



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Februari

2013

Hoe komt de Arabische wereld de winter door?

Boycot Hamas niet langer houdbaar

Egypte in de greep van de Moslimbroederschap

Lastenverdeling VN moet op de schop

Redactioneel	Van Arabische Lente tot Arabisch drama 1
Artikelen	Boycot Hamas niet langer houdbaar <i>Ruud Hoff</i> 2
	Dialogo Assad en oppositie is Syrië's enige uitweg <i>Sietse Bosgra</i> 8
	Libanon en de schaduw van het conflict in Syrië <i>Anno Bunnik</i> 14
	Egypte in de greep van de Moslimbroeders <i>Iba Abdo</i> 19
	De 'libanonisering' van het Midden-Oosten in 2013? <i>Roel Meijer</i> 24
Column	Wat kunnen Timmermans en Ploumen nog? <i>Bob van den Bos</i> 30
Artikelen	Explosieve wapens in bevolkte gebieden aan banden gelegd <i>Robert Jan Oostendorp & Miriam Struyk</i> 33
	Is er een toekomst voor R2P in de Veiligheidsraad? <i>Tim Haesebrouck & Goedele De Keersmaecker</i> 38
Opinie	Lastenverdeling VN moet op de schop <i>Sachi Claringbould, Arthur Sessink & Wierish Ramsoekh</i> 44
Artikelen	ICTY mikte te hoog met Gotovina <i>Niek Biegman</i> 46
	Russisch ondernemerschap anno nu <i>Marie-Thérèse ter Haar</i> 50
Respons	Klem tussen oorlog in de Colombiaanse jungle en de spotlights van La Habana <i>Jorrit Kamminga</i> 56
Boekbesprekingen	Over de moed (niet) in te grijpen <i>Bruno Braak</i> 60
	Het wat, waar, waarom, hoe en wanneer van de Arabische opstanden <i>Bilal Benyaich</i> 61
	Reflecties op oorlog van een gedreven manager van het vredeswerk <i>Kees Homan</i> 63
	Hedendaags ontwikkelingsbeleid onder de loep <i>Wil Hout</i> 64
	Pleidooi voor een bredere visie op cyber warfare <i>Lianne Boer</i> 66
	Nieuw Verschenen <i>Joris Kreutzer</i> 68
Film	Camp 14: Total Control Zone <i>Gabriella Adèr</i> 74



Van Arabische Lente tot Arabisch Drama

In dit nummer is er aandacht voor de meest recente ontwikkelingen in de Arabische wereld, het Midden-Oosten in het bijzonder. Ontwikkelingen die in 2011 zo beloftevol begonnen onder de noemer van de 'Arabische lente'; een omschrijving die de suggestie in zich droeg van een onomkeerbaar proces, waarbij de landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten één voor één de weg naar duurzame democratisering zouden weten te vinden.

Het jaar 2012 is in dit licht het jaar van de ontnuchtering geworden. Het jaar waarin de harde realiteit van de daadwerkelijke, moeizame democratisering en hervorming van maatschappelijke structuren, die totaal gefossiliseerd waren, in al haar scherpste en geweld naar voren kwam. Natuurlijk, er was gewaar-schuwd voor de risico's van etnische en sektarische tegenstellingen, voor de terugkeer van de religie in de politiek, voor extremisme en radicalisering en voor teleurstelling en het terugverlangen naar het verleden. Maar weinigen bevroedden dat bij al deze onderkende risico's de veranderingen zó moeizaam zouden verlopen, met vanzelfsprekend Syrië als het meest extreme voorbeeld van verdeeldheid en geweld.

Syrië is het voorbeeld van de complexiteit van wat anno 2013 in vele opzichten het 'Arabisch drama' is geworden. Die complexiteit manifesteert zich blijkens de bijdragen in dit nummer op verschillende dimensies. Het gevreesde sektarisch geweld met een burgeroorlog als gevolg, is één aspect. De bange vraag is of dit zich tot Syrië zal beperken. Weinig hoopgevend daarbij is het reële gevaar van uitwaaiering van het conflict middels vluchtelingen, aanslagen, etc. naar buurlanden als Libanon, Jordanië en Turkije, waarbij voor het laatste land de 'Koerdische kwestie' een extra complicerende factor is. De regionale onrust heeft een geopolitieke betekenis gekregen door de actieve steun vanuit de Golfstaten aan de 'opstandelingen' in Syrië. Daarmee is het conflict in Syrië onderdeel geworden van een poging de regionale machtsbalans in het Midden-Oosten te herschikken ten koste van Iran. Het Syrië van Assad is immers een verklaard medestander van het bewind van de Ayatollahs; een bewind dat mede vanwege de veronderstelde nucleaire ambities door de Golfstaten als een bedreiging wordt gezien.

Maar de dynamiek gaat verder en onderstreept hoe onvoorspelbaar vooral het Midden-Oosten is geworden. Zo heeft de verzwakking van Syrië ook gevolgen voor de opstelling van Hamas in het Israëliisch-Palestijns conflict en heeft dit Hamas vatbaarder gemaakt voor druk vanuit Egypte. Onder president Morsi was Egypte in staat een doorslaggevende rol te spelen bij het bemiddelen van een wapenstilstand tussen Israël en Hamas. Datzelfde Israël, dat zijn toch al precare positie in de Arabische wereld als gevolg van de machtswisselingen in vooral Tunesië en Egypte heeft zien verzwakken. Dat er belang bij heeft dat Iran medestanders verliest, maar geen belang heeft bij een totale ineenstorting van Syrië. En dan Hezbollah, dat er alles aan gelegen is te voorkomen dat het geweld in Syrië overslaat naar Libanon en dat daarom als regeringspartij zowaar een stabiliserende rol speelt binnen de Libanese politieke verhoudingen. En dan hebben we het nog niet eens gehad over het Amerikaanse en Europese onvermogen om effectief op al deze ontwikkelingen te reageren. Dit alles kunt u lezen in dit nummer, waarin ook nog zoveel andere onderwerpen worden besproken.

De redactie

Boycot Hamas niet langer houdbaar

Hamas staat op de lijst van terroristische organisaties, maar is een machtsfactor waarmee rekening gehouden dient te worden. Een regeling van het Israëliisch-Palestijns conflict is niet denkbaar zonder medewerking van Hamas.

Door de recente krachtmeting tussen Israël en Hamas rond de Gazastrook (de Israëliische operatie *Pillar of Defense* van 14 tot 21 november 2012) is nog eens bevestigd hoezeer Hamas een zelfstandige machtsfactor is in het Midden-Oostenconflict. De wapenstilstand lost het probleem niet op en binnen afzienbare tijd zullen nieuwe gevechtsrondes volgen. Het is voor Israël, de Verenigde Staten en de Europese Unie raadzaam deze werkelijkheid onder ogen te zien en de boycot tegen Hamas te beëindigen. Dit te meer daar Hamas, mede gedwongen door de omstandigheden, voor een pragmatischer koers zal kiezen.

Na een relatief rustige periode begonnen in oktober 2012 de spanningen langs de Gazastrook weer toe te nemen. Een groeiend aantal raketten en projectielen kwam in Israël terecht. Sommige waarnemers gaven de schuld daarvoor aan Hamas en veronderstelden dat de beweging probeerde hoever ze kon gaan. Hamas zou de *status quo* hebben willen veranderen door de impasse rond de afsluiting van de Gazastrook te doorbreken. Ze zou zich echter misrekend hebben in de omvang van de Israëliische reactie.¹ Anderen stellen dat radicalere groepen als de Islamitische Jihad een confrontatie wilden uitlokken. Hamas zou hun acties tegen Israël niet kunnen of willen verhinderen. In ieder geval zou Hamas nog vóór de Israëliische operatie begon, een nieuw bestand hebben willen sluiten.² Hoe het ook zij, alle betrokken partijen wisten hoe instabiel de situatie was en hebben bewust de spanningen laten escaleren.

Net als in december 2008 (de operatie *Cast Lead*) besloot Israël tot een grote aanval op Hamas om een eind te maken aan de raketbeschietingen en een groot deel van de militaire infrastructuur uit te

schakelen. Het wilde de 'deterrent' (afschrikking) herstellen die na de oorlogen in Libanon (2006) en Gaza (2008) en de 'Arabische Lente' zou zijn aangetast. De Arabische wereld en de Palestijnen in het bijzonder moesten weten dat Israël niet met zich laat spotten en krachtig zal blijven reageren. Ook tegenover de eigen publieke opinie zou de regering-Netanyahu willen tonen pal te staan voor de veiligheid van de Israëliische burgers (mede met het oog op de verkiezingen van 22 januari 2013). Ook is gesuggereerd dat de aanval tegelijk een signaal aan Iran was. Een maand eerder zouden Israëliische straaljagers een wapenfabriek in Khartoem (Soedan) hebben aangevallen, die een schakel zou zijn in de Iraanse raketleveranties aan Hamas. Met de aanval op de Gazastrook zou Israël het grootste deel van het rakettenarsenaal hebben willen uitschakelen, in ieder geval de Iraanse Fajr 5-raketten.

Evenals in 2008 accepteerden de Verenigde Staten en de EU het door Israël geclaimde recht op zelfverdediging, al viel daar (net als toen) wel het nodige op af te dingen. Zo was het de vraag of Israël tevoren wel alle andere middelen had uitgeput en of de aanval als zelfverdediging wel effectief en proportioneel was. Ook de vraag naar legitimiteit, nut en noodzaak van liquidatie van Hamas-leiders kan gesteld worden. Het uitschakelen van Hamas-commandant Ahmed Jabari bij het begin van de Israëliische acties past in een reeks eerdere liquidaties. Zo zijn de Hamas-leiders sjeich Ahmad Yasin en Abdelaziz Rantisi al in 2004 'martelaren' geworden. Niet alleen kunnen dergelijke acties bijdragen aan verdere escalatie van het geweld, ook worden hiermee soms mogelijke gesprekspartners uitgeschakeld. Met Ahmad Jabari had Israël tevoren immers nog indirecte afspraken kunnen maken (onder andere bij de gevangenenruil in 2011).

Met de aanval op de Gazastrook wilde Israël het raketarsenaal van Hamas uitschakelen

Ruud Hoff

is docent aan de School voor Journalistiek in Utrecht.

De ervaringen in 2008 en 2009 leerden Israël dat aanvallen op het dichtbevolkte Gaza onvermijdelijk veel slachtoffers en *collateral damage* zouden opleveren en daarmee Israël's reputatie in de wereld zouden schaden. De wereldopinie en de Verenigde Staten zouden een langdurige asymmetrische oorlog niet accepteren. De aanwezigheid van tv-camera's en de uitgebreide berichtgeving (ook via social media) vanuit Gaza beperkten in sterke mate de mogelijkheden van Israël's oorlogvoering.

De luchtaanvallen veroorzaakten minder schade en slachtoffers dan in 2008, deels dankzij de verbeterde technologie. Wellicht was nu ook de Israëlische doelstelling minder ambitieus. Noch uitschakeling van Hamas als machtsfactor noch ontwapening leek een haalbare kaart. Hoewel bedreigd werd met het inzetten van een grondoffensief, is het de vraag in hoeverre dit werkelijk deel uitmaakte van de Israëlische strategie. Een dergelijke operatie zou immers ook aan Israëlische kant kostbaar zijn. Bovendien had er in dat geval een aanvaardbare exit-strategie (met geloofwaardige resultaten) voorhanden moeten zijn.

Regionale verhoudingen

Maar nog belangrijker is dat de Israëlische operatie plaatsvond in een context van totaal gewijzigde regionale verhoudingen. De Arabische opstanden van 2011 hebben ervoor gezorgd dat in Arabische landen islamitische partijen (al dan niet verwant aan de Moslimbroederschap) aan de macht zijn gekomen. Vooral de nieuwe Egyptische regering van president Mohammed Morsi staat ideologisch dicht bij Hamas. Al snel na de omwenteling in Egypte is het grensverkeer tussen Egypte en de Gazastrook versoepeld. Bovendien is Egypte nauwere contacten met de Hamas-regering van premier Ismail Haniyeh aangegaan.

Tijdens de Arabische opstanden hebben de Arabische Golfstaten zich openlijk gemanifesteerd als sponsors van hun geestverwanten elders in de Arabische wereld. Het kleine, maar schatrijke Qatar (thuishaven van de invloedrijke televisiezender Al-Jazeera) trad daarbij op de voorgrond. De emir bezocht (met voorbijgaan aan de door Fatah gedomineerde Palestijnse Autoriteit, PA) als eerste buitenlandse staatshoofd de Hamas-regering in de Gazastrook en heeft miljardeninvesteringen toegezegd. Al eerder had Turkije zich niet onbetuigd gelaten. De onderschepping van een Turks hulpschip op weg naar de Gazastrook door de Israëlische marine leidde tot sterk bekoelde betrekkingen tussen Turkije en

Israël en de Turkse toenadering tot het bewind in Gaza. Het betrekkelijke isolement van Hamas is, althans in het Midden-Oosten, doorbroken.

Beschouwde de internationale gemeenschap de door Fatah gedomineerde Palestijnse Autoriteit van Mahmoud Abbas als de vertegenwoordiging van de Palestijnen, veel Palestijnen zelf dachten daar anders over. De parlementsverkiezingen van 2006 waren overtuigend door Hamas gewonnen (74 van de 132 parlementszetels) en in 2007 nam de organisatie (nadat samenwerking met Fatah mislukt was) met geweld de macht over in de Gazastrook.

Hamas heeft steeds beweerd dat de diplomatieke weg tegenover Israël, die Fatah bewandelde, weinig of niets oplevert. Het bood met zijn vasthouden aan de Palestijnse nationale idealen een alternatief voor het weinig tot de verbeelding sprekende en door corruptie aangetaste bewind van president Abbas. Dat was onder tussen beschaamd geraakt in zijn vertrouwen op de Verenigde Staten om een halt toe te roepen aan de Israëlische bouw van nederzettingen. Bovendien riep de pro-westerse koers, en in het bijzonder de samenwerking van de Palestijnse veiligheidsdiensten met Israël, bij veel Palestijnen aanzienlijke weerstand op. Daarnaast heeft Fatah veel legitimiteit verloren door het verstrijken van de ambtstermijn van president Abbas en het uitstel van verkiezingen.

Machtspositie Hamas

De Hamas-strijders toonden opofferingsgezindheid en hun leiders wisten onder moeilijke omstandigheden stand te houden tegen een machtige vijand. Hamas mocht in het Westen een slechte naam hebben gekregen door het optreden van de militaire tak, de Izzedin al-Qassambrigades (in het bijzonder de zelfmoordaanslagen in de periode 1994-1997), onder veel Palestijnen sprak deze gewapende strijd tegen Israël juist tot de verbeelding. Maar wellicht nog belangrijker is de maatschappelijke positie die Hamas zich heeft verworven. In de Gazastrook heeft de organisatie een uitgebreid en goed functionerend sociaal netwerk en een krachtig georganiseerde politieke organisatie. Door de schooltjes, weeshuizen, opvanghuizen, sportverenigingen, klinieken, bibliotheken en eigen media heeft Hamas al jaren haar wortels in de samenleving.³

Door het
liquideren van
Hamas-leiders schakelt
Israël mogelijke
gesprekspartners
uit

1987 Hamas wordt in Gaza opgericht vanuit de Moslimbroederschap (Harakat al-Muqawamah al-Islamiyyah, Islamitische Verzetsbeweging) door sjeich Ahmed Yasin en Abdul Aziz Rantisi tijdens de eerste Intifada

1994-1997 Gewapende tak van Hamas (Izzedine al-Qasam-brigades) is verantwoordelijk voor reeks zelfmoord-aanslagen

2005 Israël liquideert de Hamasleiders Yasin en Rantisi

2005 Israël ontruimt de Gazastrook

2006 Hamas ontvoert de Israëlische militair Gilad Shalit. Israël voert de operatie Zomerregens in de Gazastrook uit. Hamas wint de Palestijnse parlementsverkiezingen

2007 Machtsovername van Hamas in de Gazastrook.

2008-2009 Operatie Cast Lead

2012 Operatie Pillar of Defense

Daar waar vaak corrupte functionarissen van de Palestijnse Autoriteit het lieten afweten, wisten de mensen dat ze voor hulp terecht konden bij Hamas. In de ogen van veel Palestijnen was Fatah sinds de vestiging van de Palestijnse Autoriteit in 1994 te veel de gevestigde macht van 'buiten' gebleven. Toen Yasser Arafat als president van de PA en op basis van de Oslo-Akkoorden zijn Palestijns gezag vestigde, omringde hij zich met getrouwen uit zijn jarenlange ballingschap. Het bestuur van de PA werd in belangrijke mate gevuld met functionarissen uit het establishment van het Front voor de Bevrijding van Palestina (PLO) uit Tunis. Voor Palestijnen uit de bezette gebieden zelf was relatief weinig plaats.

Hoewel de Palestijnen van nature vrij gesecculariseerd zijn, wist zodoende de islamitische boodschap toch aan te spreken. Deels kwam dit door het falen van andere radicale boodschappen (overwegend van links-radicalen signatuur), die veel van hun geloofwaardigheid hadden verloren, deels ook omdat de boodschap van Hamas aansloot op bestaande traditionele opvattingen. Dit te meer daar Hamas bewust een gematigde vorm van *sharia*-interpretatie predikte en aan de samenleving niet al te strenge normen oplegde. Hamas-leiders beseften heel goed dat de Palestijnse bevolking geen 'Talibanstaat' wil. In feite is Hamas dan ook vooral een nationalistische beweging die haar boodschap in islamitische termen verpakt. De islam moet het gemeenschapsgevoel versterken.⁴

Toen Hamas in 2007 eenmaal de macht had overgenomen in de Gazastrook, kon zij haar netwerk uitbreiden en versterken. De afsluiting van het gebied door Israël en Egypte kwam de beweging alleen maar ten goede. De controle over het uitgebreide tunnelsysteem met zijn smokkelhandel werd vrijwel geheel door de organisatie beheerst.⁵ Hoewel er vanuit de internationale gemeenschap veel aan gedaan is de machtspositie van Hamas te ondermijnen, werd in de Gazastrook zelf eigenlijk het tegendeel bereikt.

Door de Arabische wereld (en ook door de achterban van Hamas en Fatah zelf) is veel druk uitgeoefend om een verzoening tussen beide Palestijnse organisaties tot stand te brengen. De Palestijnse verdeeldheid speelde Israël immers in de kaart. Onder bemiddeling van Saudi-Arabië, Qatar en Egypte zijn diverse akkoorden getekend, maar die bleken in de praktijk slechts een dode letter. Na de bloedige 'Palestijnse burgeroorlog' van 2007 zat het onderlinge wantrouwen diep. Hamas en Fatah pakten elkaars mensen op

en probeerden beide op weinig democratische wijze de macht in 'hun' deel van Palestina te monopoliseren. Sinds de Arabische opstanden is de roep om inter-Palestijnse verzoening en democratisering sterker geworden. In Caïro werd in mei 2011 een verzoeningsovereenkomst bereikt, die in 2012 in Doha (Qatar) verder werd uitgewerkt in een akkoord over een te vormen eenheidsregering. In de praktijk is hier echter nog niet veel van terecht gekomen.

Koerswijziging Hamas?

Een belangrijk struikelblok bij de inter-Palestijnse verzoening bleek de houding tegenover Israël. President Abbas eiste de verantwoordelijkheid op voor de vredesonderhandelingen. Hamas wil de staat Israël (zeker *de jure*) niet erkennen, maar zij is wel bereid tot een (langdurig) bestand (*hudna*, een tijdelijke wapenstilstand). Blijkens uitspraken van vooraanstaande leiders en documenten zat er in het Hamas-standpunt wel enige beweging. Zo leek een *de facto*-erkenning van Israël onder voorwaarden niet uitgesloten. Hamas-leiders hadden zelfs al te kennen gegeven zich neer te zullen leggen bij de uitslag van een referendum over een eventuele vredesregeling met Israël.

De internationale gemeenschap (naast het Kwartet - bestaande uit de VN, de Verenigde Staten, de Europese Unie en Rusland - ook Amerika en de EU afzonderlijk) eist aler het contacten aangaat met Hamas (ook als deelnemer in een eventuele Palestijnse eenheidsregering): erkenning van Israël, aanvaarding van alle gesloten verdragen en het afzweren van geweld. Hamas claimt echter het recht de strijd tegen de bezetting voort te zetten tot een oplossing bereikt is en beschouwt de verhouding met Israël als onderhandelingsonderwerp en niet als voorwaarde voor onderhandelingen.

Tot nu toe blijken Fatah noch Hamas bereid werkelijk macht af te staan. Het is juist die feitelijke positie die Hamas in een eventuele vredesregeling tussen Israël en Fatah een vetomacht geeft. Of Israël en de wereld het nu leuk vinden of niet (en ze vinden het niet leuk), Hamas is een bestaande machtsfactor waarmee rekening gehouden dient te worden. Hamas weet dat en zal die positie uitbuiten. Anderzijds heeft Hamas er ook belang bij de inmiddels al jarenlang bestaande impasse rond de Gazastrook te doorbreken. Ze draagt immers ook verantwoordelijkheid voor de bevolking, die haar er op den duur ook op af zal rekenen. Verantwoordelijkheid door deelname aan bestuur noopt nu eenmaal tot compromissen.



Demonstranten roepen Hamas en Fatah op zich te verzoenen. Foto II Naso Precario

Dit (en druk vanuit de Arabische wereld) dwingt Hamas tot realisme en pragmatisme. Interne en externe ideologische scherpslijpers (radicalere salafisten) en andere radicalen zal Hamas zich daarbij zoveel mogelijk van het lijf moeten houden. Daarmee lijkt Hamas zich aan te sluiten bij ontwikkelingen elders in de Arabische wereld. Om aanvaard te worden in de nieuw verworven machtsposities ontdoen de nieuwe islamitische machthebbers zich van hun radicale vleugels. Bij de toenadering van Hamas tot de Moslimbroederschap past ook de breuk met de regimes van Syrië en Iran.

Hamas breekt met Syrië en Iran

Het Hamas-leiderschap in ballingschap (onder Khaled Meshaal) in Syrië was door het uitbreken van de opstand tegen het regime van Bachar al-Assad voor een keuze komen te staan. Assad heeft, in tegenstelling tot andere Arabische leiders, Hamas steeds gesteund. Dit paste uitstekend in zijn afwijzingskoers jegens Israël. Maar het Hamas-leiderschap moet hebben beseft dat de houding van de Syrische regering (en daarachter die van Iran) vooral was ingegeven door tactische overwegingen. Ideologisch staat Hamas immers veel dichter bij de Syrische Moslimbroederschap, die de harde kern vormt van de opstand tegen Assad. Hamas besloot daarom het monsterverbond met het Syrische Baath-regime te verbreken en zich aan te sluiten bij de winnende trend in de Arabische wereld, die van de soennitische islamitische partijen. Deze strategische wisse-

ling van bondgenoten was logisch. Hamas (met primaire belangen in de Gazastrook) had veel meer te verwachten van haar geestverwant de Moslimbroederschap, die inmiddels in Egypte aan de macht is. Bovendien boden de Arabische Golfstaten, indien Hamas zich van Syrië en Iran afkeerde, daarvoor een financiële beloning, die Hamas goed kon gebruiken.

Hieraan hing echter wel een prijskaartje – namelijk dat Hamas zich zal verzoenen met Fatah en zijn houding jegens Israël zal matigen. Het soennitisch-Arabische blok ziet immers Iran als een veel grotere bedreiging dan Israël. In feite zijn de Golfstaten al langer bereid Israël te erkennen, mits een Palestijnse staat met Oost-Jeruzalem als hoofdstad tot stand komt (zie het Arabische vredesplan van 2002). De soennitische Arabische wereld onder leiding van Egypte en Saoedi-Arabië zal in ruil voor een aanvaardbare regeling voor de Palestijnse vluchtelingen dan de strijd-bijl met Israël begraven, zodat men de handen vrij heeft voor de machtsstrijd met het sji'itisch Perzische Iran.

Amerikaanse druk

Toen Israël tijdens de operatie *Pillar of Defense* een grondoffensief dreigde te openen, wist Hamas dat dit zowel in Israël zelf als in de Verenigde Staten op grote weerstand zou stuiten. De nieuwe Egyptische leiders leenden zich (net als vroeger Mubarak) voor een bemiddelingsrol tussen de Palestijnen en Israël om escalatie te voorkomen.



