy Richardson (red.)**

**Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues.**

*Oxford: Oxford University Press, (1993), 2009; xv + 373 blz.; £ 40,=*

*ISBN: 978-0-19-920735-0*

---

Het multi-institutioneel karakter en het gelaagd beleid van de Europese Unie bieden belanghebbende partijen vele mogelijkheden te lobbyen teneinde een bepaald politiek proces in eigen voordeel te beïnvloeden. Aan de andere kant is er van de zijde van beleidsmakers de behoefte dié groepen te raadplegen die door een voorgestelde maatregel worden geraakt. Het lobbyen is de laatste twintig jaar in de EU sterk toegenomen en geprofessionaliseerd. In deze bundel van 16 *case studies* wordt getracht de rol van belangengroepen in het politieke proces van de EU in kaart te brengen, vanaf het vaststellen van de agenda tot en met de inwerkingtreding van bepaalde maatregelen. Daarbij staat de vraag centraal hoe belangengroepen zich organiseren teneinde EU-

instellingen te beïnvloeden, hoe zij tijdens het politiek proces coalities vormen en op welke beleidsterreinen zij zich bewegen. De bundel analyseert de veelvuldige factoren die bij lobby-activiteiten een rol spelen. Na de inleiding richten de onderzoekers in deel I, dat uit zes studies bestaat, zich in hun analyse vooral op de institutionele omgeving waarin de belangengroepen zich bewegen, zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van Ministers, het Europese Hof van Justitie, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers en het Europese Economische en Sociale Comité. In deel II worden twee actoren, twee lobby's als zodanig, geanalyseerd, te weten de Business Lobby en de 'groene' groeperingen van Niet-Gouvernementele Organisaties. Ten

slotte is er een derde groep lobbyisten die geanalyseerd worden en die een bepaalde sector of 'issue' vertegenwoordigen, nl. lobby's op het terrein van gezondheid, tabak, voedsel, de landbouwindustrie, sociaal beleid en handelsbeleid. In een apart hoofdstuk komt het vraagstuk aan de orde of het lobbyen in de EU niet verder gereguleerd zou moeten worden, bijvoorbeeld door het instellen van een algemeen lobbyregister. In een slothoofdstuk, 'Institutionalizing and Managing Intermediation in the EU', wijzen de redacteurs op de moeilijkheden die kleven aan het reguleren van lobbyen. De Europese Unie vertoont, met haar 'sectoraal en gesegmenteerd' politiek proces, het pluralisme van een kameleon. Er zijn dan ook veel verschillende en veranderende types van lobbyen. Goede wetgeving vereist consultatie en transparantie en zal de noodzaak van 'mediatie' in de vorm van lobbyen niet doen afnemen. (F.v.d.B.)

---

**Johan Van Overtveldt**

**Maandag geen economie meer?**

*Arnhem: Terra Lannoo, 2009; 176 blz.; € 24.95*

*ISBN: 978-90-209-8879-6*

---

De Belgische econoom Van Overtveldt schreef een aardig overzicht over de periode van crashes, crisissen en menselijke fouten. Interessant is zijn vergelijking tussen de Grote Depressie van de jaren '20 en de kredietcrisis van nu. Achteraf gezien is alles goed te duiden, maar het blijft spannend, stuitend en bijna niet te begrijpen welke domme handelingen, beslui-

ten en uitspraken werden gedaan en genomen door de financiële en politieke leiders. Het ondoordacht blijven vasthouden aan de gouden standaard en het rigoureuze ingrijpen in het internationale handelsverkeer in de jaren '20 zou men kunnen vergelijken met het ondoordacht risico's blijven nemen door de 'financial engineers' die in de jaren '90 hun kansen kregen. Tekenend zoals Van

Overtveldt de opkomst van de 'value at risk'-methode beschrijft, het ontwikkelen van kwantitatieve modellen om risico's hanteerbaar te maken door met open ogen kleine kansen met grote gevolgen te accepteren. Naast de heldere beschrijvingen van de Grote Depressie en de kredietcrisis geeft Van Overtveldt een aardige analyse van de oorzaken van de huidige crisis. Hij onderscheidt er vier: de aanhoudend lage rentevoeten, de financiële technologie, het overheidsbeleid en, niet het minst, de menselijke psyche. Vervolgens trekt hij lessen voor de toekomst. De rol van de overheid komt aan

bod, maar een positief antwoord op de vraag of meer en betere regulering een oplossing biedt, is niet te verwachten. Het is immers onwaarschijnlijk dat politici altijd rationeel zullen handelen. Of de geschiedenis

zich altijd herhaalt, is twijfelachtig, maar we lijken de onvermijdelijkheid van het opnieuw optreden van financiële crises te moeten accepteren. De belangrijkste les is daarom dat de economische wetenschap ook

uit de kredietcrisis tal van lessen zal trekken, zoals die ook uit de Grote Depressie zijn getrokken. Ten slotte, een charmant aspect van het boek is het vaak Vlaamse taalgebruik. (J.d.J.)

