

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 2 - februari 2007

MANAGEMENT VAN **MENSLIEVENDHEID**

Linkse Golf **overspoelt** Latijns-Amerika

Het is niet al **goud** wat er **blinkt** bij de VN



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker,
R. de Wijk.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud Februari 2007

COLUMN

Thomas von der Dunk
Turkije: geen vol ei maar
lege dop 61

MILITAIR EN BURGER SAMEN IN WEDEROPBOUW

ARTIKELEN

Kees Homan
De militair en wederopbouw:
zo civiel als mogelijk en zo
militair als nodig 63

**Cor van Beuningen &
Bernard Berendsen**
Democratie, natievorming en
ontwikkeling 68

Dennis Dijkzeul
Internationaal humanitair
management 73

**Marieke van Doorn &
Jos van Wersch**
Opbouw van democratische
systemen: Europese inval-
schoenen 77

Jeroen de Zeeuw
Van militaire naar politieke
oppositie: omvorming van
rebellenvormingen na
conflicten 80

Diederik de Boer
De rol van NGO's in
wederopbouw 84

Pyt Douma
Rol van lokale actoren bij
wederopbouw: religieuze
vredesopbouw in Afrika 87

Ulrich Mans
Goed genoeg bestuur:
een andere benadering 90

Gert de Nooy
Veiligheid en wederopbouw:
integratie met beperkingen? 93

**Luc van de Goor &
Sjors Callenbach**
Hervorming van de
veiligheidssector:
een Nederlandse aanpak 96

Sarah Nouwen & Maarten Barends
Vier jaar internationale betrok-
kenheid bij Darfur: voedsel-
pakketten en diplomaten,
toga's en blauwhelmen 99

Raymond Buve
Is er één grote Linkse Golf in
Latijns-Amerika? 104

BESPREKINGSARTIKEL

Mient Jan Faber
Het is niet al goud wat er blinkt
bij de VN 109

BOEKBESPREKINGEN

Jan Jaap Kleinrensink over
*Ontwikkelingsjargon
ontsluierd* 115

Bibi van Ginkel over
*Het conflict-Darfur nader
verklaard* 115

Harold Munneke over
*Eigen geluiden uit de West
over toekomst Antillen* 117

Jitske Hoogenboom over
*Georgisch politiek landschap
onder de loep* 118

SIGNALEMENTEN 120

SUMMARIES 122

Turkije: geen vol ei maar lege dop

De uitkomst is door de sceptici voorspeld, maar de voorstanders hebben alle waarschuwingen in de wind geslagen. Een afgedwongen fusie geeft alleen maar ruzie. Juist door met alle geweld naar toetreding van Turkije tot de Europese Unie te streven, zijn de betrekkingen tot een dieptepunt gedaald, en willen de Europese en Turkse bevolkingen steeds minder van elkaar weten.

Brussel heeft zich laten gijzelen door oude halfslachtige en lafhartige beloften, in een andere politieke context voor een ander soort Europa gedaan. Het heeft zich laten gijzelen door de eigen voorwaarde van het 'alles of niets', en dus zette Ankara in op het 'alles' – met een fundamentalistische hel en verdoemenis als alternatief dreigend, indien het niet zou worden toegelaten. Tusseloplossingen, die bij een tussenland halverwege Europa en Arabië het meest voor de hand hadden gelegen, werden resoluut afgewezen, omdat Europa ze nooit had durven opperen. En wie eenmaal bij herhaling het volle ei toegezegd heeft gekregen, zal niet met een half ei genoegen nemen, zolang en omdat hij weet dat een groot deel van de gevers niets zozeer vreest als een lege dop.

Dat volle ei vloeide aan Europese zijde voor sommige landen voort uit principe, voor andere uit naïviteit en lafheid, voor een enkeling uit doortraptheid. Londen immers wil een zo groot mogelijke Europese Unie, opdat deze zo min mogelijk voorstelt. Alleen zo valt de eigen Britse transatlantische spagaat vol te houden, onder het motto: hoe meer zielen, hoe minder vreugd.

Tot die naïevelingen behoorde in het bijzonder de Nederlandse regering, die twee jaar geleden in alle openlijkheid het succes van haar Europese voorzitterschap ophing aan het beginnen van toetredingsonderhandelingen. Kassa dus voor Ankara, dat zich keihard opstelde en bewerkstelligde dat de Europese regeringsleiders uit angst voor een voortijdige breuk prompt door de knieën gingen. Bevend stond het gezelschap in Brussel te wachten of de Turkse minister Gül nog de goedheid had om te komen. Het meest verbijsterende was nog dat minister Bot door die Turkse onbuigzaamheid verbijsterd was, terwijl hij als oud-diplomaat beter had moeten weten: wie zijn kaarten zo openlijk toont, raakt al zijn troeven kwijt.

De achtergrond bij de huidige botsing wordt

gevormd door het wantrouwen van de Europeanen jegens hun eigen regeerders als het om de uitbreiding gaat, die mede ten grondslag lag aan het referendum-fiasco. Houdt Brussel zich wel aan de eigen voorwaarden en regels, of schuift de EU die uiteindelijk opzij? Hoe manmoedig ging men aanvankelijk niet, toen Haider's FPÖ tot de regering toetrad, Oostenrijk met een boycot te lijf. Om die vervolgens een stille dood te laten sterven, toen Brussel daardoor zichzelf te veel in de vingers sneed. De verontwaardigde Weense reactie, dat de anderen alleen maar durfden omdat Oostenrijk zo klein was, werd toen door Joschka Fischer tegengesproken: als in Italië Fini aan de macht zou komen, zou Brussel precies eender reageren. Een korte poos later was het zover. Werd er nu een IJzig Gordijn om Rome opgetrokken? Nee dus – en dat weet inmiddels iedereen. Geen sprake van dat Turkije, eenmaal binnen, echt tot iets gedwongen zou kunnen worden, want daarmee verlamt Brussel meteen ook zichzelf.

Een grote meerderheid van de bevolking is niet van een Turks lidmaatschap gediend, heeft zich van de wenselijkheid daarvan de afgelopen jaren niet door de Europese politici laten overtuigen, en zal zich daarvan ook de komende jaren vermoedelijk niet laten overtuigen. Weliswaar beloven die politici ter geruststelling dat vooraf zeer strikt aan de normen vastgehouden zal worden, maar dit stelt niemand gerust. Net immers zijn nog twee landen toegelaten die nog geenszins aan de normen voldoen, maar dat slechts beloven te zullen *gaan* doen: Roemenië en Bulgarije. Het argument om ze toe te laten: we hebben het beloofd (althans de door hen genoemde datum niet tegengesproken); ze doen zo hun best (als we nee zeggen, gaat het pas echt mis); en we zijn nu al zo ver (een nee zou daarom nu pas echt teleurstellend zijn), dus we kunnen niet meer terug. Kortom: het proces was met de uitkomst op de loop – met het risico op een reprise straks.

Tegelijk heeft wel onder veel Europese politici de opvatting postgevat: dit was eens, maar nooit meer. Mede om electorale redenen zien zij zich gedwongen nu tegenover Turkije veel scherper stelling te nemen – in elk land ligt wel een Wilders op de eigen kiezers op de loer. Ten slotte is in een aantal landen een referendum over de kwestie beloofd, en over de uitkomst daarvan hoeft voorlopig weinig twijfel te

bestaan. Dat alles wakkert aan de andere kant van de Bosporus uiteraard ook het wantrouwen aan: willen zij ons nog wel, durven zij ons nog wel te willen, nu wij steeds weer aan nieuwe voorwaarden moeten voldoen?

Het hete hangijzer van vandaag is Cyprus, dat op zich zelf al het falen van de Europese basisstrategie illustreert: door het doen van beloften bevolkingen te dwingen. Het eiland is door Griekenland de Unie in gechanteerd met het dreigement dat Athene anders elke andere uitbreiding zou tegenhouden. Brussel kwam toen met de oplossing-Annan: een referendum moest eerst een VN-plan om aan de deling een einde te maken, flatteren. De Turkse helft stemde voor, de Griekse helft tegen. Het resultaat: de Turkse helft werd gestraft en bleef buiten de EU, de Griekse helft werd dubbel beloond, want kwam er als enige in.

Sindsdien kan Brussel niet meer voor- of achteruit, want Nicosia houdt alles tegen, en daar moet Brussel zich uiteindelijk wel naar voegen, want het is natuurlijk ondenkbaar dat een land tot de EU toetreedt dat een andere lidstaat niet erkent. Op Noord-Ierse toestanden zit niemand te wachten, waar dominee Paisley ook jarenlang direct de kamer uitliep zodra Gerry Adams zijn neus om de hoek stak. En Ulster is heilig vergeleken met Cyprus, omdat Dublin en Londen in elk geval zoveel mogelijk samenwerken, en Athene en Ankara elkaar hier naar het leven staan.

Dat maakte de vage toezegging van Turkije om zijn havens voor Cyprus te openen, waarmee Brussel eind 2004 jubelend genoeg nam, noodzakelijkerwijs tot een lege huls, zoals nu blijkt – en leidde dus tot uitstel van executie. Het uur van de waarheid en de geloofwaardigheid is nu voor Brussel aangebroken. Houdt het eindelijk eens de rug recht? Het herstel van vertrouwen van de bevolking in de Unie zal sterk afhangen van de vraag of de EU zich aan haar eigen regels houdt, ook als de uitkomst politiek ongemakkelijk is. Of wordt de termijn weer opnieuw verlengd?

Is, kortom, Brussel bereid ook eindelijk de eigen illusies onder ogen te zien? Geen enkele Turkse regering kan zich namelijk veroorloven Cyprus op te geven, tegen de achtergrond van een diepgevoerd trauma over de wijze waarop voor en na 1914 het Ottomaanse Rijk met steun van de westerse mogendheden in het kader van hun verdeel-en-heerspolitiek is opgeknipt. Dezelfde koppige houding geldt voor de positie van het leger, voor de

mensenrechten, de volledige godsdienstvrijheid, de Armeense genocidekwestie – om nog maar te zwijgen van de cultureel-religieuze verschillen.

Om wezenlijke vooruitgang te boeken is de vijftien jaar waarvan Brussel rept onvoldoende, en is zeker vijftig jaar nodig – zo niet wezenlijk meer. Dit wetende had men er beter niet aan kunnen beginnen: een afgewezen prille liefde is veel minder pijnlijk dan een verbroken verloving. Die liefdespijn begint men nu ook in Brussel te bespeuren.

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

De militair en wederopbouw

Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig

Bij langdurige vredesmissies, zoals in Bosnië en Afghanistan, is de aanwezigheid van een vredesmacht voorwaardenscheppend voor het verlenen van humanitaire en ontwikkelingshulp. Zonder een veilige en stabiele omgeving zijn beide vormen van hulp immers niet mogelijk. Nederland levert al jarenlang militaire bijdragen aan vredesoperaties, die het mogelijk maken dat internationale organisaties, NGO's, nationale en lokale autoriteiten aan de wederopbouw van een samenleving kunnen werken. Naast het zorgen voor een stabiele en veilige omgeving voeren militairen in het kader van civiel-militaire coöperatie (CIMIC) steeds vaker activiteiten uit op het gebied van wederopbouw. Aanvankelijk bleven deze activiteiten beperkt tot uitvoering van kleinschalige infrastructurele projecten. Daarnaast adviseren sinds 2001 reserve-officieren en gemilitariseerde burgers het midden- en kleinbedrijf bij vredesmissies; dit in het kader van het *Integrated Development of Entrepreneurial Activities* (IDEA)-project. Nederlandse militairen zijn sinds 2006 ook betrokken bij de wederopbouw in het kader van *Security Sector Reform* (SSR) en *Disarmament, Demobilisation and Re-integration* (DDR).¹

Parallel aan deze ontwikkelingen valt toenemende samenwerking tussen Buitenlandse Zaken (Buza), Ontwikkelingssamenwerking (OS) en Defensie te constateren, die in Den Haag bekend staat als de driehoek *Diplomacy, Defence and Development* (DDD). Van deze ontwikkelingen en activiteiten is de meest recente vorm van interdepartementale samenwerking het *Provinciaal Reconstructie Team* (PRT) in Uruguan.

CIMIC

Bij de nieuwe, complexe vredesoperaties, zoals in Bosnië, Afghanistan en Irak, opereren de militairen van de vredesmacht in hetzelfde gebied als civiele actoren, zoals lokale autoriteiten, internationale organisaties en NGO's. Bij de militairen ontstond behoefte aan enige vormen van samenwerking, bijvoorbeeld informatie-uitwisseling.²

Toen deze civiel-militaire coöperatie (CIMIC) eind jaren '90 structureel onderdeel van vredesoperaties werd, noodzaakte dit tot nader(e) definiëring, afbakening en beleidskader voor CIMIC-activiteiten. Defensie verstaat onder CIMIC 'de coördinatie van en samenwerking tussen militaire commandanten en de burgerbevolking, inbegrepen nationale en plaatselijke autoriteiten, alsmede internationale, nationale en non-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*' [cursivering KH].³ Hoewel CIMIC vaak gelijkgesteld wordt aan kleinschalige infrastructurele projecten, bestrijken de activiteiten een veel breder terrein.

Het beleidskader CIMIC, dat in mei 2003 tot stand kwam, noemt als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: 'Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig.'⁴ Het document onderscheidt de volgende doelstellingen. In de *eerste plaats* ondersteunt civiel-militaire samenwerking het vredesproces en de veiligheid (*force protection*) door contacten te leggen met alle spelers (lokaal, nationaal, internationaal) in het operatiegebied. CIMIC-activiteiten kunnen een stabiliserende werking hebben, waardoor de kansen op succesvol verloop van het vredesproces groter zullen worden. *Daarnaast* biedt CIMIC steun aan de bevolking in het kader van *force acceptance* en geeft het een signaal af van de internationale gemeenschap dat de (vredes-)operatie voorwaardenscheppend is voor het proces van wederopbouw. Tussen *force protection* en *force acceptance* bestaat uiteraard een verband. *Ten slotte* draagt CIMIC met kleinschalige projecten bij aan het herstel van de infrastructuur in het voormalig conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuurs- en politietaken kan eveneens tot de CIMIC-activiteiten behoren.⁵

Benadrukt dient te worden dat CIMIC géén wederopbouw is. De projecten dienen ter ondersteuning van de militaire missie en kunnen in het algemeen betiteld worden als kleinschalige *hearts and minds*-activiteiten.⁶ Ook zullen militairen, tenzij de veiligheidssituatie dit vereist, in beginsel géén

activiteiten ontplooiën die door civiele instanties kunnen worden uitgevoerd.

IDEA

In 2001 breidde Defensie haar activiteiten bij vredesoperaties uit. Naast CIMIC kwam er nu ook IDEA (*Integrated Development of Entrepreneurial Activities*). Dit project is opgezet door het Platform Defensie-Bedrijfsleven en zet mensen uit het Nederlands bedrijfsleven in als reserve-officier of gemilitariseerd burger om in een *post-conflict*-gebied lokale ondernemers te adviseren. Zij stimuleren het opnieuw opstarten van economische activiteiten en werkgelegenheid. De gespecialiseerde kennis van deze *accountants*, bankiers, ondernemers en *consultants* op het gebied van het midden- en kleinbedrijf (MKB) wordt ingezet als onderdeel van de CIMIC-activiteiten die een Nederlandse eenheid ter plaatse opzet. Zo worden *local capacity & know how* op MKB-gebied opgebouwd.

SSR en DDR

De in 2005 verschenen notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* markeert een nieuwe ontwikkeling in de relatie tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking.⁷ Vrede en veiligheid zijn voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. De notitie stelt dan ook dat in het wederopbouwproces een taak is weggelegd voor Defensie. Dit geldt in het bijzonder voor hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform – SSR*) en voor ontwapening en demobilisatie (*Disarmament, Demobilisation and Re-integration – DDR*).⁸

Een structureel beleid inzake onveiligheid dient te beginnen met de opbouw van structuren die de veiligheid garanderen. De veiligheidssector vervult hierbij een sleutelrol, maar werd vanuit het perspectief van Ontwikkelingssamenwerking tot voor kort over het hoofd gezien. In ontwikkelingslanden neemt de veiligheidssector een autonome positie in: zij is politiek machtig, technisch weinig transparant en onttrekt zich veelal aan civiele en democratische controle. Hervorming van de veiligheidssector (leger en politie) moet daarom een integraal onderdeel vormen van wederopbouwprocessen, waarbij militaire en ontwikkelingsdeskundigheid moeten worden gebundeld.⁹ Hoewel SSR en DDR meestal beleidsmatig gescheiden worden, is ontwapening ook een SSR-activiteit.

Diplomacy, Defence and Development (DDD)

Voor de samenwerking tussen Buza, OS en Defensie (DDD) zijn als gevolg van dit nieuwe beleid organisatorische maatregelen genomen.¹⁰ Zo beschikt Buza/OS over een kolonel als militair adviseur. Defensie heeft sinds najaar 2006 een ontwikkelingsadviseur in de bestuursstaf op het Plein opgenomen. Daarnaast is een SSR-team opgericht, waarvan een diplomaat en een luitenant-kolonel deel uitmaken. Dit team geeft leiding aan drie subalterne officieren die bij de School voor Vredesoperaties in Amersfoort aan de oprichting van een *pool* van 60 SSR-experts werken. Deze experts kunnen vanuit hun nieuwe nevenfunctie (SSR) worden ingezet voor wederopbouwactiviteiten in bijvoorbeeld Afrika.¹¹

Ook zijn nieuwe overlegstructuren gecreëerd. In de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO) voeren onder meer de Commandant der Strijdkrachten en de Directeur-Generaal Politieke Zaken van Buza overleg over (door eenheden uitgevoerde) militaire operaties. Op het niveau direct daaronder voert de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW), bestaande uit vertegenwoordigers van Buza, OS en Defensie, overleg over SSR-activiteiten. Een Stuurgroep Politie, met vertegenwoordigers van Buza, OS, Defensie en Binnenlandse Zaken, houdt zich bezig met politie(her)vormingen in het buitenland.

Het PRT in Uruzgan

Een recent voorbeeld van het DDD-concept is het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) in Uruzgan.¹² De missie van dit PRT is het ondersteunen van de (weder)opbouw.¹³ Dit geschiedt door het lokaal bestuur te assisteren, bij te dragen aan hervorming van de veiligheidssector en de sociaal-economische sector te versterken. De *Diplomatie* streeft ernaar de plaatselijke, regionale en landelijke overheid te helpen verbeteren. Bij *Defensie* ligt de nadruk op stabiliteit door Afghaanse veiligheidsorganisaties te ontwikkelen. En *Ontwikkeling* staat voor een beter perspectief voor de plattelandsbevolking en daarmee bestrijding van de drugscriminaliteit.

Het *operationeel concept* van dit PRT is geïntegreerd voorbereid. Het is betrekkelijk nieuw dat militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers zo nauw hebben samengewerkt bij de voorbereiding van een militaire missie, en heldere afspraken hebben gemaakt over elkaars rollen en mandaten. Bovendien zijn er NGO's bij betrokken. Zo is voor de eerste

keer, voorafgaand aan een uitzending, met hulporganisaties als Cordaid, HealthNet en ICCO overleg gevoerd over vragen als: welke mensen wonen er in Uruzgan; hoe zijn de wegen; wat verbouwen de mensen; hoe zit het met religie; en hoe is de positie van de vrouwen?¹⁴ Hieraan is een door de ambassade in Kaboel voorbereid *civil assessment* voorafgegaan.¹⁵

Het operationeel concept is niet alleen geïntegreerd voorbereid, maar wordt ook geïntegreerd uitgevoerd. Naast de militaire commandant maken een politiek adviseur van Buza (POLAD) en twee adviseurs van OS (OSAD's – een adviseur voor de wederopbouwprojecten en een deskundige op het gebied van tribale samenlevingen) ook deel uit van het PRT. Daarnaast bestaat het PRT uit een staf (inclusief een CIMIC-component), waarvan ook de Koninklijke Marechaussee, Amerikaanse trainers en een Australische *Reconstruction Task Force* deel uitmaken.

Het PRT voert een verscheidenheid aan activiteiten uit, waaronder bemiddeling, initiëring van overleg, informatieverstrekking ten behoeve van het bestuur, begeleiding, training en uitrusting van politie en uitvoering van projecten.

Verantwoordelijkheden. Binnen het PRT bestaat een verdeling van verantwoordelijkheden. De militaire commandant is verantwoordelijk voor CIMIC-activiteiten en de inzet van *Mission Teams*. Het CIMIC-personeel adviseert en ondersteunt civiele contacten en identificeert zichtbare en snel te realiseren *Hearts and Minds*-projecten.¹⁶ Voorbeelden zijn herstel van een brug, herbouw van een school en een districtsgebouw, verstrekken van schoolmaterialen en projecten om de grote hoeveelheid afval in Tarin Kowt op te ruimen. Sleutelwoorden zijn: snelheid, zichtbaarheid, kleinschaligheid en ondersteunend aan de militaire missie.

De vertegenwoordiger van BuZa is verantwoordelijk voor de zogenoemde *quick visibility projects* (QVP's), die door lokale NGO's worden uitgevoerd. De projecten richten zich vooral op herstel van dorpswegen en irrigatiekanalen, alsmede op verbetering en uitbreiding van gezondheidsdiensten. Bij de uitvoering wordt gebruik gemaakt van de capaciteit van de lokale bevolking via het *cash for work*-principe en van lokale uitvoerders. Daarnaast is steun in voorbereiding aan de opleiding van onderwijzend personeel en voor beschikbaarheid van benodigdheden voor de landbouw. In de aanpak van de bestrijding van de drugsproblematiek staan alternatieve inkomstenbronnen voor arme boeren

centraal. Via de QVP's wordt gewerkt aan verbetering van de irrigatie en infrastructuur, zodat het boeren mogelijk wordt gemaakt andere gewassen te verbouwen.¹⁷ Daarnaast is de BuZa-vertegenwoordiger verantwoordelijk voor projecten in het kader van de sociaal-economische wederopbouw, gericht op duurzaamheid; die projecten worden door NGO's uitgevoerd.

De militaire commandant van de Australische *Task Force* is verantwoordelijk voor de activiteiten van zijn eenheid. Het betreft hier het opzetten van een vakschool en herstel en verbetering van de infrastructuur, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van Afghaanse capaciteit.

Een belangrijk onderdeel van de SSR-activiteiten is versterking van de *Afghan National Army* (ANA) en de *Afghan National Police* (ANP). Personeel van de Koninklijke Marechaussee verzorgt een cursus voor de Afghaanse politie.

De krijgsmacht en NGO's

De Nederlandse militairen krijgen – nu zij zich steeds frequenter en intensiever op het terrein van noodhulp, wederopbouw en ontwikkelingswerk begeven – steeds vaker en directer met NGO's te maken. De NGO's beschouwen dit terrein van oudsher als hún domein. Dit leidt soms tot spanningen vanwege verschillen in doelstellingen, beslissingsstructuren, werkwijzen, mandaat en wederzijdse vooroordelen.¹⁸ NGO's benadrukken hun onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid en vinden vaak dat militairen – als instrument van de politiek – partijdig zijn. Dit vormt soms een obstakel voor samenwerking. NGO's vrezen immers niet alleen hun onpartijdigheid te verliezen, maar zij zijn ook bang militair doelwit te worden.¹⁹

Bovendien vinden NGO's dat er sprake is van vervuiling van het OS-budget, omdat door militairen verrichte activiteiten op het gebied van wederopbouw soms uit dit budget worden gefinancierd. Toch is er enige toenadering te bespeuren van sommige NGO's richting Defensie. De inbreng van NGO's bij de voorbereiding van de Uruzgan-missie is daarvan een voorbeeld. Gezien het nieuwe paradigma bij OS dat veiligheid en ontwikkeling onverbreekbaar met elkaar verbonden zijn, is nauwere samenwerking niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk voor effectieve *nation building*. Wél moet worden voorkomen dat er branchevervaging en rolwisseling tussen krijgsmacht en ontwikkelingsorganisaties optreden.

Financiering

De deelname aan vredesoperaties wordt gefinancierd uit fondsen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Daarnaast bestaat sinds 2003 het *Stabiliteitsfonds*.²⁰ Het fonds is bedoeld om snel en flexibel activiteiten te financieren op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich al een conflict voltrokken heeft. Het fonds dient om instabiliteit en gewapende conflicten in ontwikkelingslanden effectiever tegen te gaan door meer samenhang aan te brengen tussen het ontwikkelings- en veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij vooral om ondersteuning van vredesprocessen, uitzending van waarnemers en deskundigen voor crisisbeheersing, DDR, SSR, het tegengaan van proliferatie van kleine wapens, ontmijning en om bevordering van vredeshandhavingsactiviteiten door ontwikkelingslanden.

Tot slot

Dit overzicht van nieuwe activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht laat zien dat bij de nieuwe complexe vredesoperaties de behoefte ontstond aan beleid op het gebied van CIMIC en wederopbouw. Uitgangspunt is dat alleen een gezamenlijke inzet van militaire en civiele instrumenten tot succes kan leiden. Het is immers nog nauwelijks betwistbaar dat, in tegenstelling tot de traditionele oorlogvoering, de hedendaagse conflicten geïntegreerde militaire, politieke en ontwikkelings-interventies vergen. Hiervoor is een koppeling tussen Diplomatie, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking een dwingend vereiste. De verschillen in structuur maar ook in cultuur tussen de drie ministeries hebben echter zo hun invloed op de samenwerking. Zo kennen BuZa en OS een matrix-organisatie en hanteert Defensie de lijn-staf-organisatie, met een *can-do*-mentaliteit. Opbouw van wederzijds respect en vertrouwen dient in de samenwerking dan ook een centraal thema te zijn.²¹

Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen militairen en NGO's. Uit recent veldonderzoek blijken zowel militairen als NGO's nog steeds belangrijke vooroordelen tegenover elkaar te hanteren.²² Vaak geldt hier 'onbekend maakt onbemind'. Om meer begrip voor elkaars doelstellingen, cultuur en activiteiten te kweken, doceren vertegenwoordigers van NGO's sinds enkele jaren in opleidingen bij Defensie. Een volgende stap zou kunnen zijn het

ontwikkelen van een leermodule 'civiel-militaire samenwerking', die door militairen en medewerkers van NGO's gezamenlijk kan worden gevolgd. Overigens zou, gezien de verscheidenheid aan opvattingen binnen de NGO's over samenwerking met militairen, een debat hierover binnen NGO-kringen ook wenselijk zijn. Kortom, civiel-militaire samenwerking staat als leerproces nog in de kinderschoenen.

Noten

- 1 Kees Homan, 'De krijgsman als ontwikkelingswerker?', in: *Atlantisch perspectief*, 2005, nr 6, blz. 16-22.
- 2 M.T.I. Bollen, R.V.A. Janssens, H.F.M. Kirkels & J.L.M. Soeters (red.) 'Civil-Military Cooperation, A Marriage of Reason', in: *NL ARMS, Netherlands Annual Review of Military Studies 2002*, Royal Netherlands Military Academy, 2002.
- 3 Kamervragen en antwoorden, 9 januari 2001.
- 4 Kaderbrief Beleidskader Civiel Militaire Samenwerking, 19 mei 2003.
- 5 Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power, Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations*, Amsterdam University Press, 2006.
- 6 J. van der Woerd, 'Wederopbouw en de grenzen van CIMIC, een discussiestuk', in: *Carré*, 2004, nr 4/5, blz. 32-33.
- 7 Notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*, ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, maart 2005.
- 8 Zie Jane Chanee, 'Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects', *Adelphi Paper*, no 344, The International Institute for Strategic Studies, juni 2002; en 'Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice', in: *OECD Observer*, mei 2004.
- 9 Een ruimere interpretatie van SSR omvat naast de strijdkrachten en politie ook instellingen als de rechterlijke macht en de douane – kortom, het totaal van instellingen en diensten die zich bezighouden met het publieke goed 'veiligheid'.
- 10 A.J.A. Beukering, 'Diplomacy, defense and development', in: *Carré*, 2006, no 10, blz. 20.
- 11 Zie voor een recente Nederlandse SSR-activiteit in de Republiek Congo: J.R. Mulder, 'Conseiller Militaire au Congo', in: *Carré*, 2006, no 10, blz. 18-20.
- 12 Het PRT maakt deel uit van de *Task Force Uruzgan*. Vanwege de onveilige situatie in de provincie Uruzgan maken tevens een *battle group* van de landmacht en een luchtmachtdetachement deel uit van de *Task Force*, die voor veiligheid en stabiliteit moet zorgen.
- 13 Kamerbrief inzake actuele stand van zaken over Afghanistan, 19 oktober 2006.
- 14 Zie Karolien Bais, 'Militair ontmoet hulpverlener', in: *Internationale Samenwerking*, november 2004, blz. 36-39.

- 15 Kamerbrief inzake actuele stand van zaken over Afghanistan, 19 oktober 2006, bijlage.
- 16 De Kamerbrief inzake actuele stand van zaken over Afghanistan van 21 december 2006 meldt dat van de meer dan 70 geïdentificeerde projecten het merendeel wordt uitgevoerd en c. 40% is voltooid.
- 17 *Ibid.* Nederland heeft inmiddels bijgedragen aan ongeveer 200 QVP's in de gehele provincie Uruzgan.
- 18 Zie voor een voorstander van een militaire rol bij wederopbouw: Kathleen Ferrier, 'Ontwikkelingshulp door militairen kán', in: *Het Goede Leven*, 9 september 2005. Zeer kritisch hierover zijn: Saskia Kouwenberg, 'Hulp door militairen is vaak funest voor hulpverleners', in: *NRC Handelsblad*, 18 augustus 2004; en Novib-directeur Sylvia Borren, 'Militairen zijn geen hulpverleners', interview in: *Civiel/Militair*, nr 3, najaar 2003, blz. 4-7.
- 19 Georg Frerks e.a., *Principles and Pragmatism, Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*, Bart Klem Research/Utrecht University, mei 2006, onderscheidt drie posities in de relatie van NGO's richting militairen: principieel-neutraal, pragmatisch en supporter.
- 20 Kamerbrief Oprichting Stabiliteitsfonds, 3 oktober 2003.
- 21 Beukering, *a.w. noot 10*, blz. 24.
- 22 Frerks e.a., *a.w. noot 19*, blz. 107.

Generaal-Majoor der Mariniers b.d. mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

New publication in the series Clingendael Diplomacy Papers

China and Japan: Partners or Permanent Rivals?

by Willem van Kemenade, 101 p.

Relations between China and Japan, the most populous and the most prosperous countries in Asia, although giant trading-partners, have been in malaise since the end of the last century. A new prickly nationalism has emerged in China as a unifying ersatz ideology for fading communism, and playing the 'history card' against an unrepentant Japan became a convenient tool in a new power game. Recurrent tensions over World War II issues got worse in 2001 after Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi committed himself to annual visits to the Yasukuni Shrine, the symbol of Japan's right-wing nationalist denial of war guilt. Koizumi wanted Japan to become a 'normal country' – that is, with no constitutional restraints on the exercise of military power.

In April 2005 new tensions over Taiwan, US-Japanese joint missile defence, an escalating dispute over oil and gas-drilling rights, publication of a new offensive history textbook and an internet campaign to oppose Japan's accession to the United Nations Security Council culminated in violent anti-Japanese demonstrations in major Chinese cities. In March 2006, Japanese Foreign Minister Taro Aso hinted at military retaliation if China pushed ahead with oil-drilling in the East China Sea. Fortunately, cooler heads on both sides managed to calm the situation. Koizumi's heir-apparent, Shinzo Abe lost no time in arranging for the first fully fledged Sino-Japanese summit in five years and both sides pledged to build a relationship of trust to replace the tense 'cold politics versus hot economics' of previous years.

Willem van Kemenade, Visiting Senior Fellow at the Clingendael Institute, is historian and sinologist. He has been a long-time China analyst for Dutch and international media. In recent years he has been consulting to government institutions and multinational corporations, and lecturing at business-schools and the Clingendael Institute. He is author of China-Hong Kong-Taiwan Inc.: The Dynamics of a New Empire (New York: Knopf, 1997) and numerous articles. This Clingendael Diplomacy Paper is the prelude to a book on global responses to the rise of China, to be published in 2008.

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'
 Clingendael Diplomatic Studies Programme / Clingendael Asia Studies
 PO Box 93080
 NL-2509 AB The Hague
 Tel. +31 70 3746605
 Fax +31 70 3746666
www.clingendael.nl/cdsp/
www.clingendael.nl/asia

Democratie, natievorming en ontwikkeling

In het januarinumnummer van 2004 van *Internationale Spectator*¹ verscheen een serie artikelen over ontwikkeling en democratie, naar aanleiding van het boek *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad* van Fareed Zakaria.² Zakaria maakt een onderscheid tussen democratieën waarin sprake is van de *rule of law* of rechtsstatelijke scheiding der machten en constitutionele garanties voor individuele vrijheid, en zg. *illiberal democracies*, waarin de formele instituties van de democratie weliswaar aanwezig zijn, maar slechts dienen als façade, zoals André Gerrits treffend samenvat.³

Deze relatie tussen democratie, staatsvorming en ontwikkeling staat centraal in dit artikel.⁴ Daarin komt ook de vraag aan de orde of we met ingrijpen van buitenaf niet op de verkeerde weg zijn. Het valt niet uit te sluiten dat althans de traditionele vorm van ontwikkelingshulp democratie eerder ondermijnt dan bevordert. Daarbij worden immers extern vaak voorwaarden gesteld, zonder dat daarvoor een interne legitimering wordt gezocht, bijvoorbeeld door deze in het land in kwestie voorwerp te maken van parlementair debat en besluitvorming. Ineke van Kessel wees hierop in haar bijdrage over de toekomst van de democratie in Afrika.⁵

Terwijl vandaag de dag democratie algemeen wordt gezien als de regeringsvorm die het meest geschikt is om maatschappelijke conflicten beheersbaar te houden en om op vreedzame wijze tot besluitvorming te komen (het *stabiliteitsargument*), blijft het de vraag of democratie tevens de beste randvoorwaarden schept voor sociale en economische ontwikkeling en voor armoedebestrijding (het *ontwikkelingsargument*).

Het beeld wordt gecompliceerd doordat beide argumenten tegen elkaar in kunnen werken: de invoering van (méér) democratie in situaties van een als stabiel aangemerkt, autocratisch bestuurd land vergroot vaak de economische instabiliteit. Omgekeerd kan een zekere mate van ontwikkeling noodzakelijk zijn voor de invoering van democratische instituties zonder dat de politieke stabiliteit in gevaar wordt gebracht.

Toch staat de bevordering van democratie (*democracy promotion*) hoog op de agenda van de inter-

ationale samenwerking. Democratie wordt daarbij niet alleen beschouwd als een belangrijk doel op zich zelf, maar zij zou ook intrinsiek verbonden zijn met duurzame vrede en stabiliteit, met de eerbiediging van mensenrechten en met groei en ontwikkeling. Kortom, een wondermiddel.

Internationale samenwerking en *democracy promotion*: netelige vragen

Om diverse redenen is *democracy promotion* in de context van de internationale samenwerking een onderwerp geworden dat heftige debatten losmaakt.

Sommige van deze kwesties hebben al een lange geschiedenis, zoals die met betrekking tot de vraag: *what comes first*, democratie of ontwikkeling? Is democratie een vóórwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling; of is omgekeerd democratie pas levensvatbaar bij een bepaald niveau van economische ontwikkeling?

Dan is er het dilemma van democratie *versus* stabiliteit. Gaan die samen op, of moet eerst een zeker niveau van stabiliteit, veiligheid en *law and order* verzekerd zijn vóórdat democratie geïnstalleerd kan worden?

Is het zó dat in de eerste fase van economische ontwikkeling een dictatoriale *development state* onontbeerlijk is – omdat noodzakelijke, maar impopulaire hervormingen nooit door gekozen regeringen doorgevoerd zullen kunnen worden (vgl. Maleisië en Korea)?

En de fundamentele vraag: is *democracy promotion* van buitenaf mogelijk? Is externe bemoeienis met processen van politieke vertegenwoordiging en sturing wel legitiem?

Verder is er het bekende, moeizame *structuur-cultuurdebat*. Het inzicht dat veranderingen in de materiële en institutionele infrastructuur niet duurzaam zullen zijn, als ze niet gepaard gaan met werkelijke veranderingen in de politieke cultuur, wordt inmiddels weliswaar breed gedeeld, maar dan blijft nog de vraag óf – en hoe dan wel – die cultuur effectief beïnvloed zou kunnen worden, zeker wanneer dat van buitenaf zou moeten gebeuren.