Militairen van de Palestijnse Autoriteit proberen de orde te herstellen na een raketaanval op een Hamas-strijder. Foto uit juli 2002. Foto blhphoto-graphy

Dit was in het eigenbelang van Egypte (geen escalatie langs de oostgrens met de toch al onrustige Sinai). Morsi voelde er bovendien niets voor door Hamas in een ongewis avontuur te worden meegesleept. Daarmee bewezen de Egyptenaren tevens de Amerikanen een goede dienst. Anders dan Mubarak stonden de nieuwe Egyptische leiders nu duidelijker aan de Palestijnse kant en gingen openlijk met Hamas en de Islamitische Jihad aan tafel zitten. President Morsi stuurde tijdens de gevechten zijn premier Hisham Kandil naar Gaza om steun te betuigen. Zijn voorbeeld vond navolging bij politici uit andere landen. De aanwezigheid van de Turkse premier Erdogan en de emir van Qatar in Caïro tijdens bestandsonderhandelingen verschafte Hamas des te meer status. Opvallend is hoezeer Fatah (en president Abbas) bij de bestandsonderhandelingen buitenspel stond.

De Verenigde Staten bezagen de ontwikkelingen rond de Gazastrook met grote zorg. De Amerikanen hadden er alle belang bij hun relaties met de nieuwe islamitische regeringen in de Arabische wereld te verbeteren, in het bijzonder die met Egypte. Een verdere confrontatie tussen Israël en de Palestijnen zou de Amerikanen zeer slecht uitkomen. Zij waren zich bewust van de reputatieschade die een langere Israëlische ac-

tie in Gaza ook de Amerikanen in de Arabische wereld zou kunnen berokkenen. In 2009 gunden de Verenigde Staten Israël nog de tijd om een groot deel van de infrastructuur van Hamas uit te schakelen. Dit keer moest in de Amerikaanse visie een grondoffensief voorkomen worden. President Obama belde met Netanyahu en minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton onderbrak haar reis door Azië om persoonlijk druk uit te oefenen.

Washington had er alle belang bij in ieder geval de nieuwe Egyptische machthebbers niet te zeer tegen zich in het harnas te jagen. Morsi moest immers meer dan zijn voorganger Mubarak naar de gevoelens van zijn volk luisteren. Egypte speelde een centrale en onmisbare rol bij het oplossen van de crisis en de Amerikanen toonden daarvoor achteraf uitdrukkelijk hun dankbaarheid. Zij prezen openlijk het leiderschap van Morsi. Voor de Verenigde Staten bleef Egypte immers een strategische bondgenoot, die ze niet graag wilden missen. Maar vanuit Caïro liep er nu onmiskenbaar een lijntje naar Hamas in Gaza.

Hamas had als volwaardige gesprekspartner deelgenomen en in de bestandsvoorwaarden de nodige punten binnen weten te halen. Zo zal er een einde komen aan de blokkade van de

Gazastrook, belooft Israël geen liquidaties meer uit te voeren en worden er geen verdere eisen gesteld aan ontwapening van Hamas. Uiteraard hadden de onderhandelingen in Caïro een indirect karakter (via Egypte), maar *de facto* hebben Israël en de Verenigde Staten nu duidelijker dan ooit zaken gedaan met Hamas.

Praten met Hamas

Een en ander plaatst Hamas ook voor enkele fundamentele keuzen. In het geding zijn de koers ten aanzien van Israël, de eventuele samenwerking met Fatah en, in het verlengde daarvan, een gerespecteerde positie in de Arabische wereld en daarbuiten. Binnen Hamas, dat een traditie heeft van min of meer collectief leiderschap, brengt dat ongetwijfeld ook enige strijd om de macht mee. Hamas-leider in ballingschap Khaled Meshaal kreeg bij het 25-jarig bestaan van Hamas in december 2012 een heldenontvangst in Gaza. Hij gold voorheen als hardliner, maar had zijn koers (mede door de breuk met Syrië en de toenadering tot Egypte) moeten bijstellen. Premier Ismail Haniyeh kent de noden van het volk in Gaza en weet dat, om te overleven, compromissen nodig zijn. Het zwaartepunt binnen Hamas lijkt nu meer te komen liggen bij de strijd tegen (de gevolgen van) de Israëlische bezetting dan de bevrijding van heel Palestina of de oprichting van een islamitische staat.

In Doha kwam medio december 2012 het Politiebureau van Hamas bijeen om zich te beraden over de opvolging van Meshaal, maar in feite over de vraag naar de toekomstige strategie van de beweging, nu zich voor haar nieuwe kansen en mogelijkheden voordoen, maar dat daar wel een (ideologische) prijs voor betaald zal moeten worden. Een struikelblok vormt het Handvest van Hamas uit 1988, dat aan duidelijkheid niets te wensen overlaat. Het Handvest stelt dat (heel) Palestina een islamitisch erfgoed is, dat niet kan worden opgegeven (art. 11) en dat de jihad het middel is om het Palestijnse vraagstuk op te lossen (art. 12 en 13).⁶ Opmerkelijk is hoe vaak vooraanstaande Hamas-leiders nuanceringen op die tekst hebben aangebracht en hoe het verkiezingsprogramma van Hamas (officieel de Veranderings- en Hervormingspartij) in 2006

al een andere taal sprak. Te verwachten is dat Hamas de reeds ingezette pragmatische benadering versterkt zal doorzetten, zeker wanneer het buitenland daartoe openingen biedt.

Israël en de Verenigde Staten hebben inmiddels (indirect) zaken gedaan met Hamas. Omgekeerd heeft Hamas de noodzaak gezien zaken met Israël te doen. Er valt op het democratisch gehalte van het Hamas-bestuur in de Gazastrook heel wat af te dingen, maar de machtspositie van de organisatie is een feit.

President Abbas behaalde eind november een symbolische overwinning door in de Algemene Vergadering van de VN een enorme meerderheid te krijgen voor de *non state*-waarnemersstatus van Palestina. Dit laat zien dat Israël meer geïsoleerd raakt en dat de internationale gemeenschap het twee-statenmodel van Fatah steunt. Hamas weet dat en zal daar conclusies uit trekken.

Een regeling van het conflict tussen Israël en de Palestijnen is niet goed denkbaar zonder de medewerking van Hamas. De organisatie mag dan op de lijst staan van terroristische organisaties, ze is toch een factor van politiek gewicht. Om tot vredesoplossingen te komen is in tal van conflicten in de wereld uiteindelijk toch gekozen voor de weg van de dialoog met de echte vijanden. Om een constructieve oplossing mogelijk te maken, is het onvermijdelijk dat er uiteindelijk ook gepraat gaat worden met Hamas. Praten betekent niet noodzakelijk volledige erkenning, laat staan acceptatie van de doelstellingen van de tegenstander.⁷ Wel kan het de weg openen (mits er resultaten geboekt worden) voor versterking van de positie van gematigde elementen binnen die organisatie. De parallellen met de PLO uit de jaren zeventig, tachtig en negentig van de vorige eeuw dringen zich op.



De non-state-waarnemersstatus van Palestina laat zien dat Israël geïsoleerder raakt

Noten

- 1 'Hamas forced Israel's Hand', in: *Newsweek*, 28 november 2012.
- 2 De Israëlische contactpersoon Gershon Baskin stelde dat Jabari een bestand wilde sluiten vlak voordat hij door Israël werd vermoord.
- 3 Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza* (Princeton 2011).
- 4 David Donaldson, *Hamas and Iran, nationalism and Islam* (2012).

- 5 Nicolas Pelham, 'Gaza's Tunnel Phenomenon, the unintended dynamics of Israel's Siege', in: *Journal of Palestine Studies*, summer 2012.
- 6 Voor Handvest van Hamas: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp
- 7 Daniel Byman, 'How to Handle Hamas, The Perils of Ignoring Gaza's Leadership', in: *Foreign Affairs*, september-oktober 2010.

Dialogoog Assad en oppositie is Syrië's enige uitweg

De Nationale Coalitie, de organisatie die sinds november 2012 de Syrische oppositie vertegenwoordigt, is zorgvuldig samengesteld door de Verenigde Staten. Haar doel is de val van het Assad-regime. Maar de politieke oppositie vertoont tot nog toe alleen maar verdeeldheid. Ondertussen denken Amerika en de NAVO wel degelijk aan een westerse invasie in Syrië. Dat Nederlandse Patriot-raketten in de strijd zullen worden ingezet, valt niet uit te sluiten.

De 'Nationale Coalitie'

De Amerikaanse regering heeft de samenwerking met de overkoepelende organisatie van het Syrische verzet, de in Turkije gevestigde Syrische Nationale Raad, verbroken. "De oppositie kan niet worden vertegenwoordigd door mensen die wel goede eigenschappen hebben maar vaak al 20, 30 of 40 jaar niet meer in Syrië zijn geweest", aldus de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton.¹

Op 11 november 2012 werd na moeizame onderhandelingen op een conferentie in Qatar een nieuwe organisatie opgericht die voortaan als enige de Syrische oppositie zal vertegenwoordigen, de 'National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces', bestaande uit zorgvuldig door Washington geselecteerde kandidaten. Voor de selectie waren zelfs kandidaten van binnen Syrië naar de Verenigde Staten 'gesmokkeld' om daar aan de tand te worden gevoeld over hun opvattingen.² Opvallend is dat het hoofdkwartier van de nieuwe Coalitie in het verre Caïro gevestigd wordt, in de woonplaats van de nieuwe voorzitter Al-Khatib. Even opvallend is dat in het oprichtingsdocument werd vastgelegd dat het doel de val van de Syrische regering is, waarbij enige dialoog met het bewind wordt uitgesloten.

Washington wil dat deze nieuwe organisatie ook de rebellengroepen binnen Syrië zal vertegenwoordigen. Maar het 'Vrije Syrische Leger' richtte op 8 december jl., tijdens een vergadering in de

Turkse stad Antalya, een eigen 'Supreme Military Council' op, met als *chief of staff* Brig. Gen. Salim Idriss. Terwijl het onduidelijk is in hoeverre de rebellen binnen Syrië de bevelen van generaal Idriss zullen opvolgen, is het ook de vraag of Idriss opdrachten van de minister van defensie van de nieuwe 'National Coalition' zal aanvaarden. Of heeft de woordvoerder van het Vrije Syrische Leger gelijk en hebben we te maken met "a Syrian military command that will lead Syria after President Bashar al-Assad".

Al met al lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat aan de eis van Washington zal worden voldaan dat de 'Nationale Coalitie' ook namens de opstandelingen binnen Syrië kan optreden. Pas als de buitenlandse financiële steun aan de rebellen en de wapenleveranties via de 'Nationale Coalitie' gaan verlopen, zal deze organisatie enige invloed kunnen uitoefenen op de strijd die zich binnen Syrië afspeelt. Maar landen als Saudi-Arabië en Qatar zullen waarschijnlijk liever zelf blijven bepalen welke rebellenorganisaties ze steunen.

Hoewel naast de gewapende strijders in Syrië ook een aanzienlijk deel van de Syrische bevolking zich niet vertegenwoordigd zal voelen door de Nationale Coalitie, besloot de Amerikaanse regering, gevolgd door meer dan honderd landen, deze organisatie toch te erkennen als de "legitieme vertegenwoordiger van de bevolking van Syrië".

Sietse Bosgra was jarenlang actief betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika.



Spotprent van Hussam Sara.

De banning van al-Nusra

Washington besloot gelijk met de erkenning van de Coalitie de grootste al-Qaida-organisatie in Syrië, al-Nusra, op de lijst van terroristische organisaties te plaatsen. Maar alle organisaties waarmee Washington nauw samenwerkt(e) bij de strijd tegen Assad veroordeelden het besluit, zoals de Syrische Moslimbroederschap, de Syrische Nationale Raad en Brig. Gen. Salim Idriss. Als klap op de vuurpijl veroordeelde ook de leider van de zojuist door Washington gevormde 'Nationale Coalitie', Al-Khatib, de banning van al-Nusra. Hij verklaarde dat de Coalitie zulke mensen juist nodig heeft om Assad te verslaan, en hij deed een dringend beroep op Washington de maatregel ongedaan te maken.

En er kwam nog meer slecht nieuws voor Washington. Als reactie op de Amerikaanse maatregel riepen meer dan honderd organisaties de Syriërs op rond het vrijdaggebed te demonstreren onder de leus "Geen Amerikaanse interventie, wij zijn allemaal Nusra's". Deze Syriërs verwijten de Amerikanen dat zij enerzijds weigeren wapens aan het verzet te leveren, maar anderzijds proberen de belangrijkste strijdgroep van het verzet uit te schakelen. Het is duidelijk: als de Amerikanen in de toekomst ooit zouden besluiten Syrië binnen te vallen, zullen ze niet alleen strijd moeten voeren tegen het leger van Assad, maar ook tegen een belangrijk deel van de Syrische verzetsbeweging.

In totaal vechten naar schatting 5.000 tot 10.000 buitenlandse extremistische islamieten samen met de rebellen tegen de Syrische regering. Deze al-Qaida-strijders beschikken over goede wapens en over veel ervaring in oorlogvoering. Door hun succesvolle strijd hebben veel jonge Syriërs zich bij deze strijdgroepen aangesloten; voor hen zijn grote opleidingskampen opgezet.³ Al-Nusra is de belangrijkste organisatie; daarnaast nemen Tawhid, Ahrar al-Sham, Jund al-Sham etc. deel aan de strijd. Al-Nusra verklaarde in de stadscentra van Damascus, Aleppo, Hama, Dara'a, Homs, Idlib en Deir al-Zor in 2012 600 bomaanslagen uitgevoerd te hebben, waarbij naast regeringsmilitairen veel burgers omkwamen.

De Amerikaanse regering weigert nog steeds wapens aan het Syrische verzet te leveren, uit vrees dat deze ook bij de jihadisten terechtkomen en dat zij na de val van het Assad-regime vanuit Syrië ingezet zullen worden om de andere landen in de regio te destabiliseren.

Binnen de Europese Unie heerst grote onenigheid over wapenleveranties aan de Syrische rebellen. Deze zijn verboden sinds de EU in mei 2011 een wapenembargo tegen Syrië instelde. De Franse regering wil echter 'defensieve wapens' aan het verzet leveren en pleitte op 17 november op een EU-bijeenkomst over het wapenembargo voor opheffing. Dit kan alleen als alle EU-lidstaten hiermee instemmen. De Duitse regering was hier duidelijk tegen en bracht een veto uit. Als compromis

Als Amerika Syrië binnenvalt, moet het zowel strijd leveren tegen Assad's leger als tegen een aanzienlijk deel van het Syrische verzet

werd overeengekomen het embargo niet met een jaar te verlengen, maar slechts met drie maanden, dat wil zeggen tot 1 maart a.s. Ook de nieuwe Nederlandse regering zal zich hierover half februari moeten uitspreken.

Het gezamenlijke vredesplan van de Verenigde Naties en de Arabische Liga

In februari 2012 benoemden de Verenigde Naties samen met de regionale organisatie van de 22 Arabische landen, de Arabische Liga, de voormalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, tot Speciale Vertegenwoordiger voor Syrië. Hij kreeg de taak een eind aan de oorlog te maken. In het zes-puntenplan van Annan wordt het aan de Syriërs overgelaten tot een vredesregeling te komen en te beslissen over de positie van Assad. Rusland en ook Iran hebben vanaf het begin het zes-puntenplan gesteund. De Amerikanen lagen echter dwars: zij eisten het vertrek van Assad. Door deze blokkade werd het vredesproces lamgelegd, waarop Kofi Annan diep teleurgesteld aftrad. Hij werd opgevolgd door de Algerijnse diplomaat Brahimi. Die slaagde er op 30 juni tijdens een bijeenkomst in Genève in ook van Washington steun voor het zes-puntenplan te krijgen, hoewel Hillary Clinton na afloop aangaf dat de Amerikaanse regering haar standpunt over Assad niet veranderd had. De EU daarentegen schaarde zich op 23 juli volledig achter het vredesplan. Maar ondanks voortdurende druk van Rusland verdraagden de Amerikanen na de bijeenkomst in juni het proces; zij wilden kennelijk eerst de Syrische oppositie reorganiseren.

Pas afgelopen december kwam het na Russisch-Amerikaanse besprekingen in Dublin en Genève tot een doorbraak. Brahimi werd gemachtigd naar Syrië af te reizen en aan Assad te vragen zijn ministers voor de overgangsregering aan te wijzen. Volgens Al Jazeera is het resultaat van het akkoord tussen Moskou en Washington dat Assad formeel president mag blijven tot zijn termijn in 2014 afloopt, maar dat hij zich niet kandidaat mag stellen voor een nieuwe termijn na 2014. De macht zou dan aan de overgangsregering moeten worden overgedragen. Assad zag hier blijkbaar niets in. De ontmoeting tussen Brahimi en Assad vond op 24 december 2012 plaats. Na terugkomst uit Damascus toonde Brahimi zich zeer teleurgesteld. Assad heeft in een toespraak begin januari het plan van VN-gazant Brahimi afgewezen.

Rusland

Rusland wordt vaak gepresenteerd als een land dat helemaal achter Assad staat. Opmerkelijk is dat de Russische minister van buitenlandse zaken Lavrov zich meerdere malen zeer kritisch uitliet over het regime van Assad. Begin april 2012 verklaarde hij voor het Russische parlement en voor de Russische televisie dat Assad veel te traag was geweest met het doorvoeren van de noodzakelijke hervormingen. "We waren het met veel van de besluiten van de Syrische regering niet eens. Jammer genoeg nam hij onze adviezen niet altijd over. Hij heeft nuttige vernieuwende wetten ingevoerd die het systeem meer pluralistisch maakten, maar het ging allemaal veel te langzaam. Ook de voorstellen voor het starten van een dialoog kwamen veel te laat." Lavrov bekritiseerde ook het 'disproportionele' geweld van het Syrische leger.

In oktober zei de Russische president Medvedev tegen Assad dat hij hervormingen moest doorvoeren of anders moest aftreden: "Russia wants as much as the other countries for Syria to end the bloodshed and demands that the Syrian leadership conduct the necessary reforms. If the Syrian leadership is unable to undertake these reforms it will have to go."⁴

Regionaal Kwartet stelt al-Sharaa voor

Op initiatief van de Egyptische president Morsi werd in augustus 2012 een 'regionaal kwartet' gevormd, bestaande uit Egypte, Iran, Turkije en Saudi-Arabië, met het doel een eind aan het bloedvergieten in Syrië te maken zonder inmenging van de westerse mogendheden. Drie van de vier landen zijn enige keren bijeen geweest: alleen Saudi-Arabië blijkt weinig in de samenwerking te zien. Het trio Egypte, Iran en Turkije is in december met het voorstel gekomen om de vice-president van de Syrische regering, Farouq al-Sharaa, tot leider van de overgangsregering te benoemen. Al-Sharaa is een ervaren diplomaat en een soennitische moslim, die niet tot de *inner circle* van Assad behoort. Al-Sharaa geeft toe dat het Syrische leger de oorlog niet kan winnen en roept op tot een 'historisch akkoord' en instelling van een regering van nationale eenheid.

De chemische wapens

Enkele maanden geleden kwamen er in de westerse media plotseling berichten over de chemische strijdmiddelen waarover de Syrische regering zou beschikken, en die door het regime tegen

de eigen bevolking zouden worden ingezet. Deze berichtgeving deed denken aan de berichten over de 'massavernietigingswapens' in Irak, die niet bestonden, maar die indertijd wel voor de regering-Bush het excuus vormden om Irak binnen te vallen. Het zag ernaar uit dat de berichten over de chemische wapens het voorspel waren voor een Amerikaanse inval in Syrië.

Volgens de *New York Times* (15 november 2012) heeft het Pentagon de Amerikaanse regering gewaarschuwd dat voor het in beslag nemen van de chemische wapens in Syrië een strijdmacht van minstens 75.000 militairen nodig zal zijn.

Om tegemoet te komen aan de westerse zorgen, zegde de Syrische regering onlangs toe dat de chemische wapens niet in de oorlog zullen worden ingezet, behalve in geval van een buitenlandse invasie. Daarnaast waren de westerse landen en Israël verontrust over de mogelijkheid dat, mocht het regime ineens storten, de chemische wapens in handen van de al-Qaida-achtige organisaties in Syrië zouden vallen. Die zouden ze dan in de toekomst kunnen inzetten in de buurlanden van Syrië. Deze kwestie werd urgent toen al-Nusra op 21 december de militaire basis al-Safira, waar chemische wapens waren opgeslagen, probeerde te veroveren. Om dit te voorkomen, is de Syrische regering onlangs begonnen met het verplaatsen van de voorraden chemicaliën. Het blijkt nu dat de Russische regering direct betrokken is bij het veiligstellen van de voorraden chemische wapens in Syrië. Minister Lavrov verklaarde op 22 december dat de Syrische regering "has consolidated its chemical weapons in one or two locations amid a rebel onslaught and they are under control for the time being." Hij voegde eraan toe dat Rusland, "which has military advisers training Syria's military, has kept close watch over its chemical arsenal."⁵

Ook de Israëlische regering houdt al langere tijd in de gaten waar de chemische wapens in Syrië zijn opgeslagen. Een vooraanstaande woordvoerder van het Israëlische ministerie van defensie, Amos Galit, bevestigde op 23 december dat "at the moment, chemical weapons are under control". En vice-premier Moshe Allon bevestigde dat de componenten van de chemicaliën gescheiden en opgeslagen zijn.

Deze ontwikkeling bevestigt nog eens dat het voor het afwickelen van het conflict in Syrië van het grootste belang is dat de westerse landen gaan samenwerken met Rusland en Iran in plaats

van die landen telkens te bekritisieren en in de hoek te drijven.

Komt het tot een aanval van de NAVO?

Begin december berichtte de Israëlische website *DEBKAFile* over een enorme concentratie Amerikaanse strijdkrachten voor de kust van Syrië. "Facing Syria are now 10.000 US fighting men, 70 fighter-bombers and at least 17 warships, including the three Iwo Jima amphibious craft, a guided missile cruiser and 10 destroyers and frigates. Four of these vessels are armed with Aegis missile interceptors. This mighty US armada brings immense pressure on the beleaguered Assad regime."⁶ Het is onduidelijk of deze Amerikaanse strijdmacht permanent in de buurt van Syrië zal blijven liggen, zodat ze op elk ogenblik toe kan slaan. Het Russische persbureau Tass meldde dat volgens een woordvoerder van de Russische strijdkrachten in januari het grote landingschip *Novocherkassk* met mariniers aan boord samen met de militaire schepen *Azov*, *Nikolai Filchenkov* en *Moskva* naar de Syrische haven Tartous is gevaren.

Dat er bij de Amerikanen en de NAVO – ondanks de teleurstellende ervaringen in Afghanistan, in Irak en meer recent in Libië – wel degelijk wordt gedacht aan een westerse invasie in Syrië, bleek op 4 december jl. tijdens een gezamenlijke maaltijd van NAVO-secretaris-generaal Rasmussen met de ministers van buitenlandse zaken van de NAVO-lidstaten. In de gezaghebbende *Süddeutsche Zeitung* verscheen op 6 december 2012 een verslag van hun discussie:

Rasmussen verklaarde dat de NAVO ten aanzien van de ontwikkelingen in Syrië "zijn kop niet onder het zand" mag steken. Tot nog toe was het standpunt van de NAVO dat het zich buiten het conflict dient te houden, maar Rasmussen bepleitte dat de NAVO zich moet voorbereiden om in Syrië in te grijpen. Hij vroeg zich af wat de NAVO moest doen als het regime in Syrië chemische wapens zou inzetten. Rasmussen werd niet alleen door minister Clinton gesteund, maar ook door de ministers van buitenlandse zaken van Groot-Brittannië en Turkije.

Er ontstond over deze kwestie een heftig debat, waarbij de Duitse minister van buitenlandse zaken Westerwelle en zijn Nederlandse collega zich samen met de Tsjechische Republiek en Polen tegen Rasmussen keerden. Volgens de *Süddeutsche Zeitung* is het niet toevallig dat juist

Het wordt tijd dat westerse landen gaan samenwerken met Rusland en Iran

Twee Syrische jongens in het vluchtelingen-kamp bij het plaatsje Atmeh, vlakbij de grens met Turkije (10-12-12).