---

**Hannes Swoboda & Jan Marinus Wiersma (red.)**

**Politics of the Past: The Use and Abuse of History.**

*z.p.: PSE, Socialist Group in the European Parliament, 2009; 253 blz.;*

*ISBN: 978-92-823-2627-5*

---

De Tweede Wereldoorlog dateert alweer van ruim 71 jaar geleden en in West-Europa zijn de wonden van deze tragische periode uit de geschiedenis nu eindelijk voor een groot deel geheeld. In Midden- en Oost-Europa echter is de herinnering aan de Tweede Wereldoorlog nog springlevend; bovendien wordt het collectieve geheugen in die regio in grote mate gevormd door de herinnering aan de communistische periode. Uit de overtuiging dat het

verleden niet kan worden genegeerd door politici, maar ook niet door hen aangewend mag worden voor politieke doeleinden, heeft de Socialistische fractie in het Europees Parlement de bundel *Politics of the Past: The Use and Abuse of History* samengesteld. In deze gemêleerde bundel wordt geprobeerd een antwoord te formuleren op een viertal thema's. Allereerst de vraag wat geschiedenis is en of deze objectief gepresenteerd kan worden. Het

tweede thema wordt gevormd door de politiek van het verleden en de rol daarin van historici en politici. Als derde thema wordt ingegaan op het totalitaire verleden van Europa. Als laatste thema wordt naar de eigen rol gekeken, dat wil zeggen van democratische socialisten en sociaal-democraten, in het twintigste-eeuwse Europa. Het veelzijdige karakter en de samenstelling uit korte bijdragen maken dat deze bundel kan dienen als een inleiding op een belangrijk aantal thema's die, waar het gaat om politiek en het verleden, interessant zijn en in de 'nieuwe' lidstaten van de Europese Unie nog aanleiding geven tot debat en conflict. (N.A.K.v.E.)

---

**Simon Winder**

**Germania: A Personal History of Germans Ancient and Modern.**

*Londen: Picador, 2010; 466 blz.; € 23,90*

*ISBN: 978-0-330-53628-8*

---

Het komt niet vaak voor dat men bij het lezen van een boek over de Duitse geschiedenis herhaaldelijk in de lach schiet. Het onderwerp lijkt zich daar ook niet voor te lenen; daarvoor is het verleden van onze oosterburen in de vorige eeuw te zeer getekend door de Eerste en Tweede Wereldoorlog, het nationaal-socialisme en vanzelfsprekend door de Holocaust. Steeds hangt die donkere schaduw over het Duitse verleden. Toch slaagt Simon Winder er in zijn verfrissende *Germania. A Personal History of Germans Ancient and Modern* in, meermaals een glimlach op het gezicht van de lezer te toveren, vooral door zijn smake-

lijke anekdotes, scherpe observaties en persoonlijke ervaringen. Winder houdt van Duitsland en zijn historie, zoveel is duidelijk. Hij begint zijn reis door de Duitse geschiedenis in 9 n. Chr., met de nederlaag van drie Romeinse legioenen in het Teutoburgerwoud, en hij houdt op in 1933, met het aan de macht komen van de nazi's. Daar ligt ook meteen de zwakte van Winders boek. Hij stelt dat over het nazisme niet in de vorm van anekdotes kan worden geschreven: 'The terrible cruelties that had happened on German soil over the centuries, the pogroms, plagues and massacres had now given way to something far, far worse. Anecdotal

facetiousness has to get out of the way and simply stop.' Hoe waar op zichzelf ook, door in 1933 te stoppen wordt ook de naoorlogse Duitse geschiedenis buiten beschouwing gelaten. Veel inzicht in het moderne Duitsland krijgt de lezer daardoor niet. Dat neemt niet weg dat Winder een uitermate aanstekelijk en prettig leesbaar boek heeft geschreven en dat smaakt naar meer. Ook de naoorlogse periode leent zich wel degelijk voor een aanpak zoals die van Winder. Hopelijk gaat hij die uitdaging nog eens aan. (M.L.)