Als *democracy promotion* dan een sleutelrol speelt in de internationale samenwerking, wat betekent dit

voor de bestaande praktijk van ontwikkelingssamenwerking? Is *democratiebevordering* gewoon een sector erbij, naast drinkwater en onderwijs; of is een nieuwe benadering vereist, met een eigen professionaliteit?

Of moet *bevordering van democratie* juist geïntegreerd worden in de gehele beleidspraktijk van internationale samenwerking; een transversaal aandachtspunt en doel van alle programma's?

Al deze vragen staan op de agenda van de internationale samenwerking, in een mondiale context die gedomineerd wordt door 9/11, grenzen-loze onveiligheid, de crisis in de moslim-samenlevingen en de door de Verenigde Staten geleide *war on terrorism*, inclusief de *regime change approach* voor de bevordering van democratie in het Midden-Oosten; een context dus ook waarin de term *democracy promotion* evenzovele betekenissen kent als er perspectieven zijn op de huidige staat van de internationale betrekkingen.

Democratie en de (natie-)staat

Men kan veilig stellen dat de beginselen van mensenrechten, rechtsstaat en democratie tegenwoordig stevig verankerd zijn in het algemene politiek-juridische geweten van de Westerse natie-staten (waarmee overigens niet gezegd is dat er geen gebreken zouden zijn in de feitelijke praktijk). Dat is hier het resultaat van een proces van ten minste twee eeuwen. De solide combinatie van deze beginselen staat voor een model dat richtinggevend is geworden voor de staatsinrichting in vrijwel alle andere landen ter wereld.

Twee ontwikkelingen van meer recente aard dreigen dit model echter te ondergraven. Ten *eerste* is er de transformatie en vooral ook de erosie van de rol van de staat. Interne en (globalisering en internationalisering) externe factoren tasten de staat aan in zijn exclusieve rol van producent van wet, beleid en recht. De staat verliest gaandeweg zijn uniciteit als plek waar publieke besluitvorming plaatsvindt.

Op zich zelf kan dit proces verschillend beoordeeld worden. Eén belangrijk risico van dit proces is in ieder geval dat de beginselen van mensenrechten, rechtsstaat en democratie hun traditionele centrum en 'vestigingsplaats' dreigen te verliezen. Deze beginselen zijn immers ontwikkeld binnen én in samenwerking met nationale, soevereine staten; en hun betekenis en werking zijn onverbreekbaar verbonden met mechanismen (zoals de gescheiden functionerende machten van de *trias politica*) die verankerd

zijn in een bepaald constitutioneel ontwerp binnen het kader van een staat. Kortom, zónder een soevereine en 'sterke' staat, d.w.z. een staat die ertoe doet, heeft de democratie een onzekere toekomst.

Ten *tweede* worden er ook vraagtekens gezet bij de verbinding van democratie en staat met *natie* (democratie is een regeringsvorm, staat een geopolitieke entiteit, en natie een culturele en eventueel ook etnische gemeenschap). Historisch gezien vielen in West-Europa de drie samen en ontwikkelden ze zich gelijktijdig, in een proces waarin ze elkaar versterkten (waarbij de processen per land weer sterk verschilden). Na de dekolonisatie werden de *natie-staat* en *nation-building* ook hoog op de agenda gezet van de *nieuwe staten*.

De afgelopen jaren lijken etniciteit en cultuur (met inbegrip van taal en religie) echter vooral middelpuntvliedende effecten te hebben in de context van staat en politiek. En paradoxaal genoeg blijken juist democratische mechanismen en procedures zich er, in de handen van bepaalde politici, uitstekend voor te lenen religieuze en etnische haat te zaaïen en conflicten aan te wakkeren. Haat en tweedracht vormen als het ware hun politieke kapitaal, en om verkiezingen te winnen zullen ze dat kapitaal willen vergroten. Formeel is dit proces 'democratisch', maar het effect is wederom contrair aan de bedoeling ervan; een samenleving wordt er niet door mogelijk, maar juist onmogelijk gemaakt.⁶

Veel gewapende conflicten en burgeroorlogen van de afgelopen jaren hebben onmiskenbaar een etnische en religieuze component, en alle tekenen wijzen erop dat ook in de komende tijd kwesties met betrekking tot, meer in het algemeen: *uniformiteit en diversiteit qua identiteit* een belangrijke rol zullen blijven spelen bij de bepaling van de levensvatbaarheid en vitaliteit van democratie en Staat.

Identiteit

Historisch gezien was het dubbelproject van eenheidsstaat en democratie gekoppeld aan de totstandkoming van een natie; d.w.z., een groep van mensen die een collectieve identiteit ontleen aan een nationale *funderende mythe*, en gemeenschappelijke taal, religie en/of *ethnos* (bloed, territorium en geschiedenis).

Zulk een *dikke of diepe* nationale gemeenschap wordt vandaag de dag beschouwd als een perspectief dat voor veel landen onhaalbaar en ook onwenselijk is. Dat lijkt op het eerste gezicht onbetwistbaar.



Maar overeind blijft dan wel de vraag hoe een samenraapsel van verschillende gemeenschappen (qua verwantschap, etnisch, religieus, cultureel, sociaal-economisch, ideologisch-politiek, enz.) tot een levensvatbare staat en democratie zal kunnen komen, zónder dat een overwegend deel van de bevolking een gevoel van onderlinge loyaliteit, lotsverbondenheid, collectieve identiteit ontwikkelt; al was het maar in de vorm van een 'imagined political community'.⁷

Om goed te functioneren, stelt democratie hoge eisen aan de subjectieve beleving door de burgers, inclusief politici. Ze moeten immers bereid zijn zichzelf en alle andere burgers te zien als gelijkberechtigde leden van de *republica* of politieke gemeenschap, om zich daaraan te committeren en zich daarnaar te gedragen; wat inhoudt dat ze 1 een collectief belang of algemeen goed percipiëren en erkennen; 2 in hun handelen hun eigenbelang willen toetsen aan dat collectieve belang; en 3 de democratische beginselen en procedures, alsook de uitkomst ervan, accepteren.

De zachte kant van de democratie

De vitaliteit van de democratische rechtsstaat is recht evenredig met de mate waarin burgers bereid zijn samen te werken, zowel onderling als met hun overheid. *What is making democracy work?*, zo vroeg Robert Putnam zich al af, en hij kwam tot het inzicht dat het *burgerzin, vertrouwen en sociaal kapitaal* zijn die de democratie laten functioneren.⁸ Democratie staat of valt met de morele attitudes en ethische capaciteiten van de burgers, d.w.z. met hun vermogen in hun denken en doen boven het onmiddellijke ik/hier/nu uit te stijgen en ook zorg te willen dragen voor anderen, voor de omgeving en voor de toekomst.

Hoe ontstaan deze morele attitudes; op welke wijze ontwikkelen mensen deze ethische capaciteiten? Deze vraag werd al door Socrates aan de orde gesteld, en hij bracht ook al het inzicht naar voren dat waar het gaat om goed en kwaad, het de individuele persoon is die het laatste woord heeft. Moraliteit kan niet worden opgedrongen; de ontwikkeling ervan kan slechts begeleid en ondersteund worden. Morele attitudes kunnen niet worden gedecreteerd, vertrouwen niet opgelegd, sociaal kapitaal niet geproduceerd. Het is de eerste opdracht aan een overheid om ruimte te geven aan, en ruimte te scheppen voor processen van betekenisvolle maatschappelijke interactie (ook in gemeenschappen en in de *civil society*); want

daarmee is de vitaliteit van de samenleving en van de democratische rechtsstaat het meest gediend.

Cultuur, democratie en ontwikkeling

Zachte attributen – morele attitudes; burgerzin, vertrouwen en sociaal kapitaal – zijn niet alleen noodzakelijke ingrediënten voor een functionerende *democratie*, maar evengoed voor het proces van *sociale en ook economische ontwikkeling*. Fukuyama onderzocht al het verband tussen vertrouwen en sociaal kapitaal aan de ene kant, en economische ontwikkeling aan de andere, en meende stagnerende *low trust economies* en succesvolle *high trust economies* te kunnen onderscheiden.⁹ Deze en dergelijke verbanden zijn nadien onderwerp van veel onderzoek geworden.¹⁰

Op het geaggregeerde niveau van een samenleving zijn attitudes en de onderliggende waarden en overtuigingen te zamen de definiërende componenten van de cultuur. Samenlevingen die gekenmerkt worden door bepaalde culturele patronen (*sets of generalized values, beliefs and attitudes*) zijn eerder geneigd of in staat sociaal-economische en politieke vooruitgang te boeken dan andere. Volgens deze *Central Liberal Truth* katalyseren en bevorderen sommige culturele waarden en attitudes democratie en ontwikkeling, terwijl andere juist een vertragend of blokkerend effect hebben.¹¹ De evidentie voor een verband tussen culturele patronen en economische en politieke ontwikkeling lijkt vrij overtuigend te noemen.

Democracy promotion in de huidige mondiale context

Het spreekt welhaast vanzelf dat *democracy promotion* in de zin van *politieke ontwikkelingssamenwerking* een bijzonder gevoelige aangelegenheid is. Niet-democratische regeringen ervaren activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de democratie in hun land immers per definitie als ondermijnd voor het gezag en hun macht, en juist het feit dat deze activiteiten ondersteund worden door buitenlandse instellingen kan voor hen een extra argument en legitimatie betekenen repressieve maatregelen te treffen; de nationale soevereiniteit en de maatschappelijke stabiliteit zijn immers in het geding.

Meer dan door iets anders zijn de bedenkingen bij de praktijk van *democracy promotion* de afgelopen jaren in ernst en heftigheid toegenomen, door de wijze waarop de regering van de Verenigde Staten het concept hanteert en inpast in haar buitenlands beleid,

en dan vooral in de *war against terrorism*, en in de strikte toepassing van politiek getinte voorwaarden. Veel waarnemers voelen zich ongemakkelijk bij de motieven achter de *hard power* die de Amerikanen gebruiken bij de bevordering van vrijheid en democratie in andere landen. Hier ligt de verklaring voor de huidige *backlash against democracy promotion*.¹²

In deze wijdverbreide scepsis over inzet en doelen van democratische ondersteuning zou ook de reden gelegen kunnen zijn voor het feit dat de EU op dit veld zo omzichtig opereert. Ook minister Van Ardenne wees hierop.¹³ Het democratisch tekort dat het interne beleid van de EU aankleeft, weerspiegelt zich in een zwakke externe opstelling tegenover derde landen, waardoor de EU onvoldoende tegenwicht kan bieden tegenover de harde Amerikaanse benadering. Dit contrasteert anderzijds weer met een strikte toepassing van de Kopenhagen-criteria bij de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU zelf.

Helaas beperkt de EU zich tot de oude technoinstitutionele goed-bestuursprogramma's en verkiezingssteun. Dit is des te verbazendwekkender waar zij zelf geen enkele twijfel koestert aan het belang van democratie binnen haar grenzen, gelet op de nadrukkelijke aandacht die het onderwerp krijgt in de onderhandelingen met kandidaat-lidstaten.

De soft power-benadering in de praktijk

Aan de hand van de praktijkvoorbeelden die in de artikelenserie van *Internationale Spectator* van januari 2004 aan de orde werden gesteld, kan de relevantie van de *soft power*-benadering in de praktijk worden geïllustreerd. Voorop moet staan de erkenning van de paradox die besloten ligt in elke interventie in het kader van Internationale Samenwerking, namelijk dat via een *externe* interventie getracht wordt *interne* veranderingsprocessen te bewerkstelligen. Deze paradox is juist waar het gaat om politieke samenwerking (*democracy promotion*) in alle hevigheid aan de orde. De inzet is hier immers het bewerkstelligen van veranderingen in de politieke cultuur, d.w.z. veranderingen op het snijvlak van bestuur en politiek systeem, van samenleving (burgerzin, vertrouwen en sociaal kapitaal) en van cultuur en ethiek: *sets of generalized values, beliefs and attitudes*.

De erkenning van deze paradox, en van de complexiteit van deze taak, moet de beleidsmaker niet ontmoedigen, maar juist aanzetten tot verscherpte waarneming en verhoogde creativiteit. Ten *eerste* gaat het dan om te onderkennen wat beschikbaar

is; het signaleren van initiatieven die voorhanden zijn en van processen die gaande zijn en waarbij kan worden aangesloten. Ten *tweede* om het zódanig opzetten van programma's die nominaal over héél iets anders lijken te gaan – bijvoorbeeld, om drinkwater of onderwijsvoorzieningen – dat ze optimale effecten hebben op burgerzin, vertrouwen en sociaal kapitaal, alsmede op de bevordering van *civil society*-organisaties.

In de *Arabische wereld* zou aansluiting gezocht kunnen worden bij vernieuwende stromingen binnen de islam en de *civil society*; het accent zou kunnen liggen op onderwijs, van alfabetisering tot hoger onderwijs; op de ontwikkeling van een economische middenklasse; en op initiatieven van vrouwenorganisaties.

In *Oost-Europa* en de opvolgersstaten van de *voormalige Sovjetunie* zou in de zachte benadering aansluiting moeten worden gevonden bij mechanismen en tradities die voortkomen uit vormen van pre-communistische democratie, soms ook religieuze tradities; en zou moeten worden aangestuurd op de ontwikkeling van een krachtige *civil society*, via programma's ter bevordering van bijzonder onderwijs en van particuliere niet-commerciële initiatieven in de 'kleine' zorgsectoren, zoals lichamelijk en verstandelijk gehandicapten.

In *Afrika* ligt aansluiting bij de communale verbanden voor de hand; maar dat geldt evenzeer voor nieuwe initiatieven die juist een nieuw publiek domein en een niet-tribaal gerelateerd politiek systeem beogen te bevorderen. Verder dienen alle programma's op het gebied van armoedebestrijding heringericht te worden met het oog op het bevorderen van burgerzin en van *civil society*-organisaties. Ingezien moet worden dat *extreme* (inkomens-)ongelijkheid de kansen op duurzame democratische ontwikkeling ondermijnt; dit impliceert tevens een erkenning van een zekere *trade-off* tussen economisch liberalisme enerzijds en democratisch-politieke ontwikkeling anderzijds.

In *Indonesië* zou de *soft power*-benadering neer kunnen komen op het aansluiten bij de na de politieke omwenteling (*reformasi*) van 1998 tot stand gekomen initiatieven tot vrije verkiezingen, grondwetsherziening, corruptiebestrijding via o.m. de versterking van de onafhankelijke rechtspraak en van de *checks and balances* op lokaal niveau, opdat de decentralisatie kan bijdragen aan het doorbreken van centralistische tradities.

In *Latijns-Amerika* kan aansluiting worden gevonden bij nieuwe sociale en politieke bewegingen, waarbij de oude plunderpolitiek. Het accent zou hier dienen te liggen op de legitimering van een democratie die sociaal aanvaardbare resultaten oplevert en niet alleen voordelig uitwerkt voor de elites die zich het politieke systeem hebben toegeëigend.

Noten

- 1 *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 2-38: artikelen van Bart Tromp, Maurits Berger, André Gerrits, Ineke van Kessel, Raymond Buve, Nico Schulte Nordholt en Jeroen de Zeeuw.
- 2 F. Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton & Company, 2003.
- 3 A. Gerrits, 'Tussen democratie en dictatuur in de voormalige Sovjetunie', in: *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 12-17.
- 4 Zie ook www.sid.nl voor een lopend lezingen-programma.
- 5 I. van Kessel, 'De toekomst van de democratie in Afrika', in: *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 18-22; Zakaria, *a.w. noot 2*.
- 6 *Ibid.*
- 7 B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, 1991.
- 8 R. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- 9 F. Fukuyama, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Penguin, 1995.
- 10 D. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, W.W. Norton & Company, 1999.
- 11 L. Harrison, *The Central Liberal Truth: How Politics Can Change a Culture and Save It from Itself*, Oxford University Press USA, 2006.
- 12 T. Carothers, 'The Backlash against Democracy', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2006.
- 13 A. van Ardenne, 'Development starts at the ballot box', 1e SID-lezing, cyclus 2006-2007.

Drs C.L.J.M. van Beuningen is directeur van Socires, organisatie voor samenleving en verantwoordelijkheid, Den Haag. Dr B.S.M. Berendsen is lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Internationaal humanitair management

Humanitaire hulp beoogt het lijden van slachtoffers van conflicten of natuurrampen te verlichten. Om deze hulp hangt vaak een zweem van romantiek. Als rampspoed onschuldige slachtoffers treft, verlaten hulpverleners huis en haard om levens te redden in landen ver weg – een vorm van opofferingsgezindheid en solidariteit met mensen in nood die grenzen en culturen overschrijdt.

De realiteit van de *humanitaire noodhulp* is echter complexer. Haar effectiviteit valt regelmatig tegen en de hulporganisaties verworden soms tot speelbal in de handen van donorregeringen, militairen, lokale elites en krijgsheren. Ook is het onduidelijk in hoeverre humanitaire hulp een rol dient te spelen bij het beslechten van conflict en wederopbouw.

Een principekwestie

Humanitaire hulp kan het best verleend worden als de slachtoffers kunnen worden bereikt zonder tegenwerking van de strijdende partijen. Om dit te bewerkstelligen volgen humanitaire organisaties traditioneel een aantal *grondbeginselen* die gebaseerd zijn op die van het Internationale Comité van het Rode Kruis. Deze *principes* verduidelijken de rol van de humanitaire organisaties tegenover de strijdende partijen en andere belanghebbenden. Het gaat daarbij om richtsnoeren als *onpartijdigheid* en *onafhankelijkheid*. Humanitaire organisaties willen het lijden van mensen waar ook ter wereld voorkomen en verzachten. Mensen *in de grootste nood* worden het eerst geholpen. Nationaliteit, ras, geloof, afkomst of politieke mening spelen hierbij geen rol. Humanitaire organisaties kiezen geen partij. In plaats daarvan kiezen zij altijd voor de slachtoffers, tot welke zijde van het conflict deze ook behoren. Ten slotte beslissen humanitaire organisaties onafhankelijk van de overheid, zodat ze altijd volgens deze grondbeginselen kunnen werken.

Op deze wijze hopen de humanitaire organisaties zonder politieke inmenging toegang te krijgen tot die slachtoffers die hulp en bescherming het hardst nodig hebben. Strikt genomen nemen humanitaire organisaties dus geen standpunten in ten opzichte van de conflictpartijen en ontwikkelingen die tot een vredesakkoord kunnen leiden. Humanitaire hulp biedt eigenlijk meer een maatschappelijke pijnstillertje voor de

gevolgen van het conflict dan een definitieve oplossing. Haar ethiek is eerder deontologisch (op plicht gebaseerd) dan teleologisch (op einddoelen gericht).

De grondbeginselen werken het best bij natuurrampen, waar de humanitaire organisaties het rampgebied snel binnenkomen, levens redden en dan weer weggaan. Het is echter maar de vraag in hoeverre deze richtsnoeren nog functioneren bij hedendaagse conflicten.

Korte geschiedenis

In de Koude Oorlog werkten humanitaire organisaties veelal onafhankelijk van militaire vredesmachtsen en hielden ze bewust afstand tot regeringen. De meeste donorregeringen gaven tot midden jaren '80 directe ondersteuning aan de regeringen van landen waar humanitaire crises voorkwamen. De humanitaire organisaties waren daarbij meestal actief in kampen aan de randen van conflictgebieden of in veilige zones die door de nationale regering gecontroleerd werden. Toch bleek in zwakke staten, zoals in de Kongo in de jaren '60, en later met zowel de Vietnamese bootvluchtelingen als het Pol Pot-regime, dat humanitaire hulp flink bemoeilijkt werd wanneer nationale regeringen niet meewerkten of zelf een van de belangrijkste conflictpartijen waren.

Tot de jaren '80 waren het Rode Kruis, de humanitaire VN-organisaties en een paar grote NGO's, zoals Oxfam, Care en – sinds 1971 – MSF (Artsen zonder Grenzen) de belangrijkste spelers. Daarna namen aantal en activiteiten van internationale NGO's snel toe. Hun rol in het veld en het beïnvloeden van de internationale publieke opinie werd steeds groter, terwijl de rol van regeringen van crisislanden afnam.

Na de Koude Oorlog zagen deze humanitaire organisaties de toekomst zonnig tegemoet. De humanitaire grondbeginselen konden gemakkelijker worden hooggehouden als de supermogendheden minder in de weg zaten. En staten waar grove schendingen van de mensenrechten plaatsvonden, konden zich steeds minder verbergen achter het beginsel van nationale soevereiniteit. Binnen de humanitaire NGO's gingen stemmen op om de *internationale politieke agenda* te humaniseren.

Op het internationale politieke niveau hadden ze

in eerste instantie het meeste succes. In 1992 lobbyden grote NGO's voor een militaire interventie in Somalië; in februari 1997 werden drie NGO's voor het eerst uitgenodigd voor een informele *briefing* van de VN-Veiligheidsraad over het Grote-Merengebied. Vier maanden later hielden ze een soortgelijke *briefing* over de rol en *impact* van internationale sancties. Ook bij het Verdrag tegen Landmijnen speelden ze een belangrijke rol. In het veld bleven de successen echter achter ten gevolge van veranderingen in de *politieke economie van conflicten, toenemende politieke invloed en humanitaire ambities*.

Politieke economie van conflicten

Het aantal humanitaire crises nam begin jaren '90 onverwacht snel toe. Noch de internationale politiek, noch de humanitaire organisaties slaagden erin adequaat te reageren. In het voormalige Joegoslavië werden humanitaire organisaties beschuldigd van het onvrijwillig meewerken aan etnische zuiveringen, omdat ze vluchtelingen opvingen. In dezelfde periode besloot de toen demissionaire regering-Bush, mede vanwege druk vanuit NGO-kringen, de VN-missie in Somalië te leiden. Het werd een fiasco. Na de slag om Mogadishu trokken de Amerikanen zich terug; het doden en ontvoeren van soldaten van een vredesmacht of hulpverleners werd een beproefd recept om internationale vredesoperaties te ondermijnen.

Kort na het echec in Somalië kwam Rwanda. Niet alleen werd de VN-missie in dat land onvoldoende ondersteund, de internationale reactie op de genocide kwam veel te laat. Vervolgens stierven meer dan 30.000 vluchtelingen in de kampen bij Goma in – toen nog – Oost-Zaire, deels omdat militairen geen toereikende hulp verleenden, bijvoorbeeld bij de drinkwatervoorziening, waardoor een cholera-epidemie uitbrak.¹ Tegelijkertijd stonden de *donorregeringen* niet toe dat hun soldaten de Hutu-extremisten ontwapenden, zodat deze extremisten binnen korte tijd de kampen beheersten en zich daar hergroepeerden om aanvallen op Rwanda uit te voeren. De genocide en haar nasleep vormden een keerpunt: de humanitaire hulp kon niet op de oude voet verder. De vraag rees: hoe dan wel?

Tevens werd het duidelijk dat vele conflicten niet slechts etnisch of religieus van aard waren. De rol van ideologie en staatsmacht was verzwakt, waardoor conflicten minder draaien om de volledige overwinning en de politieke overname van staatsorganen, maar meer om geweld als economisch instrument ter verkrijging van natuurlijke hulpbronnen, van goudaders

tot cocaïnevelde, en persoonlijke bezittingen van slachtoffers. Het plunderen van de lokale bevolking, inclusief etnische zuiveringen, werd een *economische oorlogstactiek* om rijkdom te vergaren. Zo werkten in Sierra Leone de strijdende partijen samen bij de exploitatie van de zg. bloeddiamanten. Door deze onderliggende economische dynamiek konden vele gewapende conflicten zichzelf bedruipen en kregen ze steeds meer een chronisch karakter.

Bovendien werd het onderscheid tussen burgers en strijdende partijen vager. Een staand leger, waarin soldaten geschoold worden in humanitair recht, kent zijn eigen disciplinaire maatregelen. Binnen rebellen-groepen in hedendaagse conflicten zijn hiërarchie en discipline vaak ver te zoeken, zodat ze vaak in kleinere groepen uiteenvallen die voor hun eigen economisch gewin gaan. Het onderscheid tussen criminele benden, milities en rebellenstrijders valt dan moeilijk te maken. In tegenstelling tot conflicten tussen staten, moeten humanitaire organisaties dan met méér dan twee gewelddadige partijen onderhandelen. De uitkomsten van zulke onderhandelingen worden vaak matig tot niet gerespecteerd, zodat humanitaire organisaties in landen als Colombia en Kongo vaak onvolledig toegang verkrijgen tot conflict-slachtoffers. Ook worden veelal vluchtelingen gerekruteerd door de strijdende partijen. De Afghaanse mujahedien maakt een systematisch gebruik van de vluchtelingenkampen in Pakistan om rekruten te werven. Daarmee vervaagde ook het verschil tussen dader en slachtoffer en steunden humanitaire organisaties in de kampen indirect de strijdende partijen.

Internationale politieke en militaire invloed

De laatste jaren is de politieke invloed op de humanitaire hulp sterk toegenomen. Regeringen van rijke landen zien humanitaire hulp steeds meer als politiek instrument. Deze trend is het sterkst bij militaire interventies, waarbij ook de hulp sterk 'gemilitariseerd' wordt.

In Kosovo – en Oost Timor – was de militaire invloed groot. In 1999 bombardeerde de NAVO 78 dagen lang doelen in Servië en Kosovo, voordat het regime-Milošević zijn troepen terugtrok uit de provincie. In de tussentijd hadden deze troepen het leeuwendeel van de Kosovaarse bevolking verdreven. In de buurlanden – en later in Kosovo zelf – verleenden de militairen ook hulp in de kampen en bij wederopbouw. Tegelijkertijd stelden de regeringen steeds meer eisen bij het verstrekken van fondsen,

zodat de humanitaire organisaties vreesden een onderdeel van geopolitieke strategieën te worden.

De humanitaire bewegingsruimte werd nog sterker ingeperkt in Afghanistan en Irak. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Colin Powell sprak over Amerikaanse NGO's als 'force multipliers', terwijl president Bush NGO's zelfs 'een arm' van de Amerikaanse regering noemde. In beide landen werden nieuwe coördinatiestructuren beproefd, waarin de humanitaire organisaties ten opzichte van militairen en regeringen een ondergeschikte rol vervulden en het dus steeds problematischer werd om aan de grondbeginselen vast te houden. Het verbaast dan ook niet dat in Afghanistan en Irak ook het geweld tegen humanitaire organisaties snel toenam. In de ogen van de strijdende partijen waren ze niet meer onafhankelijk, maar een deel van de westerse bezetting. Veel organisaties hebben Afghanistan en Irak inmiddels verlaten of hun activiteiten beperkt.

Toch treft ook de humanitaire organisaties zelf blaam. In Irak ontstond geen humanitaire nood-situatie na de invasie door de *coalition of the willing*, omdat deze relatief kort duurde en de voedselsituatie voor het conflict beter was dan verwacht. Ook viel toen het aantal ontheemden mee. Veel westerse NGO's trokken echter direct na de val van Saddam Hoessein naar Irak, omdat ze daar op donorgelden en mediabelangstelling konden rekenen. De treurige paradox hierbij is dat de humanitaire situatie in Irak nu heel slecht is, met vele ontheemde burgers, terwijl de humanitaire organisaties nauwelijks in staat zijn onafhankelijke hulp te verlenen.

Humanitaire ambities

Ook binnen de humanitaire sector traden veranderingen op. Grote organisaties als Oxfam en Care combineren steeds vaker conflictoplossing en ontwikkelingstaken met humanitaire activiteiten. Met deze vorm van *diversificatie* helpen ze de wederopbouw en hopen ze bij te dragen aan het voorkomen van nieuwe humanitaire crises. Met andere woorden, ze trachten de kloof tussen noodhulp en ontwikkelingssamenwerking te overbruggen. De organisaties die meer in de traditie van Henry Dunant staan, zoals het Internationale Comité van het Rode Kruis en MSF, houden sterker vast aan hun grondbeginselen. Zij argumenteren dat ontwikkelingsactiviteiten, per definitie doelgericht op maatschappelijke verandering, juist het risico vergroten dat partijen die tegen deze doelen gekant zijn, de hulp gaan tegenwerken

of zelfs de wapens opnemen. Zodoende worden organisaties die ontwikkelingsactiviteiten doorvoeren, eerder deel van het conflict en kunnen ze meer moeilijkheden verwachten bij het bereiken van de slachtoffers ervan. Kortom, binnen de humanitaire sector bestaan uiteenlopende visies op de (mogelijke) rol en effectiviteit van humanitaire hulp.

Tegelijkertijd zijn er belangrijke nieuwkomers op de humanitaire markt. Enerzijds kunnen lokale NGO's en internationale islamitische NGO's, zoals *Islamic Relief* en de *International Blue Crescent*, werk van westerse NGO's overnemen. Anderzijds nemen naast de militairen commerciële bedrijven, zoals Halliburton, steeds meer humanitaire en wederopbouwtaak op zich. De eerste groep houdt zich steeds beter aan de humanitaire beginselen, bijvoorbeeld bij hulpverlening aan niet-islamitische slachtoffers. De tweede groep is simpelweg in winst geïnteresseerd en niet in grondbeginselen.

Een tweede belangrijke strategische ontwikkeling, vooral sinds Rwanda, is de *professionalisering van de hulp*. De humanitaire hulpverlening wordt steeds minder een roeping en meer een beroep. Zo is het aantal trainingen in humanitaire hulp, conflictoplossing en wederopbouw overal sterk toegenomen. Ook neemt het aantal handboeken, gedragscodes en standaarden snel toe. Zo heeft het *Sphere Project* minimumstandaarden ontwikkeld op het gebied van voedsel, water, onderdak en gezondheidszorg. *People in Aid* heeft hetzelfde gedaan voor het personeelsbeleid. Voor evaluatie en *accountability* zijn soortgelijke initiatieven ontplooid. Zelfs de donorregeringen – notoir slecht in het afleggen van verantwoording aan humanitaire slachtoffers – werken nu (min of meer) samen in het *Good Humanitarian Donorship Initiative*.

De effectiviteit van deze professionaliseringsinitiatieven moet echter per crisis bewezen worden, omdat het iedere keer weer op de kwaliteit van hun implementatie aankomt. Bovendien biedt geen van deze initiatieven een remedie tegen het geopolitieke machtsspel en een politieke economie die conflicten veroorzaakt of in stand houdt. Ook blijven problemen met NGO-concurrentie met het oog op media-aandacht en fondsenwerving bestaan. Het is niet verwonderlijk dat in zo'n omgeving de humanitaire sector nog altijd geplaagd wordt door coördinatieproblemen.

Conclusies: scheiding van taken

De humanitaire grondbeginselen functioneren het best als ze worden gerespecteerd door een sterke staat



en/of een gedisciplineerd leger die voor de veiligheid en verzorging van de bevolking opkomen. Dan kunnen humanitaire organisaties zich beperken tot kortstondige en essentiële humanitaire taken en wordt hun werk minder snel verstoord door politieke en militaire invloed. Maar in zwakke, door interne twisten verscheurde staten wijken de humanitaire activiteiten steeds meer af van deze standaard. Instandhouding van conflicten is vaak een economische overlevingsstrategie voor de strijdende partijen geworden. Zowel de samenleving als de strijdende partijen raken hierdoor gefragmenteerd, conflicten worden chronischer en veel humanitaire organisaties voelen zich genoodzaakt langdurige hulp te verlenen, met alle risico's van dien.

Professionalisering en diversificatie helpen onvoldoende om de onderliggende oorzaken van humanitaire crises op te lossen of de risico's te omzeilen. Daarvoor is ook consistente internationale financiële en diplomatieke ondersteuning nodig. En die ontbreekt veelal. Humanitaire hulp kan dus gelijktijdig uitdrukking van solidariteit en gebrekkige internationale politieke belangstelling zijn. In zulke situaties botsen de humanitaire grondbeginselen met het streven naar duurzame conflictoplossing en vreedzame ontwikkeling.

Veel van de discussies die hieruit volgen over rol en effectiviteit van de humanitaire hulp, kunnen samengevat worden als een tegenstelling tussen de aan regels gebonden humanitaire ethiek en een meer toekomstgerichte vredes- en ontwikkelingsethiek, die met diversificatie en professionalisering gepaard gaat. Deze twee vormen van ethiek zijn vaak moeilijk te verenigen, maar ze sluiten elkaar niet volledig uit. Humanitaire organisaties kunnen zelf veel doen om deze tegenstelling te verzachten, door humanitaire hulp duidelijker van ontwikkelingssamenwerking en wederopbouw te onderscheiden.

Diversiteit tussen de organisaties kan namelijk nuttig zijn. Sommige organisaties kunnen zich richten op het waarborgen van toegang tot slachtoffers, maar moeten dan toegeven dat ze minder kunnen doen om de kloof tussen humanitaire noodhulp en ontwikkelingssamenwerking te overbruggen. Die organisaties die dat wél doen, moeten beseffen dat ze soms hun toegang tot slachtoffers van conflict beperken. Beide typen organisaties hebben elkaar nodig. Maar de laatste zouden zichzelf niet langer humanitair moeten noemen.

Iedere organisatie actief in een humanitaire crisis

moet duidelijk maken waar zij staat wat betreft de grondbeginselen. Alleen zo kunnen de organisaties een duidelijke keuze maken tussen puur humanitaire en meer ontwikkelingsgerichte taken. Dat heeft als verdere voordelen dat de organisaties beter kunnen aangeven dat het 'militariseren' van hulp voor politieke doeleinden op de langere termijn niet werkt. Als de politieke doeleinden omstreden raken, zal de hulp ook omstreden worden en blijven de slachtoffers met lege handen achter. Ook kunnen en moeten de organisaties op grond van verschillende interpretaties van de beginselen zo zelf duidelijker bepalen van welke regeringen en wanneer zij geld aannemen – ook als de organisaties daar op korte termijn minder fondsen mee winnen.

Voordeel van scheiding van taken is verder dat de organisaties hun positie ten opzichte van de grondbeginselen en activiteiten beter kunnen communiceren in het Noorden en in het Zuiden. Met zulke *advocacy* en communicatie kunnen zij zich beter onderscheiden van donorregeringen en militairen en zo kunnen veiligheid en effectiviteit van humanitaire medewerkers verbeterd worden. Ten slotte kunnen de humanitaire organisaties *exit*- en overdrachtstrategieën aan bijvoorbeeld ontwikkelingsorganisaties en lokale NGO's ontwikkelen. Zo kunnen zij zich op hun humanitaire activiteiten richten en toch bijdragen aan stabilisatie en ontwikkeling. In sommige conflicten kan het ook nuttig zijn om expliciet samen te werken met islamitische NGO's, zolang deze de grondbeginselen volgen.

Maar ook als de organisaties deze verbeteringen doorvoeren, blijft de invloed van de strijdende partijen, van donorregeringen en militairen groot. Zolang dit het geval is, blijft internationaal humanitair *management* een hels karwei, belangrijk voor slachtoffers, met zo nu en dan successen maar ook vaak tegenslagen.

Noot

- 1 Patricia Diskett, e.a., 'Civil-Military Relations in Humanitarian Assistance: Where Next in the Aftermath of 11 September', in: Dennis Dijkzeul (red.), *Between Force and Mercy: Military Action and Humanitarian Aid*, Berlijn: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, blz. 313-315.

Dennis Dijkzeul is hoogleraar Management of Humanitarian Crises aan de Ruhr Universität Bochum en adjunct-hoogleraar bij de School of International and Public Affairs, Columbia University, New York.

Opbouw van democratische systemen

Europese invalshoeken

De aandacht groeit voor de opbouw van democratische systemen, zowel in *post-conflict*-situaties als in jonge democratieën waar democratische instituties al in embryonale vorm aanwezig zijn. De Verenigde Staten zijn op dit gebied al lange tijd actief. Washington heeft vooral tijdens de Koude Oorlog – toen er weinig ruimte was voor andere geluiden dan enerzijds communisme, anderzijds kapitalisme – een stevig eigen profiel ontwikkeld in zijn democratiseringsactiviteiten. Europa en de Europese Unie hanteren weliswaar dezelfde waarden als de Verenigde Staten, maar de ‘Europese benadering’ is veel minder duidelijk herkenbaar. Een Europees vignet voor democratisering, dat een reëel alternatief biedt, ontbreekt.