Foto FreedomHouse



Nederland en Duitsland zich tegen de plannen van Rasmussen verzetten. Als de NAVO militair in Syrië zou ingrijpen, worden de Nederlandse en Duitse Patriot-raketten in Turkije immers niet langer alleen maar ingezet voor de verdediging van Turkije, zoals aan de respectievelijke parlementen werd toegezegd, maar worden ze onderdeel van de nieuwe NAVO-strategie.

De no-fly zone

De Turkse regering dringt al lange tijd aan op een 'no-fly zone' boven Syrisch grondgebied langs de 900 km lange Syrisch-Turkse grens. Dat houdt in dat niet alleen Syrische vliegtuigen en helikopters zullen worden neergeschoten. Bij de no-fly zone boven Libië betekende het ook dat alles wat militair was of militair gebruikt kon worden, werd aangevallen en vernietigd – ook gewapende eenheden op de grond. Voor Syrië zou de no-fly zone de verdrijving of vernietiging van alle Syrische troepen uit de grenszone betekenen, en een volledige vrijheid voor operaties van het Vrije Syrische Leger. Het zal voor dit Leger niet al te moeilijk zijn om in de no-fly zone het Koerdische gebied te bezetten, het Koerdisch verzet te breken en de leiders op te pakken.

In de Verenigde Staten is grote belangstelling voor een dergelijke no-fly zone, mogelijk als opstap naar een invasie. Op 5 december jl. gaf de Amerikaanse Senaat met een zeer grote meerderheid (92 tegen 6 stemmen) aan de regering-Obama de opdracht de mogelijkheid te onderzoeken

om zo'n no-fly zone in te stellen. Daarbij wordt in de Amerikaanse media herhaaldelijk aangegeven dat de Patriot-raketten ook gebruikt kunnen worden om een no-fly-zone boven het noorden van Syrië tot stand te brengen.⁷

De Turkse belangstelling voor de no-fly zone vloeit voort uit het feit dat er in het Turks-Syrische grensgebied miljoenen Koerden wonen. De Turkse regering vreest dat de Koerden in Syrië er, in navolging van de Koerden in Irak, in zullen slagen een eigen autonome staat te stichten, en dat dit de Koerden in Turkije zal aanmoedigen en versterken. Jarenlang werkte Turkije bij het onderdrukken van de Koerden samen met het dictatoriale regime van Assad. Maar toen in Syrië de opstand uitbrak, moest Turkije kiezen. Het gokte erop dat het verzet de oorlog zou winnen en daarom koos Ankara voor nauwe samenwerking met de Syrische oppositie. Toen de Syrische Koerden bij deze oppositie aanklopten en hun wens tot autonomie werd afgewezen, trok de Syrische regering de afgelopen zomer plotseling haar troepen uit bijna alle Koerdische steden langs de grens terug. Over de motieven van Assad om zijn troepen terug te trekken uit het Koerdisch gebied kunnen we alleen maar gissen. Een motief zal zijn dat hij die troepen elders nodig heeft in gebieden die bedreigd worden door het Vrije Syrische Leger. Een tweede motief is dat Assad de steun van de Syrische minderheden hard nodig heeft in deze oorlog, en net als bijvoorbeeld de Alewieten en de Christenen vormen de Koerden een belangrijke minderheid. De strijd van de Koerden tegen po-

gingen van het Vrije Syrische Leger om gebieden in Noord-Syrië te veroveren, helpt hem. In de paar steden waar het leger nog wel aanwezig is, wordt met de Koerden samengewerkt. Daarop heeft de Syrische-Koerdische verzetsbeweging in het grensgebied een eigen regeringsraad opgericht en wordt er met steun van de autonome regering van de Koerden in Irak een Koerdisch leger opgeleid dat de Syrische rebellenbeweging buiten hun nieuwe 'West-Koerdistan' moet houden. De Turkse regering zou het liefst met wapengeweld een eind aan deze ontwikkeling maken.

Bij de discussie over de plaatsing van Nederlandse Patriot-raketten in Turkije is de Koerdische kwestie niet besproken. Evenmin was er veel belangstelling voor de mogelijkheid dat de plaatsing zou leiden tot een wapenwedloop. En die lijkt er ook te komen: begin december meldde het Libanese onafhankelijke dagblad *As-Safir* dat in reactie op het Turkse besluit om patriotraketten bij de Syrische grens te plaatsen, Rusland besloten zou hebben Syrië te voorzien van Iskander A-18 raketten. Met een bereik van 400 kilometer zouden die raketten het Turkse raketschild binnen kunnen dringen.

Onderhandelingen zijn de enige oplossing

Er is slechts één mogelijkheid om Syrië te behouden voor totale chaos en mogelijk het uiteenvallen van het land, en dat is proberen via onderhandelingen een eind aan het conflict te maken en tot een georganiseerde machtsoverdracht te komen aan een nieuwe regering van nationale een-

heid, waarin naast de opstandelingen ook ervaren functionarissen van de huidige regering zitting zouden nemen. Alleen zo kunnen de staatsinstellingen blijven functioneren, wat nodig is om het verwoeste land door de huidige ernstige crisis te helpen en aan wederopbouw te beginnen.

Machtsoverdracht aan de rebellen zou daarentegen tot een ramp leiden. De politieke oppositie vertoont tot nog toe alleen maar verdeeldheid, onderling wantrouwen, alsmede strijd en afgunst tussen de verschillende persoonlijkheden over hun rol in de organisatie. Bovendien missen ze bijna allemaal de kennis en ervaring om een overheidsapparaat aan te sturen. Voorts moet worden bedacht dat de honderden gewapende, vaak lokale rebelleneenheden zonder een functionerende overkoepelende structuur zich niet zomaar zullen laten ontwapenen.

Het zal tot het laatst onduidelijk zijn hoeveel Syriërs achter het soennitisch verzet staan en hoevelen dat verzet juist vrezen. De bevolking van Syrië bestaat naast de soennitische meerderheid uit diverse groepen met een eigen religieuze of etnische identiteit, die vaak in verschillende regio's in het land zijn geconcentreerd. Al deze groepen zijn niet of nauwelijks in het huidige gewapende verzet vertegenwoordigd. Zij vrezen dat een machtsoverdracht aan een nieuw soennitisch regime met waarschijnlijk jihadistische trekken hun vrijheden en ontwikkelingsmogelijkheden zal beperken. Een machtsoverdracht aan de oppositie zou daarom kunnen leiden tot massale chaos en mogelijk het uiteenvallen van Syrië.

Een machts-
overdracht aan
de rebellen
in Syrië zou
tot een ramp
leiden

Noten

- 1 *New York Times*, 31 oktober 2012.
- 2 Citaat Hillary Clinton, *Democracy Now*, 1 november 2012. (http://www.democracynow.org/2012/11/1/headlines/us_calls_for_overhaul_of_syrian_opposition).
- 3 *Die Welt*, 19 december 2012.
- 4 *The Telegraph*, 5 januari 2013.
- 5 Israëliëse website *Debkafile*, 5 januari 2013.
- 6 Volledig citaat op de Israëliëse website *Debkafile* op 5 december 2012: "The aircraft carrier USS Eisenhower Strike Group transited the Suez Canal from the Persian Gulf Saturday, Dec. 1, sailing up to the Syrian coast Tuesday in a heavy storm, with 8 fighter bomber squadrons of Air Wing Seven on its decks and 8,000 sailors, airmen and Marines. The USS Eisenhower group joins the USS Iwo Jima Amphibious Ready Group which carries 2,500 Marines. Facing Syria now are 10,000 US fighting men, 70 fighter-bombers and at least 17 warships, including

the three Iwo Jima amphibious craft, a guided missile cruiser and 10 destroyers and frigates. Four of these vessels are armed with Aegis missile interceptors.

This mighty US armada brings immense pressure to bear on the beleaguered Assad regime after it survived an almost two-year buffeting by an armed uprising. Its presence indicates that the United States now stands ready for direct military intervention in the Syrian conflict when the weather permits."

- 7 "Turkey raised publicly for the first time on Wednesday the idea of stationing Patriot missile batteries along its southern border with Syria. The move would effectively create a no-fly zone that could help safeguard refugees and give rebel fighters a portion of Syrian territory without fear of crippling airstrikes by Syrian forces." *New York Times*, 7 november 2012 (http://www.nytimes.com/2012/11/08/world/middleeast/turkey-may-deploy-patriot-missiles-near-syria.html?_r=0).

Libanon en de schaduw van het conflict in Syrië

Oplopende spanningen tussen regering en oppositie, dodelijke straatgevechten, politieke aanslagen en een alsmaar toenemende vluchtelingenstroom uit Syrië: de druk in Libanon neemt aanmerkelijk toe. Te midden van al deze ontwikkelingen blijkt dat de oppositiebeweging van voormalig premier Saad Hariri geen enkel strategisch plan heeft om de regering van Mikati – waarbinnen Hezbollah de invloedrijkste partij is – te dwarsbomen. Het enige waar Hariri op rekt, is de val van Bashar al-Assad.

In oktober vorig jaar ontplofte een autobom. Al enkele uren na de aanslag werd duidelijk dat het geen willekeurige aanslag was gericht tegen de christelijke bevolking van Beiroet, maar dat de invloedrijke soennitische veiligheidsofficier Wissam al-Hassan het doelwit was. Al-Hassan was de vertrouweling van de eveneens door een autobom geliquideerde minister-president Rafik Hariri en stond te boek als een fervent tegenstander van het Syrische regime en de sji'itische beweging Hezbollah. Als hoofd van de informatieafdeling van de *Internal Security Forces* leidde hij de facto een tweede veiligheidsdienst, naast de meer pro-Syrische *General Security*. Enkele maanden daarvoor had al-Hassan een oud-minister, Michel Samaha, in de kraag gevat. Samaha was van plan in opdracht van de Syrische president Bashar al-Assad een aanslag te plegen in Libanon.

De gebruikelijke reacties volgden: in soennitische wijken in Beiroet en Tripoli trokken gewapende aanhangers van Saad Hariri, zoon en opvolger van Rafik, de straten op. Meerdere wegen werden bezet door milities en het land werd voor even stil gelegd. De vele restaurants en clubs bleven in het weekend na de aanslag angstvallig leeg en de elite en rijkere middenklasse trokken massaal de stad uit. Beiroet, liefkozend het Parijs van het Midden-Oosten genoemd, was al jaren niet meer zo'n spookstad geweest.

Syrische invloed

Internationaal was er een andere gebruikelijke reactie waarneembaar: politieke analisten rolden over elkaar heen om de 'headlines' te halen met de boodschap dat Libanon nu ook definitief in de greep is van de Syrische burgeroorlog. Uiteraard, het conflict in Syrië verhoogt de spanning tussen soennieten en shi'ieten/aleviëten in de gehele regio, dus ook in Libanon. Maar zelfs als de 'Arabische Lente' nooit was uitgebroken, zou al-Hassan op de nominatie staan om door Damascus en zijn bondgenoten te worden uitgeschakeld. En ook zonder een burgeroorlog in Syrië zijn er milities in Libanon actief die geregeld de straat op gaan om hun onvrede te uiten.

De spanning in Libanon was zelden zo waarneembaar als in de dagen na de autobom in oktober afgelopen jaar. Ik had Arabische les toen de bom afging. Hoewel ik op dat moment een kilometer van de plek des onheils verwijderd was, dreunde de knal door het leslokaal. Donkere rook steeg op vanaf de heuvel Ashrafieh, de Christelijke wijk in Oost-Beiroet. Mijn fascinatie voor de harde politieke realiteit in de regio overwon mijn schaamte voor ramptoerisme en al gauw haastte ik mij richting plaats-delict. Eenmaal aangekomen aanschouwde ik de chaos: vernielde huizen en vooral veel hulpdiensten, media en militairen.

Anno Bunnik studeerde conflict studies aan King's College London en werkt onder meer als Midden-Oosten expert voor The Pax Ludens Foundation. Zijn blog is te vinden op: www.eurabist.com

Libanon verkeert namelijk al jaren in een permanente staat van crisis en werkelijk alles in het kleine land aan de Middellandse Zee is verdeeld. De wijk waar je woont, de media die je volgt, de politici waarop je stemt: alles is sektarisch. Het is schier onmogelijk om geen partij te kiezen tussen de 'Maart 8'-coalitie onder aanvoering van Hezbollah (shi'ieten, christenen en druzen) of de oppositiebeweging 'Maart 14' van Hariri (soennieten en christenen).

Een andere opvallende observatie is dat zelfs de meest beveiligde en geheime man van Libanon - na de secretaris-generaal van Hezbollah, Hassan Nasrallah - gelokaliseerd en geliquideerd kan worden. Dit houdt in dat de pro-Syrische krachten ondanks de uitputtende burgeroorlog in Syrië genoeg middelen overhouden om hun invloed in Libanon te laten gelden. De aanslag was overduidelijk bedoeld als een signaal aan de soennieten in de regio. Hoewel de shi'itisch-alevitische alliantie van

Hezbollah brengt met gemak meer mensen op de been voor kleine incidenten, zoals een sul-lige B-film over de profeet. De begrafenis was tevens het startschot van een reeks strategische blunders van de 14 Maart-coalitie van Hariri.¹ Opvallend was dat de aanwezige soennieten en Christenen vooral de vlaggen van hun politieke partij lieten wapperen. Hariri en zijn bondgenoten hadden deze gelegenheid dan ook moeten aangrijpen om massaal de nationale vlag te tonen en zo hun coalitie te presenteren als de enige partij die opkomt voor eenheid en vrede in Libanon, in plaats van louter hun eigen sektarische belangen te behartigen.

Na vlammende toespraken van oud-president Fouad Siniora en journalist Nadim Koteich bestormden honderden demonstranten de zetel van de regering. Vooral Koteich's betoeg was hiervoor verantwoordelijk waarin hij naar zijn aanhangers schreeuwde: "Wie Wissam al-Hassan wil begra-



Na afloop van een herdenkingsbijeenkomst voor Rafiq al-Hariri op 14 februari 2012 in Beiroet, vijf jaar na zijn liquidatie. Foto Bogeskov

Iran, Syrië en Hezbollah in zwaar weer verkeert, is ze blijkbaar nog steeds in staat om belangrijke soennitische figuren uit te schakelen.

Blunders van oppositie

Opvallend was dat de begrafenis van al-Has-san slechts enkele tienduizenden betogers trok.

ven en naar huis wil gaan is vrij om te gaan, maar er is iemand in Serail (de zetel van de premier, AB) die politiek moet worden begraven. [...] Breek alle barricades, in één beweging naar het Serail."² De actie was echter totaal kansloos en nadat het leger waarschuwingsschoten loste en het traan-gas rijkelijk liet vloeien, druipten de gefrustreerde demonstranten af. De mislukte bestorming riep

Saad Hariri: premier tussen 2009 en 2011 en zoon van de in 2005 vermoorde Rafik Hariri. Leider van de grootste soennitische partij en de 'Maart 14'-oppositiebeweging. Uit angst hetzelfde lot te ondergaan als zijn vader, woont hij in Parijs. Hij heeft goede relaties met het Westen en Saudi-Arabië en wordt verdacht van steun aan de rebellen in Syrië.

Najib Mikati: sinds 2011 premier van Libanon in een regering die gevormd wordt door de 'Maart 8'-coalitie. Net als de Hariri's een puissantrijke soenniet, alleen staat hij aan de zijde van Hezbollah. Volgens het confessionele democratische systeem is de premier altijd soennitisch.

Hassan Nasrallah: leider van de shi'itische beweging Hezbollah ('Partij van God'). Zijn beweging is sterk verbonden met de regimes in Damascus en Teheran en momenteel de invloedrijkste partij in de regering van Najib Mikati. Tevens de enige politieke partij met een actieve militie, die naar aller waarschijnlijkheid sterker is dan het Libanese leger.

'Maart 8': coalitie van pro-Syrische partijen onder aanvoering van Hezbollah. Bestaat voornamelijk uit shi'ieten, christenen en druzen. Sinds 2011 aan de macht in Libanon.

'Maart 14': de anti-Syrische oppositiebeweging onder leiding van oud-premier Saad Hariri. Bestaat voornamelijk uit soennitische en christelijke partijen.

Salafisten: fundamentalistische soennieten. Deze stroming binnen de Islam is niet per definitie gewelddadig, maar organisaties als al-Qaida scharen zich er toe.

Nu het regime in Syrië wankelt, vergroot Hezbollah haar invloed in Libanon

een hoop argwaan op, ook onder de eigen aanhang en de internationale partners van Hariri, zoals Saudi-Arabië en het Westen.

Vervolgens besloot Hariri om een nationale dialoog met de regering te boycotten en zochten enkele van zijn handlangers openlijk ruzie met de leider van de druzen, Walid Jumblatt. Jumblatt, bekend als 'flip-flopper', maakt deel uit van de coalitie van Hezbollah, maar is de laatste maanden steeds kritischer op het Assad-regime. Deze aanslag was voor Hariri dan ook een uitgelezen kans de steun van Jumblatts partij definitief terug te krijgen en onderhandelingen te starten over een regering van nationale eenheid. In plaats daarvan weigerde Hariri het aanbod van premier Mikati om een nationale dialoog te starten en eiste hij het aftreden van de regering. Aan deze eis wilde Mikati, en Hezbollah, uiteraard niet voldoen. Hezbollah heeft er immers alle belang bij haar belangrijke positie binnen de regering te verstevigen. Zeker nu het regime in Damascus wankelt, heeft het als belangrijkste prioriteit haar invloed in Libanon te vergroten.

Het was dan ook veelzeggend dat de Verenigde Staten en de Europese Unie na de aanslag niet hun steun uitspraken voor de oppositie, maar de nadruk legden op stabiliteit in Libanon en dus, de facto, voor continuering van een regering waar Hezbollah de belangrijkste partij is. Door het conflict in Syrië zijn de Verenigde Staten en de EU dus blijkbaar geneigd minder kritisch te kijken naar wie er eigenlijk de baas is in Beiroet. Een van de belangrijkste redenen dat Libanon in deze permanente crisis verkeert, is het grote gebrek aan leiderschap. Noch de oppositie van Hariri noch de regering van president Obama heeft blijkbaar een eenduidige strategie voor de toekomst van Libanon. Het enige waar beide kampen op rekenen, is de val van Assad. Wanneer die uiteindelijk plaatsvindt, zal er in Syrië een soennitisch bewind aan de macht komen en verliest Hezbollah een van haar belangrijkste bondgenoten.

Als het Westen daadwerkelijk vrede en stabiliteit in Libanon wenst, dan zal het zijn goede contacten met Hariri actief moeten benutten om hem aan te sporen bovengenoemde blunders in de toekomst achterwege te laten. Zolang de Verenigde Staten geen heldere strategie hebben voor Syrië, en dus voor Libanon, is dit de enige

manier om de invloed van Assad en Hezbollah in Beiroet tegen te gaan.

Salafisten en straatgevechten

Een ander probleem binnen de oppositie is dat ze weinig tot geen controle heeft over de salafisten in de noordelijke havenstad Tripoli en in Sidon in het zuiden. De salafisten in Libanon voelen zich gesterkt door de opmars van hun soennitische broeders aan de andere kant van de grens. Steeds meer eenheden binnen het Vrije Syrische Leger (FSA) zijn immers van salafistische signatuur en Jabhat al-Nusra geldt als een van de belangrijkste rebellenorganisaties. Al-Nusra, vooral bestaande uit al-Qaida-leden die voorheen in Irak actief waren en andere buitenlandse strijders, staat inmiddels op de Amerikaanse terrorismelijst.³ Haar 'succes' in Syrië zorgt ook voor radicalisering in Libanon, waar de salafisten die zich verbonden voelen aan Al-Nusra en de Syrische rebellen, vaker van zich laten horen.

Tripoli, de tweede stad van Libanon, huisvest voornamelijk soennieten en alevieten. Spanningen tussen beide kampen zijn er al jaren, maar de ontwikkelingen in Syrië zetten deze relatie op scherp. Soennieten betuigen openlijk hun steun aan het Vrije Syrische Leger, terwijl de alevieten in woord en gebaar duidelijk maken achter president Assad te staan. Vergeleken met het kosmopolitische Beiroet is Tripoli een arme stad met veel werkloosheid. Meer dan de helft van de bevolking in de havenstad leeft in armoede.⁴ Deze sociaal-economische malaise leidt ertoe dat kansarme jongeren zich aangetrokken voelen tot de status van de salafisten en hun milities. Sinds het begin van de opstand in Syrië zijn er elke maand wel gewelddadige incidenten geweest in Tripoli, met tientallen doden tot gevolg.

Ondertussen provoceert sjeik Assir in de zuidelijke stad Sidon met regelmaat Hezbollah. Assir is een salafistische prediker die de laatste maanden veelvuldig het nieuws haalt met zijn tirades tegen de shi'ieten. Zo kondigde hij aan na te denken over de oprichting van zijn eigen milizie en trok hij enkele maanden geleden de straat op om vlaggen van Hezbollah in Sidon te verwijderen.⁵ Dit staat in Libanon bijna gelijk aan een oorlogsverklaring, aangezien alle sektarische groepen hun 'eigen wijken' markeren met een overdaad aan politieke symbolen. Gelukkig laat Hezbollah-leider Hassan Nasrallah zich niet gauw provooceren door sjeik Assir, omdat hij vooral oog heeft voor zijn langere-termijn-doelstellingen, zoals het vergroten van Hezbollah's invloed binnen de rege-



Aanhangers van Hezbollah trekken in augustus 2006 door de straten van de Libanese hoofdstad Beiroet. Foto Lalla Ali

ring, het frustreren van de werkzaamheden van het Libanon-tribunaal en het waar mogelijk steun verlenen aan bondgenoten in Damascus. Er zijn steeds meer aanwijzingen dat Hezbollah-strijders actief zijn in Syrië. Zo wordt er in de lokale media vaker melding gemaakt van begrafenissen van Hezbollah-leden die “gestorven zijn tijdens de Jihad”; een standaard-verklaring die de partij uitgeeft als er onder haar rangen slachtoffers vallen in een andere context dan in de oorlog tegen Israël.⁶ Hoogstwaarschijnlijk vechten deze strijders niet actief mee met de troepen van Assad, maar worden ze vooral ingezet voor het ‘beschermen’ van shi’itische dorpen tegen aanvallen van onder andere Al-Nusra.⁷

Nasrallahs focus op de lange termijn is wellicht de belangrijkste reden voor het gegeven dat deze incidenten tot nu toe niet naar de rest van het land zijn overgeslagen. Doordat Hezbollah een zetel heeft in de regering, zal zij zich niet gauw laten provoceren, uit angst dat een nieuwe crisis uiteindelijk zal leiden tot een regering van nationale eenheid waarin ze beduidend minder invloed zal hebben. Tevens beseffen de soennitische leiders dat hun eigen milities bij lange na geen partij vormen voor de goed bewapende en gedisciplineerde eenheden van de ‘Partij van God’. Tezamen met de breed gedragen afkeer onder de bevolking

van een nieuwe burgeroorlog zorgen deze ontwikkelingen ervoor dat van een ‘spill-over effect’ nog maar gedeeltelijk sprake is. De schaduw van Syrië hangt over Libanon, maar gelukkig is het zwakke en verdeelde land (nog) niet definitief onderdeel van ‘battleground’ Syrië.

Een onzekere toekomst?

Hoewel Libanon zich redelijk staande houdt temidden van het geweld van de Syrische crisis, zijn er nog enkele andere ontwikkelingen gaande die in de toekomst de stabiliteit kunnen aantasten. Een daarvan is de bijna dagelijkse toestroom van Syrische vluchtelingen: eind 2012 staat de teller op ruim 150.000.⁸ In tegenstelling tot Turkije en Jordanië worden deze in Libanon niet opgevangen in de vluchtelingenkampen van de UNHCR. Libanezen zijn huiverig voor grote

Libanon-tribunaal

Dan speelt er ook nog de kwestie van het Libanon-tribunaal, gehuisvest in Leidschendam, vooral omdat de vier Hezbollah-leden die verdacht worden van de moord op Rafik Hariri onvindbaar zijn. Het VN-hof heeft echter aangekondigd de vier bij verstek te zullen berechten. Deze zaak zal in maart van dit jaar aanvangen en zal ongetwijfeld een reactie teweeg brengen in Libanon. Hezbollah erkent de legitimiteit van het tribunaal niet en beschouwt het als een politiek instrument van Israël en Amerika. We kunnen er vergif op innemen dat deze vier voorlopig onvindbaar zullen blijven.

stromen vluchtelingen door de ervaring met de komst van de Palestijnen. De twaalf Palestijnse kampen zijn door de decennia heen gemilitariseerd en zodoende een katalysator geweest voor politiek geweld.⁹ De Syrische vluchtelingen worden dan ook voornamelijk opgevangen door familieleden of vinden zelf woonruimte in de vrije sector. Voorlopig blijft deze groeiende groep apolitiek, maar hoe langer het conflict duurt en hoe slechter haar situatie wordt, des te groter de kans dat FSA-leden en radicale lokale salafisten deze groep zullen proberen te mobiliseren. De internationale gemeenschap heeft er dan ook alle belang bij samen met de UNHCR te investeren in het welzijn van de vergeten Syrische vluchtelingen in Libanon.