---

**The National Institute for Defense Studies, Tokio (red.)**  
**Major Powers' Nuclear Policies and International Order in the 21st Century.**

Tokio: NIDS, 2010; *The Twelfth Symposium*; 165 blz.  
ISBN 978-4-939034-71-8

---

Dit is een verslag, in de vorm van een bundel van acht artikelen, van een in 2009 onder auspiciën van het Japanse 'National Institute for Defense Studies' (NIDS) gehouden symposium. De aanleiding voor dit symposium was de hernieuwde belangstelling voor nucleaire ontwapening en non-proliferatie. Het NIDS hoopt dat deze bundel een kader biedt voor voortgaande internationale discussie over de rol van kernwapens in een nationale veiligheidsstrategie, alsmede over de rol die de grote mogendheden,

inclusief Japan, kunnen spelen bij de bevordering van ontwapening en non-proliferatie. Onder de auteurs van de bundel – die afkomstig zijn uit o.a. de Verenigde Staten, China, Rusland, India, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, allemaal kernwapenstaten – treffen we de Amerikaan Morton H. Halperin aan, die studies over militaire strategie en het nucleaire vraagstuk heeft geschreven en adviseur was van de regeringen van Johnson, Nixon en Clinton. De Japanse auteur die aan de bundel meewerkte, Yukio

Sato, is lid van de Japanse Nationale Commissie voor 'Public Safety' en was in de periode 1994-1996 ambassadeur van Japan in Nederland. Het openingsdeel van de bundel (de 'keynote'), getiteld 'Nucleaire Wapens en de Internationale Orde', bevat een betoog van Halperin over de rol van het kernwapen in de 21ste eeuw, terwijl Sato een agenda ontwikkelt voor Amerikaans-Japanse 'Strategische Consultaties'. In deel I komen het nucleaire beleid van president Obama en de gevolgen daarvan voor de Oost-Aziatische veiligheid, alsmede het huidige Russische nucleaire beleid aan de orde. Deel II behandelt het nucleaire beleid van China en India; en deel III dat van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. (F.v.d.B.)

---

**Zhiqun Zhu**

**China's New Diplomacy. Rationale, Strategies and Significance.**

Farnham, Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited, 2010; xv + 248 blz.; £ 49,50  
ISBN 978-14094-0168-1

---

De opkomst van China, als derde grootste economische mogendheid na Japan en de Verenigde Staten, ging, aldus de auteur Zhiqun Zhu, met toenemende diplomatieke activiteit gepaard. Teneinde zich los te maken uit het diplomatiek isolement waarin het terecht was gekomen door de sancties die Westerse mogendheden na het neerslaan van

de pro-democratische studentenbeweging in 1989 hadden toegepast, trachtte de Volksrepubliek China allereerst een 'goede nabuur'-diplomatie te verwezenlijken. Al in 1990 was Japan de eerste grote mogendheid die de economische sancties tegen China ophief en die de economische en politieke dialoog met Beijing hervatte. In 1997 en 1998

vonden wederzijdse bezoeken plaats van de Chinese en Amerikaanse presidenten. In het begin van de nieuwe eeuw werd China toegelaten tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De stijging van de olie-import en de zoektocht naar markten voor zijn producten, waren aanwijzingen dat China zich naar buiten richtte. Parallel daaraan werd een passieve in een actieve internationale diplomatie omgezet. 'In addition, the Chinese government has been projecting a new national image as a responsible, friendly and peaceful player in international affairs.' (blz.

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Jacques de Jong (J.d.J.), econoom, verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP); Nicolaas A. Kraft van Ermel (N.A.K.v.E.), die aan de Rijksuniversiteit Groningen de Research Master *Modern History and International Relations* volgt en thans als stagiair verbonden is aan de eindredactie van de *Internationale Spectator*; Martijn Lak (M.L.), als aio verbonden aan de Faculteit Historische en Kunstwetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam; Gerard J. Telkamp (G.J.T.), historicus en eindredacteur van dit blad; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

4) Deze diplomatie reikt verder dan Azië, Noord-Amerika en West-Europa. Over de gehele wereld maakt China daarbij gebruik van diverse soorten 'soft power'. 'Peaceful Rise' is de term waarmee Chinese wetenschapbeoefenaars en *officials* de Chinese buitenlandse politiek in het huidige tijdperk aanduiden. Met deze term beogen zij tegelijkertijd de angst weg te nemen voor de groeiende economische en politieke macht van China. Teneinde tot een beter begrip te komen van wat een en ander inhoudt, richt het boek van Zhiquan Zhu zich op de volgende 'fun-

damentele' vragen': Waarom ging China over tot deze nieuwe diplomatie; hoe werd ze uitgevoerd; en wat zijn de implicaties ervan voor de internationale politieke economie? Zhu doet dit, na een overzicht in een inleidend artikel en twee essays, getiteld 'International Responses' en 'China and the World in the 21st century', in zes 'gevalstudies' (China en Afrika; China en het Midden-Oosten; China en Latijns-Amerika; China en Centraal-Azië; China en het Stille-Zuidzeegebied; en China en Zuidoost-Azië. Een van Zhu's conclusies is dat de ratio van China's

diplomatie eerder economisch is dan ideologisch. Het gaat om een vertaling van China's fundamentele nationale belangen. En voor vele ontwikkelingslanden blijkt China 'een model, een markt, een partner en een concurrent' te zijn. Zhu meent dat er reden is te geloven dat China's verdere ontwikkeling naar een grote mogendheid vreedzaam zal blijven verlopen. Maar de vraag is wel hoe China probleemlanden als Soedan, Zimbabwe, Iran, Myanmar, Noord-Korea, Taiwan, en probleemgebieden als Tibet en Xinjiang tegemoet zal treden. (F.v.d.B.)