In 2005 is de Clingendael-studie ‘Mapping European Democracy Assistance: Tracing the Activities and Financial Flows of Political Foundations’ gepubliceerd. Europese politieke stichtingen blijken gezamenlijk 400 miljoen euro jaarlijks te besteden hebben, waarvan de Duitse verreweg het grootste aandeel (90%) vertegenwoordigen. Het totale budget mag dan een aanzienlijk bedrag vertegenwoordigen, het effect van de steun aan democratieën en politieke partijen is soms ineffectief vanwege het ontbreken van een gezamenlijke strategie.¹ De meeste stichtingen werken langs ideologische lijnen: zo treden sociaal-democratische partijen vooral in contact met andere sociaal-democratische partijen. Dit kan leiden tot een situatie waarin slechts enkele partijen in een land ondersteund worden, waardoor verbodskeling optreedt in de totale ondersteuning die door donoren geboden wordt.

Bijna driekwart (72%) van de activiteiten van de meeste Europese politieke stichtingen is gericht op het werken met politieke partijen in de partnerlanden. Het gaat dan om leiderschapstrainingen, organiseren van conferenties over politiek-ideologische thema’s, ondersteunen van verkiezingscampagnes en trainen in het opzetten van een mediastrategie. Waar politieke stichtingen volop aandacht hebben voor politieke partijen in democratiseringsactiviteiten, kan dat van overige westerse donoren niet worden gezegd. Politieke partijen vormen de kern van een democratie. Tot op heden is geen functione-

rend alternatief gevonden voor de organisatievorm van een politieke partij. In theorie dienen partijen als platform tussen burgers en overheid, waarmee burgers zich laten vertegenwoordigen en het leiderschap ter verantwoording kunnen roepen. Het is dus van evident belang dat partijen een meer prominente positie krijgen binnen democratiseringsprogramma’s van de Europese Unie en haar lidstaten. Bij democratie-ondersteuning is het onvermijdelijk aandacht te besteden aan de *political society*, bestaande uit politieke actoren (politici, partij kader, enz.) en politieke instituties (politieke partijen, kiesraad, parlement, senaat). In *post-conflict*-landen functioneren zowel de politieke actoren als de instituties gebrekkig: kiesraden moeten nog worden geïnstalleerd en wetgeving inzake verkiezingen en politieke partijen ontbreekt. Het langs democratische weg opbouwen van een democratische cultuur in deze fragiele omstandigheden is niet eenvoudig.

De meeste politieke stichtingen zijn van betrekkelijk recente datum (70% van na 1989). Dit wil overigens niet zeggen dat hun werk, politieke partij-ondersteuning, een nieuw fenomeen is. Duitse stichtingen hebben een schat aan ervaring als het gaat om democratiseringsactiviteiten. Wél begeven meer en meer politieke stichtingen zich op het pad van ondersteuning van een meerpartijendemocratie. Voorbeelden van organisaties die zelf uit meer partijen zijn samengesteld, zijn de *Westminster Foundation for Democracy* (1992), *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD, 2001) en het *Norwegian Centre for Democracy Support* (2002). Maar ook binnen de politieke stichtingen die in ideologische verbanden werken, wordt meer en meer samengewerkt. Ook heeft het besef postgevat dat democratisering verder gaat dan ondersteuning van slechts één politieke partij. In veel *post-conflict*-landen is er een scala aan partijen; het is in deze fase van ontwikkeling belangrijk de strijd om de macht tussen deze partijen juist niet te stimuleren. Ondersteuning aan slechts één partij kan immers tot gevolg hebben dat in een fragiele vredessituatie het juist overwonnen conflict weer gevoed wordt.

Het Europese potentieel is gefragmenteerd, en

daarom niet als Europees herkenbaar, maar in deze branche kan dat voor één keer als voordeel worden gezien. Want voor een duurzame opbouw van democratische systemen is het nodig deze geheel op de sociaal-economische, demografische en etnische situatie in het gekozen land toe te spitsen. Europa heeft juist veel te bieden wanneer het gaat om opbouw van democratische systemen. Uit meer dan 25 democratische structuren én culturen zijn immers genoeg bouwstenen en *eye-openers* te halen voor zich ontwikkelende democratieën. Het is van belang niet met blauwdrukken te werken, maar politieke actoren van begin af aan te betrekken bij de opbouw van hun politieke systeem.

Operatie *Iraqi Freedom*, die onder de vlag van democratie-ondersteuning werd ingezet, diende als alarmbel voor de Europese democratie-ondersteuning. Het waren toch de Europeanen die het meeste geld besteedden op dit vlak? Waren het niet de Duitse *Stiftungen* die al sinds de jaren vijftig democratie in Zuid-Europa en Latijns-Amerika hadden gebracht? Tot de jaren '90 waren de *Stiftungen* de enige op wereldschaal actieve Europese clubs. Zij vormden als het ware hét Europese gezicht in dit veld. Sinds de val van de Muur zijn zo'n 30 nieuwe Europese stichtingen activiteiten gaan ontplooiën. Zelfs in de nieuwe EU-lidstaten zijn politieke stichtingen ontstaan die hun ervaringen met de recente transitie naar democratie willen delen. In het veld wordt op *ad hoc*-basis wel samengewerkt tussen al deze clubs, maar deze samenwerking is niet van structurele aard. In 2004, tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap, kwamen bijna 40 politieke stichtingen op uitnodiging van het NIMD in Den Haag voor het eerst samen om te definiëren wat typisch Europese democratieondersteuning inhoudt. Het Europees Parlement installeerde prompt een *Democracy Caucus* met Europarlementariërs uit alle politieke families, terwijl de Europese Commissie de gevraagde aandacht voor politieke actoren en meer flexibiliteit toezegde. Onderscheidend voor de Europese aanpak, definieerden de Europese politieke stichtingen,² zijn diversiteit en de nadruk op sociale rechtvaardigheid. In een vraaggestuurde werkwijze worden de grootste problemen in een politiek systeem of in de democratische cultuur door de politieke partners zelf gedefinieerd. Een duidelijk voorbeeld van deze aanpak is de werkwijze van het NIMD in Guatemala.

Meerpartijdemocratie in Guatemala

In Guatemala is in 2002 een programma gestart dat een dialoog tot doel had tussen alle politieke actoren om te komen tot een 'nationale agenda', waarin de uitkomsten van het vredesakkoord terug te vinden zouden zijn. Guatemala heeft immers 36 jaar lang (1960-1996) een bloedig conflict gekend, dat meer dan 200.000 mensen het leven heeft gekost. De strijdende partijen in dit conflict waren het Guatemalteekse leger en guerrillastrijders. In 1996 zijn de vredesonderhandelingen afgerond en is er een vredesakkoord getekend waarin een lijst is opgenomen van werkterreinen waarop men oorzaken van het conflict zou wegnemen. De implementatie van deze lijst vergde politieke wil van zowel politieke instituties als maatschappelijke organisaties. Het politieke systeem van Guatemala is nog vrij zwak en instabiel, waarbij politieke partijen gebruikt worden als stemmachines voor individuele kandidaten en niet als organisaties die met ideologische programma's langetermijnvisies ontwikkelen. Het politieke landschap was erg gepolariseerd en verbrokken, waardoor het moeilijk was tot overeenstemming te komen tussen politieke partijen.

Eind 2003 zouden verkiezingen worden gehouden, waardoor er een duidelijk doel was partijen te ondersteunen in de aanloop naar die verkiezingen. Het vredesakkoord had een basis gelegd voor ontwikkeling en het politieke systeem had behoefte aan ondersteuning om metterdaad concrete stappen te kunnen zetten. Gezien de bijzondere rol van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) in de regio en het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) in *post-conflict*-landen, werd een partnerschap met NIMD opgezet, waarin elke partner een eigen aandeel had. Met UNDP werd een programma gestart dat gericht was op de dialoog tussen de diverse politieke partijen om te komen tot één document, de nationale agenda. Verder werden de partijen ondersteund in het ontwikkelen van een eigen visie in aanloop naar de verkiezingen. Het partnerschap met de OAS had als titel 'democratische waarden en politiek management'. Het doel was toekomstige politieke leiders te trainen en de participatie van jongeren en vrouwen te stimuleren. NIMD startte ook een eigen bilateraal project, waarbij politieke partijen ondersteund werden in technische, programmatische en ideeënvormende kwaliteiten.

De uitkomst van dit gehele proces is geweest dat een document is ondertekend door 21 politieke

partijen, met een lange-termijnvisie, met daarin o.a. politieke, economische, sociaal-economische agenda-punten en het vredesproces. Om deze nationale agenda te laten slagen, zou ook samengewerkt worden met maatschappelijke organisaties. Een bijzonder aspect aan dit proces is geweest dat de onderhandelingen zelfs hebben plaatsgevonden tijdens de verkiezingsstrijd. Het feit dat in Guatemala de politieke partijen zich committeren aan een gezamenlijke strategie, na tientallen jaren van bloedig conflict, is opmerkelijk. Hoewel dit meerpartijenproces een succes is, moeten ook individuele partijen herkenbaar blijven in het proces. Met andere woorden, er moet aandacht blijven bestaan voor de specifieke behoefte van de afzonderlijke partijen om hun eigen ideologie en partij te ontwikkelen en hierbij ondersteund te worden.

De vanuit Europa te bewandelen route

Europese politieke stichtingen hebben op het niveau van de Europese Commissie duidelijk gemaakt dat in het verleden de mensenrechtenbenadering in het democratiseringsbeleid van de EU erg overheersend is geweest. Dit is zeker niet de enige route die vanuit Europa te bewandelen is. De mensenrechten-aanpak heeft met het a-politieke 'governance'-beleid van de EU gemeen dat de donoren met een grote boog om politieke actoren in democratiseringsprocessen heen lopen. Met recht worden deze vaak slecht functionerende en zelfs corrupte machtsvoertuigen van een kleine elite gezien als bron van alle kwaad door de ambtenaren van de Europese Commissie. De aan politieke partijen gerelateerde politieke stichtingen zien in het werken met hun soortgenoten juist een sleutel voor de oplossing van slecht bestuur. In het vernieuwde democratie- en mensenrechteninstrument van de EU is sinds kort wel veel aandacht voor politieke partners opgenomen. Met dit instrument kunnen met EU-middelen ook oppositiepartijen worden ondersteund, weliswaar via derde organisaties. Wat zal er echter gebeuren met die oppositionele beweging, wanneer bekend wordt dat Europese Commissie-gelden als bron voor ondersteuning worden gebruikt? Vooral wanneer de regering de EU onder druk gaat zetten om alle hulp – ook via derden – aan deze 'terroristische organisaties', de huidige modeterm voor oppositie, stop te zetten? Europese overheden of intergouvernementele organisaties hebben te veel (economische, veiligheids-, migratie-)belangen bij schurkenstaten om alle onverschrokken maatregelen

die in het belang zijn van democratisering, te kunnen nemen. Op verzoek van een groep Europarlementariërs, in de *Democracy Caucus* van het Europees Parlement, werd daarom een voorstel geschreven voor een Europese stichting, genaamd European Foundation for Democracy through Partnership, voor democratieondersteuning over de hele wereld.

Noten

- 1 In vergelijking de jaarlijkse budgetten van andere, op dit gebied actieve organisaties: *European Initiative for Democracy and Human Rights* (125 miljoen euro in 2004) van de Europese Commissie; *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (11 miljoen euro in 2004); *Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa* (169 miljoen euro in 2005, waarvan een deel naar democratiebevordering gaat). De Duitse politieke stichtingen hebben een jaarlijks budget van gemiddeld 59 miljoen euro, terwijl de andere Europese stichtingen gemiddeld 2 miljoen euro per jaar te besteden hebben.
- 2 *The Hague Statement*: uitkomst van de 2004 conferentie.

Marieke van Doorn is politicoloog en beleidsmedewerker Internationale Netwerken bij het *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD). Jos van Wersch is bestuurskundige en heeft recentelijk een evaluatie begeleid van Nederlandse politieke

Van militaire naar politieke oppositie

Omvorming van rebellenbewegingen na conflicten

Het creëren van duurzame vrede na conflicten is één van de lastigste taken waarvoor de internationale gemeenschap zich gesteld ziet. De grootste uitdaging is ervoor te zorgen dat een zo legitiem en liefst ook zo inclusief mogelijk nieuw politiek bestel wordt opgezet. Uitsluiting van bevolkingsgroepen moet worden vermeden, en grieven over een onevenwichtige machtsbalans moeten in een vroeg stadium worden aangepakt om hervatting van gewapend geweld te voorkomen. De politieke deelname van gewapende oppositiegroeperingen kan in dit verband een sleutelrol spelen.

De betrokkenheid van dergelijke groeperingen bij het wederopbouwproces wordt vaak als vanzelfsprekend beschouwd; op eventuele weerstand wordt soms met ongeloof gereageerd. Daarbij wordt gewezen op vredesakkoorden of specifieke ontwapenings- en reïntegratiepakketten. De hoop van internationale actoren is dat rebellenbewegingen de *post-conflict*-situatie met verkiezingen als nieuw 'strijdwapen' zullen aangrijpen om van een militaire groepering om te schakelen naar een politieke partij; als het even kan zo democratisch mogelijk. Het is de vraag of dit beeld en het bijbehorende verwachtingspatroon realistisch zijn. Ervaringen met de politieke omvorming van verscheidene rebellenbewegingen, inclusief LTTE, RUF, RENAMO, FMLN, CNDD-FDD, SPLM/A, diverse Afghaanse *warlord*-milities en Hamas,¹ laten een gemengd beeld zien.*

Succes en falen nader verklaard

Post-conflict-situaties zijn zelden stabiel, en het staken van de gewapende strijd en een vredesverdrag zijn allerminst een garantie voor rust en werkelijke vrede. Landen als Soedan, Somalië en de Democratische Republiek Congo (DRC) laten zien dat er gewapende groeperingen zijn die belang hebben bij het voortbestaan van het conflict. Zij doen er daarom alles aan om de vrede te verstoren en/of te ondermijnen. Hoewel dit probleem inmiddels breed wordt onderkend,

heeft de internationale gemeenschap hierop nog geen passend antwoord gevonden. Het gedrag van dergelijke spelbrekers is moeilijk te sturen.

Van belang is vooral het antwoord op de vraag of de omvorming van rebellenbeweging tot politieke partij een bijdrage kan leveren aan meer stabiliteit en duurzamer vrede. Er zijn successen te noteren, zoals RENAMO in Mozambique en FMLN in El Salvador. Deze transformaties zijn de afgelopen 15 jaar echter eerder uitzondering dan regel gebleken. In landen als Sierra Leone (RUF), Guatemala (URNG) en Sri Lanka (LTTE) is deze omschakeling niet geslaagd. Daarnaast zijn er groeperingen die slechts een gedeeltelijke omvorming hebben ondergaan en een duale politiek-militaire strategie hanteren. De islamistische verzetsbeweging Hamas in de Palestijnse gebieden en *warlord*-milities als Jami'at-i Islami en Hizb-i Wahdat in Afghanistan zijn hier voorbeelden van.

Gezien deze gemengde achtergrond is het van belang stil te staan bij de factoren die omschakeling succesvol maken. Succesvolle omschakeling is bereikt wanneer een rebellenbeweging zich structureel, ideologisch en praktisch heeft aangepast aan de nieuwe naoorlogse situatie en op een democratische wijze deelneemt aan het politieke proces. Op basis van deze ideaaltypische criteria kan er slechts een beperkt aantal succesvolle omvormingen worden onderscheiden: RENAMO in Mozambique, FMLN in El Salvador, IRA in Noord-Ierland en het ANC in Zuid-Afrika. Het merendeel van de rebellenbewegingen is er evenwel *niet* in geslaagd deze omvorming te realiseren. Een zestal factoren lijkt hierbij een belangrijke rol te spelen.

De *eerste* factor is de *aard van het verzet*. Aangenomen mag worden dat bijvoorbeeld *warlord*-milities het minst kans maken op een succesvolle politieke omvorming. De gerichtheid op het creëren van een personalistisch (materieel winstgevend) machtsgebied botst namelijk nogal met de doelstelling en activiteiten van een politieke partij, waarin (bredere) belangenbehartiging en het sluiten van compromissen noodzakelijk zijn. Hoewel er betwijfeld wordt of het

* Voor een lijst van afkortingen, zie eind artikel op blz. 83.

RUF uitsluitend als een *warlord*-militie mag worden opgevat,² lijkt de mislukte entree van het RUF in de Sierraleonese politiek deze these te bevestigen. Deze factor is echter niet altijd even duidelijk, en zeker niet voldoende om de succes- of faalkans in politieke omschakeling te verklaren. Zo kan het succes van RENAMO – een groepering die in velerlei opzichten, en vooral in het begin van de Mozambicaanse burgeroorlog, diverse overeenkomsten vertoonde met het RUF – hierdoor niet verklaard worden.

De manier waarop het conflict beëindigd wordt en de *soort vrede* die daarna volgt, vormen een *tweede* belangrijke factor. Zo blijkt dat in landen waar een vredesakkoord en machtsdeling volgen op conflict, rebellenbewegingen zich gemakkelijker kunnen omvormen dan in landen waar sprake is van een militaire overwinning. In het eerste geval worden rebellenbewegingen namelijk vaak al erkend als een legitieme politieke actor, een belangrijke voorwaarde om te kunnen deelnemen aan verkiezingen. In het laatste geval krijgt vaak alleen de overwinnende partij de mogelijkheid zich te profileren; oppositiepartijen, inclusief voormalige rebellenbewegingen, worden in dit soort situaties vaak gemarginaliseerd of zelfs volledig uitgesloten van het politieke proces. Dit is één van de redenen waarom de omvorming van het FMLN in El Salvador wel succesvol was, terwijl talloze (gewapende) oppositiegroeperingen in landen als Ethiopië en Oeganda lange tijd zijn buitengesloten van het politieke proces. In weer andere gevallen zijn de overwinnaars van de strijd wél omgevormd tot politieke partijen, echter zonder daarbij een proces van meerpartijendemocratie te starten (zie het EPRDF in Ethiopië en de NRA/M in Oeganda).

Een *derde* factor in de politieke omvorming is het bestaan van voldoende *organisatorische capaciteit* en een sterke *betrokkenheid van de leiders* in rebellenbewegingen. De succesvolle omvorming van de FMLN kan bijvoorbeeld voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de bereidheid van haar leiders om direct na het einde van de Salvadoraanse burgeroorlog de militaire organisatie en commandostructuur om te vormen tot een wijdverbreide politieke organisatie, geleid door een civiel partijbestuur. Daarnaast bleek de aanwezigheid binnen de organisatie van mensen met politieke ervaring een belangrijke rol te spelen. Binnen rebellenbewegingen waar dergelijke organisatorische capaciteit en/of betrokkenheid van leiders niet aanwezig was, zoals de SPLM/A en het RUF, is de omvorming veel problematischer gebleken.

Steun en legitimiteit onder de lokale bevolking blijkt, zoals de voorbeelden van wederom het FMLN maar ook RENAMO laten zien, een *vierde* essentiële factor voor succesvolle omvorming. Vooral ook omdat met het erkennen van het belang van deze steun een eerste stap wordt gezet naar een meer democratisch bestel. Op basis hiervan zou ook de omvorming van de CNDD-FDD in Burundi en Hamas in de Palestijnse gebieden op termijn tot een succes kunnen uitgroeien. Beide partijen hebben in respectievelijk juli 2005 en januari 2006 klinkende verkiezingsoverwinningen behaald.

Omgevingsfactoren spelen ook een belangrijke rol. In dit verband is het goed te beseffen dat de omvorming van een rebellenbeweging naar een politieke partij niet op zich zelf staat; de binnenlandse, regionale en internationale *context* moet er ook rijp voor zijn. Vanuit de binnenlandse optiek bezien is er de noodzaak tot een staakt-het-vuren of vredesakkoord, teneinde ontwapening en demobilisatie mogelijk te maken. Ook moeten andere politieke leiders en partijen openstaan voor toetreding van hun voormalige gewapende 'vijanden' tot de politieke arena. Ook op regionaal niveau moet de steun vanuit omringende landen aan de gewapende strijd worden opgegeven en omgezet in steun aan het vredesproces. Mozambique en Burundi laten zien dat een dergelijke omwenteling niet alleen mogelijk is, maar ook een positief effect kan hebben. Daarnaast spelen ook veranderingen in de internationale context en machtsverhoudingen een belangrijke rol. Zo veranderden pas na het einde van de Koude Oorlog de Verenigde Staten hun beleid ten aanzien van El Salvador, wat vooral het links georiënteerde FMLN ten goede kwam.

Ten *zesde* is ook *internationale betrokkenheid* – zowel in de vorm van politieke druk als in de vorm van technische, materiële en financiële assistentie – een relevante factor gebleken. Typische voorbeelden van dergelijke internationale assistentie zijn: 1 programma's voor ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR); 2 politieke trainingscursussen door gespecialiseerde partijstichtingen, zoals in Mozambique en Burundi; 3 logistieke ondersteuning, zoals de oprichting van partijkantoren in El Salvador; 4 uitoefenen van politieke druk op rebellenleiders; en 5 directe financiële assistentie ter ondersteuning van het omvormingsproces, zoals de oprichting van het *RENAMO Trust Fund* in Mozambique.

Dilemma's voor internationale actoren

Internationale actoren kunnen een belangrijke rol spelen in het bij elkaar brengen van de strijdende partijen, het faciliteren van vredesonderhandelingen en het ondersteunen van het moeizame vredes- en wederopbouwproces. Maar hoe graag politici in Westerse donorlanden dit ook zouden willen, internationale bemoeienis is vaak *niet de doorslaggevende factor*. De succesvolle implementatie van vredesakkoorden, inclusief de omvorming van gewapende groeperingen in ongewapende politieke partijen, hangt in eerste instantie namelijk af van de bereidheid en capaciteiten van de belangrijkste binnenlandse actoren. Beantwoording van de vraag naar de rol van de internationale gemeenschap in het omvormingsproces van rebellenbeweging naar politieke partij vergt daarom een realistische beoordeling van het beschikbare instrumentarium, de 'moeilijkheidsgraad' van de situatie en de wil en manoeuvreerruimte van internationale organisaties per specifiek geval. Maar zelfs dan zijn er nog lastige *dilemma's* waarmee rekening dient te worden gehouden.

Ten *eerste* is het de vraag of *elke* omvorming van rebellenbeweging naar politieke partij wel ondersteund moet worden. Het antwoord op deze vraag zal onder meer afhangen van voldoende lokale steun voor de om te vormen rebellenbeweging, evenals de kans op regeringsdeelname. Een *tweede* dilemma voor internationale actoren hangt samen met de vraag met welke mensen binnen de rebellenbeweging in zee te gaan. Vanuit het perspectief van continuïteit en stabiliteit wordt vaak gekozen voor de zittende machthebbers binnen de organisatie. Vanuit een omvormingsperspectief kan het echter wenselijker zijn ook te investeren in nieuw (politiek) leiderschap en kan het noodzakelijk zijn ook het middenkader van de organisatie in het proces te betrekken. Vaak wordt deze keuze gemeden met het oog op de ogenschijnlijke tegenstelling tussen korte-termijnstabiliteit en lange-termijndemocratisering. Hoewel ook hier uiteindelijk alleen een context-specifieke benadering uitkomst kan bieden, lijkt een gefaseerde benadering – eerst creëren van betrokkenheid van de belangrijkste leiders, vervolgens ontwapenen en hervormen van organisatie – in de meeste gevallen de enige oplossing. Ten *derde* zijn er nog politieke en juridische dilemma's. Direct contact van internationale actoren met binnenlandse, niet-statelijke en gewapende actoren wordt vaak gezien als ongewenste inmenging in binnenlandse aangelegenheden, en ligt dan ook zeer

gevoelig. Internationale steun aan een omvormingsproces vindt daarom in de meeste gevallen niet plaats zonder de uitdrukkelijke instemming van de overheid, wat een belangrijke belemmering kan vormen in de periode voorafgaand aan een staakt-het-vuren of een vredesakkoord.

Ook is de steun die internationale actoren willen bieden bij het politieke omvormingsproces van rebellenbewegingen, steeds meer onderhevig aan juridische beperkingen. Dit geldt vooral voor die gevallen waarin de beweging is aangemerkt als 'terroristische organisatie' of verdacht wordt van ernstige mensenrechtenschendingen. In deze gevallen is direct (bilateraal) contact vaak onmogelijk. Een hieraan verwant dilemma, dat vooral met de komst van het Internationale Strafhof (ICC) een steeds belangrijker rol speelt, is het verleden van een rebellenbeweging in termen van geweldgebruik en schendingen van mensenrechten. Zo staat in het geval van de LRA in Oeganda een gewelddadig verleden een legitieme politieke rol in de weg. Indirect contact en bemiddeling via NGO's kunnen in dergelijke situaties echter een uitkomst bieden.

De *mogelijkheden* voor internationale actoren bij te dragen aan de omvorming van rebellenbewegingen tot politieke partijen lijken zich op een aantal terreinen te concentreren. *Allereerst* kunnen internationale actoren erkenning van een rebellenbeweging als politieke medespeler aan de orde stellen in vredesonderhandelingen en eventueel expliciet laten opnemen in een vredesakkoord. Ten *tweede* kunnen de specifieke grieven van een rebellenbeweging – bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde (minderheids-)rechten en/of politieke hervormingen – internationale aandacht krijgen teneinde oplossingen op te nemen in nieuwe wetgeving of een machtsdelingsakkoord. *Daarnaast* zou in sommige gevallen oprichting van een *party transformation trust fund* kunnen worden overwogen. Zo'n optie heeft echter alleen zin, indien de financiële prikkel gecombineerd wordt met sterke politieke druk en, in het uiterste geval, sancties. Dit om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke hervormingen metterdaad worden doorgevoerd. De aanwezigheid van een breed gesteunde internationale vertegenwoordiger en een stevige vredestroepenmacht kunnen hierbij een belangrijk hulpmiddel vormen.

Een *vierde* terrein waarop de internationale gemeenschap – o.a. via de pas opgerichte *UN Peace Building Commission* – een belangrijke bijdrage kan leveren, is de ontwikkeling van een realistische en

breed gedragen strategie voor wederopbouw. Hoewel politieke hervormingen hier noodzakelijkerwijs deel van uitmaken, zou de nadruk moeten liggen op levering van concrete sociaal-economische diensten, zoals banen, huisvesting, gezondheidszorg en scholing, juist ook voor voormalige strijders. Op de lange termijn is het, ten *vijfde*, ook noodzakelijk steun te bieden aan capaciteitsopbouw, politieke training van het nieuwe partijkader en het creëren van een politieke dialoog tussen de partijen, inclusief de voormalige rebellenbeweging. Nederlandse steun, bilateraal en via gespecialiseerde organisaties zoals het Instituut voor Meerpartijen Democratie (IMD) en Europese Parlementariërs voor Afrika (AWEPA), kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Een duidelijk beleidskader op dit terrein ontbreekt vooralsnog in het Nederlandse wederopbouwbeleid. De notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* erkent het belang van bestuur en democratisering, maar laat verdere invulling achterwege. Gezien de nadruk op het streven naar stabiliteit en duurzame vrede, en de rol die omvorming van rebellenbewegingen tot politieke partijen hierbij kan spelen, is meer aandacht voor deze problematiek noodzakelijk.

Noten

- 1 Voor een completer overzicht van de onderzoeksbevindingen zie: Jeroen de Zeeuw (red.), *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements After War*, Boulder: Lynne Rienner Publishers (te verschijnen).
- 2 Paul Richards & James Vincent, 'Sierra Leone: the Marginalization of the RUF', in: De Zeeuw (red.), *a.v. noot 1*.

Lijst van afkortingen van verzets- en oppositiebewegingen (samenstelling, eindred.)

ANC	African National Congress
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
IRA	Irish Republican Army
LRA	Lord's Resistance Army
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
NRA/M	National Resistance Army/Movement
RENAMO	Resistencia Nacional Mozambicana
RUF	Revolutionary United Front
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

Jeroen de Zeeuw is onderzoeker bij de Conflict Research Unit van het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) en promovendus bij het Department for Political and International Studies aan de University of Warwick (Verenigd Koninkrijk).

De rol van NGO's in wederopbouw

Om een discussie over de rol van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in *post-conflict*-wederopbouwprocessen te kunnen voeren, dient in eerste instantie een onderscheid te worden gemaakt tussen zuidelijke en noordelijke NGO's. Zuidelijke NGO's zijn gewoonlijk afkomstig uit een ontwikkelingsland en voeren doorgaans zelf projecten uit. Noordelijke NGO's daarentegen financieren voornamelijk projecten, hoewel ze deze soms ook zelf uitvoeren, en zijn meestal afkomstig uit de donorlanden. Binnen dit financieringsmodel bestaan grijstinten. Het is een denkfout te veronderstellen dat noordelijke NGO's alleen zuidelijke NGO's kunnen financieren. Afhankelijk van de doelstellingen en de missie kunnen noordelijke NGO's een scala aan organisaties ondersteunen (semi-overheidsinstellingen, bedrijven, universiteiten, maar ook lokale, provinciale en nationale overheden/ministeries), mits het past binnen hun eigen strategische kader.

En juist hieraan zouden vooral noordelijke NGO's meer invulling moeten geven. Vooral in wederopbouw situaties komt het gebrek aan strategische kaders en flexibiliteit om ook andere actoren te ondersteunen, vaak pregnant naar voren. Staatsvorming is geen primaat van NGO's. Het versterken van de civiele maatschappij waardoor de uitgesloten in de samenleving worden geholpen, is een van de belangrijkste doelstellingen van een NGO. Juist doordat NGO's werken met civiele-samenlevingsorganisaties op 'grass-roots' niveau, kunnen NGO's een belangrijke schakel vervullen in het wederopbouw- en staatsvormingsproces. Belangrijke vraag blijft hoe lokale instituties geïntegreerd kunnen worden in het door donoren vaak *top-down* geleide wederopbouwproces. En hoe kunnen de belangen van de lokale *grass-roots*-instituties in dit proces in acht genomen worden, zonder dat de NGO's hun kritische en onafhankelijke rol verliezen.

Wederopbouw als proces

Wederopbouw na gewapend conflict is een complex en delicaat proces. Doorgaans is zowel de sociale als de fysieke infrastructuur van een land getroffen door het conflict. Het (her)opbouwen hiervan vereist een strakke samenwerking tussen burgerorganisaties, het bedrijfsleven en overheidsinstituties. De

civiele organisaties zijn van belang omdat zij ervoor zorgen dat de lokale bevolking gehoord wordt in het wederopbouwproces. Het bedrijfsleven is van belang omdat het de motor is voor economische ontwikkeling. De overheid is op haar beurt belangrijk omdat zij zorg draagt voor de inrichting en organisatie van de samenleving. Gelijktijdig met de (weder)opbouw van democratische instituties en het op gang brengen van democratische processen, moet ook worden gewerkt aan het verlenen van diensten. Voor de lokale bevolking in *post-conflict*-landen is vooral dit laatste aspect essentieel. Kortom, er zijn binnen wederopbouw drie belangrijke elementen: opbouwen van instituties, verlenen van diensten en realiseren van legitimiteit.

Wederopbouw vanuit een NGO-perspectief

De algemene aanname is altijd geweest dat in tijden van wederopbouw alle handen gebruikt konden worden. Zowel de overheid, de NGO's als het bedrijfsleven worden ongelimiteerd ingezet. Dat de overheid een belangrijke rol dient te vervullen in het wederopbouwproces, staat buiten kijf. Ook de rol van het bedrijfsleven staat niet echt ter discussie. Alles wat gedaan kan worden om meer investeringen mogelijk te maken, is meegenomen. Welke rol moet de NGO-sector vervullen?

NGO's kennen een tweeledig doel in een samenleving in opbouw: 1 kritisch volgen van de staat in zijn doel de samenleving weerbaar te maken en het welzijn van burgers te bevorderen; en 2 verlenen van diensten aan de samenleving omdat overheden de capaciteit ontberen.

NGO-wederopbouw: uitdagingen

Het kritisch volgen van een samenleving is een belangrijke rol voor NGO's, maar kent verscheidene uitdagingen. Ten eerste omdat democratische processen die dit kritisch volgen mogelijk maken, vaak ontbreken in *post-conflict*-situaties. Steun van NGO's voor transparante en democratische besluitvormingsprocessen is dan ook van groot belang, vooral omdat nieuwe politieke partijen vaak nog hun weg moeten vinden, terwijl gevoelige besluiten ten aanzien van besteding van gelden zo breed mogelijk gedragen moeten worden. Voor NGO's en donoren is het een uitdaging een optimale balans te vinden.

Het aanbieden van diensten behelst een *tweede* belangrijke uitdaging. Het leveren van diensten vindt plaats vanuit een humanitair oogpunt en verschafft de NGO de legitimiteit vanuit de samenleving. De kracht van NGO's in wederopbouwlanden is gelegen in het feit dat ze veel kennis hebben op lokaal niveau, in tegenstelling tot bilaterale donoren, die vooral kennis hebben op nationaal niveau. NGO's verlenen diensten vanuit een *bottom-up*-benadering. Op kleine schaal werkt dit niet ontwrichtend. Problemen ontstaan vooral wanneer diensten op grote schaal via NGO's worden aangeboden, terwijl dit concurreert met het doel van staatsopbouw. Het risico is dus niet denkbeeldig dat NGO's tot concurrenten van de staat worden. Dit effect wordt vaak nog versterkt doordat lokale sterke NGO's (maar ook VN-organisaties) goede krachten binnen de overheid weggopen. Ook is er een risico dat de sterke NGO's ten koste van alles groot willen blijven. Een gevolg hiervan kan zijn dat de implementatiecapaciteit van een zwakke overheid verder afneemt, overheidsinstellingen nauwelijks worden ontwikkeld en de controle op het wederopbouwproces versnipperd blijft.

Een en ander betekent niet dat NGO's geen rol kunnen spelen. Waar de lokale overheid geen geld en kennis heeft om taken adequaat op zich te nemen, kunnen NGO's een ondersteunende rol spelen. Donoren kunnen op lokaal niveau deze ongelijke ondersteuning tegengaan en meer aandacht besteden aan de verhouding tussen NGO's en lokale/provinciale overheden.

Een andere rol voor NGO's in het wederopbouwproces?

De vraag is niet zozeer of het wel verstandig is donorgeld via NGO's te besteden om dienstverlening in wederopbouwlanden te faciliteren, maar veeleer *hoe* noordelijke NGO's hun bijdrage aan het wederopbouwproces kunnen vergroten door zich meer te richten op financiering en ondersteuning van andere actoren die bijdragen aan duurzame wederopbouw van de staat.

Noordelijke NGO's zouden zich daarom, ten *eerste*, veel meer moeten bezighouden met het maken van goede analyses. Vragen over hoe de samenleving het best kan worden versterkt, welke democratiseringsprocessen ontwikkeld zouden moeten worden en welke diensten het beste zouden kunnen worden geleverd, zouden meer aandacht moeten krijgen.

Ten *tweede* zou de dienstverlening van NGO's

zich veel meer dan nu het geval is moeten richten op de capaciteitsversterking van de (lokale) overheid. Maatschappelijke dienstverlening, het scheppen van een gunstig ondernemersklimaat en het verzorgen van de veiligheid vormen het primaat van de overheid. Maar vooral in staten in wederopbouw is de lokale overheid vaak te zwak om de diensten te institutionaliseren. Vaak weet ze niet wat er op allerlei beleidsterreinen door NGO's en andere VN-organisaties gedaan wordt. Daarnaast biedt een zwakke overheid vaak weinig transparantie in haar eigen beleid. Het kritisch volgen van de overheid door de NGO-sector wordt hierdoor ernstig belemmerd. Kortom, nauwere samenwerking van NGO's, donoren en (lokale) overheden is geboden. Dergelijke samenwerking herbergt voor NGO's het risico dat zij een verlengstuk worden van donorbeleid, en dat het kritisch volgen van de overheid – die tegelijkertijd wordt ondersteund – onder druk komt te staan. Het is daarom van belang dat de ondersteuning van de lokale overheid en het kritisch volgen van diezelfde overheid vanuit gescheiden zuidelijke NGO's plaatsvinden, waardoor belangenverstrengeling voorkomen kan worden.

Ten *derde* moet er in een wederopbouwproces ook aandacht worden besteed aan het kritisch volgen van de overheid. Dit kan alleen als de legitimiteit van een organisatie goed is verankerd in de samenleving. Zuidelijke NGO's zouden moeten bijdragen aan de nodige 'checks and balances', die extra belangrijk zijn in een staat in wederopbouw, waarbinnen controlerende organen van de overheid vaak nog niet of nauwelijks functioneren. Daarnaast zouden de noordelijke NGO's zich moeten blijven richten op het kritisch volgen van internationale overheden die zich concentreren op wederopbouw.