Al met al kan de conclusie worden getrokken dat de spanningen in Libanon weliswaar hoog oplo-

pen, maar dat Libanon zich wonderbaarlijk goed buiten het conflict in Syrië weet te houden. De belangrijkste reden hiervoor is dat Hezbollah de invloedrijkste partij is binnen de huidige regering. Assad zal daardoor terughoudend zijn om zijn bondgenoot in verlegenheid te brengen,¹⁰ terwijl de soennieten beseffen dat ze geen partij zijn voor Hezbollah's gewapende vleugel en daarom slechts incidenteel de wapens oppakken in Tripoli en Sidon, maar zich koest houden in Beiroet. Zolang de Verenigde Staten geen eenduidige strategie hebben voor Syrië en Libanon zou de internationale gemeenschap op zijn minst moeten blijven investeren in de opvang van Syrische vluchtelingen en het versterken van het Libanese leger, om te voorkomen dat Libanon onderdeel wordt van het conflict in Syrië.

Noten

- 1 Voor meer informatie over de reeks strategische blunders van de oppositie zie: Anno Bunnik, 'Hariri badly needs a new adviser', *Ahram Online*, 24 november 2012.
- 2 'Koteich to be investigated for inciting Serail protesters', *The Daily Star Lebanon*, 30 oktober 2012.
- 3 'Tentative Jihad: Syria's Fundamentalist Opposition', International Crisis Group, Middle East Report N°131, 12 oktober 2012.
- 4 'Tripoli, North Lebanon: the forgotten city', *al-Akhbar*, 15 mei 2012.
- 5 'Saida Salafi cleric to form militia: official', *al-Akhbar*, 13 november 2012.
- 6 'Hezbollah role in Syria grows more evident', *The Daily Star Lebanon*, 12 oktober 2012.
- 7 'Hezbollah offering direct help to Syrian Army, rebels say', *New York Times*, 17 oktober 2012.
- 8 'Refugees arrive in Lebanon after Yarmouk violence', *The Daily Star Lebanon*, 18 december 2012.
- 9 Anno Bunnik, 'The Nahr al-Bared Conflict: a Case of Liberal War in the Global War on Terrorism', in: *AWR Bulletin. Quarterly on Refugee Problems*, nummer 2/2011, pp. 78-90.
- 10 Paul Salem, 'Can Lebanon survive the Syrian Crisis', *Carnegie Middle East Center*, december 2012.

Egypte in de greep van de Moslimbroeders

Na het vertrek van Mubarak wist de Moslimbroederschap een meerderheid te behalen bij de verkiezingen in Egypte: in het politieke vacuüm na de dictatuur was het de best georganiseerde beweging. De Broederschap probeert nu meer macht naar zich toe te trekken. Zolang het Egyptische electoraat gemakkelijk te beïnvloeden is en de liberale krachten zwak en gefragmenteerd zijn, zal Egypte gegijzeld blijven door de onervaren, conservatieve leidinggevenden van de Moslimbroederschap.

Voor de tweede keer sinds het vertrek van Mubarak in februari 2011 moeten de Egyptenaren naar de stembus (begin dit jaar) om een nieuw parlement te kiezen. Nu er tijdens het omstreden referendum in december jl. over een grondwet besloten is, heeft de Egyptische regering het Hogerhuis van het parlement gevraagd nieuwe verkiezingen voor te bereiden. In aanloop naar dat referendum kwam de polarisatie tussen islamistische en liberale krachten opnieuw tot het kookpunt. Ondanks de heftige protesten en een bezet Tahir-plein, dat een gevoel van *déjà vu* oproep, stemde een meerderheid van 64 procent in met de nieuwe grondwet.

Het is de vraag of de politieke partij van de Moslimbroederschap, de Vrijheid en Rechtvaardigheids Partij (opgericht in april 2011), bij de aanstaande parlementaire verkiezingen een overwinning van vergelijkbare omvang zal behalen als de 47 procent van de stemmen die zij behaalde bij de verkiezingen die plaatsvonden na Mubaraks vertrek. Sinds deze verkiezingen hebben de beweging en haar politieke partij een monopolistisch beleid gevoerd, dat vele Egyptenaren van de partij heeft vervreemd. Ook bleek het 'renaissance project', de belofte om een halt toe te roepen aan de achteruitgang van Egypte's onderwijs, economie en zorgsysteem waarmee Morsi tijdens zijn campagne veel stemmen had binnenge-

'Goddelijke bevoegdheden' door declaratie

Voorafgaand aan het referendum vaardigde president Mohammed Morsi op 22 november 2012 een constitutionele declaratie uit, waarin hij veel macht naar zich toe trok. Volgens de oppositie schreef Morsi zichzelf daarmee 'goddelijke bevoegdheden' toe, waar de voormalige presidenten Mubarak en Sadat niet aan kunnen tippen. Zo werd besloten dat de constitutionele commissie – die de eerste versie van de grondwet dient te schrijven – niet mag worden ontbonden door welke juridische macht dan ook. Deze commissie, die voornamelijk bestaat uit leden van de Moslimbroederschap (plus salafisten) en waar de liberale partijen en figuren al uit zijn gestapt, kreeg door deze maatregel immuniteit. Onder grote druk van de protesten van de bevolking trok Morsi op 8 december deze verklaring volledig terug. Het referendum kwam er wel.

haald, in werkelijkheid niets meer dan inkt op papier.

Sinds de parlementaire en presidentiële verkiezingen worstelt de Moslimbroederschap met haar rol en identiteit. Maar zonder duidelijk alternatief voor de Vrijheid en Rechtvaardigheids Partij in Egypte's politieke arena zal deze partij bij de komende verkiezingen ongetwijfeld weer een groot aantal zetels binnenhalen. Voorlopig staat de Moslimbroederschap op winst, maar de be-

Iba Abdo is politicoloog en tijdelijk werkzaam als projectassistent op Instituut Clingendael. In het voorjaar van 2012 deed zij veldonderzoek in Egypte in verband met haar master-scriptie die ging over gematigdheid in het denken van de Moslimbroederschap.

Strategie van geleidelijke islamisering

De Moslimbroederschap is in essentie tegen revolutionaire veranderingen. Sinds de oprichting van de beweging in 1928 hebben geleidelijkheid en stapsgewijze hervormingen centraal gestaan. De grondlegger van de Moslimbroederschap, Hassan al-Banna, was van mening dat de Broederschap aan de macht zal komen als de tijd daar rijp voor is: als de maatschappij geleidelijk aan geïslamiseerd is en de vraag om de Sharia te implementeren een publieke eis wordt. Sinds de jaren '80 is de focus van de Broederschap veranderd: van prediking (*da'wa*) tot het bedrijven van politiek. Dit kwam onder andere door het inzicht dat *bottom-up*-hervormingen (van het islamiseren van het individu, naar de familie, de maatschappij en tot slot de staat) niet effectief genoeg waren om de doelstellingen van de Moslimbroederschap te verwezenlijken. De beweging moest ook zitting nemen in politieke instituties om deze van binnenuit te kunnen veranderen en om haar islamitische agenda volledig door te kunnen voeren.

Deze verandering in focus vond haar hoogtepunt in 2011 na het vertrek van Mubarak. Aanvankelijk waren de leiders van de Moslimbroeders tegen deelname aan de protesten en probeerden ze de situatie te sussen. Toen ze beseften dat de publieke woede en protesten serieuze vormen begonnen aan te nemen, konden ze echter niet langer aan de zijlijn blijven staan. Ze gingen de protesten steunen en gaven hun leden groen licht om aan de demonstraties deel te nemen. Nu plukt de beweging de vruchten van de revolutie.

Na het vertrek van Mubarak was de Moslimbroederschap de best georganiseerde beweging in Egypte. Regels die de deelname van de Broeders – en andere partijen – dienden te reguleren, ontbraken. De Moslimbroederschap kon haar organisatie- en mobilisatiekracht gebruiken om eigen regels te schrijven voor de transitieperiode. Zo slaagde de Moslimbroederschap erin om de parlementaire verkiezingen van afgelopen zomer te laten plaatsvinden (en te winnen) voordat de grondwet werd geschreven. Zo werd het schrijven van de grondwet gepolitiseerd: de kern van de crisis waarin Egypte nu verkeert.

weging staat ook voor grote uitdagingen: interne spanningen, de aanwezigheid van de salafisten in de politieke arena en twee onverenigbare agenda's binnen de beweging die een duidelijke politieke ideologie in de weg staan. Deze uitdagingen, samen met de verslechterde economische situatie en de institutionele staat waarin Egypte momenteel verkeert, verklaren het huidige gedrag van de Moslimbroederschap.

Interne spanningen

De revolutie heeft niet alleen geleid tot het openen van de politieke arena voor groepen die daarvoor buitengesloten werden, maar ook tot het uiten van jarenlange opgekropte gevoelens van frustratie en onvrede over de hiërarchische en ondemocratische manier van besluitvorming binnen de Moslimbroederschap. Vooral door jonge leden wordt veel kritiek geuit op het 'hoor en gehoorzaam'-principe dat binnen deze beweging wordt toegepast. Volgens dit beginsel worden leden geacht de politieke en religieuze besluiten van leidinggevenden kritiekloos uit te voeren. "Een *critical mind* wordt binnen de Moslimbroederschap niet gewaardeerd. De leiders hebben liever dat alle leden op dezelfde manier handelen en denken, het liefst op een manier die overeenkomt met die van de leidinggevenden zelf," zo vertelde Aly mij in het voorjaar van 2012. Aly werd vorig jaar uit de beweging gezet wegens ongehoorzaamheid aan de leiding tijdens de protesten. Hoewel vóór de revolutie de hiërarchische structuur door de leden geaccepteerd werd vanwege de repressie van opeenvolgende presidenten Nasser, Sadat en Mubarak, is dat nu niet langer het geval. "Hoe kan de Moslimbroederschap beweren een democratisch Egypte voor ogen te hebben als de beweging zelf op een ondemocratische manier wordt gerund?," vroeg Muaaz, ook wegens ongehoorzaamheid aan de leiding uitgezet lid, zich hardop af.

De starre en hiërarchische organisatie van de Moslimbroederschap betekent dat de leden niet alleen de politieke maar ook de religieuze mening van de leiders dienen te volgen: terwijl de Moslimbroederschap niet in naam van de islam claimt te spreken, doen de leiders dat in de praktijk wel. Dit is problematisch omdat de Moslimbroederschap hiermee het alleenrecht creëert op de interpretatie van islamitische heilige teksten: het wordt de leden onmogelijk gemaakt heilige teksten op meer progressieve wijze te interpreteren. Het monopolie van de conservatieve vleugel op de ideologische koers en de organisatie van de beweging leidt tot ideologische verlamming.

Slachtofferrol

Door de jarenlange onderdrukking, gevangenschap en repressie van de leden van de Moslimbroederschap is de slachtofferrol en het denken van beproeving (*mihna*) diep geworteld in de hoofden van de leden van de conservatieve vleugel. Haar huidige monopolisering van macht wordt door de Broederschap gelegitimeerd als compensatie voor de jarenlange onderdrukking. Waren het toen Mubarak en zijn voorgangers die uit waren op het falen van de Moslimbroederschap, nu zijn dat de linkse/liberale partijen en Israël. Ook wijst de beweging naar de media, die de bevolking tegen de Moslimbroederschap op zou zetten. Nu de beweging voor grote uitdagingen staat, wordt het slachtoffer-denken weer als vanouds gebruikt om de eenheid van de beweging te behouden.

Deze conservatieve vleugel is beïnvloed door salafistische denkbeelden en de gedachten van Said Qutb, een van de ideologen van de Moslimbroederschap, die mede onder invloed van gevangenschap en marteling door het regime van oud-president Abdel Nasser een fundamentalistisch gedachtegoed ontwikkelde. Zo is de rol van de vrouw, volgens een van de leiders van de conservatieve vleugel, Khairat al-Shater, beperkt tot het huishouden en het opvoeden van de kinderen. De aanwezigheid van vrouwen in de publieke sfeer, en in het bijzijn van mannen, zal *fitna* (*verleiding*) veroorzaken en moet worden geminimaliseerd. Binnen de Moslimbroederschap geldt de ongeschreven regel dat het beter is een bepaald belang niet te verwezenlijken als dat 'morele corruptie' – contact tussen mannen en vrouwen – meebrengt. Dit verklaart de marginale vertegenwoordiging van vrouwen in de partij, ook na de revolutie. Hoewel de Broeders voor het vertrek van Mubarak de marginale rol van vrouwen binnen de Moslimbroederschap rechtvaardigden – vrouwen moesten gespaard worden van repressie en gevangenschap – is hier na de revolutie geen reden meer voor.

In tegenstelling tot de conservatieve vleugel, heeft de reformistische vleugel een meer open blik op de positie van de vrouw in de samenleving. De macht van de reformistische leden binnen de Moslimbroederschap is echter altijd gemarginaliseerd. De conservatieve leiders staan sinds de jaren '90 aan het roer. In het post-Mubarak-tijdperk is de greep van de conservatieve vleugel versterkt en zijn te reformistische leden hetzij vrijwillig uit de Broederschap gestapt, zoals Ibrahim al-Za'farani, hetzij geschorst en uit de partij gezet, zoals presidentskandidaat Abdel Moniem Abu el-Fettouh.

De steun van de salafisten

Naast de interne machtsstrijd is de Moslimbroederschap verwickeld in een haat-liefdeverhouding met de salafisten, die een nog striktere interpretatie van de islamitische heilige teksten aanhangen. Enerzijds vormen de salafisten met de Moslimbroeders een gezamenlijk front tegen de liberale krachten als het gaat om het voeren van campagne voor religieuze wetsvoorstellen. Anderzijds brengt de aanwezigheid van de salafisten in het parlement de leden van de Vrijheid en Rechtvaardigheids Partij in een lastig parket. Ze kunnen niet de aanval openen op de salafisten, omdat ze het islamitische electoraat niet willen verliezen, maar ze durven het ook niet eens te zijn met bepaalde religieuze en politieke denkbeelden

van de salafisten, uit angst dat hun meer gematigde electoraat zich van hen zal vervreemden en er door de liberale en linkse partijen van te worden beschuldigd de salafistische ideologie te hebben overgenomen. Dit laatste zou bovendien de relatie met het Westen schaden. De salafisten worden door de Moslimbroederschap gebruikt als 'vogelverschrikker' om zich aan de gematigde moslims en het Westen te presenteren als veiliger partner om mee te onderhandelen dan de salafisten.

Hoewel de Moslimbroederschap en de salafisten het erover eens zijn dat de invoering van de Sharia een noodzakelijke voorwaarde is om een islamitische staat op te richten, verschillen ze van elkaar in de wijze waarop dat moet gebeuren. Waar salafisten één ideologische lijn aanhouden en de oude, heilige teksten over onder andere islamitische straffen (*hedood*) letterlijk interpreteren in de huidige tijd, is de Moslimbroederschap pragmatischer. Ze sluiten de straffen volgens de sharia op de langere termijn niet uit, maar ze geven aan dat het in de huidige tijd onmogelijk en ongewenst is. De leiding van de Moslimbroederschap 'winkelt' door de interpretaties en kiest voor teksten die overeenkomen met de conservatieve denkbeelden van de leiders van dit moment.

Gebrek aan politieke ideologie

Een andere grote uitdaging voor de Moslimbroederschap is het formuleren van een duidelijke politieke ideologie. Het ontbreken daarvan komt doordat de beweging geen scheiding maakt tussen politiek en religie. Zij maakt gebruik van religie om politieke acties te rechtvaardigen, terwijl de politiek wordt gebruikt om religieuze doelen te bewerkstelligen. Ook na de oprichting van de politieke arm van de Moslimbroederschap, de Vrijheid en Rechtvaardigheids Partij, wordt deze scheiding in de praktijk niet gehanteerd. De be-



Protest tegen president Morsi in het centrum van Cairo. Foto Gigi Ibrahim

De Moslimbroederschap gebruikt de salafisten als ‘vogelverschrikker’: voor gematigde moslims en het Westen zijn zij het veilige alternatief

weging moest wel zitting nemen in politieke instituties om zijn islamistische agenda te kunnen doorvoeren, maar de partij is vervolgens niet in staat om onafhankelijk van de beweging te opereren.

Het beschouwen van de politiek als onderdeel van de religie en het pragmatisme in het bedrijven van politiek leiden tot twee soorten retoriek binnen de Moslimbroederschap: een *interne* retoriek uit de ‘keuken’ van de conservatieve vleugel, bedoeld voor de eigen achterban, en een *externe* retoriek afkomstig van de reformistische vleugel, die niet meer is dan een ‘vitrine’- gelikte gezichten die het Westen gerust moeten stellen. Dit wordt door het publiek beschouwd als het erop nahouden van twee agenda’s.

Deze spanningen maken het voor de Moslimbroederschap lastig de interne samenhang te behouden die de beweging tijdens de voormalige autoritaire regimes genoot. Zo zijn het afgelopen jaar al vier nieuwe politieke partijen opgericht door oud-leden van de Moslimbroederschap. In

plaats van zich te concentreren op de hervorming van de interne organisatie en van de ideologische bagage op een wijze die past bij de nieuwe politieke situatie, heeft de Moslimbroederschap gekozen voor een andere koers: die van behoud van de *status quo* binnen de beweging, gepaard gaande met een torenhoge ambitie om de hand te leggen op alle belangrijke politieke instituties. Alle tegenslagen die de Moslimbroederschap in dit proces moest incasseren, alsmede het falen van Morsi om de eerste stappen te zetten richting economische hervorming, werden door de leiding van de Broederschap toegeschreven aan externe actoren (liberale krachten, de media, Israël, het hooggerechtshof en ‘feloul’: de restanten van het oude regime) en niet aan het eigen gebrek aan politieke visie, expertise en strategie om Egypte vooruit te helpen.

Door zo snel weer parlementaire verkiezingen te houden, zegt Morsi de nodige stabiliteit terug te willen brengen om zo Egypte vooruit te helpen. Het blijft de vraag of de Moslimbroederschap na

de verkiezingen in maart of april wel een heldere politieke visie aan de dag zal leggen.

Egypte gegijzeld door een onervaren naar macht snakkende partij

Zolang het Egyptische electoraat gemakkelijk te beïnvloeden is met economische en religieuze boodschappen en zolang de liberale/linkse krachten zwak en gefragmenteerd zijn, zal Egypte gegijzeld worden door de onervaren, naar macht snakkende leidinggevenden van de Moslimbroederschap. Dit is een spijtig, maar onvermijdelijk gegeven in het nieuwe politieke klimaat in Egypte. De deelname van de Moslimbroederschap aan de politiek is geen keuze, maar realiteit. Het gaat hier niet om het accepteren dan wel weigeren van de integratie van islamistische partijen, zoals de politieke arm van de Moslimbroederschap, in het politieke proces, het gaat om het creëren van de juiste voorwaarden en een geschikte politieke structuur die de intrede van de Moslimbroederschap in de politiek zo veilig en gecontroleerd mogelijk moeten laten verlopen. De huidige politieke impasse is het resultaat van dertig jaar dictatuur, de verkrampde ideologie van

de huidige, uit de conservatieve tak afkomstige leidinggevenden binnen de Moslimbroederschap, en de snelle intrede van de beweging in een politiek systeem waarin *the rules of the game* nog niet waren geschreven.

Met deze koers zal de Moslimbroederschap uiteindelijk verliezen. Haar invloed op het verloop van de transitieperiode zal de consolidatie van de democratie vertragen en het land destabiliseren. Dat is de prijs die Egyptenaren moeten betalen voor het toelaten van dertig jaar Mubarak. De enige actor die Egypte weer uit de greep van de Moslimbroederschap kan halen, is het Egyptische volk zelf. Egyptenaren zullen vroeg of laat gaan beseffen dat de Moslimbroederschap niet in staat is de leuzen van de revolutie (brood, waardigheid, sociale rechtvaardigheid) waar te maken. Door de erfenis van Mubarak, die heeft bijgedragen aan het in stand houden van armoede en achterstelling en door het conservatisme dat de Egyptische politieke cultuur beheerst, zal het proces moeilijk op gang komen. Maar op de middellange en langere termijn is het onvermijdelijk dat Egypte zich een weg zal banen uit de greep van de Moslimbroederschap.

De 'libanonisering' van het Midden-Oosten in 2013?

Wordt het Midden-Oosten, net als Libanon, een gebied waar anderen hun oorlogen voeren? Nu de dictators verdreven zijn, komt de woede van de bevolking naar boven. Verschillende groepen vechten na jarenlange onderdrukking voor hun plaats in de samenlevingen van het Midden-Oosten. Hun belangen en wensen botsen. Doordat de staten verzwakt zijn en de maatschappij sterk verdeeld, is de regio kwetsbaar voor invloeden van buitenaf.

Stevent het Midden-Oosten in 2013 af op een ramp en is de Arabische lente definitief overgegaan in een barre winter zoals de kranten ons voorhouden?

Het Midden-Oosten is zo lang onder het gezag geweest van dictaturen en de vraagstukken op economisch, sociaal en cultureel/religieus gebied zijn zo groot, dat veel van de huidige problemen onvermijdelijk zijn. Voor een groot deel komt dit voort uit de onderdrukte rechten die inwoners van de regio nu opeisen en die bepalend zullen zijn voor de komende tijd. Met de verdrijving van de dictators zijn de regimes weliswaar niet volledig verdreven, maar de opgekropte woede van de bevolking over de onderdrukking van haar rechten komt op allerlei manieren naar boven.

Er zijn verschillende soorten rechten. De civiele rechten moeten gelijkheid voor de wet, eerlijke rechtspraak, een grotere vrijheid van meningsuiting, en het recht op vreedzaam verzet, zoals sit-ins of stakingen verankeren. Op het gebied van politieke rechten eisen de inwoners van landen die een omwenteling hebben meegemaakt de mogelijkheid hun stem uit te brengen, politieke partijen op te richten, hun regering ter verantwoording te roepen en corruptie aan te pakken. Ook staan sociale rechten op hun verlanglijstje: banen, beter onderwijs, pensioenen. Voor islamisten (die een politieke islam voorstaan, gebaseerd op een conservatieve interpretatie van de Koran) zijn religieuze rechten (toepassing van de *sharia*) van essentieel belang, terwijl voor secularisten (die tegen vermenging van

politiek en religie zijn) en culturele minderheden de culturele rechten en erkenning van individuele of groepsrechten cruciaal zijn.

Al deze rechten zullen de komende jaren nog een belangrijke rol spelen in de politiek. Niet voor niets is de strijd om de grondwetten in Tunesië, Egypte en Libië zo heftig. Elk artikel wordt zwaar bevochten en nergens wordt zo heftig over gedebatteerd als over art. 2: de plaats van religie. Het probleem is dat veel van deze rechten in strijd met elkaar zijn. De invoering van de sharia gaat ten koste van de vrijheid van meningsuiting en het principe van gelijkheid waar vrouwen en minderheden zich op beroepen. Het ongebreidelde recht op staken belemmert economische groei. Daarnaast zijn er allerlei belangengroepen die helemaal geen verandering willen. Het beste voorbeeld is het Assad-regime in Syrië, maar het geldt ook voor de militairen in Egypte, of koning Muhammad VI in Marokko. Ook de Golfstaten doen er alles aan om veranderingen in eigen land en elders in de regio tegen te houden of naar hun hand te zetten.