---

**Netherlands Yearbook of International Law, Volume XL**

*Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2010; (published jointly with the Netherlands International Law Review and under the Auspices of the Stichting T.M.C. Asser Instituut, Institute for Private and Public International Law, International Commercial Arbitration and European Law); x + 540 blz.; distributie Cambridge University Press; £ 95,= ISBN 978-90-6704-310-6; ISSN 1574-0951*

Het Engelstalig Nederlands Jaarboek voor Internationaal Recht verschijnt sinds 1970. Het dient als podium voor academische bijdragen van algemene aard op volkenrechtelijk en Europees-rechtelijk terrein. Daarnaast heeft het een specifiek Nederlandse invalshoek door de Nederlandse staatspraktijk op internationaalrechtelijk gebied van jaar tot jaar grondig en zorgvuldig te documenteren. Dit veertigste deel (2009), metterdaad gepubliceerd in 2010, bevat vier relevante, betrekkelijk algemene artikelen. Deze betreffen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de krijgsmacht-leiding voor daden begaan door haar ondergeschikten in oorlogstijd; de internationaalrechtelijke aspecten van de ontbinding van het staatsver-

band van de Nederlandse Antillen; de status van het continentaal platteland in de poolgebieden; en de wisselwerking tussen het recht van de Europese Unie en het internationaal recht: het dilemma van wet- en regelgeving die de EU-lidstaten bindt, maar niet de (Europese) Gemeenschap als zodanig. In de tweede, documentaire helft van het jaarboek vinden we een ruim honderd pagina's tellend overzicht van de Nederlandse staatspraktijk voor het parlementaire jaar 2007-2008 (bronnen zijn hier voornamelijk Kamerstukken); een overzicht van verdragen en overeenkomsten waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is – besluitvorming en ontwikkelingen in 2008; recht en regelgeving van Nederlandse gemeenten

waarbij zaken van internationaal publiekrecht aan de orde zijn (2008); en Nederlandse rechtsbesluiten waarbij internationaal publiekrecht aan de orde is (2007-2008); bij dat laatste gaat het om uitspraken van rechtbanken, gerechtshoven, maar ook van de Raad van State, onder meer met betrekking tot de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en haar uitsluiting van vrouwen. Alles netjes geannoteerd natuurlijk. Het boekwerk wordt gecomplementeerd met een register van casussen en een algemeen register. (G.J.T.)

# Rapporten, brochures, boeken en varia

## **Nederland en de 'Responsibility to Protect'. De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden.**

*Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV); juni 2010; 76 blz. AIV-advies no. 70*  
[http://aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie\\_AIV\\_70\\_NL\(1\).pdf](http://aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie_AIV_70_NL(1).pdf)

In september 2005 werd ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de Verenigde Naties een wereldtop gehouden waarop overeenstemming werd bereikt over de *Responsibility to Protect*. Dit richtsnoer zou moeten dienen als een vehikel om het gevoel van 'dit nooit weer', dat na iedere schokkende episode en grootschalige schending van mensenrechten in de wereldgeschiedenis weer opduikt, in de praktijk te brengen. Wat deze verantwoordelijkheid precies inhoudt, is echter nog steeds onduidelijk en bovendien krijgt zij maar moeizaam vorm. Dit, gecombineerd met de positie van Nederland als pleitbezorger ervan, was voor de *Adviesraad Internationale Vraagstukken* reden een advies uit te brengen over dit thema. Centraal in dit advies staat de vraag op welke wijze vooruitgang kan worden geboekt met het gestalte geven aan de *Responsibility to Protect* en welke bijdrage Nederland daaraan kan leveren. Daartoe wordt ingegaan op de (historische) achtergronden van het begrip *Responsibility to Protect* en de conceptuele en normatieve vraagstukken die met dit thema verbonden zijn. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de operationele aspecten

van de norm van *Responsibility to Protect*: het VN-instrumentarium, de bevordering van regionale samenwerking, niet-militaire pressiemiddelen, de modaliteiten van militair optreden en de beschikbaarheid van civiele en militaire capaciteit. (N.A.K.v.E.)