Ten *vierde* zou de NGO-sector meer aandacht moeten besteden aan legitimering van zijn handelen in het kader van lokaal 'ownership'. Noordelijke NGO's zouden moeten kijken of het mogelijk is op lokaal en/of provinciaal niveau programma-sectorhulp te verlenen. Deze optie zou in een vroeg stadium al moeten worden overwogen. Anders blijft het gevaar bestaan dat NGO-programma's eerder een niet-duurzame inkomstenbron zijn dan dat zij metterdaad bijdragen aan duurzame wederopbouw.

Ten *vijfde* zou er ook op donorniveau meer moeten worden samengewerkt en gecoördineerd. De oprichting van een *best-practice*-organisatie zou een mogelijkheid zijn om samenwerking tussen noorde-

lijke NGO's en ministeries van buitenlandse zaken, ontwikkelingssamenwerking, defensie en economische zaken te bevorderen. Een dergelijke *best-practice*-organisatie op interdepartementaal/NGO-niveau zou bestaande programma's kunnen bewaken en evalueren, alsmede toekomstige missies assisteren met gezamenlijke *assessments*. Door afgevaardigden van de betrokken *stakeholders* te detacheren in een dergelijk adviesorgaan, zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van de expertise, inzichten en netwerken van de betrokken actoren.

Uiteindelijk blijft wederopbouw een fragiel proces wanneer hierin niet de belangrijkste actoren in de samenleving evenredig vertegenwoordigd zijn. Een evenredige inbreng van het lokale bedrijfsleven, de lokale overheid en lokale NGO's blijft dan ook doorslaggevend voor succes. De zwakke schakel blijkt veelal de lokale overheid.

Diederik de Boer, bestuurskundige, is werkzaam als onderzoeker bij de *Maastricht School of Management*.

New publication Discussion Papers in Diplomacy, January 2007

Coercive Diplomacy by the EU: The Case of Iran

No. 106 by Tom Sauer, 45 p.

The European Union has been the main international actor trying to contain the Iranian nuclear programme. In 2003, for the first time ever, the EU-3 adopted a coercive diplomatic approach vis-à-vis Iran. The current paper begins with an analysis of the concept of coercive diplomacy before applying it to the Iranian case. In so doing, the paper aims to make an interim assessment of the European (EU-3) effort.

Before joining the Department of Politics at the University of Antwerp (Belgium) as lecturer in 2004, Tom Sauer was a

Post-Doctoral research fellow at the Institute for International and European Policy at the Katholieke Universiteit Leuven (Belgium). His major research focus is International Security, and in particular (nuclear) arms control, proliferation, and disarmament. E-mail : Tom.Sauer@ua.ac.be

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

Rol van lokale actoren bij wederopbouw

Religieuze vredesopbouw in Afrika

Toen in Nederland het debat over de Deense spotprentenaffaire losbarstte, viel vooral de positie van Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne (CDA) op. Zij ondersteunde in een Arabische krant de kritiek op de spotprenten door te stellen dat 'fundamentalistische secularisten' in het Westen de cartoon-kwestie aangrijpen om, 'vanachter een façade van tolerantie, vijandigheid jegens andere culturen en religies ten toon te spreiden'. Ze noemde deze houding 'betreurenswaardig en gevaarlijk'.¹ Dit standpunt werd in Nederland niet door iedereen gedeeld. Er ontspoon zich een debat, met onder andere haar partijgenoot minister Ben Bot van Buitenlandse Zaken. Uiteindelijk trok Van Ardenne haar woorden weer in.

Deze discussie gaf aan dat er grote meningsverschillen bestaan over de rol en positie van religie in het publieke leven, die ook binnen het Nederlands buitenlands beleid zijn te ontwaren. Sinds begin jaren '60 de trend van ontkerkelijking en ontzuiling in Nederland op gang kwam, is gaandeweg de nadruk binnen ontwikkelingssamenwerking verschoven van partnernetwerken en -organisaties met een veelal religieuze signatuur naar seculiere en professionele partners en netwerken.² Dit heeft Minister Van Ardenne doen concluderen dat de rol die religie in internationale samenwerking in Nederland kan spelen, een blinde vlek is. Zij wilde het taboe op religie in relatie tot het Nederlandse ontwikkelingsbeleid openbreken en heeft daarom in september 2005 het *Kennisforum over Religie en Ontwikkelingsbeleid* opgericht.

De rol van religie in Sub Sahara Afrika

Religie wordt vaak gezien als probleem, een factor die bijdraagt aan het ontstaan van conflicten. Dit terwijl religie ook een positieve bijdrage aan armoedebestrijding, conflictbeheersing en ontwikkeling kan leveren. Bij een ontwikkelingsinterventie zou men daar terdege rekening mee moeten houden. Terwijl de rol van religie in veel donorlanden afneemt, is religie vaak een belangrijk, zo niet het enig, referentiekader van veel inwoners van arme landen in het Zuiden. Van oudsher spelen religieuze actoren daar een sleutelrol in onderwijs en gezondheidszorg. Vanuit beleidsoptiek

dringt zich dan ook de vraag op of religieuze organisaties deze rol niet ook in andere processen kunnen spelen. Vanwege hun unieke kwaliteiten en een diep verankerde relatie met hun achterban kunnen religieuze actoren bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij vredesopbouw en wederopbouwprocessen. Dit rechtvaardigt de vraag of religieuze organisaties niet ook speciale aandacht verdienen vanuit het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het zinvol te kijken naar de feitelijke rol van dergelijke organisaties in conflict- en *post-conflict*-situaties in een aantal landen in Sub Sahara Afrika.

In veel landen ten zuiden van de Sahara zijn vrede en politieke stabiliteit belangrijke voorwaarden voor het slagen van wederopbouwprocessen. Tal van religieuze actoren zijn er actief, zoals kerkgenootschappen, religieus geïnspireerde niet-gouvernementele organisaties (NGO's), inter-kerkelijke en inter-geloofsnetwerken en vele particuliere maatschappelijke organisaties die vanuit religieuze grondbeginselen werken. Er is bovendien een grote diversiteit aan geloofsgemeenschappen. Het is daarom van belang om concrete voorbeelden te geven hoe religieuze actoren werken. In hoeverre wijken hun methoden af van die van seculiere organisaties? En, waar ligt de grens tussen religieuze activiteiten en niet-religieuze activiteiten in de sfeer van wederopbouw?

Lessen en ervaringen uit de praktijk

Religieuze organisaties voeren weliswaar allerlei vredesbevorderende en wederopbouw-ondersteunende activiteiten uit, maar het blijkt lastig hun toegevoegde waarde vast te stellen. Religieuze actoren hebben een sterke geloofsmotivatie en zij zijn vaak al langdurig betrokken bij de gemeenschappen waaruit ze voortkomen. Daarnaast zouden ze over een morele en spirituele autoriteit beschikken, alsmede over uitgestrekte netwerken, die gemobiliseerd kunnen worden voor onder meer vredesopbouw. Zwakke punten zijn de inherente neiging tot zendingsdrift, een sterke nadruk op de lange termijn ten koste van korte-termijnresultaten en een gebrek aan professionele bekwaamheden op het gebied van wederopbouw.³

In Soedan (zowel noord als zuid)⁴ werden 24 religi-



euze organisaties geïnventariseerd op geloof, omvang, interventiegebied, doelgroep en soort activiteiten in de sfeer van vredesopbouw. Het bleek dat ruwweg de helft van deze organisaties zich voornamelijk bezighield met vredesbevorderende activiteiten, zoals lobbyen bij politieke actoren, opkomen voor marginale groepen, het aangaan van een dialoog met andersdenkenden, het bevorderen van verzoening tussen religies, alsmede trainingen over belangrijke basisprincipes van democratie, vrede en mensenrechten. De andere helft hield zich voornamelijk bezig met typisch religieuze activiteiten, zoals preken, zending en gebedsbijeenkomsten. Religieuze actoren in Soedan maken integraal deel uit van het politieke krachtenveld en er bestaat een groot risico dat deze groepen door politici kunnen worden gemobiliseerd.⁵ Hoewel er een vredesakkoord ligt, lijkt afscheiding van het zuiden een kwestie van tijd en spelen nu al allerlei problemen rondom een mogelijke boedelscheiding over olie-inkomsten tussen het noorden en het zuiden.⁶ De inter-geloofsdialoog is nog maar nauwelijks ontloken en religieuze actoren lijken zich niet te kunnen onttrekken aan de politieke malaise die het land verdeelt. In Soedan blijken religieuze actoren dus eigenlijk niet wezenlijk te verschillen van seculiere actoren ten aanzien van het vredesproces als zodanig. Er zijn in de praktijk weinig verschillen tussen seculiere en religieuze actoren, aangezien ze alle in een sterk gepolitiseerde context opereren. Wel zijn er verschillen wat betreft concrete activiteiten, omdat hier blijkt dat er verschil bestaat tussen 'puur' religieuze organisaties en religieuze organisaties die zich richten op vredesbevorderende activiteiten.

Vredesnetwerken als alternatief?

Een trend op het gebied van vredesopbouw is de aandacht voor vredesnetwerken. Er bestaan ook religieuze netwerken die zich richten op vredebevorderende activiteiten, evenals samenwerkingsverbanden tussen seculiere en religieuze organisaties. De vraag dringt zich dan ook op hoe de rol van dergelijke netwerken valt te interpreteren.

Wat betreft de rol van seculiere en religieuze netwerken blijkt dat ze door hun manier van opereren vaak een exploratief en informeel karakter hebben, maar dat dit wel kan leiden tot wisselwerking tussen een veelheid aan actoren en de creatie van netwerkorganisaties. Deze netwerkorganisaties kunnen effectief zijn, maar moeten dan wel voldoen aan een aantal voorwaarden zoals: vertrouwen, collectieve identiteit,

legitimiteit, gedeelde visie op de conflictgeschiedenis, regels, procedures, overeenkomsten en structuren.⁷

Zo hebben in Sierra Leone leden van religieuze netwerkorganisaties, zoals *inter-religious councils*, vaak aanzienlijke onderlinge meningsverschillen wat betreft de conflictgeschiedenis. Dit blijft niet zonder gevolgen voor hun visies op en plannen met wederopbouw. Deze verschillen bijgevolg ook wezenlijk van elkaar. Ook speelt dit probleem in Liberia, waar sprake is van enige overlap tussen etniciteit en religieuze geloofsgemeenschappen die tijdens het conflict tegenover elkaar stonden. Het probleem van scheiding tussen religies speelt ook in Soedan een rol in de verhouding tussen noord en zuid. Deze bevindingen duiden op een aantal belangrijke problemen rondom het werken met religieuze netwerken in *post-conflict*-gebieden. In het kader van vredesopbouw zou het dan ook aanbeveling verdienen bij dergelijke problemen stil te staan en een goede analyse van de lokale verhoudingen en organisaties te verrichten vooraleer met hen aan de slag te gaan.

Van de rol van religieuze organisaties bij vredes- en wederopbouwprocessen in het oosten van de Democratische Republiek Congo, in het district Ituri, valt evenmin een ondubbelzinnig beeld te schetsen, maar wel is hun potentieel te zien.⁸ Het etnische conflict heeft er geleid tot diepgaande verdeeldheid, die is doorgedrongen tot alle geleidingen van de lokale samenleving, met inbegrip van de lokale geloofsgemeenschappen. In Ituri werken katholieke vredesorganisaties (*Commissions Justice et Paix*) samen met een aantal seculiere organisaties in een vredesnetwerk dat in allerlei dorpen lokale vredesinitiatieven opzet. Daarnaast houden religieuze organisaties zich bezig met verzoening en intra- en interreligieuze dialoog en het verspreiden van informatie over democratie (bijvoorbeeld als waarnemers bij verkiezingen) en mensenrechten. Door het op dorpsniveau opzetten van commissies bestaande uit vertegenwoordigers van etnische groepen – die worden getraind op lokaal niveau te bemiddelen in conflicten, maar ook om tussen gemeenschappen verzoening te bevorderen en als spreekbuis te dienen voor de bevolking in de relatie met de overheid – tracht het vredesnetwerk verzoening tot stand te brengen. Het blijkt echter moeilijk verzoening tot stand te brengen tussen etnische groepen onderling. Dit komt omdat deze lokale vredescommissies zich buitengewoon timide opstellen ten opzichte van het leger en de overheid, uit angst voor represailles. Hoewel ze de belangrijkste

vertegenwoordigers van het lokale maatschappelijk middenveld zijn, hebben religieuze organisaties, in het bijzonder de Katholieke kerk, in Ituri slechts in beperkte mate invloed op belangrijke politieke actoren.

Een voorlopige balans laat voornamelijk zien dat religieuze actoren in velerlei opzichten lijken op seculiere actoren, voor zover ze zich richten op vredesondersteunende activiteiten. Bovendien blijken religieuze actoren ook betrokken te zijn bij politieke vraagstukken in lokale samenlevingen en nemen zij daarin een bepaalde positie in. Tevens blijkt het lastig de scheiding tussen specifiek religieuze- en vredebevorderende activiteiten te benoemen. Dit roept de vraag op of religieuze activiteiten *beter* geschikt zijn om in te zetten voor vredesbevordering; of wordt daarmee de deur naar zending en geloofsverspreiding onder andersdenkenden opengezet? In Soedan zijn veel islamitische en christelijke hulporganisaties bezig geloof en noodhulp aan elkaar te koppelen; iemand die hulp wil ontvangen, moet min of meer ook dezelfde geloofsovertuiging aanhangen. Maar is het te rechtvaardigen dat het behoren (of zich bekeren) tot een bepaalde geloofsgemeenschap als voorwaarde gesteld kan worden om hulp te ontvangen? In veel landen in Sub Sahara Afrika speelt een dergelijke 'gedwongen winkelnering' al langer. In Ituri zijn religieuze organisaties onmisbaar op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg. Dit heeft geleid tot een soort kartelvorming van specifieke geloofsgemeenschappen op het gebied van sociaal-economische dienstverlening, waarbij het deel uitmaken van eenzelfde gemeenschap een belangrijk criterium is voor toegang tot die dienstverlening.

Conclusies voor Nederlands beleid

Deze bevindingen brengen ons terug bij de stelling van Minister van Ardenne dat religie een prominenter rol moet gaan spelen in het Nederlands beleid. Het kan niet worden ontkend dat er inderdaad ruimte is voor een grotere rol. Indien de Nederlandse overheid echter meer steun wil laten verlopen via religieuze organisaties in *post-conflict*-gebieden, dan dient zij rekening te houden met de veelal vage grenzen tussen steun aan religieuze organisaties als zodanig en vredesopbouw door religieuze actoren. In ieder geval zou er een duidelijke analyse moeten plaatsvinden, die de politieke positie en de mate van professionaliteit op het gebied van de beoogde activiteiten in kaart brengt, evenals de mate waarin er een uitgesproken wil is aan ongebonden religieuze vredesopbouw te werken. Risico's, zoals het bedrijven van zending en het min of

meer dwingen van individuen om een bepaald geloof te omarmen teneinde in aanmerking te mogen komen voor de door religieuze actoren aangeboden vredesopbouwactiviteiten, moeten worden onderkend. Dergelijke praktijken zouden moeten worden uitgebannen door voorwaarden te stellen waaraan religieuze actoren moeten voldoen om voor Nederlandse hulp in aanmerking te komen.

Noten

- 1 *Elsevier*, 1 maart 2006.
- 2 Hoewel de verzuiling binnen de Medefinancierings Organisaties in Nederland tot op heden blijft bestaan, ondersteunt zowel ICCO als Cordaid steeds vaker seculiere partners.
- 3 Zie Tsjard Bouta, S. Ayse Kadayifci & Mohammed Abu-Nimer, *Faith-Based Peace-Building: Mapping and Analysis of Christian, Muslim and Multi-Faith Actors*, The Hague: Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2005.
- 4 Ulrich Mans & Osman Mohammed Osman, *Stuck in Change: Faith-based Peace-Building in Sudan's Transition*, The Hague: Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2006.
- 5 *Ibid.*, blz. 46.
- 6 Begin december 2006 vielen ruim 300 doden bij gevechten tussen het regeringsleger en de SPLA in de zuidelijke stad Malakal, die in de betwiste grensregio ligt waar olie wordt gevonden (www.monitor.co.ug/news/news12023.php).
- 7 Cordaid-onderzoek 'Networking as a methodology for peace-building', uitgevoerd door Lia van Broekhoven, Binky Dalupan, Fulco van Deventer & Pyt Douma, Den Haag; Cordaid (te verschijnen).
- 8 Pyt Douma, *Faith-Based Actors in Ituri, DRC*, The Hague: Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2006.

Pyt Douma is als onafhankelijk onderzoeker werkzaam op het gebied van conflictstudies, voornamelijk in Sub-Sahara Afrika (zie: Casa.nostra@inter.nl.net).

Goed genoeg bestuur: een andere benadering

Goed bestuur of, beter gezegd, 'slecht bestuur' is steeds vaker onderwerp van discussie in de Tweede Kamer. Vanuit Nederlands perspectief is dit thema vooral van belang voor de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, voor wie goed bestuur een belangrijk criterium is in de omgang met partnerlanden.¹ Goed bestuur is immers in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid een voorwaarde voor continuering van de status van 'partnerland'. Slecht bestuur zou dus moeten leiden tot vermindering, zo niet stopzetting van financiële steun van Nederland.

Het concept van goed bestuur is echter moeilijk te operationaliseren. Dat blijkt ook in de praktijk, waar fragiele staten steeds vaker op de prioriteitenlijst van Nederlandse betrokkenheid verschijnen (bijvoorbeeld in de 'prioritaire regio's').² Voor landen als Burundi, Afghanistan, Soedan, DR Congo, Rwanda en voor Kosovo geldt niet alleen dat zij een duidelijk beslag leggen op de agenda, maar ook dat zij zich duidelijk onder de officiële meetlat voor goed bestuur bevinden. Dit roept de vraag op hoe om te gaan met criteria voor goed bestuur, en waar men de grens moet zoeken tussen een fragiele staat die waardig geacht wordt steun te ontvangen voor verbetering van bestuur, en een partnerland dat risico loopt te moeten inleveren vanwege 'slecht' bestuur. Kunnen ontwikkelingslanden, in het bijzonder landen die zich in een wederopbouwproces bevinden, zonder meer voldoen aan de eisen van goed bestuur, of is er behoefte aan een andere benadering?

Een lastig concept

Het Nederlandse debat over goed bestuur sluit nauw aan bij internationaal gevoerde discussies over de mogelijkheden van de internationale gemeenschap verbetering van publieke instituties in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Goed bestuur is echter een lastig concept. Zo bestaat er geen algemeen aanvaarde definitie van de kwalificatie 'goed' in deze context. Illustratief voor dit probleem is dat sommigen, zij het uit wanhoop of uit noodzaak, het begrip 'goed genoeg bestuur' hebben geïntroduceerd.³ Het antwoord op de vraag waar de grens tussen goed en slecht ligt, en of deze meetbaar is, wordt vooral

gezocht in kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren voor de kwaliteit van bestuur. Deze lopen uiteen van het aantal rechters en hun benoemingsprocedure tot de constitutionele vastlegging van mensenrechten, het aantal politieke partijen en de mate waarin deze representatief zijn of de mate waarin zij invloed kunnen uitoefenen op de staat, het recht van volksvertegenwoordigers de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen of het bestaan van regels rondom de (civiele) controle over het leger. Deze criteria zijn *meetbaar*, ook al zijn er uiteenlopende interpretaties over de *weging* van deze criteria. Donoren zijn het hoe dan ook eens over een centrale gedachte rondom goed bestuur in ontwikkelingslanden: het moet armoedebestrijding ten goede komen.

Internationale criteria

De onduidelijkheden en problemen rondom het operationaliseren van het begrip 'goed bestuur' hebben de internationale gemeenschap er niet van weerhouden veel aandacht te besteden aan het meetbaar maken hiervan. Zo voorziet de *Corruption Perception Index* (CPI)⁴ beleidsmakers van de mening van derden over omkoping in 163 landen. Het *World Bank Institute* (WBI) publiceert elke twee jaar een rapport onder de titel *Governance Matters*, waarbij landen een score ontvangen voor hun prestaties op het gebied van stabiliteit, effectiviteit, burgerlijke vrijheden, corruptie, rechtsstaat en kwaliteit van de regelgeving.⁵ Talrijke andere organisaties, zoals de *Economist Intelligence Unit* (EIU), *Civics* en *Human Rights Watch* (HRW) rapporteren met regelmaat over hun bevindingen rondom goed en slecht bestuur. Ook gebruiken bilaterale partners in het Westen hun eigen analyses, die meestal buiten het publieke domein blijven. Zo is de Europese Unie in 2006 begonnen met een prestatie-meting voor alle ACS-landen,⁶ die de verdeelsleutel van het Europese ontwikkelingsbudget voor de periode 2008-2014 moet bepalen – een totaalbedrag van 13,5 miljard euro.⁷ Het Verenigd Koninkrijk hanteert op zijn beurt meer dan 20 verschillende meetinstrumenten, deels kwalitatief, deels kwantitatief.⁸ Kleinere donorlanden hebben minder middelen om op grote schaal eigen analyses te ontwikkelen en uit te voeren, maar ze delen de

behoefte van grotere donoren te meten of hulp gelden goed besteed worden. Beleidsmakers in donorlanden moeten de belastingbetaler thuis kunnen laten zien dat armoede in de geholpen landen metterdaad verminderd is. De grootste kritiek ten opzichte van dit soort 'metingen' draait om de vraag in hoeverre het mogelijk is *verbetering van bestuurlijke processen* op deze manier in kaart te brengen.

De meeste meetinstrumenten nemen het Westerse ideaalbeeld van een democratisch staatsbestel tot uitgangspunt. Kenmerkend voor dit soort eurocentrisme is dat meerpartijendemocratie per definitie als positief wordt gezien, terwijl andere partijssystemen worden veroordeeld als 'ondemocratisch'. Ook leeft er veel kritiek op het dogmatisch gehalte van liberaal gedachtegoed. Arme landen worden gestimuleerd zo snel mogelijk marktwerking te introduceren, terwijl staatsregulerende maatregelen worden ontmoedigd. Volgens *Governance Matters* van 2006 is deze kritiek onterecht, en bestaat er een duidelijke correlatie tussen de gemeten prestaties rond bestuur en de economische ontwikkeling van het desbetreffende land.⁹ Deze conclusie wordt onverkort doorgetrokken naar fragiele staten en landen in een proces van wederopbouw: succes zal ook in deze landen afhangen van goed bestuur. Critici van deze beleidslijn wijzen erop dat veel van de zo geprezen goedbestuursmaatregelen vaak alleen maar bijdragen aan de 'façade' van een rechtsstaat. Wie de balans opmaakt, zal hoe dan ook moeten concluderen dat donoren er onvoldoende in zijn geslaagd de door de Wereldbank nagestreefde Westerse modellen in het Zuiden te doen beklijven.

De Nederlandse aanpak

Ook Nederland maakt actief gebruik van meetinstrumenten inzake goed bestuur, maar het onderscheidt twee hoofdaspecten:¹⁰ *effectiviteit* en *legitimiteit* van bestuur. Het onderliggende idee is dat naast de noodzaak van voldoende draagvlak onder de bevolking om uitvoering te geven aan nationaal beleid een overheid ook diensten moet leveren om door de bevolking geaccepteerd te worden. In de Nederlandse benadering worden legitimiteit en effectiviteit als elkaar versterkende factoren gezien. Tegelijkertijd wordt ook waarde gehecht aan mensenrechten en effectieve anti-corruptiemaatregelen. Daarvoor worden capaciteitsopbouw en politieke dialoog als instrumenten ingezet, veelal samen met activiteiten ter bevordering van o.a. onafhankelijke media, dialoog

tussen politieke partijen of het steunen van lokale mensenrechtenorganisaties. Nederland plaatst bovendien, indien nodig, kritische kanttekeningen bij bestuurlijke vraagstukken in ontvangende landen. In extreme gevallen behoudt Nederland zich het recht voor 'slechte' prestaties aan de kaak te stellen en financiële middelen voor partnerlanden te koppelen aan de mate waarin zij voldoen aan de gestelde voorwaarden qua goed bestuur (zoals na Kamervragen over corruptie in Kenia is gebeurd).¹¹

Het is echter de vraag hoe dit beleid uitwerkt in het geval van fragiele staten en wederopbouwlanden. Duidelijk is dat het moeilijker wordt deze criteria te hanteren met betrekking tot *post-conflict*-landen. Dit blijkt onder meer uit het recente besluit van de Nederlandse overheid over te gaan tot substantiële samenwerking met de Burundese overheid (waar de nieuwe machthebbers een zorgwekkend gehalte aan autoritarisme vertonen)¹² en de moeilijke relatie met *post-conflict*-partnerland Rwanda (waar politieke dialoog over mensenrechtenschendingen met de partnerregering moeizaam verloopt). Beide landen illustreren dilemma's die zich voordoen rondom goed bestuur. Een ander voorbeeld is de situatie in Noord-Oeganda. Vraag is daar hoe om te gaan met een wederopbouwstrategie als de vredesbesprekingen tussen het Verzetsleger van de Heer en de regering tot een akkoord leiden. Gelden voor Oeganda als partnerland de harde criteria voor goed bestuur? Wordt er een uitzondering gemaakt voor het Noorden en, zo ja, hoe lang moet deze uitzondering gelden? Dit zijn politieke beslissingen die niet kunnen worden genomen op basis van besluitvormingskaders met strikte criteria. Een en ander roept dan ook de vraag op naar het nut van de 'klassieke' goed-bestuur-analyses.

Behoeftte aan een andere benadering

Een van de conclusies die moeten worden getrokken op basis van de problemen rondom het concept van goed bestuur, is de noodzaak tot meer pragmatisme op basis van een beter begrip van (en voor) lokale omstandigheden. Dit geldt vooral in de relatie tussen goed bestuur en *post-conflict*-situaties, waar de criteria wellicht als leidraad voor de toekomst kunnen gelden, maar niet als maatstaf voor het verlenen van hulp. Deze zoektocht naar goed bestuur na gewapend conflict blijft hoe dan ook een lastige kwestie, waarbij zal moeten worden geaccepteerd dat goed bestuur niet alleen een criterium voor het verlenen van hulp is, maar ook een criterium om hulp toe te

kennen aan landen, zoals Afghanistan en Irak, waar succes nog ver te zoeken is.

Een dergelijke verschuiving betekent dat er ook behoefte is aan een ander instrumentarium om goed bestuur te operationaliseren en te meten. In plaats van kwantitatieve analyses zouden er meer analyses moeten komen waarin aandacht wordt besteed aan de kwalitatieve en politieke kanten van goed bestuur. Door niet langer uit te gaan van *goed*, maar eerder van *goed genoeg* bestuur, zou de nadruk kunnen verschuiven naar het proces om de effectiviteit en legitimiteit van bestuur te verbeteren. Dit is zeker voor *post-conflict*-situaties van belang, maar wellicht ook in sommige van de huidige partnerlanden.

Voor Nederland is het interessant een aanpak te overwegen zoals die in Frankrijk wordt gehanteerd. Hierbij worden partnerlanden gekozen naar aanleiding van *strategische doelstellingen*. Aan deze keuze kunnen zowel morele, economische als geostrategische doelstellingen ten grondslag liggen. De verbetering van bestuur zou in deze benadering nog steeds een sleutelrol kunnen spelen, maar niet langer als uitgangspunt voor het verlenen van hulp gelden, waardoor de meetlat naar de achtergrond schuift.

De vraag of interventies van buitenaf de kwaliteit van bestuur in een land metterdaad kunnen verbeteren en, zo ja, hoe, blijkt telkens weer moeilijk te beantwoorden. Duidelijk is wel dat er geen snelle oplossingen zijn. Veranderingen gericht op verbetering van bestuur vergen een lange-termijnbenadering die aandacht heeft voor een proces van verandering op diverse niveaus in een samenleving; niet alleen op het vlak van openbaar bestuur. Het gaat in wezen om een culturele verandering, die nu eenmaal niet direct valt te verwezenlijken. Dit lijkt een pragmatischer en meer politieke benadering te vergen, die is toegesneden op de realiteit in veel van de landen waar Nederland actief is met ontwikkelingssamenwerking. Het zou wenselijk zijn als de discussie rondom goed bestuur zich meer in deze richting zou bewegen.

Noten

- 1 In totaal zijn er 36 partnerlanden, waarvan Kaapverdië een zogenoemd 'exit'-land is.
- 2 De door Nederland vastgestelde prioritaire regio's zijn: Grote-Merengebied, Hoorn van Afrika (Soedan), Westelijke Balkan en Afghanistan. Zie ook Kamerbrief over uitvoering van het Stabiliteitsfonds in 2005.

- 3 Zie o.a. Merilee S. Grindle, *Good Enough Governance Revisited: A Report for DFID in Reference to Governance Target Strategy Paper 2001*, Harvard University, februari 2005 (zie: www.odi.org.uk/speeches).
- 4 Transparency International (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006).
- 5 De door de Wereldbank gehanteerde zes criteria zijn: 1 political stability; 2 voice and accountability; 3 rule of law; 4 control of corruption; 5 regulatory quality; en 6 government effectiveness.
- 6 Het gaat in totaal om 74 landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan die zijn aangesloten bij het Verdrag van Cotonou.
- 7 Hierbij gaat het slechts om maximaal 35% van de te ontvangen bedragen per land, om een aanvullende zogeheten 'incentive tranche' bovenop de reguliere door de Europese Commissie gegeven gelden. De rest van het budget is al vastgesteld naar aanleiding van de recente onderhandelingen over het 10th European Development Fund (EDF). Zie ook: http://ec.europa.eu/development/body/csp_rsp/files/governance_profile_en.doc
- 8 De *Country Governance Analysis* combineert kwantitatieve data van de Wereldbank en andere bronnen met een eigen kwalitatieve analyse. De door het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde 'Drivers of Change'-methodiek is meer kwalitatief van aard.
- 9 *Governance Matters 5*; World Bank Institute (2006), (www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters5.html).
- 10 Voor meer informatie zie ook *Handboek Goed Bestuur*, Ministerie van Buitenlandse Zaken ([www.minbuza.nl/nl/themas, armoedebestrijding/goed-bestuur/Handboek-goed-bestuur.html](http://www.minbuza.nl/nl/themas/armoedebestrijding/goed-bestuur/Handboek-goed-bestuur.html)).
- 11 Voor meer informatie zie ook Kamerbrief inzake uitvoering motie-Karimi/Samson over corruptie in Kenia, juni 2006 (www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2006/06/Kamerbrief-inzake-uitvoering-motie-Karimi-Samsom-o.html).
- 12 Zie o.a. de International Crisis Group, 'Burundi: Democracy and Peace at Risk' (november 2006), waar wordt gewaarschuwd voor deze ontwikkeling.

Ulrich Mans was tot voor kort als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) en is thans werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Veiligheid en wederopbouw: integratie met beperkingen?

De afwezigheid van 'human security' in vele landen en regio's die zich met veel moeite hebben ontworsteld aan langlopende conflicten, is één van de grootste uitdagingen waarvoor de internationale gemeenschap zich gesteld ziet. Nationale instituties zijn in deze gevallen soms niet in staat de bevolking de nodige veiligheid te bieden. Per definitie is een *post-conflict*-situatie immers gekenschetst door een aanzienlijk veiligheidsvacuüm, dat veelal de aanleiding is voor externe interventie met het oogmerk de orde te herstellen en – in de gevallen van Irak en Afghanistan – aan een proces van (staats)wederopbouw te beginnen. Het spreekt voor zichzelf dat met een dergelijke interventie externe actoren, zoals NGO's, Wereldbank, VN en NAVO, een eerste stap zetten in een uiterst complex transitieproces, dat weliswaar wederopbouw van het land als doel heeft, maar waar de uiteindelijke contouren van individuele en collectieve veiligheid in een wederopgebouwde staat in de nevelen van de toekomst verborgen zijn.

Herstel van orde en garanties voor veiligheid

Net als uitblijven van oorlog geen vrede betekent, staat herstel van de orde zeker niet garant voor waarborgen van de veiligheid. Het is zelfs zo dat in de laatste tien jaar slechts de helft van de pogingen een *post-conflict*-situatie te stabiliseren, succesvol is geweest. In sommige gevallen van een 'gerechtvaardigde' interventie blijft werkelijke vervolgactie achterwege, zeker als de kans groot is dat bijvoorbeeld de plotselinge terugkeer van een gewelddadige situatie de succesvolle evacuatie van een ontplooide interventiemacht onmogelijk maakt. Wordt er daarentegen wél geïntervenieerd en de orde hersteld, dan is het zaak dat de vaak multilaterale troepenmacht op korte termijn in staat is de verantwoordelijkheid voor de belangrijkste wederopbouwtaken over te dragen aan daarvoor meer geschikte actoren en instanties. Het ontbreken van een planmatige overdracht, waarbij ook de lokale autoriteiten hun verantwoordelijkheid nemen, kan leiden tot situaties die de wederopbouw van een democratisch gelegitimeerde en professionele veiligheidsinstelling danig in de wielen rijden.

Irak en Afghanistan: wie beveiligd wie?

Zo werd vlak voor kerst 2006 door Britse militairen in Basra (Irak) een politiekantoor bestormd, omdat de lokale politie verdacht werd van het martelen en vermoorden van arrestanten. Een niet onbelangrijk detail bij dit alles is dat die zelfde politie is opgeleid, getraind en bewapend door de voorgangers van de Britse militairen die de bestorming uitvoerden. Dit voorbeeld staat niet op zich zelf. Het laat een gebrek zien in de benadering van het wederopbouwproces en de invulling van de component veiligheid. Het herstellen en/of oprichten van een nieuwe veiligheidssector is geen 'knip en plak'-activiteit van westerse modellen, maar het vergt een goede analyse van de lokale omstandigheden en de betrokken actoren.

In Afghanistan dreigt echter iets soortgelijks te gebeuren. Onder de kop 'De hoop van Afghanistan: Nederlanders stomen hulppolitie klaar voor de strijd tegen de Taliban' verscheen in de *Telegraaf* van 15 december jl. een artikel waarin verslag wordt gedaan van het Amerikaans-Nederlands initiatief tot bewapening (met kalasjnikovs) en training van een honderdtal lokale, overwegend jonge mannen tot hulppolitie, met als doel het bemannen van controleposten langs de wegen. Voor 70 euro in de maand en na een training van 10 dagen, aldus de correspondent, worden de mannen, veelal analfabeet en onbekend met het concept ordehandhaving, ingezet voor hun nieuwe taak. Er wordt wél bij vermeld dat de training en het politiewerk alleen overdag plaatsvinden, want het is 's nachts nog te gevaarlijk: in het donker oefent de Taliban het geweldsmonopolie uit. Een alinea later weet een woordvoerder zelfs nog te melden: 'Maar eerlijk is eerlijk, bij deze groep weet je ook niet wat ze 's nachts uitspoken.' Ook de lessen over de Grondwet waren een brug te ver, maar er is 'de hoop van Afghanistan' wel meegegeven respect te hebben voor de burgers.

Veiligheid vóór wederopbouw?

Post-conflict-transities verlopen langs de volgende lijnen: het ontwikkelen van een democratisch-legitieme veiligheidsstructuur, en het hierin concentreren van de geweldsmiddelen; de ontwikkeling van een legitieme soevereine autoriteit die in staat

is uiteenlopende belangen te vertegenwoordigen, tegenstrijdige claims te verzoenen en conflicten op niet-gewelddadige wijze op te lossen; en uiteindelijk de transformatie van een oorlogseconomie naar een vredeconomie door de inzet van conflictvermijdend economisch beleid. In het begeleidende wederopbouwproces zijn *grosso modo* vier werkgebieden te onderscheiden: veiligheid; sociaal en economisch 'welzijn'; justitie (inclusief nationale verzoening); en deelname aan het politiek proces en bestuur (inclusief regeren). Deze werkgebieden overlappen elkaar grotendeels en succesvolle wederopbouw is logischerwijs alleen mogelijk in het geval van succesvolle wisselwerking. Collectieve en individuele veiligheidswaarborging is het fundament waarop de ontwikkeling van goed toegeruste instituties in alle vier de werkgebieden rust. Een terugkeer naar een normaal dagelijks leven voor de bevolking wordt immers alleen dan mogelijk gemaakt, als er sprake is van een veilige omgeving.

Veiligheid als concept

Veiligheid als concept is terug te vinden in alle aspecten van publieke veiligheid, met de nadruk op het creëren van een veilige en stabiele omgeving en de ontwikkeling van legitieme en professionele veiligheidsinstituties. Veiligheid omvat het waarborgen en leveren van collectieve en individuele veiligheid voor zowel de lokale bevolking als de exogene hulpverleners. In het uiterste geval betekent het ook het redden van mensenlevens bij acuut en grootschalig geweld en het waarborgen en handhaven van de territoriale integriteit van het betrokken land.