Maar het zijn niet alleen belangen die de ontwikkelingen bepalen. Voor een groot gedeelte is het onkunde. Vanwege de lange overheersing van de dictaturen heeft bijna geen van de huidige leiders in Tunesië, Libië en Egypte of Syrië veel politieke ervaring opgedaan. Als ze legitimiteit hebben, dan is dat vooral te danken aan de strijd tegen de dictators, maar die kunnen ze snel verspelen als ze de eisen van de bevolking niet inwilligen. Aangezien

Roel Meijer is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael en docent moderne geschiedenis van het Midden-Oosten aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

die haaks op elkaar staan en ze onder enorme druk staan te 'leveren', branden ze in snel tempo op.

Ten slotte spelen regionale en internationale invloeden een grote rol. Als we ervan uitgaan dat de hartlanden van het Midden-Oosten die een omwenteling meemaken (Syrië, Egypte, Libië, Tunesië) het strijdtoneel vormen omdat ze het kwetsbaarst zijn (de Golfstaten hebben voorlopig hun bevolkingen afgekocht, de oppositie in Bahrein is tijdelijk volledig onderdrukt en Jemen is met de nieuwe president in een impasse geraakt), dan zien we dat de strijd zich afspeelt op twee terreinen. In Syrië is het vooral een militaire strijd, waarbij Saudi-Arabië, gesteund door Qatar, een strijd voert tegen de Iraanse invloed in Syrië, terwijl in Tunesië, Egypte en Libië de strijd wordt gevoerd op het ideologische en politieke vlak tussen islamisten en secularisten. Vanwege hun grensoverschrijdende karakter en allesbepalende uitkomst voor de toekomst van het Midden-Oosten, roepen beide conflicten regionale en internationale krachten op.

Nieuwe vrijheden

De strijd wordt met zo veel felheid gevoerd omdat de vrijheden zoveel groter zijn geworden en de fase van het sluiten van compromissen of het verankeren van die rechten nog moet beginnen.

Dit geldt in het bijzonder voor civiele rechten. De persvrijheid is ongekend in de landen die een revolutie hebben meegemaakt. In Tunesië, waar de dictatuur van Ben Ali de vrijheid van meningsuiting tientallen jaren onderdrukte, zijn tientallen nieuwe kranten en evenzoveel nieuw tv-stations opgericht, en is de meningsuiting via Facebook en blogs onbeperkt. Hetzelfde geldt voor Libië, waar voor het eerst publieke debatten plaatsvonden. Egypte kende al een grote mate van vrijheid van meningsuiting, maar de discussies zijn tien keer zo interessant geworden sinds de val van Mubarak. Het zal niet mogelijk zijn dit alles snel te onderdrukken.

Ook qua politieke vrijheden heeft de regio een ongekende ontwikkeling doorgemaakt. Na de val van de dictators in Tunesië, Egypte en Libië was het gemakkelijk om politieke partijen op te richten. Voor het eerst hebben er vrije verkiezingen plaatsgevonden: in Tunesië (oktober 2011), in Egypte (november 2011-februari 2012), in Marokko (september 2011) en in Libië (juli 2012).

Religieuze vrijheden zijn ook enorm toegenomen. De Moslimbroederschap kan zich vrij organiseren, haar eigen politieke partij oprichten en allerlei



Een demonstrant in Bahrein. De strijd heeft hier een militaire vorm aangenomen.

Foto Al Jazeera's Sara Hassan

stichtingen in het leven roepen. Maar ook de veel strengere salafisten kunnen zich uiten. Deze vrijheden gaan echter ten koste van de vrijheid van minderheden.

Dit neemt niet weg dat mensenrechtenorganisaties Amnesty International en Human Rights Watch voortdurend alarmerende geluiden laten horen over schendingen van mensenrechten door de politie, maar deze zijn veel geringer dan voorheen, behalve in die landen waar de strijd een militaire vorm heeft aangenomen, zoals in Syrië en Bahrein.

Islamisten kunnen zich profileren

Het probleem is dat deze vrijheden vooral de islamisten in de kaart hebben gespeeld. Hoewel de islamistische partijen gedurende de afgelopen dertig jaar belangrijke veranderingen hebben doorgemaakt en in veel opzichten in democrati-

Salafisten
zijn actief in
het voeren
van symbool-
politiek:
aanvallen op
cafés en het
kort en klein
slaan van
kunstgalerieën

sche richting zijn opgeschoven, staan ze, wat de prominente Egyptische denker Fouad Zakaria 'illiberal democracies' noemt, voor: ze zijn voor volkssoevereiniteit, maar niet voor pluralisme en zeker niet voor individuele rechten. Of als hun leiders dat wel pretenderen te zijn, bestaan er allerlei stromingen binnen de bewegingen die heel conservatief zijn. Een complicerende factor is dat ze geen onderscheid maken tussen Gods wil en de wil van het volk. Voor islamisten is dat één. Hun verkiezingsoverwinningen in Egypte en Tunesië schijnen deze stelling alleen maar te bevestigen.

Salafisten drukken hun conservatieve stempel

De problemen worden verergerd door een sterke opkomst van de salafisten die als strenger in de leer worden beschouwd. Deze stroming is eigenlijk doordrongen van een sterke anti-politieke tendens. Dit maakt het voor meer pragmatische islamisten, zoals de Moslimbroederschap in Egypte en Ennahda in Tunesië, erg moeilijk compromissen te sluiten. Vooral in Tunesië, waar de culturele strijd het hevigst is tussen de secularisten (zelf ook vaak weer aanhangers van het Franse extreme *laïcité*) en de islamisten, zijn de salafisten zeer actief in het voeren van louter symboolpolitiek: aanvallen op cafés waar alcohol wordt geschonken, agitatie tegen televisiestations die westerse films uitzenden, het kort en klein slaan van kunstgalerieën.

Deze druk blijft echter niet beperkt tot cultuur en vrijheid van meningsuiting. Ook de rechterlijke macht staat onder druk van conservatieve groepen. Zo werd in Tunesië de directeur van het televisiestation *Nessma* onder druk van de salafisten veroordeeld voor het uitzenden van de film *Persepolis* waarin God werd afgebeeld. Hij kreeg wel een veel lichtere straf dan de salafisten eisten.

Seculiere stromingen zijn zwak

Vanwege de zwakke positie van de secularisten wordt de strijd inzake vrijheden des te heviger uitgevochten. Bij de algemene verkiezingen werden de sterk verdeelde secularisten in Tunesië en Egypte gedecimeerd door de islamisten. Dit heeft tot uiteenlopende reacties geleid. Liberalen die niet democratisch zijn, hebben een heimwee naar de oude dictaturen die de islamisten van de macht weghielden. Een ander deel benadrukt vooral het belang van individuele rechten en hecht veel waarde aan de strijd voor liberale grondrechten. Als deze rechten eenmaal verankerd zijn in de grondwet, voelen zij zich minder bedreigd door de isla-

misten, die individuele vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting willen beperken. De derde groep probeert zich te verenigen en voert het verzet tegen de islamisten vanuit allerlei politieke en maatschappelijke organisaties, daarbij ondersteund door de media.

Polarisering is het gevolg

Het gevolg is een heftige polarisering die vooral in 2012 gestalte heeft gekregen, nadat de islamitische regeringen aan de macht waren gekomen. Dit is het geval in Tunesië. Waar secularisten voorheen de gematigde Ennahda-partij het voordeel van de twijfel gunden, zijn deze 'wittebruidsweken' voorbij. Gedurende het afgelopen jaar is de coalitieregering van islamisten en secularisten meerdere keren in ernstige botsing gekomen. In Egypte is sinds de overwinning van Muhammad Morsi als president in juni 2012 het vertrouwen in de Moslimbroederschap ernstig gedaald, met als dieptepunt zijn constitutionele verklaring van 22 november, waarin hij veel macht naar zich toe trok. Zo zou de commissie die de grondwet moest schrijven immuniteit krijgen. Onder grote druk van de bevolking trok Morsi de verklaring op 8 december weer in.

Voor een niet onbelangrijk deel is dit wantrouwen het resultaat van onkunde en onbekwaamheid en het fout inschatten van de critici en de tegenkrachten in de maatschappij. Het gevolg hiervan is dat leden van het oude regime steeds vaker coalities sluiten met de seculiere revolutionairen. Dit gebeurde tijdens de demonstraties op het Tahrir-plein, toen Morsi zijn constitutionele verklaring afkondigde. In Tunesië kondigde de vroegere premier Beji Caïd Essebsi in juni 2012 aan een nieuwe partij op te richten om zodoende alle seculiere krachten te verenigen tegen de islamisten.

De polarisatie heeft twee belangrijke negatieve consequenties. Hervormingen worden geblokkeerd en staat en maatschappij vallen uiteen.

Blokkade van hervormingen

Noodzakelijke hervormingen vinden geen doorgang door de polarisatie. Er worden te weinig wetten uitgevaardigd die de revolutie en de nieuwe vrijheden verankeren. Juist omdat de revoluties tamelijk vreedzaam zijn verlopen (behalve in Syrië en Bahrein), kunnen hervormingen alleen plaatsvinden als ze op basis van overleg en wetgeving worden doorgevoerd. Komen die compromissen niet tot stand en is er geen consensus, dan blijven de hervormingen uit.

Dit geldt voor allerlei terreinen. Zo blijven de nieuwe liberale Tunesische perswetten die in de overgangperiode waren voorgesteld, steken omdat de regering ze niet ondersteunt; de onafhankelijke vakbonden in Egypte, die inmiddels gezamenlijk evenveel leden tellen als de officiële corporatistische vakbond, worden niet erkend omdat Morsi vindt dat ze de economie ondermijnen; een nieuwe NGO-wet die de sector moet ontdoen van vroegere staatsbemoeienis wordt evenmin aangenomen.

Hoewel deze maatregelen belangrijk zijn, blijven nog veel belangrijker zaken, zoals de hervorming van het Egyptische ministerie van Binnenlandse

het ontslaan van 81 rechters door het Tunesische ministerie van Justitie, worden door vakbonden verworpen omdat het in strijd zou zijn met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Uiteenvallen van staat en maatschappij

De tweede consequentie van de polarisering is dat de maatschappij in deze landen uiteen dreigt te vallen in aparte eenheden, met aan de ene kant de secularisten en aan de andere kant de islamisten. Dit is het duidelijkst te zien in de traditionele media (radio, tv), die vooral in handen is van se-



Veel landen in het Midden-Oosten dreigen nu uiteen te vallen, met aan de ene kant de secularisten en aan de andere kant de islamisten. In Bahrein (foto) gebeurt dat niet op vreedzame wijze. Foto Al Jazeera's Sara Hassan

Zaken, met de gevreesde veiligheidsdiensten, liggen. Vanwege hun snel afbladderende legitimiteit zijn regeringen niet in staat de echte belangen van het oude regime aan te pakken. In de heftig ontbrande strijd met de liberalen zijn de nieuwe machthebbers geneigd concessies te doen aan de zogenaamde 'overblijfselen', de *feloul*, van het vorige regime.

Maatregelen die wel worden genomen en op zich zelf op brede steun kunnen rekenen, zoals

cularisten en die zich steeds meer keert tegen de islamisten. Vakbonden zijn veelal ook tegen de islamisten, die (ondanks hun gedweep met sociale rechtvaardigheid) een liberaal-economisch programma hebben omarmd.

Het is ook merkbaar in de sterk verdeelde rechterlijke macht in Egypte. Het Constitutionele Hof staat onder leiding van ex-Mubarakisten, het Hof van Cassatie is pro-Moslimbroederschap en de Rechterclub wordt weer geleid door ex-regime-

Na de val van de dictators zijn de Golfstaten enorme invloed gaan uitoefenen in het Midden- Oosten

leden. Verreweg het grootste gedeelte is tegen inmenging van buitenaf; haar grootste overwinning was toen de nieuwe procureur-generaal die door Morsi was aangesteld, ontslag nam omdat hij zijn werk niet kon uitvoeren.

Waar ideologische tegenstellingen een minder grote rol spelen, zoals in Libië, dreigt het land daarentegen uiteen te vallen in verschillende regio's die hun culturele vrijheden opeisen. Zo verklaart het westelijke Cyrenaica zich op een gegeven moment af te willen scheiden. Vaak heeft dit een economische achtergrond. In Tunesië voert het arme westen een permanente strijd tegen het rijke oosten, dat geen maatregelen neemt tegen de hoge werkloosheid.

Het meest extreem is deze verdeeldheid in Syrië, waar steden verdeeld zijn in wijken die voor of tegen Assad zijn. Ook hier is de kans groot dat het land uiteenvalt in verschillende regio's, waarbij het noorden voor een groot deel in handen is van de rebellen en het midden en oosten nog onder controle staan van het Assad-regime.

Deze verdeeldheid ondermijnt de effectiviteit van de staat. Delen van de staat worden losgeweekt door tegen elkaar strijdende eenheden die hun eigen belangen en rechten bevechten ten opzichte van die van andere groeperingen. Ook hier is Syrië weer een extreem voorbeeld, waarbij de staat langzaam maar zeker zijn greep over grotere delen van het land verliest en wijkorganisaties veel overheidstaken beginnen over te nemen.

Minderheden

Minderheden zijn de eerste die te lijden hebben van de verzwakking en ondermijning van de staat. Vaak afhankelijk van de vroegere dictaturen die de minderheden steunden tegen de islamisten die de meerderheid claimden te vertegenwoordigen, zijn ze na de revolutie in een moeilijke positie gekomen. In Tunesië is het de kleine joodse groep in Djerba die zich bedreigd voelt door salafisten en andere groepen, ondanks garanties van president Marzouki dat ze volledig veilig zijn. In Egypte moeten de Kopten nu direct onderhandelen met de Moslimbroederschap, terwijl ze voorheen door Mubarak werden beschermd. In Syrië zijn het de christenen, heterodoxe moslims (druzen, isma'ieten, etc.) en de alewieten die zich steeds meer bedreigd voelen.

Buitenlandse invloed

Mede onder invloed van de verzwakking van de staat en de opdeling van de maatschappij worden

landen als geheel kwetsbaar voor invloeden van buitenaf, die het land binnendringen en delen van de economie, stadswijken, en in Syrië zelfs grondgebied (radicale jihadi), onder controle krijgen.

De enorme invloed die de Golfregio in het Middellandse-Zeebekken is gaan uitoefenen na de val van de dictators, is een van de grootste regionale veranderingen. Het duidelijkst is dat te zien in Syrië, waar Saudi-Arabië en Qatar de oppositie vanaf het begin ondersteunden en zich sinds de escalatie van het gewapende conflict achter de salafisten hebben gesteld. Eerder had Qatar zich al achter de opstandelingen in Libië geschaard. Economisch groeit hun invloed in alle landen waar de dictaturen zijn gevallen.

In religieus en cultureel opzicht weten de Golfstaten ook invloed uit te oefenen via het salafisme. Regionale, Arabische tv-stations weten het salafisme te verspreiden in Tunesië en Egypte, hoewel in het laatste land het salafisme veelal een eigen weg gaat en zich weinig gelegen laat aan de apolitieke Saudische salafis.

Maar de invloed van buitenaf is niet alleen beperkt tot de Golf. Ook de secularisten weten buitenlandse aanhang te mobiliseren. Het beste voorbeeld is de westerse steun die de opstandelingen in Benghazi wisten te verkrijgen voor hun strijd tegen Khadaffi in maart 2011. Het Westen komt herhaaldelijk in actie om de rechten van minderheden, vrijheid van meningsuiting of organisatie te verdedigen; en de laatste tijd is dat tegen de islamisten. Het afdrucken of op Facebook zetten van provocerende cartoons en het tentoonstellen van moderne kunst, roepen reacties uit van salafisten, die stevast weer tot verontwaardiging leiden in het Westen.

In Syrië komen nationale, regionale en internationale invloeden bij elkaar en vindt een samenballing plaats van de krachten die zijn vrijgekomen na de Arabische Lente. Werd aanvankelijk de strijd gevoerd tegen het regime van Assad, twee jaar later botsen hier alle elementen die elders in de regio zijn losgewoeld. Regionale en internationale belangen om stabiliteit en invloed vermengen zich met de toekomstige inrichting van de staat, de positie van religie, etnische en religieuze minderheden en politieke, individuele en culturele rechten en vrijheden.

De regio in 2013

Is het verdere uiteenvallen van de Arabische maatschappij en staat onder invloed van botsende rechten, interne chaos en buitenlandse inmenging onafwendbaar in 2013?

Libanon, waar anderen hun oorlogen voerden

Libanon heeft zich altijd gekenmerkt door zijn zwakke staat. Het land bestaat uit een veelheid van religieuze minderheden die onderling de macht verdelen op basis van het aantal leden die de verschillende religieuze gemeenschappen tellen. Deze proportionaliteit gaat zover, dat zelfs het leger is samengesteld uit minderheden naar ratio van hun bevolkingssterkte. Het gevolg was dat bij het minste of geringste conflict het land uiteen dreigde te vallen. Het maakte het land ook kwetsbaar voor buitenlandse invloeden; omringende landen vochten vaak hun onderlinge geschillen in Libanon uit, waar ze altijd wel een groep konden vinden die hun belangen wilde verdedigen. Het gevolg was dat het land nooit een eenheid is geworden en hele delen autonoom zijn, zoals het zuiden, waar de shi'itische Hezbollah de scepter zwaait, of het noorden, waar de soennitische salafis een rol spelen.

Een soortgelijke ontwikkeling dreigt nu in de rest van de Arabische landen. Regio's vallen weg, religieuze en etnische tegenstellingen gaan steeds meer een rol spelen, de centrale staat valt uiteen in elkaar beconcurrerende stromingen en belangengroepen, waardoor de bemoeienis van het buitenland (Turkije, Iran, de Golfstaten en China, Rusland, de Verenigde Staten en Europa) toeneemt. Deze trend kan alleen gekeerd worden als er nieuwe coalities ontstaan die dit proces van uiteenvallen kunnen voorkomen.

Dat hoeft niet het geval te zijn. In de strijd tussen islamisten en secularisten in Egypte en Tunesië is het duidelijk dat de meerderheidsstrategie van de islamisten geen succes is. Hoewel in Egypte de grondwet met een meerderheid is aangenomen, heeft de constitutie geen algemeen mandaat gekregen en is daardoor omstreden. Het verzet tegen de grondwet, nu en in de toekomst, zal de verdeeldheid vergroten.

Het is zelfs mogelijk dat de islamisten al over hun hoogtepunt heen zijn. Een groot voordeel van de blunders van de islamisten is dat in Tunesië en Egypte de secularisten zich voor het eerst hebben verenigd en veel sterker zijn geworden. Ook lijken maatschappelijke organisaties zich beter aan te sluiten bij het verzet tegen de islamisten.

Veel hangt af van de wijze waarop verkiezingen in 2013 gevoerd zullen worden. Egypte stevent af op chaos als de Moslimbroederschap haar meerderheidsstrategie handhaaft en probeert met de salafisten de verkiezingen te winnen. De kans is echter groot dat de Broederschap toch bakzeil haalt en probeert door middel van consensus te regeren. Zij zal die consensus dan eerst tot stand moeten brengen en de rechten en vrijheden van veel maatschappelijke organisaties moeten erkennen.

Het lijkt erop dat de slechte economische situatie een compromis zal uitlokken. Voor iedereen was het afgelopen jaar een stoomcursus politiek. Het besef bij de islamisten dat ze in het huidige vrije politieke systeem afgerekend zullen worden op hun concrete maatregelen om maatschappelijke en vooral economische problemen (zoals een hoge werkloosheid) op te lossen, maakt ze pragmatisch. Druk van het Westen, in de vorm van leningen van het IMF, de Wereldbank en de Europese Unie, zal daarin een rol spelen.

Consensus of in ieder geval een veel subtielere politiek die rekening houdt met de oppositie en de rechten en vrijheden van de ander, is ook een voorwaarde om de nationale eenheid te bewaren en te voorkomen dat de hele regio, net als Libanon, een gebied wordt waar andere landen hun oorlogen voeren. In Egypte is het zelfs voorwaarde voor het voorkomen van een staatsgreep; voor de Syrische Nationale Raad en de nieuwe Libische regering is het voorwaarde voor behoud van de eenheid van het land.

Voor al deze ontwikkelingen is de burgeroorlog in Syrië een serieuze bedreiging. Ten eerste leidt

deze oorlog tot grote instabiliteit in de regio. Het uiteenvallen van Syrië zou de middelpuntvliedende krachten in de andere landen verder versterken. In Egypte zou de instabiliteit het leger aan de macht kunnen helpen als de Broederschap niet bij machte is het land te regeren. In Jordanië zou het koningshuis in gevaar kunnen komen als ze overweldigd wordt door de massale vluchtelingenstromen. Alle landen zullen te maken krijgen met radicale jihadi-stromingen die hun leden naar Syrië zullen sturen om daar te vechten.

Dat uit de huidige ontwikkelingen een geheel andere Arabische maatschappij te voorschijn zal komen, staat echter vast. De roep om meer civiele, politieke en sociale rechten in de Arabische wereld is onafwendbaar vanwege ontwikkelingen op lange termijn, zoals betere scholing, het uiteenvallen van patronagesystemen, aantasting van het patriërchaat en meer kennis van de rest van de wereld. De roep om rechten zal ook de Golfstaten bereiken zodra ze daar steeds minder in staat zijn hun explosief groeiende bevolkingen af te kopen. Zelfs de salafisten - altijd gezien als reactionair en monotoon - zijn veel diverser dan wij denken. De toenemende politisering en de ontwikkeling van de nieuwe sociale en politieke krachten leiden naar andere structuren, waarin een evenwicht moet worden gevonden tussen de nieuwe belangen zoals die na de opstanden van 2010-2011 zijn opgekomen.

Het is mogelijk dat de islamisten al over hun hoogtepunt heen zijn

Wat kunnen Timmermans en Ploumen nog?

De internationale positie van Nederland is in de laatste decennia verzwakt. Door verregaande bezuinigingen op Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en de kaalslag in het postennetwerk verliest Nederland nog verder aan internationale relevantie. De egocentrische fixatie op eigenbelang betekent een breuk met het verleden, waarin Nederland welbewust zijn deel nam in de collectieve verantwoordelijkheid.

Wie niet sterk is, moet gevaarlijk lijken, dacht Rutte en hij ging naar Brussel “met een geladen pistool in zijn binnenzak”. Het is nu wel definitief gedaan met onze diplomatie als rustiek tijdverdrijf. Om de Nederlandse belangen en waarden in het buitenland te verdedigen, sturen we voortaan de cowboy in plaats van de koopman of de dominee.

Fred van Staden memoreerde in zijn column van november jl. aan de tijd dat Nederland “trots kon zijn op zijn status van constructieve en solidaire internationale partner”. Was de hoop ijdel dat het nieuwe kabinet, met de PVV op veilige afstand, ons land weer iets van zijn vroegere glans zou teruggeven? Zelden kreeg een columnist zo snel een bevestigend antwoord van een minister-president.

Rutte voelt de Nederlandse tijdgeest haarfijn aan en hij heeft zijn toonzetting daarop aangepast. De veramerikanisering van onze politieke cultuur beperkt zich niet langer tot het Binnenhof, maar wordt nu ook geprojecteerd op ons externe optreden. Stoere taal uitslaan en elk standpunt koppelen aan het eigen nationaal belang. Rutte blaast in Den Haag telkens hoog van zijn Torentje en keert dan steevast met stille trom terug uit Brussel: wél soevereiniteit weggeven, wél meer geld naar Griekenland, wél een Bankunie.

Het optreden van de minister-president is symptomatisch voor de steeds verder slinkende rol van ons land. Pogingen met verbaal geweld het tij te keren, zijn gedoemd te mislukken. We moeten onder ogen zien dat de internationale positie van Nederland de laatste decennia verder is verslechterd. Op mondiaal niveau is van de bijrol zelfs niet veel meer over. Eén keertje werden we door Amerika uitgenodigd om aan de rand van de G-20-tafel plaats te nemen, maar toen we vervolgens alleen nog maar als politieagenten vermomde vredestichters en opbouwwerkers naar Afghanistan stuurden, werd deze eervolle invitatie ijlings ingetrokken. De wereldpolitiek wordt beheerst door enkele grote mogendheden en in toenemende mate door de opkomende economische machten (BRICS). Nederland moet het hebben van invloed via de weinig effectieve en dikwijls verdeelde EU. Voor het behartigen van specifiek Nederlandse (economische) belangen in concurrentie met andere Europese lidstaten blijven we echter op ons zelf aangewezen.

