



# Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



December  
**2013**

## **Crisisbeheersing in regionale context**

EU, NAVO, GOS, Afrikaanse Unie, ASEAN, *ad hoc*-operaties

Te koop: het Olympisch ideaal!

Al-Qaida en gijzelingen in de Sahel

Internationale erkenning LHBT-rechten moeizaam proces

[www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

<b>Redactioneel</b>	De rol van regionale actoren in brandhaarden 1
<b>Artikelen</b>	Europese Raad en daad?   <i>Margriet Drent &amp; Dick Zandee</i> 2 Al-Qaida en gijzelingen in de Sahel: een effectieve strategie?   <i>Sergei Boeke</i> 5 Tot de dood(straf) ons scheidt: LHBT-rechten en Internationale Betrekkingen   <i>Cees van Beek</i> 10
<b>Column</b>	Sotsji: Olympisch ideaal te koop   <i>Bob van den Bos</i> 15
<b>Artikelen</b>	<b>De rol van regionale organisaties in crisisbeheersingsoperaties en stabilisatiemissies</b> De evolutie van VN-vredesoperaties en de rol van regionale organisaties   <i>Gustaaf Geeraerts</i> 18 Europese vredesoperaties: waar is de strategie?   <i>Sven Biscop &amp; Luk Van Langenhove</i> 23 EU-geleide crisismanagement-operaties: minder, kleinschaliger en pragmatischer   <i>Tim Haesebrouck &amp; Melanie Van Meirvenne</i> 28 De grenslegioenen van de fantoom-USSR: vredesoperaties onder het GOS   <i>Bruno De Cordier &amp; Joris Wagemakers</i> 33 Is de Afrikaanse Unie klaar voor crisisbeheersing op eigen continent   <i>Joost van Puijenbroek</i> 39 De track record van ad hoc-coalities: Koeweit, Oost-Timor en Irak   <i>Kees Homan</i> 45 ASEAN, de onderschatte soft power en het belang van post-moderne diplomatie   <i>Jan Willem Blankert</i> 50
<b>Opinie</b>	Oorzaak ineffectiviteit VN in weeffouten systeem   <i>Bibi van Ginkel</i> 55
<b>Artikelen</b>	Slachtoffer van een VN-vredesoperatie   <i>Sanne Maas</i> 57 <i>Between a rock and a hard place</i> ; geopolitieke dilemma's rond de tweede democratische verkiezingen in Bhutan   <i>Jeannette Mak</i> 62
<b>Respons</b>	EU-zelfreflectie kan tot vrede leiden   <i>Jan Wijenberg</i> 66
<b>Boekbesprekingen</b>	Herman van Roijen, 1905-1991. Een diplomaat van klasse   <i>Jan Willem Brouwer</i> 69 Deng Xiaoping and the Transformation of China   <i>Sanne Kamerling</i> 70 The invention of the land of Israël   <i>Willem-Gert Aldershoff &amp; Dries van Agt</i> 72 Diplomatic Sites. A Critical Enquiry   <i>Niek Biegman</i> 73 Nieuw Verschenen   <i>Joris Kreutzer</i> 75
<b>Film</b>	The Butler   <i>Thijs Buirma</i> (op achtercover)



# De rol van regionale actoren in brandhaarden

**H**eerst er een windstilte in Syrië? Althans, in de berichtgeving over het Syrische conflict lijken de komende onderhandelingen in Genève de gevechten in de straten van Damascus, Homs en Aleppo voor even te hebben verdrongen. En zo krijgen andere belangrijke actuele ontwikkelingen de aandacht die ze verdienen, ook in dit nummer van de Internationale Spectator.

Zoals de gijzelingen door de Maghrebse tak van al-Qaida, AQIM, die de Sahel al een decennium in zijn greep houdt. Eind oktober zijn weliswaar de vier Franse gijzelaars die in Niger waren ontvoerd, vrijgelaten, maar dat neemt niet weg dat sinds 2003 bijna honderd mensen door AQIM zijn ontvoerd, waarbij velen het leven lieten. Dan de Russische anti-homopropagandawet die recent voor zoveel ophef heeft gezorgd. Daarbij rijst de vraag hoe het eigenlijk is gesteld met de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT's) op mondiaal niveau. Blijven we in Rusland dan komen we uit bij de aanstaande Olympische Winterspelen in Sotsji. Sotsji? Heeft daar ooit iemand geschaatst of geskied, vraagt u zich terecht af. Nee, maar dat is niet belangrijk meer in de hedendaagse sportwereld, waar het draait om geld en machtspolitiek en waar ook de corruptie langzamerhand is binnengeslopen, zo valt te lezen in de column.

Verder staan we stil bij de Europese Raad, die zich op 19 en 20 december a.s. buigt over de Europese defensie. De besluiten zullen nog niet van de voorpagina's van de dagbladen gaan spatten, zo stellen de defensiespecialisten van Clingendael in dit nummer, maar niettemin worden kleinere stappen verwacht die hopelijk tot grotere daden leiden. En dat is belangrijk. Overal in Europa staan de defensiebudgetten immers onder druk en dat heeft gevolgen voor de slagkracht van Europa op het gebied van vrede en veiligheid.

Dat brengt ons bij het thema van dit nummer: de rol van regionale organisaties in conflictbeheersing en internationaal crisismanagement. De regionale aanpak van crises wordt steeds belangrijker; niet alles kan immers onder auspiciën van de Verenigde Naties plaatsvinden. Wat kan en wil Europa op dit gebied? Daarop in dit nummer twee verschillende visies, hetgeen tekenend is voor de uiteenlopende meningen die hieromtrent leven binnen de Europese Unie. Verder passeren het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, de Afrikaanse Unie en ASEAN de revue, terwijl ook de steeds populairder wordende *ad hoc*-coalities aan de orde komen.

De redactie wenst u fijne feestdagen en een goede jaarwisseling toe.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Arjan Douma, student aan de Rijksuniversiteit Groningen en in de periode september t/m november 2013 stagiair bij de eindredactie

[www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

# Europese Raad en daad?

**Deze maand vergadert de Europese Raad over de toekomst van de Europese defensie. Afstemming van defensiebeleid in Europees verband ontbreekt tot op heden. Wat staat er op de agenda en welke uitkomsten vallen te verwachten? Dat zullen naar alle waarschijnlijkheid geen grote stappen voorwaarts zijn.**

In geheel Europa zijn defensiebudgetten in een vrije val geraakt. Niet alleen Nederland heeft de ambities voor de krijgsmacht bijgesteld, andere landen doen hetzelfde. Minder geld voor steeds duurder materieel betekent dat kwaliteit steeds meer ten koste gaat van kwantiteit. De kaasschaaf blijft heersen, omdat landen zo lang mogelijk zoveel mogelijk capaciteiten nationaal proberen te behouden. Ook hier is Nederland met de recente voorstellen van minister Hennis geen uitzondering. Afstemming van defensieplannen tussen Europese landen ontbreekt nog steeds. Internationale samenwerking neemt toe, maar verloopt traag. Volgens de grootste pessimisten leidt het tot een Europa zonder verdediging. Dat is overdreven, maar de staat van defensie in de meeste Europese landen is op zijn minst zorgwekkend. In parallel luiden de grote defensiebedrijven de noodklok. Grote materieelprogramma's kondigen zich niet aan. Daarmee is de toekomst van de Europese defensie ook een economisch en sociaal vraagstuk. Bijna 1 miljoen banen in defensiebedrijven en hun toeleveranciers staan ter discussie.

Herman Van Rompuy heeft de alarmbel geluid. Voor het eerst sinds 2008 buigt de Europese Raad zich in december 2013 over de Europese defensie, inclusief de industriële en technologische aspecten. Op de agenda staan drie zaken: (1) de effecti-

viteit en zichtbaarheid van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid; (2) het ontwikkelen van capaciteiten; en (3) het versterken van de Europese defensie-industrie. Het voortraject heeft een jaar geduurd. Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton en de Europese Commissie hebben belangrijke bijdragen geleverd. Nu zijn de staatshoofden en regeringsleiders aan zet. Wat kunnen we verwachten?

Het ziet er niet naar uit dat een nieuwe Europese veiligheidsstrategie of nadere precisering van ambities en vereiste middelen (een defensieconcept) verwacht kan worden. De veranderende internationale verhoudingen vragen hier wel om, maar de lidstaten hebben te uiteenlopende meningen over de gevolgen voor Europa. In die zin blijven nieuwe begrippen in het Ashton-rapport over de EU als *security provider*, *projecting power* en *strategic autonomy* zonder inhoud. De Europese Raad zal zich zoveel mogelijk richten op praktische stappen. Dat levert ook steun van het Verenigd Koninkrijk op, wat essentieel is, gezien het belang van de Britse bijdrage aan Europese militaire capaciteiten. Nederland benadrukt evenzeer het pragmatisme. Een lastig debat over de rol en ambities van de EU in de wereld – dat in Den Haag het nodige spervuur zal ontmoeten – wordt zo eenvoudig vermeden. Het blijvende gebrek aan een vernieuwde veiligheidsstrategie en een de-

## *Artikel 346 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)*

Momenteel kunnen de lidstaten bij het aanbesteden van opdrachten op het gebied van defensie en veiligheid, een beroep doen op artikel 346 VWEU. Dit artikel biedt lidstaten de mogelijkheid de regels van de interne markt buiten toepassing te laten ter bescherming van nationale veiligheidsbelangen; dit kan ook gelden bij de aanschaf van defensiematerieel.



fensieconcept betekent wel dat de EU ongestuurd blijft laveren tussen de Franse en Britse posities, respectievelijk voor en tegen verdere uitbreiding van de Europese defensie. Dat maakt de rol van de Europese Raad om structurele aansturing en richting te geven aan het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid er niet gemakkelijker op.

### Militaire tekortkomingen de grootste zorg

Het meest zorgwekkend blijven de Europese militaire tekortkomingen. Met minder geld neemt de druk tot meer internationale samenwerking toe. Deze krijgt thans met name gestalte in kleinere clusters, voor Nederland vooral in de Benelux en met Duitsland. Eerder dit jaar wees Instituut Clingendael op de noodzaak van overkoepelende coördinatie in de EU en de NAVO voor afstemming tussen de clusters. De beide internationale organisaties moeten ook vaststellen of de clustering van capaciteiten zich primair richt op de opheffing van de Europese tekortkomingen en de gestelde prioriteiten.<sup>1</sup> In de EU moet dit leiden tot versterking van de rol van het Europese Defensie Agentschap in termen van coördinatie, *monitoring* en *checking* van de inspanningen van de lidstaten. Geen complexe bureaucratie, zoals het NAVO Planningsproces, maar een licht systeem van *capability management* op Europees niveau.

Voor gevechtscapaciteiten ligt samenwerking in kleinere verbanden voor de hand. Voor *enablers*, zoals bijtanken in de lucht, transport, medische ondersteuning en logistiek, is schaalvergroting juist de aangewezen weg. Hoe meer landen hetzelfde materieel aanschaffen, des te groter het

potentieel van vérgaande samenwerking gedurende de hele levensduur, zoals gezamenlijke training, onderhoud en logistiek. In de nabije toekomst bieden het A400M transportvliegtuig en de Airbus A330 tanker hiervoor de meeste ruimte.

Ook wat betreft industrie en markt is geen grote sprong voorwaarts te verwachten. Meer ambitieuze voorstellen van de Europese Commissie voor het openbreken van de defensiemarkt zijn verwaterd tot versterking van het huidige beleid. De nationale bescherming van defensie-industrieën onder artikel 346 van het Verdrag (zie kader op blz. 2) blijft bestaan. De grote landen vrezden het echte 'level playing field'<sup>2</sup> uit angst voor verlies van arbeidsplaatsen en inkomen. Nationale belangen op de korte termijn wegen zwaarder dan Europese (en nationale!) belangen op de langere duur. De blokkade van de Duitse regering tegen de samensmelting van Europese lucht- en ruimtevaartgigant EADS en British Aerospace, afgelopen zomer, spreekt boekdelen. Ondertussen voert de Europese Commissie wel de strijd op tegen compensatieorders, die vooral landen met kleinere defensiebedrijven treffen. Zij zijn immers vaak afhankelijk van tegenorders bij defensieaankopen over de landsgrens. Hier meet de Commissie met twee maten: ze verklaart compensatieorders in strijd met Europese wetgeving omdat deze de vrije markt verstoren, terwijl tegelijkertijd met artikel 346 de markt juridisch afgeschermd blijft voor defensieorders van kleinere toeleveranciers aan grote bedrijven in andere landen. Compensatieopdrachten zullen verdwijnen, maar de weg daarheen dient wel eerlijke kansen te bieden aan grote en kleinere defensiebedrijven. Hier ligt ook het dilemma voor Nederland. Ons land heeft belang bij eerlijke concurrentie, maar

**De Europese Raad tijdens de tweedaagse top, die op 7 en 8 februari 2013 plaatsvond. Op de agenda stonden het Meerjarig Financieel Kader, Mali, de Arabische Lente en handel.** Foto European

Council / Minister-president Rutte

Nationale belangen op de korte termijn wegen zwaarder dan Europese (en nationale!) belangen op de langere termijn

deels dreigt het eigen MKB daarvan het slachtoffer te worden.

Op andere gebieden doet de Commissie zeker belangwekkende voorstellen. Hier is zelfs sprake van doorbraken. Voor het eerst biedt de Commissie aan als medebetalen aan te schuiven bij *dual use*-technologieprojecten van lidstaten. Ook acht ze het mogelijk dat de EU zelf middelen aanschaft, beheert en inzet, die zowel voor militaire als civiele doeleinden bruikbaar zijn. Denk aan onbemande vliegtuigen, helikopters, waarnemings- en communicatieapparatuur. Sterke steun en sturing van de Europese Raad is nodig voor de uitvoering van deze voorstellen, die binnen de Commissie en in hoofdsteden verzet zullen blijven oproepen van de tegenstanders van "militarisering van de binnenlandse veiligheid". De toenemende verweven-

heid van externe en interne veiligheid maakt deze redenering tot een anachronisme. Nationaal en op EU-niveau is in toenemende mate sprake van koppeling van militaire en civiele middelen voor grensbewaking, maritieme veiligheid en rampenbestrijding. De volledig civiel-militair geïntegreerde Nederlandse kustwacht laat zien dat het in de praktijk werkt. De toekomst van de Europese defensiesamenwerking ligt mede bij verdere ontwikkeling van gezamenlijke capaciteiten die door militairen en civiele instanties zijn in te zetten. De Europese Raad zou er goed aan doen hieraan richting te geven om verkokering en bureaucratistische weerstanden tussen ministeries en binnen de Commissie te bestrijden.

Kortom, het is niet de verwachting dat de besluiten van de Europese Raad over defensie van de voorpagina's gaan spatten op 19 en 20 december. Wél kunnen de fijnproevers vooruit kijken naar wezenlijke, maar kleinere stappen. Hopelijk leiden deze stappen uiteindelijk tot grotere daden. De Europese veiligheid is ermee gediend.

## NOTEN

1 Margriet Drent, Kees Homan & Dick Zandee, *Bold Steps in Multinational Cooperation – Taking European Defence Forward*, Clingendael Report, Den Haag, mei 2013.

2 Een 'level playing field' (oftewel gelijk speelveld) betekent in dit verband dat alle defensiebedrijven gelijke toegang hebben tot de gehele Europese markt.

# Al-Qaida en gijzelingen in de Sahel: een effectieve strategie?

**Gijzelingsacties zijn een belangrijke inkomstenbron voor de regionale tak van al-Qaida (AQIM) in de Sahel. Dergelijke acties stellen het Westen voor een duivels dilemma. Maar ook voor AQIM zelf levert het dilemma's op. Met de acties gaan veel tijd en geld gemoeid, terwijl AQIM juist nu alle zeilen moeten bijzetten in de gewapende strijd in Mali. Zal de gijzelingsstrategie voortgezet worden?**

Tot aanvang van de Franse operatie in Mali begin dit jaar was het gijzelen van westerlingen een belangrijke strategie van *al-Qaida in de Islamitische Maghreb* (AQIM). Sinds de eerste gijzelingsacties in Algerije in 2003 zijn in de Sahel meer dan 90 mensen ontvoerd. Na de bevrijding op 29 oktober 2013 van de vier Franse gijzelaars die in Arlit (Niger) waren ontvoerd, zijn er nu nog drie gijzelaars in handen van diverse terreurgroepen. Ook een Nederlander, Sjaak Rijke, wordt nog vastgehouden. Als gevolg van de Franse operatie *Serval* heeft AQIM veel strijders en wapens verloren, en is het ook zijn uitvalsbasis in noord-Mali kwijtgeraakt. Inmiddels wijzen berichten op het ontstaan van een nieuwe *terrorist safe haven* in zuid-Libië, en tegelijk zullen de gewijzigde omstandigheden voor AQIM nieuwe strategieën en methoden van opereren vereisen.<sup>1</sup> Het analyseren van hun eerdere gijzelingsstrategie – de risico's en de resultaten – kan een antwoord geven op de vraag of deze strategie wordt voortgezet.

Waar al-Qaida voor de keus staat de strategie van het gijzelen van westerlingen voort te zetten (en wat de doen met de bestaande gijzelaars), veroorzaakt het fenomeen ook grote dilemma's voor westerse landen. Gijzelingen vormen hoofdpijndossiers voor zowel politiek als ambtenarij, waarbij taakgroepen bij ministeries van Buitenlandse Zaken en inlichtingendiensten belast worden met de praktische aspecten van het complexe geval. Bij gijzelingen staan levens op het spel. Niet onderhandelen of niet goed onderhandelen kan tot een executie van de gijzelaar leiden, terwijl ingaan

op de eisen van terroristen weer nieuwe gijzelingen kan aanmoedigen. Als het bovendien lukt gijzelaars vrij te krijgen, dan zullen de gesloten overeenkomsten met terreurgroepen mogelijk niet het daglicht kunnen verdragen, waarbij het eventueel uitlekken van details politieke gevolgen heeft. Tot slot bestaat er voor sommige landen ook de mogelijkheid om bevrijdingsacties op te zetten, al vergt dit bijzondere capaciteiten en politiek en militair lef. Het slagingspercentage van militaire bevrijdingsoperaties is echter bedroevend laag en de rekening van een mislukte actie komt altijd bij de gijzelaar te liggen. Kortom, het onderwerp bevat dilemma's voor alle partijen.

## Terrorisme of criminaliteit?

Het landschap van terroristische groeperingen in de Sahel is complex en zeer gefragmenteerd. Veel groepen zijn afsplitsingen van elkaar en zij hebben een sterke decentrale organisatiestructuur, voor zover er überhaupt van een organisatie of een structuur gesproken kan worden. De initiator van de eerste gijzelingen in 2003, de Algerijnse *Groupe Salafiste pour la Predication et le Combat* (GSPC), heeft zich in 2006 op het vijfjarig lustrium van '9/11' omgedoopt tot AQIM. In 2011 splitste een Afrikaanse groep strijders zich van AQIM af en ging zich *le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest* (MUJAO) noemen. Binnen AQIM kon Mokhtar Belmokhtar, bekend als *Mister Marlboro* in de regio en als MBM in het Pentagon, het niet vinden met het AQIM-leiderschap; hij vertrok eind 2012 uit de organisatie, nam zijn strijders mee en voerde vervolgens

**Sergei Boeke** is onderzoeker bij het Centre for Terrorism and Counterterrorism (CTC) van Universiteit Leiden - Campus den Haag.

in januari 2013 de aanslag op Amenas (Algerije) uit. Deze drie groeperingen worden voornamelijk verantwoordelijk gehouden voor de gijzelingen in de Sahel. Tot de Franse interventie in januari 2013 (Operatie *Serval*) hadden zij grote bewegingsvrijheid in noord-Mali en dit verklaart waarom gijzelaars, ook degenen die in buurlanden waren ontvoerd, daar meestal terechtkwamen.

Ondanks de islamistische boodschap die deze groepen uitdragen, is het de vraag of zij handelen vanuit het (politieke) oogmerk van een terroristische organisatie of juist vanuit het economische oogmerk van een crimineel netwerk. Het gebied in noord-Mali, grenzend aan de buurlanden Mauritanië, Algerije en Niger, is traditioneel een kruispunt van handel- en smokkelroutes voor de hele regio. De commandanten van AQIM en MUJAO staan bekend om hun smokkelactiviteiten. Zo verdiende Mokhtar Belmokhtar zijn bijnaam *Mister Marlboro* als sigarettensmokkelaar, terwijl de andere belangrijke AQIM-commandant, de in februari gesneuvelde Abu Zeid, zijn kost verdiende door het smokkelen van thee. Deze bestaande smokkelnetwerken werden begin jaren 2000 steeds meer gebruikt voor illegale goe-

deren, waaronder drugs (vooral cocaïne). Vanaf 2003 zou men ontdekken dat gijzelingsacties eveneens veel inkomsten konden genereren.

## Een bewuste strategie van al-Qaida

Betrouwbare informatie over de intenties en strategieën van het al-Qaida-leiderschap is schaars, zeker in *open source*-publicaties. Toch zijn enkele brieven van al-Qaida-kopstukken gevonden die bevestigen dat gijzelingen op hoog niveau aandacht krijgen. Bij de inval in Abbottabad (Pakistan) in mei 2011, waarbij Bin Laden werd doodgeschoten, zijn ook ongeveer 6.000 documenten in beslag genomen. Hiervan zijn inmiddels 17 brieven door de Verenigde Staten vrijgegeven. Al komt AQIM, zeker in verhouding tot de al-Qaida-filialen in Irak en de Arabic Peninsula, maar weinig in de brieven voor, in een van de brieven blijkt een uitgebreid advies te staan over hoe om te gaan met de Franse gijzelaars.<sup>2</sup> Aangezien op dat moment president Sarkozy de steun van de Franse publieke opinie had bij het uitvoeren van de NAVO-operatie *Unified Protector* in Libië, schreef Bin Laden dat in geval het noodzakelijk zou blij-

**Algerijnse troepen zijn op hun hoede na vermeende activiteit van al-Qaida in het grensgebied van Mali en Mauritanië.** Foto Magharebia



ken de gijzelaars te doden, het zeker niet politiek opportuun was om het op dat moment te doen. Hij adviseerde discreet met de Fransen te onderhandelen en ervoor te zorgen dat de Fransen de vrijlating/uitruil van gijzelaars niet over hun eigen verkiezingen heen zouden tillen.

Uit een andere brief blijkt dat ook het leiderschap van AQIM in zuid-Algerije intensief betrokken was bij gijzelingen. De brief, gevonden in Timboektoe na de Franse herovering van het gebied, was geschreven door de 14 leden van de *shura* (raad) van AQIM en was geadresseerd aan Mohktar Belmokthar.<sup>3</sup> In dertig punten wordt MBM scherp bekritiseerd en gecorrigeerd door de *shura*, en wordt eveneens het belang van gijzelingen voor AQIM benadrukt. Het onderwerp gijzelingen wordt als eerste punt (van de dertig) genoemd, en de *shura*-leden constateren dat gijzelingen bovendien de lijst van militaire acties staan. Volgens de brief zou het lokale AQIM-leiderschap (emiraat) alle gijzelingen hebben overzien en zouden ze belangrijke politieke en financiële gevolgen hebben gehad. Vervolgens wordt MBM verweten dat hij één van de belangrijkste gijzelaars – de Canadese diplomaat en VN-gezant Robert Fowler – zonder consultatie en coördinatie met het AQIM-leiderschap voor een te lage prijs van € 700.000 zou hebben vrijgelaten. Verder blijkt uit de brief dat het losgeld verdeeld werd tussen de verschillende groepen. Het onderwerp wordt zelfs zo belangrijk geacht, dat eigenlijk meer sturing vanuit al-Qaida centraal in Pakistan (Bin Laden) wenselijk zou zijn, en dat deze ondanks herhaaldelijke verzoeken vanuit de Sahel achterbleef.

## De kosten gaan voor de baten

Voordat wordt gekeken naar de opbrengsten van gijzelingen, is het van belang het operationele proces vanuit het perspectief van de gijzelnemer te beschouwen. Het uitvoeren van een succesvolle gijzelingsactie is namelijk veel complexer dan het organiseren van een eenmalige terreuractie of aanslag; bovendien staat aan het begin van het traject de uiteindelijke opbrengst niet vast. Na een vaak relatief eenvoudige ontvoeringsfase moeten de gijzelaars voldoende worden gevoed, verzorgd en bewaakt, per definitie voor een onbepaalde periode. Zo hebben de vier Fransen die recent zijn vrijgekomen, meer dan drie jaar in gevangenschap doorgebracht. Voor de gijzelnemer is het een inspanning op financieel vlak, die ook een zware wissel op menskracht en logistiek legt. Daarbij komt het besef dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten het op hen gemunt hebben en dat onderkenning tot een plotselinge en geweld-

dadige dood kan leiden. Dit gegeven dwingt de gijzelnemers tot voortdurende alertheid en verplaatsingen, een uitputtend regime voor zowel gijzelnemer als gijzelaar.

Een gijzeling kost, kortom, tijd en geld en is niet zonder risico. Voordat men de stap neemt om een gijzelingsactie uit te voeren, moet er een verwachting zijn dat het wat oplevert. En eenmaal begonnen, is het in het belang van de ontvoerders hun gijzelaars in leven te houden om hun investering terug te kunnen verdienen. Een gijzelingsactie kan zeker een element van terreur omvatten, met bijvoorbeeld het zaaien van angst onder bepaalde groepen of gemeenschappen, maar de aard van een gijzelingsoperatie is eerder economisch dan ideologisch.

## Beëindigen van een gijzeling

Behoudens een moedige en vooral fortuinlijke gijzelaar die op eigen houtje weet te ontsnappen, zijn er grofweg twee manieren om gijzelaars vrij te krijgen: onderhandelingen of bevrijdingsacties. Het een sluit het ander niet uit, maar een juiste volgorde is doorslaggevend. Al geven sommige landen aan dat zij nooit met terroristische organisaties onderhandelen, het blijkt in de praktijk toch handig in ieder geval achter de schermen met de gijzelnemers te communiceren. Zo kan worden gekeken wat hun eisen zijn, en tegelijk meer informatie worden ingewonnen ten behoeve van een eventuele bevrijdingspoging.

Vrijlating vindt in de regel niet 'om niet' plaats. Het betalen van losgeld of het vrijlaten van 'collega-terroristen' zijn de meest gangbare manieren om gijzelaars vrij te krijgen, waarbij in de Sahel betaling van losgeld de afgelopen jaren het vaakst voorkwam. Alles wijst erop dat gijzelingen de terreurgroepen de afgelopen tien jaar financieel veel hebben opgeleverd; dit is de voedingsbodem geweest voor nieuwe gijzelingsacties. Volgens de Amerikaanse voormalige ambassadeur in Mali, Vicki Huddleston, is tussen 2004 en 2011 ongeveer \$ 90 miljoen door voornamelijk Europese landen aan losgeld betaald.<sup>4</sup> Volgens een andere Amerikaanse bron zou AQIM in 2011 gemiddeld \$ 4,5 miljoen per gijzelaar hebben ontvangen.<sup>5</sup> Dit maakt losgeld tot de primaire inkomstenbron van de terroristische groeperingen, waarschijnlijk aanzienlijk groter dan de inkomsten uit de drugs-smokkel. Hier zijn de groepen tenslotte kleine



Een gijzelingsactie is veel complexer dan het organiseren van een eenmalige terroristische aanslag

schakels in een lange logistieke keten van de cocaïne-boer in Zuid-Amerika tot de verslaafde in Europa.

Overigens profiteren niet alleen de terreurgroepen van de gijzelingen. In de periode 2003-2012 zijn de onderhandelingen over vrijlatingen in de regel door dezelfde intermediairs uit de Malinese overheid gevoerd, en het is zeer waarschijnlijk dat een deel van het losgeld bij hen terecht is gekomen. Dit kan weer verklaren waarom de Malinese overheid jarenlang niet oprad tegen deze groeperingen en hun smokkel- en gijzelingspraktijken.

Het vrijlaten van gevangengenomen terroristen kan eveneens een middel zijn om een gijzeling te beëindigen, maar blijkt in de praktijk zeer ingewikkeld te zijn. West-Afrikaanse landen, waar de veroordeelde terroristen meestal gevangen zijn, staan begrijpelijkerwijs niet te springen om deze vrij te laten in ruil voor de vrijheid van een Europese gijzelaar. Een voorbeeld hiervan is de vrijlating van de Franse gijzelaar Pierre Camatte in 2010, in ruil voor de vrijlating van vier AQIM-gevangenen in Mali. Buurlanden Algerije en Mauritanië stelden het niet op prijs dat Mali deze gevangenen, onder druk van Frankrijk, vrijliet. Beide landen riepen hun ambassadeur terug uit Bamako om hun onvrede kenbaar te maken.

Tot slot hebben ook enkele bevrijdingsacties in de Sahel plaatsgevonden die, echter om verschillende redenen, geen succes hebben gehad. Zo hebben militaire bevrijdingsacties voor Michel Germaneau (Mali, juli 2010), Antoine de Leocour en Vincent Delory (Niger, januari 2011) helaas geleid tot hun dood.

Het meest in het oog springende voorbeeld vond plaats in januari 2013, toen gelijktijdig aan de start van operatie *Serval* in Mali de Franse inlichtingendienst DGSE een van zijn operateurs in Somalië trachtte te bevrijden. Deze was al sinds 2009 gegijzeld. De Franse aanval werd vroegtijdig onderkend en zowel de gijzelaar Denis Alex (een pseudoniem) als twee commando's kwamen om het leven. Kortom, bevrijdingsacties vergen niet alleen een uitstekende inlich-

tingenpositie en bijzondere militaire capaciteiten – waarover in de regio alleen de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk beschikken – maar ook veel geluk. Bevrijdingsacties hebben door hun complexiteit een groot afbreukrisico, en als er onverhoopt iets mis gaat, is het eerste slachtoffer de gijzelaar zelf.

## Internationale afstemming

Op internationaal vlak ontbreekt een uniform beleid voor de omgang met gijzelingsacties. Sommige landen, waaronder de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Algerije, weigeren principieel losgeld te betalen. Dit wil overigens niet zeggen dat woord en daad altijd overeenkomen, want soms komen belangrijke gijzelaars toch vrij en blijkt niet de overheid, maar een andere partij verantwoordelijk voor de onderhandelingen (en het losgeld). Andere landen zijn meer flexibel in de praktijk, al geven zij om begrijpelijke redenen zelden toe dat losgeld is betaald. Frankrijk speelt op dit gebied een belangrijke rol in de Sahel en het Franse beleid zou begin 2013 zijn gewijzigd.<sup>6</sup>

In de periode hiervoor staat vast dat de Franse staat of Franse bedrijven losgeld hebben betaald. Tijdens de eerste maanden van operatie *Serval* bleek het echter politiek onmogelijk de tegenstander op het slagveld te betalen. Deze schijnbare kentering in beleid heeft wellicht bijgedragen aan internationale overeenstemming op de G8-bijeenkomst op 19 juni jl. in Enniskillen, waar in een gezamenlijk communiqué wordt bepleit geen losgeld meer te betalen aan terreurorganisaties. Overigens bouwt deze verklaring weer voort op een eerder initiatief, namelijk dat van het Algiers-memorandum van het *Global Forum on Counter Terrorism* (GCTF) in 2012.<sup>7</sup> Het stoppen met betalen van losgeld zou niet alleen de belangrijkste inkomstenbron van terreurgroepen moeten afsluiten, maar ook de *incentive* wegnemen voor nieuwe gijzelingen. Verder is afgesproken dat *best practices* worden gedeeld en dat hulp zal worden verleend bij gijzelingsincidenten.

Het is echter de vraag of het voornemen geen losgeld meer te betalen, onlangs ook is toegepast bij het vrijkrijgen van de 'vier van Arlit'. Volgens dagblad *Le Monde* zou wel degelijk losgeld zijn betaald, zo'n 20 miljoen euro uit een geheim fonds van DGSE.<sup>8</sup> Officieel wordt ontkend dat Frankrijk publiek geld heeft betaald om de gijzelaars los te krijgen. Deze formulering sluit echter niet uit dat een andere constructie is gevonden, waarbij de gijzelnemers toch geld hebben ontvangen. Al zal het concreet financieel voordeel voor AQIM

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk weigeren principieel losgeld te betalen aan gijzelnemers

waarschijnlijk nooit bekend worden, alleen al de perceptie dat er losgeld is betaald, kan andere groeperingen ook een prikkel geven voor nieuwe gijzelingsacties. Deze zaak illustreert in ieder geval dat gijzelingen bij uitstek op een *ad hoc*-wijze worden benaderd, waarbij in sommige gevallen het leven van een landgenoot boven een principe en een niet afdwingbare internationale afspraak kan gaan.

Gijzelingen zullen ook dilemma's voor AQIM blijven opleveren. Waarschijnlijk zal AQIM de komende periode verder moeten benutten om te herstellen en te hergroeperen na de geleden verliezen in Mali. Het ontvoeren van westerlingen was de afgelopen periode geen prioriteit omdat de opbrengst te onzeker was. Nu de vier Franse gijzelaars zijn vrijgekomen, zal waarschijnlijk de

wijze waarop dit heeft plaatsgevonden bepalend zijn voor de vraag of AQIM terugvalt op de lucratieve strategie van het gijzelen. Wellicht vormt het arbeidsintensieve aspect van gijzelingen toch een belemmering voor het opzetten van nieuwe gijzelingsacties. Tijd, dat ook geld is voor terreurgroepen, is nu hard nodig voor het rekruteren en opleiden van nieuwe strijders. AQIM zal nieuwe inkomstenbronnen moeten aanboren, en mogelijk zullen donaties weer een belangrijke rol spelen. Tenslotte vormden deze vóór 2001 de primaire inkomstenbron van al-Qaida. Wil de organisatie echter succesvol fondsen werven, dan is de uitgedragen ideologie van groot belang. AQIM zal zich hiervoor weer sterker moeten profileren als een (politieke) terreurorganisatie, en niet als een crimineel netwerk.

## NOTEN

- 1 Zie voor een goed maar lijkig overzicht van de situatie in Mali/de Sahel het rapport nr. 720 van de Franse senatoren Jean-Pierre Chevènement en Gérard Larcher (<http://www.senat.fr/rap/r12-720/r12-7201.pdf>).
- 2 Daveed Gartenstein-Ross heeft een korte analyse van de Bin Laden-brieven en de verhouding met AQIM geschreven. Voor artikel en hyperlinks naar vertaalde documenten, zie: <http://gunpowderandlead.org/2013/01/al-qaeda-in-the-islamic-magheb-and-al-qaedas-senior-leadership/>
- 3 De brief is door Associated Press in Timbuktu gevonden en vertaald. Zie: [http://hosted.ap.org/specials/interactives/\\_international/\\_pdfs/al-qaeda-belmoktar-letter-english.pdf](http://hosted.ap.org/specials/interactives/_international/_pdfs/al-qaeda-belmoktar-letter-english.pdf)
- 4 <http://www.reuters.com/article/2013/02/08/us-france-hostages-idUSBRE9170UQ20130208>
- 5 <http://www.newsmax.com/Newsfront/Qaida-ransom-gaining-strength/2012/10/05/id/458875>
- 6 [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/03/18/otages-la-france-ne-veut-plus-payer\\_1849987\\_3212.html?xtmc=otages\\_sahel&xtcr=16](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/03/18/otages-la-france-ne-veut-plus-payer_1849987_3212.html?xtmc=otages_sahel&xtcr=16)
- 7 <http://www.thegctf.org/documents/10162/36031/Algiers+Memorandum+on+Good+Practices+on+Preventing+and+Denying+the+Benefits+of+KFR+by+Terrorists-English>
- 8 [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/10/30/otages-d-arlit-les-dessous-d-une-libera\\_3505240\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/10/30/otages-d-arlit-les-dessous-d-une-libera_3505240_3212.html)

# Tot de dood(straf) ons scheidt: LHBT-rechten en Internationale Betrekkingen

**De strijd voor erkenning en bescherming van de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT's) is volop gaande. De zaak staat binnen diverse internationale organisaties inmiddels hoog op de agenda. Hoe zal het debat zich verder ontwikkelen? Koester geen al te hoge verwachtingen van wat de diplomatie op dit gebied kan bereiken.**

**D**e benoeming van Guido Westerwelle tot minister van Buitenlandse Zaken van de Duitse Bondsrepubliek in september 2009 riep bij sommige Duitse media vragen op. Kon dat eigenlijk wel, een openlijke homoseksueel als Duitslands hoogste diplomaat? Wat zou er gebeuren als hij zijn partner mee zou nemen op officiële reizen naar bijvoorbeeld Iran, een land waar op homoseksualiteit nog steeds de doodstraf staat en die zelfs ten uitvoer wordt gebracht? Aan de andere kant, zo betoogde onder andere het Amerikaanse weekblad *Newsweek*, zou het juist een uitgelezen kans kunnen bieden om het lot van de vele vervolgte homoseksuelen wereldwijd op subtiele wijze onder de aandacht te brengen: Guido Westerwelle als boegbeeld van een tolerant en zelfverzekerd Duitsland.<sup>1</sup> Hetzelfde land dat 70 jaar eerder nog duizenden homoseksuelen door middel van een simpele roze driehoek stigmatiseerde, opsloot en vermoordde.

Binnen de wereld van de diplomatie en de internationale betrekkingen staan de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (de zg. LHBT-rechten) inmiddels prominent op de agenda. Of het nu gaat om de nieuwe anti-homopropagandawet in Rusland, het recente vonnis van het Amerikaanse Hooggerechtshof of de *Gay Pride* in Belgrado die door de Servische autoriteiten verboden wordt – anno 2013 zijn homorechten niet langer alleen het domein van belangengroepen of NGO's, maar wordt de strijd ge-

voerd tot in de hoogste gremia van de Verenigde Naties. Hoe succesvol is deze internationale strijd voor erkenning en bescherming van LHBT's eigenlijk? En welke rol spelen internationale organisaties als de VN, de OVSE en de Raad van Europa? Een *tour d'horizon* langs decennia van vergaderingen, resoluties en jurisprudentie.

## Op de bres voor LHBT-rechten

Hoewel homoseksuelen onder het naziregime expliciet vervolgd werden (zo richtte Himmler in 1936 de *Reichszentrale zur Bekämpfung der Homosexualität und Abtreibung* op), was er na de oorlog nauwelijks aandacht voor deze specifieke groep slachtoffers. De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1948 werd aangenomen, sprak wel over discriminatie op grond van ras, kleur, religie of geslacht, maar repte met geen woord over seksuele geaardheid. In 1948 hoefde dat echter niet te verbazen: zelfs westerse landen als Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk stelden seksueel verkeer tussen mannen toen nog strafbaar. Zo zaten er eind 1954 in Engeland en Wales 1.069 mannen achter slot en grendel, op grond van de vage bepaling uit 1885 die "gross indecency with an other male person" verbodde. Opmerkelijk daarbij is dat men de mogelijkheid van seksueel contact tussen vrouwen blijkbaar geheel over het hoofd zag.

**Cees van Beek** studeerde Europese Studies in Straatsburg en Internationale Betrekkingen en Diplomatie in Leiden en Den Haag. Tijdens zijn stage op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de VN in Genève in 2012 hield hij zich onder meer bezig met LHBT-rechten. In 2013 schreef hij zijn masterscriptie over dit onderwerp.



Een Gay Pride in Sint Petersburg wordt uitengeslagen door de politie, 29 juni 2013. Foto Valya Egorshin / valya v

Belangenorganisaties begonnen zich echter langzaam te roeren. In het bijzonder het Nederlandse COC vervulde hierbij een voortrekkersrol. Opgericht in 1946 onder de naam *Shakespeare Club*, is het de oudste nog bestaande LHBT-belangenorganisatie ter wereld. Hoewel de emancipatiestrijd voor gelijkberechtiging aanvankelijk weinig succesvol was en tegen hardnekkige vooroordelen aanliep, leidden twee belangrijke ontwikkelingen ertoe dat de homobeweging aan invloed en zichtbaarheid won. Allereerst was daar de feministische beweging, die het aankaarten en bestrijden van de eeuwenlange achterstelling van vrouwen op het gebied van werk, inkomen, familie en seksuele rechten tot speerpunt had gemaakt. De vier grote VN-vrouwenconferenties die tussen 1975 en 1995 gehouden werden, gaven hieraan een universeel karakter. Het was de Nederlandse staatssecretaris Kappeyne van de Coppello die in 1985 in Nairobi voor het eerst in de geschiedenis van de Verenigde Naties in een officiële verklaring benadrukte dat gestreefd diende te worden naar een samenleving waarin eenieder, ongeacht zijn of haar sekse of seksuele geaardheid, gelijke rechten en kansen heeft.