Uit deze brede definitie van veiligheid zijn prioritaire veiligheidsstaken te distilleren: bescherming van de bevolking; beheersen en ontwapenen van de strijdende partijen; verdediging van het grondgebied (grensbewaking); bescherming van sleutelfiguren, infrastructuur en instituties; hervorming en wederopbouw van de endogene veiligheidsinstituties; en regionale veiligheid. Het is duidelijk dat de rol die de externe veiligheidsactoren spelen van geval tot geval verschilt. In slechts enkele gevallen is de ondersteuning beperkt gebleven tot een enkele taak, maar over het algemeen noodzaakt de lokale veiligheidssituatie de externe, interveniërende partijen tot het uitvoeren van het hele scala aan taken, met de daarbij behorende verantwoordelijkheden.

Transitie in veiligheid: van extern naar intern

Ervaringen met transitie van oorlog naar vrede en van conflict naar wederopbouw hebben inzicht opgeleverd met betrekking tot de voorbereiding en begeleiding van deze processen en het daarbij behorende instrumentarium. Bij een transitie van geheel door externe actoren geleverde veiligheid naar geheel lokaal geleverde veiligheid blijken twee grootheden van doorslaggevend belang: *ten eerste*, de hoeveelheid benodigde wapens en wapensystemen voor het waarborgen van het geweldsmonopolie; en, *ten tweede*, de uiteindelijke behoefte aan gekwalificeerd personeel voor een professionele en effectieve inzet van de beschikbare geweldsmiddelen. Deze twee grootheden bepalen hoe tijdens de wederopbouwfase veiligheid en stabiliteit kunnen worden gegarandeerd, maar belangrijker nog hoe – parallel aan dit proces – de nieuwe veiligheidsstructuren bemand moeten worden. Het succesvolle verloop van deze programma's beïnvloedt de mate van (on)veiligheid tijdens de transitiefase en de navenante noodzakelijke aanwezigheid van externe 'veiligheidswaarborgers'.

Transitiebegeleiding en risicomanagement

De inmiddels redelijk gevulde 'gereedschapskist' aan beleidsinstrumenten omvat onder meer praktische, generieke handleidingen voor bijna alle onderwerpen van het transitieproces. Wat veelal ontbreekt is een duidelijke notie van de beoogde 'security end state', waarin uiteindelijk en in een eindfase de nationale instituties alle veiligheidsstaken hebben overgenomen. Een normatief kompas (bijv. Grondwet of Gedragscode) op basis waarvan het land zijn veiligheidsstaken uitvoert en het geweldsmonopolie invult, is hierbij niet onbelangrijk, maar zoals de praktijkvoorbeelden laten zien, onvoldoende. In transitieprocessen blijkt er dus behoefte aan een beter risicomanagement. Inzicht in – en antwoorden op – de risico's bij het niet-nakomen van gemaakte afspraken of verdragen in afzonderlijke programma's en projecten is van belang, wil men in een dermate onzekere en complexe omgeving de beoogde transitie succesvol afronden. Dergelijk risicomanagement kent vele kanten. Zo kan worden gepoogd met meer wapens en militairen de situatie te beheersen. Desalniettemin, Irak – en in zekere zin ook Afghanistan – laten de beperkingen van deze benadering zien. Een andere, evenwichtiger aanpak, lijkt op langere termijn meer kansrijk.

Prioriteiten bepalen

Belangrijk in dit verband is hoe prioriteiten hieromtrent vast te stellen. Veiligheid als prioriteit klinkt eenvoudig, maar is niet altijd toereikend. Dit blijkt bijvoorbeeld uit processen van ontwapening, demobilisatie en re-integratie (DDR) van oud-strijders. Deze processen kunnen op korte termijn voor stabiliteit en veiligheid zorgen door militaire structuren te ontbinden, het geweldsmonopolie bij de staat te leggen en oud-strijders een kans op herintreding in de civiele samenleving te bieden. Een dergelijk DDR-proces *zonder* ondersteunende economische activiteiten loopt echter al snel het risico te mislukken. Hetzelfde geldt voor het bieden van veiligheid in een samenleving waarin de ontwapening slechts ten dele geslaagd is. Het is onaannemelijk dat de politie – zo deze al weer functioneert – in een dergelijke situatie het geweldsmonopolie kan handhaven. Indien het vertrouwen in politie en leger als leveranciers van veiligheid niet toeneemt of door de lokale bevolking als onvoldoende wordt ervaren, zal in deze situatie weinig verandering komen.

Geïntegreerde benadering

Veiligheid is, kortom, weliswaar een belangrijke, maar niet de doorslaggevende voorwaarde voor succesvolle wederopbouw. Tevens wordt het duidelijk dat externe actoren een belangrijke rol zullen moeten blijven spelen zolang lokale opbouw van capaciteit achterwege blijft. Deze situatie betekent een zware belasting voor de internationale gemeenschap en vergt verdere uitbreiding van het bestaande instrumentarium. Een mogelijke oplossing van de tegenstellingen tussen veiligheid en wederopbouw ligt in het – zo goed mogelijk – vooraf integreren van de veiligheidsvereisten binnen de lokale wederopbouwprogramma's en -projecten. Een dergelijke aanpak zou voortbouwen op het relatieve succes van het concept van de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's). Het betekent bovendien dat men op voorhand al een redelijke inschatting heeft waar, wanneer en door wie de interventiemacht kan worden ontheven van taken die eigenlijk niet tot haar mandaat behoren.

Gert de Nooy was o.a. hoofd diplomatieke en militaire samenwerking van het ministerie van Defensie en is thans verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Maurits Berger, *Religion and Development Aid; The Special Case of Islam*

Clingendael Diplomacy Papers No. 8, October 2006, 28 p. ISBN-10: 90-5031-108-3, ISBN-13: 978-90-5031-108-3
Price € 8,00

Western donors should engage with Islamic organizations, but in doing so should abstain from instrumentalizing religion. In popular language this translates as: talk to them, but don't talk their talk. Especially in the case of Islam, such instrumentalization may very well be counter-productive.

This paper starts with a brief overview of the role of religion in Western development aid, and of the role of Western development aid in the Muslim world, followed by reasons why Western donors should engage with Islamic organizations. The core argument of the paper – that is, that in order to pursue their development policies, Western donors should refrain from instrumentalizing Islam – is discussed on the basis of three problems: 1) Islam has recently become a source of such diverse interpretations that the definite reading of Islam is hard to give; 2) both Islamic and

Western terminology ('Islamic state', 'shariah', 'democracy') are subject to misunderstandings on both sides; and 3) because of the present political situation, the Muslim world has developed a deeply felt suspicion towards Western policies, including development aid.

The author argues that using religion in development aid policies may add to the already existing tendency of 'religionizing' – a term used here to indicate the predisposition to identify people or institutions, or their actions, ideas and values, on the basis of religion.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Hervorming van de veiligheidssector

Een Nederlandse aanpak

Sinds in internationaal verband veiligheid en stabiliteit worden erkend als noodzakelijke voorwaarden voor ontwikkeling, neemt de roep om een betere onderlinge afstemming van ontwikkelings- en veiligheidsbeleid toe. Dit is niet ongemerkt aan Nederland voorbijgegaan. Beleidsnotities zoals *Aan Elkaar Verplicht*, *Sterke mensen, zwakke staten* en *Wederopbouw na gewapend conflict* gaan in op de relatie tussen veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, evenals de noodzaak tot meer en betere interdepartementale samenwerking. Deze wens tot een meer geïntegreerd beleid blijkt het duidelijkst in de 'Wederopbouw'-notitie, die is ondertekend door de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Economische Zaken. Zij presenteren een gezamenlijk antwoord op de problematiek van wederopbouw na conflict. Een van de aandachtspunten is hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform*, SSR). Hiertoe is een interdepartementaal SSR-Team opgericht waarin de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie deelnemen, alsook een SSR-Pool, bestaande uit Defensie-personeel (militair en civiel), die medio 2007 operationeel moet zijn.

Maar waar staat SSR eigenlijk voor? Kortweg komt SSR neer op de opbouw van een effectieve, professionele en democratisch gecontroleerde veiligheidssector. Hoofdzaak is dat de veiligheidssector het vertrouwen van de bevolking geniet, dat er geen sprake is van onderdrukking of intimidatie en dat deze sector ter verantwoording kan worden geroepen door de politieke autoriteiten en door de burgers. SSR kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan stabiliteit en veiligheid, en daarmee dus ook aan het ontwikkelingsproces in fragiele staten en *post-conflict*-landen.

De veiligheidssector wordt gedefinieerd als het geheel van alle organisaties die autoriteit of macht hebben om geweldsmiddelen te gebruiken voor het dreigen met geweld, of om deze middelen in te zetten teneinde individuen, gemeenschappen of de staat te beschermen. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de strijdkrachten, politie, grenswachten, douane en inlichtingendiensten, maar ook aan overheidsdiensten die de veiligheidssector bestu-

ren en controleren (waaronder ook de Algemene Rekenkamer), alsmede het justitiële apparaat en het gevangeniswezen. In landen waar veiligheid en stabiliteit in gevaar zijn, moet deze sector vaak nog worden uitgebreid met gewapende oppositiegroepen en 'private security firms/companies'. Daarnaast is er ten aanzien van de veiligheidssector een belangrijke controlerende rol weggelegd voor het parlement, het maatschappelijk middenveld en de media. Ook zij maken in wezen deel uit van SSR. Deze brede definitie laat zien dat het geen gemakkelijke taak is de hervorming van de veiligheidssector ter hand te nemen, laat staan dat hieraan slechts één instantie te pas komt.

Ervaringen elders

Nederland is de afgelopen jaren steeds intensiever betrokken geraakt bij vredes- en wederopbouwmissies op de Balkan, in Afrika (de Grote-Merenregio en Hoorn van Afrika, inclusief Soedan) en Afghanistan. Tijdens deze missies is Nederland geconfronteerd met de problematiek van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR) van oud-strijders. Deze problematiek is nauw gerelateerd aan SSR, omdat veel van deze oud-strijders vaak weer worden opgenomen in de nieuwe strijdkrachten, politie en andere onderdelen van de veiligheidssector van een *post-conflict*-land. Dit gebeurt vaak zonder voldoende training en toezicht. Een ander probleem is dat er onvoldoende wordt nagegaan of er wel behoefte is aan een omvangrijke veiligheidssector en of een land een omvangrijke veiligheidssector wel financieel kan dragen. Onvoldoende aandacht voor kwaliteit, omvang en betaling van de veiligheidssector in vredesakkoorden en DDR-processen kan ertoe leiden dat stabiliteit en veiligheid eerder verslechteren dan verbeteren. Ook in 'gewone' ontwikkelingslanden speelt de veiligheidssector echter vaak een belangrijke rol, bijvoorbeeld in termen van corruptie, mensenrechtenschendingen en het buitenspel zetten van parlementen en democratische krachten in de samenleving. Daarnaast kunnen georganiseerde criminaliteit, mensen- en drugsmokkel en illegale wapenhandel in fragiele staten een serieuze bedreiging van de stabiliteit vormen. Een nieuw thema,

dat sinds september 2001 prominent op de agenda is komen te staan, vormen terrorisme en de bestrijding daarvan met behulp van de veiligheidssector.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat in Nederland de ministeries van Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking) en Defensie zich zijn gaan verdiepen in de problematiek rondom de veiligheidssector. Deze toenemende interesse viel samen met internationale ontwikkelingen op dit gebied. Zo kwam SSR prominent op de agenda van de Britse ontwikkelingssamenwerking te staan. Het thema heeft daar een snelle evolutie doorgemaakt en het is in de buitenland-driehoek (Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking) een belangrijke drijfveer geworden voor meer samenwerking tussen de drie 'D's' (*Diplomacy, Defence and Development*). Deze Britse samenwerkingsvorm, met onder meer *pooled funds* van de drie departementen waaruit activiteiten worden gefinancierd, en gemengde *teams* van experts op veiligheids- en ontwikkelingsgebied, heeft model gestaan voor het Nederlandse Stabiliteitsfonds, het SSR-Team en de SSR-Pool. Nederland is ook langs andere lijnen geconfronteerd met ontwikkelingen op SSR-gebied. Opmerkelijk is dat de OESO zich met de problematiek van geïntegreerd beleid en SSR bezighoudt. Als actief lid van deze organisatie is Nederland betrokken geweest bij het ontwikkelen van het 'Implementation Framework of Security Sector Reform', dat binnenkort zal worden gepubliceerd. Inmiddels heeft SSR ook de interesse gewekt van de Europese Commissie en de NAVO. Dit betekent dat Nederland als lid(staat) ook langs deze lijnen met SSR aan de slag zal (kunnen) gaan.

Onderdelen van een Nederlandse benadering

Het lijkt erop dat het Nederlandse model van geïntegreerd beleid op het terrein van veiligheidsontwikkeling vooral op basis van pragmatisme en noodzaak vanuit de praktijk tot stand is gekomen. Dat hoeft geen nadeel te zijn. Het betekent bijvoorbeeld wél dat, in tegenstelling tot de Britse benadering, Nederland aan de slag is gegaan met SSR zonder dat hiervoor een beleidskader bestond. Een dergelijk kader is van belang voor vaststelling van prioriteiten en een adequate benadering van de problematiek. Inmiddels is een notitie in de maak. Welke benadering en prioriteiten zouden in een dergelijke notitie een rol moeten spelen?

Allereerst is het van belang te bepalen *waar en*

wanneer SSR het meest zinvol is. Hervorming is relevant in nagenoeg elke context waar wordt gewerkt aan goed bestuur, vredesopbouw en armoedebestrijding. Er zijn echter situaties waarin SSR een sleutelrol kan spelen. Het gaat hierbij niet alleen om conflictsituaties of situaties waarin een conflict wordt beëindigd en waarin een vredesakkoord wordt gesloten of uitgevoerd, maar ook om situaties waarin sprake is van een proces van democratisering of waarin een belangrijke verandering van regering plaatsvindt (bijvoorbeeld gekoppeld aan, of volgende op, een politieke crisis). Deze situaties blijken het meest geschikt om aan de slag te gaan met hervormingsactiviteiten. Gezien de Nederlandse betrokkenheid in de Grote-Meren-regio, Soedan en Afghanistan, lijken dit prima startpunten.

Evenzo belangrijk is het te bepalen *hoe* aan de slag te gaan met SSR. Ten *eerste* vergt een SSR-benadering betrokkenheid van de statelijke en niet-statale actoren die tot de bredere veiligheidssector behoren. Samenwerking met dit brede spectrum is essentieel. Dit is niet alleen een kwestie van *management*, controle en toezicht, maar weerspiegelt ook het belang van *percepties* en het gegeven dat het gaat om de *levering van het product veiligheid aan de gehele bevolking*.

Een *tweede* punt inzake de benadering betreft de inzet van personeel. Veelal worden projecten en programma's uitgevoerd door experts afkomstig van politie, militairen, enz. SSR vereist echter meer dan expertise op het terrein van een specifiek onderdeel van de veiligheidssector. Een goed begrip van de politieke context waarin SSR plaatsvindt, van de bredere bestuursproblematiek (democratische controle, rol van de civiele samenleving), evenals een goed inzicht in hoe onderdelen van de veiligheidssector onderling samenhangen en elkaar wederzijds beïnvloeden, is essentieel. Indien deze kwaliteiten ontbreken, bestaat al snel het gevaar van een verbrokkelde aanpak. Werken via ontwikkelingsdeskundigen biedt géén soelaas, omdat deze veelal kennis van de veiligheidssector ontberen. Er is dus behoefte aan interdepartementale samenwerking om teams met de juiste mix aan kwaliteiten tot stand te brengen.

Een *derde* punt betreft de omvang van de problematiek. Ervaring leert dat *ad hoc*-benaderingen en korte-termijnprojecten, gericht op snelle successen, weinig effect sorteren, evenals het aan de slag gaan met een of twee onderdelen van de veiligheidssector. Werken aan de politie kan bijvoorbeeld leiden tot een effectiever politieapparaat, maar indien justitie

en gevangeniswezen niet op gelijke voet mee-hervormen, zal dit nieuwe problemen creëren. Dit vergt een allesomvattende benadering, waarbij op meer terreinen tegelijkertijd en in onderlinge samenhang moet worden gewerkt. Dit kan zelden door een donor alleen gebeuren. Het vergt bereidheid tot betrokkenheid op langere termijn, ook om vertrouwen te winnen van lokale actoren. Daarnaast is het duidelijk dat een brede strategie samenwerking met meer donoren vereist. Maar ook dat is nog onvoldoende.

Nog belangrijker dan de ideeën en opvattingen van externe actoren is de bereidheid van lokale actoren hieraan mee te werken. Indien veranderingen niet lokaal worden gedragen, en zelfs geleid, zal de duurzaamheid beperkt blijven. Dit *vierde* punt vervult een sleutelrol: de lokale overheid – gesteund door de lokale bevolking – moet de leiding hebben.

Uitdagingen voor de praktijk

Hervorming van de veiligheidssector kent vele uitdagingen. Werken met onwillige lokale overheden is daar een van. Daarnaast zal er met andere donoren moeten worden afgestemd. Het probleem van donor-harmonisatie zal op dit politiek gevoelige terrein zeker de nodige problemen opleveren, daar er niet alleen ontwikkelings- maar ook veiligheidspolitieke agenda's in het geding zijn. Het in de praktijk brengen van geïntegreerd beleid is echter een stuk complexer dan erover schrijven in fraaie beleidsnota's. De betrokken Nederlandse departementen hebben uiteenlopende mandaten en doelstellingen. Dit dilemma speelt ook in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, waar sommige departementen zich richten op bestrijding van terrorisme en andere op armoedebestrijding. Deze doelstellingen hoeven elkaar niet te bijten, maar vragen wel om nauwe afstemming. In Nederland zal ook een betere onderlinge afstemming tussen de drie 'D's' nodig zijn om contraproductieve activiteiten te vermijden. Gezamenlijk optrekken, situaties en behoeften analyseren en strategieën ontwikkelen is daarbij van groot belang.

De Nederlandse context is overigens niet ongunstig. Zo beschikt Nederland inmiddels over structuren die samenwerking kunnen bevorderen, zoals het SSR-Team, het Stabiliteitsfonds, de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw, alsmede de detachering van militaire en ontwikkelingsadviseurs op respectievelijk Buitenlandse Zaken en Defensie. Het is te hopen dat deze structuren overeind blijven

onder een nieuw kabinet. Dat geldt ook voor de bereidheid van ministers samen te werken. Vooral vanuit Ontwikkelingssamenwerking en Defensie is grote bereidheid tot samenwerking getoond. Dit blijft nodig om volgende stappen te zetten, die verdere uitwerking en implementatie van een effectief Nederlands SSR-beleid mogelijk maken. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan de mogelijkheid de officiële criteria voor ontwikkelingssamenwerking op te rekken – Nederland is op dit terrein al actief in de OESO – alsmede financiële betrokkenheid van het ministerie van Defensie bij het Stabiliteitsfonds. Dit zou een stap zijn in de richting van een heuse *pooled funding* van activiteiten op het breukvlak van vrede, veiligheid en stabiliteit. Gezien de aard en de breedte van hervorming van de veiligheidssector zal op termijn ook moeten worden gestreefd naar samenwerking met andere vakdepartementen, zoals Binnenlandse Zaken (politie en inlichtingendiensten), Justitie (rechtspraak en gevangeniswezen) en wellicht ook Financiën (rol Rekenkamer, financiële planning departementen, transparantie staatsfinanciën). Dergelijke stappen vergen echter eerst aantoonbare successen in de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie.

Een andere uitdaging ligt op het internationale vlak. Het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid wordt voortdurend afgestemd op hedendaagse dreigingen, die snel veranderen van aard en karakter. Vooral de strijd tegen het *terrorisme* is een grote uitdaging. De situatie in Irak en Afghanistan laat dit duidelijk zien. Het risico bestaat dat in het kader van deze strijd structuren worden opgezet die dit doel dienen, maar niet noodzakelijkerwijs de *stabielheid en veiligheid* van het desbetreffende land. SSR kan in deze strijd een belangrijk onderdeel vormen. Het vinden van een juiste balans tussen de twee doelstellingen is dan ook essentieel.

Als Nederland erin slaagt op deze twee terreinen voortgang te boeken en vervolgstappen te zetten op het gebied van geïntegreerd beleid op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling, is een internationale voortrekkersrol niet uitgesloten.

Drs Luc van de Goor is hoofd van de *Conflict Research Unit* (CRU) van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).
Kolonel G.P. Callenbach is waarnemend hoofd van het CSCP.

Vier jaar internationale betrokkenheid bij Darfur

Voedselpakketten en diplomaten, toga's en blauwhelmen

In februari 2003 sloeg in Darfur (West-Soedan) de vlam in de pan. De Soedanese regering sloeg hard terug na een aanval van het tot dan toe onbekende Soedanese Bevrijdingsleger (SLA) op het vliegveld van El Fasher (Noord-Darfur). De aanval was het begin van een grote opstand na tientallen jaren verwaarlozing door het centrale gezag in Khartoem. Handig inspeland op spanningen tussen nomadische en sedentaire stammen zette Khartoem vervolgens lokale 'Arabische' militias (*Janjaweed*) in om de opstand van de 'Afrikaanse' rebellen de kop in te drukken.¹ Met meer dan 300.000 doden en twee miljoen ontheemden geldt Darfur intussen al twee jaar als de ergste humanitaire crisis in de wereld.

Maar de internationale gemeenschap weet zich nog steeds geen raad met Darfur. De terughoudendheid om het regime in Khartoem te bekritisieren uit vrees het vredesproces tussen Noord- en Zuid-Soedan in gevaar te brengen, is inmiddels verdwenen. Het vredesakkoord werd op 9 januari 2005 in Kenia getekend en sindsdien staat Darfur in de schijnwerpers van NGO-campagnes en de VN-Veiligheidsraad. Maar de steeds grimmiger situatie als gevolg van het uiteenvallen van rebellengroepen, de spiraal van geweld en wetteloosheid, alsmede de uitwaaiing van het conflict naar de buurlanden Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek bewijst dat internationale aandacht en compassie *alleén* geen oplossing brengen.

Wat was de internationale respons op de oorlog in Darfur? Wij maken de balans op van vier fasen: 1 opzetten van een humanitaire hulpoperatie; 2 onder druk zetten van de strijdende partijen om tot een politiek akkoord te komen; 3 verwijzen van 'Darfur' naar het Internationaal Strafhof in Den Haag; en 4 op de been brengen van een internationale vredesmacht.

Voedselpakketten

De humanitaire hulpoperatie is het meest succesvolle

onderdeel van de internationale betrokkenheid met Darfur. Het regime in Khartoem gedooft 's werelds grootste hulpoperatie; het ervaart humanitaire steun minder als aantasting van de nationale soevereiniteit dan interventies op gebieden als rechtspleging of vrede en veiligheid. Een dozijn VN-organisaties en tientallen NGO's houden al jaren honderdduizenden mensen in leven: voor hun voedsel, water, onderdak en medische zorg is een groot deel van de burgerbevolking op hulp aangewezen.

De operatie staat echter onder druk. De toename van het geweld laat ook hulpverleners niet ongemoeid. Humanitaire konvoeien worden herhaaldelijk overvallen en geplunderd; eind 2006 rapporteerden de VN dat nog maar 64% van Darfur voor de hulpverleners bereikbaar was.² Alleen al in 2006 zijn twaalf van hen door geweld om het leven gekomen. Met de voortdurende verslechtering van de situatie – er heerst nu totale wetteloosheid – verliezen hulporganisaties in snel tempo hun immuniteit; zij vragen zich hardop af of het nog wel verantwoord is in Darfur te opereren.³

Daarnaast hangt donormoeheid de humanitaire hulp als het zwaard van Damocles boven het hoofd. Aangezien hulpgoederen grotendeels vanuit Port Sudan moeten worden ingevlogen en lokale wegen (vooral in het regenseizoen) onbegaanbaar zijn, rijzen de transportkosten de pan uit. Ook vragen tal van andere rampen en brandhaarden om aandacht. Hoe lang zullen de grote donoren (waaronder Nederland) nog over de brug blijven komen?

Diplomaten

Op de lange termijn is het succes van humanitaire hulp afhankelijk van (succesvolle) pogingen tot een politieke oplossing voor het gewapende conflict te komen. Maar paradoxaal genoeg kunnen de internationale inspanningen om vrede te bewerkstelligen de activiteiten van hulpverleners ook ernstig belemmeren. Zo had de internationale omhelzing van het in

mei 2006 getekende vredesakkoord tussen uiteindelijk maar één van de rebellenleiders en de Soedanese overheid uitermate negatieve gevolgen voor het functioneren van humanitaire organisaties. Het vredesakkoord zaaide grote tweedracht en verdeelde de bevolking van Darfur in vóór- en tegenstanders. Voor de tegenstanders betekenden de handtekeningen van VN-gezant Pronk en buitenlandse ministers (onder wie Van Ardenne) bovenal dat de internationale gemeenschap, hulporganisaties inclusief, zich tegen hén had gekeerd.

Het is moeilijk ontheemden ervan te overtuigen dat de politieke afdeling van de VN het akkoord wel integraal onderschrijft, maar dat de Wereldgezondheidsorganisatie nog steeds volledig *neutraal* haar werk verricht. En hoe leg je uit dat het Wereldvoedselprogramma de rantsoenen halveert, terwijl er steeds meer witte *Toyota Landcruisers* worden ingevlogen ter voorbereiding op een mogelijke VN-vredesmissie?⁴ De internationale gemeenschap mag vele petten dragen, in het veld is het lastig onderscheiden: het wordt dus steeds moeilijker voor humanitaire organisaties een neutraal imago te behouden.

Toga's

De verwijzing door de Veiligheidsraad van de kwestie-‘Darfur’ naar het Internationaal Strafhof leek op het eerste gezicht een schot in de roos: vooral het feit dat de Verenigde Staten géén veto uitspraken over resolutie 1593 (2005), was een belangrijke opsteker voor het Internationaal Strafhof.⁵

Het is echter de vraag of hetzelfde kan worden gezegd over de burgers van Darfur. De bewering dat een ontheemde meer behoefte heeft aan voedsel, onderdak en veiligheid dan aan gerechtigheid is een platitude. Uit gesprekken met slachtoffers blijkt dat velen wel degelijk hopen dat daders zich ooit voor hun misdrijven zullen moeten verantwoorden. Maar lange tijd achtte de Aanklager van het Hof de veiligheidssituatie zó slecht, dat er geen onderzoek werd verricht in Darfur zelf; alleen van vluchtelingen in buurlanden werden getuigenissen verzameld.⁶ Laat staan dat het Internationaal Strafhof een eigen politieapparaat tot zijn beschikking heeft om metterdaad aan eventuele arrestatiebevelen gevolg te geven.

Dat wijst op een tweede probleem. De in resolutie 1706 (2006) geautoriseerde VN-vredesmacht voor Darfur (de gedoodverfde opvolger van die van de Afrikaanse Unie) leek niet alleen de aangewezen instantie om de veiligheid van de burgerbevolking

te waarborgen, maar ook om door het Hof gezochte personen op te pakken en uit te leveren. Khartoem heeft dat goed in de gaten; het verzet zich hardnekkig tegen de komst van de VN. Het hoeft maar te kijken naar het eigen Zuiden, toevluchtsoord van het Noord-Oegandese Leger van de Heer (LRA), om te zien dat het Internationaal Strafhof niet erg genegen is zijn juridische activiteiten op te schorten om vredesbesprekingen meer kans van slagen te geven. Ondanks de amnestie-eisen heeft het Hof de arrestatiebevelen tegen de kopstukken van de LRA niet ingetrokken.⁷ Dus niettegenstaande het populaire maxime ‘geen vrede zonder gerechtigheid’ blijkt ook in Darfur dat het streven naar gerechtigheid het streven naar vrede en veiligheid ernstig kan bemoeilijken.

De Veiligheidsraad verwees ‘Darfur’ naar het Internationaal Strafhof in een resolutie aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Daarmee is de verwijzing een maatregel die moet dienen tot behoud of herstel van de internationale vrede en veiligheid. Bemoeienis van een internationaal tribunaal kan daar inderdaad toe bijdragen, door het achter de tralies zetten van hen die een bedreiging voor de samenleving vormen, door de mogelijke preventieve (want afschrikwekkende) werking die van het inzetten van het Internationaal Strafhof uitgaat en door aan te tonen dat de ‘rule of law’ het uiteindelijk altijd wint van de ‘rule of force’.

Maar een tribunaal in Den Haag *alleén* kan de wapens in Darfur niet tot zwijgen brengen. Voor het bereiken van duurzame vrede en veiligheid kunnen de VN niet met een verwijzing naar het Internationaal Strafhof volstaan. Te vrezen valt echter dat de verwijzing van ‘Darfur’ naar het Hof impliceert dat de politieke besluitvormers in de Veiligheidsraad willen laten zien dat ze in ieder geval *een* maatregel nemen om een aanhoudend conflict een halt toe te roepen (vgl. het Joegoslavië Tribunaal) of om, *post mortem*, alsnog gedaan onrecht te herstellen (vgl. Rwanda Tribunaal). Als dit ook in Soedan het geval blijkt, degradeert het prijzenswaardige doel van gerechtigheid (wederom) tot vijgenblad voor alles wat de internationale gemeenschap *niet* heeft gedaan. In die zin voorspelt de verwijzing weinig goeds voor de kansen op een effectieve VN-vredesoperatie: de Joegoslavië- en Rwanda-tribunalen werden beide opgericht als antwoord op de grootste nachtmerries in de geschiedenis van VN-vredeshandhaving.

Sinds het begin van zijn onderzoek in juni 2005

heeft aanklager Ocampo de medewerking gezocht van de Soedanese autoriteiten. Ondanks hun felle verklaringen tegen het Internationaal Strafhof heeft Ocampo zich in zijn rapporten aan de Veiligheidsraad (nog) niet in harde bewoordingen uitgelaten over een mogelijk gebrek aan Soedanese medewerking. Cassese, de voorzitter van de VN-commissie die de verwijzing van 'Darfur' naar het Internationaal Strafhof had aanbevolen, heeft deze voorzichtige benadering onlangs fel bekritiseerd. In zijn ogen had Ocampo publiekelijk volledige en onvoorwaardelijke medewerking moeten eisen, die, zoals Cassese zelf ook zegt, onmiddellijk zou zijn geweigerd. Dat zou echter, zo stelt hij, het voordeel hebben dat de publiekelijke weigering tot medewerking aan de Veiligheidsraad kan worden gepresenteerd. Bovendien had de aanklager op basis van de 'command responsibility' al enige arrestatiebevelen moeten uitvoeren. Ook al blijven ze onuitgevoerd, ze zouden in elk geval internationale aandacht trekken, aldus Cassese.⁸

Het is echter de vraag of een dergelijke antagonistische houding op dit moment gerechtigheid, om maar te zwijgen van vrede, dichterbij zou brengen. Behalve tot aandacht voor de machteloosheid van de internationale gemeenschap, leiden onuitgevoerde arrestatiebevelen ook tot ondermijning van de geloofwaardigheid van het Internationaal Strafhof. Bovendien is het onzeker of de Veiligheidsraad wel maatregelen *wil* treffen tegen een weigerachtig Soedan. Dat blijkt des te sterker als men de huidige stand van zaken met betrekking tot het sturen van een VN-vredesmacht naar Darfur beschouwt.

Blauwhelmen

De hoop dat de vredesmissie van de Afrikaanse Unie in Darfur het tijdperk zou inluiden van 'African solutions to African problems' viel al vrij snel in duigen. Aanvankelijk bestond de *African Union Mission in Sudan* (AMIS) uit niet meer dan een paar honderd waarnemers. Zij hadden als taak toe te zien op naleving van het in april 2004 in N'Djamena (Tsjad) gesloten staakt-het-vuren. De troepenmacht was er louter om de waarnemers, en niet de burgers in Darfur, te beschermen. Vanwege de almaar verslechterende veiligheidssituatie werden in de maanden daarna echter zo'n duizend civiele politieagenten in de vredesmacht geïntegreerd, en werd de troepensterkte tot uiteindelijk zeventienduizend manschappen opgevoerd. Ook het mandaat werd uitgebreid: op

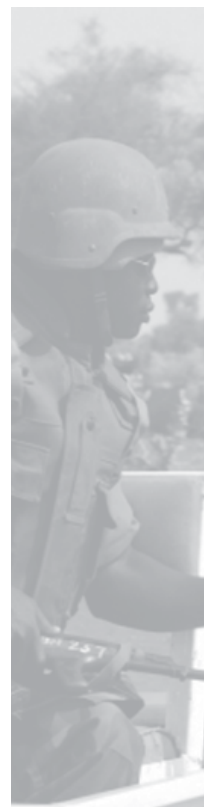
20 oktober 2004 besloot de Afrikaanse Unie dat het nieuwe mandaat van AMIS II ook de bescherming van burgers 'under imminent threat' omvatte.

De capaciteit bleef echter uiterst beperkt. Het hoofdkwartier van de Afrikaanse Unie in Addis Abeba schoof dit vooral op een gebrek aan manschappen en materieel. Met een beter commando en een actievere houding had AMIS II echter wel degelijk een verschil kunnen maken.⁹ Maar terwijl het geweld om zich heen greep, zag de bevolking van Darfur de AU-soldaten vooral wegduiken in hun 'Armoured Personnel Carriers'. In oktober 2005 gaf een cumulatie van incidenten, waarbij een aantal AU-soldaten om het leven kwam, het startschot voor het internationale debat over de 'rehatting', de overgang van een AU- naar een VN-vredesmissie.

Na de burgerbevolking en vervolgens de bredere internationale gemeenschap gaf de Afrikaanse Unie zelf ook het vertrouwen in de missie op, en steunde zij overdracht van de missie aan de VN. Hoewel de VN waarschijnlijk zouden kunnen teren op een breder financieel draagvlak en een ruimer en beter getraind reservoir manschappen, was het echter van meet af aan duidelijk dat de VN geen oplossing zouden kunnen bieden voor het grootste struikelblok van de Afrikaanse Unie: je kunt geen vrede bewaren die er niet is.

De VN gaven aan pas te willen interveniëren als er een serieus vredesakkoord op tafel lag. De ondertekening van het vredesakkoord in mei 2006 vervulde deze voorwaarde, al kwamen de letters van het akkoord nooit echt tot leven. Van de rebellen tekende alleen de SLA-factie onder leiding van Minni Minnawi. De onder de bevolking populaire SLA-factie van Abdel Wahid, alsmede de Beweging voor Rechtvaardigheid en Gelijkheid (JEM) van Khalil Ibrahim, eisten meer financiële compensatie en grotere autonomie alvorens te tekenen.

Met zijn handtekening onder het akkoord wist Minnawi te bewerkstelligen dat zijn rol veranderde van rebellenleider in hoge adviseur in Khartoem. Washington en Den Haag rolden de rode loper voor hem uit. De niet-ondertekenaars daarentegen werden door de Soedanese regering als *outlaws* bestempeld: president Bashir kwalificeerde hen – dankbaar Bush-retoriek plagiërend – als 'terroristen'. Daaraan meende hij het recht te kunnen ontnemen om samen met zijn nieuwe handlangers Minnawi tot een frontaal offensief over te gaan. Tegelijkertijd spleet het vredesakkoord de bevolking van Darfur, tot op het



niveau van de ontheemdenkampen, in felle voor- en tegenstanders.

Reeksen hoge VN-functionarissen bezochten intussen Khartoem om Soedanese toestemming voor de voorgenomen 'rehatting' van de Afrikaanse Unie te krijgen. Maar steeds keerden zij onverrichterzake terug naar New York. Vooral het te verwachten hoofdstuk VII-karakter van de resolutie stuitte de Soedanese overheid tegen de borst. Zinspelend op de vermaledijde mogelijkheid van NAVO-steun beloofde Bashir een 'kerkhof voor westerse soldaten'.

Zonder voorafgaande Soedanese instemming te hebben verkregen, nam de Veiligheidsraad eind augustus 2006 toch de omstreden resolutie aan: resolutie 1706 machtigt een uit 17.000 soldaten bestaande VN-vredesmissie, met een 'Afrikaans karakter' en een krachtig mandaat. Hoewel voor een hoofdstuk VII-missie juridisch gezien juist *niet* nodig, nam de Veiligheidsraad een bepaling op waarin hij de Soedanese regering 'uitnodigt' met de missie in te stemmen.