Tijdens de Koude Oorlog versterkte de bijzondere band met de Verenigde Staten onze positie in Europa. De Atlantische binding compenseerde deels de beperkte Nederlandse macht ten opzichte van de grotere Europese partners. Daar is nauwelijks meer sprake van, omdat de Verenigde Staten niet meer zo nodig zijn voor de militaire en politieke verdediging van ons continent. Washington laat zich beduidend minder aan Europa gelegen liggen. President Obama kwam slechts voor een paar uurtjes overvliegen om in Oslo de voortijdig toegekende Nobel Prijs voor de Vrede op te halen. In de EU is hij als president nog nooit komen

Dr Bob van den Bos is politicoloog en politicus. Hij was lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en delegatieleider in het Europees Parlement voor D66.



Premier Rutte ontmoette eind november 2011 president Obama op het Witte Huis. De 'Amerikaanse' VVD-ideologie van een kleine overheid ten behoeve van een grote markt heeft zijn verdelgingsmiddelen ook over de buitenlandsector mogen uitstrooien. Foto van premier Rutte zelf.

opdagen. Het politieke belang van Nederland voor Amerika valt af te lezen uit de tijd dat wij moeten wachten op een nieuwe ambassadeur: al bijna anderhalf jaar.

Binnen de EU is Nederland een steeds kleiner deel van een groter geheel geworden. Op Duitsland en in mindere mate Frankrijk na heeft elke lidstaat aan relatief belang ingeboet. De positie van de Europese Raad is aanzienlijk versterkt. De 'onafhankelijke' voorzitter Van Rompuy komt met allerlei plannen voor de dag, maar hij stemt deze toch altijd hoofdzakelijk af met Berlijn en Parijs. Merkel en Hollande zijn het lang niet altijd eens, maar ze hechten duidelijk meer aan een compromis met elkaar dan aan overeenstemming met kleinere partners. Duits-Franse dominantie derhalve, waar Nederland altijd afkerig van is geweest. Van Dijsselbloems prestigieuze voorzitterschap van de eurogroep kan enige sturende invloed uitgaan, maar wel binnen de kleine marges die de grote landen hem laten. Onze traditioneel intensieve relatie met het Verenigd Koninkrijk is nu eerder een handicap, omdat onze Britse vrienden zich steeds verder van Europa verwijderen en zichzelf bij de besluitvorming marginaliseren. Nederlands gewicht opkrikken via de Benelux is ook geen optie meer sinds het federale ideaal in Nederland nog slechts dienst doet als politieke belediging.

Alsof deze ontwikkelingen al niet schadelijk genoeg zijn, heeft ook de binnenlandse politiek de buitenlandse positie van Nederland verder ondermijnd. Ons land als lichtend voorbeeld van een stabiele democratische rechtsstaat is na Fortuyn, Van Gogh, Wilders en zijn *Fitna* nog slechts een canon in de lessen vaderlandse geschiedenis. Zelfs de meest intelligente Europese leider kon het verschil tussen gedogen en meeregeren niet uitgelegd worden nadat Rutte en Verhagen op alle journaals Wilders hadden omhelsd en ministers zich in Brussel manifesteerden als politieke gevangenen van de Partij voor de Vrijheid. Minstens zo belangrijk was dat Nederland zich van een constructieve oplossingsgerichte partner had ontpopt tot een op eigen financieel belang gefixeerde neezegger. Er is in de eurocrisis veel krediet verspeeld in Brussel.

Gaat het VVD-PvdA-kabinet de bakens verzetten en de Nederlandse positie en status een opknappbeurt geven? De internationale manoeuvreerruimte blijft onveranderd klein. Wel hebben de coalitiepartners nu samen een stabiele parlementaire meerderheid. Betekent dit ook een slagvaardiger beleid? Voor de VVD moet onze buitenlandse politiek eigenlijk alleen gericht zijn op het verbeteren van de Nederlandse economische positie. Het streven naar internationale veiligheid, stabiliteit en rechtsorde wordt afhankelijk gesteld van de mate waarin daar een eigen nationaal (economisch) belang mee wordt gediend. Ontwikkelingssamenwerking is geen kerntaak voor de overheid. Wie dat wil, moet daar zelf maar aan bijdragen.

De PvdA heeft duidelijk andere uitgangspunten. Voor haar gaat het – ook op internationaal niveau – nog steeds om het eerlijk delen van kennis, macht en inkomen. Iedereen een menswaardig bestaan in een veiliger en betere wereld is het hoogste doel, en trouwens ook in ons eigen (werkgelegenheids-) belang. Sociale rechtvaardigheid en solidariteit gaan boven 'snelle winsten'. Nederland moet weer een voortrekkersrol gaan spelen om een internationale rechtsorde tot stand te brengen.

Mensenrechtenschendingen worden voortaan overal onverschrokken aan de kaak gesteld. De VVD en de PvdA in het buitenland: twee verschillende werelden. Zijn deze samen te brengen? De buitenlandparagraaf in het regeerakkoord is veelzeggend in zijn zwijzaamheid. Op wat er wel is afgesproken, heeft de VVD onmiskenbaar een grotere stempel gedrukt dan de PvdA. Ons eigen economische belang is net als bij Rutte I de centrale doelstelling. De financiële en institutionele inzet in EU-verband blijft eveneens onveranderd, alle eerdere PvdA-retoriek ten spijt. We doen alleen nog mee aan vredesoperaties als daar een Nederlands belang mee gemoed is. Op ontwikkelingssamenwerking wordt een miljard bezuinigd en het budget wordt

bovendien belast met 250 miljoen voor militaire operaties en 750 miljoen voor leningen aan bedrijven die in riskante arme landen willen investeren. Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel zijn nu twee handen op één buik, namelijk die van minister Lilianne Ploumen.

De 'Amerikaanse' VVD-ideologie van een kleine overheid ten behoeve van een grote markt heeft zijn verdelingsmiddelen ook over de buitenlandsector mogen uitstrooien. Daar was blijkbaar geen links kruid tegen gewassen. De PvdA wenste een zware staatssecretaris voor Europese Zaken onder de minister-president, maar zij ging doodleuk akkoord met de totale afschaffing van de functie. Een aanzienlijk deel van het diplomatieke netwerk moet ontmanteld worden. De beperkte bezuinigingen die het sluiten van ambassades opleveren, kunnen 'gemakkelijk' elders in het budget gevonden worden, maar aan Rutte's ultra-liberale prioriteit van het 'in het eigen vlees snijden van de overheid' mag blijkbaar niet getornd worden. De internationalist Samson gunde inhoudelijk het buitenland aan de nationalist Rutte. En wie maalde erom? De slechtste onderhandelaar van 2012 werd door pers en publiek uitgeroepen tot de beste politicus van het jaar.

Wat kunnen de twee progressieve bewindslieden op Buitenlandse Zaken nog uitrusten? Timmermans en Ploumen zijn politieke vrienden en genieten het vertrouwen van hun ambtenaren. Dat is wel eens anders geweest. Volgens hun verkiezingsprogramma zouden ze *hartstochtelijk* moeten kiezen voor *solidariteit* om de wereld *beter en veiliger* te maken. Als het linkse duo de beloofde 'Nederlandse voortrekkersrol' op zich neemt, zal het toch eerst de VVD mee moeten krijgen voordat de rest van de wereld kan volgen. De versterking van de economische positie van ons land is niet controversieel. De twee progressieve bewindslieden krijgen van hun coalitiepartner echter bijzonder weinig ruimte om meer te doen dan uitsluitend het Nederlands eigenbelang nastreven. De klassieke ontwikkelingshulp mag achterhaald zijn, er is nu wel erg weinig geld beschikbaar voor internationale samenwerking waar Nederland niet aan verdient.

In volgzzaamheid van de Verenigde Staten loopt de PvdA doorgaans ver achter bij de liberalen. Bij verzoeken om deelname aan militaire operaties wegen voor sociaal-democraten legale en morele overwegingen traditioneel zwaarder dan Atlantische solidariteit. Vanuit Europees machtspolitiek oogpunt ligt een nog nauwere samenwerking met Duitsland voor de hand. Maar Berlijn wil veel verder gaan met politieke integratie dan de VVD lief is. Deze partij zit veel meer op de eurosceptische lijn van de conservatieve Britse premier Cameron. De onvermijdelijke ruzie tussen de partijen over Europa zal echter niet door die partijen, maar door Europa worden beslecht: als de optuiging van de EMU is voltooid, zal Rutte ook een Politieke Unie moeten slikken.

De PvdA heeft stevige kritiek op Israël en bepleit meer steun aan de Palestijnen. De VVD wil hier niets van weten en hield Timmermans er zelfs van af om voor de opwaardering van de Palestijnse Autoriteit in de VN te stemmen. De minister gaf hiervoor een verklaring ('verkeerde moment') waar hij zelf zichtbaar niets van geloofde. De VVD zit op het vinkentouw met de muilkorf in de hand.

Volgens de pragmatische Timmermans kunnen mensenrechtenbescherming en economische diplomatie heel goed samengaan. Was het maar zo simpel. Bedrijven investeren niet graag in landen waar volgens Buitenlandse Zaken alleen het recht van de sterkste geldt. Nederlandse zakenlieden leveren bovendien alles liever dan kritiek. Als Lilianne Ploumen orders voor onze baggerindustrie wil binnenslepen, kan ze haar onderhandelingspartners moeilijk eerst de oren wassen.

Tot slot. Externe ontwikkelingen hebben de positie van Nederland de laatste decennia structureel verzwakt. Door verregaande bezuinigingen op Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en de kaalslag in het posten-netwerk verliest Nederland nog verder aan internationale relevantie. De egocentrische fixatie op eigenbelang betekent een breuk met het verleden, waarin Nederland welbewust zijn deel nam in de collectieve verantwoordelijkheid. Als elk land zo zou redeneren... De twee progressieve bewindslieden zou deze historische kentering een gruwel moeten zijn. Is het dat ook? Timmermans wil dolgraag in het voetspoor van Max van der Stoep Europees kampioen mensenrechten worden. Maar die titel wint hij nooit als hij steeds verliest van de VVD en dus 'snelle winsten' meer gewicht in de schaal leggen dan zijn hartstochtelijk beleden idealen.

Vooruit dan, misschien is er nog een onderwerp waar Nederland zijn oude glans een beetje mee kan op-poetsen: het tegengaan van de verspreiding van kleine wapens. Als de linkse ministers voor dit goede doel voorop gaan lopen, moeten ze wel eerst even bij het Torentje langs om hun VVD-premier toch nog iets te ontfutselen: zijn geladen pistool.

De buiten-
landparagraaf
in het regeer-
akkoord is
veelzeggend
in zijn
zwijgzaamheid

Explosieve wapens in bevolkte gebieden aan banden gelegd

Het gebruik van explosieve wapens, met name in bevolkte gebieden, is een internationaal humanitair probleem. In 2011 kwamen bijna 22.000 burgers om door explosieve wapens.¹ Meer informatie en transparantie over de impact van explosieve wapens zijn hard nodig.

Het gebruik van explosieve wapens, zoals raketten en granaten, in gewapende conflicten wordt al decennia lang geaccepteerd, evenals het feit dat daar burgerslachtoffers bij vallen. De afgelopen jaren is de aandacht voor dit probleem gegroeid en enkele staten en internationale actoren hebben hun zorgen omgezet in beleidsteksten en VN-resoluties. Ook NGO's en het Internationale Rode Kruis (ICRC) roeren zich. De eerste stap naar erkenning van het onacceptabele leed dat het gebruik van dergelijke wapens kan veroorzaken, is in korte tijd gezet. Nu is het tijd voor een passend vervolg. De juridische regels omtrent het gebruik van explosieve wapens en/of de implementatie daarvan moeten worden aangescherpt en staten zullen openheid en transparantie moeten tonen aangaande hun gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden.

Aanvallen met bommen, granaten en raketten domineren dagelijks het nieuws. Tijdens de hernieuwde escalatie van het conflict tussen Israël en de Palestijnse gebieden raakt op 15 november 2012 een raket van Hamas een gebouw van vier verdiepingen, waardoor drie mensen omkomen. In de twee dagen daarvoor voert Israël luchtaanvallen uit, waarbij 15 Palestijnen gedood worden, waaronder een zwangere vrouw, een 11 maanden oude baby en drie kinderen.²

In augustus nam in Syrië het gebruik van explosieve wapens aanzienlijk toe. Het ernstigste incident vond plaats op 15 augustus, waarbij 46 mensen omkwamen en 200 gewond raakten. In de plaats Azaz vielen op een gebied van 70 bij 70 meter twee bommen die 20 huizen met de grond

gelijk maakten. Het ziekenhuis kon het grote aantal gewonden niet aan, waardoor slachtoffers naar Turkije moesten worden overgebracht.³

Incidenten zoals deze vinden niet alleen plaats door geweld van omstrede overheden. Op 6 juni 2012 voerden ISAF-troepen van de NAVO een precisie-luchtaanval uit in Afghanistan ter ondersteuning van grondtroepen die onder vuur lagen van de Taliban. Daarbij werd een bruiloftsbijeenkomst geraakt; 18 aanwezigen kwamen om, waaronder vier vrouwen en negen kinderen.⁴ Als gevolg van dit incident kondigde de NAVO een beleidsverandering aan, die inhoudt dat "(...)when there is concern over the presence of civilians, air delivered bombs will not be employed while other means are available".⁵

De meerderheid van de slachtoffers van explosieve wapens zijn burgers. De Britse NGO *Action on Armed Violence* (AOAV) doet onderzoek naar gerapporteerde incidenten in dichtbevolkte gebieden. In 2011 concludeerde AOAV dat meer dan 80% van de slachtoffers burgers waren. In 2011 was er sprake van ten minste 21.499 burger-slachtoffers als gevolg van explosieve wapens, waarvan 87% in dichtbevolkte gebieden. Maar liefst bijna 40% van alle burgerslachtoffers werd veroorzaakt door fabriekswapens – en dus statelijk geweldgebruik.⁶ Dit betekent echter ook dat 60% van de burgerslachtoffers het gevolg is van zelfgefabriceerde bommen. Vooral in landen als Irak, Afghanistan en Syrië blijft explosief geweld door niet-statelijke actoren een groot probleem.⁷

Robert Jan Oostendorp
en **Miriam Struyk**
zijn beiden werkzaam voor het Veiligheid en Ontwapeningsteam bij IKV Pax Christi.

Explosieve wapens

Explosieve wapens hebben met elkaar gemeen dat ze ontploffen. De wapens spatten uiteen en veroorzaken zo fragmentatie en een schokgolf met een radius van tot wel 300 meter. Onder explosieve wapens vallen zowel fabriekswapens, zoals granaten, mortieren en raketten, als zelfgefabriceerde bommen. Door de gezamenlijke eigenschappen van deze wapens is er een duidelijk patroon te herkennen in de schade die ze aanrichten. De meeste schade wordt aangericht wanneer de effecten van het wapen een groot gebied bestrijken, de zogenaamde *wide area effects*. Dit is het geval wanneer een wapen een grote fragmentatie of schokgolf radius heeft, een wapen niet goed gericht op het doelwit is afgevuurd, wanneer meerdere explosieve wapens op hetzelfde gebied afgevuurd worden, of bij een combinatie van dezen. Explosieve wapens hebben zowel korte als lange termijn effecten, zoals de onmiddellijke dood van directe omstanders en ernstige, complexe verwondingen, maar ook blijvende lichamelijke beperkingen, psychologische problemen, schade aan sociaal-economische infrastructuur (scholen, stroomvoorzieningen, etc.), ontheemding en (humanitaire) schade als gevolg van onontpofte oorlogsresten. Vanzelfsprekend wordt de schade vergroot wanneer de wapens worden ingezet in dichtbevolkte gebieden.

Internationale aandacht

Ondanks deze cijfers is de publieke reactie overwegend gelaten, een fenomeen dat IKV Pax Christi in een rapport over dit thema omschreef als een 'moral outrage gap'.⁸ Het gebruik van explosieve wapens in gewapend conflict wordt gezien als normaal en de gevolgen daarvan dus ook. Zogenaamde bijkomende schade (*collateral damage*) "hoort er nu eenmaal bij".

De laatste jaren lijkt hier echter langzaam verandering in te komen. Zo toont VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon in rapporten over de bescherming van burgers in gewapende conflicten sinds 2009 een gestaag groeiende aandacht voor het probleem van explosieve wapens. In zijn laatste rapport van mei 2012 refereert hij aan het daadkrachtige optreden van de Veiligheidsraad in Ivoorkust, middels Resolutie 1975 (2011), waarin de Raad nogmaals benadrukte dat de burgerbevolking beschermd dient te worden; onder andere door te voorkomen dat *heavy weapons* (waar explosieve wapens onder vallen) tegen burgers ingezet kunnen worden. Daarnaast refereert Ban Ki-moon aan twee resoluties waarin de Syrische overheid wordt opgeroepen onmiddellijk te stoppen met het gebruik van *heavy weapons* in bevolkte gebieden. Tevens verwijst hij naar de *Emergency Relief Coordinator* van de VN die het probleem van explosieve wapens benadrukte in Ivoorkust, Libië, Soedan en Syrië en partijen opriep zich te onthouden van het gebruik hiervan in dichtbevolkte gebieden. Tot slot spoort Ban Ki-moon partijen aan om geen explosieve wapens

met *wide-area impact* in dichtbevolkte gebieden te gebruiken, verzoekt hij de Veiligheidsraad waar nodig eveneens deze aansporing te doen en roept hij lidstaten op beleidsverklaringen uit te geven waarin de voorwaarden worden uiteengezet voor het al dan niet gebruiken van bepaalde explosieve wapens in bevolkte gebieden.⁹

Om gevolg te geven aan de woorden van Ban Ki-moon, startte het VN-instituut voor ontwapeningsonderzoek (UNIDIR) het *Discourse on Explosive Weapons* (DEW) project. Het doel van dit project was bij te dragen aan het gemeenschappelijk begrip van de humanitaire problemen die door explosieve wapens veroorzaakt worden.¹⁰ Daaropvolgend werd in augustus 2011 het *Norms on Explosive Weapons* (NEW) project gestart. Onder andere door middel van dit project onderzoekt UNIDIR de voorwaarden waaronder staten het acceptabel vinden explosieve wapens in bevolkte gebieden te gebruiken en tracht het de bewustwording te vergroten van de relevante juridische problemen.¹¹

Niet alleen de Verenigde Naties hebben aandacht voor explosieve wapens. In maart 2011 werd het *International Network on Explosive Weapons* gelanceerd, bestaande uit diverse niet-gouvernementele organisaties.¹² In oktober 2011 publiceerde het Internationale Rode Kruis een rapport waarin onder andere gesteld wordt dat "due to the significant likelihood of indiscriminate effects (...), the ICRC considers that explosive weapons with a wide impact area should be avoided in densely populated areas".¹³

Ook vanuit staten zelf is er een groeiend besef dat de humanitaire gevolgen van het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden niet genegeerd kunnen worden. De Europese Unie verklaarde dat "[t]his issue should be addressed in a more systematic and proactive way", waaraan Duitsland toevoegde dat "(...) explosive weapons with a wide-impact area should be avoided in densely populated areas".¹⁴ De Verenigde Staten uitten hun bezorgdheid over "deeply disturbing information (...) regarding the use of explosive weapons by governments and non-state actors" dat leidt tot het onrechtmatig doden en verwonden van burgers. De Amerikanen voegden daaraan toe dat het laf en onacceptabel is om zelfgefabriceerde wapens in te zetten tegen scholen en ziekenhuizen in situaties van gewapend conflict.¹⁵



Een Afghaanse man met een jongen in zijn armen, die gewond raakte bij een Amerikaanse luchtaanval op een doelwit in een nabijgelegen huis op 20 oktober 2007 in het dorp Yaka China in de provincie Kunar. Bij de aanval kwamen vijf Afghaanse burgers om het leven en raakten ten minste zeven dorpsbewoners gewond. Foto Dawei Ding

Het vervolg

Nu dankzij de groeiende internationale aandacht stap één is gezet, is het noodzaak door te pakken. Maar wat moet er dan gebeuren?

Eén van de problemen ontstaat doordat de huidige regels voor het gebruik van explosieve wapens verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Hoewel er specifieke regelgeving bestaat voor sommige soorten explosieve wapens (zoals clustermunitie en anti-persoonsmijnen), ontbreekt regelgeving voor explosieve wapens als bredere categorie. Daarom gelden in de meeste gevallen 'slechts' de algemene grondregels.

Aan de basis van het gebruik van explosieve wapens staan twee verboden die toezien op de (on)rechtmatigheid van aanvallen in het algemeen¹⁶: het verbod op het rechtstreeks aanvallen van burgers en burgerobjecten¹⁷ en het verbod op niet-

onderscheidende aanvallen.¹⁸ Uit deze twee verboden vloeien drie principes voort: het beginsel van onderscheid, het proportionaliteitsbeginsel en de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen.¹⁹ Het beginsel van onderscheid²⁰ gebiedt partijen bij het conflict onderscheid te maken tussen burgers en combattanten, alsmede tussen burgerobjecten en militaire doelen. Aanvallen mogen zodoende uitsluitend plaatsvinden tegen militaire doelwitten. Wanneer een militair doelwit wordt aangevallen, kunnen er echter nog steeds burgerslachtoffers vallen en burgerobjecten beschadigd raken, ook wel *collateral damage* genoemd. Deze *collateral damage* behoort niet disproportioneel te zijn ten opzichte van het te verwachten militaire voordeel. Oftewel, het humanitaire belang dient in balans te zijn met het militaire belang. Dit is het proportionaliteitsbeginsel.²¹ Het moeilijke punt ligt hierbij in wat er meegenomen moet worden in de belangen-

Het gebruik van explosieve wapens wordt gezien als normaal en de gevolgen daarvan dus ook

afweging en hoe zwaar elk punt telt. Aangezien dit per geval en per situatie zal verschillen, is het erg moeilijk hier een leidraad voor vast te stellen. Uitgangspunt is de vraag of andere commandanten in een vergelijkbare situatie tot dezelfde balans zouden zijn gekomen, waarbij rekening gehouden dient te worden met de realiteit dat een commandant zich in moeilijke omstandigheden bevindt (*the fog of war*) en daardoor een achteraf verkeerde afweging gemaakt kan hebben.²² Nauw verweven met de naleving van de twee bovengenoemde principes is de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen.²³ Wie een aanval voorbereidt of tot een aanval besluit, dient zich er voor zover praktisch uitvoerbaar van te verzekeren dat het doelwit een legitiem aan te vallen militair doelwit is, moet kiezen voor de methode, middelen en doelwitten met de minst bijkomende schade en dient een aanval af te gelasten als de bijkomende schade niet-proportioneel is. Tot slot dient de burgerbevolking gewaarschuwd te worden als burgerslachtoffers voorzien zijn (tenzij de omstandigheden dit niet toelaten).

De verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen zou de basis kunnen vormen voor een beleid tegen het gebruik van explosieve wapens in (dicht)bevolkte gebieden of op zijn minst voor scherpere restricties bij het gebruik ervan en/of een verbod op gebruik van bepaalde typen explosieve wapens in (dicht)bevolkte gebieden. Dit sluit ook aan bij de hierboven genoemde beleidsverandering van de NAVO en de verklaringen van staten.

De algemene grondregels bieden dus wel degelijk richtlijnen voor het gebruik van explosieve wapens, maar ze geven ruimte voor verschillende interpretatie, wat in de praktijk ook gebeurt. Dit wordt geïllustreerd door de (kennelijke) noodzaak van verdragen voor specifieke wapens (zoals clustermunities) om het gebruik van die wapens

Een aantal EU-lidstaten heeft zich uitgesproken over het probleem van explosieve wapens, Nederland niet

nader te reguleren. Een risico van deze verdragen is echter dat regulering kan versplinteren en soms op basis van relatief arbitrale gronden als kaliber, gewicht of doeleinden. Het rapport van UNIDIR, als gevolg van het NEW-project, oppert daarom explosieve wapens als één categorie te reguleren, gebaseerd op hun fragmentatie- en schokgolf-eigenschappen.²⁴ Een veel aangehaald voorbeeld dat staten in de praktijk explosieve wapens al als één categorie behandelen, is dat zij zich er doorgaans van weerhouden ze te gebruiken voor binnenlandse ordehandhaving, maar ze wel inzetten bij missies over de grens. Reden hiervoor is waarschijnlijk dat de kans op slachtoffers bij explosieve wapens groter is en burgerslachtoffers in nationale context een ernstige bedreiging voor de legitimiteit van de staat kunnen zijn. Daarnaast is in bijna elke staat – ook waar wapenbezit is toegestaan – particulier bezit van explosieve wapens categorisch verboden.²⁵

Categoriale regelgeving gericht op de aard van explosieve wapens in het algemeen is echter wellicht een wat vérgaande stap, vooral voor relatief terughoudende staten als de Verenigde Staten. Zoals hierboven aangehaald, sprak het ICRC van het vermijden van het gebruik van explosieve wapens met een *wide impact area* in dichtbevolkte gebieden. Het ICRC kijkt aldus naar de inzet van explosieve wapens vanuit zowel de aard (de eigenschap van *wide impact area*) als het gebruik (in dichtbevolkte gebieden). Wellicht is het leggen van de focus hierop voor de (nabije) toekomst een gulden middenweg.