De ontdekking van het AIDS-virus in de jaren tachtig in de Verenigde Staten was de tweede grote ontwikkeling die de homobeweging onverwacht en ongewild de wind in de zeilen bracht. Los van het stigma, de onkunde en het grote lijden dat achter de AIDS-epidemie schuil ging, zagen regeringen zich nu gedwongen met homo-organisaties samen te werken en in sommige gevallen ook subsidie te verlenen. Geheel ten

onrechte werd aanvankelijk overigens door sommigen gesuggereerd dat het uitsluitend ging om een *gay disease* die men opliep na “pervers” seksueel contact, terwijl het grootste deel van de besmettingen wereldwijd inmiddels plaatsvindt na heteroseksueel contact.

## Raad van Europa

De strijd voor maatschappelijke erkenning kreeg in 1981 een onverwachte juridische bekroning met een baanbrekende uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. In de zaak *Dudgeon vs. het Verenigd Koninkrijk*<sup>2</sup> verklaarde het Hof dat de strafbaarstelling van homoseksualiteit in Noord-Ierland strijdig was met het recht op privacy als bedoeld in Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De uitspraak had grote gevolgen: ze betekende dat iedere lidstaat van de Raad van Europa die nog eenzelfde bepaling in zijn Wetboek van Strafrecht had, in strijd handelde met het EVRM. Dit gold evenzeer voor de staten die na de val van de Muur lid van de Raad van Europa wilden worden: op die manier werden Roemenië, Armenië en Azerbeidzjan in de jaren negentig gedwongen hun strafbepaling te schrappen. De Russische Federatie decriminaliseerde homoseksualiteit in 1993 en werd in 1996 lid van de Raad van Europa. Overigens kent Turkije opvallend genoeg al sinds 1858 geen expliciete strafbepaling meer.

Werd de strafbaarstelling van homoseksualiteit aanvankelijk door het Europees Hof afge-

In 1990  
schrapte de WHO  
homoseksualiteit van  
de internationaal  
gehanteerde lijst van  
ziektes

wezen vanwege schending van de privacy (artikel 8 EVRM), daar kwam in 1999 verandering in. In de zaak *Salgueiro da Silva Mouta vs. Portugal*<sup>6</sup> schaarde het Hof discriminatie op basis van "seksuele oriëntatie" expliciet onder het meer algemene non-discriminatiebeginsel, zoals vastgelegd in artikel 14 EVRM.

Hoewel het Hof als hoogste juridische orgaan van de Raad van Europa duidelijk had gesproken, waren sommige lidstaten nog lang niet zover. En daar voor officiële aanbevelingen en instructies van het Comité van Ministers de instemming van alle lidstaten vereist is, gebeurde er binnen het secretariaat van de Raad van Europa weinig tot niets met betrekking tot homodiscriminatie. Zo werd het de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), die in 1993 was opgericht, jarenlang onmogelijk gemaakt om in haar vijfjaarlijkse landenrapportages expliciet aandacht te besteden aan LHBT's. Toen secretaris-generaal Jagland begin 2010 op eigen initiatief de Commissie opdracht gaf dit vanaf nu toch te doen, werd zijn plan gedwarsboemd door verzet van met name Rusland. Twee jaar later zou Rusland zijn verzet echter opgeven, toen bleek dat de Russische positie door vrijwel niemand binnen het Comité van Ministers gedeeld werd. In maart 2013 besteedde ECRI voor het eerst expliciet aandacht aan de rechten van LHBT's tijdens haar werkbezoek aan Duitsland.

Ondanks interne weerstand schreef de Raad van Europa in 2010 geschiedenis met een baanbrekende officiële Aanbeveling van het Comité van Ministers aan alle 47 lidstaten met betrekking tot discriminatie op basis van seksuele oriëntatie en genderidentiteit. 's Werelds eerste intergouvernementele overeenkomst die expliciet gericht was op LHBT-rechten, sprak uitdrukkelijk uit dat "noch culturele, traditionele of religieuze waarden, noch de regels van een 'dominante cultuur' kunnen worden ingeroepen om *hate speech* of iedere andere vorm van discriminatie, ook op basis van seksuele oriëntatie of genderidenti-

teit, te rechtvaardigen".<sup>4</sup> Het feit dat ook Rusland formeel heeft ingestemd met deze aanbeveling, maakt de recente anti-homopropagandawetgeving in dat land extra opvallend.

## OVSE

Ook binnen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), door de meesten vooral geassocieerd met verkiezingswaarnemers of de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, begint er voorzichtig aandacht te komen voor de rechten van LHBT's. Van de 57 lidstaten zijn er echter anno 2013 nog twee die homoseksualiteit officieel strafbaar stellen: Oezbekistan en Turkmenistan. Aangezien binnen de OVSE een strikte consensusregel gehanteerd wordt, zijn LHBT-rechten dan ook een politiek mijnenveld. In het bijzonder het Kantoor voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) moet hierdoor met veel tact en terughoudendheid opereren. Dat bleek wel toen het op eigen initiatief besloot homofobie onderdeel te maken van het *Tolerance and Non-Discrimination Information System* (TANDIS). De Heilige Stoel, in tegenstelling tot bij de VN en de Raad van Europa volwaardig lidstaat van de OVSE, maakte bezwaar, en liet zijn verzet pas varen toen ook 'Intolerantie jegens Christenen' in het TANDIS werd opgenomen.

De OVSE is tevens het forum waarbinnen de recente Russische anti-homopropaganda-wetgeving met veel kritiek onthaald is. De Verenigde Staten, onder president Bush jr. nog oorverdovend stil over dit onderwerp, zeiden "diep bezorgd" te zijn over de mogelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering die de wet mee zou brengen, en riepen Rusland op zijn OVSE-verplichtingen na te komen.<sup>5</sup> Rusland reageerde geïrriteerd door te stellen dat seksuele geaardheid en genderidentiteit nergens expliciet in officiële OVSE-verplichtingen vermeld staan, en dat de oproep die verplichtingen te respecteren, dus ongegrond was. Daarnaast stelde Rusland het dat het zal blijven vertrouwen op "traditionele en morele waarden, die niet alleen in de Russische maatschappij, maar ook in andere OVSE-lidstaten de overhand hebben". Moldavië sloot zich hierbij aan en benadrukte dat LHBT-rechten geen plaats verdienen op de agenda van de OVSE.

## Verenigde Naties

Liggen de rechten van LHBT's al redelijk gevoelig binnen de Raad van Europa en de OVSE, de

Verenigde Naties zijn het forum waarbinnen de bestaande tegenstellingen en gevoeligheden volledig tot uiting komen. Dat hoeft niet te verbazen als men bedenkt dat in meer dan een derde van alle VN-lidstaten homoseksualiteit nog steeds illegaal is. In Mauritanië, Soedan, Saoedi-Arabië, Jemen, Iran en sommige delen van Somalië en Nigeria staat er zelfs de doodstraf op. Binnen de grote groep landen waar homoseksualiteit formeel niet strafbaar is, is evenwel sprake van grote diversiteit. Zo zijn in landen als Oekraïne, Rusland en Turkije stigmatisering, uitsluiting en zelfs geweld ten opzichte van LHBT's geen uitzondering, terwijl in zestien andere landen (plus delen van Mexico en de Verenigde Staten) het huwelijk voor personen van gelijk geslacht is opengesteld.

Vanwege de ver uiteenlopende opvattingen binnen de VN waren het tot voor kort slechts de (meer onafhankelijke) expertorganen binnen het VN-systeem die het zich konden veroorloven zich over LHBT-rechten uit te spreken. Zo oordeelde het VN-Mensenrechtencomité (dat toeziet op naleving van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, geratificeerd door 167 lidstaten) in 1994 dat strafbaarstelling van homoseksualiteit een schending was van het recht op privacy, zoals gegarandeerd in artikel 15 van het verdrag.<sup>6</sup> Intergouvernementele besluitvorming bleek veel weerbarstiger. Zo werd, tot ongenoegen van secretaris-generaal Kofi Annan, tijdens een VN-aidsconferentie in 2001, op aandringen van onder meer de Heilige Stoel en de Organisatie van Islamitische Samenwerking (OIS), uit de slotverklaring van die conferentie een bepaling geschrapt waarin homoseksuelen en prostituties nadrukkelijk als kwetsbare groep werden genoemd. Toen Brazilië in 2003 een resolutie inzake discriminatie op basis van seksuele oriëntatie wilde indienen in de toenmalige Commissie voor de Mensenrechten (de voorloper van de huidige Mensenrechtenraad), betoogden landen als Pakistan en Zimbabwe dat de resolutie buiten de orde was (het ging hier immers niet om mensenrechten!) en daardoor procedureel niet eens in behandeling genomen mocht worden.

De resolutie die Zuid-Afrika in 2011 in de Mensenrechtenraad indiende en die met 23 stemmen voor, 19 tegen en 3 onthoudingen werd aangenomen, betekende een doorbraak: voor het eerst sprak een intergouvernementeel VN-orgaan zich uit tegen discriminatie gebaseerd op seksuele oriëntatie of genderidentiteit. De Raad riep de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten tevens op met een rapport met feiten te komen dat onderwerp zou zijn van een VN-panel. Toen het

panel in maart 2012 plaatsvond, verlieten bijna alle islamitische en Afrikaanse landen demonstratief de zaal. Namens de Afrikaanse Groep verklaarde Senegal dat het "iedere poging om concepten of noties van bepaalde gedragingen op te leggen die niet onder de internationaal overeengekomen mensenrechten vallen" verwierp. Pakistan betoogde namens de Organisatie van Islamitische Samenwerking dat "losbandig gedrag dat onder het mom van seksuele oriëntatie wordt gepromoot, strijdig is met de fundamentele leer van verschillende godsdiensten waaronder de Islam".<sup>7</sup>

Hoewel de rechten van LHBT's binnen de VN, maar ook de Raad van Europa en de OVSE, dus bepaald niet onomstreden zijn, is het opvallend dat hoge functionarissen binnen deze organisaties duidelijk stelling hebben genomen in het debat. Zo stelde Louise Arbour als Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN tijdens de eerste *World Outgames* in 2006 in Montreal ondubbelzinnig de "schandelijke stilte" aan de kaak waarmee geweld jegens LHBT's vaak is omgeven. En VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon beloofde in april 2013 zelfs een "mondiale campagne" te zullen leiden tegen homofobie, geweld en discriminatie.<sup>8</sup>

## Toekomst

De strijd voor gelijkberechtiging van LHBT's binnen internationale fora is in veel opzichten nog maar net begonnen. Niemand kan de toekomst voorspellen, maar diverse uitdagingen tekenen zich af.

Allereerst is het goed om geen overspannen verwachtingen te hebben van wat diplomatie in dit opzicht kan bereiken. Maatschappelijke acceptatie van LHBT's komt niet tot stand door internationale resoluties (hoewel die zeker een steun in de rug kunnen betekenen), maar door sociale verandering van onderop. In de recente discussie rondom de Russische anti-homopropagandawet – die overigens duidelijk in strijd is met de officiële aanbeveling van de Raad van Europa uit 2010, die Rusland zelf heeft onderschreven – dient men goed in het achterhoofd te houden dat de Russische bevolking deze wet in grote meerderheid steunt. Volgens een peiling van het onderzoeksbureau Levada Center, die begin 2013 werd uitgevoerd, beschouwt slechts 12% van de Russen homoseksualiteit als gelijkwaardig aan heteroseksuele relaties.

Ten tweede bestaat het gevaar van verdere juridisering van het onderwerp. Hoewel LHBT-rechten voornamelijk in geen enkel internationaal verdrag zijn opgenomen, is het nog maar de vraag of dat wenselijk zou zijn. Juist door te benadrukken dat de rechten van LHBT's onder de reeds bestaande mensenrechtenverdragen vallen, kunnen ook landen als Pakistan, Zimbabwe en Oeganda hierop worden aangesproken. Een apart verdrag of aanvullend protocol zou hen juist het excuus kunnen verschaffen dat ze die niet hebben ondertekend en zich er dus ook niet aan hoeven te houden.

In meer dan  
een derde van  
de VN-lidstaten is  
homoseksualiteit  
illegaal

Ten slotte zou het internationale debat aan beide zijden gebaat zijn bij meer feiten en minder vooroordelen. Veel Afrikaanse en islamitische landen zouden moeten beseffen dat hun strafbaarstelling van homoseksualiteit vaak een overblijfsel is van westerse (voornamelijk Britse) koloniale wetgeving en dat pleiten voor afschaffing ervan dus niet het "opleggen" van westerse waarden is, juist integendeel. Daarnaast heerst vaak het idee dat LHBT's "kiezen" voor hun "levensstijl", en

dat het een ziekelijke en perverse afwijking is. In 1990 schrapte de Wereldgezondheidsorganisatie homoseksualiteit echter van de internationaal gehanteerde lijst van ziektes (*International Classification of Diseases*); wetenschappelijk onderzoek heeft inmiddels overtuigend vastgesteld dat seksuele oriëntatie en genderidentiteit geen keuze zijn, maar een gegeven. Ontkenning van deze feiten komt neer op het bewust misleiden van de eigen bevolking en het in stand houden van een klimaat van stigmatisering en zelfs geweld.

Westerse landen zouden er goed aan doen te beseffen dat de emancipatie van LHBT's een zaak is van lange adem, en ook in het Westen met veel *ups* en *downs* gepaard is gegaan. Zo werd in Ierland homoseksualiteit pas in 1993 uit het wetboek van strafrecht gehaald, terwijl dat in Cyprus pas in 1998 (!) gebeurde. Ook moet de rol van godsdienst niet onderschat worden: vaak worden homofobe attitudes gerechtvaardigd met een beroep op religieuze boeken en tradities. In dat opzicht is de milde toon die de huidige paus Franciscus ten aanzien van homoseksualiteit aanslaat, bemoedigend. Om homorechten effectief in de internationale arena in te brengen, is veel tact, geduld en vasthoudendheid geboden. Maar dat moet voor diplomaten geen verrassing zijn.

## NOTEN

- 1 James Kirchick, 'Send Germany's Openly Gay Foreign Minister Abroad!', *Newsweek*, 30 september 2009.
- 2 EHRM, *Dudgeon v. het Verenigd Koninkrijk*, 22 oktober 1981, 7525/76.
- 3 EHRM, *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, 21 december 1999, 33290/96.
- 4 Aanbeveling CM/Rec(2010)5 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende maatregelen voor het bestrijden van discriminatie op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit, 31 maart 2010.
- 5 Verklaring van de Verenigde Staten inzake LHBT-rechten in de Russische Federatie door Ambassadeur Ian Kelly tot de Permanente Raad van de OVSE, Wenen, 31 januari 2013 (<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/02/20130205142083.html#axzz2TqQwIxZa>).
- 6 Human Rights Committee, *Toonen v. Australië*, 31 maart 1994, 488/1992.
- 7 'Human Rights Council holds panel discussion on discrimination and violence based on sexual orientation and gender identity', *OHCHR Report 7* maart 2012 (<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11920&LangID=E>).
- 8 Videoboodschap van secretaris-generaal Ban Ki-moon tot de Oslo Conferentie 'Mensenrechten, seksuele oriëntatie en genderidentiteit', 15 april 2013 (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTVideos2013.aspx>).

# Sotsji: Olympisch ideaal te koop

**Over een krappe twee maanden gaan de Olympische Winterspelen van start in het Russische Sotsji. In de race voor het gastheerschap van de Spelen liet Rusland Oostenrijk en Zuid-Korea achter zich. Wat gaf de doorslag voor het Internationaal Olympisch Comité om Winterspelen te houden in een subtropische zomerbadplaats? Dat blijft gissen. Maar de toewijzing voor grote sporttoernooien lijkt onderhand wel een soort veiling geworden waarbij de hoogste bidder wint.**

**P**resident Poetin mag de ene scheve schaats na de andere rijden, hij heeft toch maar mooi de Olympische Winterspelen naar zijn 'eigen' Sotsji weten te halen. De sport minnende autocraat kan veertien dagen lang in de glorie delen van 's werelds beste skiërs en schaatsers en genoeglijk kaviaar eten met de groten der aarde. Honderden miljoenen zullen er getuige van zijn. Volgens Poetin telt Rusland nu helemaal mee na de moeizame start onder Jeltsin. Deze p.r.-stunt van jewelste bewijst zijn politieke handigheid, maar vooral ook dat in de internationale sport tegenwoordig alles en iedereen te koop is. In een opmerkelijk laat stadium kwam er recentelijk kritiek op dit feestje, waarvan de gastheer tegenstanders monddood maakt, homohaar legitimeert en de Syrische massamoordenaar Assad blijft beschermen. Kunnen we niet beter van de Spelen wegblijven en de sportieve macho in zijn hemd zetten?

Allereerst is het de vraag hoe de Russen het Internationaal Olympisch Comité (IOC) zo gek hebben kunnen krijgen dat ze de subtropische zomerbadplaats Sotsji als Olympische wintersportlocatie hebben aangewezen. Deze stad ligt in verreweg het onveiligste deel van Rusland, waar Tsjetsjeense, Dagestaanse en Ingoesjetische terroristen hun favoriete werkterrein hebben. In dit kuuroord was geen schaatsbaan te bekennen en van skipistes had nog nooit iemand gehoord. Een groot deel van de natuur in de omgeving diende geruïneerd te worden ten behoeve van de ski-afdelingen. Duizenden mensen moesten uit hun huis worden gezet om plaats te maken voor stadions, hotels en appartementen. De teller voor de afbreek- en opbouwklus staat inmiddels op zo'n 51 miljard euro - meer dan twee keer zo veel als geraamd, vanwege wanbeleid en corruptie. De weg tussen schaatsbaan en skioord kostte maar liefst 9 miljard euro, ook al moesten de gastarbeiders het doen met een slavenfooi.

Sotsji werd in 2007 uitverkoren door het IOC op zijn zitting in Guatemala Stad. Concurrenten waren het Oostenrijkse Salzburg en Pyeongchang in Zuid-Korea. De uitkomst was ook voor *insiders* volkomen onvoorspelbaar. Poetin zelf was twee dagen glimlachend en handenschuddend aanwezig. De president hield een gloedvolle speech in vloeiend Engels. Hij wees erop dat Russen al 50 jaar hadden uitgeblonken op Winterspelen, maar deze nog nooit hadden mogen organiseren. Zijn geliefde (zomer)vakantieoord miste weliswaar de vereiste accommodaties, maar deze zouden tijdig en in de modernste uitvoering verrijzen. Kosten waren geen probleem, dat kwam allemaal wel goed. De president/judoka was in topvorm: hups, daar gingen de leden, tegen de mat en in de houdgreep! Op de persconferentie na afloop wuifde hij vragen over vermoorde journalisten en onderdrukking van vrije media losjes weg.

Salzburg viel in de eerste ronde af, ook al voldeed deze stad, in tegenstelling tot de twee andere, onmiskenbaar aan alle criteria. Achter de schermen had oud-IOC-president en erelid Samaranch effectief voor de Russen gelobbyd bij twijfelaars. In 1980 had hij zijn eigen verkiezing tot IOC-baas aan de steun van het Sovjetblok te danken. En voor wat hoort wat, in deze kringen. Onmiddellijk na het bekend worden van de uitslag vloog de hele Russische delegatie Samaranch om de hals.

## Bob van den Bos is

politicoloog en voormalig lid van De Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

In het voorjaar van 2014 verschijnt zijn boek *Sport en politiek. De strijd om glorie en macht* bij uitgeverij Aspekt.

De bouw voor de Olympische Spelen in Sotsji. De stad ligt in verreweg het onveiligste deel van Rusland, waar Tsjetsjeense, Dagestaanse en Ingoesjetische terroristen hun favoriete werkterrein hebben. Foto Petr

Magera



De besluitvorming van het IOC vindt achter hermetisch gesloten deuren plaats. Van alle onderwerpen waar 's werelds hoogste sportorgaan over besluit, is de aanwijzing van gaststeden voor de Spelen het belangrijkste en het meest ondoorzichtig. Het blijft onduidelijk wat de doorslaggevende overwegingen waren en wie hoe heeft gestemd. Vast staat in elk geval dat facilitaire, organisatorische en sportieve argumenten van ondergeschikte betekenis waren. Ook maakte het de IOC-leden blijkbaar niet uit dat de internationale sportverbodering plaats zou hebben in een land zonder democratie of rechtsstaat. Er was dus alle reden om de beslissing niet al te diepgaand toe te lichten.

Dit gebrek aan openheid vloeit niet alleen voort uit het traditioneel zeer elitaire karakter van dit gezelschap. De leden moeten ook beschermd worden tegen mogelijke kritiek op hun stellingname. Als bekend was geworden dat – toen nog – kroonprins Willem Alexander als IOC-lid voor of tegen Sotsji of Peking (2008) had gestemd, had onze minister-president daar de verantwoordelijkheid voor moeten nemen. Inderdaad, beter van niet.

Beslotenheid en grote financiële belangen blijven niettemin een gevaarlijke twee-eenheid. Decennialang hebben IOC-leden zich ongegeneerd laten omkopen en fêteren in ruil voor *niet te verifiëren* stemgedrag. Olympisch recordhouder, voor zover bekend, is Salt Lake City. Deze kandidaat voor de Winterspelen van 1998 investeerde zeer fors in de hoogste hoeders van het Olympisch ideaal: van studiebeurzen voor hun kinderen tot een medische behandeling van een lid en diens schoonmoeder à raison van 300.000 dollar. Zestien leden werden voor het leven geschorst en een enkeling (Anton Geesink!) kreeg een waarschuwing. Pas daarna werden de regels verscherpt. De Ethische Commissie die hierop moet toezien, heeft er evenwel altijd een eigen ethiek op nagehouden. Zo ging haar voorzitter vlak voor de besluitvorming over Sotsji jagen met Poetin en deed hij zijn reputatie als schutter van bokken weer eens alle eer aan.

De kwestie-Sotsji is bovenal een symptoom van de mondialisering van de ongeremde vrije markt, waarin nieuwe superrijken uit Rusland, China en kleine oliestaatjes ongestoord hun verlanglijstjes kunnen afwerken. Waren het eerst nog slechts juwelen op het Place Vendôme in Parijs, nu zijn het hele industrieën, voetbalclubs, topkunstcollecties, universiteiten, televisiestations en Olympische Spelen; voor miljardairs wordt tegenwoordig alles ongegeneerd in de etalage gezet. De toewijzing van grote sporttoernooien is een soort veiling geworden waarbij de hoogste bidder wint. Hoewel alle voetballers, trainers en supporters over de hele wereld er faliekant tegen zijn, wordt het wereldkampioenschap in 2022 in het steenrijke Qatar gehouden. Dit bloedhete woestijnstaatje zonder enige voetbaltraditie bouwt

voor 3 miljard dollar 'airconditioned' stadions, bevolkt door sjeiks die alleen de spelregels van de financiële markten kennen.

De oproep tot boycot van Sotsji was derhalve slechts een verlate poging tot symptoombestrijding. De heerschappij van het kapitaal zou immers onaangetast blijven, terwijl de Russische nationale trots diep zou worden gekrenkt, met alle onwenselijke maatschappelijke en politieke gevolgen van dien. Veel landen willen bovendien Rusland niet voor het hoofd stoten vanwege brede wederzijdse afhankelijkheidsrelaties.

Het zou trouwens ook getuigen van verregaand onbehoorlijk bestuur om topsporters na jaren van zware training nu nog terug te trekken uit de belangrijkste wedstrijd van hun leven. De veelgehoorde suggestie om deze Spelen alsnog te verplaatsen, getuigt van een schokkend gebrek aan inzicht in de complexiteit van de organisatie van zo'n grootschalig sportfestijn. Dan maar demonstreren voor de homo's, zoals bijna alle Nederlandse kranten bepleitten? Het Olympisch Charter verbiedt politieke uitingen in en rondom de stadions. Onze media zullen slechts een roze strikje hier en een omhelzing daar breed uitmeten. Maar veel zal het niet om het lijf hebben. Onze sporters hebben wel wat anders aan hun hoofd. De dappere verbale verzetsstrijders hadden beter eerder in het geweer kunnen komen.

Het is trouwens de vraag of het veel geholpen zou hebben. Het IOC houdt ten principale niet van politiek en commercie, maar laat zich er wel door inpakken. Wie er ook tegen intimidatie en de macht van het geld zijn opgewassen, onze hoogste sportbestuurders zeker niet. Zij hebben de grote winnaars van de Olympische Winterspelen 2014 al aangewezen voordat het eerste startschot is gelost: president Poetin en de Russische oliebaronnen met de schitterende vakantiepaleizen in hun geliefde Sotsji.



Het IOC houdt ten  
principale niet van  
politiek en commercie,  
maar laat zich er wel  
door inpakken

# De evolutie van VN-vredesoperaties en de rol van regionale organisaties

**Wat betreft handhaving van de internationale vrede en veiligheid kwamen de VN-Veilighedsraad en het VN-secretariaat medio jaren '90 tot het besef dat in plaats van de tot dan toe gebruikelijke militaire aanpak, een multidimensionale aanpak op diplomatiek, informatief en economisch niveau was vereist. In dit kader deden de VN ook een verzoek aan het adres van de regionale organisaties om hun inspanningen te bundelen met die van de VN. Wat heeft het, twee decennia later, opgeleverd?**

## Vredeshandhaving tijdens de Koude Oorlog

Vredeshandhaving (*peacekeeping*) is een missie die de Verenigde Naties op zich hebben genomen in hun rol van handhaver van de internationale vrede en veiligheid in de jaren '50 van de vorige eeuw, een periode waarin de wereld worstelde met de gevolgen van de Koude Oorlog tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie. In de beginjaren betrof het een techniek van conflictbeheersing die uitging van de instemming en de medewerking van de vijandige partijen. Normaliter werden deze operaties ingezet in situaties waarbij sprake was van een conflict tussen staten en dienden ze te waken over wapenstilstanden, terugtrekking van troepen en over bufferzones, terwijl politieke onderhandelingen ondertussen voort konden gaan.

In weerwil van de rivaliteiten tussen de supermogendheden, slaagden de VN er in de periode 1948-1988 in veertien vredesoperaties op te zetten. Dertien daarvan betroffen vredeshandhavende missies (krachtens hoofdstuk VI van het VN-Handvest) en slechts één, de in 1960 gelanceerde VN-operatie in Congo (ONUC), draaide uit op een vrede-opleggende missie (op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest). Het was de eerste grootschalige missie, en bracht op haar hoogte-

punt zo'n 20.000 militairen op de been. ONUC toonde meteen al de risico's die gepaard gaan met het opleggen van stabiliteit in oorlogsgebieden: 250 VN-militairen lieten het leven bij het vervullen van deze vrede-opleggende missie.

Vredeshandhavende operaties daarentegen beperkten zich voornamelijk tot het handhaven van wapenstilstanden en het stabiliseren van situaties op de grond, waarbij het er vooral om ging cruciale steun te verlenen voor de politieke inspanningen om conflicten met vreedzame middelen op te lossen. Het succes van deze operaties bleek, in tegenstelling tot die ene vrede-opleggende interventie in Congo, keer op keer af te hangen van de toestemming van de strijdende partijen bij het geschil. Vredesmissies gemandateerd onder hoofdstuk VI van het VN-Handvest tijdens de Koude Oorlog kregen mettertijd het label "traditionele vredeshandhaving" opgeplakt en ontwikkelden een aantal principes waartoe VN-secretaris-generaal Dag Hammarskjöld al in 1958 de voorzet had gegeven. Deze principes zijn (1) instemming van de bij het conflict betrokken partijen; (2) onpartijdigheid van de vredeshandhavers; en (3) geen gebruik van geweld, tenzij in geval van zelfverdediging en/of verdediging van het mandaat.

**Gustaaf Geeraerts** is hoogleraar internationale betrekkingen aan de Vrije Universiteit Brussel.



Amerikaanse troepen onder de vlag van de *Implementation Force (IFOR)*. IFOR was verantwoordelijk voor de uitvoering van de Dayton Vredesakkoorden. Bosnië, 1996.

Hoewel beperkt door de omstandigheden van de Koude Oorlog, voerden de VN op basis van deze principes een aantal vredesoperaties uit, die er in de meeste gevallen ook in slaagden vrede te handhaven. In 1988 werden de VN-*peacekeepers* zelfs onderscheiden met de Nobelprijs voor de Vrede. Bij die gelegenheid stelde het Nobelcomité dat “de vredeshandhavers door hun inspanningen een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de verwezenlijking van een van de fundamentele principes van de Verenigde Naties. Zo is de wereldorganisatie een meer centrale rol gaan spelen in de wereldpolitiek en heeft ze aan vertrouwen gewonnen”.<sup>1</sup>

## Vredesoperaties na de Koude Oorlog

De ineenstorting van de Sovjetunie eind jaren '80 veroorzaakte een omwenteling in de bestaande wereldorde en leidde tot een eruptie van conflicten die niet langer gesmoord konden worden in naam van de communistische solidariteit of de ideologische rivaliteit tussen de supermogendheden in verschillende delen van de wereld. De VN reageerden met een reeks nieuwe vredesoperaties, waarbij de volkerenorganisatie steeds meer verzeild raakte in vredesoperaties die veel verder gingen dan traditionele vredeshandhaving. Terwijl er in januari 1988 slechts sprake was van vijf vredeshandhavende missies onder auspiciën van de VN, waarvan er vier betrekking hadden op interstatelijke conflicten, was het aantal VN-vredesmissies in december 1994 al opgelopen tot 26. Van de 21 nieuwe missies ging het nog maar in acht gevallen om conflicten tussen staten, ter-

wijl de overige 13 vredesoperaties poogden de complexe problemen op te lossen van intra-staatelijke conflicten.<sup>2</sup>

Deze conflicten hebben een sterke neiging om uit te monden in bijzonder verwarrende toestanden, waarbij de protagonisten niet alleen reguliere legers betroffen, maar ook militiebandes en gewapende burgers opererend onder vage bevelstructuren. Duidelijk afgebakende frontlinies ontbraken. Burgers en ambtenaren waren dikwijls de primaire doelwitten van de gewapende groepen, wat een massale uitstroom van vluchtelingen en ontheemden veroorzaakte. Etnische en religieuze breuklijnen stonden onder druk, vaak met desastreuze gevolgen. Overheden en maatschappelijke instellingen, voorwaarden voor een stabiele samenleving, stortten veelal ineen en dat resulteerde in een totale teloorgang van de openbare orde. Bij hun interventies in dergelijke situaties hanteerden de VN verouderde remedies en leerden zij al snel dat de complexiteit van de planning, uitvoering en coördinatie van dergelijke operaties middelen en expertise vereisten die ver uitstegen boven wat de volkerenorganisatie aan capaciteit ter beschikking had.

Voorbeelden van dergelijke missies, waar de kanonnen nog niet stil gevallen waren en er dus geen vrede te bewaren viel, deden zich voor in gebieden zoals het voormalige Joegoslavië (*UN Protection Force*, UNPROFOR), Rwanda (*UN Aid Mission in Rwanda*, UNAMIR) en Somalië (*UN Operation in Somalia II*, UNOSOM II). Deze drie vredesoperaties kwamen steeds meer onder vuur te liggen naarmate de vredestroepen geconfron-

teerd werden met situaties waarin strijdende partijen er niet in slaagden zich te houden aan de vredesakkoorden of waar aan de vredesmacht zelf niet voldoende middelen of politieke steun werden verstrekt om haar mandaat tot een goed einde te brengen. Naarmate het aantal burgerslachtoffers steeg en vijandelijkheden zich voortzetten, kreeg de reputatie van VN-vredesoperaties steeds hardere klappen te incasseren. Keer op keer bleek dat de VN slecht waren uitgerust om meerdere crises in verschillende delen van de wereld te behandelen.

Door dergelijke pijnlijke tegenslagen in het veld groeide bij de VN het besef van hun tekortkomingen bij het beheersen van de complexe situaties waarmee zij werden geconfronteerd bij de aanpak van conflicten, die steeds vaker intra-statelijk van aard waren. VN-vredesmissies werden nu steeds meer gevraagd om een breed scala van complexe taken op zich te nemen, variërend van het helpen opbouwen van duurzame instellingen van bestuur, via de controle van mensenrechten en hervorming van de veiligheidssector, tot ontwapening, demobilisatie en herintegratie van voormalige strijders. Onder druk van zich wijzigende omstandigheden verschoven en breidden de activiteiten van de VN zich uit van 'traditionele' vredeshandhavende missies, waarbij algemeen observationele taken door militair personeel werden uitgevoerd, naar complexe 'multidimensionale' vredesoperaties, waaraan naast militairen, die een sleutelrol zouden blijven spelen, ook steeds meer civiele experts en gespecialiseerde organisaties te pas kwamen. Deze multidimensionale missies waren erop gericht de uitvoering van alomvattende vredesafspraken te waarborgen en het leggen van de fundamentele voor een duurzame vrede te faciliteren.

De vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en het VN-secretariaat kwamen medio jaren '90 tot het besef dat een meer-dimensionale aanpak op diplomatiek, informatief en economisch niveau was vereist, in plaats van een louter militaire inspanning, zoals de ervaring was geweest. Alleen een nieuwe aanpak zou kans van slagen bieden bij het beheersen en oplossen van de complexere conflictsituaties waarmee de VN in toenemende mate te maken kregen.

## De VN en regionale organisaties

Bij hun poging tot hervorming en verbetering van de mogelijkheden voor het uitvoeren van vredesoperaties, deden de VN een verzoek aan het adres van de regionale organisaties om hun

inspanningen te bundelen met die van de VN bij het handhaven van de internationale vrede en veiligheid; een mogelijkheid die eigenlijk van meet af aan vervat zat in hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Deze oproep werd voor het eerst uitdrukkelijk verwoord in de VN-documenten *An Agenda for Peace* (1992) en *Supplement to An Agenda for Peace* (1995), waarin de ondersteunende rol van regionale organisaties werd onderkend bij het uitvoeren van multidimensionale vredesoperaties die de huidige conflicten en humanitaire noodsituaties vereisen. Met het argument dat de middelen van de VN onvoldoende waren, en dat naar alle waarschijnlijkheid ook zouden blijven, om vooral de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden, werden regionale organisaties gevraagd hun medewerking te verlenen, in het bijzonder wat betreft preventieve diplomatie, vredeshandhaving, vrede-oplegging en wederopbouw na beëindiging van conflicten.

Dit appèl van de VN aan regionale organisaties zou in de periode na 1992 alleen maar aan kracht winnen. Dat was niet verwonderlijk, aangezien de stijging van het aantal vredesoperaties de VN financieel overbelastten; bovendien had de volkerenorganisatie steeds meer moeite de mankrachten op te trommelen die nodig waren om de door de Veiligheidsraad gemachtigde vredesoperaties uit te voeren. Vanaf 1994 belegde de VN-secretaris-generaal tweejaarlijkse bijeenkomsten met regionale organisaties teneinde de mogelijkheden en modaliteiten van onderlinge samenwerking verder uit te diepen. In 2005 stelde Kofi Annan in zijn rapport *In Larger Freedom* dat "de Verenigde Naties en regionale organisaties een complementaire rol zouden moeten spelen bij het aangaan van de uitdagingen voor vrede en veiligheid."<sup>3</sup> De Veiligheidsraad zou daarbij weliswaar zijn primaire positie bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid blijven waarnemen, maar bij wijze van decentralisatie, delegatie en samenwerking met regionale organisaties de toenemende last op zijn schouders verlichten.

In reactie op het slotdocument van de Wereldtop van 2005, nam de Veiligheidsraad resolutie 1631 aan inzake samenwerking met regionale organisaties. Deze resolutie benadrukte andermaal dat de toenemende bijdrage van regionale organisaties een nuttige aanvulling kon zijn op het werk van de VN bij het handhaven van vrede en veiligheid en beklemtoonde tevens dat een dergelijke bijdrage moest worden geleverd overeenkomstig hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. De Veiligheidsraad gaf bovendien aan passende maatregelen te zullen nemen om de verdere ont-

wikkeling van de samenwerking tussen de VN en regionale organisaties bij het handhaven van de internationale vrede en veiligheid te bevorderen. De VN-secretaris-generaal erkende in zijn rapport *A Regional-Global Partnership: Challenges and Opportunities* dat de VN niet waren uitgerust om elke crisis in de wereld alleen aan te kunnen.<sup>4</sup> Hij bevestigde dat voor het handhaven van internationale vrede en veiligheid een partnerschap tussen de VN en regionale organisaties moet worden ontwikkeld en hij deed voorstellen voor het opzetten van een efficiëntere samenwerking op basis van een duidelijke taakverdeling die het comparatieve voordeel van elke organisatie zou weer spiegelen.

### Mogelijkheden en beperkingen van regionale organisaties

Regionale organisaties hebben bij het aanpakken van lokale crises zeker een paar sterke troeven in handen. Zo vragen de regionale 'spillovers' en de regionalisering van vele zogenaamde binnenlandse conflicten om regionale oplossingen; in dit verband kan gewezen worden op het West-Afrikaanse oorlogsgebied en Kasjmir, op de grens van India en Pakistan. De regionale aanpak is ook efficiënter dan multilaterale mechanismen in termen van nabijheid en betrokkenheid. In veel gevallen kunnen regio's ook beter met hun eigen conflicten omgaan dan de Verenigde Naties die te veraf staan en soms ook verlamd worden door gebrek aan overeenstemming onder de permanente leden van de Veiligheidsraad. Bovendien blijken regionale organisaties vaak efficiënter dan multilaterale mechanismen bij conflictpreventie of bij wederopbouw in post-conflictsituaties. De regio moet immers verder leven met de gevolgen van onopgeloste conflicten en kan zich niet zomaar terugtrekken uit het conflict. Een goed voorbeeld hiervan is de EU-operatie in Bosnië.<sup>5</sup> Ten slotte kunnen regionale organisaties een rol spelen bij het dichten van de kloof tussen legaliteit en legitimiteit, die zich steeds vaker manifesteert in de multilaterale aanpak van crises: dergelijke arrangementen dichterbij huis hebben minder last van percepties dat een regeling – zoals in het geval van de VN – door een afstandelijke instantie wordt opgelegd.

Regionale organisaties hebben uiteraard ook hun beperkingen. Een groot probleem is vaak het gebrek aan middelen. Dit was op bijzonder dramatische wijze het geval bij de Afrikaanse Unie (AU) in Darfoer en de Zuid-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap SADC in de Democratische Republiek Congo (DRC).

Sommige regionale organisaties, zoals ASEAN en de Zuid-Aziatische Associatie voor Regionale Samenwerking (SAARC), gaan juist weer gebukt onder organisatorische beperkingen wanneer het op veiligheidsoperaties aankomt. Bovendien kunnen regionale instellingen een gebrek aan neutraliteit ten toon spreiden, zoals in het geval van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS). Spanningen rond een gevreesde dominantie door een regionale hegemoniale macht kunnen eveneens de voortgang van regionale organisaties belemmeren. Men denke in dit verband onder meer aan SAARC en ECOWAS. In het geval van SADC en ECOWAS wordt zelfs gesproken over misbruik van regionale veiligheidsmechanismen. Dergelijke problemen lijken zich bij interventies door regionale organisaties nu eenmaal meer voor te doen dan bij multilaterale vredeshandhaving. Maar "multilaterale vredeshandhaving komt vaak niet van de grond. Zelfs wanneer het er van komt, is het meestal te laat – en vaak om de verkeerde redenen. Om kort te gaan: regionale vredesoperaties komen dikwijls vlugger uit de startblokken en zijn meer relevant".<sup>6</sup>

### Samenwerking tussen de VN-Veiligheidsraad en regionale organisaties: een voorlopige balans

De relatie tussen de Veiligheidsraad en regionale organisaties heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld en getuigt van meer samenwerking in de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De VN hebben nauw samengewerkt met ECOWAS in Ivoorkust, Sierra Leone en Liberia; met de AU in Burundi, Ethiopië, Eritrea, de Democratische Republiek Congo (DRC) en Darfoer; met de EU in Kosovo, de DRC, Soedan, Tsjaad en Cyprus; met ASEAN in Cambodja, Oost-Timor en Myanmar; met de OVSE in Georgië en in de Balkan; met het GOS in Tadzjikistan en Georgië; met de OAS in Haïti; en, ten slotte, met de NAVO in Joegoslavië, Afghanistan en Kosovo. Een aanzienlijk aantal van deze operaties was effectief en genereerde het beoogde resultaat, d.w.z. de internationale vrede en veiligheid werden gehandhaafd. Vanaf 1994 houden de VN en regionale organisaties overigens tweemaaljaarlijkse bijeenkomsten waarbij zij elkaar consulteren en informatie uitwisselen in een poging de onderlinge samenwerking te optimaliseren. In zijn rapport

Regionale vredesoperaties komen dikwijls vlugger uit de startblokken

VN-secretaris-generaal Kofi Annan liet zich in zijn rapport *Prevention of Armed Conflict* positief uit over de samenwerking tussen de VN en regionale organisaties. Foto United States Mission Geneva.