Deze benadering voldoet wellicht niet aan het ideaal van sterke internationale organisaties die universele normen afdwingen, maar getuigt wel van realiteitszin. Kwalitatief mag het Soedanese gezag de internationale standaarden van goed bestuur misschien niet halen, maar het is geen 'failed state'. Hebben de VN de politieke wil en logistieke capaciteit om zich in te vechten in het uitgestrekte Darfur? Zelfs als de VN de door de Soedanese autoriteiten aangezegde oorlog zouden winnen, dan nog leert de ervaring (Kosovo, Afghanistan, Irak) dat het winnen van vrede een lange adem vergt. Welke VN-lidstaten hebben die op dit moment?

Eind december leken de Soedanese autoriteiten in te stemmen met een 'hybride' AU/VN-vredesmissie; het touwtrekken over de exacte samenstelling duurt nog voort. Wat de Soedanese overheid aangeeft te willen gedogen, dreigt het slechtste van twee werelden te combineren: een zwakke AU-missie, nu opgefleurd met de legitimiteit van het VN-logo. In een terugblik op de diplomatieke carrousel van het afgelopen jaar rijst de vraag of het ontketenen van het 'rehatting'-discours wel zo verstandig was. De VN hebben bedreigd, maar kwamen niet, terwijl de Afrikaanse Unie nog verder gedemoraliseerd en ondermijnd is. Net als van het uitvaardigen van onmogelijk uit te voeren arrestatiebevelen is uiteindelijk ook van het uiten van loze dreigementen van vredesafdwinging de geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap het slachtoffer.

Conclusie

Vier jaar na het losbarsten van het oorlogsgeweld kan niet worden gezegd dat de internationale gemeenschap Darfur links heeft laten liggen: een grootschalige hulpoperatie houdt miljoenen mensen in leven, het Internationaal Strafhof verricht onderzoek, en duizenden troepen van de Afrikaanse Unie zijn ter plaatse. Maar alle aandacht en inspanningen ten spijt, neemt in Darfur de onveiligheid toe en de hoop af.

Wat is er gedaan, wat moet er worden gedaan?¹⁰ Moet de Veiligheidsraad proberen een 'no-fly zone' in te stellen? Moet hij meer gebruik maken van resolutie 1591 (2005), die het mogelijk maakt Soedanese individuen een reisverbod op te leggen en hun goederen te bevriezen?¹¹ Moet de druk op de Chinezen worden opgevoerd, opdat hun bescherming van hun protégé (die direct verband houdt met China's substantiële oliebelangen in Soedan) wordt weggenomen? Moeten de Verenigde Staten zich volledig achter de bevolking in Darfur scharen, in plaats van kritiek op het regime te laten afhangen van al dan niet verleende medewerking aan hun *war on terror*? Of moet men vooral terug naar de onderhandelings-tafel en dienen buitenlandse ministers ditmaal te wachten met het zetten van handtekeningen totdat de belangrijkste spelers zelf hebben getekend?

Alle opties zijn het overwegen waard. Maar als uit de bovenstaande balans één les moet worden getrokken, is het vooral dat humanitaire, diplomatieke, juridische en militaire interventies allemaal in elkaar grijpen. Dat mag vanzelfsprekend klinken; als er één zwakte in de internationale respons valt te ontwaren, is het echter juist het negeren van de grote invloed die uiteenlopende internationale interventies hebben *op elkaar*.

Dit besef hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot vertwijfeling en/of lijdelijkheid, maar noopt wel tot grote voorzichtigheid in het eisen van gerechtigheid als dat ten koste kan gaan van vrede, zeker zo lang de 'responsibility to protect' niet als absoluut wordt ervaren. Het vergt terughoudendheid van internationale actoren bij het tekenen van vredesakkoorden die niet worden gesteund door de meerderheid van degenen die metterdaad onder het akkoord vallen. Het besef noodzaakt tot relativering van pretenties dat met inschakeling van het Internationaal Strafhof het probleem voldoende is aangepakt. En het biedt een waarschuwing tegen het verzoek aan een zwakke vredesmissie haar biezen te pakken, voordat de komst van een robuuste VN-vredesmacht is gewaarborgd.

Noten

- 1 Zie voor een achtergrond van het conflict in Darfur, o.a. Gérard Prunier, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Londen: Hurst & Company, 2005; en Julie Flint & Alex de Waal, *Darfur: A Short History of a Long War*, Londen: Zed Books, 2006.
- 2 *OCHA Humanitarian Profile*, oktober 2006.
- 3 'Darfur: New Violence Threatens Humanitarian Response in Darfur, Say Aid Agencies', in: *U.S. Newswire*, 15 december 2006.
- 4 'WFP halveert rantsoenen Darfur uit geldgebrek', in: *NRC Handelsblad*, 29 april 2006.
- 5 Zie in meer detail over de vraag of de verwijzing al dan niet een overwinning is voor het internationaal strafrecht, Machteld Boot-Matthijssen, 'Darfur naar het Internationaal Strafhof: Overwinning voor internationaal strafrecht', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2005, blz. 399-402; en Lars van Troost, 'Veiligheidsraad verwijst Darfur naar Internationaal Strafhof: Slecht voorbeeld doet goed volgen?', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, blz. 299-301.
- 6 Zie 'Third Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005)', 14 juni 2006.
- 7 'Peace versus Justice', in: *The Economist*, 6 juli 2006.
- 8 Antonio Cassese, 'Is the ICC still having teething problems?', in: *Journal of International Criminal Justice* (4), juli 2006, blz. 434-441.
- 9 Zie, meer in detail over AMIS, Anne Tjepkema, 'De Afrikaanse Unie en de vredesoperatie in Darfur', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2006, blz. 380-384.
- 10 Zie voor specifieke aanbevelingen: 'Getting the UN into Darfur', *Africa Briefing*, no 43, International Crisis Group, 12 oktober 2006.
- 11 'To Save Darfur', *Africa Report*, no 105, International Crisis Group, 17 maart 2006.

Mevr. mr Sarah M.H. Nouwen MPhil is voormalig medewerker van de Nederlandse ambassade in Khartoem en promoveert aan de Universiteit van Cambridge. Mr Maarten G. Barends is werkzaam voor de Verenigde Naties.

Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

Iedere maand ACHTERGRONDEN EN ANALYSES voor wie meer informatie nodig heeft dan een goede krant of weekblad kan bieden.

Nu met eigen website: www.internationalespectator.nl. Voor abonnees betekent dit gratis toegang tot de digitale (archief)bestanden.

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar de speciale kennismakingskorting van € 51,50
Startersabonnement voor studenten € 25,00

Instituut Clingendael

Stuur de bon naar:
Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3, 9400 AA Assen

Bestelbon

Ja, ik wil op de hoogte blijven van de internationale betrekkingen en neem tot wederopzegging een abonnement op *Internationale Spectator*

Naam

Instelling

Adres

Postcode/woonplaats

- particulier € 51,50
 instelling € 61,50
 student € 25,00

Datum

Is er één grote Linkse Golf in Latijns-Amerika?

Vorig jaar, een jaar van talrijke presidentsverkiezingen in Latijns-Amerika, wekten media, politici en bedrijfsleven de indruk dat er sprake zou zijn van één grote linkse golf. Er waren linkse overwinningen in Venezuela, Chili, Bolivia, Uruguay, Brazilië, Nicaragua en Ecuador, maar ook verliezen van links in Colombia, Mexico en Peru. Er waren aandacht trekkende acties van prominente vertegenwoordigers van links, zoals de Venezolaanse president Hugo Chávez of de Boliviaanse president Evo Morales. Maar er is groot verschil tussen linkse leiders. De autoritaire linkse Nicaraguaanse president, Daniel Ortega, kan nauwelijks vergeleken worden met de strikt parlementair werkende president Michelle Bachelet van Chili of de radicale Indiaanse leider Morales. Het idee van een linkse golf in Latijns-Amerika werd *bon ton* in Europa en ook door oppositie ter rechterzijde in Latijns-Amerika aangewakkerd om bij kiezers vrees voor links te kweken. De werkelijkheid is echter een stuk gecompliceerder en, niet ongebruikelijk bij links, gekenmerkt door verdeeldheid en persoonlijke tegenstellingen.

Wat de rol van de Verenigde Staten betreft, sprak de voormalige Mexicaanse minister van buitenlandse zaken Jorge Castañeda in 2003 terecht over een door de regering-Bush vergeten relatie met Latijns-Amerika.¹ Na Elf September heeft Washington nauwelijks meer aandacht aan het werelddeel besteed. Chávez en Morales herinneren de Verenigde Staten er pijnlijk aan dat er, naast de tot nog toe trouwe as Mexico-Midden Amerika-Colombia, landen zijn die een veel onafhankelijker koers willen varen. De Amerikaanse regering beschouwt nog steeds alle linkse partijen als potentieel gevaarlijk. Zo scheert zij de sandinistische leider Ortega van de FSLN² vanwege zijn links-radicalen verleden over één kam met Chávez en Morales. Dit terwijl Ortega nu eerder een zakenman is die zich presenteert als een vroom christen en, om kiezers te winnen, de Kerk steunde in haar campagne tegen de abortuswet.

Legitimiteit van de politieke democratie

Dat de meerderheid van de regeringen in Zuid-Amerika nu een linkse signatuur heeft, heeft in eerste instantie te maken met de problematische

legitimiteit van de politieke democratie. Vele landen in Latijns-Amerika zijn koploper op het gebied van sociale ongelijkheid en de politieke democratie heeft juist daardoor ernstig aan legitimiteit ingeboet onder een politiek meer bewuste massa van de bevolking.³ De wedergeboorte van de politieke democratie na de jaren van militaire regimes is bovendien maar zelden gepaard gegaan met een flinke afname van armoede en marginalisering van Indianen en Zwarten. Massale migratie, onder meer naar de Verenigde Staten, en de informele economie zijn al een halve eeuw de uitlaatklep voor miljoenen.

Recente ontwikkelingen in Bolivia, Brazilië en Mexico weerspiegelen zowel positieve als negatieve ontwikkelingen rond de democratie in Latijns-Amerika. Positief is wanneer de massa van de bevolking verkiezingen aangrijpt om duidelijk te maken dat ze snakt naar verandering. Negatief is de broosheid van de democratie en haar instituties. Corruptie, autoritarisme en fraude verhogen het wantrouwen onder de bevolking en er lijkt weer toenemende bereidheid te zijn buitenparlementaire middelen in te zetten voor politieke doeleinden.

De Indiaanse bevolking van Bolivia hielp eind 2005 de links-radicalen Indiaan Evo Morales met absolute meerderheid aan de macht, maar dit gebeurde nadat gedurende twee jaar massale volksbewegingen een voorgaande president hadden weggejaagd en het land *de facto* onbestuurbaar hadden gemaakt. De al vier jaar regerende socialistische Braziliaanse president Luis Inácio da Silva (PT),⁴ bekend als Lula, is erin geslaagd met een omvangrijk programma van voedselsteun en beurzen de armoede terug te dringen. Zo kon hij, ondanks corruptieschandalen, de tweede verkiezingsronde in oktober 2006 ruimschoots winnen.

In Mexico leek het er voorjaar 2006 op dat de kiezers genoeg hadden van de neoliberale politiek van de PAN,⁵ en zich in de armen wierpen van de linkse populist Andres Manuel López Obrador (PRD).⁶ Dank zij de steun van de zittende president Fox (PAN), die met behulp van de meerderheid van de pers en de particuliere media López Obrador afschilderde als een communist, een tweede Chávez, kon de rechtse kandidaat Felipe Calderón deze

zomer nipt winnen. De na de verkiezingen optredende crisis wijst op het wantrouwen van links en de massa van de bevolking tegen politieke instituties als het federaal verkiezingsinstituut⁷ en het verkiezingstribunaal.⁸ Beide instellingen werden verdacht van fraude en manipulatie, mede omdat ze de in feite onwettige regeringcampagne tegen links nauwelijks hadden aangepakt. Het verkiezingstribunaal ging niet in op de linkse eis tot volledige hertelling en verklaarde, na een problematische hertelling van tien procent, Calderón tot winnaar. De verslagen López Obrador had nu de keuze tussen aanvaarding van zijn verlies of zichzelf uitroepen tot president en symbolisch een alternatieve regering vormen. Hij koos voor het laatste. Daarmee leek hij de neiging van andere populistische leiders te volgen om politieke doelstellingen zo nodig langs buitenparlementaire weg te verwezenlijken.⁹

Uit de ontwikkelingen sindsdien kan men ook concluderen dat generaliseren inzake de democratie in Latijns-Amerikaanse landen moet worden vermeden. In landen als Chili, Brazilië en Uruguay is de politieke besluitvorming sinds het verdwijnen van de militairen langs parlementaire weg verlopen en zowel gevestigde als nieuwe politieke partijen hebben hier een duidelijke rol. De legitimiteit van de politieke democratie is hier vergelijkbaar met die in Costa Rica, dat al meer dan een halve eeuw een ongestoorde democratische machtswisseling kent. De ontwikkeling in deze landen staat tegenover die in Venezuela en de Andeslanden, waar leger, buitenparlementaire volksbewegingen of pogingen tot staatsgrepen nog steeds een rol spelen.

De legitimiteitscrisis van de politieke democratie uit zich nu echter minder in klassieke militaire staatsgrepen of guerrillabewegingen, maar eerder in electoraal absentisme en het kiezen van nieuwe leiders van buiten het politieke *establishment*, die via volksbewegingen regimeverandering afdwingen, zo nodig onder dreiging met collectief geweld. Zo lag in Colombia het absentisme bij de presidentsverkiezingen van juni 2006 boven de vijftig procent en in Venezuela was dit in 1998 ook het geval. De laatste twee presidenten van Peru, de Japanse migrantenzoon Alberto Fujimori (1990) en de Indiaan Alejandro Toledo (2001), zijn, net als president Chávez van Venezuela (1999) en Lula van Brazilië, duidelijke voorbeelden van leiders van buiten het politieke *establishment*. De val van de Argentijnse president Fernando de la Rúa (2001), die van de Ecuadoriaan-

se president Lucio Gutiérrez (2005), de Boliviaanse president Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) en de onmogelijkheid tot regeren onder diens opvolger Carlos Mesa (2005) waren te danken aan buitenparlementaire acties en bewegingen, die behendig inspeelden op de volkswoede tegen privatiseringen en keiharde bezuinigingen. We hebben allemaal kunnen volgen hoe honderd Mexicaanse congresleden van de socialistische oppositie president Vicente Fox met geweld verhinderden zijn gebruikelijke jaarrede te houden, een actie die zelfs in Mexico nooit eerder is voorgekomen.

Latijns-Amerikaans links: een bonte stoet

Wat is de rol van Latijns-Amerikaans links in dit veelkleurige palet van politieke actoren, partijen en bewegingen? Er is een breed prisma van linkse ideeën, prioriteiten, strategieën en tactieken, dat varieert van Blair tot Castro. De Chileense Bachelet accepteert het onomkeerbare feit van een neoliberale kapitalistische samenleving. De Venezolaan Chávez presenteert een linkse hutspot van ideeën en is zeker géén Castro. De Nicaraguaan Ortega lijkt in veel opzichten allesbehalve orthodox in de leer. Hij heeft de linkse FSLN tot zijn eigen politieke werktuig omgevormd en de echte links-radicalen hebben zich zelfs afgescheiden. Deels hangen de soms grote verschillen samen met een sterk uiteenlopende maatschappelijke context.

Radicaal revolutionair links mag dan in Europa uit zijn, dat is in Latijns-Amerika niet het geval. Hugo Chávez (MVR, Venezuela)¹⁰, Fidel Castro (Cuba), Evo Morales (MAS, Bolivia)¹¹, Rafael Correa (Ecuador) en Rafael Guillén, alias *subcomandante Marcos* (EZLN, Mexico)¹², behoren tot revolutionair links. Ze beoogden of beogen een grondige sociale revolutie door te voeren, vaak op basis van een nieuwe grondwet. Het aanpakken van het neoliberale kapitalisme in binnen- en buitenland wordt door deze leiders als essentieel gezien voor hun revolutie en desnoods heiligt het doel ondemocratische middelen.

De meer gematigde *sociaal-democraten* willen langs democratische weg garanderen dat de natuurlijke hulpbronnen van een land er voor de eigen bevolking zijn. In deze staan ze achter Chávez en Morales, maar ze zijn niet bereid tot massale buitenparlementaire actie of een revolutionaire confrontatie met buitenlandse belangen en de Verenigde Staten. Tot deze categorie behoren Bachelet, Lula en de verslagen

socialistische presidentskandidaten César Gaviria Díaz (PDI, Colombia)¹⁴, en, althans tot de verloren verkiezingen, López Obrador (PRD, Mexico). Men wijst een onvoorwaardelijke aanpassing aan de mondialisering af, weigert in te gaan op de Amerikaanse, strikt neoliberale vrijhandelsgedachte, maar wil wél een vrijhandelsverdrag voor het gehele halfmond, met een sociaal gezicht en bescherming voor bepaalde takken van de eigen economie, punten die in het Amerikaanse verdrag met Mexico (1994) niet aan de orde zijn geweest.

Naast ideologische verschillen spelen echter ook regionale tegenstellingen, etnische tegenstellingen binnen de volksklasse tussen Indianen en niet-Indianen, alsmede autoritair leiderschap een belangrijke rol. Deze problemen zijn overigens géén monopolie van links.

Noord-Zuidtegenstellingen bestaan binnen Brazilië en Mexico net als op mondiaal niveau. De Braziliaanse Arbeiderspartij lijdt aan gebrekkige partijdiscipline wanneer besluitvorming in het federale congres de ene regio bevoordeelt en de andere benadeelt. Ook het veel meer ontwikkelde Mexicaanse noorden toont al jaren weinig begrip voor het veel armere en bovenal Indiaanse zuiden. De Mexicaanse socialisten hebben na enkele jaren de dialoog met de revolutionair-linkse broeders onder *subcomandante* Marcos op ijs gezet, niet alleen vanwege revolutionair radicalisme van Marcos, maar ook omdat de Maya-Indiaanse percepties van democratie in dorpsgemeenschappen in de deelstaat Chiapas niet te verenigen waren met die van de broeders uit de hoofdstad. Indiaanse tradities van directe democratie, toegang tot hulpbronnen, autonomie inzake eigen taal en cultuur en erkenning van de eigen inheemse rechtspraak voor conflicten op dorpsniveau gaan sterk in de richting van radicale Indiaanse bewegingen als de MIP van de Boliviaanse Aymara-indiaanse leider Felipe Quispe.¹⁴ Die wil in de toekomst zelfs twee autonome Bolivia's, met een dialoog tussen de twee staatshoofden, de blanke en de Indiaan.

Anders dan Quispe wil de eind 2005 gekozen pragmatische Indiaan Morales wel méér regionale autonomie voor de departementen, maar weigert hij de eenheid van de Boliviaanse staat op te geven, wil landhervorming, maar is tegenstander van onbeheerste landbezettingen door boze Indiaanse boeren en beseft dat hij buitenlandse maatschappijen met hun kennis en kapitaal nodig heeft. Ook zijn bezoek aan Nederland, eind november 2006, stond geheel in

dat teken. Chávez en hij nationaliseerden de gas- en olievelden, maar niet de exploitatiemaatschappijen, die flink meer moeten afdragen.¹⁵

In het geval van *Mexico* heeft de socialistische kandidaat voor het presidentschap, López Obrador, nimmer duidelijk afstand willen nemen van de revolutionaire broeders rond Rafael Guillén. Dat had tot gevolg dat de rechtse kandidaat, Felipe Calderón, met enig succes de middenklasse, de kleine zelfstandigen en de eigenerfde boeren via de media schrik kon aanjagen met de mogelijke komst van de 'Roden'. Dat heeft López Obrador stemmen gekost. Door zich in november 2006 tot president te laten installeren, is hij in de ogen van de gematigde, meer sociaal-democratische vleugel van zijn eigen PRD over de schreef gegaan en is zijn aanhang teruggelopen, maar ook harder geworden.

Peru en Ecuador zijn duidelijke voorbeelden van concurrentie tussen Indiaans links, linkse boerenorganisaties en de sociaal-democratie van ambtenaren en stedelijke arbeidersorganisaties. In *Peru* was Alan García van de sociaal-democratische *Partido Aprista Peruana* de kandidaat voor de presidentsverkiezingen van april 2006. Hij werd niet gesteund door de radicale Communistische PCP¹⁶ en al evenmin door de Socialistische Arbeiders Partij PSN.¹⁷ García nam het als gematigd-links leider met succes op tegen de radicaal-linkse Indiaanse officier Ollanta Humala, die in zijn campagne sympathiseerde met Chávez en Morales. Humala wilde hen navolgen met het openbreken van de bestaande olie- en gascontracten, een profijtbelasting instellen en het belang van de Peruviaanse staat in mijnbouw, energiewinning en havens vergroten. Hoewel García een desastreus verleden heeft als president tussen 1985 en 1990, een links presidentschap dat ruïneus was voor economie en staatsfinanciën, wist hij nu als representant van het gematigd linkse *establishment* behendig in te spelen op de angst voor revolutionair links. Daarbij werd hij onbedoeld geholpen door het optreden van de Venezolaanse president Chávez, die dreigde de betrekkingen met Peru te verbreken als Ollanta Humala niet zou worden gekozen.

Evenals in Bolivia en Peru zijn in *Ecuador* Indianen de laatste tien jaar een factor van betekenis geworden in de politiek, een ontwikkeling die in Washington onder president Bush jarenlang aan de aandacht is ontsnapt. Links georiënteerde Indianen (*Pachacutik*-partij) en mestiezen uit de lagere klassen brachten Lucio Gutiérrez Borbúa aan de macht

(2002), op grond van zijn beloften van een sociale agenda, meer autonomie en hulp aan de vele Indiase gemeenschappen. Toen de linkse Gutiérrez, onder druk van het IMF, internationale financiers en machtige lokale ondernemers, toegaf aan eisen van privatisering en bezuiniging, het in zijn ogen reactionaire Hooggerechtshof wegstuurde en bovendien in zijn eigen coalitie hoogst autoritair begon op te treden, werd hij door massademonstraties weggejaagd (2005). Ook zijn opvolger Alfredo Palacio, een ontevreden socialistische coalitiegenoot, die had meegeholpen aan de val van de president, bleek niet in staat de patstelling te doorbreken in een congres met vierentwintig politieke partijen,¹⁸ waarvan meer dan de helft links is en slechts één zetel heeft. Bij samenwerking zouden linkse partijen al jaren samen een duidelijke meerderheid hebben gehad. Links heeft onder kandidaat Correa weliswaar in november 2006 gewonnen van de openlijk door de Verenigde Staten gesteunde rechtse bankier Gustavo Noboa, maar de slechte ervaringen met een verdeeld congres maken de toekomst nog onzeker.

Ook op internationaal niveau ligt linkse samenwerking maar ten dele voor de hand. Het is zeker waar dat de Braziliaanse socialist Lula succes heeft met de pogingen te zamen met andere Zuid-Amerikaanse landen een dam op te werpen tegen een door de Verenigde Staten gedomineerde Vrijhandelsassociatie voor het Westelijk Halfrond. Hij heeft ook kans gezien Latijnse broeders samen te brengen in de pogingen bij onderhandelingen in WTO-ronden de Verenigde Staten en de Europese Unie tot concessies te bewegen. Alle linkse Zuid-Amerikaanse presidenten waren het hierover eens. Verdere integratie van alle linkse buurlanden in door Brazilië geëntameerde netwerken voor communicatie en energie staan op stapel. De WTO-ronden zitten echter in een complete impasse en wat de vrijhandel betreft hebben de Verenigde Staten besloten de landen elk afzonderlijk tot een vrijhandelsverdrag te verleiden, met wisselend succes. Chili heeft al zo'n verdrag gesloten, maar Uruguay en Ecuador weigeren. De linkse broeders Uruguay en Argentinië hebben hooglopende ruzie over milieuvervuilende industrie aan de grensrivier en de bemoeizucht van president Chávez met de burens heeft op de kanselarijen in Brasilia en Buenos Aires grote irritatie gewekt. De verslagen Peruviaanse kandidaat Humala zag Chávez als een rolmodel, maar de nieuwe president García wil om begrijpelijke redenen voorlopig niets van Chávez weten.

Dat brengt ons, tot slot, op de vraag of er een duidelijke onbetwiste linkse leider op het Latijnse deel van het halfrond in opkomst zou zijn. De Venezolaanse president Chávez presenteert zich, zonder dit expliciet te zeggen, als de opvolger van Castro en als rolmodel voor sociale revoluties in het werelddeel, maar onbetwist is hij niet. Hij heeft een sterke binnenlandse positie met grote legitimiteit onder de arme bevolking en bij de strijdkrachten. Het lijkt erop dat Chávez, mede dank zij de grote inkomsten uit de olie, zó veel kan doen aan de armoede en maatschappelijke achterstand in Venezuela, dat hij voorlopig alle komende verkiezingen zal blijven winnen. Dat is voor links in buurlanden een aantrekkelijk perspectief. Maar Chávez heeft voor alle zekerheid wel de binnenlandse oppositie min of meer uitgeschakeld, niet alleen ter rechter- maar ook ter linkerzijde, in de vakbonden en vele NGO's. Hij probeert aan links in de buurlanden een rolmodel te slijten, met olie en betaling van schulden als lokmiddel. Morales en Correa zien hem als leermeester, maar de problematiek van Indiaanse landen verschilt van die van Venezuela. Zelfs in linkse kanselarijen komt Chávez' buitenlands beleid over als een ongeleid projectiel. De Verenigde Staten en rechts in Latijns-Amerika hebben dit behendig uitgebuit, eerst bij de verkiezingen in Mexico en Peru, daarna bij de strijd om de Latijns-Amerikaanse zetel in de Veiligheidsraad. Chávez heeft deze strijd ondanks fel lobbyen in de gehele wereld verloren, mede door toch minder enthousiaste Latijnse broeders.¹⁹

Conclusie

Links zou als gevolg van de in het werelddeel bestaande ernstige mate van sociale ongelijkheid een solide electorale basis moeten hebben, die zich zou moeten uiten in linkse meerderheden. De werkelijkheid wordt echter in hoge mate gecompliceerd door de uiteenlopende mate van legitimiteit van de politieke democratie, door ideologische verschillen, die veel verder reiken dan die in de Europese Unie, door nationale en regionale tegenstellingen, etnische verschillen en persoonlijkheidsfactoren. Het prisma van linkse partijen en volksbewegingen, dat qua doelstellingen en programma varieert van Blair tot Castro, uit zich in vele landen in een versplinterd links, met partijen die elkaar nogal eens in de haren vliegen. Voor revolutionair links heiligt het doel desnoods de middelen en is buitenparlementaire (gewelddadige) actie als dwangmiddel zeker niet ongebruikelijk,

terwijl sociaal-democratisch links in principe de politieke besluitvorming in de democratische instituties zegt te respecteren. In principe, want, denk aan México, radicale facties in linkse partijen als de verslagen sociaal-democratische PRD voelen de hete adem van een steeds meer politiek bewuste massa van de bevolking, die *nu* verandering wil, in de nek.

Daarnaast zien we dat Washington, in samenwerking met rechtse oppositie, goed vertegenwoordigd in de media, er soms in slaagt door het voortdurend benadrukken van oude stereotiepen een substantieel deel van de bevolking angst aan te jagen voor de 'Roden'. Dit verbond uit de Koude Oorlog is onder Bush jr. weer tot leven gekomen. Mexico (2006) en Peru (2006) zijn in deze mooie voorbeelden, maar in Brazilië mislukte die strategie en in Ecuador en Nicaragua in 2006 eveneens. Het ziet er nu naar uit dat de gematigde Zuid-Amerikaanse sociaal-democratie onder de herkozen president Lula de meeste kans heeft ook de zuidelijke radicalen Chávez, Morales en Correa onder haar hoede te nemen in een poging via de uit te breiden Mercosur linkse eenheid te scheppen tegenover de Verenigde Staten, kansen die overigens voor Mexico en Midden-Amerika, die onder directe invloed van Washington staan, niet meer lijken weggelegd.

Noten

- 1 Jorge J. Castañeda, 'The Forgotten Relationship', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2003, blz. 67-81.
- 2 FSLN = *Frente Sandinista de Liberación Nacional*.
- 3 Raymond Buve, 'Democratie in Latijns-Amerika: voor vrienden de regering, voor vijanden de wet', in: *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 23-27; 'Se evapora la clase media de AL, la región con mayor desigualdad', in: *La Jornada*, 1 juni 2004, blz. 22-23.
- 4 PT = *Partido do Trabalho*.
- 5 PAN = *Partido de Acción Nacional*.
- 6 PRD = *Partido de la Revolución Democrática*.
- 7 *Instituto Federal Electoral*.
- 8 *Tribunal Superior Electoral*.
- 9 *El País* – Opinión 'De mal en peor', 18 september 2006.
- 10 MQR = *Movimiento Quinta Republica*. Dit is een door Chávez opgerichte partij, waarmee hij de verkiezingen in 1998 won.
- 11 MAS = *Movimiento al Socialismo*, een door Indianen gedomineerde politieke partij, met als oorsprong de cocaboeren in Oost-Bolivia.
- 12 EZLN = *Ejército Zapatista de Liberación Nacional*. In oorsprong een regionale guerrillabeweging, maar met toenemende nationale revolutionaire ambities.
- 13 PDI = *Polo Democrático Independiente*, een nieuwe linkse partij, die begin juni 2006 zo'n kwart van de stemmen behaalde.
- 14 MIP = *Movimiento Indígena Pachacutik*.
- 15 'Indigenous people in South America. A political awakening', in: *The Economist*, 21 februari 2004; *Le Monde*, 16 november 2003.
- 16 PCP = *Partido Comunista del Perú*.
- 17 PSN = *Partido Socialista de los Trabajadores del Perú*.
- 18 *Partido Socialista Ecuatoriana/Frente Amplio* (PSE-FA), *Partido Plurinacional Pachacutik Nuevo País* (MUPP-NP), *Partido Socialista Patriótico* (PSP), *Partido Comunista Marxista-Leninista del Ecuador* (PCMLE), *Partido Comunista del Ecuador* (PCE), *Partido de los Trabajadores del Ecuador* (PTE), *Partido de la Izquierda Ecuatoriana*, enz.
- 19 Zie Edith Driessens e.a., 'Panama als wit konijn uit de hoed. De betwiste Latijns-Amerikaanse zetel in de VN-Veiligheidsraad', in: *Internationale Spectator*, jrg. 61-1, januari 2007, blz. 34-37.

Dr Raymond Buve is emeritus hoogleraar Latijns-Amerikaanse geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Hij dankt Michiel Baud (CEDLA) voor zijn opbouwend commentaar.

Het is niet al goud wat er blinkt bij de VN

N.a.v. Jaïr van der Lijn, *Walking the Tightrope, Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2006; vi + 411 blz.; ISBN: 90-361-0037-2

Er zijn de laatste jaren diverse studies gepubliceerd over succes en falen van *peacebuilding*-operaties. Het Nijmeegse proefschrift van Jaïr van der Lijn: *Walking the Tightrope, met als ondertitel: Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, illustreert eens te meer de aandacht voor het onderwerp. Hoewel *peacebuilding* een integraal onderdeel is van het concept (UN) *peace operations*, spreekt Van der Lijn consequent over *peacekeeping operations with peacebuilding aspects*, waarmee hij lijkt te willen onderstrepen dat zonder vredesopbouw (*peacebuilding*) duurzame vrede in feite niet naderbij gebracht wordt. Die impliciete vooronderstelling wordt verder nauwelijks aangeroerd in het proefschrift, maar roept wel een aantal vragen op. Is de bewering dat vredesopbouw een noodzakelijk aspect dient te zijn van een VN-vredesoperatie teneinde duurzame vrede te bereiken in haar algemeenheid wel juist? Nader toegespitst: dient de wens tot een duurzame vrede te komen niet eerst en vooral te worden onderstreept en gepraktiseerd door de *strijdende partijen*,¹ omdat uiteindelijk een VN-operatie slechts *aanvullend* kan zijn? Omgekeerd, heeft niet op een doodenkele uitzondering na iedere vredesoperatie, met of zonder *peacebuilding aspects*, het doel duurzame vrede te bevorderen? Je kunt je toch moeilijk voorstel-

len dat een vredesoperatie ervan uitgaat dat de oorlog na verloop van tijd wel weer zal uitbreken ondanks haar inzet. Bovendien definieert Van der Lijn zelf een vredesoperatie als 'een verzameling *policy tools* die gebruikt kunnen worden (in vredesoperaties) om duurzame vrede te bevorderen'.² Daar valt zo goed als alles onder, dus ook *peacebuilding*.

In zijn proefschrift presenteert Van der Lijn vuistregels die gezien kunnen worden als noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle vredesmissie, d.w.z. een operatie die duurzame vrede dichterbij brengt. Die vuistregels, essentieel voor het verdere betoog in het proefschrift, verdienen enkele kritische kanttekeningen.

Gareth Evans, president van de *International Crisis Group* en voormalig minister van (onder meer) buitenlandse zaken van Australië, heeft ruim een jaar geleden voor de VN in Genève een inleiding gegeven over de *six golden rules* voor beleidsfunctionarissen die zich met *peacebuilding* bezighouden.³ Kort samengevat komen deze regels op het volgende neer. *Regel 1*. Een juiste taakopvatting: *peacebuilding* is niet het sluitstuk van een proces van conflictoplossing, maar het begin van een (nieuw) proces van conflictvoorkoming. *Regel 2*. Een juiste taaktoedeling: het vinden van een optimale *mix and match* van missie, mandaat en middelen. *Regel 3*. Beschikbaarheid van de noodzakelijke middelen. *Regel 4*. Inzicht in de lokale politieke dynamiek. *Regel 5*. Simultaan verschillende doelstellingen nastreven. *Regel 6*. Weten wanneer het tijd is te vertrekken.

Interessant aan deze 'gouden regels' is dat *peacebuilding* niet wordt gedefinieerd als een operatie in een *post-conflict*-situatie, maar als een conflictpreventie-missie, ook en juist dan als deze wordt geëntameerd na afloop van een gewapend conflict. Door het zo voor te stellen velt Evans een Salomonsoordeel over een oud twistpunt rond de vraag wanneer *peacebuilding* het beste kan worden toegepast, in een *pre-conflict*- of in een *post-conflict*-situatie? Uiteraard met het oog op het garanderen van duurzame vrede. Van der Lijn bespreekt dit geschil in zijn proefschrift en lijkt zelf een lichte voorkeur te hebben voor een *post-conflict*-situatie, gelet op het positieve gewicht dat hij in een krantenartikel toedicht aan de factor oorlogsmoeheid.⁴ Hoe langer de oorlog geduurd heeft, hoe meer slachtoffers er zijn gevallen en hoe omvangrijker de aangerichte vernietiging is, des te groter is de kans dat nadien *peacebuilding* een positieve bijdrage levert aan het bewerkstelligen van duurzame vrede.

De redenering heeft iets absurdistisch, omdat duurzame vrede hier wel erg nadrukkelijk wordt gepresenteerd als het complement van de vrede van het kerkhof. Toch zit er een kern van waarheid in de redenering. De totale vernietiging van Duitsland en Japan in de Tweede Wereldoorlog markeerde niet alleen het einde van de oorlog, maar bracht ook de overlevenden in een toestand van ongeëvenaarde oorlogsmoeheid en schiep aldus 'gunstige' voorwaarden voor een succesvolle *peacebuilding*-operatie, uitmondend in duurzame vrede. Toch zijn er gelukkig maar weinigen die een dergelijke verwoes-

tende oorlog willen uitzitten met het oog op het kunnen uitvoeren van een geslaagde *peacebuilding*-missie. In Afghanistan en Irak zien we dat (ook door de VN) geen onderscheid meer gemaakt wordt in de tijd tussen conflictvoorkoming en conflictoplossing. En al evenmin tussen *pre-conflict*- en *post-conflict*-situaties. Het conflict aldaar wordt holistisch gedefinieerd en is (zelfs meer dan) de som van pre-, post- en hete conflictsituaties.