## **Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding.**

*Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV); juli 2010; 47 blz. AIV-advies no. 71*  
[http://aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie\\_AIV\\_71\(1\).pdf](http://aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie_AIV_71(1).pdf)

Is de Europese Unie in staat tot verdere uitbreiding? Hoe groot is haar absorptie- of integratiecapaciteit? Deze actuele en belangrijke vraag wordt behandeld in het AIV-rapport *Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding*. Volgens de Adviesraad wordt dit vermogen bepaald door vijf factoren: het institutionele handelingsvermogen van de EU; de algemene welvaartsontwikkeling; de gevolgen van uitbreiding voor de EU-begroting; publieke acceptatie van uitbreiding; en de uitwerking van uitbreiding op de stabiliteit van de directe omgeving van de EU en op het gewicht van de Unie in de wereldpolitiek.

Op institutioneel vlak ziet de AIV mede door de verdragswijzigingen van Amsterdam, Nice en Lissabon weinig problemen. De Adviesraad ziet de uitbreidingsvraag vooral als een politieke vraag die niet door institutionele problematiek mag worden beïnvloed. Ook in economisch

opzicht zou verdere uitbreiding geen probleem zijn en zelfs een positief effect hebben. Bovendien wordt door de *Europa 2020*-strategie zowel de economische als budgettaire absorptiecapaciteit vergroot. Het publieke draagvlak van uitbreiding is volgens de AIV verreweg de grootste uitdaging. De publieke weerstand tegen uitbreiding is in alle lidstaten groot en dit beweegt politici ertoe zich tegen uitbreiding te keren. Geconcludeerd wordt dat voor uitbreiding de publieke opinie ten positieve zal moeten veranderen. De AIV concludeert dat EU-uitbreiding vooral een geopolitieke onderneming is. Dat is in het bijzonder het geval in de Balkanlanden en Turkije. Deze landen mogen voor de stabiliteit in Europa 'geen zwart gat in de Unie' worden. Naast deze conclusies wordt er in het rapport ruim aandacht geschonken aan de vraag waarom Nederland zich inzake uitbreiding zeer legalistisch opstelt en of een dergelijke opstelling wel nuttig is. (N.A.K.v.E.)

## **Disarmament Forum: Implementing the Convention on Cluster Munitions/Forum du désarmement: Appliquer la Convention sur les armes à sous-munitions.**

*Genève: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)/Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement; Nr. 1 (2010); 63 blz.; ISSN: 1020-7287*

Op 1 augustus 2010 trad de Conventie over clustermunitie in werking. Dit ontwapeningsverdrag voorziet in het uitbannen van het

gebruik, de productie en de overdracht van clustermunition. Thans hebben 38 van de 108 landen die het verdrag getekend hebben, het geratificeerd. Met de inwerkingtreding van het verdrag is het zinvol te kijken naar hoe het verdrag tot uitvoering kan komen. Daarom heeft UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research) een nummer van zijn tijdschrift *Disarmament Forum* gewijd aan dit verdrag gewijd. In de bijdrage van Stan Brabant (Hoofd van de beleidsafdeling van Handicap International) wordt ingegaan op de wijze waarop slachtoffers van clustermunition zich voor de totstandkoming van de conventie hebben ingezet. De bijdrage van Vera Bohle, deskundige op het gebied van internationaal humanitair recht, bespreekt het aspect van de vernietiging van voorraden clustermunition. De hulp van slachtoffers van clustermunition wordt belicht door Markus A. Reiterer, voormalig co-voorzitter van het permanente comité van de Ottawa-conventie voor de bijstand aan slachtoffers. Chris Clark, Senior Liaison bij de United Nations Mine Action Service, gaat in op het aspect van het opruimen van gebruikte clustermunition in voormalige oorlogsgebieden. De laatste bijdrage van Tomas Nash, lobbyist voor de conventie, belicht de rol die NGO's bij de implementatie van de conventie moeten gaan spelen. De publicatie is

in één band tweetalig uitgegeven, in het Engels en in het Frans. (N.A.K.v.E.)

#### **Preparing the ground for a safer world.**

*Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie; mei 2009; 272 blz. IOB evaluatie no. 323*  
<http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:195213&type=org>

In dit rapport onderzoekt de IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) de manier waarop Nederland heeft bijgedragen aan conventionele wapenbeheersing, specifiek als het gaat om de *Conventie over bepaalde conventionele wapens* en de *Ottawa conventie*. Ten aanzien van deze twee verdragen wordt ingegaan op de volgende thema's: het internationale besluitvormingsproces dat tot het verdrag leidde; de doelen van de Nederlandse overheid binnen dit proces; het handelen van andere actoren in het besluitvormingsproces en de Nederlandse reacties hierop; het wel of niet bereiken van de Nederlandse doelen; de wijze waarop Nederland bijdroeg aan het besluitvormingsproces; en, als laatste, hoe de besluitvorming zelf gedurende dit proces geëvalueerd is.