Foto: United States Mission Geneva



*Prevention of Armed Conflict* stelde toenmalig secretaris-generaal Kofi Annan dat “betekenisvolle vooruitgang had plaatsgevonden met betrekking tot coördinatie en overleg, betere doorstroming van informatie, uitwisseling van werkbezoeken van personeel tussen de verschillende hoofdkwartieren, gezamenlijke opleiding van personeel en gezamenlijke bijeenkomsten van deskundigen over specifieke gevallen van conflictpreventie”.<sup>7</sup>

Van hun kant hebben regionale organisaties zich bereid getoond de samenwerking met de VN naar een hoger plan te tillen. Zo onderschreven de Afrikaanse Unie en de VN-Veiligheidsraad in 2007 een gemeenschappelijk communiqué dat ertoe strekte een sterkere en meer gestructureerde relatie te ontwikkelen tussen de VN-Veiligheidsraad en de Vredes- en Veiligheidsraad van de Afrikaanse Unie. De opzet was nauwere samenwerking, onder meer inzake preventie, beheersing en oplossing van conflicten, vredes-

handhaving en vredesopbouw, alsmede uitwisseling van informatie over conflictsituaties.<sup>8</sup>

Er mag dan wel heel wat vooruitgang zijn geboekt, nog heel wat problemen resteren, zowel wat betreft coördinatie als het nemen van initiatieven. De VN en regionale organisaties zitten lang niet altijd op één lijn als het om conflictpreventie, vredeshandhaving en vredesopbouw gaat. Er zijn ook gevallen waar regionale organisaties tot vrede-opleggende acties zijn overgegaan zonder de goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad, wat soms tot een zodanig gebrek aan coördinatie heeft geleid dat de internationale gemeenschap in verwarring moest toekijken. Kennelijk is het zaak een werkbaar evenwicht te vinden tussen de betere terreinkennis van regionale organisaties en de mondiale legitimiteit van de VN-Veiligheidsraad. Duidelijk is in ieder geval dat de VN en regionale organisaties elkaar nodig hebben en een gedeelde verantwoordelijkheid dragen op het gebied van mondiale veiligheid.

## NOTEN

- 1 Zie: 'Press Release - Peace 1988'. Nobelprize.org. Nobel Media AB 2013. Web. 17 Nov 2013 ([http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1988/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/press.html)).
- 2 Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace*, New York: United Nations, 1995 (A/50/60S/1995/1).
- 3 Kofi Annan, *In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All*, New York: United Nations, 2005, blz. 52.
- 4 A/61/204S/2006/590.

- 5 Björn Hettne & Frederik Söderbaum, 'The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?', *Global Governance*, 12, 2006, blz. 230.
- 6 *Ibid.*
- 7 Kofi Annan, *Prevention of Armed Conflict*, New York: United Nations, 2002, blz. 72.
- 8 *Joint Communiqué agreed by the UN Security Council and the AU Peace and Security Council*, Addis Ababa, 16 juni 2007 ([http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/PSC\\_2007.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/PSC_2007.htm)).

# Europese vredesoperaties: waar is de strategie?

**Nu de Amerikanen hun blik steeds meer op Azië richten, en dus de kastanjes steeds minder voor de Europeanen uit het vuur zullen halen, staat Europa voor de vraag welke rol het wil en kan spelen op het gebied van vrede en veiligheid. Het gaat daarbij zowel om de niveaus van handelen als om geografische prioriteiten.**

In Europa zijn er in essentie vier regionale organisaties actief met een *track record* wat betreft vredesoperaties: de OVSE, de Raad van Europa, de NAVO en de EU. Dit artikel behandelt enkel de twee laatste en concentreert zich op de vraag hoe vanuit Europa een coherent vrede- en veiligheidsbeleid gevoerd kan worden.<sup>1</sup>

EU en NAVO hebben met elkaar gemeen dat ze zijn opgericht om de vrede in Europa te bewaren: de EU om de kansen op een nieuw Duits-Frans conflict te minimaliseren, de NAVO om het Westen te beschermen tegen eventuele agressie vanuit het toenmalige Oostblok. Maar verder zijn beide organisaties zeer verschillend. De EU is een organisatie die vooral op economische integratie inzet, zij het met een door de jaren heen gegroeide integratie op andere terreinen. De NAVO daarentegen is een militair samenwerkingsverband, waarvan de oorspronkelijke missie echter sinds het einde van de Koude Oorlog ter discussie staat. Tegelijkertijd zijn in de EU de ambities gegroeid om een mondiale actor te worden, met een eigen Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) sinds 1999 en een Europese Veiligheidsstrategie vanaf 2003 – twee mijlpalen die de grenzen markeren waarbinnen de EU kan en wil opereren. Daartoe heeft de Unie sinds 2009 ook een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

De ambities van de EU blijken ook uit de groeiende samenwerking met de Verenigde Naties, waarmee een hele reeks samenwerkingsovereenkomsten is gesloten. Sinds kort heeft het *Department*

*of Peacekeeping Operations* (DPKO) van de VN zelfs een verbindingskantoor in Brussel. Ook de relaties tussen de VN en de NAVO zijn de afgelopen jaren intensiever geworden. Zo werd in 2008 een *joint declaration* afgekondigd, vooral voortbouwend op de ervaringen van de samenwerking in Afghanistan.

Er is dus nogal wat beweging, zowel in Europa als op de multilaterale fora waar de EU steeds meer als een partner wordt gezien. De hamvraag is welke rol de EU of, beter gezegd, Europa in de toekomst wil/kan/mag spelen inzake vrede en veiligheid.

## Flexibiliteit of onduidelijkheid

Wat de huidige situatie betreft is onduidelijkheid troef. Bij elk nieuw conflict worden *ad hoc*-oplossingen bedacht, variërend van door de Verenigde Staten geleide coalities tot interventies met machtiging van de VN. Flexibiliteit schijnt troef te zijn. Dit heeft ongetwijfeld een positieve kant, maar het brengt ook onzekerheden mee over wie waar en wanneer kan interveniëren. Flexibiliteit is dus geen excuus voor het ontbreken van een strategie.

De EU kan zich niet geloofwaardig voor een regio inzetten als zij, wanneer er in die regio een crisissituatie is, haar verantwoordelijkheid niet opneemt, militair dan wel op andere wijze. Dit is vooral een pijnpunt aangezien de Verenigde Staten, waarop in het verleden meestal de verantwoordelijkheid werd afgeschoven, zich minder

**Sven Biscop** is directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen Egmont te Brussel; **Luk Van Langenhove** is directeur van het *UN University Institute on Comparative Regional Integration Studies* (UNU-CRIS).



Een bijeenkomst van ISAF op het hoofdkantoor van de NAVO, Brussel, 22 februari 2013. Foto Secretary of Defense

en minder engageren. Helaas is er geen Europese consensus over die verantwoordelijkheden; dat hebben de interventies in Libië en Mali duidelijk aangetoond. En toch, als de Amerikanen niet langer het initiatief nemen en zaken in de plaats van Europa doen, moet er dringend besloten worden wat Europa zelf moet doen en hoe dat aangepakt moet worden. Deze maand zal de Europese Raad zich buigen over de militaire mogelijkheden, over de procedures om een crisissituatie effectief aan te pakken en over de defensie-industrie. Op aandringen van voorzitter Herman Van Rompuy wordt hoogstwaarschijnlijk ook de volgende fundamentele politieke vraag gesteld: “welke rol wil Europa spelen in het garanderen van veiligheid buiten haar grenzen?”

Het is inderdaad Europa dat die rol dient te vervullen, niet alleen de EU met haar GVDB. Op de jaarlijkse conferentie van het Europees Defensie Agentschap van 2013 stelde Van Rompuy dat zijn grootste zorg niet het GVDB op zich zelf is, maar wel de “stand van de defensie in Europa”. Wat het meest voor de hand ligt, is eigenlijk nog nooit officieel voorgesteld: Europa kan alleen het maximum uit het “bundelen en delen” van militaire mogelijkheden halen als het gezamenlijke potentieel van de strijdkrachten van de diverse lidstaten in rekening wordt genomen. Waarbij ongetwijfeld geldt dat het geheel meer is dan de som der

delen. Het debat over de militaire mogelijkheden mag dan ook niet beperkt blijven tot een discussie over het theoretisch afsplitsbare deel van de strijdkrachten dat ter beschikking staat van het GVDB. Evenmin mag het strategische debat zich beperken tot de aspecten die onder de verantwoordelijkheid van het GVDB zouden kunnen vallen. Het is van essentieel belang te definiëren wat nu eigenlijk de prioriteiten zijn voor het inzetten van dit militaire instrument ten behoeve van de vitale belangen en het buitenlandbeleid van de EU en haar lidstaten. Het ideale politieke forum om een dergelijke Europese militaire strategie te bespreken, is dus de EU, maar zonder enig voorbehoud ten opzichte van operaties van de *able & willing* onder de VN, NAVO, het GVDB of onder nationale vlag. De crisissituatie in kwestie zal bepalen welke keuze gemaakt wordt.

Eén ding staat vast: nu de Verenigde Staten zich meer op Azië richten, zullen de Europeanen telkens moeten beslissen welke strategie de beste is. Zo nodig zullen de Europeanen dan gebruik maken van de NAVO-commandostructuur. Er is geen alternatief. De gewijzigde rol van de Amerikanen maakt dat het debat betreffende de NAVO en het GVDB niet meer gevoerd moet worden. We moeten ons niet langer de vraag stellen wanneer de EU moet handelen en wanneer de NAVO, maar wel of Europa zal handelen. De Amerikanen

zullen het niet langer in onze plaats doen en het zal hen een zorg wezen of er onder EU- of NAVO-vlag wordt opgetreden, zolang de crisis maar wordt opgelost zonder dat al te veel Amerikaanse middelen nodig zijn.

De regio's en de gebeurtenissen waar de vitale belangen van Europa het meest bedreigd worden door potentieel geweld, moeten bepalend zijn voor de verantwoordelijkheden die de Europeanen op zich nemen. Europa moet ook bereid zijn te handelen, en wel op drie niveaus. In het aanpakken van crisissituaties moet het voor Europeanen mogelijk zijn actie te ondernemen wat betreft het volledige spectrum van expeditie-operaties, van evacuatie en humanitaire hulp via opleiding tot vredeshandhaving en vredesafdwinging c.q. oorlog. Een militaire strategie moet echter ook preventie omvatten door een permanente aanwezigheid in probleemgebieden, en afschrikking door een capaciteit voor projectie.<sup>2</sup> Prioriteiten stellen, wil uiteraard niet zeggen dat Europa geen andere problemen kan aanpakken, maar wat prioritair is, wordt alvast voorbereid en gepland. Evenmin zal in de prioritaire domeinen enkel sprake zijn van het militaire instrument, maar Europa moet wel bereid zijn daadkrachtig op te treden als, en alleen als, preventieve maatregelen falen.

## Strategische prioriteiten in onze Nabuurschap

Naast de niveaus van handelen dienen geografische prioriteiten gesteld te worden, want Europa heeft niet de macht om een mondiale actor zoals de Verenigde Staten te worden. Wanneer we de belangen en dreigingen analyseren, dan komen we uit op drie uiterst belangrijke verantwoordelijkheden: de leiding nemen in het garanderen van vrede en veiligheid in de periferie van Europa, en op mondiaal niveau bijdragen tot de maritieme veiligheid alsook tot het collectieve veiligheidssysteem van de VN.

Op de eerste plaats komt de regionale verantwoordelijkheid. Deze omvat enerzijds de gebieden die onder het Nabuurschapsbeleid van de EU vallen, te weten Oost-Europa, de Kaukasus, de Maghreb en het Midden-Oosten. Anderzijds zijn er ook 'de burens van de burens'. Dat ruimere nabuurschap omvat de Sahel, de Hoorn van Afrika, de Golfregio en zelfs een deel van Centraal-Azië. Al deze gebieden zijn belangrijk voor de veiligheid van Europa en zijn bovendien erg volatiel, met een hoog risico op conflicten. De vraag is in welke mate Europa zich

verantwoordelijk voelt en bij welke scenario's militaire actie moet worden overwogen.

Oorlog tussen staten, met inbegrip van het uitbreiden van een burgeroorlog over de landsgrenzen heen, moet te allen tijde vermeden dan wel beëindigd worden. De VN-Veiligheidsraad zal in die gevallen hoogstwaarschijnlijk – maar niet vanzelfsprekend – het initiatief nemen en Europeanen zullen dan optreden als deel van een ruimere coalitie, normaliter samen met de Verenigde Staten en liefst ook met regionale actoren, maar individueel als het moet. Zeker wanneer het concept 'R2P' (*Responsibility to Protect*) van toepassing is (in het geval van oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, genocide of etnische zuivering), zou een burgeroorlog eigenlijk door regionale actoren moeten worden aangepakt. Aangezien het echter bij die actoren vaak aan de wil en/of de middelen ontbreekt, zal Europese interventie vaak de enige mogelijkheid zijn. In zulke gevallen zullen Europeanen waarschijnlijk de enige en ook de leidende actoren zijn, bij voorkeur uiteraard in samenwerking met regionale actoren, zoals in Libië en Mali.

Behalve in het geval waar het desbetreffende land zelf om hulp vraagt, is een VN-mandaat veel minder zeker. Zoals nu in Syrië, maar ook voorheen in Georgië (2008), kan de militaire haalbaarheid beperkt worden door de betrokkenheid van externe spelers en het risico een interventie van hun kant uit te lokken. Er is dan een kans dat de voordelen teniet worden gedaan door enorme negatieve neveneffecten of een onaanvaardbaar hoog risico op slachtoffers. Interventie zal dan mogelijk beperkt blijven tot het voorkomen dat de burgeroorlog zich uitbreidt naar de omliggende landen en tot ondersteuning van de meest gereede partij in het conflict. Interventie of niet, Europeanen hebben de verantwoordelijkheid om na elk conflict de situatie te stabiliseren door het garanderen van vrede, door de veiligheidssector te hervormen en door training en ondersteuning te bieden aan de plaatselijke strijdkrachten. Een permanente militaire aanwezigheid door samenwerking met lokale partners kan een belangrijke maatregel vormen om vertrouwen en veiligheid op te bouwen. Deze maatregel moet uiteraard verankerd zijn in een politiek partnerschap en mag niet in strijd zijn met de doelstellingen van de EU inzake democratie en mensenrechten.

Terwijl de Verenigde Staten ongetwijfeld een rol zullen blijven spelen, zullen Europeanen meer en

We moeten ons niet langer de vraag stellen wanneer de EU moet handelen en wanneer de NAVO, maar wel of Europa zal handelen

Europa heeft  
in Somalië  
afdoende  
bewezen  
efficiënt  
te kunnen  
omgaan met  
de meest  
voorkomende  
dreiging:  
piraterij

meer hun strategische en operationele prioriteiten moeten definiëren: Europa zal het initiatief moeten nemen om vrede en veiligheid te bewerkstelligen in de ruimere regio.

### Mondiale strategische prioriteiten

De Europese Veiligheidsstrategie stelt ook dat "in een tijdperk van globalisatie verre dreigingen ons evenzeer ongerust moeten maken als meer nabije dreigingen". De meest directe verre dreiging is de ontwijking van de maritieme handel (die 90% van Europa's handel uitmaakt). Maritieme veiligheid wordt meestal geassocieerd met piraterij in de Golf van Aden, maar dezelfde handelsroute kan overal, tussen Rotterdam/Antwerpen en China, bedreigd worden. Daarom kan het vitale belang van maritieme veiligheid in Azië en in andere delen van de wereld, zoals West-Afrika, niet genoeg benadrukt worden. Verder dienen we ook te beseffen dat piraterij niet enkel op zee kan worden opgelost: de uiteindelijke oplossing van het Somalische piraterijprobleem ligt in de stabilisering van het land Somalië. Dit is eveneens het geval voor andere maritieme dreigingen: zo vereisen de spanningen tussen China en de buurlanden andere maatregelen dan militair machtsvertoon.

Het ligt, zoals eerder gezegd, niet in de mogelijkheden van Europa een leidende rol op zich te nemen inzake mondiale maritieme veiligheid, maar Europa kan wel een rol spelen als het gaat om haar 'ruimer nabuurschap' en de aangrenzende zones. Europa, heeft, door de EU, in Somalië afdoende bewezen efficiënt te kunnen omgaan met de meest voorkomende dreiging: piraterij. De EU is goed in staat om internationale coalities te smeden en het initiatief te nemen in een allesomvattende strategie om de onderliggende oorzaken van piraterij aan te pakken. Waar minder kans op is, maar wat wel tot een drama zou leiden indien het zich voordoet, is een blokkering van het Suez-kanaal als gevolg van oorlog.<sup>3</sup> Europeanen zouden een sleutelrol moeten spelen in de internationale coalitie die ongetwijfeld zou optreden wanneer dit scenario realiteit wordt. In Azië moeten we rekenen op lokale actoren om piraterij aan te pakken. De permanente aanwezigheid van een Europese vloot, die zich toelegt op uitwisselingen, training en op het samen patrouilleren met lokale partners en voor onderlinge samenwerking, zou een belangrijke maatregel vormen inzake het opbouwen van vertrouwen en veiligheid. Dit zou bovendien een veel effectievere maatregel zijn dan

af en toe een Europees schip aan de Amerikaanse vloot toe te voegen. In de Noordpoolregio kunnen Europeanen door hun eigen aanwezigheid internationale samenwerking bewerkstelligen tussen de diverse toonaangevende actoren in die regio.

Europa zal minder geneigd zijn zich elders te engageren, aangezien er in de nabije omgeving veel onzekerheid heerst en ook de maritieme veiligheid een pijnpunt blijft. Europeanen kunnen echter de ogen niet sluiten voor crisissituaties en menselijk lijden in andere delen van de wereld, omdat vooral het handhaven van het internationale recht, in het bijzonder de niet-uitoefening van geweld en het respecteren van de mensenrechten, van kardinaal belang is. Wanneer we dit niet nastreven, kan er geen internationale stabiliteit zijn, kan de internationale handel niet floreren en kan er ook geen sprake zijn van multilaterale samenwerking inzake dringende mondiale uitdagingen. We moeten voortdurend blijven ingaan tegen inbreuken op het internationale recht. Europeanen hebben dan ook een verantwoordelijkheid bij te dragen aan het gezamenlijke veiligheidssysteem van de VN. Die bijdrage moet niet enkel gezien worden in het aantal Europese blauwhelmen – op verzoek van de VN kunnen ook troepen onder het bevel van de NAVO of het GVDB en onder nationale vlag worden ingezet, met inbegrip van de ondersteuning van regionale organisaties, zoals de AU en ECOWAS – maar kan evenmin beperkt worden tot het bijdragen aan het VN-budget. Europa heeft behoefte aan een daadkrachtige VN in crisissituaties in de nabije omgeving. De VN kunnen bovendien alleen doeltreffend zijn als ze ook als zodanig worden aangezien en niet alleen wanneer de belangen van de permanente lidstaten op het spel staan.

### Besluit

Net zoals voor elke andere actor inzake vrede en veiligheid, zijn er ook voor Europa drie factoren die de ontplooiing van activiteiten bepalen: de *wil* om een regionale of mondiale speler te zijn; de *capaciteit* om daarnaar te handelen; en de *aanvaarding* door anderen om die geambieerde rol te spelen.<sup>4</sup>

Bereidheid en ambitie zijn er in Europa zeer zeker; indien niet in alle landen in gelijke mate en in alle gevallen, dan toch steeds toereikend om een voldoende grote coalitie van de 'able and willing' op de been te brengen om namens Europa te handelen. Maar die ambitie heeft zich



nog onvoldoende vertaald in strategie. Wat de capaciteit betreft, die is altijd al beperkt geweest en komt met de economische crisis nog meer onder druk (hoewel het gezamenlijk militair potentieel zeer groot is – in geval het totaal defensiebudget van de EU-28 echt als één budget besteed zou moeten worden). Zo ook de aanvaarding. Terwijl andere actoren, en zeker de Verenigde Staten, Europa wel toestaan een regionale actor te

zijn, blijken er vooral interne obstakels. Niet alle lidstaten van de EU zijn even happig op een echt Europees vrede-en-veiligheidsbeleid. De volgende Hoge Vertegenwoordiger, die na de Europese verkiezingen in 2014 zal aantreden, heeft inzake de drie dimensies bereidheid, capaciteit en aanvaarding heel wat werk aan de winkel.

**Een groep soldaten inspecteert een verdachte boot in het kader van Atalanta, de EU-missie ter bestrijding van piraterij, Golf van Aden, oktober 2012.**

Foto European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta

**Discussieer mee over dit onderwerp:  
[www.internationalespectator.nl/discussies](http://www.internationalespectator.nl/discussies)**

## NOTEN

- 1 Voor meer details zie: S. Biscop, 'Peace without Money, war without Americans: Challenges for European Strategy', *International Affairs*, jrg. 89, nr. 5, 2013, blz. 1125-1143; en S. Lucarelli, L. Van Langenhove & J. Wouters, *The EU and multilateral security governance*, Londen: Routledge, 2013.
- 2 Luis Simón, 'CSDP, Strategy and Crisis Management: Out of Area or Out of Business?', *The International Spectator*, jrg. 47, nr. 3, 2012, blz. 100-115.
- 3 Dit scenario wordt uitgewerkt in *Back from the Future. European Military Capacities Horizon 2025: Options and Implications*. Rapport van de

EUJVS Task Force wat betreft de Toekomst van Europa's Militaire Mogelijkheden (Parijs, mei 2013).

- 4 S. Kingah & L. Van Langenhove, 'Determinants of a regional organisation's role in peace and security; the African Union and the European Union compared', *South African Journal of International Affairs*, jrg. 19, nr. 2, 2012, blz. 201-222; M. Zwartjes, L. Van Langenhove, S. Kingah & L. Maes, 'Determinants of regional leadership: is the EU a leading regional actor in peace and security?', *Southeast European and Black Sea Studies*, jrg. 12, nr. 3, 2012, blz. 393-406.

# EU-geleide crisismanagement- operaties: minder, kleinschaliger en pragmatischer

**De laatste vijf jaar zijn EU-geleide operaties zowel in omvang als in aantal afgenomen, terwijl de achterliggende motivatie voor hun lancering veel pragmatischer is geworden. Het lijkt dan ook erg onwaarschijnlijk dat de Europese Top over defensie van deze maand tot een heropleving zal leiden van het soort operaties dat we de eerste vijf jaar van het GVDB hebben leren kennen.**

**O**p de Europese Top van december 2013 staat, voor het eerst sinds 2008, een thematisch debat over defensie op de agenda. Na vijf jaar van schijnbaar eindeloze discussies over de economische crisis en zijn gevolgen voor de Unie, zullen de Europese staatshoofden en regeringsleiders nu de tijd nemen om zich over een heel andere vorm van crisismanagement te buigen. Eén van de doelstellingen van deze Top is namelijk het verhogen van de effectiviteit van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid (GVDB) als “tastbare bijdrage van de EU tot de internationale crisisbeheersing”.<sup>1</sup>

De Europese leiders zullen het dan ongetwijfeld hebben over de vele EU-geleide operaties die samen de kern van deze bijdrage uitmaken. Waar ze echter niet omheen zullen kunnen, is de vaststelling dat deze operaties sinds hun laatste aan defensie gewijde Top nogal aan ambitie hebben ingeboet. Niet alleen werden EU-geleide missies na 2008 opvallend kleinschaliger, er werden er ook simpelweg veel minder gelanceerd.

Deze vaststelling is uiteraard van essentieel belang voor de verdere ontwikkeling van het GVDB. Als het immers onze doelstelling is een significante spelerop het gebied van internationaal crisismanagement te worden, dan moeten we eerst

weten wat ons daar tot nu toe van weerhouden heeft. En in het bijzonder, wat is er in 2009 veranderd waardoor de EU – via het GVDB – van een ambitieuze crisisactor verwerd tot een nogal behoudende en pragmatische speler die zich alleen nog met beperkte missies ging bezighouden?

## **Van onstilbare honger naar klaarblijkelijke verzadiging**

Crisismanagement is één van de kerntaken van het GVDB. De onmiddellijke aanleiding voor de lancering van dit beleid was dan ook het collectieve Europese onvermogen een krachtadig antwoord te formuleren op de bloedige conflicten in Joegoslavië. Het onbehagen hieromtrent leidde eind 1998 tot de befaamde verklaring van St-Malo, waarin Groot-Brittannië en Frankrijk besloten dat de EU in staat moest zijn autonoom te reageren op internationale crises. Wat volgde was een indrukwekkend proces van institutionele ontwikkeling, waarin de Unie ook daadwerkelijk werd uitgerust met de structuren die een dergelijke autonome actie mogelijk moeten maken. In 2003 bleek dit proces voldoende gevorderd om de eerste door de EU geleide civiele operatie te lanceren – niet toevallig in de voormalige Joegoslavische republiek Bosnië. Deze operatie had het karakter van een politiemissie. Tijdens de

**Tim Haesebrouck** en  
**Melanie Van Meirvenne**  
zijn beiden doctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Studies van de Universiteit Gent.



hierop volgende vijf jaar werden in razend tempo nieuwe missies ontplooid, met een indrukwekkend gemiddelde van één nieuwe operatie per drie maanden.<sup>2</sup>

Veel van deze missies waren echter erg kleinschalig; sommige bestonden zelfs uit amper 50 deelnemers. Opvallend was ook dat bij de meeste operaties geen militairen, maar burgers werden ingezet. In deze 'civiele' missies kregen onder meer politieagenten de opdracht lokale politiemachten te trainen; rechters en procureurs om de ontwikkeling van goed functionerende rechtssystemen te ondersteunen; en douanebeambten om hun plaatselijke collega's te helpen met het controleren van hun grenzen.

Ondanks deze focus op beperkte en civiele missies, werden ook verscheidene ambitieuze militaire operaties uitgevoerd onder EU-leiderschap, zoals operatie *Artemis* in Congo. Hiervoor werden 2.000 militairen ontplooid in de Oost-Congolese Ituri-provincie, al jaren het toneel van gewelddadige botsingen tussen Oegandese en Congolese troepen. In deze risicovolle regio stonden de EU-geleide troepen in voor het beveiligen en stabiliseren van de omgeving van de stad Bunia. Van vergelijkbaar allooi was EUFOR Tsjaad, waarin bijna 4.000 manschappen de opdracht kregen de

meer dan 200.000 Darfurse vluchtelingen in het afschrikwekkende grensgebied tussen Tsjaad en Soedan te beschermen. Andere grootschalige missies waren operatie *Althea*, waarin 7.000 militairen de *peacekeeping*-taken van de NAVO in Bosnië overnamen; *EUFOR Congo*, waarin 2.000 manschappen belast waren met het waarborgen van de stabiliteit tijdens de presidentsverkiezingen; en operatie *Atalanta*, een maritieme missie ter bestrijding van de piraterij voor de kusten van Somalië.

Na de ontplooiing van *Atalanta* in december 2008 leek de honger naar nieuwe GVDB-missies echter grotendeels gestild. In de periode 2009-2011 werd slechts één nieuwe operatie opgezet, de kleinschalige trainingsmissie *EUTM Somalië*. Hoewel in 2012 en 2013 de EU een inhaalslag leek te maken met de lancering van in totaal vijf nieuwe missies, kwamen deze qua schaal amper tot aan de knieën van hun voorgangers. Het leek wel alsof, na de vijf vette jaren, nu de vijf magere jaren waren aangebroken.

## Drijfveren achter de eerste generatie EU-operaties

Om de neerwaartse trend in het aantal en de schaal van EU-geleide operaties te begrijpen,

**Een soldaat op patrouille in Kervi, Tsjaad. Tijdens de missie EUFOR Tsjaad kregen 4.000 manschappen de opdracht meer dan 200.000 Darfurse vluchtelingen in het grensgebied tussen Tsjaad en Soedan te beschermen.** Foto Ministerie van Defensie

## Met operatie-EUBAM wordt Libië geholpen met het beveiligen van zijn grenzen ter voorkoming van illegale migratie

moet eerst een blik geworpen worden op de missies die tijdens de eerste vijf jaar gelanceerd werden. Kritische beoordelingen van deze operaties zijn opvallend eensgezind over het feit dat deze doorgaans niet ingegeven werden door strategische belangen of een oprechte bezorgdheid over de humanitaire situatie van de lokale bevolking.<sup>3</sup> In plaats daarvan leken vooral binnenlandspolitieke en intra-Europese overwegingen doorslaggevend te zijn.

Het belang van binnenlandspolitieke motieven blijkt ook uit een omvattende studie naar de drijfveren achter GVDB-geleide operaties van Benjamin Pohl.<sup>4</sup> Pohl constateerde dat politieke leiders tijdens het besluitvormingsproces rond het al dan niet lanceren van operaties geconfronteerd worden met twee tegenstrijdige impulsen. Enerzijds vormt zo'n operatie een uitgelezen kans om aan hun kiezers te bewijzen dat ze een daadkrachtige buitenlandse politiek voeren, anderzijds riskeren ze het verwijt te krijgen dat aan dergelijke buitenlandse avonturen een te hoog prijskaartje hangt of dat ze de levens van de uitgezonden soldaten nodeloos op het spel zetten.

Politieke leiders moeten steeds een middenweg zoeken tussen deze impulsen. Dit verklaart deels waarom de EU vooral kleinschalige, civiele operaties heeft uitgevoerd. Deze volstaan voor de betrokken regeringen immers om zich een krachtig imago aan te meten, terwijl de kosten en risico's die daarmee gepaard gaan, veel lager liggen dan bij hun grootschaligere, militaire evenknieën. Wanneer toch militaire operaties uitgevoerd werden, probeerden regeringen deze stevast te rechtvaardigen met humanitaire argumenten, die het traditioneel veel beter doen bij de publieke opinie dan harde nationale belangen. Bovendien beperkten ze hun militaire betrokkenheid bijna altijd in de tijd, om kritiek over te hoge kosten zoveel mogelijk te vermijden.

Een tweede drijfveer achter de vele EU-geleide operaties uit de beginjaren, is dat deze door de voorstanders van een sterk Europees defensiebeleid gezien werden als dé manier om het beleid vooruit te stuwten.<sup>5</sup> Het uitvoeren van missies had hierbij een dubbele functie. Ten eerste bood dit de mogelijkheid om de Europese instellingen en

procedures betrokken bij dergelijke ontplooiingen uit te testen en bij te schaven. Ten tweede konden de vele operaties het profiel van de Europese Unie als belangrijke speler op het gebied van internationale vrede en veiligheid versterken. Ook voor deze doelstelling waren civiele operaties een zeer interessante optie. Deze zijn namelijk veel minder controversieel dan militaire operaties, wat eensgezindheid onder de lidstaten waarschijnlijker maakt. Bovendien is de EU één van de weinige internationale organisaties die civiele operaties op touw zet, waardoor ze zich hiermee gemakkelijk kan profileren als een unieke actor in internationaal crisismangement.

Ook de militaire operaties die ontplooid werden onder het GVDB lijken echter grotendeels ingegeven door dergelijke intra-Europese drijfveren.<sup>6</sup> Vooral de *timing* van de missies lijkt een niet mis te verstane aanwijzing hiervoor. Operatie *Artemis* werd bijvoorbeeld gelanceerd na de erg verdeelde reactie op de Amerikaanse interventie in Irak. Ze dankt haar ontstaan dan ook vooral aan de drang om aan te tonen dat Europeanen nog steeds in staat waren tot samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. En *EUFOR Congo* kan in verband worden gebracht met de afwijzing van de Europese grondwet tijdens de volksraadplegingen in Nederland en Frankrijk, waarna wederom de behoefte ontstond om de daadkracht van het GVDB te ondersteunen.

Het feit dat de drijvende kracht achter veel van de meer ambitieuze militaire operaties Frankrijk was, is eveneens een teken aan de wand. Onder de grote lidstaten was Frankrijk immers met voorrang de sterkste pleitbezorger van een autonoom Europees defensiebeleid. De Franse steun die voor de ontplooiing van operatie *Artemis*, *EUFOR Congo* en *EUFOR Tsjaad* een noodzakelijke voorwaarde was, was dan ook niet helemaal vrij van bijbedoelingen. Met het organiseren van deze operaties in het kader van het GVDB wilde Frankrijk twee doelstellingen bereiken.<sup>7</sup> Allereerst hoopte Frankrijk het idee van een "Europe Puissance" dichterbij te brengen, een Europese macht die onafhankelijk van de Verenigde Staten kan opereren op het internationale toneel. Hiernaast probeerde Parijs via het GVDB de steeds zwaarder wordende lasten verbonden aan haar rol in het zogenaamde "Francafric" (de traditionele Franse invloedssfeer in Afrika) te delen met de andere lidstaten. Om beide doelstellingen te verwezenlijken, was een sterk GVDB onontbeerlijk, en de meest tastbare manier om

dit te bewerkstelligen was door het uitvoeren van operaties.

De eerste generatie EU-geleide operaties was dus voornamelijk ingegeven door binnenlandspolitieke overwegingen, of door de drang de EU te vestigen als belangrijke speler in internationale vrede en veiligheid. Rond 2008 kwam hier echter verandering in, toen beide drijfveren aan stuwkracht inboetten.

## Steeds minder rek in de drijfveren

Vanaf 2008 begonnen diverse ontwikkelingen de beweegredenen achter de eerste generatie GVDB-operaties aan te tasten. Twee factoren zorgden ervoor dat het ontplooiën van operaties veel minder opportuun werd voor de politieke leiders van de EU-lidstaten. Ten eerste lieten de gevolgen van de 'grote recessie' zich steeds duidelijker voelen. Deze beperkte niet alleen de financiële middelen beschikbaar voor het lanceren van operaties, maar maakte het voor de politieke leiders ook veel moeilijker de hiervoor gemaakte kosten te verantwoorden aan hun kiezerspubliek. Daarenboven leek het GVDB ook het slachtoffer geworden van de algemene interventiemoeheid die de Europese landen teisterde vanwege hun langdurige betrokkenheid in Irak en Afghanistan. In tijden van budgettaire bezuinigingen en algemeen scepticisme over de zin van militaire operaties, lijkt de binnenlandspolitieke balans stevig gekanteld in het nadeel van nieuwe engagementen in het buitenland.

Bovendien raakten verscheidene Europese landen teleurgesteld over het gebrek aan vooruitgang in het GVDB en begonnen ze eraan te twijfelen of hun investeringen in het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid wel iets opleverden. Hierdoor werden ze minder geneigd verder bij te dragen aan de ontwikkeling van dit beleid. Dit was duidelijk het geval voor Frankrijk, dat er sinds 2009 niet langer voor kiest om grootschalige militaire operaties onder het GVDB te lanceren. In plaats daarvan lijkt Frankrijk opnieuw de voorkeur te geven aan meer unilaterale operaties, zoals bleek uit zijn militaire interventies na het postelectoraal geweld in Ivoorkust in 2011, en vervolgens na de opmars van radicale groeperingen in Mali. Hiermee lijken EU-geleide operaties hun belangrijkste voorstander verloren te hebben. Aan de basis van deze ommekeer ligt onmiskenbaar de Franse ontgoocheling over de toegevoegde waarde van het GVDB.<sup>8</sup> In tegenstelling tot wat Parijs gehoopt had, bleken de andere lidstaten niet bereid een

substantieel deel van de lasten van de door Frankrijk gelanceerde operaties in Afrika te dragen. Zo moest Frankrijk tijdens EUFOR Tsjaad, de laatste grote landoperatie gelanceerd onder het GVDB, niet alleen instaan voor meer dan twee derde van de troepen, het moest ook grotendeels de financiële kosten dragen.

De belangrijkste drijfveren achter de vele GVDB-operaties in de eerste vijf jaar van EU-geleide ontplooiingen zijn sinds 2009 dus grotendeels verdwenen. Niet alleen is het politiek veel minder opportuun geworden om nieuwe operaties te lanceren, ook het ontwikkelen van het GVDB als kader voor operaties lijkt lidstaten niet langer te motiveren. Dit leidde er echter ook toe dat de operaties die nog wel het daglicht zagen, veel duidelijker de strategische belangen van de EU-lidstaten dienden. Dit was al het geval voor de laatste grootschalige operatie, Atalanta, ontplooid ter bescherming van één van Europa's belangrijkste scheepvaartroutes tegen piraterij. Diezelfde belangen lagen ook ten grondslag aan één van de drie kleinschalige operaties uit 2012, *EUCAP Nestor*, bedoeld om de maritieme capaciteiten van de landen in de Hoorn van Afrika te versterken. Op deze manier hoopt de EU haar handelsroutes ook veilig te houden na beëindiging van Atalanta.

De overige missies van de laatste tijd lijken juist weer ingegeven door een ander, al even vitaal belang: handhaving en bevordering van de stabiliteit in de omgeving van de Unie. Zo werd *EUCAP SAHEL Niger* in 2012 gelanceerd om de Nigerese politiediensten te ondersteunen in hun strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, en in *EUTM Mali* zijn 500 militaire officieren verantwoordelijk voor het trainen van het Malinese leger. Beide missies hebben dan ook tot doel te voorkomen dat de Sahel-regio zich ontwikkelt tot een toevluchtsoord voor terroristische en criminele activiteiten. De meest recente GVDB-operatie, *EUBAM Libië*, dient zo mogelijk nog duidelijker de belangen van de lidstaten. Deze operatie is er namelijk op gericht de Libische autoriteiten te helpen met het beveiligen van hun grenzen, teneinde illegale migratie en ander onwelkom grensverkeer naar de Unie tegen te houden.



In 2003 werd in Bosnië de eerste EU-geleide operatie gelanceerd.

## En na de Raad?

De laatste vijf jaar zijn EU-geleide operaties dus niet alleen in schaal en aantal afgenomen, de achterliggende motivatie voor hun lancering werd ook veel pragmatischer. Het lijkt dan ook erg onwaarschijnlijk dat de Europese Top van eind december zal leiden tot een heropleving van het soort GVDB-operaties dat we de eerste vijf jaar leerden kennen. Niet alleen omdat zowel de budgettaire gevolgen van de economische crisis als de politieke gevolgen van de operaties in Irak en Afghanistan de bereidheid van politieke leiders om nieuwe operaties te lanceren, zullen blijven ondermijnen; maar vooral omdat de Europeanen het GVDB steeds meer beschouwen als één van vele mogelijke kaders – en zeker niet het belangrijkste – voor het lanceren van operaties. Ze zullen dan ook minder bereid zijn hierin te investeren louter om het beleid vooruit te stuwten.

Dit bleek ook uit de speech van de voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, in maart van dit jaar tijdens de jaarlijkse conferentie van het Europese Defensie Agentschap.<sup>9</sup> Hierin stelde hij dat zijn voornaamste zorg tijdens de Europese Raad niet het GVDB zal zijn, maar wel de algemene toestand van defensie in Europa. Hij pleitte in deze context voor “pragmatische vooruitgang”. Dit lijkt ook de toekomst voor EU-geleide operaties, die slechts een klein, pragmatisch onderdeel zullen vormen van de Europese defensie. Het lijkt er dan ook op dat we ons niet zozeer de vraag moeten stellen wat Europa ervan weerhouden heeft de trend van grootschalige, ambitieuze operaties voort te zetten, maar wel of het dat überhaupt nog wel wil.

## NOTEN

- 1 EUCO 205/12, ‘Europese Raad 13/14 December 2012 Conclusies’, blz. 9.
- 2 Voor een overzicht van deze operaties, zie: Giovanni Grevi, Damien Helly & Daniel Keohane (red.), *ESDP: The first 10 years (1999-2009)*, Parijs: ISS, 2009.
- 3 Zie o.a. Xymena Kurowska, ‘The Role of ESDP Operations’, in: Michael Merlingen & Ostrauskaite (red.), *European Security and Defence Policy an Implementation Perspective*, New York: Routledge, 2008, blz. 25-43; Gorm Rye Olsen, ‘The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?’, *International Peacekeeping*, jrg. 16, nr. 2, maart 2009, blz. 245-260.
- 4 Benjamin Pohl, ‘The Logic Underpinning EU Crisis Management Operations’, *European Security*, 2012, blz. 1-19.
- 5 Kurowska, a.w. noot 3, blz. 34.
- 6 Olson, a.w. noot 3, blz. 151.
- 7 Tobias Koepf, ‘Interventions françaises en Afrique: la fin de l’eupéanisation?’, *Politique étrangère*, 2012, blz. 415-426.
- 8 Jean Yves Haine, ‘The Failure of a European Strategic Culture—Eufor Chad: The Last of Its Kind?’, *Contemporary Security Policy*, jrg. 32, nr. 3, 2011, blz. 582-603.
- 9 EUCO 79/13, ‘Defence in Europe: Pragmatically Forward’, speech by Herman Van Rompuy at the annual conference of the European Defence Agency, Brussel, 2013.

# De grenslegioenen van de fantoom-USSR: vredesoperaties onder het GOS

Na het uiteenvallen van de Sovjetunie werd het samenwerkingsverband “Gemenebest van Onafhankelijke Staten” (GOS) opgericht, waarvan de meeste voormalige Sovjetrepublieken lid zijn.

Tot op heden heeft dit samenwerkingsverband vier vredesoperaties ondernomen. Waren dit vredes- en stabilisatiemissies of werden ze door Rusland gebruikt om de eigen invloedssfeer in de buurlanden te vergroten?