Ook Van der Lijn noemt een aantal factoren die van belang zijn voor het succes van een vredesoperatie met *peacebuilding*-aspecten.⁵ Ze komen niet voort uit eigen ervaring, maar uit literatuuronderzoek. Hij komt tot negen vuistregels. *Regel 1.* De partijen in geschil zijn oprecht bereid tot vrede, terwijl de vredesoperatie onpartijdig is en geen geweld gebruikt. *Regel 2.* De vredesoperatie wordt gesteund door belangrijke landen en is in staat de partijen te voorzien van een gevoel van veiligheid. (N.B.: Kun je te allen tijde in een gevoel van veiligheid voorzien als de inzet van geweld wordt uitgesloten?) *Regel 3.* De vredesoperatie is gebaseerd op een helder, toepasbaar en uitvoerbaar mandaat. *Regel 4.* De vredesoperatie wordt tijdig en op het juiste moment ontplooid. *Regel 5.* De vredesoperatie heeft een competente bemensing en een heldere commandostructuur. *Regel 6.* De vredesoperatie voorziet in een lange-termijnaanpak. *Regel 7.* Binnen de vredesoperatie worden de beleidsinstrumenten gecoördineerd. *Regel 8.* Het *ownership* van de uitvoering van de vredesoperatie ligt bij de lokale bevolking. *Regel 9.* Bij de vredesoperatie beseft men de diepere en bredere oorzaken van het conflict.

Wat ogenblikkelijk opvalt, is dat de gouden regels van Evans en de vuistregels van Van der Lijn elkaar goeddeels overlappen. Maar niet in

alle opzichten. De eerste regel van Evans staat haaks op de vierde regel van Van der Lijn. Waar Evans geen onderscheid maakt tussen *pre-conflict* en *post-conflict*, doet Van der Lijn dat wél met zijn nadruk op 'tijdig' en het 'juiste moment'. 'Tijdig' suggereert weliswaar dat het om een *pre-conflict*-situatie gaat, maar 'op het juiste moment' verwijst naar de *post-conflict*-situatie, de voorkeur van Van der Lijn. Regel 4 van Evans over de politieke dynamiek in het conflictgebied heeft haar pendant in regel 9 van Van der Lijn over de diepere oorzaken van het conflict. Ook hij wijst in hoofdstuk 4 van zijn proefschrift op de dynamiek van een conflict.⁶ Alhoewel, je kunt je bewust zijn van de achtergronden van een conflict, zonder een antwoord te hebben geformuleerd op de politieke dynamiek in de regio. En dat antwoord is wel nodig, suggereert Evans. Wat minder expliciet naar voren komt in de gouden regels, is de kwestie van het *ownership*, of het moest zijn in regel 6: op tijd weer vertrekken. Maar je moet wel erg tussen de regels doorlezen om hier aan het woord *ownership* te denken.

Al met al is bij vergelijking van de gouden regels van Evans met de vuistregels van Van der Lijn toch de overwegende indruk dat zij door de bank genomen tot gelijklopende opvattingen komen, daar waar het gaat om de uitgangspunten van het beleid voor een vredesoperatie met *peacebuilding*-aspecten gericht op bevordering van duurzame vrede. Eigenlijk niet zo verbazingwekkend, aangezien we te maken hebben met een politicoloog (Van der Lijn) en met een praktijkervaring. Evans maakte van 1983 t/m 1996 deel uit van de Australische regering en heeft in die hoedanigheid met veel van dezelfde landen te maken gehad die Van der Lijn in zijn proefschrift centraal stelt. Van der Lijn en Evans

wekken de indruk dat een vredesoperatie een *gerede kans van slagen* heeft, als ze zich maar houdt aan de door hen geformuleerde gouden c.q. vuistregels.

Omgevingsfactoren

Het probleem wordt een stuk gecompliceerder als we enkele economen aan het woord laten. Collier, Hoeffler en Söderbom stellen in een recente studie om te beginnen vast dat bijna de helft van alle burgeroorlogen het gevolg is van een *terugval* uit een *post-conflict*-situatie.⁷ Dit gegeven onderstreept de eerste gouden regel van Evans: *peacebuilding* moet gezien worden als een *pre-conflict*-operatie. De vraag die de schrijvers pogen te beantwoorden is welke factoren bijdragen aan het voorkomen van zo'n terugval – anders gezegd, welke factoren duurzame vrede bevorderen. Zij doen dit met behulp van statistische methoden, ervan uitgaande dat het standaardrisico van terugval 40% is. Dat wil zeggen dat gemiddeld in vier van de tien *post-conflict*-situaties binnen één decennium opnieuw oorlog uitbreekt. In tegenstelling tot zowel Van der Lijn als Evans kijken Colliers c.s. minder naar factoren die direct gerelateerd zijn aan de vredesoperaties en des te meer naar de *omgevingsfactoren*. Zij veronderstellen dat duurzame vrede in een *post-conflict*-situatie vooral wordt beïnvloed door tijd, economie, alsmede door politieke, sociale en militaire variabelen. Met behulp van statistische meetformules – meten is weten – berekenen ze dat de nadruk op *political design*, d.w.z. een benadering waarin verkiezingen, een nieuwe grondwet en andere vormen van *institution building* de hoogste prioriteit krijgen, terwijl economische ontwikkeling achterblijft en de uitgaven voor vredesmissies bescheiden zijn, een verbazend hoog risico van terugval kent (75,4%)

gedurende de eerste tien jaar na beëindiging van het conflict. Wordt evenwel aan economische ontwikkeling en militaire assistentie van buitenaf een hoge prioriteit toegekend, dan verandert het plaatje. Economische ontwikkeling zonder militaire interventie – d.w.z. het aanvoeren en stationeren van buitenlandse troepen – verlaagt het risico tot 55,2%. En het plaatje wordt ook nog eens gunstiger in vergelijking met het standaardrisico van 40% bij een prioriteitskeuze voor zowel economische ontwikkeling als militaire bijstand. In dat geval vermindert het risico tot 36,7%.

Eén van de conclusies van Collier c.s. is dat de natuurlijke neiging van politici en politicologen (lees: Evans en Van der Lijn) om aan de opbouw van politieke instituties in een *post-conflict*-situatie veel gewicht toe te kennen weliswaar begrijpelijk is – want verkiezingen en democratie zijn intrinsiek van grote betekenis – maar dat deze instituties in de *post-conflict*-periode niet zonder meer bijdragen aan duurzame vrede. Daarentegen doen economische ontwikkeling en militaire bijstand dat wel. Hun advies luidt dan ook: militaire assistentie ter ondersteuning van een gestage economische ontwikkeling dient als een doel op zich zelf te worden beschouwd, omdat er een vredebevorderende werking van uitgaat.

Er blijven vragen hangen na het lezen van de beschouwingen van Collier c.s. Eén ervan wordt door henzelf al beantwoord. Een statistische benadering kan niet willekeurig worden toegepast. Elke situatie vereist ook kennis van de lokale context. Van der Lijn en Evans kunnen dus gerust zijn. Hun regels worden niet in de wind geslagen. De diepere oorzaken van een bepaald conflict en de politieke dynamiek in het desbetreffende gebied dienen in aanmerking te worden genomen. Maar als je Collier c.s. leest, blijft er maar weinig over van

de *ownership*-regel van Van der Lijn. Een substantiële aanwezigheid van buitenlandse troepen is bij hen een doel op zich zelf geworden, omdat zij de stabiliteit bevordert en een terugval in een hernieuwde uitbraak van burgeroorlog kan verhinderen. Hun metingen hebben tevens uitgewezen dat de installatie van een hard autoritair regime – een dictatuur – het risico van terugval nog meer beperkt, tot 24,6%. In alle andere gevallen, dus bij de introductie van verlichte autoritair of, mooier nog, van democratieën blijft het risico hoog (62%). Vraag: is er een relatie tussen de aanwezigheid van veel buitenlandse troepen en de installatie van een dictatuur, in die zin dat beide in staat zijn het risico van terugval te verkleinen en dat beleidsmakers de één eigenlijk als een alternatief voor de ander zouden moeten zien? Helaas hebben Collier c.s. bij hun metingen niet de huidige VN-operaties in Afghanistan en Irak meegenomen. Zij concentreren zich uitsluitend op *post-conflict*-situaties, als gevolg van een burgeroorlog. Welnu, in genoemde landen is geen sprake van een *post-conflict*-situatie, want de burgeroorlog is allesbehalve over. Desalniettemin zouden veel van de politieke, economische en militaire maatregelen die daar nu al worden genomen, waarschijnlijk ook genomen zijn in een *post-conflict*-situatie. Ze hebben namelijk een dubbel doel: ze zijn gericht op beëindiging van de oorlog én in het verlengde daarvan op het bevorderen van duurzame vrede.

Ook Van der Lijn noemt Afghanistan noch Irak in de rij landen waarin VN-operaties plaatsvinden en die in beginsel voor zijn onderzoek in aanmerking komen.⁸ In een tabel waarin alle VN-vredesoperaties tussen 1989 en 2002 staan opgesomd, ontbreekt Afghanistan, terwijl ISAF (*International Security Assistance Force*) in december 2001 het keuringsstempel van de VN-Veilighedsraad kreeg en

UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) in maart 2002. Irak verschijnt wel in de tabel, maar wordt weggestreept omdat de oorlog van 1991 om Koeweit ging en hij (Van der Lijn) uitsluitend geïnteresseerd is in intrastatelijke conflicten. Het is een ommissie dat hij de opstand in 1991 van de Koerden en de Sji'ieten tegen het centrale gezag, te weten dat van Saddam Hoessein, negeert, terwijl dit toch een evident voorbeeld is van een *intrastate (civil) war*. Een opstand die slechts gedeeltelijk werd beslist in het voordeel van Saddam. Mede dank zij de instelling (door de Amerikanen en Britten) van een *no-fly zone* boven Noord-Irak konden de Koerden immers een autonoom gebied voor zichzelf vrijwaren. De VN hebben na afloop van de Golf-oorlog een omvangrijke vredesoperatie opgezet, met zowel interstatelijke als intrastatelijke aspecten, onder meer – zij het tot 2003 slechts in de vorm van papieren eisen⁹ – op het gebied van de mensenrechten en politieke rechten.

Kosovo verschijnt wel in de tabel van Van der Lijn. Aangezien de VN-operatie (UNMIK) aldaar nog niet beëindigd is, valt deze echter buiten zijn onderzoekskader. De voorganger van UNMIK meldt hij niet, terwijl de KVM (*Kosovo Verification Mission*) van 1998-1999, gemandateerd en uitgevoerd door de OSCE (een regionale VN-organisatie) een interessant voorbeeld is van een (mislukte) onderneming die aan vuistregels en/of gouden regels weinig tot geen aandacht schonk en zelfs haar eigen mislukking incalculeerde, gelet op de ontplooiing van een *NATO Extraction Force* in Macedonië. Kortom, het blijft jammer dat geen van beide publicaties dit soort complexe operaties waar het stempel van de VN op drukt, enige reflectie waardig gunt.

Evans doet dat wel. Hij merkt op dat zowel in Afghanistan als in Irak de 'coalitie' (buitenlandse staten, VN, NAVO, enz.) rekening heeft gehouden

met de lokale dynamiek. Maar, zo stelt hij vast, 'het rekenkundig evenwicht waarmee de tweede coalitie de samenstelling van de opeenvolgende Irakese regeringen heeft bevorderd, teneinde een precieze afspiegeling te realiseren tussen Soennieten en Sji'ieten, Arabieren en niet-Arabieren, leek op het eerste gezicht verstandig; het gevolg was echter wel dat voor het eerst in de geschiedenis van Irak sektarische en etnische identiteiten de rol kregen toebedeeld om het primaire uitgangspunt van het politieke organisatieprincipe in het land te vormen, waardoor het gevaar van desintegratie langs religieuze en etnische lijnen enorm is toegenomen.'¹⁰ Ook zijn eerste gouden regel – *peacebuilding* is een *pre-conflict*-vredesoperatie – licht Evans toe aan de voorbeelden van Afghanistan en Irak. 'Vrede is zelfs niet verzekerd na afloop van een duidelijke militaire overwinning, zie Afghanistan en Irak vandaag de dag.'¹¹

Operaties van de vierde generatie

In de terminologie, zoals beschreven in het proefschrift van Van der Lijn, zijn de operaties in Afghanistan en Irak VN-vredesoperaties van de vierde generatie. De vierde generatie wordt vooral daardoor gekenmerkt dat de militaire component is uitbesteed aan *subcontractors*, al dan niet met terugwerkende kracht. De NAVO-interventie in Joegoslavië, in 1999, en de daarop volgende bezetting van Kosovo, werden korte tijd later door de VN-Veiligheidsraad verheven tot een vierde-generatie vredesoperatie.¹² In Afghanistan is dat wederom gebeurd met een coalitie die sedert de zomer van 2003 wordt aangevoerd door de NAVO¹³ en in Irak met de daar opererende 'Coalitie'.¹⁴ Van der Lijn geeft een mooi overzicht van de geleidelijke maar substantiële verschuivingen die VN-operaties hebben ondergaan sinds

het einde van de Koude Oorlog.¹⁵

Net als Evans beperkt ook Van der Lijn zich tot intrastatelijke conflicten. Hij definieert het precieze karakter van deze conflicten echter niet nader. Wél selecteert hij een aantal landen waarop zijn studie naar VN-operaties met *peacebuilding*-aspecten zich toespitst, onder de aanname dat deze selectie tot algemeen geldende onderzoeksresultaten zal leiden. Daartoe hanteert hij de volgende criteria: *a*) bij de ontplooiing van de VN-missie heeft het conflict een intrastatelijk karakter; *b*) het doel van de vredesmissie is het beëindigen van het intrastatelijk conflict en vredesopbouw;¹⁶ *c*) de VN-missie is geëindigd vóór 1997; en *d*) bij het begin van de operatie zijn de VN de enige belangrijke interveniërende actor in het conflict.

De toepassing van deze criteria op de lijst van 39 VN-vredesoperaties in 25 landen¹⁷ met inter- en/of intrastatelijke conflicten levert op dat slechts vijf operaties in vier landen zich kwalificeren, te weten Cambodja (UNAMIC en UNTAC), El Salvador (ONUSAL), Mozambique (ONUMOZ) en Rwanda (UNAMIR). De meeste afvallers worden geteld onder criterium *b*). Dat komt omdat Van der Lijn de eis stelt dat het opstarten van een VN-vredesoperatie het gevolg is van een vredesregeling tussen de strijdende partijen. Een staakt-het-vuren-overeenkomst voldoet volgens hem niet, omdat deze niet de intentie laat zien dat deze partijen naar duurzame vrede streven. Hier komt de vraag aan de orde die ik in het begin van deze recensie stelde. En Van der Lijn lijkt het met mij eens te zijn. Als partijen niet de intentie hebben gezamenlijk duurzame vrede te bevorderen, dan is een VN-vredesoperatie (met of zonder *peacebuilding*-aspecten) welhaast tot mislukken gedoemd, suggereert hij. Maar we moeten beseffen dat een vredesregeling doorgaans tot stand komt onder veel buitenlandse druk,

inclusief en in het bijzonder van de zijde van de VN. Derhalve moeten die veronderstelde vredesintenties niet al te hoog worden aangeslagen. Van der Lijn constateert dit ook zelf, waar hij vaststelt dat de ondertekening van de Akkoorden van Chapultepec van 1992 in El Salvador het wantrouwen tussen partijen niet wegnam en er continu verder moest worden onderhandeld over de uitvoering ervan.¹⁸ Vertrouwen kan alleen maar groeien tijdens een vredesproces, met of zonder akkoord. Bij het beëindigen van de vijandelijkheden maken de achterliggende intenties niet het verschil uit of er een vredesregeling of een staakt-het-vuren tot stand komt. Voor de VN-operatie betekent het wel dat de *policy tools* andere gewichten moeten krijgen – meer troepen bij een staakt-het-vuren, bijvoorbeeld – om het vredesproces op gang te helpen.

De benadering van Van der Lijn – eerst een vredesakkoord, dan pas een VN-operatie – legt een zware hypotheek op de VN-operaties die na 1997 beëindigd of gestart zijn. Waaruit blijkt immers dat in de hedendaagse conflicten partijen steeds en snel tot vredesregelingen gebracht kunnen worden? Alleen dán zijn immers zijn onderzoeksresultaten toepasbaar. Ik ben er niet gerust op. Intrastatelijke conflicten hebben de overhand gekregen op interstatelijke conflicten. Bovendien laten interstatelijke conflicten, als zij al opgelost worden, vaak een intrastatelijk conflict achter. Zie Irak (1991 en 2003); zie Afghanistan (2001); zie Libanon (2006). Om toch een bijdrage aan inter- en intrastatelijke conflicten te kunnen leveren met het oog op duurzame vrede, worden *VN-operaties* dan ook *steeds complexer*. Niet voor niets heeft Van der Lijn de ontwikkeling in de generaties van VN-operaties zo nauwkeurig beschreven. En niet voor niets wordt ook in de recente literatuur steeds minder onderscheid gemaakt tussen

de *pre-conflict*-, de *conflict*- en de *post-conflict*-situatie. Ze vallen namelijk voortdurend over elkaar heen en in die verwarrende situatie moeten ook VN-operaties hun plek trachten te vinden.

Componenten van vredesopbouw

Om de bijdrage van een VN-operatie met *peacebuilding*-aspecten aan het bevorderen van duurzame vrede te meten, ontwikkelt Van der Lijn een 'kader van componenten' die het proces van *peacebuilding* kenmerken en bepalen. Hij onderscheidt acht componenten: groepsrelaties, negatieve vrede, *good governance*, werkgelegenheid/economie, demografie, legitimiteit van het gezag, sterkte van de staat en externe relaties. Vervolgens ontwikkelt hij een *checklist* van indicatoren teneinde deze componenten in concrete situaties te kunnen 'meten'. Met de resultaten van Collier c.s. in het achterhoofd, ben ik uiteraard benieuwd tot welke conclusies Van der Lijn komt als hij deze indicatoren toepast op zijn keuzelanden. Collier c.s. hebben immers het grote belang onderstreept van economische ontwikkeling en buitenlandse militaire aanwezigheid voor een stabiele en dus duurzame vrede.

Komt dat ook terug in de indicatoren van Van der Lijn? Nauwelijks, want de indicatoren die hij noemt onder het kopje *Economic* zijn werkloosheid en economische achteruitgang. Als hij die twee indicatoren onderzoekt, komt hij in het geval van Cambodja (UNTAC) tot de conclusie dat de VN-operatie een volwaardige positieve bijdrage (dubbelplus: ++ is de waardering)¹⁹ heeft geleverd aan de economische component. Maar niet in de zin van nieuwe investeringen en economische groei. Integendeel zelfs. Wél waar het de sanering van de staats-huishouding betreft, inclusief de introductie van controlemechanismen om de uitgaven in de hand te houden.

Ook heeft UNTAC de salarissen van het nieuwe Cambodjaanse leger betaald en daarmee de werkloosheid beperkt. Kortom, op het terrein van *institution building* werd een bijdrage geleverd aan het scheppen van enkele noodzakelijke voorwaarden voor economische ontwikkeling.

Collier c.s. hebben echter een veel bredere economische agenda voor ogen. Het andere punt dat grote aandacht krijgt in hun studie vormen immers de presentie en omvang van buitenlandse troepen in het conflictgebied. In zijn proefschrift komt Van der Lijn tot de conclusie dat de VN-bijdrage aan het behoud van de vrede (*negative peace*) in Mozambique (ONUMOZ) en El Salvador (ONUSAL) positief was, in Cambodja ook positief maar in geringe mate – de ontwapening was geen succes en ook de reïntegratie van oud-strijders in de samenleving mislukte²⁰ – maar wat betreft Rwanda (UNAMIR) bleek ze zelfs non-existent. Achteraf ware het beter geweest, zo stelt hij, als UNTAC over een sterker mandaat (onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest) had beschikt. Al met al hebben de VN een positieve bijdrage geleverd aan duurzame vrede in El Salvador, Mozambique en ook Cambodja. Dit meetresultaat doet Van der Lijn uitroepen: 'In tegenstelling tot de teneur onder de publieke opinie is de conclusie van dit onderzoek dat VN-vredesoperaties met vredesopbouwaspecten [...] een positieve bijdrage leveren aan duurzame vrede.'²¹ Om even verderop te betogen: 'Zelfs in het ergste geval, Rwanda, werd een geringe zij het verre van voldoende en slechts tijdelijke bijdrage [aan duurzame vrede, MJF] geleverd. Het feit dat de bijdrage slechts tijdelijk was, kwam door de genocide en haar nawerking. De meeste criticasters van UNAMIR zijn het erover eens dat de oorzaak van de geringe bijdrage niet het gevolg was van het feit dat de

operatie geen positieve invloed zou hebben. Integendeel, juist het omgekeerde. Meer van hetzelfde was nodig: een ruimere, sterkere, robuustere en meer omvattende operatie.'

Dit betoog lijkt erg op de argumenten die de Nederlandse regering aanvoerde toen in Srebrenica Dutchbat niet wilde (?), kon (?) of mocht (?) verhinderen dat duizenden moslims door de Serviërs werden afgevoerd om te worden afgeslacht. Niet Nederland, laat staan Dutchbat, had gefaald, maar het VN-mandaat was ontoereikend geweest. In 2006 kregen de Nederlandse militairen van Dutchbat-3 alsnog een draaginsigne opgespeld door de minister van Defensie, als waardering voor hun inzet onder barbaarse omstandigheden. Toch is het de lokale bevolking die het beslissende eindoordeel velt over de daden van de buitenlandse *peacekeepers*. Waar anders immers dan bij de direct betrokkenen is het spreekwoord van toepassing: *the proof of the pudding is in the eating?*

Collier c.s. hebben een punt waar zij stellen dat politicologen en politici te veel nadruk leggen op *political design*. Je ziet dat ook in het proefschrift van Van der Lijn. De bijdragen van VN-operaties worden vooral langs die meetlat gelegd. Aangezien VN-vredesoperaties zelf volgestopt zijn met taken en componenten die ontleend zijn aan *political design*, wordt het resultaat tamelijk voorspelbaar. Voor zover die taken en componenten immers tot op zekere hoogte met elkaar op gespannen voet staan – demografie en repatriëring bijvoorbeeld – kunnen VN-operaties problemen veroorzaken. Maar in alle andere gevallen scoort de vredesoperatie óf positief, óf onduidelijk, óf niet. In de vergelijkende tabellen die Van der Lijn opstelt, komt slechts één geval voor waarin een VN-operatie een *negatieve bijdrage* levert aan één van de boven genoemde componenten.²² Voor het

overige loopt de tabel (op blz. 304) over van de pluspunten, met hier en daar een plusmin voor 'weet niet' en een aantal nullen voor 'niets doen'.

De conclusie *lijkt* verrassend: een VN-operatie zal *grosso modo altijd* een positieve bijdrage aan duurzame vrede kunnen leveren, zij het dat er hier en daar, op de verschillende *policy tools*, soms wat zwaarder moet worden ingezet. Maar ze *is* niet verrassend, want met respect voor al het materiaal dat Van der Lijn in zijn studie heeft samengebracht, de positieve uitkomst van zijn onderzoek is er veel te veel van te voren al ingestopt. Als een VN-operatie de vuistregels en gouden regels hanteert – en dat gebeurt het laatste decennium in vele operaties – en je loopt vervolgens de indicatoren langs die een duurzame vrede positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden, dan *kan* het resultaat haast niet anders zijn dan dat een VN-operatie een positieve bijdrage aan duurzame vrede levert. Geen enkele vredesoperatie is er bewust op uit een knoeiboel achter te laten. Ze gaan allemaal voor plus, in de wetenschap dat het ook wel eens plusmin kan worden en soms zelfs nul, maar zelden tot nooit een min. Die plussen zeggen echter niets over *hoe groot* de bijdrage aan duurzame vrede is en of met het leggen van andere accenten of het kiezen van een andere (economische of veiligheids)benadering wellicht zelfs significant betere resultaten zouden kunnen worden geboekt. Daarover heeft Collier c.s. ons heel wat meer te vertellen.

Mient Jan Faber

Noten

- 1 Dat kan op verschillende manieren. De partijen kunnen oorlogsmoe zijn waardoor duurzame vrede het enige alternatief is. De partijen hebben (duur-

zame) vrede met de *status-quo* die op het slagveld bereikt is. Enz.

- 2 Jaïr van der Lijn, *Walking the Tightrope, Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, Amsterdam: Rozenberg, 2006, blz. 25.
- 3 Gareth Evans, *Peacebuilding: Six Golden Rules for Policymakers*, lezing in Genève voor het VN-kantoor (UNOG), 27 oktober 2005. (www.crisisgroup.org)
- 4 Jaïr van der Lijn, 'Veel VN-vredesoperaties zijn wel degelijk effectief', in: *de Volkskrant*, 14 maart 2006.
- 5 Van der Lijn, *a.w. noot 2*, blz. 29-34.
- 6 *Ibid.*, blz. 60.
- 7 Paul Collier, Anke Hoeffler & Måns Söderbom, *Post-Conflict Risks*, CSAE WPS/2006-12, 17 augustus 2006, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford (www.scae.ox.ac.uk).
- 8 Van der Lijn, *a.w. noot 2*, blz. 51-52.
- 9 UNSC-resolutie 688, 5 april 1991.
- 10 Evans, *a.w. noot 3*, blz. 14.
- 11 *Ibid.*, blz. 11.
- 12 UNSC-resolutie 1244, 10 juni 1999.
- 13 UNSC-resolutie 1386, 20 december 2001.
- 14 UNSC-resolutie 1483, 22 mei 2003.
- 15 Van der Lijn, *a.w. noot 2*, blz. 15-23.
- 16 Afghanistan en Irak voldoen aan dit criterium.
- 17 In twee gevallen is een vredesoperatie over meer landen verspreid. UNPROFOR (Kroatië, Bosnië en Macedonië); UNAVEM (Angola en Namibië).
- 18 Van der Lijn, *a.w. noot 2*, blz. 399.
- 19 *Ibid.*, blz. 304.
- 20 *Ibid.*, blz. 135.
- 21 *Ibid.*, blz. 304.
- 22 De UNTAC-operatie in Cambodja heeft een negatieve invloed gehad op de demografie in het land vanwege het repatriëringsbeleid. Zie *ibid.*, blz. 304.

Mient Jan Faber is bijzonder hoogleraar 'Human Security in War Situations' aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Ontwikkelingsjargon ontsluit

Lau Schulpen & Bart Klem:
Wegwijs in de wereld van de hulp,
Handboek internationale samenwerking.
 Amsterdam: KIT Publishers, 2005; 216 blz.;
 24,95 euro; ISBN: 90-6832-578-7

Ontwikkelingssamenwerking ('OS') is berucht om haar jargon. Kenners slaan elkaar om de oren met begrippen en afkortingen waar een buitenstaander beduusd van wordt. Voor een sector die hecht aan draagvlak is deze voortwoekerende vaktaal een handicap. De auteurs Schulpen en Klem – zelf kenners – zijn zich hiervan bewust geweest en bewijzen hun lezers een dienst met dit behulpzame handboek. Ook *insiders* die met een nieuw begrip worden geconfronteerd of voor de zekerheid hun kennis willen opfrissen, kunnen steunen op dit boek.

Zo geeft het hoofdstuk 'Termen en begrippen' in het algemeen zeer begrijpelijke definities voor ingewikkeld idioom als *attributie*, *binding*, *fungibiliteit* en *ownership*. En wat zijn ook weer precies de *millenniumdoelen* van GAVIM? Dat laatste is een mooi

voorbeeld van DGIS-Chinees: het bargoens dat binnen de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking voor vaktaal doorgaat.

De uitgebreide toelichting op het organogram van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is nuttig, maar zal snel verouderen. En hoeveel lezers zullen geïnteresseerd zijn in de *Goedkeuringen in ronde 1 voor het jaar 2003 van de Thematische Medefinanciering*? Hier zou een verwijzing naar de bron (internet?) beter zijn geweest.

Nuttig is het overzicht van de belangrijkste donorlanden. In een handboek als dit zou het niet misstaan in dit kader aandacht te schenken aan:

- * het toenemend belang van opkomende niet-westerse donoren (Arabische landen, China, India); en
- * de relatieve betekenis van officiële ontwikkelingshulp naast andere geldstromen (particuliere investeringen, maar ook overgeboekte inkomsten van migranten).

Zeer lezenswaardig is ook het portret van twaalf markante personen uit de wereld van de OS. De auteurs dekken zich al in hun voorwoord in tegen het

verwijt van subjectiviteit bij de keuze voor deze twaalf, variërend van Gro Harlem Brundtland en Jan Pronk tot Julius Nyerere en Nobelprijswinnaar Mohammed Yunus. Toch geven juist deze persoonsbeschrijvingen een meer menselijk profiel aan dit naslagwerk, dat anders een nuttig, maar bloedeloos technisch glossarium zou zijn gebleven.

Een boek als dit loopt het gevaar, in korte tijd gedateerd te raken. Niet voor niets zinspelen de auteurs reeds in hun voorwoord op een eventuele tweede druk. Er zou dan ook veel voor te zeggen zijn dit naslagwerk een virtueel zusje te geven op internet: een *wikipedia* voor ontwikkelingsamenwerking. Of zelfs voor internationaal beleid in de breedste zin (in het jargon: *ontschot*). Daarmee zouden steeds de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied kunnen worden verwerkt.

Jan Jaap Kleinrensink

Jan Jaap Kleinrensink, politicoloog en neerlandicus, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

Het conflict-Darfur nader verklaard

Explaining Darfur. Lectures on the Ongoing Genocide by Agnes van Ardenne/Mohammed Salih/Nick Grono/Juan Méndez. With an introduction by Fouad Ibrahim.

Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam, 2006; 60 blz.; 12,50 euro;
 ISBN: 90-5629-425-0

De inkt van het slotdocument van de wereldtop ter gelegenheid van de 60ste verjaardag van de Verenigde Naties, waarin de internationale gemeenschap 'the responsibility to protect' omarmde, is nog amper droog.¹ Met het aannemen van dit beginsel werd vooral de verwachting gewekt dat de internationale gemeenschap niet langer werkeloos zou toezien wanneer landen afglijden in conflict en

wanhoop. De werkelijkheid is anders. Jan Pronk, de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties voor Soedan, heeft inmiddels zijn koffers gepakt om definitief uit Soedan te vertrekken na een conflict met de Soedanese regering.² De media berichten intussen over een verslechterde situatie in Darfur, die volgens hulpverleners niet meer zo slecht is geweest sinds 2003.³ Het kleine licht-

puntje dat bestond in mei 2006 toen de Soedanese regering in ieder geval met één van de rebellenlegers een vredesakkoord⁴ sloot, lijkt enkel nog een vage herinnering. Onderwijl kampt de internationale gemeenschap met de vraag of er wel of niet een vredesafdwingen-de VN-missie naar Darfur moet komen. De voortdurende tegenwerkingen van de Soedanese regering bieden in ieder geval geen hoop op instemming van dat land met een dergelijke missie.

Er worden veel verwijten gemaakt aan het adres van de VN. Zo werd de VN-onderzoekscommissie juridische haarkloverij verweten, toen deze in februari 2005 tot de conclusie kwam dat er geen sprake zou zijn van een genocide in Darfur.⁵ Hoewel de commissie aangaf dat gebrek aan bewijs voor een politiek gericht op genocide geenszins afbreuk doet aan de ernst van de situatie, gezien de schaal waarop misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden plaatsvinden, zien sommigen dit rapport als een vrijpleiten voor staten om niet 'verplicht' in te hoeven grijpen. Deze verplichting tot ingrijpen, hoewel niet nader ingevuld, volgt uit de Genocide Conventie van 1948, en geniet tevens dwingend-rechtelijke status. Dat het gebrek aan bewijs voor genocide automatisch tot een vrijpleiten voor internationale bemoeienis zou leiden, is echter een misvatting. Uit dezelfde Genocide Conventie volgt immers ook de verplichting om genocide te voorkomen.⁶

Ook de Veiligheidsraad blijft in de kritieken niet gespaard. De Raad zou immers onvoldoende lef tonen door de eisen die hij stelt aan de Soedanese regering niet te ondersteunen met sancties bij niet-naleving. Voorop in deze kritiek lopen Jan Pronk en secretaris-generaal Kofi Annan zelf.⁷ Pronk stelt zelfs dat hij in de steek is gelaten door de Veiligheidsraad, en dat daarmee de geloofwaardigheid van de VN ook voor de toekomst is ondermijnd. De regering

van Soedan weet immers dat de weinige dreigingen die geuit worden in de Veiligheidsraad, niet gevolgd worden door daadwerkelijke dwangmaatregelen.⁸

In *Explaining Darfur* zijn lezingen opgenomen uit een cyclus georganiseerd door het Center for Holocaust and Genocide Studies in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam. De vier lezingen en de inleiding bieden verschillende invalshoeken in de problematiek, namelijk die van de Nederlandse politiek bij monde van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Agnes van Ardenne-van der Hoeven; een academische invalshoek weergegeven door professor Fouad Ibrahim; NGO-gezichtspunten in bijdragen van Nick Grono van de International Crisis Group en Leslie Lefkow van Human Rights Watch; en ten slotte het perspectief van de internationale politiek beschreven door Juan Mendez, de Speciaal Adviseur van de Secretaris-Generaal van de VN voor de Preventie van Genocide. Hoewel de lezingen gedateerd zijn in november en december 2005, en in die zin sommige inzichten door de meest recente gebeurtenissen zijn ingehaald, biedt *Explaining Darfur* een goed inzicht in de achtergronden van de problematiek en in de frustraties van de mensen achter de organisaties die zich inzetten voor een oplossing van het conflict. Het is in zekere zin een pleitnota voor een brede benadering van de problematiek. Daarin zou niet enkel aandacht moeten zijn voor de veiligheid en de directe humanitaire aspecten, maar ook voor verbetering van het bestuur, waarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke kenmerken van Afrikaanse democratieën. Zo spelen etniciteit, de verhouding van gezagsdragers tot diegenen die van hen afhankelijk zijn, en uitsluiting van minderheden als gevolg van gebrek aan partijdemocratie een zeer belemmerende rol op weg naar

'good governance'. Ook wordt er gepleit voor strafrechtelijke vervolging van pleegders van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Straffeloosheid is immers een factor die langdurige vrede als een veenbrand ondermijnt. In dat opzicht is het hoopgevend dat de Veiligheidsraad de situatie in Darfur heeft doorverwezen naar de Aanklager van het Internationaal Strafhof.⁹ Kortom, deze bundel is een aanrader voor ieder die zich de problematiek aantrekt en in korte tijd inzicht wil krijgen in de materie.

Bibi van Ginkel

Noten

- 1 2005 *World Summit Outcome*, Document A/60/L.1, 15 september 2005.
- 2 Pronk uitte kritiek op het Soedanese leger op zijn weblog: www.janpronk.nl.
- 3 Zie o.a. 'VN: 30 burgers gedood in Darfur', in: *NRC Handelsblad*, 11 december 2006, blz. 4.
- 4 Darfur Vredesakkoord gesloten tussen de regering van Soedan en één van de grootste rebellenlegers in Abuja, 4 mei 2006 (zie www.sudantribune.com/IMG/pdf/Darfur_Peac_Agreement-2.pdf).
- 5 United Nations, Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary General, New York: United Nations, 25 januari 2005.
- 6 Art. 1 van de Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948): 'The Contracting Parties confirm that genocide, [...], is a crime under international law which they undertake to prevent and to punish.'
- 7 Zie o.a. de speech van Kofi Annan aan de Mensenrechtenraad op 12 december 2006.
- 8 Zie o.a. interview met Pronk in *de Volkskrant*, 7 december 2006.
- 9 Veiligheidsraad-resolutie 1593, 31 maart 2005.

Mr B.T. van Ginkel is *research fellow* bij het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

Eigen geluiden uit de West over toekomst Antillen

Dennis Alfonsius Rosheuvel:

De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding: een verkenning voor de constitutionele agenda van de 21ste eeuw.

Proefschrift Universiteit Leiden, uitgave in eigen beheer, 2005; 349 blz.

Antonito Gordiano Croes:

De herdefiniëring van het Koninkrijk.

Proefschrift Universiteit van Tilburg, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006; 513 blz.; 45,- euro; ISBN: 90-5850-173-6

De Nederlandse Antillen zullen, als recente politieke afspraken in daden worden omgezet, straks niet meer bestaan (zie nader: www.minbzk.nl/de_nederlandse/naar_nieuwe). Een staatsverband dat zonder Nederlands koloniaal verleden niet denkbaar was, zal straks plechtig ten grave worden gedragen. Dit is een goede aanleiding om aandacht te besteden aan literatuur waarin niet achterom, maar vooruit gekeken wordt.

De laatste studie waarin uitvoerig achterom gekeken werd, is de monumentale driedelige historische studie *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000*, van Gert Oostindie en Inge Klinkers (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001). De studie getuigt – het bijvoeglijk naamwoord ‘knellend’ lijkt met zorg gekozen – van de grote verlegenheid van de Nederlandse politiek ten opzichte van de Antilliaanse eilanden: Nederland kan enerzijds maar niet van de overzeese eilanden afkomen, maar het heeft anderzijds geen recept voor een koninkrijk vol blijde gezichten.