Op basis van een analyse van deze vragen worden lessen getrokken die bij toekomstige multilaterale besluitvormingsprocessen van belang kunnen zijn: allereerst is tijdige bemoeienis van belang. Ten tweede moeten politieke ambities en de capaciteiten van onderhandelaars op elkaar worden afgestemd. Ten derde wordt geconcludeerd dat budgettaire efficiency niet altijd effectief is bij internationale onderhandelingsprocessen. Ten vierde is het bereiken van een verdrag niet altijd het einde van het onderhandelingsproces, het is het begin van een nieuwe diplomatieke ronde. Ten vijfde moet gewerkt worden met beleidsplannen en strategieën om effectief te kunnen bijdragen aan multilaterale onderhandelingsprocessen. Ten zesde is mobilisering van een politieke wil essentieel voor effectieve diplomatie. Ten zevende moet het onderhandelingsproces meer strategisch worden aangepakt; hiervoor is zelfevaluatie van belang. Ten achtste is het in twijfel trekken van de bestaande oplossingen voor een probleem vaak slechts een eerste stap om het probleem op te lossen. Als laatste volgt de conclusie dat bewegingen uit de *civil society*, zoals NGO's, een belangrijk verschil kunnen maken in multilaterale besluitvormingsprocessen. (N.A.K.v.E.)

---

De eens per twee of drie maanden verschijnende Rubriek Rapporten, brochures, boeken en varia geeft bijzondere aandacht aan recent verschenen rapporten en adviezen op het terrein van de internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Daarnaast komen in kort bestek relevante publicaties aan de orde waarvoor geen plaats kon worden ingeruimd in de rubrieken Boekbesprekingen en Signalementen. De rubriek staat onder redactie van Gerard J. Telkamp, eindredacteur van dit blad. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Nicolaas A. Kraft van Ermel (N.A.K.v.E.) die aan de Rijksuniversiteit Groningen de Research Master Modern History and International Relations volgt en thans als stagiair verbonden is aan de eindredactie van dit blad.

# Summaries

## **Doeko Bosscher**

discusses the ambiguous outcome of the November 2<sup>nd</sup> elections in the United States. He argues that it is not quite clear who has won the elections. The Republicans won many seats and gained the majority in the House. The results were a setback for the Democrats, who will have to cooperate with the Republican majority in the House, and with the Republican minority in the Senate. On the other hand, the Republican Party has a big problem in that it will have to come to terms with a very vocal and radical party-within-the-party. The Tea Partiers have indicated they do not take no for an answer. They will flex muscles with the Republican establishment every time an issue that is dear to them is on the agenda: taxes, health care, and many more. Will the Tea Party allow the majority to integrate them into regular politics? Republican leader in the House John Boehner will have to ride the tiger, whether he is looking forward to it or not. If Sarah Palin goes for the big win in 2012, there may be three big parties competing for the White House. In this scenario, the Democrats could end up being the third dog running away with the bone.

## **Bob van den Bos**

asserts that with the adoption of the Lisbon Treaty the European Parliament has become a fully fledged parliament and that the national parliaments of member states have been given procedures to influence decision-making on the level of the European Union. Van den Bos sets out to explore if, and if so, how successfully this procedure has been used by the national parliaments, especially by both chambers of the

Dutch parliament. He concludes that most national parliaments have shown a lack of interest in European affairs. Only the Finnish and Danish parliaments have taken on an active role. The Dutch procedures for subsidiarity and proportionality checks on European proposals are rather unique, but even so the chances for influencing European decision-making are slim. This is also the case for all other national parliaments; this is caused by the structure of the so called 'red card' procedure, the procedures of European decision-making and, in particular, a lack of interest in the national parliaments. Van den Bos argues that to successfully influence European decision-making the Dutch parliament has to focus on the overall merits and outright necessity of European proposals and leave the judicial subsidiarity and proportionality checks to the Council of State, which is more up to this task than parliament.

## **Alfred Pijpers**

re-evaluates a painful chapter of Dutch involvement in the Balkan Wars. In March 2010 former Dutch foreign minister Hans van Mierlo died. Associated Press recalled that Van Mierlo was foreign minister in 1995 'when outnumbered and outgunned Dutch peacekeepers looked on helplessly as Bosnian Serb forces overran the Srebrenica enclave in Bosnia and went on to massacre some 8,000 Muslim men'. This tragic episode was completely overlooked in the many laudatory Dutch obituaries for the popular politician. In the Netherlands blame for this European catastrophe is largely sought in the failure of the United Nations to protect the beleaguered 'safe area' and attention is often diverged to the

mistakes of the Ministry of Defence in handling the crisis. This article argues, on the other hand, that Dutch foreign policy makers have borne a primary responsibility for sending Dutch blue helmets on a nearly hopeless peacekeeping mission, and that as a consequence minister Van Mierlo should have resigned at the time.