Het GOS wordt in de volksmond in onze contreien meestal gebruikt om de gigantische en voor velen wat sinistere ruimte aan te duiden waar ooit, al meer dan twintig jaar geleden, de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken (USSR) lag. Dat onder auspiciën van het GOS als politieke organisatie ook een aantal vredesoperaties op het oude grondgebied van de USSR werd uitgevoerd, is veel minder bekend of in de vergetelheid geraakt. Dit artikel gaat dieper in op de achtergrond, aard en impact van vredesmacht die, ver weg van de camera's en de internationale pers aandacht, wellicht tot de meer controversiële vredesoperaties behoren die na 1991 hebben plaatsgevonden.

Het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (*Sodruzjestvo neyzevisimih gosudarstv* of SNG in het Russisch) werd in december 1991 – enkele weken vóór de officiële ontbinding van de USSR – in de Wit-Russische hoofdstad Minsk opgericht. Met het GOS beoogde men een samenwerkingskader met internationale rechtspersoonlijkheid tussen de deelrepublieken van de USSR te creëren voor na de geplande opheffing van de unie. Alle staten en samenlevingen werden op de één of andere manier geconfronteerd met de erfenis van de USSR. Onderling verweven economieën en transportsystemen, Russische of Russischtalige minderheden, de oude gemeen-

schappelijke buitengrens van de USSR en het uitbreken van gewapende conflicten in de Kaukasus, Moldavië en Tadzjikistan – het schraagde allemaal de idee van een samenwerkingskader tussen nationale machthebbers, die allen opgegroeid en politiek gevormd waren in de USSR.

De federatie Rusland, de grootste en dominante component van de USSR, nam in dit verband de leiding en nam ook een aantal van de taken van de USSR over. Het GOS is zodoende een institutioneel kader voor Moskou's prioritaire invloedssfeer in wat na 1991 het “nabije buitenland” ging heten. Alle vroegere deelrepublieken van de USSR maken deel uit van het GOS, met uitzondering van de Baltische staten, die nooit lid werden en die later opgingen in de NAVO en de EU; en van Georgië, dat oorspronkelijk deel uitmaakte van het GOS, maar het verliet na de vijfdaagse oorlog met Rusland en de separatisten in Zuid-Ossetië (augustus 2008). Turkmenistan is lid, maar neemt in naam van zijn neutraliteit niet meer actief deel aan de activiteiten van het GOS. Mongolië ten slotte bekleedt een waarnemersfunctie in de organisatie.

Veruit het belangrijkste werkgebied van het GOS is defensie en veiligheid. Het raamwerk van het defensie- en veiligheidsbeleid onder het GOS is het zogenaamde Collectieve Veiligheidsakkoord,

## Bruno De Cordier

werkt voor de Conflict Research Group van de vakgroep Conflict- en Ontwikkelingsstudies van de Universiteit Gent. Hij leefde en werkte een tijd in Tadzjikistan en bezocht ook Zuid-Ossetië. **Joris Wagemakers** studeerde sociologie aan de Universiteit Antwerpen en volgde het postgraduaat conflict- en ontwikkelingsstudies aan de Universiteit Gent. Hij leefde in Moldavië en bezocht Transnistrïë voor zijn afstudeerwerk.

## De consolidering van de post-Sovjet-grenslanden

Het GOS voorziet verschillende samenwerkingsniveaus. Op economisch vlak werd onder auspiciën van de organisatie onder meer de basis gelegd voor de douane-unie tussen Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan, die in januari 2010 werd gesticht en die, naar het model van de EU, het raamwerk moet vormen voor diepere en geografisch bredere economische (her)integratie. Onder zijn politieke luik stuurt het GOS eigen verkiezingswaarnemers uit naar de lidstaten. Ze moeten een tegenwicht vormen voor de waarnemingsmissies van het als eenzijdig pro-westers beschouwde ODIHR, de democratiserings- en mensenrechtenarm van de OVSE. Het GOS houdt tevens de situatie van de Russischtalige minderheden in de deelstaten in de gaten. Er is ook een sportief luik – als politiek thema scoort sport erg goed onder de bevolking van de vroegere USSR – met GOS-spelen en een GOS-voetbalkampioenschap.

in mei 1992 in Tasjkent ondertekend door Rusland, Oezbekistan, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan en Armenië, in 1993 gevolgd door Azerbeidzjan, Georgië en Wit-Rusland. Sinds zijn oprichting voerde het GOS vier vredesoperaties uit, waarvan er thans nog één lopende is (zie onderaan, tabel 1).

De vredesmachten met een GOS-mandaat (in het Russisch *mirovtovtjeskii sily* of kortweg *MS*) worden enkel gestationeerd op het grondgebied van de lidstaten van de organisatie. In principe gebeurt dat op verzoek van of in overeenstemming met de betrokken staat.<sup>1</sup> Ze moeten dus los worden gezien van de deelname van Rusland en andere GOS-staten aan VN-missies buiten de USSR-ruimte, zoals in het vroegere Joegoslavië, Tsjaad, de Soedanese regio Abiyei en in West-Afrika.

De grootste GOS-operatie vond plaats in Tadzjikistan, de langste in Transnistrië.<sup>2</sup> Van de vier contexten is Tadzjikistan een internationaal erkende staat die voordien één van de vijftien deelrepublieken van de USSR was. In mei 1992, ongeveer tezelfdertijd als de oorlogen in Joegoslavië, brak er een burgeroorlog uit, die naar schatting 80.000 levens eiste, zo'n 700.000 mensen ontheemde en de samenleving en economie nog jaren ontwrichtte. Wat naar buiten toe een oorlog leek tussen de lokale communistische machthebbers en een door een islamitische partij gedomineerd oppositiefrent, was in feite een conflict tussen micro-regionale clans en hun patroons. Hoewel in juni 1997 een vredesakkoord werd gesloten, waren er tot augustus 2001 nog opflakeringen van geweld.

De drie andere contexten betroffen afscheidingsconflicten in regio's die in de USSR deel uitmaakten van Moldavië (in het geval van Transnistrië) en Georgië (Abchazië en Zuid-Ossetië, die beide binnen Sovjet-Georgië een autonoom statuut

hadden). Tegen het einde van de USSR hebben ze zich feitelijk afgesplitst. De respectievelijke afsplitsingen waren zowel een uitkomst van machtspolitiek en een zelfbehoudreflex van plaatselijke elites, als een reactie tegen het nationalisme en de toenemende politieke en economische chaos in de republieken waartoe ze tot dan hadden behoord, en tegen opheffing van de populaire USSR. In alle gevallen ging de afsplitsing met gewapende conflicten gepaard.

Het langgerekte industriegebiedje Transnistrië aan de Dnjestr, met zijn Slavische en Russischtalige meerderheid, scheidde zich al in november 1990 (dus nog in de Sovjettijd) af van het Roemeenstalige Moldavië. Een poging om het in maart 1992 weer bij het intussen onafhankelijke Moldavië te voegen, leidde tot een drie maanden durende oorlog, die zo'n 1.300 doden en 131.000 ontheemden en vluchtelingen maakte. Sindsdien is Transnistrië een quasistaat die alleen erkend wordt door de drie soortgelijke staten binnen de ex-USSR (Zuid-Ossetië, Abchazië en Nagorno-Karabach in Azerbeidzjan). Rusland erkent officieel Transnistrië niet. Dat lijkt eigenaardig, maar Moskou wilde met erkenning geen precedent scheppen voor separatistische bewegingen op eigen grondgebied, in de eerste plaats in Tsjetsjenië. Het garandeert echter op verschillende manieren de feitelijke onafhankelijkheid van Transnistrië. Zo bemannen Russische GOS-troepen de grensposten en bestendigen daarmee het relatieve isolement ervan.

Zuid-Ossetië in de voetheuvels van de Kaukasus en Abchazië aan de Zwarte Zee scheidden zich in januari 1992 respectievelijk september 1993 feitelijk af van Georgië. De gevechten, alsmede de verdrijvingen van de meeste Georgiërs die in die gebieden woonden, veroorzaakten meer dan 9.000 doden en ongeveer 300.000 ontheemden en vluchtelingen. Ook Zuid-Ossetië en Abchazië bleven jarenlang door niemand erkende quasi-

Land / gebied van inzet van een GOS-vredesmacht	Duur	Aantal manschappen en personeel onder GOS-mandaat (op hoogtepunt operatie)	Aantal politiek-militaire waarnemers van andere organisaties (op hoogtepunt)	
			VN	OVSE
Tadzijs-Afghaans grensgebied (Pandzj-vallei)	september 1993- november 2005	29.300	81	–
Transnistrië	juli 1992- nu	9.225	–	10
Zuid-Ossetië	mei 1992-augustus 2008	500	–	17
Grensg gebied tussen Abchazië en 'romp-Georgië' (Inguri-vallei)	oktober 1994-augustus 2008	1.700	136	–



Russische troepen trekken zich terug uit de Georgische stad Gori na de korte oorlog van augustus 2008. Foto Bohan\_伯韩 Shen\_沈

taten. Na de mislukte poging van de Georgische strijdkrachten om in augustus 2008 Zuid-Ossetië terug te nemen, riepen beide de onafhankelijkheid uit en werden ze ditmaal door een handvol staten erkend.<sup>3</sup>

### Vredestichters of militaire protectoraten?

Tot zover de contextuele en historische omstandigheden waarin de GOS-vredes machten werden ingezet. Wat kenmerkt(e) die vredesoperaties concreet? De 'internationale' vredes machten van het GOS werden ingezet op een terrein dat een paar jaar voordien nog eigen grondgebied was. In tegenstelling tot bijvoorbeeld vredes troepen van de VN, de NAVO en de *ad hoc*-coalities, die in de meeste gevallen van ver worden overgebracht en alles moeten meebrengen naar plekken waar de manschappen en bevelhebbers vaak nooit eerder een voet hebben gezet, werden de GOS-operaties geënt op oude legereenheden van de USSR, die zich al jaren ter plaatse bevonden en waarover het bevel na 1991 was overgenomen door de generale staf van de Russische strijdkrachten. Sommige van die eenheden hadden nog recente oorlogservaring. In Tadzjikistan bijvoorbeeld maakte de Russische 201ste gemotoriseerde schuttersdivisie, die er de GOS-vredesmacht en -grensbewaking ging vormen, tussen februari 1980 en februari 1989 deel uit van het interventie- en bezettingscontingent van de USSR in buurland Afghanistan. Ze was gestationeerd in Kunduz en Mazar-i-Sjarif, voor ze in februari 1989 werd teruggehaald naar wat toen nog Sovjet-Tadzjikistan was. Daar bevond ze zich

nog toen dat land onafhankelijk werd en de oorlog losbarstte.

In Transnistrië bestond de kern van de GOS-interventiemacht aanvankelijk uit twee bescheiden uitgeruste brigades van de 14de gecombineerde Russische legergroep, die nog in het stadje Dubosari waren gestationeerd op het ogenblik dat de USSR werd opgeheven. Toen het conflict tussen Moldavië en de Transnistrische separatisten in 1992 intensifieerde, besloot de toenmalige Russische president Jeltsin ze te versterken met manschappen, wapens en uitrusting. De GOS-vredeshandhavers bestonden voornamelijk uit Russische manschappen, officieren en technici, aangevuld met kleine en vaak meer symbolische contingents uit de andere GOS-landen. Het Russisch personeel bestond niet alleen uit 'Slavische Russen', maar ook uit Kaukasiërs en Tadzjeken met Russisch staatsburgerschap. De GOS-troepen werden (of worden in het geval van Transnistrië nog steeds) bijgestaan door plaatselijke en door hen opgeleide hulp troepen, zoals de Zuid-Ossetische militie en de nationale garde van Transnistrië. In Tadzjikistan gingen lokale rekruten een steeds groter deel van de GOS-macht in het land uitmaken, vooral in de lagere echelons.

De officiële mandaten en specifieke legale omkadering van de respectievelijke GOS-vredes machten varieerden naargelang de context, maar algemeen beschouwd gaat het voornamelijk om grensbewaking en de bescherming van minderheden. In Tadzjikistan richtte de vredesmacht zich op de bewaking van de poreuze Tadzjeks-Afghaanse grens langs de Pandzj-



Het parlement van Transnistrië. De niet-erkende quasistaat dient voornamelijk als een soort Russische voorpost tegen de NAVO.

Foto Marco Fieber

stroom – die tot december 1991 een deel vormde van de zuidelijke grens van de USSR en zodoende een grote symbolische waarde had – tegen de drugshandel en de infiltratie door guerrillastrijders vanuit buurland Afghanistan. In Transnistrië, Abchazië en Zuid-Ossetië, die niet aan de oude buitengrens van de USSR liggen, rechtvaardigden de GOS-troepen hun aanwezigheid voornamelijk met een variant van ‘R2P’, vóór dat concept internationaal werd geformaliseerd en ingeburgerd. In Transnistrië was dat de bescherming van de plaatselijke Slavische bevolking en van de Bulgaarse en Gagauzische minderheden, in de Kaukasus de bescherming van de Abchazische en Ossetische bevolking, in afwachting van een duurzame regeling voor de conflicten. Ze moesten in alle gevallen ook toezien op de toepassing van het staakt-het-vuren en de bestandslijnen die op het einde van de conflicten werden bepaald.

Maar letterlijk overal waren de verklaarde neutraliteit van de GOS-troepen louter theorie. Ze worden, zowel in positieve als negatieve zin, noch internationaal, noch door de plaatselijke bevolking voor wie ze een *Russische* en geen “internationale” macht zijn, als neutraal gezien. Nog vóór hun hervorming tot een GOS-macht, hadden de Russische eenheden die in de respectievelijke contexten tussenkwamen, al nauwelijks verholten

steun gegeven aan één of meerdere strijdende partijen. In Tadzjikistan wilde men vooral beletten dat de islamisten aan de macht zouden komen. Dat zou immers aanstekelijk werken voor islamitische opstandelingen in Ruslands Kaukasische provincies Tsjetsjenië en Dagestan.

Daarom schraagden de Russische GOS-troepen er het Moskou-gezinde bewind, pro-Russische leiders in de provincie Leninabad en de regeringsgezinde militie uit Dangara en Kuljab. Ook de separatisten en de heersende clans in Transnistrië, Abchazië en Zuid-Ossetië konden op zowel actieve als meer subtiele steun rekenen. Na de instelling van GOS-vredes machten ging die steun gewoon verder. In het geval van Transnistrië en de twee Kaukasische gebiedjes paste dit in een logica van gestuurde balkanisering om de weerspannige nationalistische regimes in Moldavië en Georgië af te straffen en te destabiliseren. Door Russische vredeshandhaving in quasistaten en zogenaamde bevroren conflictgebieden probeerde men aanwezig te blijven in grenslanden die toenadering zouden kunnen gaan zoeken bij de EU en de NAVO.

Zo is, samen met de Baltische exclave Kaliningrad, Transnistrië een soort Russische voorpost geworden tegen de NAVO-sfeer waar het nabijgelegen

Roemenië, net als de Baltische landen, nu deel van uitmaakt. Transnistrië heeft zijn geopolitiek belang ook te danken aan zijn ligging tussen Moldavië en Oekraïne, allebei landen die politiek en maatschappelijk gespleten zijn in een pro-westers en een Russisch-gezind kamp. Moskou zou alleen akkoord gaan met een oplossing voor het bevroren Transnistrische conflict wanneer de leiders van het staatje voldoende politieke macht zouden kunnen uitoefenen in Moldavië en daarvoor indirect op Oekraïne. Ook Abchazië en Zuid-Ossetië, die in feite als vredeshandhavingengebied gecamoufleerde militaire protectoraten van Moskou zijn, hebben zo'n voorpostfunctie, maar dan tegen een romp-Georgië dat, zeker na de machtsovername door de pro-westerse Michail Saakasjvili in november 2003, lang een expliciet pro-westerse en NAVO-gerichte koers heeft gevaren.<sup>4</sup> Het internationaal betwiste karakter van de grenslanden en grijze zones die de betrokken inzetgebieden wel degelijk zijn, wordt nog meer in de verf gezet door het feit dat de GOS-vredeshandhavers op bepaalde momenten de betrokken ruimten moesten delen met andere internationale politiek-militaire waarnemersmissies, in het bijzonder van de VN en de OVSE. Hoewel de effectieven van die missies in vergelijking met die onder GOS-vlag verwaarloosbaar waren, vormden ze geen onbelangrijke drager van politieke en psychologische aanwezigheid én een kanaal voor inlichtingenvergaring van en door de rivaliserende westerse sfeer.

De aanwezigheid van GOS-vredeshandhavers had en heeft natuurlijk ook sociale effecten. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Baltische staten tussen 1944 en 1989, werden en worden de overwegend Russische eenheden in de vier betrokken samenlevingen door de meerderheid van de plaatselijke bevolking of, in Transnistrië, door het Slavische bevolkingsdeel, doorgaans niet als ongewenste indringers en bezetters gezien. Het onbehagen omtrent hun aanwezigheid leeft vooral onder de etnische Moldaviërs en Georgiërs die in Transnistrië respectievelijk Zuid-Ossetië zijn achtergebleven en zich nu geviseerd voelen, en onder de schaarse pro-westerse activisten en opiniemakers. Voor de plaatselijke machthebbers en hun milities die gesteund worden door de Russische/GOS-troepen, is het belang natuurlijk duidelijk. Maar ook in de bredere samenleving, waar twee decennia na het uit elkaar vallen van de USSR nog steeds een door de plaatselijke machthebbers en pro-Russische media duchtig levend gehouden herinnering bestaat aan de weldaden van de USSR, de Tadzjiekse burgeroorlog en de "agressie door de (Moldavische of Georgische)

fascisten", overheerst nog steeds het gevoel dat de Russische vredeshandhavers een waarborg vormen voor een zekere stabiliteit en beveiliging.

## Van GOS naar OCV

Op Transnistrië na, zijn alle GOS-vredesoperaties beëindigd. In Tadzjikistan gebeurde dat in november 2005, in Abchazië en Zuid-Ossetië in augustus 2008. Dit betekent niet dat de Russische militaire aanwezigheid in Tadzjikistan, het Abchazisch-Georgisch grensgebied en in Zuid-Ossetië compleet werd opgedoekt. Integendeel: in Abchazië en Zuid-Ossetië werd ze tijdens en na de korte oorlog met Georgië in de zomer van 2008 juist opgevoerd. In beide gebieden samen zouden nu officieel zo'n 3.000 Russische manschappen op vier bases gestationeerd zijn, al wordt de eigenlijke capaciteit geschat op 7.600 manschappen.<sup>5</sup> Het weerspiegelt een defensiepsychologie waarin beide intussen onafhankelijke, maar rechtstreeks aan Rusland grenzende gebieden gezien worden als een Russische grensbuffer. De klappen die de Georgische strijdkrachten moesten incasseren tijdens de vijfdaagse oorlog, en het nu wel definitief lijkende verlies van Zuid-Ossetië, hebben ook een veel breder psychologisch effect gehad, in de zin dat de publieke opinie en machthebbers in de ex-USSR is bijgebleven dat verre vrienden als de EU, de OSVE en de NAVO, als het erop aankomt, geen vinger tegen Moskou zullen uitsteken.

In Tadzjikistan, dat voldoende gestabiliseerd wordt geacht sinds het bewind in 2001 de controle kon verwerven over de oppositiebolwerken Garm en Darband, zijn acht jaar na beëindiging van het GOS-mandaat officieel nog 5.500 Russische soldaten gelegerd. Die zitten in een basis en een militair vliegveld bij de hoofdstad Doesjanbe, en twee bases nabij de zuidelijke steden Kurgan-Tjube en Kuljab. Ook de oude Sovjet-ruimteradar van Nurak in de westelijke Pamir wordt door Russische troepen bemand en bewaakt. De bewaking van de Tadzjiek-Afghaanse grens, daarentegen, werd overgedragen aan nationale grenstroepen, die door Russische adviseurs worden opgeleid. De bases in Tadzjikistan zijn ook belangrijke schakels in het militaire inlichtingensysteem rond het sinds 2001-2002 door de NAVO en de Verenigde Staten bezette buurland Afghanistan.

GOS-troepen worden  
noch internationaal,  
noch door de plaatselijke  
bevolking als neutraal  
gezien

Door het geopolitieke belang van Transnistrië en door de centrale rol van de Russische militairen in besteding van de scheiding met Moldavië – fysiek door de grensposten, psychologisch met propaganda en economisch door de buitensporig belastingtarieven voor Moldavische waren – is terugtrekking van de Russische soldaten in de nabije toekomst onwaarschijnlijk, ten minste zonder een voldoende billijke politieke oplossing. Meer waarschijnlijk is een hervorming van de GOS-troepenmacht in Transnistrië als gevolg van diplomatieke druk in de ‘5 plus 2’-vredesonderhandelingen; het meer open beleid van de nieuwe Transnistrische leider Jevgeni Tsjevsjuk, die economische samenwerking met Moldavië en Europa wil; en/of de komst van Europese grensposten op de Oekraïens-Transnistrische grens en in de Moldavische grensplaats Bender, in het kader van EUBAM, de Europese grensbijstandsmis-sie aan Moldavië en Oekraïne.

Thans wordt wat betreft Ruslands militaire aanwezigheid in het gebied van de vroegere USSR meer de nadruk gelegd op mobiele “terreurbestrijding” – wat een rekbaar interventiekader vormt – en het opleiden en uitrusten van de nationale strijdkrachten, speciale eenheden en grensbewakers. Het GOS is daarin steeds minder van belang. De nadruk in het veiligheidsbeleid is komen te liggen bij de Organisatie van

het Collectieve Veiligheidsverdrag (OCV), die in oktober 2002 opgericht werd op basis van het Collectieve Veiligheidsverdrag van het GOS en geconcipieerd is als een soort ‘contra-NAVO’. De OCV – waar, naast Rusland en Wit-Rusland, ook Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, Armenië en, tot juni 2012, Oezbekistan lid van zijn – is geen afdeling van het GOS, maar een aparte organisatie.

Door tegenstand van Oezbekistan en Wit-Rusland en door de afwezigheid van een duidelijk mandaat voor vredeshandhaving, kwam de OCV niet tussenbeide bij de zware communautaire onlusten in het zuiden van Kirgizië in mei en juni 2010. Er is later wel een OCV-vredesmacht opgezet van 3.500 militairen en 800 politieagenten, die sinds oktober 2012 jaarlijks oefeningen houdt. De lijn tussen “vredeshandhaving” en “terreurbestrijding” is echter niet duidelijk, wat doet vermoeden dat het ook in de toekomst een dekmantel zal zijn om regimes van lidstaten en andere Russische bondgenoten militair te steunen. De mogelijke inzetgebieden die worden gesuggereerd – Nagorno-Karabach, Transnistrië en zelfs Syrië – wijzen alvast in die richting. Het toont in wezen hoe internationale vredeshandhaving deel uitmaakt van een bredere militarisering en geopolitieke invloedverwerving in de betwiste randgebieden van Eurazië en daarbuiten.

## NOTEN

- 1 Noteer dat *mirotvortsjeskii sily* letterlijk ‘vredestichtende machten’ en niet ‘vredeshandhavende machten’ betekent.
- 2 Voor meer over oorzaken, inzet en dynamieken van de respectievelijke conflicten, zie: Vicken Tsjeterian, *Maliye voiny i bolsjaja igra*, Genève: Citera, 2003; en, van dezelfde auteur, *War and peace in the Caucasus: Russia's troubled frontier*, Londen: Hurst, 2008; Tracey C. German, ‘Abkhazie et Ossétie du Sud: le choc des intérêts russes et géorgiens’, *Russie-NEI Visions*, nr. 11, Parijs: Institut français de relations internationales, 2006; Mohammed-Reza Djallili, *Le Tadjikistan à l'épreuve de l'indépendance*, Genève: Institut universitaire de hautes études internationales, 1995; Olivier Roy, *La nouvelle Asie centrale, ou la fabrication des nations*, Parijs: Seuil, 1997, blz. 154-162; Valentin I. Busjkov & Daniil V. Minkulskii, *Anatomiya grazhdanskoi voiny v Tadzjikistane. Etno-sotsialnie protsessy i polititsjeshkaya borba, 1992-95*, Moskou: Institut etnologii i antropologii Rossiiskaya akademija nauk – Institut prakticheskogo vostokovedenia, 2006; Florent Parmentier, ‘Construction étatique et capitalisme de contrebande en Transnistrie’, *Transitions*, jrg. Xlv, 2010, nr. 1, blz. 135-151; en Trevor Waters, ‘Russian peace-keeping in Moldova: source of stability or neo-imperialist threat?’, in: John Mackinlay & Peter Cross, *Regional peacekeepers: the paradox of Russian peacekeeping*, New York: United Nations University Press, 2003, blz. 132-155.
- 3 Naast Rusland zijn dit tot nu toe: Venezuela, Nicaragua, de eilandstaten Nauru, Tuvalu en Vanuatu, de quasistaten Transnistrië en Nagorno-Karabach, en de Palestijnse verzetsbeweging Hamas. Een aantal staten als Wit-Rusland, Servië, Tadzjikistan en Ecuador overweegt dat ook te doen.
- 4 Sinds 2006 worden de Georgische strijdkrachten met behulp van Anglo-Amerikaanse adviseurs ook gemoderniseerd, opgeleid en uitgerust volgens NAVO-standaarden.
- 5 Margarete Klein, ‘Russia's military capabilities. Great power ambitions and reality’, Stiftung Wissenschaft und Politik, *SWP Research Paper nr. 12*, 2009, blz. 20; en Giorgios Dimitriadis, *The re-emergence of Russian military presence in the Black Sea states*, Athene: Centre of Russia, Eurasia and Southeastern Europe, 2011.

# Is de Afrikaanse Unie klaar voor crisisbeheersing op het eigen continent?

**Vredesmissies in Afrika zijn de afgelopen tien jaar flink toegenomen, zowel in aantal als in omvang.**

**Meer dan de helft van de manschappen die thans op het continent zijn gestationeerd voor crisisbeheersingsoperaties worden geleverd door Afrikaanse landen zelf, maar voor de financiering van die operaties zijn de EU en de Verenigde Staten nog in hoge mate verantwoordelijk. Het Afrikaanse *ownership* blijft beperkt. De AU zou het politieke terrein meer naar zich toe moeten trekken.**

**E**én van de grote verschillen tussen de Afrikaanse Unie (AU) en haar voorganger, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE), is het feit dat de OAE interventie in lidstaten verbodt. Hierdoor moest in de jaren '90 van de vorige eeuw de OAE echter machteloos toekijken bij het conflict in Somalië en bij de genocide in Rwanda.

In juli 2002 besloot de Afrikaanse Unie tot oprichting van een eigen Vrede- en Veiligheidsraad van de AU (*Peace and Security Council of the African Union*, PSCAU). De PSCAU wordt ondersteund door het uitvoerend orgaan van de Afrikaanse Unie, de Commissie, onder voorzitterschap van de Zuid-Afrikaanse Nkosazana Dlamini-Zuma; een panel van wijzen; een continentaal *early warning*-systeem; een Afrikaanse *Standby Force*; en een vredesfonds.

De PSCAU telt 15 leden, gelijkmatig verdeeld over de verschillende regio's. Het is de voorzitter van de Commissie die zorg draagt voor de implementatie van besluiten van de Raad, inclusief de organisatie van of participatie in vredesmissies. Op 26 december 2003 werd het protocol van de PSCAU van kracht en in 2004 werd de Raad effectief. Van alle organen van de AU is de PSCAU het enige orgaan dat tot interventie in een lidstaat kan besluiten, en wel indien er sprake is van ge-

nocide, misdaden tegen de menselijkheid en/of oorlogsmisdaden. Lidstaten zijn verplicht besluiten van de PSCAU te accepteren en uit te voeren, maar de PSCAU heeft geen sancties tot zijn beschikking.<sup>1</sup>

De relatie tussen de PSCAU en de VN-Veiligheidsraad wordt gekenmerkt door nauwe samenwerking. In Artikel 17 van het Protocol van de PSCAU staat dat de VN-Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid heeft voor bevordering en behoud van vrede en veiligheid in de wereld en dat Afrika deel is van die internationale gemeenschap. Artikel 7(k) alsmede artikel 17 van het Protocol stelt de PSCAU tot taak een sterk partnerschap met de VN te ontwikkelen. Het voert te ver in het kader van dit artikel de exacte taakverdeling en modaliteiten van samenwerking te bespreken. Beide zijden zijn het erover eens om een goede afstemming en samenwerking te genereren.

Het huidige panel van wijzen<sup>2</sup> bestaat uit Salim Ahmed Salim (voormalig algemeen secretaris van de OAE), Mary Chinnery Hesse uit Ghana, Kenneth Kaunda (voormalig president van Zambia) en Marie Madeleine Kalala-Ngoy uit de Democratische Republiek Congo (DRC). In 2010 heeft de AU besloten ook enkele "vrienden van het panel van wijzen" te benoemen. Op dit mo-

ment zijn er drie “vrienden” en zijn twee posten vacant. Het panel kan op eigen initiatief, dan wel op verzoek van de PSCAU of de voorzitter van de Commissie, actie ondernemen. Het panel van wijzen staat in een Afrikaanse traditie, waar in veel culturen “the elders” of “les vieux sages” een belangrijke rol spelen. Ook in moderne structuren komt dit mechanisme voor. Zo heeft ECOWAS een *council of elders*. SADC heeft niet zozeer een raad, maar heeft wel een voorkeur voor vreedzame conflictoplossing, waarbij de diensten van eminente personen worden ingezet. De rol van het panel van wijzen is complementair aan de PSCAU en de voorzitter van de Commissie. De werkzaamheden van het panel richten zich vooral op preventieve diplomatie, vredesopbouw, bemiddeling en verzoening.<sup>3</sup>

Het continentaal *early warning centre* kent een observatie- en monitoringcentrum. Het centrum, dat direct verbonden is met regionale centra, is verantwoordelijk voor dataverzameling en -analyse; het moet de voorzitter van de Commissie van tijdige en volledige informatie voorzien over conflicten. Het centrum moet samenwerken met de VN, academische instanties, NGO's e.a.

De *African Standby Force* (ASF) is samengesteld uit onderdelen van de legers van de lidstaten. Lidstaten zijn verplicht die ter beschikking te stellen als de Raad daartoe zou besluiten. De ASF zou georganiseerd worden in vijf regionale brigades, elk van ongeveer 5.000 troepen. Progressie is geboekt met een politiemacht, maar de regionale brigades zijn tot op heden niet operationeel.<sup>4</sup>

Artikel 16 van het Protocol van de PSCAU stelt dat de regionale mechanismen, zoals bij de West-Afrikaanse ECOWAS, de Zuid-Afrikaanse SADC en het Oost-Afrikaanse IGAD, onderdeel zijn van de AU-veiligheidsarchitectuur. De AU heeft een coördinerende en harmoniserende rol. In sommige gevallen, zoals bij de crisis in Ivoorkust, is sprake geweest van gebrek aan overeenstemming tussen de regionale organisatie en de AU. In het geval van de Centraal Afrikaanse Republiek is het noodzakelijk gebleken de vredesmissie van het regionale niveau naar het AU-niveau te tillen.

Het vredesfonds, ten slotte, is bestemd voor ondersteuning van vredesmissies en andere operationele activiteiten die verband houden met vrede en veiligheid. Bijdragen van lidstaten zijn noodzakelijk om dit fonds op niveau te houden, maar ondanks verklaringen van lidstaten dat zij het vredesfonds ondersteunen en verhoging van de statutaire bijdrage uit het reguliere budget van

de AU, kampen het budget van de AU en van het vredesfonds met een constant tekort. Hierdoor is de AU (en het vredesfonds) niet in staat om zelfs de kosten van kleinschalige observatiemissies te betalen, laat staan dure vredesmissies te financieren. De *EU African Peace Facility* heeft tussen 2003 en 2007 zo'n 250 miljoen betaald aan de AU ten behoeve van vredestaken.<sup>5</sup>

## Vredesmissies

De eerste vredesmissie, in zijn geheel geïnitieerd, gepland en uitgevoerd door de AU, was de missie naar Burundi in april 2003. De AU stuurde 3.000 troepen uit Zuid-Afrika, Ethiopië en Mozambique onder de vlag van *African Union Mission in Burundi* (AMIB). Enkele van de taken waren het instaan voor de veiligheid van politici die terugkeerden en de transitieregering moesten vormen, het openen van veilige demobilisatiecentra en activiteiten in het kader van DDR (*disarmament, demobilization & reintegration*). Bovendien moest AMIB de condities regelen opdat de Verenigde Naties zich in Burundi konden vestigen. In februari 2004 was de AU erin geslaagd de meeste provincies van Burundi te stabiliseren; in juni 2004 werd de AMIB geïntegreerd in een nieuwe VN-missie: ONUB. Twee jaar later waren zo'n 20.000 militairen gedemobiliseerd. Algemeen wordt deze interventie van de AU als positief beoordeeld. In een zeer fluïde context is zij in staat geweest een substantiële bijdrage te leveren aan vrede en stabiliteit in Burundi.<sup>6</sup>

Niet lang daarna diende een grotere uitdaging zich aan: de crisis in Darfur. Conform het oude beleid van de OAE, beriep de regering van Khartoem zich op de soevereiniteit en territoriale integriteit. Khartoem was vooral tegen de komst van de VN. De AU was in 2004 gestart met een troepenmacht van 150 militairen onder de vlag van de *African Union Mission in Sudan* (AMIS). De missie groeide tot ongeveer 7.000 man midden 2005. AMIS was echter niet bij machte veiligheid te creëren in Darfur. In september 2006 besloten de VN dat er een sterkere vredesmacht moest komen onder de vlag van de VN. Op 31 december 2006 ging AMIS op in de nieuwe, hybride missie van de AU en VN, UNAMID geheten. UNAMID telt zo'n 14.500 troepen (waarvan 3.200 uit Rwanda) en een kleine 5.000 politiemensen. Zowel AMIS als UNAMID is volledig extern gefinancierd.<sup>7</sup> In 2009 heeft de AU het *high level panel on Darfur* opgericht met Thabo Mbeki, oud president van Zuid-Afrika, aan het hoofd. Doel was via een ronde tafel-proces met alle betrokkenen (*chiefs, civil society, enz.*) tot overeenstemming te komen.<sup>8</sup>

De AU *Peace and Security Council* autoriseerde in maart 2007 de start van AMISOM (African Union Mission in Somalia) met het volgende mandaat: ondersteuning van de *Transitional Federal Institutions*; faciliteren van humanitaire hulpverlening; en het creëren van condities die bijdragen aan lange-termijnstabiliteit, reconstructie en ontwikkeling. Als model voor de missie diende AMIB, waarbij de AU verantwoordelijkheid nam voor de financiering.

Dit is echter niet gelukt; AMISOM is vanaf het begin volledig extern gefinancierd. Troepen kwamen in eerste instantie uit Oeganda en Burundi. In juli 2010 besloot de PSCAU het mandaat te veranderen van een *peace keeping mission* naar een *peace enforcement mission*, maar dit werd

Al Shabaab verhogen. Voorts wordt overwogen op termijn de AMISOM-missie om te zetten in een VN-missie. Al met al begint de AMISOM-missie, aanvankelijk succesvol, zich te ontwikkelen tot een antiterrorisme-missie die zich geconfronteerd ziet met een asymmetrische vijand.

In maart 2012 is de AU de regionale strategie tegen de *Lords Resistance Army* (LRA) gestart. De LRA is een Oegandese rebellengroep die zich heeft verplaatst naar DR Congo (DRC), de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) en Zuid-Soedan. De regionale strategie bestond eruit dat deze landen troepen zouden leveren tot een totaal van 5.000 man. De *Ugandan Peoples Defence Forces* (UPDF) waren al met 1.300 man aanwezig.<sup>13</sup> De strategie is vastgelopen in de uit-



Rwandese militairen komen tijdens een patrouille in het kader van Operatie UNAMID een voetballend jongetje tegen. Darfur, Soedan, 12 oktober 2009. Foto United Nations Photo

onder druk van de VN ingetrokken.<sup>9</sup> Thans zijn er in Somalië 18.117 militairen gestationeerd in AMISOM-verband.<sup>10</sup> Onlangs heeft de PSCAU besloten het aantal troepen op een totaal van 23.966 te brengen. Het vraagt hiervoor financiering van de VN en donoren.<sup>11</sup> In haar meest recente rapport<sup>12</sup> stelt (de voorzitter van) de AU-commissie onder andere dat het aantal Al Shabaab-strijders in de duizenden loopt en door gedwongen rekrutering verder toeneemt. Zij signaleert verder dat de militaire operaties van AMISOM gestagneerd zijn. Tezamen met de keuze van Al Shabaab voor asymmetrische oorlogvoering heeft dit geleid tot een verslechterende veiligheidssituatie. De ruim 6.000 extra troepen moeten de militaire druk op

voering. De LRA vormde weliswaar een bedreiging voor de bevolking, maar niet voor de regeringen van de drie getroffen landen, en die hadden derhalve weinig belangstelling voor de missie. Een andere reden was dat de landen hoopten op financiële ondersteuning, zoals de UPDF die van de Amerikanen hadden gekregen. Het heeft tot najaar 2013 geduurd voor de Congoese en Zuid-Soedanese troepen actief werden in de bestrijding van de LRA. De AU zag zich hier in eerste instantie geconfronteerd met leden die geen belangstelling toonden voor het oplossen van hun eigen probleem en de AU alleen lieten staan. De betrokkenen van de AU raakten diep gefrustreerd

door het gedrag van hun eigen betrokken lidstaten.

Ook in Ivoorkust gelukte het de AU niet verenigd op te treden. De resultaten van de presidentsverkiezingen leidden tot een volledige politieke impasse. Thabo Mbeki, speciaal gezant van de Afrikaanse Unie, wilde een *power sharing*-overeenkomst tussen twee partijen die geen van beide echt overtuigend kon zeggen wie er gewonnen had.<sup>14</sup> Mbeki's missie mislukte doordat hij onvoldoende samenwerkte met ECOWAS en als pro-Gbagbo werd gezien. Ook de neutraliteit van Mbeki's opvolger Ralia Odinga werd betwist, omdat deze publiekelijk zijn voorkeur uitsprak vóór een militaire operatie zonder hierover overleg te hebben gevoerd met ECOWAS, die daarover nog geen consensus had bereikt. Die consensus kwam er uiteindelijk wel en ECOWAS erkende de legitimiteit van Ouattara.<sup>15</sup> Het duurde daarna drie maanden totdat de AU een resolutie aannam die dat standpunt overnam. De vertraging was met name veroorzaakt door rivaliteit tussen Zuid-Afrika en Nigeria. Reeds in december, één maand ná de verkiezingen, dreigde ECOWAS met een interventie. Enkele dagen na publicatie van dit standpunt namen leden van ECOWAS hier afstand van, onder andere ingegeven door angst dat de veiligheid van hun eigen burgers in gevaar zou komen. Maar ook bestond er angst dat een militaire interventie om een verkiezingsoverwinning af te dwingen een gevaarlijk precedent zou scheppen. ECOWAS was echter, zelfs indien er unanieme steun van haar leden zou zijn geweest, niet in staat om een militaire operatie uit te voeren. De *Stand-By Force* was nog niet operationeel.

De militaire interventie die de post-electorale impasse zou doorbreken, werd uiteindelijk in april 2011 uitgevoerd door Frankrijk, de VN en pro-Ouattara-troepen op basis van resolutie 1975 van de VN-Veiligheidsraad. Het feit dat uiteindelijk de VN en vooral Frankrijk te hulp moesten komen voor een beslissende interventie tegen het presidentiële paleis, was een vernedering voor ECOWAS en de AU.<sup>16</sup>

Ook in Libië is het de AU niet gelukt eensgezind en krachtdadig op te treden.<sup>17</sup> In februari 2011 besloot de PSCAU een missie te sturen die de basis moest vormen voor een *fact finding*-missie later. De *fact finding*-missie is er nooit gekomen. Hierdoor kregen de VN het initiatief en kwam de

AU aan de zijlijn te staan. In maart vergaderde de PSCAU opnieuw, op het moment dat Khadaffi dreigde Benghazi aan te vallen en andere regionale organisaties, zoals de Arabische Liga, de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC) en de Europese Unie, een *no-fly zone* eisten. De AU stelde een *roadmap* voor, bestaande uit een staakt-het-vuren, humanitaire hulp en hervormingen van het politieke systeem in Libië, en richtte een *High Level Ad Hoc Committee*<sup>18</sup> op. Resolutie 1973 van de VN-Veiligheidsraad, die de weg opende voor militaire actie, werd echter tegelijkertijd ondersteund door Afrikaanse leden in de Veiligheidsraad, te weten Gabon, Zuid-Afrika en Nigeria.

In haar voorstel voor een *roadmap* kwam de AU helemaal alleen te staan. Het leek besloten dat Libië een Arabische staat was en geen Afrikaanse, ondanks de grote impact die het conflict in Libië op sub-Sahara Afrika had. De vernedering werd compleet toen het *High Level Ad Hoc Committee* in maart 2011 toestemming vroeg om naar Libië te vliegen, maar dit door de VN geweigerd werd. In april kreeg het comité die toestemming uiteindelijk wel. Khadaffi ging akkoord met de *roadmap*, maar de toenmalige *Transitional National Council* weigerde akkoord te gaan met het plan en eiste het vertrek van Khadaffi.