Om zover te komen, zijn er echter nog genoeg tussenstappen te nemen. Het internationale debat over de inzet van explosieve wapens moet geïntensiveerd worden door meer gerichte discussie en het verzamelen en analyseren van verdere gegevens. Staten zouden moeten samenwerken met alle relevante belanghebbenden om informatie over de humanitaire impact van explosieve wapens te verzamelen en beschikbaar te maken en ze zouden beleidsverklaringen omtrent explosieve wapens dienen uit te geven. Die transparantie is belangrijk om preciezer vast te kunnen stellen hoe groot het probleem is, waar precies probleempunten zitten en waar wellicht verbeteringen mogelijk zijn. Daarnaast is het van belang dat er meer inzicht komt – en meer publieke bewustwording – over het humanitaire leed dat explosieve wapens kunnen veroorzaken. NGO's en journalisten dienen hiertoe meer gestructureerd onderzoek te doen.

Zoals gezegd hebben meerdere staten zich inmiddels uitgesproken over het probleem van explosieve wapens. Naast de hierboven al aangehaalde positieve bijdrage van de Europese Unie, heeft een aantal EU-lidstaten zich ook individueel uitgesproken.²⁶ Nederland, alhoewel bekend om zijn openheid en transparantie, is daar nog niet bij. We kijken dan ook met belangstelling uit naar de stappen die Nederland in dit kader zal nemen.

Conclusies

Het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden heeft grote humanitaire gevolgen. Waar de publieke opinie lange tijd enigszins gelaten was, groeit de laatste jaren de verontwaardiging en het besef binnen de internationale gemeenschap dat het tijd wordt te handelen. De problematiek krijgt een steeds serieuzere plek op de

agenda van de VN. Internationale en niet-gouvernementele organisaties intensiveren hun aandacht en ook staten beginnen zich langzaam te roeren. Het is daarom tijd de volgende stap te zetten, ook voor Nederland.

De huidige juridische regels blijken onvoldoende in staat om het probleem in te perken. Wellicht dat een benadering gericht op zowel de aard als het gebruik van explosieve wapens, in combinatie met een striktere navolging van de bestaande regels, een oplossing kan bieden.

Meer informatie en transparantie over de humanitaire impact van explosieve wapens zijn hard nodig en staten zullen openheid moeten geven over hun beleid. De bal is aan het rollen gebracht en de eerste stappen zijn gezet. Nu is het zorg dat de ingezette koers een passend vervolg krijgt.

Noten

- 1 AOV, Monitoring Explosive Violence: the EVMP dataset 2011, March 2012, p. 5.
- 2 <http://www.bbc.co.uk/news/world-20336811>.
- 3 <http://www.aov.org.uk/changing-policy/the-impact-of-explosive-weapons-2/explosive-violence-monitoring-project/monthly-updates-2012> (August 2012).
- 4 <http://www.aov.org.uk/changing-policy/the-impact-of-explosive-weapons-2/explosive-violence-monitoring-project/monthly-updates-2012> (June 2012).
- 5 http://articles.philly.com/2012-06-11/news/32175642_1_nato-force-western-troops-afghan-army-officers.
- 6 AOV, a.w. noot 1, blz. 5
- 7 http://www.aov.org.uk/uploads/changing_policy/The%20Impact%20of%20Explosive%20Weapons/Monthly%20Updates%202012/AOV%20Explosive%20Violence%20Update%20November%202012.pdf; http://www.aov.org.uk/uploads/changing_policy/The%20Impact%20of%20Explosive%20Weapons/Monthly%20Updates%202012/2012_08_EV_report.pdf
- 8 Ibid.
- 9 UN Secretary-General, 'Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict', 22 mei 2012 (S/2012/376).
- 10 http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=499.
- 11 http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=635.

- 12 Zie <http://www.inew.org/>.
- 13 <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm>.
- 14 <http://www.inew.org/news/security-council-debate-highlights-harm-from-explosive-weapons-in-populated-areas>.
- 15 <http://www.humanrights.gov/2012/09/11/interactive-dialogue-with-the-secretary-general%E2%80%99s-special-representative-on-children-in-armed-conflict/>.
- 16 E.H. Pouw & P.A.L. Ducheine, *Research Paper: ISAF en de rol van het humanitair oorlogsrecht in doelbestrijding tijdens een counterinsurgency*, Faculty of Military Sciences, Netherlands Defence Academy, 2009, p. 14.
- 17 Art. 51(2) jo 52(1) AP I 1977.
- 18 Art. 51(4) jo 51(5) AP I 1977.
- 19 Pouw & Ducheine, a.w. noot 16, pp. 15.
- 20 Art. 48 AP I 1977.
- 21 Het beginsel is te vinden in een combinatie van art. 51(5)(b), 57(2)(a)(iii) en (b) en 85(3)(b) AP I 1977.
- 22 Pouw & Ducheine, a.w. noot 16, pp. 40-41
- 23 Art. 57 AP I 1977.
- 24 <http://unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-012-N-en.pdf> pp. 86-89.
- 25 R. Boer, L. Sprik & M. Struyk, *Explosieve wapens in bevolkte gebieden: humanitair probleem*, Internationale Spectator, nr. 6, juni 2011, p. 330.
- 26 Onder andere Oostenrijk, Luxemburg, Finland en Duitsland.

Is er een toekomst voor R2P in de Veiligheidsraad?

Beslissingen in de VN-Veiligheidsraad worden niet alleen genomen op basis van de ernst van de crisis, maar ook en vooral op basis van de belangen van de permanente leden en hun onderlinge machtsverhoudingen. Hierdoor gaat de Raad selectief te werk. Maar een alternatief is er niet. De paradox is dat de Raad zowel ineffectief als onmisbaar is.

“**A**chterhaald, steeds ongeschikter en overbodig als bewaker van de wereldvrede.”¹ Zo luidde het harde oordeel van Amnesty International over de VN-Veiligheidsraad, naar aanleiding van diens gebrekkige reactie op de gewelddaden tegen de Syrische bevolking. Naarmate deze gewelddaden steeds gruwelijker proporties aannemen, weerklinkt ook vanuit politieke hoek steeds scherpere kritiek op het uitblijven van een daadkrachtig optreden van de Raad. Zo nam de Algemene Vergadering een resolutie aan waarin ze de onmacht van de Veiligheidsraad ‘betreurde’ en noemde de Britse premier David Cameron het bloed van de in Syrië afgeslachte kinderen een vreselijke vlek op de reputatie van de Verenigde Naties.² Wie de geschiedenis van de Veiligheidsraad kent, kan evenwel onmogelijk verbaasd zijn over het gebrek aan daadkracht van de Raad tegenover massale gewelddaden. Dit kwam in het verleden herhaaldelijk op een dramatische manier aan de oppervlakte. Zo liggen de tragedies van Rwanda en Srebrenica in de Lage Landen nog vers in het geheugen. Dit onvermogen stond mede aan de wieg van de ‘*Responsibility to Protect*’ (kortweg R2P), het concept dat tijdens de VN-Wereldtop van 2005 door meer dan 150 staats- en regeringsleiders werd aanvaard. Paradoxaal genoeg werd hier echter opnieuw een belangrijke rol toegekend aan de Veiligheidsraad. Dit artikel analyseert deze schijnbare tegenstelling: *waarom blijft de Raad, ondanks zijn ineffectiviteit, onmisbaar bij de internationale reactie op massale gewelddaden?*³

Het ontstaan van R2P

De belangrijke rol van de Veiligheidsraad bij de internationale reactie op humanitaire crises kent zijn oorsprong in de periode net na de Koude Oorlog, toen deze steeds meer als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid werden beschouwd. Gebruikmakend van zijn bijna absolute vrijheid in het bepalen wanneer de internationale stabiliteit in het gedrang komt en zijn unieke bevoegdheid militair optreden te machtigen, mandateerde de Raad door de jaren '90 heen verscheidene humanitaire interventies, dat wil zeggen militaire operaties met als doel het beschermen van burgers tegen gewelddaden. Na een dubbelzinnig precedent ter bescherming van de Koerdische vluchtelingen in de nasleep van de Golfoorlog van 1991, volgden VN-gemandateerde interventies in onder meer Joegoslavië, Somalië en Sierra Leone. De Raad wierp zich zodoende op als hét forum waar bepaald werd wanneer en hoe militair mocht worden ingegrepen om massale gewelddaden een halt toe te roepen.

Hierbij blonk de Raad allerminst uit in besluitvaardigheid, zeker niet wanneer de permanente leden van mening verschilden over de meest gepaste reactie. Dit was bij beslissingen rond humanitaire interventie vaker wel dan niet het geval. Vooral tussen de drie westerse permanente leden enerzijds en China en Rusland anderzijds was sprake van een verschillende benadering.⁴ China en Rusland stelden zich meestal terughoudender op tegenover humanitaire interventies, dreigden vaak met gebruik van hun veto, be-

Tim Haesebrouck is doctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Studies van de Universiteit Gent en voert er onderzoek naar militaire interventie.

Goedele De Keersmaeker voert aan hetzelfde instituut vergelijkend onderzoek naar grootmachrelaties in de 19de en 21ste eeuw.

perkten de mandaten van militaire operaties en uitten kritiek als deze te ruim geïnterpreteerd werden. De NAVO-interventie in Kosovo, waarbij westerse landen de Veiligheidsraad omzeilden om zo Russische en Chinese veto's te ontwijken, maakte eind jaren '90 nogmaals duidelijk dat tegenstellingen tussen de permanente leden effectieve actie van de Raad konden verhinderen. Vijf jaar eerder was tijdens de genocide in Rwanda al gebleken hoe dramatisch de gevolgen konden zijn als de permanente leden weinig belangen hadden in een conflict. Twee weken nadat extremistische Hutu-milities één van de gruwelijkste slachtpartijen van de twintigste eeuw hadden ontketend, besloot de Veiligheidsraad de aanwezige VN-vredesmissie in te krimpen tot een louter symbolische troepenmacht van amper 270 manschappen.⁵

Het gebrek aan daadkracht tegenover massale gruweldaden leidde tot groeiende kritiek op het functioneren van de Raad. Zo schreef VN-secretaris-generaal Kofi Annan: "... in cases where forceful intervention does become necessary, the Security Council ... must be able to rise to the challenge. The choice must not be between Council unity and inaction in the face of genocide – as in the case of Rwanda – and Council division, but regional action, as in the case of Kosovo".⁶ Annan riep de internationale gemeenschap dan ook diverse malen op een nieuwe consensus te vinden rond humanitaire interventies. De Canadese overheid reageerde hierop met de oprichting van de onafhankelijke 'International Commission on Intervention and State Sovereignty' (ICISS). In 2001 lanceerde de ICISS in haar slotrapport het principe van 'Responsibility to Protect',⁷ dat de internationale gemeenschap mede verantwoordelijk stelt voor het beschermen van burgers tegen massale gruweldaden. Deze verantwoordelijkheid werd ruimer gedefinieerd dan het uitvoeren van militaire operaties om massale gruweldaden te stoppen. Toch besteedde het slotrapport de meeste aandacht aan de problemen rond humanitaire interventie. Zo formuleerde het rapport zes criteria voor toetsing van de legitimiteit van interventie: 'just cause', 'right intention', 'last resort', 'pro-

De tragedie van Rwanda en Srebrenica toonden het gebrek aan daadkracht van de Raad

portional means', 'reasonable prospects' en 'right authority'.

In verband met dit laatste criterium noemde de ICISS de Veiligheidsraad het meest geschikte orgaan om te bepalen wanneer een militaire interventie mag plaatsvinden. De commissie hield er echter rekening mee dat veto's een interventie konden verhinderen, zelfs als die interventie volgens de andere toetsingscriteria legitiem was. Hier had de commissie twee oplossingen voor. Allereerst riep ze de permanente leden op een *vrijwillige gedragscode* aan te nemen, waarin deze zouden afspreken hun vetomacht enkel te gebruiken als vitale nationale belangen op het spel stonden. Dit had een vérgaande verandering betekend in de gangbare besluitvorming rond humanitaire interventie, aangezien deze nooit enige beperking op hun vetomacht hebben aanvaard. De tweede oplossing was echter nog revolutionairder. De ICISS stelde twee alternatieve instellingen voor: de Algemene Vergadering onder de *Uniting for Peace*-procedure en regionale organisaties. Aangezien zowel de toenmalige statenpraktijk als het VN-Handvest er geen enkele twijfel over liet bestaan dat de Veiligheidsraad als enige bevoegd is militaire interventies te machtigen, werd dit voorstel als erg controversieel en vérgaand beschouwd.

Rol Veiligheidsraad herbevestigd

Deze voorstellen sneuvelden één voor één in de vier jaar tussen de presentatie van het slotrapport en de aanvaarding van het R2P-concept in 2005. De internationale context was dan ook allesbehalve gunstig voor een vérgaande verandering van de regels rond militaire interventie. Een jaar na lancering van het rapport maakte de Amerikaanse invasie van Irak interventie zonder VN-mandaat opnieuw erg controversieel. Hierop zwakten voorstanders van R2P het concept af, in de hoop het toch aanvaardbaar te maken voor een ruime meerderheid van staten. Zo plaatsten ze tijdens hun lobbyingsbevoegdheid wat betreft militaire interventie opnieuw duidelijk bij de Veiligheidsraad.⁸ De onderhandelingen over R2P mondden dan ook uit in herbevestiging van de rol van de Raad. De Amerikanen en Britten bleven het idee verdedi-



Een jongen bij de foto's van vermiste en gedode Libiërs in een straat in Benghazi, 4 maart 2011. Verwijzend naar R2P trad de internationale gemeenschap krachtig op in Libië. Rusland en China waren sterk gekant tegen het optreden van de NAVO.

Foto BRQ Network

gen dat interventie zonder VN-mandaat niet expliciet mocht worden uitgesloten, maar zij stuitten op sterke oppositie van de meerderheid der staten, waaronder China en Rusland.⁹ Wel waren China, Rusland en de Verenigde Staten eensgezind over de onaantastbaarheid van de absolute beslissingsvrijheid van de Raad in het bepalen wanneer een humanitaire crisis een bedreiging vormt voor de internationale veiligheid. Dit leidde er niet alleen toe dat het idee van een vrijwillige gedragscode het niet haalde, maar om deze reden sneuvelden ook de zes toetsingscriteria. De Amerikanen vreesden dat deze gebruikt konden worden als argument tegen een interventie, terwijl China en Rusland ze als een potentiële legitimatie voor interventies zonder VN-mandaat beschouwden.

De bewoordingen van het slotdocument van de Wereldtop lieten geen twijfel bestaan over de absolute autoriteit van de Veiligheidsraad: "In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council in accordance with the Charter... should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations..."¹⁰ Ook na 2005 toonde de Raad zich evenwel niet in staat tijdig en resoluut op massale gruweldaden te reageren, zoals bleek bij de genocide in Darfur, die in 2006 het onderwerp vormde van de eerste resolutie over een concrete crisissituatie waarin verwezen werd naar R2P. Dit leidde echter niet tot een daadkrachtige reactie op de brute moordpartijen, die uiteindelijk aan meer dan 250.000 men-

sen het leven kostten.¹¹ Zo slaagde de Raad er pas in de zomer van 2007 in een *peacekeeping*-operatie op te zetten om de falende missie van de Afrikaanse Unie in Darfur te ondersteunen.

Begin 2011 leek het er aanvankelijk op dat de Veiligheidsraad toch in staat was daadkrachtig op te treden om massale gruweldaden in de kiem te smoren. Zowel over het postelectorale geweld in Ivoorkust als de bloedige onderdrukking van de Arabische Lente in Libië verwees de Raad in aparte resoluties naar R2P. Deze resoluties werden bovendien gevolgd door daadkrachtige internationale actie.¹² De wijze waarop de NAVO de operatie in Libië uitvoerde, werd echter van meet af aan bekritiseerd door Rusland en China. Zij beschouwden het verlenen van luchtsteun aan de rebellen als een ernstige overschrijding van het VN-mandaat en schending van de soevereiniteit van Libië. Een jaar na het einde van de Libië-operatie toont de blokkering binnen de Veiligheidsraad tijdens de crisis in Syrië opnieuw aan dat deze nog steeds allerm minst garant staat voor tijdige en effectieve actie. Toch blijven zowel voor- als tegenstanders van een daadkrachtiger optreden tegen president Assad vasthouden aan het belang van een mandaat van de Veiligheidsraad. Meer dan twintig jaar na de eerste humanitaire interventie met een VN-mandaat en zeven jaar na aanvaarding van het concept R2P, blijft de Veiligheidsraad dus *zowel ineffectief als onmisbaar* in de internationale reactie op massale gruweldaden.

Grootmachtbeheer en humanitaire interventie

De oorzaak van de hierboven beschreven paradox ligt in de ruimere rol die de Veiligheidsraad speelt in de internationale betrekkingen. Met zijn vijf permanente leden kan de Raad beschouwd worden als een hedendaagse voortzetting van het 19de-eeuwse *Concert de l'Europe*, waarin de toenmalige grootmachten bedreigingen voor de internationale stabiliteit afhandelden. Hiermee sluit de Raad aan bij een lange traditie, waarin van grootmachten verwacht wordt dat ze een rol spelen als beheerder in de internationale betrekkingen. Dit 'grootmachtbeheer' kan in essentie worden opgesplitst in *twee taken*. Enerzijds dienen relaties tussen grootmachten onderling onder controle gehouden te worden, anderzijds dienen deze grootmachten een antwoord te bieden op situaties die als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid worden beschouwd, waaronder sinds het einde

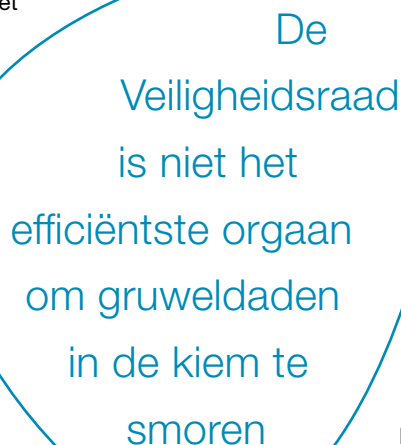
van de Koude Oorlog ook ernstige humanitaire crises.¹³

Terwijl internationale reacties op massale gruweldaden een directe invloed hebben op beide aspecten van grootmachtbeheer, wordt de Veiligheidsraad echter enkel afgerekend op zijn prestaties in verband met het tweede aspect: het bestrijden en voorkomen van massale gruweldaden.¹⁴ De Raad beschikt in dit verband over diverse instrumenten, zoals het uitvaardigen van sancties, het instellen van wapenembargo's en het opzetten van VN-vredesmissies. Vooral deze laatste optie wordt regelmatig ingezet voor bescherming van burgers tegen gewelddaden. Er blijkt bij staten echter vaak weinig bereidheid te bestaan voldoende middelen ter beschikking te stellen om van deze missies een succes te maken. Bovendien leidde het gebrek aan eensgezindheid tussen de permanente leden vaak tot onvoldoende krachtige mandaten. Dit alles resulteerde in enkele tragische mislukkingen, zoals de drama's in Srebrenica en Rwanda. Deze hadden echter evenveel te maken met het ontbreken van politieke wil om daadkrachtig in te grijpen, als met de formele structuur van de Raad. Staten beschikken bovendien over heel wat opties buiten het VN-*peacekeeping*-systeem om militair op te treden, zoals regionale organisaties, militaire allianties of *ad hoc*-coalities van bereidwillige staten. Robuuste militaire reacties op massale gruweldaden worden dan ook zelden door blauwhelmen uitgevoerd. De rechtstreekse rol die de Veiligheidsraad speelt in het managen van humanitaire crises is dus nogal beperkt, zeker wanneer een militaire interventie in het vizier komt.

De belangrijkste, maar weinig naar waarde geschatte, functie van de Veiligheidsraad tijdens internationale reacties op massale gruweldaden heeft dan ook eerder betrekking op het andere aspect van grootmachtbeheer: het managen van relaties tussen grootmachten. De wijze waarop de internationale gemeenschap reageert op humanitaire tragedies kan rechtstreekse gevolgen hebben voor de belangen van grote mogendheden. Militaire interventies, ook humanitaire, hebben het potentieel de machtsverhoudingen

binnen staten te veranderen. Wanneer grote mogendheden belangen hebben in deze staten, worden die belangen hoe dan ook beïnvloed door humanitaire interventies. Een militaire operatie in Syrië zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het einde van het Assad-regime en zo tot verandering van het hele machtsevenwicht in het Midden-Oosten, ten gunste van bondgenoten van het Westen, zoals Saoedi-Arabië.¹⁵ Rusland zou daarentegen een oude bondgenoot verliezen, die bovendien zijn enige mediterrane vlootbasis herbergt en een belangrijke afnemer is van zijn wapenindustrie.¹⁶

Bovendien is de internationale gemeenschap sinds het einde van de Koude Oorlog in een langzaam proces verwickeld waarin de grenzen van de nationale soevereiniteit en humanitaire interventie geherdefinieerd worden.¹⁷ Er bestaan hier duidelijk uiteenlopende visies over. Zeker in postkoloniale staten is sprake van een grote gevoeligheid voor elke inperking van soevereiniteit. Dit verklaart ook deels de terughoudendheid van China en Rusland tegenover humanitaire interventie. Deze staten hebben niet alleen een normatieve afkeer tegenover schendingen van soevereiniteit, oppositie tegen westerse interventies biedt hen ook de mogelijkheid zich zowel binnenlands als internationaal te profileren als grote mogendheid, die optreedt als spreekbuis van een significant deel van de internationale gemeenschap. Zo kunnen de Russische en Chinese veto's, die een harder optreden tegen het Syrische regime verhinderen, ook verklaard worden door de manier waarop de NAVO haar mandaat interpreteerde in Libië.¹⁸ Dit legde niet alleen het reële gebrek aan Chinese en Russische invloed op het gedrag van westerse staten bloot. Dat de NAVO-bombardementen uiteindelijk leidden tot de val van het regime van Khadaffi, wordt hiernaast in een groot deel van de internationale gemeenschap als een ernstige schending van het soevereiniteitsprincipe gezien. Weerstand tegen een nieuwe westerse interventie kan dan ook deels verklaard worden als een poging van China en Rusland om zowel hun status van grootmacht, als de limieten van humanitaire interventie duidelijk te maken.