## **Kees Homan**

focuses on Mongolia, that gained independence in 1990 following centuries of dependence on the Chinese Qing dynasty and Soviet regime. Top priority in Mongolia's national security policy is a balanced relationship with Russia and China ('two neighbours policy'). To counterbalance the influence of these two neighbours, and to pursue an independent and non-aligned foreign policy it has developed a 'third neighbour policy' with states in the West and the East, among them the United States. Mongolia has taken an active role in international organizations and takes part in peacekeeping operations. In recent years, vast quantities of gold, copper, uranium, coal, etc. have been discovered beneath its grasslands. Foreign governments and mining companies have started a 'scramble for Mongolia'. Given Mongolia's low population density, the urban Chinese civilization next door, and China's increased interest in the acquisition of Mongolia's natural resources it may, from a geopolitical perspective, be expected that in the long term China will become the dominant actor in the region.

## **Bob Deen**

looks at Kyrgyzstan that has gone through turbulent times in 2010. The ousting of president Bakiyev in

April and bloody ethnic violence in June led to a complete breakdown of governance. An interim government adopted a new constitution, transferring power away from the presidency and transforming the Central Asian state into a parliamentary democracy. Parliamentary elections in October 2010 showed remarkable pluralism but yielded a hotly contested electoral result that brought only five out of twenty-nine participating parties into parliament and led to difficult coalition talks between them over a power-sharing agreement. The authors of the constitution had hoped that a parliamentary system with enforced pluralism would break the cycle of revolution, reform and regression that has wrecked Kyrgyzstan since its independence. It is to be seen to what extent the new constitution, the electoral code and the new semi-parliamentary system can indeed constitute a safeguard against the tendencies of regionalism, authoritarianism and clientelism that are prevalent in Kyrgyz politics.

Although the October elections were promising for Kyrgyzstan's democratic future, whichever government will be formed will have a long way to go to re-establish governance, restore inter-ethnic trust and regain legitimacy.

#### Theo Myronidis

surveys Turkey's new foreign policy course. Since the creation of the republic, Turkey has been a staunch ally of the West, thereby marginalizing the relationship with its Eastern neighbours. The AK-party's entry into Turkey's government in 2003 has caused a divergence from traditional foreign policy. The focus has shifted to a multilateral approach, incorporating economic interests and a renewed international confidence. Turkey's ambitions must meet their limits in a region that remains unstable. However, the perspective of improved ties with formerly isolated countries may offer significant benefits. The author explores the potential of Turkey's new regional orientations for the country itself as

well as for the West.

#### Martin Keizer

deals with Kenya, host to hundreds of thousands of Somali refugees fleeing the ongoing civil war and hunger in their home country. Many of them are cramped into the congested refugee camps in Dadaab. A lot of others continue their way to the capital Nairobi or to any of the other urban centres in Kenya. In particular the Eastleigh estate of Nairobi is home to a lot of Somali migrants. Kenyan civil society and aid organizations advocate the integration of these urban refugees. However, the Kenyan government is mostly concerned about the influence that the Somali terrorist group *Al Shabaab* has in Eastleigh. Keizer looks into the urban refugee issues currently at play in Kenya and their impact on security. He argues that while the Kenyan government is justified in its concerns for safety, the integration of urban refugees might actually prove to be an important part of an effective security strategy.

### GRATIS VOOR ABONNEES EN BELANGSTELLENDE ARTIKELEN DIE OOK NA JAREN HET (HER)LEZEN WAARD ZIJN

Het Bureau Redactie Internationale Spectator biedt gratis losse afleveringen en (bijna) complete jaargangen aan uit de periode 1977 – 2008.

Henk Donkers: *Water als factor in het Israëlisch-Arabisch conflict* (januari 1995)

Olivier Immig & Jan van Heugten: *Mullahs aan de macht in Kaboel* (januari 1997)

Max van der Stoep: *Preventie van interetnische conflicten* (januari 1997)

Jan Willem Gunning: *Vernieuwing in de Nederlandse ontwikkelingshulp* (februari 1999)

Marcel van Marion: *Wisselstroom of dwaallicht: diplomatie van Philips* (februari 1999)

Thomas von der Dunk: *Joegoslavië tussen autisme en democratie* (december 2000)

J.W. van der Meulen: *Polen en de Europese Unie: boeren en bisschoppen* (december 2000)

Bart Tromp: *De ruk naar rechts* (column) (juli-augustus 2002)

*Wat is echte democratie? Zeven opstellen over mengvormen van democratie* (januari 2004)

Maurits S. Berger: *Kunnen Arabieren, democratie en islam door één deur?* (januari 2004)

Zomaar wat betrekkelijk willekeurige artikelen uit betrekkelijk willekeurige jaargangen. Ja, artikelen uit de *Internationale Spectator* zijn in heel veel gevallen het lezen of herlezen waard. Omdat de opstellen een bovenmodale kwaliteit bezitten. Omdat de thema's van toen nog steeds of opnieuw actueel zijn. Of omdat we nu weten 'hoe het affliep' en het interessant is te zien wat vele jaren geleden de perspectieven, invalshoeken en beleidsmogelijkheden leken.