Er was grote verdeeldheid onder de AU-lidstaten en de AU stond internationaal alleen. Zij had zeer weinig geloofwaardigheid bij de rebellen. Zelfs nadat Tripoli grotendeels al gevallen was, bleef de PSCAU pleiten voor een politieke oplossing. Omdat de rebellen op niet-legale wijze aan de macht waren gekomen, was erkenning ook na de dood van Khadaffi een probleem voor de AU. Tot op het einde bleef de AU verdeeld. Maar zelfs als zij verenigd was geweest, had de AU niet kunnen interveniëren. De Afrikaanse *Stand-By Force* is nog steeds in opbouw. Bovenal, in eerste instantie verwierp Khadaffi zelf een voorstel om te onderhandelen met de opstandelingen.

Ook in Mali is de Afrikaanse Unie er niet in geslaagd het leiderschap op zich te nemen. In het najaar van 2012 was besloten dat ECOWAS met goedkeuring van de AU de vredesmissie AFISMA (*African-led International Support Mission to Mali*) zou organiseren. De troepenopbouw verliep echter langzaam. Toen de situatie begin januari 2013 dramatisch uit de hand liep, intervieneerde Frankrijk op verzoek van de Malinese regering. Al snel werd de ECOWAS-missie een AU-missie. Dat is het toch maar kort gebleven. Vooral Frankrijk had zorgen over de financiële en

In haar voorstel voor een *roadmap* in de Libië-crisis kwam de AU helemaal alleen te staan

logistieke capaciteiten van de AU en wilde dat AFISMA een VN-missie zou worden. Deze wens werd door de Malinese autoriteiten ondersteund. Zo ging AFISMA op 1 juli jl. over in de VN-missie MINUSMA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*). Zowel bij ECOWAS als bij de AU heerste er in eerste instantie ongenoegen over de overgang van AFISMA naar MINUSMA. De PSCAU beklagde zich in een communiqué van 25 april 2013 dat de AU niet voldoende was geconsulteerd alvorens dit besluit werd genomen. De frustratie werd nog groter, toen de Nederlandse oud-minister Bert Koenders benoemd werd als leider van de missie, terwijl de AU daarvoor het hoofd van AFISMA, de Burundese oud-president Buyoya, had voorgesteld. De eindverantwoordelijkheid voor de politieke onderhandelingen kwam echter bij de presidenten van Burkina Faso en Nigeria te liggen, wat de pijn verzachtte. Ook de *force commander* werd een Afrikaan.

In de Centraal Afrikaanse Republiek was er oorspronkelijk een missie van de *Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale* (CEEAC),<sup>19</sup> genoemd MICOPAX (*Mission for the Consultation of Peace in the Central African Republic*). Deze missie is overgenomen door de AU onder de vlag van MISCA.<sup>20</sup> Maar bovendien komt er een militaire macht van Frankrijk die, net zoals in Ivoorkust en Mali, naast en onafhankelijk van MISCA zal opereren.

## Tot slot

Vredesmissies in Afrika zijn de afgelopen tien jaar enorm in aantal en omvang toegenomen. In 2003 waren er 25.000 troepen in vredesmissies in Afrika, dat zijn er nu zo'n 63.400. Daarvan worden ruim 36.000 troepen door Afrikaanse landen geleverd, vier keer zoveel als in 2003.<sup>21</sup> Daarbovenop komen de troepen voor de AMISOM-missie (20.000 militairen op dit moment) en de regionale strategie tegen de LRA (thans circa 2.500 troepen). Maar de missies in Mali, in Somalië, in de Centraal Afrikaanse Republiek, alsmede de regionale strategie bij de LRA, kampen allemaal met een chronisch en substantieel tekort aan troepen.

Niet alle troepen leverende landen doen dit uit hoofde van het ideaal van Panafrikanisme. Oeganda speelt een grote rol in vredesmissies, mede ingegeven door de ambitie een regionale grote mogendheid te worden. Rwanda is een belangrijke troepenleverancier, waarbij bescherming tegen kritiek op zijn rol in Oost-Congo een motief is. Toen het fors bekritiseerd werd voor zijn steun

aan de rebellegroep M23 in Oost-Congo, dreigde Rwanda zich onmiddellijk terug te trekken uit de missie in Darfur. Ook Nigeria, Zuid-Afrika en andere landen proberen de AU zoveel mogelijk in te zetten voor hun eigen ambities.

Op verschillende momenten is het de AU niet gelukt een eensgezind antwoord noch een tijdig antwoord te formuleren op crises. Bovenal is sprake van een gebrek aan betrokkenheid van de lidstaten voor effectieve implementatie van de vredesarchitectuur. Alle missies worden voornamelijk door de EU en de Verenigde Staten gefinancierd. Dit maakt de manoeuvreerruimte voor de PSCAU klein. Afrika's veiligheidsbeleid wordt op deze wijze steeds meer door de Europeanen en Amerikanen gevormd. Het Afrikaanse *ownership* blijft beperkt.<sup>22</sup>

Dit heeft frustrerende consequenties. Het ontnemt de AU bij herhaling de ruimte dat te doen waar zij goed in is of de potentie heeft goed in te worden. Bij bijna alle crises heeft de AU allereerst geprobeerd tot een onderhandelde oplossing te komen (zie Libië, Darfur, Ivoorkust). Feit is dat de AU vanwege externe en interne redenen onvoldoende in staat is dit tot uitvoering te brengen en doorkruist wordt door diverse partijen. Allereerst door de betrokken lidstaten in conflict zelf: Gbagbo (Ivoorkust) noch Khadafi (Libië) wilde tot een overeenkomst komen, de door de LRA-crisis getroffen landen ontkenen het probleem en lieten de AU alleen staan. In de tweede plaats werd de AU doorkruist door de internationale gemeenschap. Frankrijk, de EU en de Verenigde Staten hebben door hun financiële invloed zo hun eigen voorkeuren. Ook de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, hebben hun eigen voorkeuren. In de derde plaats wordt de AU verzwakt door interne verdeeldheid tussen haar lidstaten. Op verscheidene momenten (denk aan Libië, Ivoorkust, enz.) kwam men niet tot een gemeenschappelijk standpunt. Afrikaanse landen stemden in de VN herhaaldelijk tegen afspraken die in AU-verband waren gemaakt. Ook heerst er regelmatig verdeeldheid binnen de regionale organisaties en tussen die organisaties en de AU.

Er is een duidelijke tendens dat de AU een kleinere rol gaat spelen in de uitvoering van vredesmissies.

Afrika's veiligheidsbeleid wordt steeds meer door de Europeanen en Amerikanen gevormd. Tegelijkertijd neemt de Afrikaanse deelname aan vredesmissies toe.

sies. De VN hebben de missies in Darfur, Ivoorkust en Mali overgenomen, en het is een kwestie van tijd vooraleer overdracht van AMISOM naar de VN plaatsvindt. Alleen de missie in de Centraal Afrikaanse Republiek is een AU-missie, en geen VN-missie.<sup>23</sup> Zoals eerder gemeld is de Afrikaanse *Stand-by Force* nog steeds niet effectief.

Waarschijnlijk is het in zijn algemeenheid goed dat complexe vredesmissies door de Verenigde Naties worden overgenomen. Zolang de AU niet in staat is haar eigen ambities te financieren, zijn de VN een stabielere uitvoerder. Maar laat de AU het politieke terrein meer naar zich toe trekken. Het Panel van Wijzen is een sterk middel dat al-

leen de AU heeft. Onderzocht zou moeten worden hoe dit Panel nog sterker gemaakt zou kunnen worden. Vijf personen en drie "vrienden" is een beetje weinig indien we de veelheid van conflicten in Afrika bezien en indien we in overweging nemen dat bij bemiddeling de partijen in conflict gemeenschappelijk akkoord moeten zijn over de bemiddelaars. In dit kader verdient de suggestie van een "pool van wijzen" verdere overweging.<sup>24</sup> Laten we niet vergeten dat de meest succesvolle missie van de AU tot op heden AMIB in Burundi is, waarbij het politieke proces langdurig getrokken werd door sterke leiders als Julius Nyerere, Nelson Mandela en de toenmalig vice-president van Zuid-Afrika, Jacob Zuma.

## NOTEN

- 1 'Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African Union'; en Sabelo Gumedze, 'The Peace and Security Council of the African Union: Its Relationship with the United Nations, the African Union and Sub-Regional Mechanisms', 2011, blz. 27-61.
- 2 Ahmed Ben Bella, voormalig president van Algerije, was voorzitter maar is in de loop van zijn tweede termijn overleden.
- 3 Ademola Jegede, 'The African Union Peace and Security architecture: can the panel of the wise make a difference?', *African Human Rights Law Journal*, 9, 2009, blz. 409-433.
- 4 Phillip Apuuli Kasajja, 'The African Union (AU), the Libya crisis and the notion of "African solutions to African problems"', *Journal of Contemporary African Studies*, jrg. 31, nr. 1, 2013, blz. 117-138.
- 5 Gumedze, a.w. noot 1, blz. 39.
- 6 Tim Murithi, 'The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia', *African Security Review*, jrg. 17, nr. 1, 2008, blz. 69-82.
- 7 *Ibid.*
- 8 Alex de Waal, 'Contesting Visions of Peace in Africa: Darfur, Ivory Coast, Libya', 2012 (<http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2012/05/11/contesting-visions-of-peace-in-africa-darfur-ivory-coast-libya/>).
- 9 Murithi, a.w. noot 6.
- 10 Bestaande uit Burundi (5.432 troepen), Djibouti (960), Kenia (4.652), Sierra Leone (850) en Oeganda (6.223).
- 11 <http://www.reuters.com/article/2013/10/12>
- 12 Report of the chairperson of the commission on the joint AU-UN benchmarking exercise and the review of the African Union mission in Somalia (10 October 2013).
- 13 DE UPDF was in eerste instantie aanwezig geweest in de DRC, Zuid-Soedan en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR). De afgelopen twee jaar is de UPDF alleen aanwezig geweest in Zuid-Soedan en CAR, omdat de DRC geen militaire aanwezigheid wilde van Oeganda binnen zijn grenzen.
- 14 De Waal, a.w. noot 8.
- 15 *Observatoire de l'Afrique*, Bruxelles, 16 mei 2011: le rôle de l'Union Africaine dans les conflits en Libye et en Côte d'Ivoire.
- 16 Gilles Yabi, 'Keeping the Peace in Electoral Conflicts: The Role of ECOWAS, UNOCI and the International Community in Côte d'Ivoire', 2012.
- 17 Kasajja, a.w. noot 4.
- 18 Leden waren de staatshoofden van Congo-Brazzaville, Mali, Mauritanië, Zuid-Afrika en Oeganda.
- 19 Lidstaten zijn Angola, Burundi, Kameroen, de Centraal Afrikaanse Republiek, Congo, DR Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Sao Tomé et Príncipe, Tsjaad.
- 20 *Mission International de soutien pour la République Centre-Afrique*.
- 21 <http://www.lanouvellecentrafrique.org/africa-peacekeeping-missions-struggle-to-find-troops/>; <http://www.janes.com/article/28854/africa-peacekeeping-missions-struggle-to-find-troops>
- 22 Benedikt Franke & Stefan Gänzle, 'How "African" is the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Practical Constraints of Regional Security Cooperation in Africa', *African Security*, jrg. 5, nr. 2, 2012, blz. 88-104.
- 23 Maar grote broer Frankrijk zal hier wel een bepalende invloed hebben.
- 24 Jegede, a.w. noot 3.

# De track record van ad hoc-coalities: Koeweit, Oost-Timor en Irak

De afgelopen twintig jaar heeft een toename te zien gegeven van crisisbeheersing door zg. *ad hoc*-coalities, met name coalities die zonder mandaat van een permanente internationale organisatie hebben geopereerd. Hoe succesvol waren de operaties in Koeweit, Oost-Timor en Irak, en welke lessen kunnen we daaruit trekken?

De fundamentele veranderingen in de internationale politiek ten gevolge van het einde van de Oost-West-confrontatie hebben opnieuw de interesse gewekt voor coalitie-oorlogvoering. Zo is de frequentie van coalitie-operaties toegenomen. Het betreft hier overigens een oud concept, dat een duurzaam kenmerk was van Europese oorlogen gedurende vele perioden in de 18de en begin 19de eeuw, waaronder in het bijzonder de Napoleontische oorlogen.<sup>1</sup>

De *Strategische Monitor 2013* van Instituut Clingendael constateert een versterking van "een tendens die al in de *Monitor 2012* werd geconstateerd, te weten, samenwerking in *ad-hoc* coalities en thematische clusters van gelijkgezinde landen en binnen meer 'light touch' samenwerkingsverbanden, ook wel bekend staand als *minimalism*." <sup>2</sup> Veelal acteren *ad hoc*-coalities die militaire operaties uitvoeren onder de politieke paraplu van een internationale organisatie als de VN, de NAVO en de EU. In deze bijdrage gaat het echter om *ad hoc*-coalities die niet opereren op basis van politieke goedkeuring van een permanente organisatie zoals NAVO, EU, de Afrikaanse Unie, enz., maar om *ad hoc*-coalities die zelfstandig militaire operaties uitvoeren, al dan niet op basis van een mandaat van de VN-Veiligheidsraad.

Allereerst wordt in het kort ingegaan op de algemene kenmerken van *ad hoc*-coalities. Vervolgens komt een drietal *ad hoc*-coalities aan de orde, namelijk de Operatie *Desert Storm* in Koeweit (1990-1991), de *International Force for East Timor* (1999-2000) en de invasie in Irak (2003).

## Coalities

Hoewel de termen 'alliantie' en 'coalitie' vaak door elkaar worden gebruikt, bestaan er belangrijke verschillen. Allereerst zijn allianties meer formeel van aard dan coalities. Allianties bestaan vooral uit toezeggingen van staten voor samenwerking. Ten tweede is niet alleen de structuur van *ad hoc*-coalities verschillend, maar ook hun doel. Allianties zijn typisch opgericht als anticipatie op toekomstige gebeurtenissen, terwijl coalities geformeerd worden als antwoord op een specifieke crisis die zich reeds heeft gemanifesteerd. Bovendien zijn coalities per definitie *ad hoc* en tijdelijk.

Theoretisch kent een coalitie drie belangrijke voordelen voor een militaire operatie.<sup>3</sup> Hoe meer landen een coalitie steunen, des te meer er immers sprake zal zijn van een grotere politieke invloed en een grotere gepercipieerde legitimiteit in de ogen van de internationale gemeenschap. In de tweede plaats worden de risico's en kosten in beginsel gedeeld. Ten derde is er sprake van een grotere militaire krachtsinspanning en effectiviteit, wanneer meerdere landen militair bijdragen aan een coalitie.

Niettemin zijn vele aspecten die inherent zijn aan een coalitiestrijdmacht vrijwel gelijk aan die van een alliantie, zoals de problemen van integratie, interoperabiliteit, besluitvorming en het bereiken van eenheid van bevel.

De *ad hoc*-aard van coalitie-operaties betekent dat meestal een *lead nation* de leiding heeft.

Kees Homan is als adviseur veiligheid verbonden aan het Instituut Clingendael.

Deze levert veelal de grootste militaire bijdrage en tevens de commandant. Een *lead nation* kan omschreven worden als een landnatie die over de wil, het vermogen, de competentie en de invloed beschikt om de essentiële elementen van politieke consultatie en militair leiderschap die benodigd is voor de planning, voorbereiding en uitvoering van een militaire coalitie-operatie te coördineren. Hoewel de commandant van een *ad hoc*-coalitie gewoonlijk geen eenheid van bevel zal verkrijgen, zal hij zich vooral richten op eenheid van inspanningen. De verschillen tussen *ad hoc*-coalities die in de laatste decennia zijn opgetreden, komen duidelijk naar voren in de volgende drie *case studies*.

### Operatie Desert Storm

De invasie in Koeweit gaat terug tot de oorlog tussen Irak en Iran (1980-1988), toen er conflicten

Koeweit veroordeelde en onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugtrekking van Irak en al diens troepen tot hun posities van 1 augustus 1990 eiste. De volgende dag, op 3 augustus, verplaatsten grote Iraakse eenheden zich richting de grens met Saoedi-Arabië. Op verzoek van Saoedi-Arabië zonden de Verenigde Staten militaire eenheden naar dit land, onmiddellijk gevolgd door een verzoek aan de Britten voor assistentie. Met Resolutie 678 op 29 november 1990, stelde de Veiligheidsraad onder meer een ultimatum aan Irak om zich vóór 15 januari 1991 uit Koeweit terug te trekken. Indien Irak dat niet zou doen, stond de Veiligheidsraad de lidstaten toe alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de internationale vrede en veiligheid in het gebied te herstellen.

Na het verstrijken van het ultimatum begon op 17 januari 1991 de Operatie *Desert Storm*, de campagne om Irak uit Koeweit te verdrijven. De

Amerikaanse gevechtsvliegtuigen boven brandende olievelden tijdens Operatie Desert Storm, Koeweit, 1991.

Foto Cryogenic666.



ontstonden tussen Irak en Koeweit. Naast zware financiële schulden aan Koeweit vanwege de financiering van de oorlog, beschuldigde Irak zijn buurland van grensoverschrijding met militaire installaties die het had gebouwd en van het aanboren van oliebronnen aan de Iraakse zijde van de grens. Bovendien was volgens Bagdad de olieproductie- en olieprijspolitiek van Koeweit in strijd met OPEC-afspraken en hadden deze een grote nadelige invloed op de Iraakse economie.<sup>4</sup>

Toen onderhandelingen tussen beide landen op niets uitliepen, staken vroeg in de ochtend van 2 augustus 1990 zo'n 140.000 Iraakse militairen de grens met Koeweit over.<sup>5</sup> Met zo'n 16.000 militairen aan landstrijdkrachten aan de zijde van Koeweit, stond de uitkomst bij voorbaat vast. De VN-Veiligheidsraad nam dezelfde dag Resolutie 660 aan, die onder meer de Iraakse invasie van

Verenigde Staten hadden in de aanloop naar deze militaire confrontatie een grote internationale coalitie van uiteindelijk 34 landen bijeengebracht, waar ook Nederland aan deelnam. De initiële ontplooiing mondde uit in een multinationale strijdmacht van totaal 680.000 mannen en vrouwen. Hoewel er sprake was van een parallel commando, met de Arabische landen onder Arabisch bevel en de overige landen onder Amerikaans bevel, hadden de Amerikanen in feite de leiding. De operatie begon met een luchtoffensief dat door vernietiging van de radarstations de Iraakse luchtmacht vrijwel 'blind' maakte.<sup>6</sup> De Iraakse leider Saddam Hoessein antwoordde met de inzet van een tiental Scud-raketten tegen Israëliische steden, om Israël in de strijd te betrekken en hiermee de publieke opinie in de Arabische landen aan de zijde van Irak te brengen. De raketten richtten

echter weinig schade aan en Israël sloeg, mede onder Amerikaanse druk, niet terug.

Na het luchtoffensief begon op 24 februari de grondaanval, waarna Irak op 27 februari liet weten dat alle resoluties over terugtrekking uit Koeweit zouden worden aanvaard. Daarmee kwam een einde aan deze oorlog die bijna zeven weken het wereldnieuws had beheerst.

De Amerikanen hadden, zoals gezegd, steun verworven van 34 landen, waarvan vele landen substantiële militaire assistentie verleenden, waaronder landen uit de Arabische wereld. Het is echter vrij onwaarschijnlijk dat deze landen ook hulp hadden aangeboden indien de operatie niet georganiseerd was op basis van een VN-mandaat. De VN legitimeerden hiermee zowel de individuele bijdragen als die van de gehele coalitie. Het overgrote deel van de militaire bijdragen kwam echter van de Amerikanen. Zonder de Verenigde Staten was de vorming van een militaire coalitie als in onderhavig geval dan ook niet waarschijnlijk geweest. Bovendien waren de Amerikaanse militaire bijdragen, die voor een deel tijdens de Koude Oorlog tegen de Sovjetunie gericht waren, nu immers beschikbaar voor inzet tegen Irak.

## INTERFET

Een tweede voorbeeld van een *ad hoc*-coalitie die opereerde op basis van resoluties van de Veiligheidsraad was de *International Force for East Timor* (INTERFET). Deze coalitie (georganiseerd door Australië, dat ook de leiding over de operatie had),<sup>7</sup> had als doelstelling de humanitaire en veiligheidsrisico's op Oost-Timor het hoofd te bieden.

De geschiedenis van deze vredesoperatie gaat terug tot 1975, toen Indonesië Oost-Timor binnenviel en de voormalige Portugese kolonie annexeerde. Ondanks de tegenstand van vele Oost-Timorezen ondervond hun streven naar onafhankelijkheid slechts bij weinig landen (waaronder Australië) steun. Vele landen gaven prioriteit aan goede betrekkingen met Indonesië. Uiteindelijk was het de opvolger van president Soeharto, Habibie, die bereid was een referendum te houden over onafhankelijkheid onder supervisie van de *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET). Dit referendum resulteerde in een overweldigende steun voor onafhankelijkheid (78,5%). De door Indonesië gesteunde milite ging echter over tot massamoord en plunderingen. Indonesië stond erop dat het, ondanks de uitslag van de stemming, de soevereiniteit

over Oost-Timor zou behouden. Dit betekende dat het oorspronkelijke VN-plan UNAMET II te installeren om toezicht te houden op de transitie naar onafhankelijkheid, niet uitvoerbaar was. Australië drong aan op een internationale interventie om het bloedbad te stoppen. Na aanzienlijke economische en politieke druk accepteerde de Indonesische regering dat het niet langer de orde in Oost-Timor kon handhaven en aanvaardde zij het beginsel van een VN-macht.

De VN-Veiligheidsraad keurde op 15 september 1999 resolutie 1264 goed, die oproep tot het vormen van een multinationale strijdmacht om de vrede en veiligheid op Oost-Timor te beschermen en de VN-missie aldaar te steunen.<sup>8</sup> De strijdmacht was gemandateerd "alle noodzakelijke maatregelen" te nemen om de orde te herstellen, UNAMET te ondersteunen en te assisteren bij het verlenen van humanitaire hulp.

INTERFET werd op 20 september 1999 naar Oost-Timor uitgezonden, met Australië als *lead nation* (5.500 militairen) onder leiding van de commandant, de Australische generaal-majoor Peter Cosgrove. De generaal had twee primaire taken. In de eerste plaats moest hij ervoor zorgen dat de door Indonesië gesteunde milite haar gewelddadigheden stopte. In de tweede plaats was hij belast met het verkrijgen van veel instemming en gezag voor de opvolgende missie. Op haar hoogtepunt bestond INTERFET uit ongeveer 11.000 militairen, afkomstig uit 22 landen. Na een succesvolle interventie en de terugtrekking van Indonesische strijdkrachten en autoriteiten, vestigde UNAMET haar hoofdkwartier in Dili op 28 september en Indonesië erkende formeel de uitkomst van het referendum over onafhankelijkheid. INTERFET gaf op 28 februari 2000 het commando van de militaire operaties aan de *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET).<sup>9</sup> Deze nieuwe missie kon dankbaar gebruik maken van de door INTERFET gecreëerde stabiele omgeving.

Tijdens de INTERFET-missie heeft Australië opgetreden als een capabele *lead nation* en was er tevens sprake van een goede financiering. Beide aspecten waren van groot belang.<sup>10</sup> Daarnaast moesten militairen in staat zijn civiele functies te vervullen tot civiele agentschappen zelf over de noodzakelijke capaciteit beschikten. Het verwerven, uitrusten en het ontplooiën van civiele capaciteit bleek in de praktijk langer te duren dan die van militaire capaciteit.

## De Amerikanen hebben miljarden dollars aan hulp verstrekt om steun van landen als Turkije en Israël te vergaren voor de invasie in Irak

### Invasie in Irak

Ten slotte was bij de invasie in Irak in maart 2003 ook sprake van een *Coalition of the Willing*, waarin de Verenigde Staten de leidende rol vervulden. De Amerikanen voerden echter uiteenlopende en vaak wisselende motieven aan voor de noodzaak Irak binnen te vallen. Zo zou Irak in het bezit zijn van massavernietigingswapens en het internationale terrorisme steunen, in het bijzonder al-Qaida. Daarnaast negeerde Saddam Hoessein keer op keer allerlei resoluties van de VN-Veilighedsraad, steunde hij het zelfmoordterrorisme tegen Israëliërs en zou hij zijn bevolking onderdrukken en vermoorden. Dus moest er een einde komen aan zijn regime.

De VN-Veilighedsraad nam op 8 november 2002 resolutie 1441 aan, die onder meer stelde dat Irak niet aan zijn ontwapeningsverplichtingen voldeed door geen volledige openheid van zaken te geven over alle aspecten van zijn massavernietigingswapens-programma.<sup>11</sup> De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk vonden uiteindelijk, in tegenstelling tot de andere permanente leden van de Veilighedsraad, dat deze resolutie een gewelddadig optreden tegen Irak rechtvaardigde. De Verenigde Staten hadden hiervoor steun gezocht bij diverse landen. Een *ad hoc*-coalitie, bestaande uit 31 landen, steunde openlijk de invasie in Irak. Hiernaast zouden er nog vijftien landen zijn die niet bij naam genoemd wilden worden, maar ook *de facto* tot de *ad hoc*-coalitie behoorden. Dat gold bijvoorbeeld voor Koeweit, Qatar en Bahrein, waar zich op het grondgebied wel Amerikaanse troepen voor de invasie in Irak verzamelden.

Het openlijk politiek steunen van de invasie door een aantal landen berustte waarschijnlijk vaak op politieke en/of economische motieven. Wat niet in de publiciteit kwam, was het aantal concessies dat de Verenigde Staten deden aan landen die hun steun voor de oorlog uitten. Zo werden miljarden Amerikaanse dollars aan hulp verstrekt om steun voor de oorlog te vergaren van landen als Turkije en Israël.<sup>12</sup> Voor landen als Albanië, Bulgarije, Kroatië en Macedonië speelde de wens lid te worden van de NAVO mogelijk een rol. Voor Jordanië was toegezegde militaire en economische hulp, evenals een voorgestelde vrijhandels-overeenkomst met de Verenigde Staten van betekenis. Opmerkelijk was de afwezigheid van steun van een aantal lidstaten van de NAVO, waaronder Canada, België, Noorwegen, Duitsland en Frankrijk. Deze landen stelden dat een aparte resolutie van de Veilighedsraad voor het gebruik van geweld noodzakelijk was. Nederland verleende wel zijn politieke steun aan de invasie.

Slechts vijf landen waren, naast de Verenigde Staten met hun 250.000 troepen, bereid militair tijdens de invasie in te zetten: Albanië: 70; Australië: 2.000; Polen: 200; Roemenië: 278; en het Verenigd Koninkrijk: 45.000.

De invasie in Irak begon op 20 maart 2003 met luchtaanvallen op Bagdad. De volgende dag begon de opmars over de grond vanuit het zuiden. Vaak geconfronteerd met soms hevige tegenstand en slecht weer, trokken de coalitietroepen op 7 april het centrum van Bagdad binnen. Twee dagen later kon de hele wereld via de televisie getuige zijn van het neerhalen van het standbeeld van Saddam. President Bush verklaarde op 1 mei aan boord van een vliegdekschip voor de kust van San Diego, dat de oorlog was afgelopen. Dit bleek naderhand nogal voorbarig te zijn geweest.

De VN-Veilighedsraad nam op 22 mei 2003 resolutie 1483 aan, die voorzag in de instelling van een stabilisatiemacht in Irak. De missie van deze stabilisatiemacht was de Irakezen te assisteren bij de wederopbouw van het land, de hervorming van overheidsinstanties en het creëren van stabiliteit en veiligheid. Aangezien deze missie wel op een mandaat van de VN berustte, waren zo'n 20 landen bereid militaire bijdragen te leveren. De casus-Irak toont ook aan dat een *ad hoc*-coalitie niet altijd tijdelijk hoeft te zijn, maar tot een langdurige militaire aanwezigheid kan leiden.

### Slotopmerkingen

Het trekken van algemene conclusies op basis van drie *case studies* is uiteraard wetenschappelijk niet verantwoord. Bovendien spelen onvoorzienbare politieke aspecten ook een belangrijke rol en domineert de specifieke context van dit soort operaties.

Niettemin valt uit bovenstaande *case studies* vooralsnog een aantal lessen te trekken. Allereerst valt op dat *ad hoc*-coalities die op basis van een resolutie van de VN-Veilighedsraad opereerden, op grotere militaire steun konden rekenen dan een coalitie die zo'n resolutie ontbeerde. Anders gezegd, de militaire operaties rondom Koeweit en Oost-Timor ondervonden niet alleen politieke steun, maar ook militaire steun van veel landen. Bij de invasie in Irak, die niet berustte op een resolutie van de Veilighedsraad, hadden de Verenigde Staten veel diplomatieke en financiële druk moeten uitoefenen voor het verkrijgen van politieke steun. Slechts een klein aantal landen was bereid militaire bijdragen te leveren. Pas toen op basis van een Veilighedsraadsresolutie een



stabilisatiemacht werd ingesteld, waren zo'n 20 landen daartoe bereid.

Meer in algemene zin zijn voordelen van *ad hoc*-coalities, dat ze (in beginsel) tijdelijk en flexibel zijn en maatwerk kunnen leveren voor dreigingen en uitdagingen.<sup>13</sup> De hierboven behandelde, zelfstandig uitgevoerde *ad hoc*-coalities vormen echter een uitzondering, omdat de meeste coalitie-operaties onder de politieke paraplu van orga-

nisaties als de NAVO en de EU opereren. Landen als Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten erkennen in ieder geval al jaren geleden de noodzaak van een toenemende behoefte aan een betere voorbereiding op coalitie-operaties.<sup>14</sup> De in het begin van dit artikel genoemde bevindingen van de *Strategische Monitor 2013* onderstrepen dit.

**President Bush bedankt Amerikaanse militairen voor hun inzet, *Camp Victory, Irak, 14 december 2008*.** Foto The U.S. Army

## NOTEN

- 1 Anthony J. Rice, 'Command and Control: The Essence of Coalition Warfare', *Parameters*, Spring 1997, blz. 152-167.
- 2 Jan Rood & Rosa Dinnissen, *Een wereld in onzekerheid – Clingendael Strategische Monitor 2013*, Instituut Clingendael, mei 2013, blz. 29.
- 3 John Kiszely, *Coalition Command of Contemporary Operations*, Londen: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2008, blz. 2.
- 4 Ige Dekker & Paul de Waart, 'De Golfoorlog vanuit volkenrechtelijk perspectief', in: Bert Bomert & Herman de Lange (red.), *Bewapening, vredesbeweging en het Nederlandse veiligheidsbeleid*, Amsterdam: Jan Mets, 1991, blz. 1.
- 5 Barry R. Posen, 'Military mobilization in the Persian Gulf conflict', *SIPRI Yearbook 1991*, blz. 639.
- 6 Michael Codner, 'An Initial Assessment of the Combat Phase', in: Jonathan Eyal (red.), *War in Iraq – Combat and Consequence*, Londen: The Royal United Services Institute, 2003, blz. 7-27.
- 7 Zie voor een goed beknopt overzicht van *INTERFET in East Timor*, [http://www.polity.co.uk/up2/casestudy/INTERFET\\_case\\_study.pdf](http://www.polity.co.uk/up2/casestudy/INTERFET_case_study.pdf)
- 8 Taylor B. Seybolt, 'Major Armed Conflicts', *SIPRI Yearbook 2000*, blz. 27.
- 9 Renata Dwan, 'Armed Conflict Prevention, management and resolution', *SIPRI Yearbook 2001*, blz. 78-81.
- 10 M. Smith & M. Dee, 'East Timor', in: W.J. Durch (red.), *Twenty-First Century Peace Operations*, Washington DC: US Institute of Peace, 2006, blz. 389-466.
- 11 Ian Anthony, Alyson J.K. Bailes, Shannon N. Kite & Zdzislaw Lachowski, 'The Euro-Atlantic system and global security', *SIPRI Yearbook 2003*, blz. 58.
- 12 Jesse Lorenz, *The Coalition of the Willing*, 5 juni 2003 (<http://www.stanford.edu/class/e297a/The%20Coalition%20the%20Willing.htm>).
- 13 Karsten Jung, 'Willing or Waning? NATO's Role in an Age of Coalitions', *World Affairs Journal*, maart/april 2012 (<http://www.worldaffairsjournal.org>).
- 14 Lorenz, a.w. noot 12, blz. 5.

# ASEAN: de onderschatte *soft power* en het belang van post-moderne diplomatie

De rol van ASEAN als factor voor stabiliteit en vrede in de regio en daarbuiten wordt onderschat.

Onder het motto 'beter voorkomen dan genezen' zet ASEAN alles op alles om crises in de eigen regio te voorkomen, en is daarin bijzonder succesvol. Al haalt het zelden de voorpagina's van onze kranten, men zou, zeker in het Westen, eens rustig moeten nadenken over de waarde van deze vorm van 'post-moderne diplomatie'.

**A**SEAN (*Association of South East Asian Nations*)<sup>1</sup> heeft sinds haar oprichting kans gezien vrede en stabiliteit in de ASEAN-regio te bereiken en te behouden.<sup>2</sup> Na 46 jaar van een politiek van rustige, voorzichtige – doch niet altijd even snelle – regionale samenwerking en "preventive diplomacy" heeft ASEAN drie dingen bereikt die maar al te gemakkelijk als vanzelfsprekend worden beschouwd, maar die minder dan een halve eeuw geleden helemaal niet zo vanzelfsprekend waren. Dat zijn:

- Vrede en stabiliteit binnen de ASEAN-regio (met 600 miljoen bewoners en een economie van ongeveer \$ 2,2 triljoen, d.w.z. rond \$ 3.600 per hoofd van de bevolking). Er zijn nog honderden kilometers grens tussen ASEAN-leden waarover onderlinge onenigheid bestaat, maar vrijwel nergens leidt dit tot openlijk conflict (de "belachelijke" minoorlog tussen Cambodja en Thailand van begin 2011 was een anomalie en werd dankzij snelle actie van ASEAN-voorzitter<sup>3</sup> Indonesië vrijwel onmiddellijk gestaakt).
- Langzaam maar zeker zijn de ASEAN-leden ook hun economieën en instituties aan het integreren; met het *ASEAN Charter*, dat eind

2008 in werking trad, is dat integratieproces enigszins versneld en meer expliciet een officieel doel geworden.

- Het minst bekend in het Westen is de zeer geleidelijke opkomst van ASEAN als een gerespecteerd blok – en daarmee een machtsfactor – in de bredere regio rond ASEAN. Het doel van ASEAN daarbij is niets anders dan "de ASEAN leer" te verbreiden in de omliggende regio. Die leer is: regionale samenwerking, geleidelijke integratie, "confidence building" en "preventive diplomacy".
- ASEAN heeft, met een fraai gebruik van termen, haar "ASEAN Plus"-activiteiten, zoals o.a. ASEAN+3 (de multilaterale samenwerking met ASEAN, China, Japan en Zuid-Korea). Een andere term uit het ASEAN-arsenaal is "ASEAN driven regional architecture": dit staat voor de diverse door ASEAN geïnitieerde ASEAN Plus-processen, inclusief bijvoorbeeld de *East Asia Summit* (EAS), waarbij zelfs Rusland en de Verenigde Staten aanschuiven. "ASEAN driven" is het zeker; het is merkwaardig dat ASEAN desondanks nog steeds zo weinig aandacht krijgt, laat staan serieus genomen wordt, in westerse media.

## Jan Willem Blankert

werkte vóór zijn recente pensioen in Jakarta, Indonesië, als speciaal adviseur van de Europese Commissie inzake de relatie tussen de EU en ASEAN.

Het is merkwaardig dat ASEAN ondanks al zijn activiteiten nog steeds zo weinig aandacht krijgt in westerse media

De huidige vrede en stabiliteit in de regio waren niet vanzelfsprekend in 1967, of zelfs 1977 of 1987. Er waren behoorlijke spanningen tussen de vijf landen (Indonesië, Maleisië, Filipijnen, Singapore en Thailand) die in 1967 in Bangkok de politieke verklaring tekenden waarmee de basis voor ASEAN werd gelegd. We weten van Singapores huidige economische succes, maar dat Singapores leider Lee Kuan Yew, nadat zijn land in 1965 uit de Federatie met Maleisië was gezet, doodsangsten uitstond over het voortbestaan van zijn kleine natie, wordt gemakkelijk vergeten ("de risico's waren enorm en de kans op overleving miniem"). In een klimaat van onzekerheid en achterdocht begon ASEAN als een politieke onderneming, gedreven door visionaire leiders. Uiteraard dringt de vergelijking met de creatie van de EEG na de Tweede Wereldoorlog zich op.

Het grote verschil is dat ASEAN begon als een politiek project. Pas in 1993, geïnspireerd door de EU, werd de ASEAN-agenda uitgebreid met economische integratie. Europese idealisten, en dat waren er heel wat in het vroege begin, droomden ook van meer politieke samenwerking en integratie en zelfs van een federatie. Maar het middel daartoe was economische integratie. De EEG-agenda was puur economisch, met voor de meer ambitieuze de hoop dat dat tot meer zou leiden – politieke integratie was in zekere zin de 'hidden agenda'. Bij ASEAN was de agenda er zuiver een van politieke samenwerking; economische integratie werd er pas later aan toegevoegd.

### ASEAN: stabiliserende factor in de regio

In de EU gebruikten we vooral in de jaren '90 de termen 'deepening' (voortgaande integratie tussen lidstaten) en 'widening' (uitbreiding met nieuwe landen). In ASEAN hoort men deze termen niet, maar voor een Europeaan die ASEAN probeert te begrijpen, lijken het nuttige begrippen. Want terwijl ASEAN werkt aan haar eigen, interne integratieproces dat nog niet erg 'diep' is, integreert het er rustig op los met niet-ASEAN-buurlanden in de regio. Met enige overdrijving kan worden gezegd dat ASEAN net zo druk is te integreren met die buurlanden als met zich zelf. Het vrijhandelsverdrag met China (sinds 2010 in werking, met de zes rijkste ASEAN-leden) is mogelijk het meest indrukwekkend: één vrijhandelszone van Peking tot Jakarta en van Singapore tot Shanghai, met bijna 2 miljard mensen en een economie van \$ 10 triljoen (10.000 miljard). ASEAN werkt bovendien aan het samenweven tot één geheel van de

vijf vrijhandelsverdragen die het heeft met zes partners (China, India, Japan, Zuid-Korea en Australië plus Nieuw-Zeeland). Dat moet het *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) worden.

Indrukwekkender is wat ASEAN doet als stabiliserende politieke factor in de regio. Zoals de eerdergenoemde "ASEAN driven regional architecture". Dit is het gestaag groeiende netwerk voor multilateraal overleg, inclusief op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden, waarin ASEAN als voorzitter, met een hele schare partners strategische kwesties bespreekt, van economische samenwerking en klimaatverandering tot de kwestie-Noord-Korea en de situatie in de Straat van Malakka en de Zuid Chinese Zee. Men kan het als vier concentrische ringen rond ASEAN beschouwen:

- De eerste ring van ASEAN-partners (de 'top' partners) wordt gevormd door China, Japan en Korea (ASEAN+3).
- In de tweede ring komen Australië, India en Nieuw-Zeeland erbij, en sinds 2011 ook Rusland en de Verenigde Staten, samen de ASEAN+8. Deze acht komen op het niveau van regeringsleiders één keer per jaar bijeen onder de naam East Asia Summit (EAS). Maar in ASEAN+3-en EAS-verband vinden ook allerlei andere activiteiten plaats, vooral economisch gericht in brede zin: o.a. financiële samenwerking, milieu, energie en onderwijs; de bijeenkomst van regeringsleiders is het hoogste sturingsmechanisme voor deze technische samenwerking.
- De derde ring wordt gevormd door de tien 'Dialogue Partners', partners waarmee ASEAN een speciale relatie onderhoudt zonder dat precies wordt aangegeven wat die relatie speciaal maakt. Al is een voorname verbindende factor dat bij deze tien ook de belangrijkste donoren van de ASEAN-integratie-operatie behoren. De dialoogpartners zijn de acht landen van de EAS (de tweede ring), plus Canada en de EU. Met de dialoogpartners is er veel bilaterale samenwerking, maar nauwelijks overleg als groep.<sup>4</sup>
- In de vierde ring komen er zeven partners bij,<sup>5</sup> die samen met de tien partners uit de tweede ring en de tien ASEAN-lidstaten, het ASEAN *Regional Forum* (ARF) vormen. Het hoofddoel

van de ARF is “confidence building and preventive diplomacy”. Eén keer per jaar is er een ARF-bijeenkomst op het niveau van ministers van buitenlandse zaken; daarnaast vinden er in ARF-verband talloze activiteiten plaats, van ‘Defence Officials Dialogue’ tot samenwerking en oefeningen voor rampenplannen.