De auteurs van bovengenoemde proefschriften zijn getogen in de West. Rosheuvel is – geboren in

Paramaribo – opgegroeid op Curaçao, terwijl de wortels van Croes op Aruba liggen. Het lijkt mij, zonder de ‘Hollanders met een Caraïbisch hart’ tekort te willen doen, een goede zaak dat ook Caraïbische landskinderen van zich laten horen.

Rosheuvel presenteert een praktische studie, waarbij de vergelijkingen met Franse en Britse bestuursmodellen in het Caraïbisch gebied in het oog springen. Hij kiest voor ‘bestuur op maat’ per eiland en voor intensivering van de koninkrijkssamenwerking. De volgende onderwerpen zouden wat hem betreft kunnen worden toegevoegd aan het rijtje *rijkstaken*:

- de rechterlijke macht (zittende en staande magistratuur);
- de burgerlijke rechtsvordering;
- de strafvordering;
- het algemeen bestuurs- en bestuursprocesrecht;
- grote delen van het burgerlijk recht en het strafrecht; en
- de kustwacht.

In het koninkrijk van de toekomst zou de Rijksministerraad volgens Rosheuvel de bevoegdheid moeten hebben aanwijzingen te geven aan de landsregeringen met een beroepsrecht op de Raad van State van het Koninkrijk. Hij is verder voorstander van een ‘Inspectiedienst Koninkrijk’, samen te stellen uit niet-politieke vertegenwoordigers van de eilanden.

Deze gedachte van *depolitiseren* lijkt niet alleen bij Rosheuvel te leven. In het pas gesloten akkoord tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten (zie genoemde website) wordt ook voorzien in een onafhankelijke Raad voor de rechtshandhaving, één onafhankelijke centrale bank voor Curaçao en Sint Maarten met diverse toezichthoudende taken, met daarnaast nog

weer een aparte toezichthouder op rijksniveau, de ‘Overheidskredietbank’: een fikse portie toezicht dus, maar dan niet rechtstreeks ressorterend onder een in Nederland politiek verantwoordelijke bewindspersoon.

De Nederlandse politiek ten aanzien van de Nederlandse Caraïben gaat een totaal andere kant op dan de ‘laissez faire’-politiek van de Britten in het Caraïbisch gebied. Die hebben hun Caraïbische eilanden aan hun lot overgelaten. Deze eilanden – inmiddels onafhankelijke staten dan wel autonome kroonkolonies – zoeken nu noodgedwongen hun heil bij elkaar in de Organisatie van Oost-Caraïbische Staten, volgens Rosheuvel gekenmerkt door een sterke munt en gezonde financiële verhoudingen; in die organisatie houden de eilanden elkaar aan de lessen van de begrotingsdiscipline (blz. 186-188). Er lijkt daarbij geen enkele rol meer weggelegd voor de voormalige koloniale overheid.

Antonito Gordiano (ook bekend als Mito) Croes heeft een lange staat van dienst als Antilliaans/Arubaans politicus. Als wetenschapsman lijkt hij even uit zijn rol gestapt doordat hij een voor de gemiddelde kiezer overzee wel erg verre horizon schetst. Zijn studie *De herdefiniëring van het Koninkrijk* getuigt van een ruime blik: de lezer wordt – honderden pagina’s lang – rijkelijk bediend met informatie over Europese en Caraïbische samenwerkingsvormen, digitaal bereikbare informatie over kleinschalig bestuur en de – binnen het Koninkrijk nog onbekend lijkende – ICT-revolutie, e.d.

De studie van Croes is een studie van de moderne tijd. De rol van de grijze literatuur – groezelige kopietjes van kopietjes van kennissen uit het circuit – lijkt gelukkig uitgespeeld.

De discussie is geen zaak meer van *insiders* onder elkaar: eenieder die dezelfde *websites* aanklikt als Croes, kan zijn eigen oordeel bepalen. Daarom wordt deze studie, welke oplossing de lezer zelf ook voor het Koninkrijksvraagstuk in gedachten heeft, warm aanbevolen.

De lezer zij er wel bedacht op dat de wetenschapsman Croes zich kan ontpoppen als politicus Croes. Het hergedefinieerde Koninkrijk is een Koninkrijk van de 'open mind waarin basaal onbegrip en wantrouwen opzij gezet zijn en waarin, los van alle dagelijkse incidenten en historische frustraties, een open dialoog plaatsvindt over de toekomst van het Koninkrijk' (blz. 435). Dit kan natuurlijk alleen maar bevestigd worden. Het muisje lijkt echter op de volgende bladzijde een staartje te hebben: 'Dit vereist een omslag in het denken. Er is een nieuwe opstelling van de partners jegens elkaar nodig, waarbij de bereidheid aanwezig is om met elkaar tot andere relaties te komen, bijvoorbeeld het spoor van financiële ontwikkelingsamenwerking, gericht op de

sluitende begroting in de rijkdelen te verlaten en samen te gaan streven naar sociaal-economische cohesie in het Koninkrijk.'

Wie weet dat zelfs het welvarende Aruba er niet meer in slaagt een sluitende begroting te presenteren, begrijpt waarom het onderwerp 'sluitende begrotingen' niet meer op de agenda van het Koninkrijk-nieuw stijl zou mogen staan.

In paragraaf 5.3. 'Mogelijk nieuwe relaties van de Caribische rijkdelen' blijkt dat Croes meer naar Brussel kijkt dan naar Den Haag. Croes heeft namelijk de *vetpotten van Brussel* – toegang tot structuurfondsen en gemeenschapsprogramma's – op het oog. Op basis van art. 299 lid 2 EG-Verdrag zijn deze vetpotten nu nog gereserveerd voor de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische eilanden (de zogeheten ultraperifere gebieden, ofwel UPG's). Ik laat Croes in dit verband aan het woord in noot 817: 'De UPG kunnen directe aanspraken doen gelden op de EU-regioprogramma's, enz. De Caribische rijkdelen hoeven

niet meer voor alles naar Den Haag. Dat de UPG-status meer autonomie vis-à-vis het moederland inhoudt wordt onderstreept door de president van Madeira, Jardim. Zie verslag van een studiereis naar Madeira en de Canarische eilanden, te vinden op de Fesca-website, <www.fesca.org>.'

De politicus Croes heeft Den Haag – liefst zonder aandacht voor begrotingsdiscipline – nodig zolang de UPG-status nog niet binnen is; daarna kan hij Den Haag voorbijlopen om zijn geluk te zoeken in Brussel. Waar wetenschapsman Croes praat over een open dialoog met Den Haag, wil politicus Croes liever Brusselse vetpotten dan Haags gezeur. Juist omdat ik politicus Croes volkomen begrijp, neem ik de koninkrijksherdefiniëren de wetenschapsman Croes met een korreltje zout.

Harold Munneke

Mr dr Harold Munneke is lid van de kenniskring van het lectoraat Public Management van de Haagse Hogeschool.

Georgisch politiek landschap onder de loep

Ghia Nodia & Álvaro Pinto Scholtbach:

The political landscape of Georgia.

Political parties: achievements, challenges and prospects.

Delft: Eburon, 2006; 280 blz.; 39,- euro;

ISBN: 90-5972-113-5/6

Het Nederlands Instituut voor Meerprijzen Democratie (NIMD), de *Georgische organisatie Caucasus Institute for Peace Democracy and Development* en het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* van de OVSE hebben de handen ineengeslagen

voor een uitgebreide analyse van Georgische politieke partijen. In een interactief *assessment* hebben de zes grootste Georgische politieke partijen informatie kunnen uitwisselen met een team van onderzoekers van bovengenoemde organisaties. Een van de resultaten hiervan is dit boek, dat in het Engels en Georgisch is uitgebracht. Deze publicatie is een uitgebreide analyse met aanbevelingen voor Georgische politieke partijen en voor internationale organisaties. Hiermee is Georgië een zeer relevante en unieke publicatie rijker: publicaties

over Georgië gaan vaak over de algemene politieke situatie. Een volledige en samenhangende analyse van een meer technisch onderwerp is een zeldzaamheid.

Pinto Scholtbach en Nodia beschrijven in een eerste deel de politieke context, de internationale betrokkenheid bij Georgische politieke partijen en het juridische en sociale kader waarin Georgische politieke partijen opereren. Hier valt vooral één gevolg van de Georgische *clan*-maatschappij op: doordat vertrouwen in Georgië niet verder reikt dan de naaste familie

en vrienden, is het erg moeilijk instituten zoals politieke partijen te ontwikkelen. In het tweede deel komt een aantal gevolgen hiervan aan de orde voor het partijstelsel. Georgische politieke partijen hebben veel moeite om samen te werken met andere partijen, en de meeste nieuw aangebrachte partijleden zijn bekenden of familie van bestaande leden.

In het tweede deel behandelen de auteurs in zeven paragrafen verschillende aspecten van het Georgische partijstelsel: de verhoudingen tussen partijen; de identiteit; interne democratie; *human resources* en financiën; vrouwen in de politiek; verkiezingen en campagnes; en internationale betrokkenheid bij politieke partijen. Ondanks de technische thematiek in dit deel wordt het boek zelden saai. Dit komt waarschijnlijk door de heldere schrijfstijl en structuur. Ook de praktijkvoorbeelden die zijn aangedragen door politieke partijen, verlevendigen het boek. Het meest opvallend zijn de relaties tussen politieke partijen. Zij hebben vaak een knokploeg paraat en meningsverschillen binnen het parlement lopen herhaaldelijk op vechtpartijen uit.

Het boek eindigt met aanbevelingen voor politieke partijen (deels onderscheid makend tussen regering en oppositie) en voor internationale organisaties. Daarnaast zijn in bijlage nog uitgebreide beschrijvingen van zes Georgische politieke partijen opgenomen. De toon van het boek blijft van begin tot eind constructief. Dit is goed, aangezien het als een handboek of actieplan voor Georgische politieke partijen kan functioneren en dus wel motiverend moet zijn. Toch is het als buitenstaander moeilijk om optimistisch te zijn. Op alle in het tweede deel besproken gebieden zijn grote problemen te overwinnen voordat men wat betreft Georgië kan spreken van een stabiel stelsel van

politieke partijen. Het meest positieve is dat het merendeel der partijen de problemen inziet en in een aantal gevallen al een begin heeft gemaakt met verbeteringen. Een saillante bevinding: de interne partijdemocratie staat maar bij één partij op het prioriteitenlijstje, terwijl dit aspect volgens het onderzoek bij alle partijen nauwelijks ontwikkeld is en zij daardoor betrokkenheid en talenten van 'lagere' partijleden onvoldoende kunnen benutten.

Sinds de Rozenrevolutie staat Georgië bekend als een van de voorlopers op het gebied van democratisering. Toch bestaat er onder NGO's en internationale organisaties de nodige zorg over het democratisch gehalte van Georgië. Oppositiepartijen menen dat de huidige regeringspartij, de Nationale Beweging, alle macht naar zich toetrekt en mensenrechtenschendingen niet uit de weg gaat om die macht te behouden. Aanhangers van de Nationale Beweging menen dat oppositie of andere buitenstaanders onmogelijk bij het regeringsbeleid betrokken kunnen worden, omdat de oppositie en niet-revolutionairen zwak en incapabel zijn. In het licht daarvan is een opvallende conclusie na lezing van dit boek dat er geen duidelijk onderscheid is tussen de Nationale Beweging en de andere politieke partijen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Het voornaamste verschil is dat de ene partij de macht heeft en de andere niet. Op het gebied van partijvorming zijn er slechts accentverschillen. Alle politieke partijen delen in grote lijnen dezelfde zwakke punten.

Het is zonder meer indrukwekkend dat met medewerking van de partijen deze uitgebreide analyse tot stand heeft kunnen komen. Het is te hopen dat zij dit boek goed ontvangen en ook metterdaad zullen gebruiken. Maar ook voor een ieder die belang-

stelling heeft voor de Georgische politiek is het een interessante publicatie. Veel van de problemen waar politieke partijen mee worstelen, zijn problemen waar ook andere Georgische sectoren mee te maken hebben. Iedere bij Georgië betrokkene zal menig moment van herkenning ervaren.

Jitske Hoogenboom

Jitske Hoogenboom is programmaleider Georgië bij *IKV Pax Christi*.

Dan Reiter: Preventive war and its alternatives. The lessons of history.

Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College (www.strategicstudiesinstitute.army.mil), 2006; 35 blz.; gratis, ISBN 1584872411

Vormt preventieve oorlogvoering een adequaat middel om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan? Dan Reiter, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Emory Universiteit, schreef over deze kwestie een boekje voor het Strategic Studies Institute van het Amerikaanse leger. Hij vergelijkt kosten en baten van preventieve oorlogvoering met die van andere machtsinstrumenten, zoals diplomatie en afschrikking. Bij zijn analyse grijpt hij terug op concrete voorbeelden uit de (recente) geschiedenis. Zijn conclusie is kort maar krachtig: preventieve aanvallen zijn niet effectief in de strijd tegen massavernietigingswapens. Sterker nog, over het algemeen werkt dergelijke militaire actie zelfs contraproductief. Preventieve militaire acties die alleen wapenproductieprogramma's van landen als doel hebben, zijn zelden effectief gebleken. Het ontbreekt altijd aan voldoende inlichtingen over de doelen, anderzijds leiden dergelijke aanvallen er vaak toe dat de aangevallene landen zich juist nóg actiever op de productie van massavernietigingswapens storten. Ook preventieve aanvallen met een meeromvattend doel, namelijk regime-verandering, blijken vaak contraproductief. Dergelijke acties, zoals die in Irak en Afghanistan, leiden doorgaans juist tot meer chaos en daardoor tot meer oncontroleerbare verspreiding van (benodigde) massavernietigingswapens. Reiter vergelijkt de effectiviteit van preventieve oorlogvoering met andere machtsmiddelen en concludeert dat diplomatie en afschrikking in het verleden weliswaar ook niet altijd

succesvol zijn geweest, maar relatief wel veel succesvoller dan de methode van de preventieve aanval. Bovendien staan de kosten van preventieve oorlogvoering, zowel financieel als in mensenlevens, in geen enkele verhouding tot die van andersoortige acties. Preventieve oorlogvoering is over het algemeen ineffectief, onnodig, kostbaar en zelfs contraproductief. Zeker gezien de spanningen rondom de nucleaire programma's van Iran en Noord-Korea is deze conclusie van actueel belang. (S.v.d.M.)

Marius Broekmeyer: Bedrogen bedrivers. Stalin contra Hitler.

*Amsterdam: Mets & Schilt, 2006; 254 blz.; 25,- euro
ISBN 90-5330-4568*

In juni 1941 viel Duitsland via *Operatie Barbarossa* de Sovjetunie aan en verbrak daarmee het niet-aanvalspact dat in 1939 was gesloten tussen Molotov en Von Ribbentrop. Ruslanddeskundige Broekmeyer gaat na of de Sovjetunie omstreeks die tijd niet van haar kant van plan was tot een aanval op haar bondgenoot over te gaan. Zijn uitgangspunt is dat de 'Sovjetunie bewust Duitsland in staat heeft gesteld om Polen aan te vallen en dat ze wist dat daardoor de Tweede Wereldoorlog zou ontbranden'. Die zou de westelijke geallieerden en Duitsland uitputten en de Sovjetunie in de gelegenheid stellen de daarbij betrokken volkeren te bevrijden van het kapitalistische juk. Hij baseert zich bij zijn betoog op Russische publicaties van de laatste 20 jaar. Broekmeyer analyseert de Duits-Russische betrekkingen in de periode voorafgaande aan het niet-aanvalsverdrag, gaat in op wat daarna gebeurde (de verdeling van Polen, de Russische bezetting van de Baltische staten en de aanval op Finland) en op de conflicten die omtrent de Balkan

ontstonden. Hij stelt in het licht hoe Stalin in de jaren dertig al naar nauwe Russisch-Duitse betrekkingen streefde, Duitsland hielp bij het doorbreken van de geallieerde blokkade en 'bij het smeren' van de Duitse oorlogsmachine in opbouw. Broekmeyer is van mening dat omstreeks 1940 Rusland bezig was zich voor te bereiden op een oorlog. Vooral vanaf mei 1940 'wordt een agressieve propaganda in gang gezet en worden militaire voorbereidingen voor een preventieve Russische aanval besproken'. Zowel aan Duitse als Russische zijde worden 'rookgordijnen gelegd om de ware bedoelingen voor elkaar geheim te houden'. Ten slotte gaat Broekmeyer in op Stalins overtuiging dat Duitsland de Sovjetunie niet zou aanvallen en op de prangende vraag waarom er nauwelijks sprake was van een georganiseerde Russische militaire defensie. Op basis van zijn materiaal komt Broekmeyer er desalniettemin toe de vraag of de Sovjetunie omstreeks 1941 van plan was zelf een aanval op Hitler-Duitsland te ondernemen, met ja te beantwoorden – hoewel een sluitend bewijs (nog) niet (of wellicht nooit) is te leveren. (F.v.d.B.)

Margalith Kleijwegt & Max van Weezel: Het land van haat en nijd. Hoe Nederland radicaal veranderde.

*Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2006; 255 blz.; 15,- euro
ISBN 90-50187633*

Oorspronkelijk was er sprake van koestering van de multiculturele samenleving. Immigranten waren een verrijking van de Nederlandse samenleving. Deze optie is echter ingrijpend gewijzigd. In 1991 signaleerde *Vrij Nederland* dat het smeulde in Amersfoort, een van de meest gemiddelde steden van het land. De moskee kreeg een molotovcock-

tail te verwerken. Maar pas na de publicatie van Paul Scheffers artikel 'Het multiculturele drama' in *NRC Handelsblad*, januari 2002, besefte men in Nederland dat de zaak van de 'integratie' van de Turken en Marokkanen er minder idyllisch voorstond dan men gedacht had en kwam het tot een debat in de Kamer, alsmede de Nederlandse samenleving zelf. In 41 hoofdstukjes stellen de auteurs, verbonden aan het weekblad *Vrij Nederland*, de verharding aan de kaak die zich de laatste jaren op vele plaatsen in de maatschappij voltrok. Zij doen dit aan de hand van eigen waarnemingen, interviews (o.m. met minister Donner), een enquête onder autochtone en allochtone scholieren en literatuur. Harm Botje werkte mee aan een hoofdstuk over de rol van de AIVD. Wat was de rol van 'Den Haag', hoe reageerde de 'ontevreden burger', de elite? Wat was de invloed van de opkomst van Pim Fortuyn, van de moord op hem en op Theo van Gogh; en van 'de kruistocht van Ayaan Hirsi Ali? Wat was de invloed van de aanslag op de *Twin Towers*? Hoe ontwikkelde zich de situatie in de moslimwijken en waar staan we nu? In het hoofdstuk 'De globalisering van de Islam' wordt gewezen op de escalerende werking van 9/11, de oorlogen in Afghanistan en Irak en de uitslag van de Palestijnse verkiezingen. Auteurs wijzen op een door *de Volkskrant* verricht onderzoek onder Marokkaanse jongeren: 40% van hen zou de westerse waarden en de democratie afwijzen. Een recent rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert dat de tweede en de derde generatie Turken en Marokkanen minder met Nederlanders omgaan dan hun ouders deden; allochtonen en autochtonen houden elkaar op zijn minst op afstand. Aan de andere kant is daar het 'het nieuwe feit' van de grote opkomst van allochtonen bij de

laatste gemeenteraadsverkiezingen. De auteurs sluiten zich aan bij de uitspraak van de Franse politicoloog Olivier Roy dat de islam een blijvende factor wordt in het Westen. In een laatste hoofdstuk komt Donner aan het woord. Als christen-democraat blijkt hij de vorming van een islamitische zuil niet te verwerpen. Maar pas als we 'een gezamenlijke noemer hebben gevonden', zal Nederland weer stabiel zijn. 'Ik ben bang dat we dat niet meer zullen meemaken'; dat is een proces van lange adem. (F.v.d.B.)

Dutch Humanitarian Assistance - An Evaluation

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2006; No. 303 van evaluaties uitgebracht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, 320 blz.

De hoge frequentie van intra-staatelijke conflicten van de afgelopen decennia heeft geresulteerd in complexe humanitaire crises, in het bijzonder in ontwikkelingslanden. Daarnaast hebben grootschalige natuurrampen tot veel menselijk leed geleid. In reactie daarop heeft de Nederlandse overheid in de periode 2000-2004 1,2 miljard euro besteed aan humanitaire hulp. Recente veranderingen op het wereldtoneel, zoals versterkte aandacht voor terreurbestrijding, hebben invloed op het karakter van humanitaire hulp en vereisen een kritische blik op het Nederlands beleid en de uitvoering daarvan. In het kader van deze ontwikkelingen is een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd van de resultaten van de Nederlandse ontwikkelingshulp in bovengenoemde periode, alsmede een evaluatie van de procedures en interne organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De evaluatie is, deels met andere donoren, uitgevoerd door de

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). De voornaamste maatstaven die zijn gebruikt, zijn relevantie en effectiviteit van de ontwikkelingshulp, zowel directe *impact* als resultaten op de lange termijn. Daarnaast is de doelmatigheid van de hulp bestudeerd. De evaluatie geeft een overzicht van de internationale context van humanitaire hulp en de voornaamste veranderingen van de afgelopen 15 jaar. Daarnaast worden recente ontwikkelingen en trends met betrekking tot humanitaire hulp weergegeven, met speciale aandacht voor het Nederlandse standpunt. Voor het onderzoek zijn vier gevalstudies geselecteerd: Soedan, het Grote-Merengebied, Somalië en Afghanistan. Van elk wordt de humanitaire crisis beschreven, alsmede de Nederlandse respons daarop in de periode 2000-2004. De resultaten van de studies zijn in gedetailleerde vorm op de bijgeleverde cd-rom te vinden. De evaluatie heeft uitgewezen dat Nederlandse humanitaire hulp in de bestudeerde gevallen goed aansluit bij de behoeften van de betrokken landen en voor het grootste deel relevant en effectief is gebleken. Er is voldoende rekening gehouden met instabiele politieke situaties op lokaal niveau. De hulp voldoet aan internationaal aanvaarde beginselen met betrekking tot humanitaire hulp. Recente procedurele veranderingen betreffende het spenderen van ontwikkelingsgeld hebben tot efficiënter hantering van humanitaire hulp geleid. De evaluatie constateerde dat de controle op uitvoering van hulp op lokaal niveau als een zwak punt moest worden aangemerkt, evenals de inzet van personeel om de problematiek aan te pakken, zowel in Den Haag als op de ambassades. Ook heeft de evaluatie een kloof geconstateerd in de aansluiting van wederopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten op humanitaire hulpverlening. (O.K.)

**Millenniumontwikkelingsdoel 8:
Het ontwikkelen van een mondiaal
partnerschap 'Voortgangsrapport
Nederland 2006'**

*Den Haag: Ministerie van Buitenlandse
Zaken, juli 2006; 116 blz.*

Het behalen van de Millenniumdoel-
stellingen van de Verenigde Naties
(MDG's) in 2015 zal enorme inspannin-
gen vergen van alle betrokkenen. Het
achtste MDG betreft de *targets* die
ontwikkelde landen moeten verwe-
zenlijken om ontwikkelingslanden
bij te staan in de verwezenlijking van

de ontwikkelingsdoelstellingen. Deze
targets zijn gericht op hulp; handel,
markttoegang en schuldverlichting;;
toegang tot betaalbare geneesmid-
delen; strategieën voor fatsoenlijk en
productief werk voor jongeren; en be-
schikbaarheid van nieuwe technolo-
gieën voor ontwikkelingslanden. MDG
8 dient als belangrijk raamwerk voor
het formuleren van beleid en het rap-
portereren van voortgang van de Neder-
landse regering en haar minister voor
Ontwikkelingssamenwerking. Dit
tweede voortgangsrapport van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken

over dit thema bespreekt de huidige
Nederlandse invulling van MDG 8.
Per doel wordt op concrete wijze de
Nederlandse voortgang weergege-
ven, alsmede de internationale en
institutionele context. Daarnaast is
het rapport uitgebreid met bijdragen
vanuit Nederlandse maatschappelijke
organisaties, de Nederlandse vakbe-
weging, Nederlandse kennisinstellin-
gen en het Nederlandse bedrijfsleven
wat betreft verwezenlijking van de
MDG's, alsmede beleidsuitdagingen
voor de Nederlandse overheid. (O.K.)

NIEUW BIJ VAN GORCUM



GRONINGA DOMINIUM

**Geschiedenis van de cartografie van de provincie Groningen en omliggende gebieden
van 1545-1900**

Piet H. Wijk

Groninga Dominium is het meest complete, nieuw en uitgebreid beschreven overzicht in boekvorm van alle bekende kaarten van Groningen en omstreken. Het is een prachtig gebonden boek, in full colour gedrukt, met diverse uitslaanders en twee leeslinten. *Groninga Dominium* beschrijft op een toegankelijke wijze de grootste, particuliere collectie van historische landkaarten. Het essentiële deel van de uitgave bestaat uit een reeks kaarten met beschrijvingen van de provincie Groningen vanaf de zestiende eeuw tot aan het begin van de twintigste eeuw. Opgenomen zijn 160 kaartnummers bestaande uit circa 270 verschillende staten.

2006. 348 p. € 69,50
ISBN 978 90 232 4241 3

Meer informatie en online bestellen: www.vangorcum.nl

Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43, 9400 AA Assen
[t] 0592 37 95 56
[e] verkoop@vangorcum.nl

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

Kees Homan

deals with the role of the military in post-conflict reconstruction. Closer interaction between military and civil actors in peace support operations has become a new phenomenon. The Civil-Military Cooperation (CIMIC) concept which has been developed by the Netherlands Ministry of Defence and which in support of military missions, honours the dictum 'as civilian as possible, as military as necessary'. The four objectives of CIMIC are: force protection, force acceptance, signal function towards the population and reconstruction activities on a limited scale. As all this requires an integrated approach, the Dutch government has introduced the Defence, Diplomacy and Development (DDD) concept. This is implemented in the current Dutch mission to Uruzgan in Afghanistan. The leadership of the Provincial Reconstruction Team (PRT) consists of a military commander, a political adviser from the Ministry of Foreign Affairs and two advisers from Development Cooperation. *Defence* is emphasising stability through developing national security organizations, *Foreign Affairs* focuses on improving local, regional and national government, while *Development Cooperation* is improving perspectives for the rural population.

Cor van Beuningen & Barend Berendsen

question the rationale of promoting democracy as a means to foster peace, stability and development within the broader framework of international cooperation. They point at policy dilemmas causing uneasiness in the field of international relations. Such questions are posed in a global context dominated by 9/11, international security, the crisis of Muslim societies and the US led war on terror, including the regime change approach to promote democracy in the Middle East. Two factors undermine the role of the state in the promotion of human rights, the rule of law and democratic principles. First, the process of globalisation erodes the exclusive role of the state as the producer of law, policy and rights. Second, the connection between democracy and state with nation is becoming problematic as phenomena related to culture and ethnicity have divisive effects in the realm of state and politics. Historically, the project of a unified democratic state is connected to a collective identity of people sharing a common national founding myth, language, religion and ethnos. In fact, democracy is about moral attitudes and the moral or

ethical capacities of the people, of the individual persons both in society and in government; about their willingness and ability to care for others, the environment and the future. Promotion of democracy therefore should pay more attention to civic engagement, trust and social capital, because they might not only be necessary preconditions for making democracy work, but for economic progress as well.

Dennis Dijkzeul

studies the current challenges to humanitarian action in his essay on international management of humanitarian assistance. He first describes the main principles of such action. Then he assesses how humanitarian assistance and its context have changed since the end of the Cold War and which problems arose during this period. In trying to bridge the gap between humanitarian action and development cooperation & reconstruction, the humanitarians have had to combine their principle-based deontological ethic with a more teleological – or consequentialist – ethic. Although these two ethics are not fully mutually exclusive, they are hard to combine. The author offers some recommendations for such a combination by clearly separating humanitarian action from development and reconstruction activities, but also notes that the success of humanitarian action critically depends on other actors too, such as donor governments and combatants.

Marieke van Doorn & Jos van Wersch

deal with the establishment of democratic systems in post-conflict countries. Since the European Union now encompasses twenty-seven different democratic systems, Europeans are well aware that in assisting the creation of political systems in post-conflict countries each country's specific structure should be taken into account. Importing Western systems or using blueprints will not result in sustainable and functioning states. At present, European donors endeavour to stress the typical European variety as far as democracy support is concerned. The authors discuss methods of democracy support in both post-conflict states and 'young' democracies, and they thereby take the case of Guatemala as an example. After a bloody conflict lasting 36 years political parties and civil society organisations in Guatemala took the responsibility to cooperate, thereby assisted by international donors, among them the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

Jeroen de Zeeuw

analyses the post-war transformation of armed rebel movements into political parties. Based on the experiences of the LTTE (Sri Lanka), RUF (Sierra Leone), RENAMO (Mozambique), FMLN (El Salvador), CNDD-FDD (Burundi), SPLM/A (Sudan), various warlord militias (Afghanistan) and Hamas (Palestine), six factors turn out to be crucial in explaining success or failure of rebel-to-party transformations: the nature of rebellion; the type of conflict ending and peace agreement; the level of organizational and leadership capacity; popular support and legitimacy; developments in the broader context; and international involvement. International political pressure and assistance are not the determining factors, but important nonetheless. In engaging with rebel-to-party transformations, international actors are likely to face serious dilemmas. Yet, past experiences indicate that there are a number of areas where international support can make a difference. In view of the close link between sustainable peacebuilding and the political future of armed rebel movements, policy makers are advised to pay more attention to this neglected topic.

Diederik de Boer

deals with the delicate process of reconstruction by non-governmental organizations (NGOs) in post-conflict countries. The natural role of NGOs is to link grass-roots societies with the local, national and even international actors for poverty alleviation. Usual NGO approaches are 1 providing aid which is not provided by other actors; and 2 acting as a countervailing power to the Government in order to provide a platform for the poor. The author suggests that the role of local government is not always properly addressed by the NGO community, which provides basic services to the population in need and therefore runs the danger of pushing aside interests of the fledgling government in reconstruction. The local and provincial government would deserve much more attention, efforts and resources from the NGO community as the local level is the natural working environment for NGOs. Traditional local grassroots institutions should become an integrated aspect in the overall state-building process. The critical problem here is the countervailing power role of NGOs. Supporting local government makes it impossible for them to fulfil the role of countervailing power as conflicts of interest might occur. The two roles should not be mixed.

Pyt Douma

assesses the impact of religious organisations in post conflict reconstruction in Sub Sahara Africa. These organisations are carrying out many peace support-

ing activities, but it appears difficult to assess their added value to the reconstruction process. Yet, the examples – as presented by the author – of Sudan, Sierra Leone and the Democratic Republic of Congo show that religious organisations play an essential role. Hence it is not surprising that the Netherlands Development Cooperation Minister has recently expressed her wish to enhance the role of religion in Dutch development cooperation policy.

Ulrich Mans

argues that the quest for a 'better' donor policy for 'good' governance has been a key priority for many donor governments, but it remains a tricky issue to deal with. Definitions are hard to find, and presenting concrete results has proved even harder. Despite these problems, various renowned organisations have become very sophisticated in measuring the quality of governance. Apart from the question whether one can best assess governance on the basis of quantitative or qualitative indicators, there is a more fundamental issue at stake regarding conditionality. Many donors link their financial aid to recipient governments' compliance with Western democratic principles and free-trade policies, making good governance a prerequisite for development aid. At the same time, major reconstruction efforts in countries such as Burundi or Afghanistan have become priority areas, too. For the Netherlands, this means that Rwanda's peacebuilding process is being evaluated by partner-country standards (no money unless good governance), while Burundi's new government is regarded as *fit-for-fund* despite increasingly worrying governance performance. This is due to become an awkward balancing act, and alternatives might prove useful. A more 'French' approach could therefore serve as a starting point: aid policies based on a strategic (rather than thematic) interest in certain countries would benefit from long-term commitments from both sides, and can be more effective in creating positive change than the most advanced monitoring schemes by international agencies.

Gert de Nooy

looks at the intricate and complex relationship between 'human security' and successful reconstruction in post-conflict situations. Introducing the dilemma, it is argued that restoring order is by no means a guarantee for lasting security. Moreover, military intervention is only a very first step towards a very complicated transition, with reconstruction of the state as the ultimate objective. But blueprints of future state structures guaranteeing and providing both collective and individual security are – in most cases – shrouded in dense fog. Analysing two recent incidents in Iraq

and Afghanistan, the author argues that, although the areas for reconstruction activities are in theory well-defined, in practice the presence of security guarantees and 'guarantors' is the overriding precondition for a successful state reconstruction. However, as the transition process unfolds, this precondition is influenced by three separate developments: transferring security tasks from external to internal guarantors; developing of both a normative compass (Constitution or Code of Conduct) and proper risk-management tools; and the day-to-day prioritising of security as such. To minimise the negative effects the author advocates an integrated, localised approach to the provision of security whilst reconstructing. The relatively successful PRT model used in Afghanistan should include local and regional security-needs assessments and introduce a variety of field specialists in order to improve local and regional capacity building.

Luc van de Goor & Sjors Callenbach

look into a possible Dutch approach towards Security Sector Reform (SSR). The interest of the Netherlands in SSR is growing due to activities encompassing peace, safety and stability in several regions in Africa, the Balkans and Afghanistan. This involvement has led to the conviction that there is a need for an integrated approach. SSR is not only important in post-conflict settings, e.g. as part of demobilisation and reintegration, but also in normal developing countries. Such an integrated approach poses a challenge to all actors involved. With respect to the role of external actors an integrated approach ideally involves not only the ministries of Foreign Affairs, Development and Defense of donor countries. Experience shows that SSR is broader than just the military, and that insight is also required in issues related to justice issues, rule of law, democratic control, and the role of civil society. In order to improve the effectiveness of SSR interventions, approaches of governments, ministries and departments of donor and receiving countries require improved coordination. The Netherlands is working on such an approach, and it is suggested to broaden the scope and to involve departments like Interior (police and intelligence), Justice, Finance and Economic Affairs so as to make a complete SSR programme work. Effectiveness also depends on cooperation at the international level. Several countries are now starting to work on SSR, which may result in a mushrooming of approaches. Developing good practice can help in setting a good example for other countries, and provides the Netherlands with an opportunity to become an important player in the field of SSR.

Sarah Nouwen & Maarten Barends

survey the crisis in Darfur. Since the conflict erupted four years ago, the international community has grappled with the Darfur imbroglio. It has sent humanitarian aid, supported peace negotiations, referred the situation to the International Criminal Court (ICC) and deployed a peacekeeping force of the African Union. However, in Darfur the situation is worse than ever. Critically examining the actions taken in the various areas, the authors give particular attention to how measures and interventions relate to and influence *each other*. Analysis of the impact of the international endorsement of the Darfur Peace Agreement on the delivery of humanitarian aid, and of the referral to the ICC on the sending of UN troops, reveal how international measures sometimes reinforce, but also often undermine one another.

Raymond Buve

deals with the question asked by many Europeans and Americans: Is Latin America witness to a big leftist wave, may be even a tsunami? If one takes into account the high levels of social inequality in Latin countries, one might expect that the increasing political consciousness of the poor masses, marginalized blacks and Indians might result in electoral majorities and fundamental reforms. But the reality is rather complicated because of varying degrees of legitimacy of the democracy in Latin countries, rather far reaching ideological and policy differences between bickering leftist leaders and parties, national and regional level conflicts of interests, ethnic differences and rather authoritarian populist personalities looking for exclusive power. Hugo Chavez of Venezuela and Evo Morales of Bolivia may be qualified as radical leftist populist leaders, but their social and ethnic contexts are quite different. Where does the United States stand? The cold war alliance between Washington and Latin elites originated decades ago in common fear for the radical left. It was revived under Bush jr, not without success, since the left lost in 2006 elections in Mexico, Colombia and Peru. On the other hand, it has to be stressed that radicals took power in Venezuela, Bolivia and Ecuador, while the moderate left won in most of the other countries. At this moment radical Chavez offers himself as a role model for the continent, but there is neither unity nor a continent-wide accepted leftist leader. There is, however, a possibility that in South America the more democratic left might be able, under prudent Brazilian leadership, to restrain the radicals and go for a more unified leftist alliance to control the continent's natural resources, fight poverty and marginalization and keep the United States at bay. That line of policy seems however unlikely for Mexico and Central America