Het Redactie bureau van de Internationale Spectator wil een deel van de oude voorraden afstoten en zij biedt daarom de abonnees en andere belangstellenden gratis een onbeperkt aantal oude afleveringen en (bijna) complete jaargangen aan uit de periode 1977 – 2008. Gegadigden dienen een en ander zelf af te halen op het bureau van de redactie, Bezuidenhoutseweg 161 in Den Haag.

Bij voorkeur na voorafgaande afspraak met een van de eindredacteuren: gtelkamp@clingendael.nl of pschregardus@clingendael.nl; tel. 070-3141969 of 3141967

# Ons Erfdeel vzw



De Vlaams-Nederlandse culturele instelling Ons Erfdeel vzw wil de cultuur van Vlaanderen en Nederland in het buitenland bekend maken en de culturele samenwerking tussen de Nederlandssprekenden bevorderen.

Daartoe geeft Ons Erfdeel vzw vier periodieke publicaties uit:



## Ons Erfdeel

Vlaams-Nederlands cultureel tijdschrift

Het blad bevat, naast beschouwingen over literatuur, beeldende kunsten, muziek, theater en film, ook artikelen over uiteenlopende maatschappelijke verschijnselen in Vlaanderen en Nederland. Het tijdschrift besteedt eveneens aandacht aan taal- en cultuurpolitieke activiteiten. Sinds 1957.

4 nummers per jaar, 200 bladzijden per nummer, kleurendruk.

**Abonnement 2011** België: € 65 / Nederland: € 67 / Andere landen: € 77

**Losse nummers** België: € 17 / Nederland: € 18 / Andere landen: € 20,00



## The Low Countries

Arts and Society in Flanders and the Netherlands

Dit Engelstalige jaarboek geeft een beeld van het literaire, culturele en maatschappelijke leven in Vlaanderen en Nederland. Het besteedt ook aandacht aan de relaties tussen de Engelstalige en Nederlandstalige wereld. Sinds 1993.

320 bladzijden, kleurendruk. België: € 37,00 / Nederland en Europa: € 39,00 / Andere landen: € 50,00



## Septentrion

Arts, lettres et culture de Flandre et des Pays-Bas

Het tijdschrift geeft een beeld van het literaire, culturele en maatschappelijke leven in Vlaanderen en Nederland. Het besteedt eveneens aandacht aan de relaties tussen de Franstalige en Nederlandstalige wereld. Sinds 1972.

4 nummers per jaar, 96 bladzijden per nummer, kleurendruk.

**Abonnement 2011** België: € 43,00 / Frankrijk, Nederland: € 45,00 / Andere landen: € 49,00

**Losse nummers** België: € 11,00 / Frankrijk, Nederland: € 12,00 / Andere landen: € 13,00



## De Franse Nederlanden

Dit jaarboek handelt over het Noorden van Frankrijk en de betrekkingen van deze streek met Vlaanderen en Nederland op cultureel, politiek en algemeen-maatschappelijk gebied. Sinds 1976.

256 bladzijden, geïllustreerd. België: € 32,00 / Frankrijk, Nederland: € 34,00 / Andere landen: € 36,00

Elke publicatie heeft ook haar eigen **blog**, waarin kort op de bal wordt gespeeld met informatie over de dagelijkse actualiteit. Waar mogelijk linken we naar bijdragen uit onze tijdschriften en jaarboeken.

### **blog.onserfdeel.be**

Interessante berichten over taal, cultuur en maatschappij in Vlaanderen en Nederland, en belangwekkend nieuws uit eigen huis.

### **thelowcountriesblog.onserfdeel.be**

Engelstalige berichten over hot topics in Nederland en Vlaanderen voor een breed publiek

### **septentrionblog.onserfdeel.be**

Algemeen cultureel nieuws over de Lage Landen in het Frans.

### **dfnlpbf.onserfdeel.be**

Een tweetalige blog (Nederlands-Frans) over de grensoverschrijdende betrekkingen tussen het Nederlandse taalgebied en Noord-Frankrijk.

De bladen zijn ook aanwezig op de sociale netwerksite **Facebook**. Zo willen we een netwerk onderhouden met een grote groep van medewerkers, abonnees en andere geïnteresseerden uit binnen- en buitenland.

Op onze website [www.onserfdeel.be](http://www.onserfdeel.be) of [www.onserfdeel.nl](http://www.onserfdeel.nl) blijft u informatie vinden over al onze publicaties.

**België** Murissonstraat 260, 8930 Rekkem, T +32 (0)56 411201 / F +32 (0)56 414707

**Nederland** Rijvoortshoef 265, 4941 VJ Raamsdonksveer, T +31 (0)162 513425