ASEAN heeft met dit alles veel gedaan voor stabiliteit en vrede in de regio. Het zo vaak als ‘zwak’ of ‘amorf’ afgeschilderde ASEAN heeft al deze samenwerkingsfora gecreëerd, organiseert de bijeenkomsten en is gastheer en voorzitter. Dit heet met recht ‘ASEAN driven’. China, de EU, Rusland en de Verenigde Staten, en uiteraard alle andere leden, accepteren het leiderschap van ASEAN in deze fora. Deze ‘ASEAN driven’ regionale architectuur betreft veel meer dan alleen samenwerking op politiek en veiligheidsgebied.

ASEAN is een zeer onopvallende, maar niettemin onversaagde promotor van politieke en economische regionale samenwerking, tot ver buiten de ASEAN-regio zelf. Met het *Treaty on Amity and Cooperation* (TAC), oorspronkelijk een vredes

despact tussen ASEAN-lidstaten, heeft ASEAN een groeiende groep van landen gecreëerd (alsmede ‘regional organisations’, zoals de TAC-verdragstekst werd aangepast om toetreding van de Europese Unie tot het TAC mogelijk te maken), die zich hebben verbonden tot naleving van de TAC-boodschap van “peaceful cooperation and non-interference”. Het lijkt inmiddels bijna wel hip te zijn geworden het TAC te onderschrijven. China tekende in 2003 als eerste niet-ASEAN-lidstaat het TAC, maar na de Verenigde Staten (in 2009) en de EU (in 2012), willen nu ook niet-ARF leden Turkije en Brazilië het TAC ondertekenen.

ASEAN leidt de bijeenkomsten van het *ASEAN Regional Forum*, een zeer gevarieerde groep van landen, die oplossingen proberen te vinden door politieke dialoog en preventieve diplomatie. Conflict en crisis halen de voorpagina, vrede heel zelden. Incidenten in de Zuid Chinese Zee en dreigende of boze taal van China, Vietnam of de Filipijnen zorgen zo nu en dan voor aandacht van

de media. Traditionele politieke analisten kunnen dan weer schrijven over de “onvermijdelijke oorlog” tussen China en Amerika of de “toenemende kans op oorlog” tussen China en Japan. Zoals meestal blijft het constante diplomatieke werk aan het voorkomen van zulke conflicten – *preventive diplomacy* – buiten beeld. Dat China, na eindeloos en geduldig lobbyen door ASEAN, nu eindelijk bereid is met ASEAN als blok te praten over een gedragscode in de Zuid Chinese Zee, kwam (bescheiden) in het nieuws toen de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken John Kerry in oktober dit jaar naar de regio reisde. Kerry was het nieuws, niet het werk van ASEAN. Dit ASEAN-China-overleg over de Zuid Chinese Zee is maar een begin. Nieuwe incidenten kunnen ongetwijfeld tot misverstand leiden en escalatie, en oorlog is nooit uit te sluiten. Maar wie weet kunnen wij over tien of twintig jaar tevreden concluderen dat ASEAN ook hier een zeer speciale, stabiliserende rol heeft vervuld.

## ASEAN en crisisbeheersing: voorkomen in plaats van genezen

Misschien past een bijdrage over ASEAN helemaal niet in een themanummer over traditionele crisisbestrijding. Om het heel kort en mogelijk iets te eenvoudig voor te stellen: alles wat ASEAN doet, is gericht op het creëren van vertrouwen en preventieve diplomatie, het voorkomen van conflict of crisis. Het getroost zich daarvoor veel moeite (getuige bijvoorbeeld ASEAN’s eindeloze pogingen China aan tafel te krijgen om te praten over spanning en conflictdreiging in de Zuid Chinese Zee). Maar, en dat is mogelijk de grote zwakte, als er conflict uitbreekt – of dat nu binnen een ASEAN-lidstaat is of tussen ASEAN-lidstaten onderling (zeldzaam, maar het kan gebeuren: zie Cambodja en Thailand) – heeft ASEAN nauwelijks een antwoord, omdat het niet over een instrumentarium beschikt. ASEAN’s uitgangspunt is niet alleen voorkomen is beter dan genezen, maar ook: laten wij alles inzetten op voorkomen (voorkomen *in plaats* van genezen).

De “oorlog” tussen Cambodja en Thailand werd gesmoord door snel ingrijpen van Indonesië, dat toen (2011) toevallig ASEAN-voorzitter was. Maar dat was een Indonesische solo-actie, die naar de buitenwereld in uiterst bedekte termen gepresenteerd werd. De perscommuniqués spraken van een onderhoud tussen de ministers van buitenlandse zaken van Cambodja en Thailand “in de aanwezigheid van de minister van buitenlandse zaken van Indonesië” (die zijn Cambodjaanse en

Het vrijhandelsverdrag  
tussen China en  
ASEAN omvat 2 miljard  
mensen en een  
economie van \$10  
triljoen.

Thaise collega's wel zeer dringend had verzocht bij elkaar te komen). ASEAN's heilige 'non-interventie'-beginsel verbiedt eenvoudig dat lidstaten, laat staan ASEAN als geheel, zich bemoeien met conflicten binnen of tussen lidstaten. Men zou

kunnen zeggen dat ASEAN zó druk bezig is met het constant wegmasseren van elke mogelijke bron van conflict of crisis, dat het, als er toch ineens ergens crisis of conflict uitbreekt, het hoofd wegdraait – of in het zand steekt.

Als ASEAN-lidstaten met een probleem, een crisis, om hulp vragen, kunnen ze die krijgen. Indonesië vroeg en kreeg assistentie van ASEAN, alsook van de EU, bij het conflict in Aceh in 2005, nadat het daar om vroeg. Na de cycloon Nargis in Myanmar in 2008 zag ASEAN- secretaris-generaal Surin Pitsuwan met grote persoonlijke inzet kans het regime in Myanmar ervan te overtuigen buitenlandse hulp te accepteren onder ASEAN-vlag. Maar Pitsuwans actie was een persoonlijk initiatief en niet gebaseerd op enig ASEAN-mandaat. De afgelopen jaren hebben ASEAN-lidstaten op zeer voorzichtige wijze druk op Myanmar uitgeoefend om te normaliseren ("opening up and democratisation"), maar ze zouden niet durven – en ook niet willen – daar in het openbaar al te expliciete taal over te uiten.

Als er een probleem is binnen een ASEAN-lidstaat of tussen ASEAN-lidstaten, zal ASEAN zich daarover niet uitlaten of op zijn hoogst in uiterst voorzichtige taal. Wat de organisatie wél doet als deel van haar preventieve diplomatie, is "quiet diplomatic intervention". Zo heeft Indonesië (maar dan weer: als Indonesië, niet in enig ASEAN-verband) jarenlang zachte druk uitgeoefend op Myanmar om te democratiseren. Het sprak zich nooit openlijk uit tegen het regime in Rangoon, maar het heeft vele jaren in contacten met de leiders in Myanmar benadrukt hoe belangrijk het was te democratiseren en zich te openen naar de buitenwereld, waarbij het zichzelf als voorbeeld kon stellen. Het is een zoveelste voorbeeld van stille diplomatie, die zo stil gevoerd wordt dat er nauwelijks iets over in de media verschijnt – en al helemaal niet in de westerse media.

Op diverse plaatsen in de wereld zijn zo'n 5.000 vredeshandhavers uit ASEAN-lidstaten gestationeerd, maar zij zijn daar niet als ASEAN-peacekeepers. De organisatie is nog niet zo ver om dit onder ASEAN-vlag te doen. Deze vredeshandhavers worden uitgezonden op verzoek van de VN; ze zijn Maleisische of Thaise vredeshandhavers. ASEAN als organisatie vermijdt conflict zo



De Preah Vihear tempel ligt in het betwiste grensgebied tussen Cambodja en Thailand. In 1962 wees het Permanent Hof van Arbitrage in Den Haag de tempel aan Cambodja toe. In 2011 liepen de spanningen tussen beide landen om dit grensgebied wederom hoog op. Het conflict werd gesmoord door snel ingrijpen van toenmalig ASEAN-voorzitter Indonesië.

Foto Jeff McNeill

zeer, dat het conflict bijna ontkent en daardoor ook geen middelen heeft om conflict of politieke crisis effectief te bestrijden. Weer dringt zich de vergelijking met de EU op. Want terwijl de EU de Nobelprijs voor Vrede heeft gekregen voor het behouden van vrede binnen haar grondgebied, op vele plaatsen in de wereld *peacekeepers* heeft en op nog meer plaatsen in de wereld bezig is met bemiddelen, heeft de EU geen instrumentarium om conflicten binnen lidstaten of tussen lidstaten aan te pakken. Als Spanje en het Verenigd Koninkrijk het oneens zijn over Gibraltar, is dat een zaak tussen de Spanjaarden en de Britten. De EU heeft geen antwoord en geen rol. Ook als, wat God verhoede, Duitsland en Frankrijk ooit nog eens ten strijde trekken tegen elkaar (we moeten het ondenkbare nooit uitsluiten) heeft de EU in haar verdragen geen klinkklaar antwoord. ASEAN heeft tenminste nog het *Treaty of Amity and Cooperation*, dat het verbiedt elkaar aan te vallen (al sprak niemand over het TAC toen de oorlog tussen Cambodja en Thailand ontbrandde).

## ASEAN: post-moderne diplomatie

De rol van ASEAN als factor voor stabiliteit en vrede in de regio en daarbuiten wordt onderschat. ASEAN deelt met de EU de tragiek van een regionale 'vredesorganisatie' die te weinig gewaardeerd wordt, omdat de oorlog die niet gevochten wordt, niet in het nieuws komt.<sup>6</sup> Het tegenwicht dat ASEAN biedt tegen China in Zuidoost-Azië – of de 'balans' waar het voor zorgt – wordt weinig onderkend. Indonesië probeert het hoofdthema uit zijn buitenlandse politiek, 'nul vijanden, duizend vrienden', via ASEAN uit te dragen.

Als men ernaar streeft nul vijanden te hebben, loopt men het risico niet de vijand te zien die ineens kan opduiken. Maar is dat een slecht idee? De Verenigde Staten, aan de andere kant van het spectrum, hebben hun reputatie van vechter voor recht en vrijheid grote schade berokkend door in vrijwel iedereen een mogelijke vijand te zien.

Het binnenvallen en bezetten van Afghanistan en Irak heeft tot weinig aanwijsbaar positief resultaat geleid. Daarom is president Obama's aarzeling over actie in Syrië heel goed te begrijpen. De primitieve, natuurlijke reactie is: "erop los, vrienden! Wij moeten die arme mensen helpen!" Maar Vietnam, Afghanistan, Irak en Libië hebben intussen geleerd: en wat dan? Het bombarderen van Belgrado en omstreken in 2000 is een van de weinige voorbeelden van krachtadig en gewelddadig ingrijpen dat uiteindelijk een redelijk bevredigend resultaat had. Maar wat is de geloofwaardigheid van de zelf benoemde politiemans van de wereld, de Verenigde Staten, die zich niet wil onderwerpen aan basisregels van het internationaal recht, het Internationaal Gerechtshof? Wat moeten wij met zo'n politiemans?

ASEAN heeft geen middelen om conflict of politieke crisis effectief te bestrijden.

Het idee dat iedereen een potentiële vijand is, heeft in Amerika geleid tot het systematisch aftappen van communicatiekanalen van wie je ook maar bedenken kunt,

wat de positie van de Verenigde Staten als verdediger van de vrije wereld en boegbeeld van recht en vrijheid volstrekt bespot en kapot maakt. "Slap" ASEAN staat aan de andere kant van dat spectrum, met de EU zo'n beetje er tussen in. Mogelijk is het tijd om eens ernstig na te denken over de waarde van 'post-moderne diplomatie' die constant probeert conflict te voorkomen, omdat conflict, als het eenmaal losbreekt, moeilijk te beheersen is en hoe lang het ook duurt en vanaf de eerste dag levens en geld kost.

Die nieuwe, 'post-moderne' diplomatie is moeilijk te begrijpen voor de traditionele politieke analisten die duikboten tellen en poppetjes in uniform. Zodra China zijn eerste drones verkoopt is dat groot nieuws in het Westen, maar het bombarderen door de Verenigde Staten met drones van burgers bij een huwelijksfeest in Pakistan, krijgt veel minder aandacht. De oorlog en de crises die voorkomen worden en hoe wij die kunnen voorkomen, worden steeds belangrijker. Zij zijn belangrijker dan de paar oorlogen die nog gevoerd worden of zullen uitbreken in de komende jaren.

## NOTEN

- 1 De tien lidstaten van ASEAN zijn: Brunei, Cambodja, Laos, Maleisië, Myanmar, Indonesië, Filipijnen, Singapore, Thailand en Vietnam.
- 2 Zuidoost-Azië staat voor meer dan ASEAN, net zoals 'Europa' meer is dan alleen de Europese Unie, maar de woorden Zuidoost-Azië en Europa worden meer dan eens gebruikt om ASEAN dan wel de EU aan te duiden.
- 3 ASEAN-lidstaten zijn bij toerbeurt één jaar voorzitter; in principe in alfabetische volgorde van de naam van het land in het Engels. N.B. het ASEAN Charter zegt: "the language of ASEAN is English." Het is een pragmatische oplossing voor het taalprobleem dat de EU zo vaak parten speelt.
- 4 In mijn bijdrage aan het boek *EU-ASEAN Relations in the 21st Century* liet ik de Dialogue Partners weg als 'ring'.
- 5 Bangladesh, Mongolië, Noord-Korea, Pakistan, Papoea-Nieuw-Guinea, Sri Lanka en Timor Leste
- 6 Toen de EU vorig jaar de Nobelprijs voor de vrede kreeg, werd er in ASEAN-media gespeculeerd over hoeveel jaar het zou duren voor ASEAN ook die Nobelprijs zou krijgen.

# Oorzaak ineffectiviteit VN in weeffouten systeem

**Al decennia klinkt de roep om hervorming van de VN-Veiligheidsraad. Tot op heden echter zonder succes. Het is hoog tijd het hervormingsdenken over een andere boeg te gooien. Twee denkrichtingen om het debat vooruit te helpen: een versterkte rol voor civil society-organisaties en een tendens in de richting van regionalisering.**

Keer op keer lopen we er tegenaan: de imperfectie van het VN-systeem. De samenstelling van de VN-Veiligheidsraad was ooit bedoeld om bij vraagstukken van internationale vrede en veiligheid te garanderen dat de machtigste staten, namelijk de vijf permanente leden met vetorecht, VN-maatregelen ondersteunen, omdat deze anders toch niet effectief aan vrede zouden kunnen bijdragen. De wijsheid van toen brengt ons echter nergens meer in de realiteit van nu. De enorme toename van het aantal lidstaten van de VN en de verschuivingen in de machtsverhoudingen hebben geresulteerd in een orgaan dat niet langer representatief is, en sommigen zeggen: niet langer effectief.

Het dreigende veto van China en Rusland tegen een resolutie die een geweldsmandaat had moeten bieden voor militair ingrijpen in Syrië, had mogelijkwerwijs niets te maken met hun inschatting of een dergelijk ingrijpen een oplossing van het probleem dichterbij zou brengen, maar des te meer met het behartigen van hun eigen machtspolitieke belangen. Langs de rand van de afgrond balancerend, zijn Rusland en de Verenigde Staten er op 27 september 2013 in geslaagd toch een overeenkomst te bereiken over een tekst voor een Veiligheidsraadresolutie over Syrië.<sup>1</sup> De Amerikaanse eis met militair ingrijpen te dreigen moest in deze onderhandelingen sneuvelen. In plaats daarvan stelt de tekst nu dat de Veiligheidsraad maatregelen onder hoofdstuk VII van het Handvest neemt in geval van niet-navolging van de verplichtingen door Syrië.<sup>2</sup> Mocht dit geval zich echter voordoen, dan moeten ook China en Rusland het eens zijn met de Verenigde Staten over twee dingen: of er daadwerkelijk sprake is van een schending van de afspraken, alsmede het soort strafmaatregelen dat daarop volgt. Dit zal opnieuw een diplomatieke klus zijn, en in alle waarschijnlijkheid geen steun opleveren voor militaire tegenmaatregelen. En dus zijn we weer terug bij af. Het is dan ook niet vreemd dat weer regelmatig de roep klinkt

(ook vanuit onze Tweede Kamer) om hervorming van de VN-Veiligheidsraad.

Al in 1979 ontstonden de eerste protesten tegen de laatste wijziging van het VN-Handvest in 1963, waarbij de Veiligheidsraad van 11 leden werd uitgebreid tot 15. Toen al klonken geluiden dat ontwikkelingslanden onvoldoende vertegenwoordigd waren. Na het einde van de Koude Oorlog nam de Algemene Vergadering in 1992 een resolutie aan die betrekking had op uitbreiding van het aantal leden van de Veiligheidsraad en een betere geografische vertegenwoordiging daarvan. De verschillende voorstellen ontwikkeld door een in het leven geroepen werkgroep, hebben consensus over onderwerp nog niet dichterbij gebracht. Desondanks werden tijdens de Top van de Algemene Vergadering september jl. opnieuw diverse oproepen tot hervormingen gedaan. Naast Turkije, en India, roept ook Frankrijk (interessant omdat het een permanent lid is van de Veiligheidsraad) op tot een hervorming, in de zin van beperking van de mogelijkheid het vetorecht te gebruiken in het geval optreden gewenst is tegen grootschalige misdrijven.

Kern van het hervormingsprobleem ligt in het feit dat de huidige permanente leden bij iedere wijziging sowieso hun machtspositie zullen zien afnemen, zelfs als ze hun veto kunnen behouden, en dit veto niet verder wordt toebedeeld aan nieuwe permanente leden. Voor wijziging van het Handvest is een twee derde meerderheid in de Algemene Vergadering nodig, en mag er geen tegenstem uitgebracht worden door de permanente leden van de Veiligheidsraad. Een kans op een succesvolle doorbraak in deze impasse is dus bijzonder klein. Wellicht is het dan ook tijd het denken over een andere boeg te gooien. Twee denkrichtingen zouden hierbij een kader voor een toekomstscenario kunnen bieden.

Ons internationale stelsel is nog altijd ingericht rond de machtspositie van de staat, die zich verder heeft

**Bibi van Ginkel** is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael.

## Veel staten zien in NGO's de criticasters van hun beleid

georganiseerd in regionale en mondiale organisaties. Ratio voor deze nadere multilaterale organisatie is dat een land alleen niet in staat is bepaalde grensoverschrijdende problemen het hoofd te bieden. De oplossingen voor de grote uitdagingen waar deze generatie voor staat (oorlogen, uitputting van de aarde, schaarste van voedsel, grondstoffen, water, overbevolking, enz.) lijken echter ook niet geboden te worden door deze internationale organisaties, omdat veelal unilaterale machtspolitieke argumenten consensus voor effectieve oplossingen in de weg staan. Slachtoffer hiervan zijn uiteindelijk de gewone mensen die hier dagelijks de gevolgen van ondervinden. Zij kunnen zich echter organiseren in niet-gouvernementele organisaties om problemen aan de kaak te stellen en zelf met oplossingen te komen. De zichtbare trend in toename van de organisatiegraad op het niveau van *civil society* en de afnemende macht van staten (zie ook een van de conclusies uit de *Clingendael Strategische Monitor 2013*), resulteert in een *civil society* die zijn plek aan tafel opeist om mee te praten met staten en internationale organisaties. Voorbeelden van meer en minder succesvolle internationale *civil society*-acties zijn de lobby voor de ban op anti-personeelsmijnen en de oprichting van het Internationaal Strafhof versus de klimaatlobby.

Deze pogingen worden echter door zittende 'machthebbers' met argwaan beschouwd, omdat veel staten in NGO's toch vooral de criticasters van hun beleid herkennen en sommige staten deze tegengeluiden dus eerder willen onderdrukken dan ze een podium te geven. Het zou verstandiger zijn deze ontwikkeling te omarmen en participatie van burgers te vergroten. Een *civil society*-tegenhanger van de VN, opgericht in de geest van de eerste drie woorden van het VN-Handvest, namelijk '*We the people..*', zou kunnen functioneren als het morele geweten van de wereldleiders, en druk kunnen uitoefenen op staten om tot een zuivere afweging van argumenten te komen die enkel met het probleem op de agenda te maken hebben. De recente – maar strikt genomen niet vereiste – betrokkenheid van parlementaire vertegenwoordigingen bij de besluitvorming om wel of niet bij te dragen aan een militaire interventie in Syrië, onderstreept de behoefte aan meer participatie van burgers bij de controle op de besluitvorming en de beleidsvorming bij vraagstukken van internationaal belang. Terechte vraag die veelal gesteld wordt wanneer het om samenwerking met *civil society* gaat, is hoe je de selectie maakt, d.w.z. welke NGO's je wel en welke niet aan tafel uitnodigt. Misverstand is echter dat het uitgangspunt representatie zou moeten zijn, terwijl het bij *civil society* juist om participatie gaat. *Civil society* is op-

gebouwd uit netwerken van organisaties, verenigd rondom gedeelde waarden en agendapunten. Door de uitgebreide netwerkstructuren is het goed mogelijk om het kaf van het koren te scheiden, ter voorkoming dat NGO's met minder fraaie motieven zich een weg naar de onderhandelingstafel banen. De VN zouden het als een uitdaging moeten zien middels een *focal point* en georganiseerd naar verschillende thema's en agenda's klankbordgroepen van *civil society*-organisaties op te zetten die in staat zijn om, voorbijgaand aan unilaterale machtspolitieke argumenten, mee te denken over grote problemen en oplossingsrichtingen kunnen aandragen.

Een tweede, minder radicale denkrichting – en waarschijnlijk voor politici en beleidsmakers een minder verontrustende optie – betreft het keren van de trend naar mondialisering, ten faveure van regionalisering. Door de verantwoordelijkheid voor handhaving van internationale normen en de beslissingsbevoegdheid over mogelijk optreden tegen bijvoorbeeld schendingen van de vrede en veiligheid op regionaal niveau te beleggen, wordt in ieder geval de vervuiling van het besluitvormingsproces met oneigenlijke argumenten en belangen voorkomen en wordt het teruggebracht naar het niveau waar de gevolgen van het conflict en het mogelijk ingrijpen het meest direct gevoeld worden. Uiteraard is dit niet een pleidooi om de universele regels met betrekking tot de internationale normen aangaande wapengebruik, oorlogvoering, en mensenrechten, enz. uit het raam te gooien. Integendeel. Het gaat om het zoeken naar een model dat de handhaving van deze normen effectiever maakt. Een optie zou zijn de constatering van de normoverschrijding door de VN bij monde van de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad te laten plaatsvinden, maar het eventueel nemen en uitvoeren van maatregelen ter handhaving over te laten aan regionale organisaties, die daarbij wel of niet de steun van andere staten kunnen inroepen. Toegegeven, nog niet alle regio's hebben zich even goed georganiseerd in regionale organisaties, maar dat zou wel een optie voor de toekomst kunnen zijn. Bovendien een optie die wellicht meer kans van slagen heeft, dan voortgaan op de nu ingeslagen weg, waarbij jaar in jaar uit een oproep tot hervorming van de VN klinkt zonder dat enige progressie wordt geboekt.

Het is zonneklaar dat het huidige model niet langer werkbaar is, en de ingebouwde weeffouten in het systeem hervorming daarvan frustreren. De hierboven genoemde denkrichtingen bieden duidelijk nog geen kant-en-klare oplossing, maar helpen wel buiten het huidige kader over alternatieven na te denken: een discussie die geen overbodige luxe is.

### NOTEN

1 VN Veiligheidsraad-resolutie 2118, 27 september 2013.

2 *Ibid.*, par. 21.

# Slachtoffer van een VN-vredesoperatie

**Burgers die schade hebben ondervonden van een VN-vredesoperatie krijgen met een bedenkelijke claimprocedure te maken. Deze procedure lijkt strijdig met de internationale verplichting van de Verenigde Naties om een passende wijze van geschillenbeslechting te bieden. Het zou de geloofwaardigheid van de VN vergroten als de organisatie de naleving van mensenrechten niet alleen zou bepleiten ten opzichte van haar lidstaten, maar ook op zichzelf zou toepassen.**

**D**oor de uitbreiding van aard en omvang van de operationele activiteiten van internationale organisaties is het besef gegroeid dat deze organisaties verantwoordelijk moeten kunnen worden gehouden voor hun daden. Onder andere nam het aantal VN-vredesoperaties sterk toe en kregen deze operaties een breder takenpakket dan voorheen. Aangezien hierdoor de interactie met de lokale bevolking toenam, groeide ook het aantal claims tegen de VN. Deze kunnen echter niet aan een rechter worden voorgelegd omdat de VN, met het oog op de onafhankelijke en onbelemmerde werking van de organisatie, immuniteit genieten van iedere vorm van rechtsvervolgning.

Veel slachtoffers van VN-vredesoperaties proberen al jaren de VN aansprakelijk te stellen voor de door hen geleden schade. De *Stichting Moeders van Srebrenica* procedeert bijvoorbeeld namens ongeveer 6.000 nabestaanden al meer dan twintig jaar voor aansprakelijkheid met betrekking tot de genocide in Srebrenica, zowel tegen de VN, die zich beroepen op hun immuniteit, als tegen de Nederlandse staat, die zich beroept op de overdracht van 'command and control' aan de VN. In juni 2013 verklaarde ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het verzoek van de Stichting niet-ontvankelijk. In september jl. werd door slachtoffers van Srebrenica in een andere zaak echter wel genoegdoening verkregen. Toen oordeelde de Nederlandse Hoge Raad dat de Nederlandse staat effectieve controle uitoefende over het optreden van *Dutchbat* en verantwoordelijk is voor de dood van een elektriciën in dienst

van *Dutchbat* en de vader en broer van een tolk van *Dutchbat*.

De slachtoffers van Srebrenica zijn één van de bekendste, maar zeker niet de enige slachtoffers in VN-vredesoperaties die, al dan niet tevergeefs, proberen de VN aansprakelijk te stellen. Naast het feit dat sommige claims door de VN niet in behandeling worden genomen, worden duizenden claims van personen voor materiële schade, persoonlijk letsel of overlijden afgedaan in niet transparante en bedenkelijke claimprocedures.

## Een daadwerkelijke verplichting voor de VN

Algemeen moreel- en rechtsgevoel zegt ons dat in het geval van onrechtmatige schade genoegdoening zou moeten volgen voor de slachtoffers. Dit zou ook moeten gelden voor burgers die schade lijden door optreden van de VN. De lidstaten onderkennen dat het toekennen van de immuniteit aan de VN niet zou moeten leiden tot rechtswijgering voor de slachtoffers. Daarom werd in het Verdrag inzake de Voorrechten en Immuniteten van de Verenigde Naties de bepaling opgenomen (Artikel 29) dat de VN regelingen zou moeten treffen voor "passende wijzen van beslechting" van onder meer geschillen van "privaatrechtelijke aard". De huidige tekortkoming in de claimprocedure betreft de interpretatie van deze twee begrippen. Ten eerste hanteren de VN een beperkte interpretatie van wat geschillen van "privaatrechtelijke aard" zijn en worden sommige claims daarom niet in behandeling genomen. Ten tweede hebben mensenrechten sinds het slui-

**Sanne Maas** was als stagiaire werkzaam op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties in New York. Zij schreef over dit onderwerp haar masterscriptie voor de opleiding International Law and the Law of International Organizations aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vrouwen voor een monument ter nagedachtenis aan de slachtoffers van de genocide in Srebrenica. Foto Radio Nederland Wereldomroep



ten van het Verdrag inzake de Voorrechten en Immuniteten van de Verenigde Naties in 1946, en in het bijzonder het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zich sterk ontwikkelde. De vraag rijst dan ook of de huidige claimprocedure in het licht van deze ontwikkeling nog wel als een “passende wijze van beslechting” kan worden beschouwd.

### Veel claims worden niet-ontvankelijk verklaard

Er zijn vele voorbeelden van slachtoffers die, net als de Moeders van Srebrenica, proberen de VN aansprakelijk te houden voor het leed dat hen is aangedaan. Terwijl de Moeders van Srebrenica de weg kiezen van de nationale rechter en het Europese Hof, dienen anderen rechtstreeks een claim in bij de VN. Zoals de Roma-families uit Servië, die terechtwamen in een vluchtelingenkamp dat door de VN aan de voet van residubekkens van een verlaten loodsmelterij was geplaatst. Dit veroorzaakte loodvergiftiging, met ernstige neurologische en fysiologische schade en overlijden tot gevolg. De families ontvingen in juli 2011 het bericht van de VN dat hun claim ‘non-receivable’ was verklaard. Een ander voorbeeld. Het *Institute for Justice and Democracy* in Haïti diende een claim in tegen de VN aangaande de massale cholera-uitbraak in Haïti, waardoor meer dan 7000 mensen overleden en meer dan

een half miljoen besmet raakten. Epidemiologisch en microbiologisch bewijs maakt aannemelijk dat de VN-vredestroepen cholera meebrachten uit Nepal, en de organisatie dus verantwoordelijk is voor de verspreiding van de epidemie. Ook de 5.000 eisers in deze zaak ontvingen in februari 2013 het bericht dat hun claim ‘non-receivable’ was.

De vraag is nu of de claims van bovengenoemde slachtoffers beschouwd kunnen worden als privaatrechtelijke geschillen, waar dus krachtens Artikel 29 van het Verdrag inzake de Voorrechten en Immuniteten van de Verenigde Naties een passende wijze van geschillenbeslechting voor zou moeten worden geboden. Er zijn sterke aanwijzingen dat Artikel 29 zo geïnterpreteerd moet worden, dat daaruit daadwerkelijk een dergelijke verplichting voortvloeit. Handvaten voor deze interpretatie kunnen met name op twee plaatsen worden gevonden. Ten eerste, in de *travaux préparatoires* van het Verdrag uit 1946 worden privaatrechtelijke geschillen beschreven als claims die niet de daadwerkelijke uitoefening van constitutionele functies betreffen.<sup>1</sup> Ten tweede sluiten de VN claims uit die betrekking hebben op “politieke of beleidsmatige grieven”, meestal aangaande handelingen of besluiten van de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering.<sup>2</sup> Het is onduidelijk waarom bovengenoemde claims niet van privaatrechtelijke aard zijn. Het opzetten van een vluchtelingenkamp aan de voet van residubek-

kens van een stilgelegde loodsmelterij en het ver-  
keerd opzetten van sanitaire voorzieningen, met  
de verspreiding van cholera tot gevolg, lijken bei-  
de geen betrekking te hebben op de uitoefening  
van constitutionele functies of de beoordeling van  
politieke en beleidsmatige zaken. De slachtoffers  
zou daarom op basis van bovengenoemd Artikel  
29 een passende wijze van geschillenbeslechting  
moeten worden geboden en het niet-ontvankelijk  
verklaren van deze claims is dus onrechtmatig.

## De claimprocedure in het licht van het internationale mensenrechtenregime

De claims die wel worden opgenomen in de  
claimprocedure van de VN wacht een wijze van  
geschillenbeslechting waarvan het de vraag is  
of deze voldoet aan fundamentele internationale  
mensenrechten in het algemeen, en het “recht op  
een daadwerkelijk rechtsmiddel” in het bijzonder,  
zoals bijvoorbeeld geformuleerd in de Universele  
Verklaring van de Rechten van de Mens.

Voor VN-vredesoperaties wordt de in Artikel 29  
vastgelegde verplichting om een passende wijze  
van geschillenbeslechting te bieden, geïmple-  
menteerd door een bepaling op te nemen in het  
*Status of Forces Agreement* (SOFA), dat tussen  
de VN en het gastland wordt gesloten. Hierin  
wordt de oprichting van een *Standing Claims  
Commission* voorgeschreven.<sup>3</sup> In de praktijk is  
een *Standing Claims Commission* echter nooit  
tot stand gekomen. In plaats daarvan zijn in de  
meeste VN-vredesoperaties zogenoemde *Review  
Boards* opgericht. Het is twijfelachtig of deze  
*Review Boards*, die het slachtoffer uitsluitend een  
al dan niet te accepteren schikkingsaanbod doen,  
kunnen worden beschouwd als een passende  
wijze van geschillenbeslechting.

De aanspraak op een rechtsmiddel kan worden  
beschouwd als internationaal gewoonterecht en  
als een algemeen rechtsbeginsel, en vormt daar-  
mee ook een verplichting voor internationale or-  
ganisaties. Hoewel onduidelijk is wat het recht op  
een rechtsmiddel in het algemeen internationaal  
recht precies inhoudt voor de relatie tussen de VN  
en een individu, kan vanuit een procedureel zowel  
als een inhoudelijk perspectief een aantal criteria  
worden geformuleerd dat als leidraad kan dienen  
bij de beoordeling van een claimprocedure.

## Procedure onder de loep

Gelet op de procedure zouden, om het recht  
op een daadwerkelijk rechtsmiddel te garande-

ren, de volgende criteria geformuleerd kunnen  
worden: toegankelijkheid van de procedure; on-  
afhankelijkheid en onpartijdigheid van het be-  
sluitvormingsorgaan; snelheid en efficiëntie van  
de behandeling van de claim; garanties op een  
eerlijke procesgang; en de kwaliteit van de be-  
sluiten. Als we nu kijken naar de claimprocedure  
van de VN, is het maar zeer de vraag of in de be-  
staande claimprocedure aan deze criteria wordt  
voldaan. Allereerst blijkt de toegankelijkheid van  
de claimprocedure bedenkelijk. In de praktijk is  
namelijk de oprichting van een *Review Board* in  
beginsel afhankelijk van de inschatting door de  
VN, als partij bij het geschil, van de noodzaak van  
een dergelijke instantie. Daarnaast wordt de on-  
afhankelijkheid en onpartijdigheid van de *Review  
Board* op de proef gesteld door het feit dat de lo-  
kale claimcommissie uitsluitend is samengesteld  
uit personeel van de VN, dat dus optreedt als  
rechter in eigen zaak. Bovendien, als gevolg van  
een te grote werklast voor de *Review Boards*, is er  
sprake van een gebrek aan snelheid en efficiëntie  
bij de afhandeling van de claims, met grote ach-  
terstanden tot gevolg.

Ook kijkend vanuit het perspectief van het recht  
op een eerlijk proces is bezorgdheid op zijn  
plaats. Zo is een *Review Board* niet verplicht haar  
uitspraken openbaar te maken. Daarnaast is de  
uitkomst van de procedure onvoorspelbaar om-  
dat het juridisch kader waarin een *Review Board*  
opereert in veel gevallen onduidelijk is. Daarnaast  
worden claims vaak afgewezen op basis van  
“operational necessity”. Dit houdt in dat schade  
niet wordt vergoed als deze het gevolg wordt  
geacht van een noodzakelijke actie, uitgevoerd  
door een VN-vredesmacht tijdens werkzaamhe-  
den overeenkomstig het mandaat. Het risico op  
onjuiste toepassing van dit begrip is echter groot,  
aangezien de precieze inhoud ervan onvoldoende  
duidelijk is. Bovendien is er sterke kritiek op de  
door de VN-secretaris-generaal voorgestelde for-  
mulering van het begrip “operational necessity”  
ter opname in het SOFA.<sup>4</sup> Er wordt namelijk geen  
onderscheid gemaakt tussen niet gevechts-gere-  
lateerde situaties, waarbij het concept inderdaad  
van toepassing is, en situaties die wel gevechts-  
gerelateerd zijn, waar in plaats daarvan het begrip  
“military necessity” toegepast zou moeten wor-  
den.

## Is it all about the money?

Voor een inhoudelijke beoordeling van de claim-  
procedure is de remedie die wordt geboden aan  
de eiser, in de vorm van restitutie, compensatie  
of anderszins, bepalend voor de vraag of deze

Tegen de VN  
werd een claim  
ingediend  
vanwege de  
massale cholera-  
uitbraak in Haïti

als daadwerkelijk rechtsmiddel kan worden beschouwd. Het is allereerst opmerkelijk dat de enige vorm van compensatie een financiële vergoeding is. Deze vorm van compensatie is, vooral als het een claim van algemeen belang betreft, niet altijd de meest adequate oplossing. Daarnaast beperken de VN hun aansprakelijkheid tot claims met betrekking tot economische schade en dienvolgens zijn vele mensenrechtenschendingen, waaronder seksueel misbruik, van compensatie uitgesloten. Bovendien is de feitelijke betaling van compensatie afhankelijk van ondertekening van een onduidelijk vrijwaringsformulier door de eiser. Dit formulier schept voor de eiser een verplichting de VN te vrijwaren van claims van derden. Deze verplichting werd nader besproken door het *Human Rights Advisory Panel* in Kosovo. Dit Panel bepaalde dat, aangezien het vrijwaringsformulier slechts verwijst naar *claims*, dit formulier de VN alleen vrijwaart van claims voor financiële schadevergoeding en niet voor claims die een andere vorm van remedie beogen, zoals bijvoorbeeld een gerechtelijke vervolging.<sup>5</sup> Hoewel interpretatie van het vrijwaringsformulier ook tot andere conclusies zou kunnen leiden, toont deze uitspraak op zijn minst aan dat de reikwijdte van het vrijwaringsformulier onduidelijk is.

De VN hebben daarnaast de hoogte van een schadevergoeding beperkt tot 50.000 dollar. De volkerenorganisatie rechtvaardigt deze beperking op basis van de veronderstelling dat het gastland de verantwoordelijkheid zal nemen om individuele eisers te compenseren. Het is echter gebleken dat de gastlanden vaak niet over de benodigde middelen of politieke wil beschikken om dat te doen. Een tweede rechtvaardigingsgrond die de VN hebben aangedragen, is dat, aangezien de compensatie wordt betaald uit publieke middelen, er anders minder geld zou overblijven voor de financiering van vredesoperaties. Het is echter de vraag of een financieel argument gepast is om rechten van slachtoffers op compensatie te beperken.

## Blik op de toekomst

Er zijn zowel vanuit de VN zelf als van buitenaf verscheidene voorstellen gedaan ter verbetering van de claimprocedure bij vredesoperaties.

De Secretaris-Generaal, overtuigd van de toereikendheid van de *Review Board*, stelt voor de financiële verantwoordelijkheid daarvan te vergroten en meerdere *Review Boards* per missie op te zetten die onderling het werk in specifieke soorten claims kunnen verdelen. De bovenstaande analyse laat echter zien dat structurele verbeteringen nodig zijn om het Review Board-mechanisme als adequate manier te kunnen beschouwen ter afwikkeling van privaatrechtelijke geschillen.

Een logische stap kan de daadwerkelijke oprichting van de in elke SOFA beoogde missie-specifieke *Standing Claims Commission* zijn. Omdat deze bestaat uit één lid dat door de Secretaris-Generaal wordt benoemd, één door de overheid van het gastland en één voorzitter door de

Secretaris-Generaal en de desbetreffende overheid gezamenlijk, zouden de onafhankelijkheid en onpartijdigheid beter gewaarborgd zijn. Verder zijn voorstellen gedaan om een missie-overstijgend orgaan te creëren op VN-niveau. In eerste instantie zou het mandaat van het *UN Appeals Tribunal*, nu slechts bevoegd in geschillen met personeel van de VN, daartoe uitgebreid kunnen worden. Het zou echter ook overwogen kunnen worden om een Centrale Claims Commissie op te richten die zou kunnen dienen als overkoepelende

organisatie en als centrale beroepsinstantie.<sup>6</sup> De Commissie van Advies inzake Volkerrechtelijke Vraagstukken (CAVV) bracht in 2002 een advies uit aan de Nederlandse regering, waarin zij stelt de spoedige oprichting van een Centrale Claims Commissie wenselijk te vinden en zij beveelt aan dat Nederland hiertoe initiatieven ontwikkelt.<sup>7</sup> De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken gaf echter aan, dit advies niet op te zullen volgen.<sup>8</sup> Aangezien de urgentie voor een dergelijke commissie alleen maar is toegenomen, zou een dergelijk voorstel door de Nederlandse regering opnieuw overwogen moeten worden. Bovenstaande voorstellen laten de mogelijkheid open om op de langere termijn een volledig onafhankelijke instantie op te richten ter beslechting van geschillen van privaatrechtelijke aard.



De VN  
beperken hun  
aansprakelijkheid  
tot claims met  
betrekking tot  
economische  
schade

Er zijn ook voorstellen gedaan voor niet-juridische rechtsmiddelen. Zo zou een Ombudspersoon aangewezen kunnen worden, met de bevoegdheid aanbevelingen te doen aan de VN in geval een claimprocedure niet heeft geleid tot tevredenheid van de eiser. Door deze beperkte bevoegdheid zou dit een laagdrempeliger en realistischer optie zijn. Andere mogelijkheden zijn een Inspectie Panel, geschikt voor claims van twee of meer eisers met gedeeld belang, of een Commissie van Onderzoek, in het bijzonder geschikt wanneer een zaak is uitgegroeid tot het onderwerp van ernstig maatschappelijk ongenoegen. Of de voorgestelde niet-juridische rechtsmiddelen alléén voldoende zijn om aan de verplichting van Artikel 29 te voldoen, is echter de vraag.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de huidige claimprocedure in veel opzichten in strijd is met de beginselen van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. De VN zouden de

daad bij het woord moeten voegen; een claimprocedure die beter in lijn is met fundamentele mensenrechtenbeginselen zou de geloofwaardigheid van de VN verhogen bij hun inzet voor diezelfde mensenrechten en voor goed bestuur over de hele wereld. Bovendien is het buiten beschouwing laten van bepaalde claims, zoals die van Haitianen of de Roma-families, niet alleen in strijd met de verdragsverplichting, maar ook een constante bron van reputatieschade. Het is daarom in het belang van de VN ook de claims die momenteel ten onrechte buiten de claimprocedure vallen, een passende vorm van beslechting te bieden. Minister Timmermans, die mensenrechten heeft aangewezen als prioriteit in het Nederlandse buitenlandbeleid, zou het voortouw kunnen nemen bij het mobiliseren van internationale politieke wil om de broodnodige verbeteringen door te kunnen voeren. Het alsnog opvolgen van het advies van de CAVV zou daarbij een goed uitgangspunt zijn.

## NOTEN

- 1 Sixth Committee of the United Nations, Co-ordination of the Privileges and Immunities of the United Nations and of the specialized agencies, 1947, A/503, blz. 12.
- 2 Report of the Secretary General, Procedures in place for implementation of Article VIII, Section 29, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1995, A/C.5/49/65, par. 23.
- 3 General Assembly, Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations, Report of the Secretary General, 1990, A/45/594.
- 4 Marten Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, blz. 306.
- 5 Human Rights Advisory Panel, Case No. 04/07 (Kadri Balaj et al. v. UNMIK), Decision on Reopening, mei 2012, par. 80 (beschikbaar op: <http://www.unmikonline.org>).
- 6 Nico Schrijver, 'Srebrenica voorbij: De volkenrechtelijke immuniteit van de Verenigde Naties', *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging*, jrg. 143, nr. 1, mei 2013, blz. 260.
- 7 De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Aansprakelijkheid voor Onrechtmatige Daden tijdens VN Vredesoperaties*, Advies No. 13, 2002, blz. 28 (<http://www.cavv-advies.nl>).
- 8 Tweede Kamer der Staten Generaal, Brief van de Minister Van Buitenlandse Zaken, Nr. 68, Vergaderjaar 2001–2002, 28 000 V, blz. 1.

# *Between a rock and a hard place: geopolitieke dilemma's rond de tweede democratische verkiezingen in Bhutan*

**De verkiezingen van 13 juli jl. in Bhutan hebben een politieke aardverschuiving te zien gegeven. In het twee-partijstelsel van Bhutan is de voormalige oppositiepartij nu gaan regeren en de partij die sinds 2008 het land regeerde naar de oppositiebanken verdrongen. Maar blijft Bhutans soevereiniteit daarmee verzekerd, ingeklemd als het land is tussen grote mogendheden China en India?**

**D**e meeste mensen kennen Bhutan als het land van het Bruto Nationaal Geluk of als de 'Last Shangri La' (laatste paradijs op aarde); imago's die zorgvuldig gekoesterd worden om toeristen \$ 250 per dag te laten betalen voor een bezoek aan het land. Minder bekend is dat Bhutan het enige overgebleven Boeddhistische Koninkrijk in de Himalaya is; dat de Koning van Bhutan zeven jaar geleden vrijwillig afstand heeft gedaan van zijn alleenheerschappij; en dat dit jaar de tweede algemene democratische verkiezingen hebben plaatsgevonden.

Hoewel de verkiezingen in grote lijnen volgens de regels en in goede harmonie zijn verlopen, hebben ze tot een politieke aardverschuiving geleid. Bovendien is er hevig gespeculeerd over actieve inmenging van de Indiase regering in de verkiezingscampagne. Hoe behoudt het minuscule Bhutan met slechts 700.000 inwoners zijn democratische soevereiniteit, gegeven het feit dat het is ingeklemd tussen de grootmachten India en China?

## **Zorg om soevereiniteit**

Sinds 2008 is Bhutan een democratische constitutionele monarchie. In dat jaar werd de nieuwe grondwet van kracht en vonden de eerste alge-

mene verkiezingen plaats. Het politieke stelsel in Bhutan is volledig bepaald door de zorg om de interne en externe soevereiniteit van het land. Uit angst voor interne verdeeldheid en een instabiele regering voorziet het kiesstelsel voor het Lagerhuis slechts in één regeringspartij en één oppositiepartij. De eerste algemene democratische verkiezingen voor het Lagerhuis in maart 2008 resulteerden in een monsteroverwinning voor de *Druk Phuensum Tshogpa* (DPT; Partij voor Vrede en Voorspoed), die 45 van de 47 zetels wist te behalen. De *People's Democratic Party* (PDP) werd een tweekoppige oppositie.

Een sterke regering wordt eveneens als onmisbaar gezien om het hoofd te kunnen bieden aan diplomatieke druk van zowel China als India; grootmachten die verantwoordelijk worden gehouden voor het beëindigen van de onafhankelijkheid van respectievelijk Tibet in 1959 en Sikkim in 1976.

Uit angst voor externe inmenging en verlies van zijn soevereiniteit voert Bhutan sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een actieve cultuurpolitiek. Het Koninkrijk wil met een duidelijke nationale identiteit laten zien dat het zich onderscheidt van zijn buurlanden, en zodoende een onafhankelijke status verdient. Met enige dwang is de do-

**Jeannette Mak** is docente politicologie aan het Royal Thimphu College in Bhutan.



Een uiting van nationale trots bij luchthaven Paro, Bhutan. Foto rajkumar1220

minante cultuur van de *Ngalop*, de bewoners van het noordwesten van Bhutan, gestimuleerd. Die omvat onder meer Dzongkha als nationale taal, het Boeddhisme als nationale religie en de Gho en Kira als verplichte nationale kleding.

Deze ontwikkeling is aan het eind van de 20ste eeuw gepaard gegaan met het vervreemden van ruim 100.000 Bhutanezen van Nepalese afkomst: de *Lhotshampas*, die zich in het zuiden van het land bevinden. Mede door de snelle toename van deze bevolkingsgroep werden steeds stringenter regels opgelegd, zoals het ontmoedigen van huwelijken tussen *Ngalop* en *Lhotshampas* en aanscherping van de vereisten voor het Bhutanese burgerschap. Een groot aantal van de *Lhotshampas* werd als illegale inwoners van Bhutan aangemerkt. Een minderheid die zich verzette tegen het discriminatoire beleid werd actief vervolgd. Het resultaat is dat meer dan 10% van de totale bevolking van Bhutan zich gedwongen heeft gevoeld het land te verlaten.<sup>1</sup> Hoewel een groot aantal landen, waaronder Nederland, vluchtelingen heeft opgenomen, verblijven er nog steeds duizenden in vluchtelingenkampen in Nepal.

## Bhutan klem in regionaal krachtenspel

De zorg om soevereiniteit is niet geheel uit de lucht gegrepen. Van oudsher waren de banden tussen Bhutan en Tibet zeer nauw. Sinds de annexering van Tibet maakt China echter ook aanspraak op Bhutanees grondgebied. Een gebied van ongeveer 750 vierkante kilometer in het noordwestelijk

deel van Bhutan, waar zich ook de enige internationale luchthaven van het land bevindt, wordt geclaimd door China. Als gevolg daarvan zijn er sinds 1960 geen formele diplomatieke betrekkingen meer tussen China en Bhutan.

Tibetaanse nomadische yakherders werden echter nog regelmatig op Bhutanese bodem aange troffen. In 1979 leidde dit tot een diplomatieke rel. In dat jaar drongen Tibetaanse herders, vergezeld door Chinese militairen, verder dan gebruikelijk door in het Bhutanese territorium. Toen India hier namens Bhutan formeel protest tegen aantekende, liet China weten alleen bilateraal met Bhutan te willen onderhandelen. Dit heeft ertoe geleid dat Bhutan en China sinds 1984 regelmatig besprekingen voeren over het grensgeschil tussen beide landen. Deze besprekingen hebben tot dusver echter vrijwel geen resultaat opgeleverd. Ook de 21ste ronde grensbesprekingen die in augustus jl. hebben plaatsgevonden, hebben een oplossing niet dichterbij gebracht. Zelfstandige diplomatieke relaties met Bhutan lijken voor China een voorwaarde te zijn om concessies te doen. Dit wordt beschouwd als een poging om Bhutan los te weken van India; een ontwikkeling waar India begrijpelijkerwijs negatief tegenover staat.<sup>2</sup>

India heeft vanwege historische banden een grote invloed op de politiek en economie van Bhutan. In 1910 heeft Bhutan de verantwoordelijkheid voor zijn buitenlandse politiek en defensie overgedragen aan Brits India. Na India's onafhankelijkheid van Groot-Brittannië zijn deze afspraken overgegaan op het zelfstandige India. In het Vriendschapsverdrag van 1949 hebben

China en Bhutan onderhouden sinds 1960 geen formele diplomatieke relaties meer met elkaar

Bijna een kwart  
van de nationale  
begroting van  
Bhutan wordt  
gefinancierd door  
India

Bhutan en India afgesproken dat India een leidende rol zou blijven spelen in de buitenlandse politiek van Bhutan. In de praktijk betekende dit dat India verantwoordelijk was voor de verdediging van de Bhutanese grens met China. India beschouwt Bhutan als een onmisbaar onderdeel van zijn eigen territoriale veiligheid. Alhoewel het Vriendschapsverdrag in 2007 is aangepast om Bhutan meer zeggenschap te geven over de buitenlandse politiek, is de afspraak nog steeds dat Bhutan niets zal ondernemen dat de Indiase veiligheid in gevaar kan brengen. Zodoende is er nog steeds een zware aanwezigheid van Indiase troepen in Bhutan. Daarnaast wordt bijna een kwart van de nationale begroting van Bhutan, door middel van schenkingen en leningen, gefinancierd door India. In ruil daarvoor wordt India voorzien van goedkope elektriciteit uit Bhutans waterkrachtcentrales. Vrijwel alle internationale handel van Bhutan verloopt via India. Mede dankzij de Indiase steun heeft Bhutan inmiddels een hoger Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking dan zijn sponsor.<sup>3</sup>

### Verkiezingen

Pas na de vaste regeerperiode van vijf jaar kon het electoraat een oordeel vellen over de kwaliteit van de eerste democratisch gekozen regering van Bhutan. Op 31 mei 2013 werd de primaire ronde voor de verkiezing van het Lagerhuis gehouden, waarbij de strijd ging tussen vier deelnemende partijen. De voormalige regeringspartij, alsmede de voormalige oppositiepartij wonnen verreweg de meeste stemmen en gingen daarmee door naar de tweede ronde. De verkiezingen van 13 juli resulteerden vervolgens in een politieke aardverschuiving: 31 van de 47 zetels werden gewonnen door kandidaten van de PDP, de voormalige oppositiepartij, en slechts 16 door kandidaten van de DPT, de voormalige regeringspartij. De grote zege voor de eerdere oppositiepartij kwam voor de meeste Bhutanezen als een verrassing, maar, gegeven de verkiezingscampagnes, is het goed verklaarbaar.

Naast beschuldigingen van corruptie en belangenverstrengeling, is de inmenging van India in de campagne van doorslaggevend belang geweest. De voormalige premier, Jigme Y. Thinley, claimde tijdens zijn regeringsperiode meer zeggenschap over Bhutans externe betrekkingen en was voorstander van nauwere banden met China. Gezien de omvang van de Chinese economie wordt de noorderbuur gezien als een interessante partner.<sup>4</sup> Zo ontmoette Lyonchen Jigme Y Thinley tijdens een internationale bijeenkomst in 2012 de

Chinese premier, wat als baanbrekend werd beschouwd.<sup>5</sup>

In de diverse media in Bhutan is er hevig over gespeculeerd dat de toenaderingspogingen tot China voor India een reden waren om een regeerwissel te prefereren. Bewijs hiervoor werd gezien in het feit dat India een week voor de verkiezingen besloot de omvangrijke subsidies op gas en kerosine af te schaffen. Voor veel Bhutanezen betekende dit dat ze plotseling vier maal zo veel moesten betalen voor deze goederen. Op 1 augustus, twee weken na de verkiezingen, werden de subsidies weer ingevoerd. Volgens het Indiase ministerie van Buitenlandse Zaken betrof het slechts een misverstand. Vanwege onduidelijke cijfers had India (onterecht) geweigerd de subsidies voort te zetten.<sup>6</sup>

Een tweede aanwijzing voor Indiase inmenging kan gezien worden in enigszins absurdistische beelden die twee weken voor de verkiezingen op de website van de *Times of India* werden getoond. Hierin wordt gesuggereerd dat Chinese troepen Bhutan binnenvallen.<sup>7</sup> Daar de grens tussen Bhutan en China voornamelijk bestaat uit hoge bergtoppen en de beelden tanks in laagland laten zien, waren weinig Bhutanezen onder de indruk van de Chinese dreiging. Wat hen wel zorgen baarde, was dat dit incident Bhutan bij een oplopende spanning tussen China en India zou kunnen betrekken.

De vermeende Indiase inmenging heeft op haar beurt weer geleid tot kritiek in China. Volgens een toonaangevende Chinese commentator, die nauwe banden heeft met het Chinese regime, zou het niet meer van deze tijd zijn dat landen beschouwd worden als 'protectoraat'.<sup>8</sup> De Chinese autoriteiten hebben geen formele reactie gegeven op de uitkomst van de verkiezingen in Bhutan.

### Resultaat

Inmiddels lijkt de traditionele Indisch-Bhutanese vriendschapsrelatie weer geheel hersteld. De nieuwe Bhutanese premier Tshering Tobgay heeft zijn eerste bezoek aan India afgelegd en heeft bij die gelegenheid omvangrijke economische steun gekregen voor het elfde vijfjarenplan, evenals voor een economisch stimuleringsplan.<sup>9</sup>

Hoewel Bhutan met een gemiddelde economische groei van 8,8% over de afgelopen vijf jaar bij de snelst ontwikkelende economieën ter wereld behoort, kampt het land met grote problemen.<sup>10</sup> Bhutan kent een hoge inflatie, oplopende



**Straatbeeld van Thimphu, de hoofdstad van Bhutan.** Foto Carlos Felipe Pardo / carlosfepardo

werkloosheid en een structureel onevenwichtige handelsbalans met India. Dat laatste resulteert in een problematische wisselkoers met de aan de Indische rupi gelieerde Bhutaanse munteenheid. Reden genoeg om de zuiderbuur vooralsnog te vriend te houden.

Na afloop van de 21ste ronde van gesprekken tussen Bhutan en China over hun grensgeschil, in augustus van dit jaar, deden beide landen formele mededelingen over de onderlinge relatie. De Chinese autoriteiten lieten weten de bilaterale

contacten graag naar een hoger niveau te willen tillen en open te staan voor samenwerking op alle gebieden.<sup>11</sup> Tegelijkertijd liet het ministerie van Buitenlandse Zaken van Bhutan weten dat de onderhandelingen in een goede sfeer waren verlopen en dat beide partijen zich blijven inzetten om tot een vriendschappelijke oplossing van het grensgeschil te komen. Over enige andere vorm van samenwerking werd niet gerept.<sup>12</sup> Het blijft balanceren als je je tussen twee grootmachten bevindt.

## NOTEN

- 1 Smruti S. Pattanaik, 'Ethnic identity, conflict and nation building in Bhutan', *Strategic Analysis*, jrg. 22, 1998, nr. 4, blz. 635-654.
- 2 Dorji Penjore, 'Security of Bhutan: Walking between the Giants', *Journal of Bhutan Studies*, jrg. 10, zomer 2004, blz. 108-131.
- 3 Wereldbank, 'GDP per capita', 2012 (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>).
- 4 Medha Bhist, 'Chinese Inroads Into Bhutan: Diplomatic Gimmick or Strategic Reality?', *IDS Comment*, 14 augustus 2012, Institute for Defense Studies and Analyses (<http://www.idsa.in>).
- 5 Cabinet Secretariat, Press Release, 21 juni 2012, 'Prime Minister Lyonchhen Jigme Y Thinley met Chinese Premier Wen Jiabao in Rio de Janeiro' (<http://www.cabinet.gov.bt/?p=952>).
- 6 Sachin Prashar, 'India to restore LPG, Kerosene subsidy to Bhutan by early August', *The Times of India*, 31 juli 2013 (<http://timesofindia.indiatimes.com>).
- 7 'China sets up camps, hoist flag in Bhutan', 26 juni 2013 (<http://timesofindia.indiatimes.com/videos/news/China-sets-up-camps-hoists-flag-in-Bhutan/video/20783054.cms>).
- 8 Anant Krishnan, 'India treating Bhutan as "protectorate" says Chinese commentary', *The Hindu*, 5 augustus 2013 (<http://www.thehindu.com>).
- 9 'Lyonchen submits report on his recent official visit to India', *Bhutan Observer*, 5 september 2013 (<http://bhutanobserver.bt>).
- 10 John Berthelsen, 'Booming Bhutan. The happiest place on earth?', *Foreign Affairs*, 30 januari 2013 (<http://www.foreignaffairs.com>).
- 11 Embassy of the People's Republic of China in the Czech Republic, 'Vice foreign minister Liu Zhenmin meets with prime minister Tshering Tobgay of Bhutan', 23 augustus 2013 (<http://cz.china-embassy.org>).
- 12 Ministerie van Buitenlandse Zaken van Bhutan, Press Release MFA/BDA-16/105 /Ao51, 22 augustus 2013 (<http://www.mfa.gov.bt/wp-content/uploads/2013/08/press-release11.pdf>).

# EU-zelfreflectie kan tot vrede leiden

**De oplossing voor het immer voortslepende conflict tussen Israël en Palestina ligt in Europa. De**

**Europese Unie beschikt over de macht en de middelen om, met het internationaal recht in de hand, het fundament voor vrede te leggen.**

N.a.v.  
Marianne van Leeuwen, 'Diplomatiek onvermogen belemmert Midden-Oosten Vredes Proces', *Internationale Spectator*, oktober 2013, blz. 2-7.

**P**rof. Marianne van Leeuwen analyseert overtuigend het diplomatiek onvermogen in het Midden-Oosten Vredesproces. Arabieren en Joden kunnen niet vreedzaam samenleven. De één-staatoplossing is een *fata morgana*. De twee-statenoplossing glijdt af naar een cynisch of onverschillig Joods-Israëliësch minderheidsbewind, dat een hatende Palestijnse meerderheid knecht. De "ongrijpbare" twee-statenoplossing is binnenkort onmogelijk. De verstrengeling van de Joodse en Palestijnse bevolking van Israël en de Westoever is zo complex geworden, dat de vereiste demografische ontvlechting onmogelijk is.

Dit laatste is opmerkelijk. Sinds de bezetting van 1967 heeft Israël niets anders gedaan dan "verstrengeling" te voorkomen. Daarom lijkt "ontvlechting" nauwelijks relevant. Van Leeuwen: "Vanaf 2000 werken Israëlische regeringen aan de scheiding van de Palestijnse en Joodse bewoners van de Westelijke Jordaanoever [...]" via aparte infrastructuur voor de kolonisten en door de muur. Het verklaarde doel is het tot stand brengen van een "Joodse Staat", het ontrechten, onderwerpen en marginaliseren van de Palestijnen.

De één-staat- en de twee-statenoplossing zijn, aldus Van Leeuwen, onhaalbaar. Het onderhandlungsproces van de afgelopen decennia heeft aan deze ontwikkeling ruimte gegeven. Dat zou tot zelfreflectie bij de internationale onderhandelaars moeten leiden. De niet gestelde vervolgvraag is: leidt zelfreflectie tot een strategie die vrede tussen Israël en Palestina bereikbaar maakt? Het antwoord ligt besloten in het internationaal recht.

Er valt veel aan te merken op de diverse Palestijnse fracties, maar deze gebreken vallen in het niet bij het Israëlische bezettingsbe-

leid. Binnen de *de facto* nationale ideologie van het politiek-zionisme, het vestigen van Groot- of *Eretz-Israël*, is het verklaarde doel zoveel mogelijk Palestijnen uit de Westoever en Oost-Jeruzalem te verdrijven en de achterblijvers volledig te onderwerpen. Van Leeuwen: Israël zal zich niet terugtrekken uit de bezette gebieden. De andere conclusie moet dan zijn: voor vrede moet dat obstakel opgeruimd worden.

De Europese Unie beschikt over de macht en de middelen om, met het internationaal recht in de hand, het conflict binnen twee à drie jaar te beslechten en de kiem voor vrede te leggen. De Europese Commissie, de Raad en de lidstaten bleven daarin nalatig. Het ontbreekt aan voldoende politieke overeenstemming en aan de wil om het dwingend internationaal recht te honoreren.

Nederland – nog steeds met een pro-Israël-meerderheid in de Tweede Kamer – heeft binnen de EU en de VN decennialang met succes een anti-vredebeleid gevoerd. Rutte II zet deze traditie, met enige marginale correcties, voornamelijk om "praktische redenen", voort. Voor de bevordering van vrede tussen Israël en Palestina lijkt onder gelijkblijvende omstandigheden ook deze regeerperiode verloren te gaan.

Het dwingend internationale recht – zoals een Handvest, Verdragen, Conventies, Verklaringen, Veiligheidsraadsresoluties en uitspraken van het Internationaal Gerechtshof – heeft hogere rechtskracht dan het Nederlandse recht (zie Grondwet, art. 91 t/m 94). Het is niet aan politici of andere burgers voorbehouden het internationaal recht te negeren of er uit pragmatische overwegingen op af te dingen. Het internationaal recht is, tot schade van vrede tussen Israël en Palestina, het meest veronachtzaamde basisprincipe.

Jan Wijenberg is oud-ambassadeur.



In dit verband dient gezegd dat de maatregelen van de EU inzake etikettering en subsidievoorwaarden, hoe nuttig ook op zich zelf, te onbelangrijk zijn om de twee-statenoplossing te bevorderen; bovendien leiden ze de aandacht van de essentie af.

Israël dient groot achterstallig onderhoud te plegen, te beginnen met:

- De toetredingsvoorwaarden van Israël tot de VN worden geëffectueerd: de erkenning van de Staat Palestina, die Oost-Jeruzalem, de Westoever en Gaza omvat;<sup>1</sup>
- Israël trekt zich – zonder onderhandelen, zonder voorwaarden vooraf, zonder ‘land swaps’, met achterlaten in goede staat van alle infrastructuur, behuizingen en bedrijfspanden en met overdracht van alle illegaal gedetineerde Palestijnse gevangenen aan de Palestijnse autoriteiten – vreedzaam terug achter de Groene Lijn. Alle kolonisten, na 1967 in Palestina gevestigd, keren naar Israël terug; en<sup>2</sup>
- Israël breekt de muur af en stelt de getroffen schadeloos.<sup>3</sup>

De Europese Commissie, de Raad en de lidstaten beschikken over een ruim en machtig, bovendien vreedzaam, assortiment om Israël te stimuleren

zich met bekwame spoed aan het internationaal recht te conformeren:

- de opschorting voorstellen van het Israëliërs lidmaatschap in alle organen van de VN-familie;
- visumplicht onder Schengen voor Israëliërs, waarvan de kolonisten in Palestina en op de Golan Hoogvlakte worden uitgesloten;
- invoering van politieke, economische, financiële, bancaire en logistieke sancties;
- beëindiging van samenwerkingsverbanden met de *Israel Defence Forces*, met de Israëliërs commerciële militair-industriële branche en met bij militaire ontwikkelingen betrokken universiteiten;
- invoering, op basis van het reciprociteitsbeginsel, van de excessieve, de persoonlijke integriteit schendende immigratieprocedures op Ben Gurion Airport voor Israëliërs die landen op EU-vliegvelden.

Relevant is de vraag of de belangrijkste voorwaarde voor de twee-statenoplossing, de beëindiging van de Israëliërs bezetting van Palestina, zelfs tegen Israëls wil in, verwezenlijkt kan worden. Om verschillende redenen is het antwoord ja:

- met resolutie 242 (1967) heeft de Veiligheidsraad Israël ondubbelzinnig de op-

**Minister-president Mark Rutte ontvangt de president van Israël Shimon Peres. Peres bracht dit najaar een officieel bezoek aan Nederland.**

Foto Minister-president Mark Rutte

Nederland  
heeft binnen  
de EU en de VN  
decennialang met  
succes een anti-  
vredebeleid  
gevoerd

dracht gegeven zich terug te trekken achter de Groene Lijn, bevestigd door het Internationaal Gerechtshof in 2004;

- sinds 12 november 2012 bezet Israël de soevereine staat Palestina. Hoe groot de Israëlische greep op deze staat ook mag zijn en nog kan worden, *facts on the ground* schep- pen geen legitieme territoriale claim;
- de opgelegde sancties dienen voldoende pijn te doen. Israël zal moeten begrijpen dat het land economisch, militair en sociaal beter af is binnen de Groene Lijn dan als bezettende mogendheid;

- de terugkeer naar Israël van zo'n half miljoen kolonisten zal een zware belasting voor dat land betekenen. Zelfs een burgeroorlog kan niet worden uitgesloten. Israël heeft het probleem veroorzaakt en dient de gevolgen van de terugtrekking en de terugkeer van kolonisten te dragen. Het zou een verkeerd signaal zijn om, zoals Van Leeuwen suggereert, de Europese belastingbetaler met deze kosten te belasten.

Gegeven de gebleken Israëlische onwil, verschaft alleen een EU-sanctiebeleid uitzicht op de twee- statenoplossing en dus op vrede. Europa kan woedende Israëlische reacties over opgelegde sancties verwachten. Ons belang bij vrede overstijgt evenwel onterecht ongenoegen. Effectieve zelfreflectie binnen de Europese Unie kan tot vrede tussen Israël en Palestina leiden.

## NOTEN

1 (AV Resolutie 181 (iii), 29 november 1947; AV Resolutie 194, iii, 11 december 1948; AV Resolutie 273, 1949; VN-Algemene Vergadering, 44ste Plenaire Vergadering, 29 november 2012, A/RES/67/19);

2 (Veiligheidsraad Resolutie 242, 1967; *Advisory Opinion, Internationaal Gerechtshof, 9 juli 2004; Vierde Geneefse Conventie.*)

3 (*Advisory Opinion, Internationaal Gerechtshof, 9 juli 2004*)

## Topdiplomaat Van Roijen: de man van nuance en overreding

Rimko van der Maar & Hans Meijer

Herman van Roijen, 1905-1991. Een diplomaat van klasse

Amsterdam: Boom, 2013; 670 blz.; € 29,90; ISBN: 978-94-610-5514-9

**“Alles aan de man is bedrieglijk: hij ziet er rustig, tot in de puntjes gesoigneerd, onbewogen uit als of hij geen zorg aan het hoofd heeft, terwijl hij tot achttien uur per dag werkt.” Aldus omschreef *De Telegraaf* in november 1970 Herman van Roijen, ambassadeur in Londen, kort voordat hij met pensioen ging. Voor zijn omgeving was Van Roijen een gesloten boek. Rimko van der Maar en Hans Meijer bevestigen dit beeld in hun biografie van de topdiplomaat.**

Van der Maar (Universiteit van Amsterdam) en Meijer (Rijksuniversiteit Groningen) hebben veel gepubliceerd over de Nederlandse buitenlandse politiek, de Atlantische betrekkingen en de naoorlogse relaties met Indonesië. Hun ervaring kwam goed van pas voor het onderzoek voor deze biografie. Van Roijens carrière was glansrijk: in 1939, 34 jaar oud, chef van de afdeling Diplomatieke Zaken op het ministerie van Buitenlandse Zaken; in 1945-1946 partijloos minister zonder portefeuille in het kabinet-Schermerhorn-Drees; en vanaf 1946 ambassadeur – eerst in Ottawa, daarna Washington (1950-1964) en Londen. Historisch gezien is de rol die hij speelde in het dekolonisatieproces van het grootste belang. Zijn naam zal altijd verbonden zijn aan de Van Roijen-Roem-overeenkomst van 7 mei 1949, die de weg vrijmaakte voor de Indonesische onafhankelijkheid op 27 december van dat jaar. Ruim een decennium later moest Van Roijen opnieuw de kastanjes uit het vuur halen. Met het akkoord van New York van 15 augustus 1962 werd Nieuw-Guinea aan Indonesië afgestaan en daarmee een oorlog voorkomen.

De hoofdstukken hierover vormen terecht het leeuwendeel van het boek *Herman van Roijen*. Toch zijn ook de eerste hoofdstukken bijzonder de moeite waard, bijvoorbeeld over zijn Utrechtse studententijd en de daaropvolgende intrede in de buitenlandse dienst. Het mooiste deel behandelt de oorlogsjaren. Al spoedig veroordeelde Van Roijen de ‘accommodatie’ met de Duitse bezetters en ging hij in de illegaliteit. Hij nam niet deel aan het gewapende verzet, maar legde zich toe op waar hij goed in was: overleg, informatievergaring en contacten leggen. Met zijn reputatie van onpartijdigheid, betrouwbaarheid en discretie was hij de aangewezen figuur om te bemiddelen tussen de verschillende, veelal verzuilde verzetsgroepen. Driemaal werd hij door de Duitsers gearresteerd. Begin 1944 werd hij zelfs weken lang in “strenger Einzelhaft” gehouden. In oktober 1944 werd Van Roijen door het College van Vertrouwensmannen naar Londen gestuurd. Hij moest de meningsverschillen tussen het College en de regering in ballingschap uit de weg zien te ruimen. Dat mislukte. De auteurs staan er niet bij stil, maar dit was een van de weinige keren dat Van Roijens legendarische overtuigingskracht tekort schoot. Vooral bij koningin Wilhelmina kreeg hij geen voet aan de grond.

De gedeeltes in het boek over Van Roijens optreden als ambassadeur komen nogal plichtmatig over. Bovendien blijkt dat in belangrijke kwesties – zoals de Britse toetreding tot de EEG in de jaren '60 – het beleid

in Den Haag werd gemaakt en de ambassadeur slechts een secundaire rol speelde. Maar ook hier hebben de auteurs zorgvuldig onderzoek verricht. Over de bilaterale betrekkingen met Canada, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in de jaren '50 en '60 was niet veel bekend. Daarom zullen toekomstige onderzoekers ook op dit terrein in *Herman van Roijen* een belangrijk naslagwerk vinden.

Zoals gezegd, is de beschrijving van Van Roijens rol in de dekolonisatie het *pièce de résistance* van de biografie. Hierover is inmiddels héél veel geschreven. Vooral in de Indonesische kwestie is dat voor Van der Maar en Meijer geen probleem. Terecht merken zij op dat de aandacht tot nu toe vooral uitging naar de uitkomst van de onderhandelingen en niet naar de manier waarop deze werden gevoerd. En juist daarover hebben de auteurs mooi bronnenmateriaal, in het bijzonder de openhartige brieven die Van Roijen schreef aan zijn vrouw.

In het voorjaar van 1949 – na het einde van de tweede politieke actie – werd Van Roijen door de Nederlandse regering aangewezen om de onderhandelingen met de Indonesiërs vlot te trekken. Zijn positie was vrijwel onmogelijk. Dankzij zijn beheerste optreden en ontwapenende hoffelijkheid slaagde hij er echter in het vertrouwen van zijn onderhandelingspartners te winnen. Dat waren de Indonesiërs nog niet vaak tegengekomen: een Hollander die zich *niet* superieur opstelde, maar juist luisterde! Als een van de weinigen aan Nederlandse zijde kon Van Roijen het haalbare van het wenselijke onderscheiden. Hij stelde vast dat militair machtsvertoon een onbegaanbare weg was geworden. Erger voorkomen en er nog zoveel mogelijk uitslepen voor Nederland, dat was de leidraad bij zijn onderhandelen. Uiteindelijk wist hij het onverzoenlijke te verzoenen. Dat wilde zeggen dat de Nederlanders het verlies van de kolonie moesten aanvaarden en de Indonesiërs akkoord moesten gaan met de onveranderd dominante aanwezigheid van het Nederlandse bedrijfsleven.

Van der Maar en Meijer vertellen vooral hun eigen verhaal. Slechts zelden gaan zij in discussie met andere auteurs of bouwen zij expliciet voort op eerder historisch onderzoek. Die aanpak is niet bezwaarlijk in de hoofdstukken over de Indonesische kwestie. Dankzij hun unieke bronnenmateriaal kunnen de auteurs gemakkelijk een nieuw verhaal vertellen. In het geval van het conflict rond Nieuw-Guinea ligt dat anders. Daar gaat het niet zozeer om de slotonderhandelingen maar om de meningsverschillen die in 1961-1962 ontstonden tussen minister Joseph Luns, een geharnast voorstander van het behoud van Nieuw-Guinea, en de ambassadeur in Washington, die van mening was dat Nederland aankoerste op een oorlog met Indonesië en daarbij niet zou kunnen rekenen op Amerikaanse steun.

Al in 1984 betoogde P.B.R. de Geus in zijn *De Nieuw-Guineakwestie* dat de Amerikaanse

van Roijen speelde een sleutelrol in ons dekolonisatieproces



steunbetuiging (van 1958) reëel was en dat de Verenigde Staten zelfs in 1962 zich ervoor hebben ingezet Indonesië ervan te weerhouden geweld te gebruiken. In 2002 nuanceerde P.J. Drooglever in zijn *Een daad van vrije keuze* Van Roijens verwijten aan het adres van Luns. In feite was het tijdsverschil waarin voor elk van hen het uur van de waarheid aanbrak, niet groter dan enkele maanden. Ten slotte is het de vraag of het nuttig is Luns' rol zo nadrukkelijk te benadrukken als men het beleid wil analyseren. Hij was zeker een van de hoofdrolspelers. Maar het ging om *kabinetsbeleid* dat brede steun had in het parlement. Kortom, hier hadden Van der Maar en Meijer er waarschijnlijk goed aan gedaan hun positie in het historisch debat scherper aan te zetten.

Deze kritiek neemt niet weg dat het hoofdstuk een mooi dubbelportret oplevert: tegenover Van Roijen "de

man van de nuance en overreding" stond "de exuberante, emotionele" Luns, "meer een man van de monoloog dan van de dialoog". Waar Luns de neiging had over zijn tegenstrevers heen te walsen, zocht Van Roijen het compromis.

In de verantwoording beklemtonen de auteurs dat hun inbreng – "met hun eigen benadering, interpretatie, aanpak en schrijfstijl" – nogal verschillend was en dat er sprake was geweest van "onvermijdelijke concessies". Dat klinkt ominus. In de praktijk blijkt een en ander echter reuze mee te vallen. Van Roijen heeft een degelijke en leesbare biografie gekregen.

**Jan Willem Brouwer** is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen.

## Leven en werk van China's alleskunner Deng

Ezra F. Vogel

*Deng Xiaoping and the Transformation of China.*

Cambridge, Massachusetts / Londen: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011;

876 blz.; \$ 16,15 (pb) / \$ 27,26 (hb); ISBN: 978-0-674-5544-5

**Ezra Vogel geeft in haar boek een uitgebreide karkerschets van oud-president Deng Xiaoping en schildert daarmee een zeer goed beeld van de belangrijke ontwikkelingen die China gemaakt hebben tot het land dat het tegenwoordig is. De meer omstreden perioden uit Dengs loopbaan worden daarbij enigszins onder het tapijt geschoven.**

Het is 1979. Sir Murray MacLehose, de Britse gouverneur van Hongkong, wordt gerappelleerd om naar Peking te komen teneinde de situatie in Hongkong te bespreken, ter voorbereiding van de overdracht van de stad van Groot-Brittannië aan China in 1997. Tot zijn verbazing krijgt hij bij aankomst Deng Xiaoping zelf te spreken, die net is aangetreden als hoogste leider van het land. Ze bespreken de groeiende problemen waarmee Hongkong wordt geconfronteerd, en Deng luistert aandachtig. Als de gouverneur aan het einde van het gesprek de zaal wil verlaten, roept Deng hem terug en zegt nuchter: "Als u denkt dat het lastig is Hongkong te regeren, zou u China eens moeten proberen." Deze uitspraak kenmerkt de Chinese leider, die alle heftige perioden in China's recente geschiedenis van zeer dichtbij meemaakte en doorleefde. Maar toen hij in 1978 de leiding kreeg, brak hij zonder te twijfelen met vele tradities die hij onder Mao decennialang plichtsgetrouw had nageleefd.

*Deng Xiaoping and the Transformation of China* is de onofficiële biografie van en het zeer uitgebreide relaas over één van de belangrijkste personen van de 21ste eeuw. Een man die onmiskenbaar een belangrijke rol heeft gespeeld in de lange-termijnontwikkeling van China. De erfenis die George W. Bush Barack Obama naliet (twee oorlogen en een financiële crisis) is niets vergeleken bij de chaos, armoede en gigantische problemen waarmee Mao Zedong zijn opvolger Deng Xiaoping opzadelde, te weten: een conservatieve socialistische structuur; een gesloten en wantrouwige samenleving, waarin imperialisten en buitenlandse kapitalisten het vijandbeeld

uitmaakten; de dramatische sporen van de Grote Sprong Voorwaarts en de Culturele Revolutie; een gigantische kloof tussen de leiders die doelwit waren tijdens de Culturele Revolutie en hun aanvallers; en een rurale economie met een totaal gebrek aan productiviteit en mobiliteit. Dengs uitspraak tegen MacLehose was nog een *understatement*.

Tegelijkertijd, zoals ook blijkt uit het boek, was er in het China van die tijd bijna niemand te bedenken die die taak beter had kunnen uitvoeren dan Deng. Alle *senior* leiders van de Partij waren er na de dood van Mao diep van overtuigd dat structurele en serieuze hervormingen hard nodig waren voor het China dat Mao achterliet. Maar hoe die hervormingen eruit zouden moeten zien en, belangrijker, hoe die geïmplementeerd zouden moeten worden op een manier die voor iedereen acceptabel zou zijn, was een tweede. Deng maakte gedurende zijn leven alle belangrijke leiders van het China van zijn tijd van dichtbij mee en kon observeren wat wel en wat niet werkte voor China. Hij ontwikkelde ideeën over de manier waarop China geleid zou moeten worden, uit de armoede zou moeten komen en vooruitgang zou moeten boeken. Deng had gedurende zijn carrière ook alle mogelijke posities bekleed om ervaring op te doen op zowel economisch, militair en politiek vlak als in publieksdiplomatie, propaganda en buitenlandbeleid. Zo reisde hij al op zijn zestiende (in 1926) per boot naar Frankrijk in het kader van een culturele uitwisseling voor veelbelovende Chinese studenten om onderwijs te volgen in het buitenland. Het zou een moeilijke, maar leerzame tijd worden voor Deng. Toen bij gebrek aan geld het onderwijs voor de Chinese studenten op een laag pitje werd gezet, werd Deng actief in de communistische beweging van de duizenden Chinese studenten in Frankrijk. Hij werkte er zij aan zij met onder andere Zhou Enlai. Veel van deze Chinese activisten in Frankrijk zouden later een belangrijke rol spelen



in de Chinese burgeroorlog en in de strijd tegen de Nationalisten.

Toen Deng opgepakt dreigde te worden voor zijn revolutionaire praktijken in Frankrijk, reisde hij op zijn 21ste per trein naar Moskou, waar hij aan de Sun Yat-sen Universiteit les zou krijgen. Na een jaar werd hij echter naar China geroepen om politiek instructeur te worden in één van de veldlegers van de Komintern, in een poging een breuk tussen de linkse communisten en de rechterflank van de Komintern te voorkomen. Als latere politiek commissaris van het Centrale Vlakke Leger (later het Tweede Veldleger) van de Communisten bleek hij onverschrokken in de strijd tegen de Nationalisten. Hij twijfelde niet om strenge beslissingen op leven en dood te nemen en kreeg zelfs kritiek te verduren, toen hij met zijn manschappen meer risico's nam dan de militaire commandant Liu Bocheng had gewild. Veel later, tijdens de studentendemonstraties in 1989, kwam zijn koelbloedige aard hem ook op veel kritiek te staan, toen hij met geweld ingreep om een einde te maken aan de beweging. Een leider dus wiens acties door de decennia heen niet onomstreden zijn geweest.

Ook op onder andere zijn rol als partijcommissaris van het leger dat Tibet binnenviel; als organisator van een landhervormingsprogramma in het zuiden van China met de grondbezittende klasse als slachtoffer; en zijn rol in de *anti-rightist*-campagne, met intellectuelen als doelwit, valt veel af te dingen. Dit gebeurt echter in het boek helaas nauwelijks. Bewondering en sympathie voor de man en zijn prestaties voeren de boventoon bij de auteur – emeritus hoogleraar aan Harvard – waardoor het risico bestaat dat een al te rooskleurig beeld wordt geschetst van het invloedrijke hoofdpersonage en de vele slachtoffers van zijn beleid wat onder het tapijt lijken te worden geschoven. Over inperkingen van basisvrijheden en -rechten in de vele decennia waarin Deng uiteenlopende bepalende posities innam, wordt bijna niet gerept – en dat is het boek niet voor niets op redelijk wat kritiek komen te staan.

### Een bewogen privéleven

Ook het ontbreken van een diepgravende persoonlijkheidsschets van het subject is een veel genoemd kritiekpunt. Hoewel Dengs karakter ook na lezing van dit boek inderdaad wat ongrijpbaar blijft, geven sommige passages wel een kijkje in de persoonlijke keuken van de familie Deng. Zelfs door zijn kinderen werd hij ervaren als “een man van weinig woorden”.  
Vogel concludeert

De erfenis die Bush Obama naliet, is niets vergeleken bij de chaos waarmee Mao zijn opvolger Deng opzadelde

dat dit in grote mate komt door de tegenslagen die hij op persoonlijk vlak heeft ondervonden. Deng heeft een alleszins bewogen leven gehad. Zijn eerste vrouw en kind stierven in het kraambed, zijn tweede vrouw verliet hem voor zijn politieke rivaal en zijn vijf kinderen bij zijn derde vrouw hebben het – net als Deng en zijn vrouw zelf – het zwaar te verduren gehad tijdens de Culturele Revolutie. Zijn zoon Pufang raakte zelfs verlamd, toen hem na een aanval van de Rode Gardes de medische hulp die hij nodig had werd geweigerd, en wel vanwege de “kapitalistische” ideeën van zijn vader. Al deze gebeurtenissen hebben een grote invloed gehad op zijn persoonlijkheid – die voorzichtiger, serieuzer en introverter werd – alsmede op zijn ideeën over China.

Dat hij werd verbannen tijdens de Culturele Revolutie – en uiteindelijk ook slachtoffer werd van de campagne waar hij zelf aan mee had gewerkt – is daarbij vooral bepalend geweest. Hij maakte zelf van dichtbij – alsook via zijn kinderen, die elders op het platteland te werk waren gesteld – de verwoestende kracht van deze radicale Maoïstische periode op de gewone Chinese burger mee, op de mensen uit de “verkeerde” sociale klasse, en op de samenleving als geheel. Hij had een sterke band met zijn gezin, en het deed hem pijn dat ze door hem moesten lijden. Ook was hij geschokt toen hij erachter kwam dat in de fabriek waar hij te werk was gesteld na 20 jaar socialistische revolutie de gemiddelde arbeider nog steeds geen radio kon betalen. Zijn diepgewortelde geloof dat het anders moest met China, vindt zijn basis in die periode.

Deng stond bekend als pragmaticus. Hij was niet een man van de grote (megalomane) ideeën, filosofieën en strategieën zoals Mao die had. Hij was een probleemoplosser; resultaatgericht en bezig met hoofdzaken. Dit betekende echter niet dat hij een blauwdruk voor de toekomst voor ogen had. Wél waren de hoofddoelstellingen duidelijk, zoals de bekende “Vier Modernisering” (geïnitieerd door Zhou Enlai) en “Vier Basisprincipes”. Politieke hervorming is hier nooit onderdeel van geweest, en de dominantie en macht van de Partij in deze toekomst zijn altijd buiten kijf blijven staan.

### Loyaal tot op het bot

Mao zelf zag Deng als één van de slimste en meest belovende toekomstige politieke leiders van China. Loyaal tot op het bot, en met een diep geloof in het socialisme. Deng worden in binnen- en buitenland flinke prestaties toegeschreven: de bekende open-deurpolitiek die een explosieve economische groei tot gevolg had, is er daar maar één van. Hij herstelde de relaties met praktisch alle belangrijke landen in de wereld; baande de weg voor toetreding van China tot belangrijke internationale organisaties; maakte van een revolutionaire Partij een regeringspartij; hervormde de economie; veranderde de manier waarop zowel de Partij als de provincies werden bestuurd; en stimuleerde de wetenschappelijke en technische kennis en innovatie die China hard nodig had voor zijn vooruitgang. Hij beloofde op merites (waarbij economische groei en ontwikkeling de belangrijkste criteria werden) en zorgde er daarmee voor dat de eeuwenoude meritocratie die China onder de Keizerrijken was geweest, weer hersteld werd (onder Mao werden al deze zaken vooral beoordeeld op “rode ideeën”, strijkracht

en loyaliteit), alhoewel vooral voor de Partij-elite. Ook Vogel schrijft deze prestaties bijna volledig toe aan één man en de Partij-elite door de decennia heen, zonder in te gaan op de honderden miljoenen arbeidskrachten op wie ze konden steunen en die veel hebben doorstaan en veel rechten hebben moeten laten varen voor het bevechten van verbetering in hun welvaart en positie.

Deng heeft flinke risico's genomen tijdens zijn loopbaan, en deze nam hij als onontkoombaar voor lief. Dat stimuleren van (bescheiden) ondernemerschap ermee gepaard gaat dat mensen ook hun eigen situatie zoveel mogelijk proberen te verbeteren en dat deze vrijheid bij gebrek aan regels dus corruptie in de hand werkt, accepteerde hij als (tijdelijk) neven-effect. "Als je de deur open doet, komen er vliegen binnen," zo karakteriseerde Deng de situatie. De bewonderenswaardige transformatie die China de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, heeft duidelijk ook zijn keerzijden. Deng schatte echter in dat dit nodig was om de veranderingen te bewerkstelligen. Corruptie is en blijft een terugkerend thema, waar steeds meer en heftiger ophef onder Chinese burgers over ontstaat. De Chinese president Hu Jintao opende het 10de Partij Congres op 8 november 2012 met een krachtige waarschuwing hierover: een falen om corruptie succesvol aan te pakken, zou volgens hem "fataal kunnen blijken voor de Partij, en zelfs de ineenstorting van de Partij en de Staat kunnen betekenen". Een betere achtergrond om de ontstaansge-

schiedenis van de vele uitdagingen te begrijpen die China heden ten dage kent en waar de huidige en nieuwe leiders voor staan dan het werk over Deng Xiaoping is er bijna niet.

En hoewel de meer omstreden perioden in Dengs loopbaan wat eufemistisch beschreven worden ten opzichte van de episoden die meer sympathie opwekken, is het boek een indrukwekkend gedetailleerde uiteenzetting van een belangrijke hervormingsperiode van hedendaags China, grotendeels gebaseerd op primaire bronnen. En ook al is er weinig aandacht voor de vele slachtoffers die Dengs beleid ook ontegenzeggelijk gemaakt heeft, blijft het boek een lezenswaardige verslaglegging van recente turbulente perioden in China en ook zeer inzichtelijk waar het gaat om de decennialange felle onderhuidse strijd binnen de kringen van machtselites van de Partij. Een cynicus zou zeggen dat het die groep was op wie Deng doelde met zijn uitspraak: "laat sommige mensen eerder rijk worden". Maar daar doet het boek verstandigerwijs geen uitspraken over.

**Susanne Kamerling** werkt als onderzoeker en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en is als *associate fellow* verbonden aan Instituut Clingendael. Ze houdt zich bezig met de rol van China en India in internationale veiligheid. Dit is een bewerkte versie van de recensie die eerder verscheen in het tijdschrift *China Nu*.

## De mythe van het 'Land van Israël' ontleed

Shlomo Sand

*The invention of the land of Israel.*

Londen/New York: Verso Books, 2012; 304 blz.; \$ 26,95 (hb); ISBN: 978-1-8446-7946-1

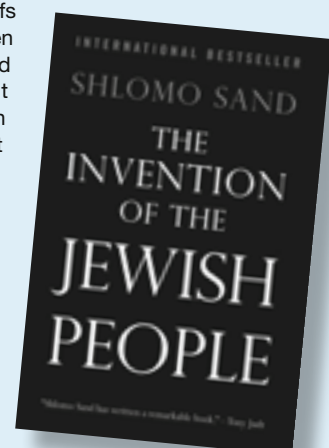
**In *the invention of the land of Israel* neemt Shlomo Sand, bekend van zijn eerdere boek *The invention of the Jewish people*, de ontstaansmythe van het 'Land van Israël' onder de loep. Het resultaat is een kritisch relaas. Sand ziet geen historische rechtvaardiging voor de staat Israël.**

De Israëliër Shlomo Sand is hoogleraar geschiedenis aan Tel Aviv University. In 2008 baarde hij groot opzien met zijn boek *The invention of the Jewish people*. Dat werd in Israël een *bestseller* en is inmiddels in twintig talen verschenen. Zijn laatste boek, *The invention of the land of Israel*, verscheen als reactie op de kritiek van 'Zionistische' historici die beweerden dat hij het recht van Joden op hun "oude thuisland" wilde ontkennen. Sand was echter nooit van mening geweest dat Joden een historisch recht hebben op "het Land van Israël". En dat was ook niet het onderwerp van zijn eerste boek geweest. Dat beoogde de "onjuiste en misleidende" zienswijze (te) ontcrachten dat de meeste Joden tot een oud "race-based" volk behoren, een eeuwige "ethnos", dat in de loop van de geschiedenis te midden van andere volkeren is gaan wonen en die, toen hun "gastsamenlevingen" hen verstootten, begonnen terug te keren naar hun voorvaderlijke land.

De kritiek bracht Sand er uiteindelijk toe om "een tweede mythe" te ontcrachten die ook centraal staat in de Israëlische onafhankelijkheidsverklaring, namelijk dat "het Land van Israël" altijd in het bezit was geweest van het Joodse volk, dat altijd bestaan had

en waarvan iedere generatie had willen terugkeren naar dit land om haar rechten te doen gelden, maar dat politieke omstandigheden zulks altijd hadden verhinderd.

Ter ondersteuning van zijn stellingen behandelt Sand zeer gedetailleerd episoden uit de geschiedenis vanaf de zevende eeuw v. Chr., de bijbel, de Joodse geloofsleer en het denken van vooraanstaande rabbis. De auteur slaagt er echter ook in een duidelijk verband met het heden en de toekomst te leggen. Zo ziet hij als rode draad in het Zionisme – zoals dat eind 19de eeuw ontstond en waarvan de Staat Israël de belichaming is – het scheppen van Joodse "facts on the ground" in Palestina en het "durham by durham, goat by goat" inpalmen van Palestijns land. Hoewel Sand geen historische rechtvaardiging ziet voor de Staat Israël, zelfs niet in de Holocaust, is hij niet tegen het bestaan ervan, maar uitsluitend binnen de grenzen van 1967: "Feit is dat we bestaan. We moeten een compromis vinden. Het is in het belang van de Israëlische samenleving om terug te gaan naar de grenzen van 1967, de Palestijnen een staat te geven naast Israël en Israël te veranderen in een democratische republiek. Dat moet een staat zijn van alle burgers en niet alleen van de Zionisten."



Sand onderbouwt zijn stellingen met een indrukwekkende verscheidenheid aan historische bronnen. De vele, vaak verrassende citaten zijn uiterst informatief en verhelderend.

Volgens Sand woonden er de afgelopen 2000 jaar maar weinig Joden in wat vroeger Canaän en Judea heette en later Palestina: eind 18de eeuw bijvoorbeeld nog geen 5.000 op een totale bevolking van 250.000 moslims en christenen, terwijl 2,5 miljoen Joden elders leefden, voornamelijk in Oost-Europa. Hij legt uit hoe Joden uit de diaspora eeuwenlang de mogelijkheid hadden naar het gebied terug te keren. Op enkele uitzonderingen na, deden ze dat echter niet, zelfs niet als pelgrims, in tegenstelling tot de vele christenen die op bedevaart naar Jeruzalem trokken.

Sands eerste verklaring is dat, hoewel moeilijkheden ervarend en een religieuze minderheid vormend in vaak onderdrukkende samenlevingen, Joden net als hun burens sterke banden voelden met hun dagelijkse leven in het land waar ze geboren waren. Als tweede noemt Sand dat de Joodse geloofsleer het verbod de "Verlossing" kunstmatig te versnellen door naar Palestina te verhuizen: "...the Talmud forbids us even to think of a return (to Palestine) by force (i.e. to effect Redemption through human effort)...we must not take the smallest step in the direction of forcing a return and a restoration of our nation." Dit werd nog tot in de 20ste eeuw zo gevoeld.

Een fundamentele verandering in het denken over het beloofde land trad op in de 19de eeuw met de opkomst van het nationalisme in Europa en het daardoor beïnvloede Zionisme. Sand beschrijft daarbij hoe de meestal seculiere Zionisten de bijbel gebruikten en de daarin beschreven belofte van het beloofde land door "God", in wie zij niet geloofden, om hun zaak kracht bij te zetten. Zelfs toen was Palestina echter niet echt "eerste keus"; ook Oeganda en Argentinië waren serieuze kandidaten voor een Joods thuisland. Daarnaast reageerden de *mainstream* Joodse instellingen uiterst negatief op pogingen het Heilige Land in een nationaal thuisland te veranderen. Zowel liberale als traditionele stromingen weigerden Palestina als "nationaal bezit" te beschouwen, als bestemming voor Joodse immigratie of als nationaal

thuisland. Eén van de opmerkelijkste, en voorspellende, citaten betreft de angst van rabbi Güdemann dat ooit een "Judaism with cannons and bayonets would reverse the roles of David and Goliath to constitute a ridiculous contradiction of itself".

Aan het einde van de 19de en in het begin van de 20ste eeuw emigreerden de vele Oost-Europese Joden nog altijd liever naar de Verenigde Staten en West-Europa. Emigratie naar Palestina kwam pas echt op gang in de jaren dertig, toen de Verenigde Staten de immigratie sterk beperkten en de toestroom van Oost-Europese Joden in West-Europa op steeds meer verzet stuitte. Maar in Sands visie is het pas "[t]he Second World War and the Jewish destruction it wreaked (that) created circumstances that enabled the West to impose a settler state on the local population".

Sand draagt zijn boek op aan de herinnering van de "vredelievende" Arabische bewoners van het dorp "Sheikh Munis", die in 1948 vluchteling werden. Zoals honderden andere Palestijnse dorpen werd hun dorp na de vestiging van de staat Israël met de grond gelijk gemaakt, zodat bijna niets meer herinnert aan het Palestijnse verleden en de vluchtelingen niets meer hadden om naar terug te keren. Nu staan daar de Tel Aviv Universiteit en enkele musea. Krachtig betoogt Sand waarom het "de plicht is van de Staat Israël om het onheil te erkennen dat anderen is aangedaan door de stichting ervan".

**Willem-Gert Aldershoff**, voormalig ambtenaar bij de Europese Commissie, is thans adviseur EU-beleid t.a.v. Israël/Palestina, gevestigd te Brussel; **Dries van Agt** is o.a. oud-premier van Nederland (1977-1982).

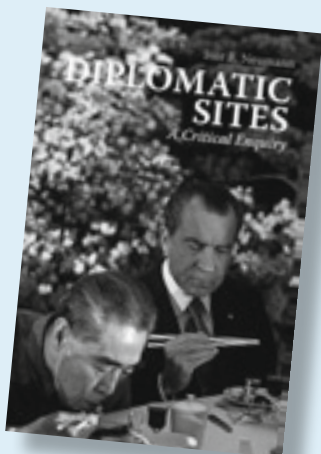
De Joden uit de diaspora hebben eeuwenlang de mogelijkheid gehad naar het gebied van Canaän en Judea terug te keren, maar ze deden dat niet

## De plek van diplomatiek overleg: van onderschatte waarde?

Iver B. Neumann

*Diplomatic Sites. A Critical Enquiry.*

*New York: Columbia University Press, 2013; 176 blz.; \$ 50,-; ISBN: 978-0-1993-2796-6*



**Moeten diplomaten zich meer gaan richten op de plek waar diplomatieke besprekingen plaatsvinden; ligt daar de sleutel tot succes? In het boek *Diplomatic Sites* kent Iver B. Neumann wel een wel erg grote rol toe aan 'sites'. Belangrijke diplomatieke taken laat hij daarbij buiten beschouwing.**

Dit boek gaat niet in de eerste plaats over de "diplomatic sites" uit de titel. De reden hiervoor zal zijn dat de auteur, Iver B. Neumann, hoogleraar en directeur onderzoek bij het Norwegian Institute of International Affairs, het boek heeft samengesteld uit een vijftal artikelen die hij tussen 2001 en 2012 heeft geschreven, en die blijkens de titels ook niet gingen over "sites". Er wordt in de inleiding dan ook veel omhaal besteed aan de rechtvaardiging van de verzameltitel, met als dieptepunt de bewering dat "most of what diplomats do is carried out in preparation of some event. Events depend on their sites. The site shapes

the event and the event shapes the site. Creating and maintaining sites therefore are at the very heart of diplomatic work.” Alsof diplomaten niets beters te doen hebben dan “events” voorbereiden.

In dezelfde inleiding komt Neumann met een opsomming uit 1977 van de voornaamste diplomatieke taken, die toen al achterhaald was: “The three major tasks of diplomacy remain information gathering, negotiation and communication of one’s position.” Kennelijk vindt hij ontwikkelingssamenwerking geen bezigheid voor een diplomaat, evenmin als handelsbevordering of cultuur. Dit soort onderwerpen komen in het boek dan ook niet voor. De gebezigde definitie dateert uit een tijd waarin een ambassadeur (E.N. van Kleffens; eindred.) nog in ernst kon zeggen: “Un diplomate ne parle pas fromage.”

Het terrein van deze studie is dus beperkt en het sluit aan op de praktijkervaring van de auteur, waar deze prat op gaat maar die in feite ook erg beperkt is. Neumann werkte zes jaar bij het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken, en een paar jaar bij de Noorse ambassade in Moskou. Deze beperking zal verklaren waarom niet alleen belangrijke diplomatieke taken buiten beschouwing blijven, maar ook waarom het multilaterale aspect totaal ontbreekt. Dit alles doet veel af aan de algemene gelding van wat her en der niet zonder aplomb wordt gepresenteerd.

Sites, dus. “A site may be physical or virtual, but in both cases, it is where diplomacy actually takes place and where it can be captured analytically.” De “sites” blijken inderdaad elke plek te kunnen zijn waar iets diplomatieks gebeurt of ter sprake komt, van de eettafel tot een heel werelddeel (Europa) en een tv-serie (*Star Trek*). “The book’s final claim to newness lies in its approach. The human experience has a variable yet irreducible spatial dimension. It follows that any social institution, and diplomacy is one, should be studied in terms of that dimension.” Toch is deze “dimensie” in het boek voornamelijk aanwezig in de titels van de hoofdstukken, en, hier en daar, vaak een beetje kunstmatig, in de tekst.

Voordat de lezer deze bespreking verder overslaat als veel te negatief, wil ik graag melden dat er van alles in staat, vooral aan historische achtergrond, wat interessant is, maar meer op de manier van een Chinees woordenboek. Zoals de grote sinoloog en diplomaat Van Gulik eens zei: “Een Chinees woordenboek, daar vind je zelden in wat je zoekt, maar al zoekende vind je altijd wel iets anders wat de moeite waard is.” Soms is er ook wel iets amusants, om te beginnen op de omslag, met de overbekende foto van het diner in Peking, waar de president van de Verenigde Staten Richard Nixon, op bezoek aldaar in 1972, netjes rechtop gezeten vergeefs probeert om iets eetbaars tussen zijn stokjes te krijgen, terwijl zijn gastheer Zhou Enlai het zich met de kin op het bord onbezorgd laat smaken.

Laatste algemene opmerking: degene voor wie termen zoals narrative sociabilities, synecdoche, interstitial, instantiation en doxic geen dagelijkse kost zijn, moet goed kauwen alvorens te slikken.

Wij beginnen met hoofdstuk 1: *A claimed originary site: Europe*. Dit hoofdstuk geeft een lange uiteenzetting over het ontstaan van de tegenwoordig in de wereld gebruikelijke diplomatieke praktijk. Aan de basis ligt de christelijke *myth* dat God wil dat de mensen met elkaar in vrede leven. Daarop geënt is

er een *narrative sociability*, wat min of meer neerkomt op een benadering waar betrokkenen het over eens zijn, inzake de betrekkingen tussen staten en de rol daarin van gezanten, en die is dan weer de basis van de praktijk. Deze praktijk ontstond tussen de stad-staten in Italië en bevatte een aantal belangrijke aspecten – permanente vertegenwoordigingen, extraterritorialiteit – ontleend aan de ervaringen van de vestigingen in het Ottomaanse Rijk van Florence, Genua en Venetië. Zo kwam het tot het Europese (historisch Ottomaans-Europese) instituut van de interstatelijke diplomatie, dat intussen over de hele wereld is overgenomen. Het ziet er niet naar uit dat opkomende machten als Brazilië, China en India hier verandering in zullen willen aanbrengen.

De auteur heeft geen moeite met deze “Eurocentrische” historie, maar hij maakt zich wel zorgen over de door hem gepercipieerde implicatie dat de Europese diplomatie als uniek vredelievend kan worden gepresenteerd. De diplomatie van de Iroquois-indianen was even vreedzaam als de Europese, zegt hij, en bovendien werd de Europese diplomatie bedreven in een context van “violence, degradation and humiliation”, vooral van gekoloniseerde volkeren. Maar, zegt hij in dezelfde alinea bijna als zelfcorrectie, “diplomacy is necessarily imbricated in wider relations that are oftentimes violent.” Andere “sites” dan Europa als geheel komen in dit hoofdstuk niet aan de orde.

Komen wij bij hoofdstuk 2: *A sustaining site: Diplomacy at table*. Dit hoofdstuk gaat als enige over sites in de gebruikelijke zin van het woord. De diplomateke maaltijd wordt aangemerkt als “the basic ritual, or ritual-like performance on the level of relations between polities”. Het hoofdstuk begint met een citaat van de secretaris-generaal van het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken uit 1977, die in een vertoog tot nieuw aangeworven diplomaten onder meer zei: “Lunches destroy the working day, dinners destroy family life and cocktail parties destroy your good mood. [...] The returns on all this socialising are limited.”

Hierop volgt een beschouwing over gastvrijheid en “commensality” door de eeuwen heen –neolithicum, Byzantium, de Saga’s – waarbij vooral aandacht uitgaat naar de Byzantijnse ceremoniën, gericht op het overdonderen van de bezoekers.

Al snel komen we dan in Noorwegen terecht, en we blijven daar, onder het motto *Eating at Diplomatic Tables in Oslo*. De “diplomatieke tafels”, waar de volgende 20 pagina’s aan worden besteed, staan bijna uitsluitend in het kasteel Akershus, ter gelegenheid van staatsbezoeken. Wij worden *en detail* geïnformeerd over de voorbereiding en de gang van zaken aldaar, en vooral over wat de gasten aan eten en drinken wordt voorgezet. Kennelijk is een existentieel Noors dilemma of er gerechten uit de wereldkeuken dan wel de “provinciale” Noorse moeten worden geserveerd.

De auteur heeft het verder niet over de gewone diplomatieke vertegenwoordiging, “all other diplomatic meals being consciously paler representations”, vindt hij, van het staatsbanket. Evenwel: “diplomatic work is about preparing the ground for others”, zoals staatshoofden, zegt hij in de inleiding (blz. 5). Staatsbanketten, die de goede verstandhouding bezegelen tussen staten, vallen derhalve niet onder

Voor het kweken  
van instant  
friendships  
is nog geen  
ander middel  
uitgevonden dan  
dinners en lunches

*diplomatic work*, en horen eigenlijk niet in dit boek thuis.

Echte diplomatieke diners en lunches hebben dan ook een totaal andere functie. Gaat het op Akershus, aldus de auteur, om “a display of the crown jewels”, in de eetkamers van de diplomaten is het “how to make friends and influence people”. Dat vereist een andere benadering, ook waar het de “site” betreft.

Op bilaterale posten ontvangt de gastheer (M/V) vooral mensen uit het land waar hij is geaccrediteerd, die nuttig zijn voor zijn eigen land of dat kunnen worden. Op multilaterale posten zijn dat de collega's en leden van het secretariaat van de organisatie in kwestie. De gastheer moet zorgen dat zijn gasten een goede herinnering bewaren aan zijn gastvrijheid. Hij moet daarom vriendelijk optreden en vermijden dat hij, dus zijn land, gierig of armetierig overkomt. Daartoe moet hij goed behuisd zijn en een behoorlijke kok of cateraar hebben. Maar de *crown jewels* blijven in de kast.

De diplomaat blijft te kort ter plaatse om er op een normale manier de vrienden te maken die hij nodig heeft om te kunnen functioneren. Helaas is voor het kweken van *instant friendships* nog geen ander middel uitgevonden dan die vermaledijde diners en lunches.

De ruimte ontbreekt om in te gaan op de hoofdstukken *A hyperspatial site: Diplomacy in Star Trek* en *Out of site: Sublime diplomacy*. De conclusie van *Sublime diplomacy* is dat de diplomatie valt onder de bureaucratie, en derhalve niet “subliem” kan zijn in de zin van de door de auteur gebezigde definitie, dus daar kunnen we kort over zijn. Voor wie de tv-serie *Star Trek* niet heeft gezien, is het hoofdstuk daarover, dat de publieke beeldvorming over de diplomatie tot onderwerp heeft, niet om door te komen.

## Het lekkerste voor het laatst

En dan hoofdstuk 3: *An interstitial site: Third-party mediation*. Dit is een bezigheid waarin Noorwegen een zekere reputatie heeft opgebouwd. De auteur gaat het vooral om, zoals hij dat noemt, “interstitial sites of diplomacy inside states, with at least one of the parties being a non-state actor”, een werkterrein speciaal geschikt voor “small and medium powers”, die immers een groter eigenbelang hebben bij het handhaven van de internationale orde dan de grote mogendheden, die zo nodig kunnen terugvallen op dwangmiddelen. Het stichten van vrede binnen landen wordt gezien als onderdeel van deze “systems maintenance”.

De bemiddelende vorm van diplomatie is nieuw in de bilaterale wereld. In plaats van zich te concentreren op functionarissen van de staat waar hij is geaccrediteerd, neemt de diplomaat als bemiddelaar een neutrale positie in tussen die staat en de opstandige partij waarmee vrede moet worden gesloten. De Verenigde Naties doen dit natuurlijk al lang, maar nationaal is het nog tamelijk nieuw. Neumann gebruikt dit hoofdstuk voornamelijk als *case study* van de Noorse activiteiten op dit gebied.

Alles bij elkaar vond ik *Diplomatic sites* toch geen bevredigend boek. Er is nauwelijks sprake van een studie, zoals voorgespiegeld, over de diplomatie in termen van haar ruimtelijke dimensie (ik weet niet of zo'n studie verhelderend was geweest, maar dat is een andere zaak), en het studiegebied – bilaterale diplomatie met een grote D – is van beperkte aard. De terminologie is obscuur voor wie geen socioloog of politicoloog is. Professor Neumann zou ons wel verder kunnen helpen met een nadere uitwerking van het onderwerp *mediation*.

**Niek Biegman** studeerde in Leiden o.a. Internationaal Recht en Servo-Croatisch. In de periode 1992 – 1997 was hij Nederlands Permanente Vertegenwoordiger bij de VN in New York.

Nieuw  
Verschenen

## Suspect Devices: How IEDs Killed the Western Way of War

Caroline Kennedy - Pipe

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 256 blz.; € 23,-; ISBN: 978-1-8490-4303-8



*Improvised Explosive Devices* (IED), zelfgemaakte explosieven, zijn hét symbool van de strijd in Irak en Afghanistan geworden. In films als *The Hurt Locker* en andere media krijgt dit wapen ruime aandacht. Dit is vooral te danken aan de slachtoffers die dit wapen met grote regelmaat veroorzaakt. Deze IED's zijn het wapen geworden waarmee de militair zwakkere groeperingen in Irak en Afghanistan het de geallieerde soldaten zo lastig mogelijk proberen te maken.

In dit boek onderzoekt de Britse krijgshistorica Caroline Kennedy-Pipe het gebruik en de invloed van deze wapens. Zij betoogt dat ze de afgelopen jaren weliswaar steeds vaker gebruikt worden, maar dat het toch zeker geen nieuwe wapens zijn. IED's zijn al veel langer onderdeel van het slagveld dan vaak gedacht wordt. Ook laat de auteur zien hoe deze wa-

pens de “westerse” manier van oorlogvoeren steeds meer frustreren en besteedt ze aandacht aan het gebruik van zelfgemaakte explosieven buiten het slagveld. Steeds vaker maken ook criminele organisaties gebruik van dergelijke wapens. Dit gebruik buiten het militaire terrein vormt, zo betoogt Kennedy-Pipe, steeds meer een dreiging voor civiele autoriteiten.

## The Devil's Long Tail: Religious and Other Radicals in the Internet Marketplace

David Stevens & Kieron O'Hara

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 288 blz.; € 22,-; ISBN: 978-1-8490-4343-4

Het internet is een zeer belangrijke vrijhaven voor de vrije meningsuiting, maar het is ook een schuilplaats voor allerlei radicale groeperingen die hun vaak bizarre ideeën kunnen spuien, zonder gehinderd te worden door de filters van andere massamedia. En deze groeperingen zijn echt niet allemaal onschadelijk. Door de ongelimiteerde toegang, anonimiteit en het gebrek aan centraal toezicht, biedt het internet extremisten toegang tot een wereldwijd publiek. Technologie biedt mensen veel controle over welke informatie ze binnenkrijgen. Hierdoor zijn extremisten in hoge mate in staat om gematigde stemmen en tegenargumenten weg te filteren. Ze kunnen zich terugtrekken in een virtuele wereld, die zo extreem is als ze zelf willen.

In dit boek onderzoeken de Britse sociologen David Stevens en Kieron O'Hara extremisme op het internet. Zij stellen dat de manier waarop extremisme vaak bestreden wordt, niet de juiste is. Beleid dat erop gericht is extremistische netwerken te onder-

mijnen faalt, omdat het de factoren negeert die mensen tot deze radicale ideeën bewegen. Extremisten zijn vaak minder gemotiveerd door ideeën, en meer door de voordelen van lidmaatschap van een hechte groep. Extreme ideeën op het internet moeten volgens de auteurs niet gecensureerd worden. Dat werkt alleen maar averechts en ondermijnt ook de vrijheid van het internet. Radicale ideeën moeten juist de vrijheid krijgen op het internet, zodat ze de concurrentie met andere ideeën aan moeten gaan. Het fel bestrijden van extremisme *online* zal radicale groeperingen alleen maar defensiever en hechter maken. Het is juist de vrijheid van het internet, die het deze extremisten mogelijk maakt hun ideeën te uiten, die ervoor zal zorgen dat deze ideeën ook ontmaskerd worden.



## The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies

Josef Joffe

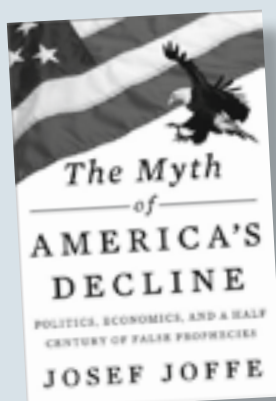
New York: W.W. Norton Publishers, 2013; 352 blz.; € 19,50; ISBN: 978-0-8714-0449-7

Elk decennium wordt door commentatoren de achteruitgang van de Verenigde Staten verkondigd. In de jaren '50 van de vorige eeuw zou de Sovjetunie de Verenigde Staten verslaan; in de jaren '70 was de vallende dollarkoers de schuldige en in de jaren '80 was het de economische groei van Japan die het einde van de Amerikaanse dominantie inluidde. Deze voorspellingen kwamen geen van alle uit.

In dit boek onderzoekt de Duitse journalist en politicoloog Josef Joffe dit doemdenken. Hij stelt dat deze voorspellingen geen op feiten gebaseerde analyses zijn, maar gezien moeten worden als profetische waarschuwingen waar een ideologie achter zit. De voorspeller stelt dat Amerika zal vallen, behalve als men zijn pad volgt. Joffe laat in zijn boek zien dat de uitdagers van de Amerikaanse hegemonie altijd te kort schoten. Hij stelt dat

de toekomst van de Verenigde Staten er helemaal niet zo slecht uitziet als vaak wordt voorgeschoteld. De economische problemen waar de Amerikanen nu mee te maken hebben, vallen eigenlijk mee in vergelijking met eerdere crises. Historisch gezien is het aandeel van de kosten van het defensieapparaat in de totale schuld vrij laag. Immigratie en een positief geboortecijfer zorgen ervoor dat het land minder snel vergrijsd dan China, Japan, Europa en Rusland. Amerika is nog steeds leidend als het gaat om wetenschappelijk onderzoek en technologie, en ook de private sector geeft aanzienlijk meer geld uit aan onderzoek dan de rest van de wereld.

De enige echte bedreiging voor Amerika is niet extern, maar juist intern. Joffe stelt dat er een gevaar bestaat dat men teveel de bestaande belangen beschermt, dat de politiek niet in staat is tot compromissen en dat men zich afkeert van de wereld. Er zal dan een stilstand optreden die eerdere imperia heeft doen vallen.



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

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002  
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)  
Judith M. Nuijens (eindredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementenadministratie

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

#### Abonnementenprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

Dat kan via: [www.tablisto.nl](http://www.tablisto.nl)  
losse nummers: € 7,99  
jaarabonnement: € 49,99

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar  
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken  
meningen en inzichten blijven geheel  
voor verantwoordelijkheid van de schrij-  
vers.

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

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

Nederlands  
**Uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap



# Internationale Spectator

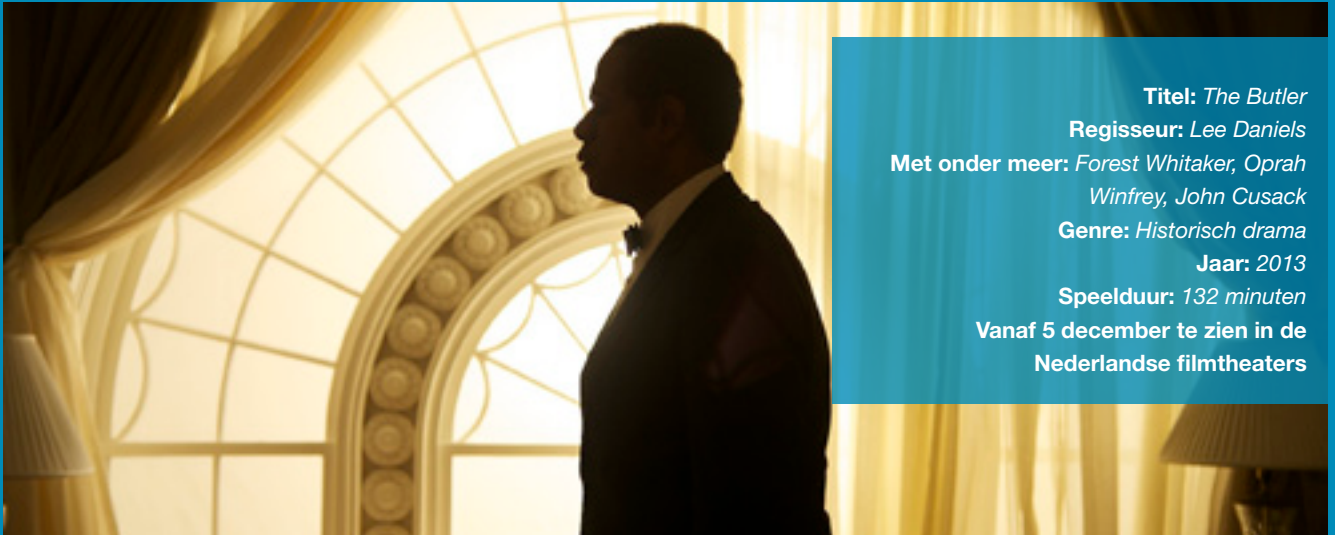
Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van  
actuele vraagstukken in de wereldpolitiek  
en zo uw inzicht vergroten in de complexe  
wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op [www.vangorcum.nl/is](http://www.vangorcum.nl/is)

Al 60 jaar het enige onafhankelijke  
maandblad in Nederland en  
Vlaanderen voor iedereen die  
belangstelling heeft voor actuele  
ontwikkelingen in de wereldpolitiek.

[www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)



**Titel:** *The Butler*  
**Regisseur:** Lee Daniels  
**Met onder meer:** Forest Whitaker, Oprah Winfrey, John Cusack  
**Genre:** Historisch drama  
**Jaar:** 2013  
**Speelduur:** 132 minuten  
**Vanaf 5 december te zien in de Nederlandse filmtheaters**

foto: Beeld uit de film *The Butler*.

# Van plantagearbeid tot presidentschap

De Nederlandse verschijningsdatum van *The Butler* op 5 december is op z'n minst opvallend te noemen. Nooit eerder veroorzaakte het Zwarte Pieten-debat zoveel ophef als dit jaar en juist nu valt het traditionele hoogtepunt van het Sinterklaasfeest samen met de release van een van Amerika's grootste producties ooit over rassendiscriminatie. Waar dergelijke films doorgaans een verhaal neerzetten vanuit een blank perspectief – denk bijvoorbeeld aan *American History X* of *Lincoln* – belicht *The Butler* de zwarte invalshoek.

Het script is gebaseerd op het leven van Eugene Allen (1919 – 2010). Deze Amerikaan diende onder acht opeenvolgende presidenten in het Witte Huis en promoveerde in 34 jaar tijd van keukenpersoneelslid tot hoofdbutler. Gedurende zijn leven vonden de belangrijkste doorbraken in de bestrijding van rassendiscriminatie in de Verenigde Staten plaats. Deze film toont dan ook hoe de zwarte bevolking in de Verenigde Staten begin vorige eeuw veelal als slaven op plantages werkten en door blanken als minderwaardig werden gezien.

Aan het begin van de film is hoofdpersoon Cecil Gaines (Forest Whitaker) getuige van de verkrachting van zijn moeder en de moord op zijn vader. De verhoudingen op de katoenplantage zijn hierdoor direct duidelijk. Gaines wordt zelf door de eigenaresse van de plantage gehaald om als "housenigger" te dienen, wat het begin zal blijken te zijn van zijn opmars naar de bediening in het Witte Huis. Op indringende wijze wordt getoond hoe deze zwarte Amerikaan carrière maakt door zich buitengewoon nederig op te stellen. Zo leert Gaines bijvoorbeeld van de plantagehoudster dat "the room should feel empty when you're in it".

Tegenover deze nederigheid van Cecil Gaines staat de rebellie van zijn zoon Louis. Deze reist stad en land af om overall voor burgerrechten te strijden. Daarbij wordt een aantal aardige miniportretten van burgerrechtenbewegingen geschetst. Een voorbeeld is de *sit-in*-beweging die in Nashville, Tennessee voor opschudding zorgde, omdat de zwarte bevolking stelselmatig aan het voor blanken bestemde gedeelte van de bar ging zitten. Ook bewegingen zoals de 'Freedom Riders' en de 'Black Panthers' passeren de revue in de film. Hoewel Louis zich aanvankelijk fel afzet tegen zijn dienstbare vader, komt hij gedurende de film tot de conclusie dat het rolmodel dat zijn vader vertolkt als hardwerkende zwarte man, evenzeer als zijn eigen radicale acties, kan leiden tot een paradigmawisseling in de perceptie die de blanke bevolking heeft van de zwarte bevolking.

Zowel vader als zoon is buitenproportioneel vaak betrokken bij historische gebeurtenissen rond de ontwikkeling van de Amerikaanse burgerrechten. Cecil is iedere keer bij de president aanwezig wanneer deze tot een nieuw inzicht rond de ontwikkeling van burgerrechten komt en zoon Louis is bij elke cruciale manifestatie aanwezig. De vergelijking met *Forrest Gump* is derhalve snel gemaakt. Maar waar die film zes Oscars heeft gekregen, wordt *The Butler* door recensenten slechts gematigd positief ontvangen. De film haalt niet hetzelfde niveau van subtiliteit. Dat komt wellicht door de overdaad aan bekende koppen, met bijvoorbeeld acteurs als Lenny Kravitz en Mariah Carey.

Na het kijken van de film rijst de vraag of er daadwerkelijk zoveel veranderd is in de afgelopen decennia. De zwarte bevolking heeft weliswaar in theorie gelijke burgerrechten, maar toch lijkt er binnen de Amerikaanse samenleving nog geen sprake van volledige gelijkheid. Wellicht dat *The Butler* mede daardoor in de Verenigde Staten de best bezochte film van afgelopen zomer is. Het voortbestaan van vooroordelen over de zwarte bevolking blijkt onder meer uit de strafzaak deze zomer tegen George Zimmerman, de agent die de onschuldige zwarte tiener Trayvon Martin heeft doodgeschoten.

Daarnaast werd het vooroordeel dit jaar ook nog eens bevestigd door Charles Ramsey, een zwarte Amerikaan die uitgroeide tot een held door zijn buurman aan te geven en zo ontvoerde meisjes redde: "I knew something was wrong when a little pretty white girl ran into a black man's arms." Door dergelijke uitspraken heeft Ramsey inmiddels een cultstatus verkregen op internet. Niettegenstaande deze vooroordelen zijn er in de afgelopen eeuw grote doorbraken geweest, met als hoogtepunt de verkiezing van de eerste zwarte president Barack Obama – die zelf zegt een traantje te hebben weggepinkt bij het zien van *The Butler*. Reden genoeg om de film zelf ook te zien.

**Thijs Buirma** heeft afgelopen jaar zijn master Conflict Resolution and Governance aan de Universiteit van Amsterdam afgerond en is thans verbonden als project assistent aan Instituut Clingendael.