De
Veiligheidsraad
is niet het
efficiëntste orgaan
om gruweldaden
in de kiem te
smoren

Humanitaire interventies kunnen door deze uiteenlopende normatieve benaderingen en tegengestelde belangen ernstige spanningen veroorzaken in de relaties tussen grootmachten. Hier ligt de belangrijkste toegevoegde waarde van de Veiligheidsraad: hij biedt een geïnstitutionaliseerde structuur waarin de grootmachten hun acties op elkaar kunnen afstemmen.¹⁹ Door vast te houden aan het belang van een mandaat van de Raad, hebben grootmachten een formele reden te onderhandelen over waar en hoe interventies kunnen plaatsvinden. Dit biedt hen een manier om hun intenties en gevoeligheden duidelijk te maken. Voor interveniërende staten is een mandaat van de Raad een signaal dat de andere grootmachten zich niet openlijk zullen verzetten tegen een operatie.²⁰ Voor de andere permanente leden biedt het de mogelijkheid aan te geven hoe ver deze mogen gaan. Indien ze vinden dat bepaalde limieten overschreden werden, biedt de Veiligheidsraad opnieuw een forum om de hierdoor veroorzaakte spanningen te verlichten. Zo vormde het streven naar een VN-resolutie na de interventie van het Westen in Kosovo de aanleiding voor nieuwe onderhandelingen tussen Rusland en de westerse staten over de verdere afhandeling van deze crisis.²¹

De limieten van de Veiligheidsraad en R2P

De Raad speelt dus in de eerste plaats een rol in het managen van de gevolgen van humanitaire interventies op de relaties tussen grootmachten en veel minder in het managen van de humanitaire crises zelf. Beslissingen van de Raad worden dan ook niet alleen genomen in functie van de ernst van de crisis, maar ook en vooral in functie van de belangen van de permanente leden en hun onderlinge machtsverhoudingen. Hierdoor gaat de Raad onvermijdelijk selectief te werk: niet alle humanitaire crises worden beantwoord met een daadkrachtige veroordeling en effectieve internationale actie. Deze selectiviteit wordt echter in eerste instantie veroorzaakt door de context waarin de Raad opereert: de internationale politiek. Ondanks het bestaan van internationale gremia zoals de Veiligheidsraad en afspraken zoals R2P, blijven staten hierin de hoofdrolspelers. Deze zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor behartiging van de belangen van hun eigen burgers.²² Hiervoor moeten ze echter ook rekening houden met elkaars belangen en gevoeligheden. Daarom volgen ze in hun onderlinge relaties verscheidene formele en informele regels, waaronder het verbod op militaire interventie zonder mandaat van de

Veiligheidsraad. Hiernaast voelen staten zich ook, zij het in beperkte mate, verantwoordelijk voor burgers buiten hun grondgebied. De aanvaarding van het principe van 'Responsibility to Protect' is één van de duidelijkste bekrachtigingen van deze ruimere verantwoordelijkheid. Net als andere internationale beginselen en organisaties, kampen echter zowel R2P als de Veiligheidsraad met de beperking dat staten zich in eerste instantie laten leiden door hun belangen, en niet door internationale normen en regels.

De (mogelijke) internationale reactie op de crisis in Syrië maakt dit duidelijk. Het ontbreken van een VN-mandaat is hier zeker niet de enige factor die een militaire operatie tegenhoudt. Westerse staten staan erg terughoudend tegenover een nieuwe militaire campagne in het Midden-Oosten, die gezien de capaciteiten van het Syrische leger veel risicovoller is dan die in Libië. Bovendien leeft de vrees dat de campagne contraproductief zou zijn en de instabiliteit in het land en de hele regio zou versterken. Voorts is instemming van Rusland meer dan alleen een juridische vereiste voor het uitvoeren van een interventie. Gezien zijn invloed op het Syrische regime lijkt medewerking van Rusland ook, en in de eerste plaats, een praktische vereiste voor oplossing van de crisis. Het is bovendien erg onwaarschijnlijk dat westerse landen hun relatie met Rusland op het spel zouden zetten louter voor het redden van mensenlevens. Het is echter even onwaarschijnlijk dat het ontbreken van een VN-mandaat hen zou tegenhouden als de crisis in Syrië zodanig escaleert dat hun belangen in het gedrang komen, zoals het dit ook niet deed tijdens de crisis in Kosovo. Gevallen waar het ontbreken van een mandaat van de Raad een militaire interventie toch lijkt tegen te houden, zijn dan ook eerder een afspiegeling van een gebrek aan belangen of reële machtsverhoudingen tussen grootmachten. Zo was een westerse operatie in de Russische deelrepubliek Tsjetsjenië nooit aan de orde, ondanks de massale gruweldaden die daar jarenlang plaatsvonden.

De toekomst van R2P en de Veiligheidsraad

In hun reactie op humanitaire crises laten staten zich dus in eerste instantie leiden door een afweging van de mogelijke kosten en opbrengsten van een interventie, in tweede instantie door de impact die deze zou kunnen hebben op hun onderlinge relaties en in het beste geval ook door de aard en schaal van de gruweldaden. Met de

aanvaarding van R2P hebben staten voor het eerst duidelijk de nadruk op deze laatste factor gelegd. De belangrijkste functie van de Raad ligt, zoals gezegd, echter bij een andere factor in deze afweging: het managen van de gevolgen van een interventie op de verhoudingen tussen grootmachten. Het gegeven dat de Veiligheidsraad vanuit het standpunt van de slachtoffers niet het meest efficiënte orgaan is om gruweldaden in de kiem te smoren, betekent dus niet dat hij overbodig is in de internationale respons op massale mensenrechtenschendingen. Zolang de rechten van de slachtoffers niet voor alle permanente leden de beslissende factor zijn in hun reactie op humanitaire crises, zal de besluitvorming van de Veiligheidsraad gekenmerkt blijven door een hoge mate van selectiviteit. Het is echter erg onwaarschijnlijk dat dit ooit, laat staan in de nabije toekomst, het geval zal zijn. Het valt dan ook niet uit te sluiten, of noodzakelijk negatief te beoordelen, dat er nog interventies zonder mandaat van de Veiligheidsraad zullen plaatsvinden. Maar ook in deze gevallen kan de Raad optreden als formele structuur om de grootmachten opnieuw aan tafel te brengen voor de verdere afhandeling van de crisis.

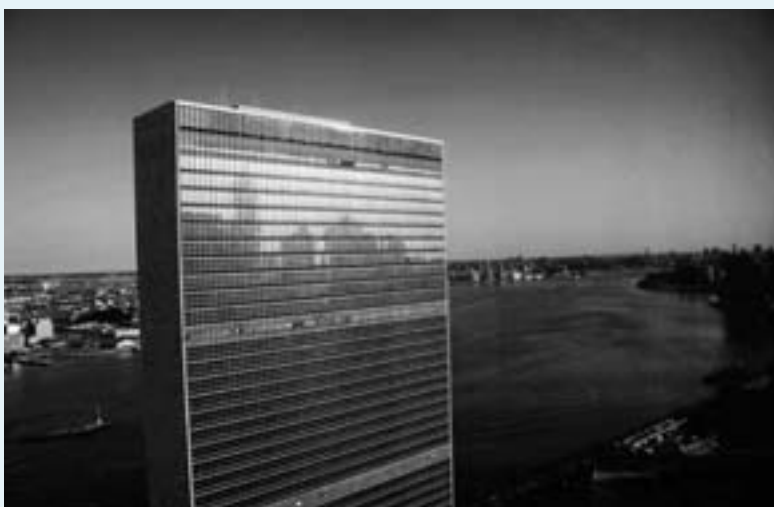
De weg naar consequentere en effectievere reacties op massale gruweldaden ligt dan ook niet in het inperken van de rol van de Raad, maar in het bevorderen van het idee dat staten een verantwoordelijkheid dragen voor bescherming van burgers buiten hun eigen landsgrenzen. Dit zal sowieso een langzaam proces zijn. Het ziet er dus naar uit dat we in de voorzienbare toekomst geconfronteerd zullen worden met dezelfde problemen die we de laatste twintig jaar hebben ervaren. Dit betekent evenwel zeker niet dat de Veiligheidsraad als bewaker van de wereldvrede is voorbijgestreefd. Daarbij moet altijd in het achterhoofd worden gehouden dat, naar de woorden van voormalig VN-secretaris-generaal Dag Hammarskjöld, de Raad niet werd opgericht om de mensheid naar de hemel te brengen, maar om haar te behoeden voor de hel van conflicten tussen grote mogendheden. Helaas betekent dit ook dat ze vaak niet tijdig en resoluut zal reageren op “problemen uit de hel”, zoals Samantha Power genocides en andere massale gruweldaden treffend omschreef.²³

Noten

- 1 Amnesty International, ‘Jaarrapport 2012: Moedige en volhardende burgers lijnrecht tegenover hypocriete en onverschillige wereldleiders’, 2012 (<http://www.aivl.be>).
- 2 A/RES/66/253 B: The situation in the Syrian Arab Republic.
- 3 Voor een analyse van deze paradox, toegepast op de Amerikaanse invasie in Irak, zie Mats Berdal, ‘The UN Security Council: Ineffective but Indispensable’, in: *Survival*, jrg. 45, nr 2, 2003, blz. 7-30.
- 4 Alex J. Bellamy, *Global Politics and the Responsibility to Protect From Words to Deed*, New York: Routledge, 2011, blz. 170.
- 5 David L. Bosco, *Five to rule them all: The UN Security Council and the making of the modern world*, Oxford: Oxford University Press, 2009, blz. 189.
- 6 Kofi Annan, ‘Two Concepts of Sovereignty’, in: *The Economist*, 18 september 1999, blz. 49.
- 7 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Center, 2001.
- 8 Bellamy, *a.w. noot 4*, blz. 74.
- 9 Voor een beschrijving van de onderhandelingen die aan de Wereldtop voorafgingen, zie Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, Cambridge: Cambridge Policy Press, 2009, blz. 66-98.
- 10 A/RES/60/1: “World Summit Outcome”, art. 139.
- 11 Cristina Badescu & linnea Bergholm, ‘Responsibility to Protect and the Conflict in Darfur: The Big Let Down’, in *Security Dialogue*, jrg. 40, nr. 3, 2009, blz. 287-309.
- 12 Alex J. Bellamy & Paul. D. Williams, ‘The new politics of protection? Côte d’Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect’, in: *International Affairs*, jrg. 87, nr 4, 2011, blz. 825-850.
- 13 Nick Bisley, *Great powers in the changing international order*, Boulder/Londen: Lynne Rienner Publishers, 2012, blz. 1-46; Bosco, *a.w. noot 5*, blz. 4-5.
- 14 Voor een soortgelijke opmerking, zie Bosco, *a.w. noot 5*, blz. 5.
- 15 Emile Hokayem, ‘Syria and its Neighbours’, in: *Survival*, jrg. 54, nr. 2, 2012, blz. 7-14.
- 16 Christopher Phillips, ‘Syria’s Torment’, in: *Survival*, jrg. 54, nr. 4, 2012, blz. 67-82.
- 17 Voor een discussie van de tegenstelling tussen grootmachtbeheer en het principe van soevereine gelijkheid van staten, zie Gerry Simpson, *Great powers and outlaw states: Unequal sovereigns in the international legal order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- 18 Ramesh Thakur, ‘Syrians Are Paying the Price of NATO Excesses in Libya’, 2 maart 2012, geraadpleegd op <http://www.e-ir.info/2012/03/02/syrians-are-paying-the-price-of-nato-excesses-in-libya/>
- 19 Alexander Thompson, ‘Coercion through IOs: The Security Council and the Logic of Information transmission’, in: *International Organization*, jrg. 60, nr. 1, blz. 1-34.
- 20 Erik Voeten, ‘The political origins of the UN Security Council’s ability to legitimize the use of force’, in: *International Organization*, jrg. 59, nr. 3, blz. 527-557.
- 21 Bosco, *a.w. noot 5*, blz. 211.
- 22 Alex J. Bellamy, ‘Humanitarian Intervention and the Three Traditions’, in: *Global Society*, jrg. 17, nr. 1, 2003, blz. 3-20.
- 23 Samantha Power, *A Problem from Hell: America and the age of genocide*, New York: Basic Books, 2002.

Lastenverdeling VN moet op de schop

Vijftien procent van de 193 VN-lidstaten droeg in de afgelopen jaren 90 procent van de lasten van de VN-begroting. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van de VN. Immers, landen die minder betalen, zijn minder kritisch op waar geld aan wordt uitgegeven.



Het hoofdkwartier van de Verenigde Staten in New York. Foto Amiga Commodore

Internationale organisaties veranderen zelden mee met het tempo van de verschuivingen in de internationale verhoudingen. Voor de Verenigde Naties zijn de al meer dan 15 jaar durende besprekingen over hervorming van de Veiligheidsraad het meest zichtbare voorbeeld. Minder bekend is de problematiek rond de contributiebetaling aan de VN. De strijd wie hoeveel betaalt, laaide in het najaar van 2012 weer op. Nu de stofwolken na wekenlang onderhandelen op het VN-hoofdkwartier in New York zijn opgetrokken, is het tijd de balans op te maken.

De financiering van de grootste multilaterale organisatie strookt niet meer met de internationale economische realiteit. In de afgelopen jaren droeg 15% van de 193 VN-lidstaten meer dan 90% van de lasten van de VN-begroting. De Chinese afdracht aan de VN was in de afgelopen jaren 3,2% van de VN-begroting, terwijl de Verenigde Staten (aandeel in de wereldeconomie van 27%) 22% van die begroting betaalden. Bedenk hierbij dat volgens een recent OESO-rapport¹ het BNP van China naar verwachting reeds in 2016 dat van de Verenigde Staten overstijgt. De EU-lidstaten droegen gezamenlijk bij-

na 40% van de lasten van de VN-begroting, terwijl hun aandeel in de wereldeconomie ongeveer 30% is. Het BNP van grote opkomende economieën zoals Rusland en Brazilië is drie keer zo groot als dat van Nederland, maar beide landen namen slechts 1,6% van de VN-begroting voor hun rekening. De contributie van Nederland bedroeg 1,855%.

Hoe komt het dat de verdeelsleutel van de VN zo onevenwichtig is? Bij de oprichting van de organisatie werd gekozen voor het draagkrachtbeginsel: lidstaten zouden naar rato moeten bijdragen in lijn met hun relatieve aandeel in de wereldeconomie. De Verenigde Staten, na de Tweede Wereldoorlog veruit het rijkste land, betaalden daarom aanvankelijk bijna 40% van de uitgaven van de wereldorganisatie. Al in die tijd werd de discussie gevoerd of het wenselijk was dat één lidstaat zo'n groot deel van de lasten droeg. Onder Amerikaanse druk werd toen het plafond geboren: de Verenigde Staten betalen niet meer dan 22%. Ook vond men dat iedere lidstaat een minimumcontributie diende te betalen: de drempel. Deze staat nu op 0,001%. Er kwamen in de loop der jaren steeds meer uitzonderingen bij die kortingen opleverden voor de allerarmste lidstaten, landen met een grote bevolking (vooral China en India profiteren hiervan) en landen met een grote staatsschuld.

De financiering van de VN-begroting werkt *zero-sum*. Dus als er ergens kortingen worden vergeven, moeten andere lidstaten die automatisch compenseren. Dit verklaart de disproportionele betaling door de lidstaten van de EU, maar ook door landen als Australië, Canada en Japan.

In de jaren vóór de economische crisis waren de grote contributanten van de VN bereid bovenmatig bij te dragen aan de uitgaven van de VN voor wat extra internationale *goodwill*. Aanpassing van de

Sachi Claringbould en **Wierish Ramsoekh** zijn werkzaam op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, **Arthur Sessink** werkt voor NL EVD Internationaal. De auteurs schreven dit artikel op persoonlijke titel.

onevenwichtige verdeelsleutel had daarom geen hoge urgentie. Ook omdat de kosten van de VN in vergelijking niet enorm hoog zijn. De begroting van 2012-2013 werd in 2011 vastgesteld op 5,15 miljard dollar. Per jaar is dat minder dan wat Nederland uitgeeft aan zijn gevangeniswezen en justitiële inrichtingen. Maar in tijden van bezuinigingen worden lidstaten en dus ook internationale organisaties voor het behoud van hun (publieke) legitimiteit gedwongen extra goede argumenten aan te voeren voor stijgende uitgaven en voor de disproportionele bijdragen van de 'sterkste schouders'.

Aanpassing van de onevenwichtige verdeelsleutel werd niet alleen nagestreefd om minder te gaan betalen. Belangrijker nog, de onevenwichtige contributieverdeling ging ten koste van de effectiviteit van de VN. In de Algemene Vergadering (AVVN), het parlement van de VN waarin alle 193 lidstaten een zetel hebben, geldt het principe 'one country, one vote'. Onder de huidige verdeelsleutel leidde dit ertoe dat de zogenaamde zwakke schouders, de landen met een numerieke meerderheid, de uitgaven kunnen dicteren ten koste van de kleine groep landen die de lasten voor 90% draagt. Als een lidstaat slechts een klein deel van de rekening betaalt, is het verleidelijk om minder kritisch te zijn over de effectiviteit van de uitgaven. Dit gold echter niet voor de kleine groep grote contributanten. Zij waren wel kritisch, maar konden hun zin niet doordrijven vanwege de numerieke verhoudingen in de AVVN. Een evenwichtiger verdeelsleutel zou er dus toe leiden dat meer landen zich verantwoordelijk voelen voor de effectiviteit van de uitgaven van de VN. Grotere effectiviteit leidt in de landen die relatief veel betalen weer tot meer legitimiteit.

De VN-contributieschalen-methodiek wordt elke drie jaar tegen het licht gehouden tijdens onderhandelingen in de Vijfde Commissie (begrotingen en management) van de AVVN. Afgelopen najaar was het weer zover. De Nederlandse regering, met haar Europese partners, zette stevig in voor hervorming van de methodiek en vermindering van de disproportionele afdrachten door EU-lidstaten. Vooral opkomende economieën zouden meer moeten bijdragen. Niet alleen omdat zij daarvoor nu de middelen hebben, maar ook omdat zij dan meer verantwoordelijkheid voelen ten aanzien van de uitgaven van de VN. Nederland en enkele Europese partners stelden *high level experts* aan die hen ad-

viseerden over de aanpassing van de methodiek en de strategie voor de onderhandelingen.²

De Vijfde Commissie staat bekend als plaats voor taaie onderhandelingen, die in iedere herfstzitting van de AVVN voortduren tot aan kerstavond. In het uiteindelijk bevochten compromis van 24 december, waarin ook andere financiële onderwerpen zoals begrotingsdiscipline werden meegenomen, bleef de huidige contributiemethodiek onveranderd. Wat betekent dit? Een aanzienlijke terugdringing van de disproportionele betaling van de EU-lidstaten, namelijk van gezamenlijk 40% naar 35% - een vermindering van een achtste. Dit komt doordat het aandeel in de wereldeconomie van de opkomende economieën de afgelopen jaren is gestegen ten opzichte van het aandeel van EU-lidstaten gezamenlijk, dat juist is verminderd. China, Rusland, Brazilië en enkele andere snelle groeiers gaan nu dus relatief meer betalen. Voor Nederland leidt handhaving van de huidige methodiek tot een vermindering van de afdracht van bijna 11%, oftewel van 1,855% naar 1,654%. Een enorme winst. Teleurstellend is echter dat de verliezers bij verandering van de status quo door hun aantal hervorming van de methodiek wisten te blokkeren. Een lichtpuntje, dat de EU-onderhandelaars er uit hebben gesleept, is hier wel dat de *Committee on Contributions*, een VN-expertadviesorgaan, gevraagd is aanbevelingen te doen voor verbetering van de methodiek. Daarmee is de deur voor hervormingen op een kiertje gezet.

Het blijft echter zaak, nu het onderwerp lastenverdeling op de agenda staat, het veld te blijven bewerken en de geesten te rijpen om over drie jaar de methodiek van de contributieschaal grondig te kunnen herzien. Wellicht zou een en ander gepaard moeten gaan met andere onderwerpen op de hervormingsagenda van de VN, zoals Veiligheidsraadherforming en revitalisering van de Algemene Vergadering. Hervormingen binnen internationale organisaties, zeker waar het beginsel 'one country one vote' geldt, zijn een zaak van langere adem. Maar hervormingen zijn niet onmogelijk zolang er sprake is van voortdurend duwen en trekken met een duidelijk kompas in de hand. Vooral de opkomende landen moeten verleid worden om hun assertieve optreden binnen de VN gepaard te laten gaan met grotere financiële verantwoordelijkheid. In de diplomatie heet dat "put your money where your mouth is".

China, Rusland, Brazilië en andere snelle groeiers gaan relatief meer bijdragen aan de VN-begroting

Noten

1 Johansson, Å., et al. (2012), "Looking to 2060: Long-Term Global Growth Prospects: A Going for Growth Report", *OECD Economic Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing.

2 Rapport De Grave over VN-contributieschalen, kamerstuk 26150 nr. 126, vergaderjaar 2012-2013, dd. 11 oktober 2012.

ICTY mikte te hoog met Gotovina

Eind vorig jaar werd de Kroatische generaal Ante Gotovina vrijgesproken van de beschuldiging 200.000 Serviërs uit de Krajina te hebben verjaagd. Het Tribunaal wilde tonen dat het niet alleen in Servië, maar ook in Kroatië een paar grote vissen aan de haak sloeg. Hoofdaanklager Del Ponte heeft daarmee te hoog gemikt. Maar waarom vertrokken de Serviërs zo massaal uit de Krajina?

De Kroatische generaal Ante Gotovina werd in november vorig jaar in hoger beroep vrijgesproken. Van het Joegoslavië Tribunaal (ICTY) in Den Haag had hij in eerste instantie 24 jaar gekregen. Maar drie van de vijf rechters oordeelden nu dat het hem ten laste gelegde – het verjagen van 200.000 Serviërs uit de Krajina door terreurbombardementen van Gotovina's artillerie tijdens de operatie 'Storm' (zie kader) – niet bewezen was. Ook de tegelijkertijd terechtstaande generaal Mladen Markač, die tot 18 jaar was veroordeeld, mocht naar huis. Daarmee kwam de beschuldiging dat de heren deel uitmaakten van een criminele onderneming, gericht op het verwijderen van de Serviërs, te vervallen.

In Kroatië leidde de vrijspraak tot grote opluchting. De zaak tegen Gotovina, die de operatie 'Storm' commandeerde, had tot dan toe een zware schaduw geworpen over herovering van de Krajina, die cruciaal was in de beëindiging van de oorlog tegen Servië. De operatie 'Storm' is internationaal steeds als volkomen legitiem aangemerkt, al was er teleurstelling over het feit dat de 200.000 Servische bewoners van de zuidelijke Krajina de streek massaal verlieten op het ogenblik dat de Kroaten er binnen trokken. De directe verbinding die de ICTY-aanklagers gelegd hadden tussen de Servische exodus en een verondersteld misdadig Kroatisch beleid gericht op het verdrijven van het overgrote deel van de bevolking uit het gebied, bedierf de trots van de Kroaten op de militaire overwinning.

Vreugde alom dus in het land, al zullen velen het eens geweest zijn met president Ivo Josipović, verreweg de meest populaire politicus in Kroatië,

die verklaarde dat ook hij erg blij was met de vrijlating van de generaals, maar dat deze goede afloop een reden temeer vormde om nu voortvarendheid te betrachten bij de berechting van degenen die in de Krajina wel misdaden hadden begaan. Want misdaden zijn er gepleegd, vooral in de maanden nadat de operatie was afgerond. Net als overal tijdens de oorlog in Joegoslavië zijn er op grote schaal huizen van verdrevenen geplunderd, en vervolgens in brand gestoken om te voorkomen dat de bewoners zouden terugkeren. Wie door Bosnië reist, ziet er nog steeds de ruïnes van woningen die niet door oorlogshandelingen zijn verwoest maar pas naderhand, door alle partijen. In de Krajina is ook een aantal moorden



Gebieden vallend onder de zgn. Republiek Servisch Krajina tussen 1991 en 1995. De operatie 'Storm' speelde zich af in de zuidelijke Krajina, gelegen langs de zuidwestelijke grens van Bosnië. Kaart

de: Bild:Krajina.png

Niek Biegman (1936) studeerde in Leiden onder meer Internationaal Recht en Servo-Croatisch. Tussen 1992 en 1997 was hij Nederlands Permanente Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties in New York.

gepleegd, meest op bejaarden die in afgelegen dorpjes waren achtergebleven. Elk van deze misdaden moet vervolgd worden, en dat is ook wat Josipović bedoelde.

Zeker de toenmalige politiechef Markač, maar mogelijk ook Gotovina die al snel verder trok op zijn veldtocht, had een jaar of wat kunnen worden opgesloten voor het onbestraft laten ervan. Maar de ICTY-aanklagers, met Carla del Ponte voorop, gingen met Gotovina voor goud: verantwoordelijkheid voor de enorme Servische exodus. Deze verantwoordelijkheid was niet gemakkelijk te bewijzen, en de vraag is dan ook waarom Del Ponte bereid was dit risico te nemen. Die vraag hangt nog in de lucht, maar het staat ons vrij hier onze gedachten over te laten gaan.

Weinig wapens, weinig oorlogsmisdaden

In het jaar 2001, toen Milošević in Den Haag arriveerde en de aanklacht tegen Gotovina werd geformuleerd, was het Del Pontes prioriteit de Servische megamisdadigers Mladić en Karadžić voor berechting naar Den Haag te halen. Die prioriteit werd door niemand betwist, integendeel. Mladić en Karadžić waren niet de enige Serven die waren aangeklaagd. Serviërs vormden veruit de grootste etnische groep in de beklagenbank van het ICTY. Zij hadden tussen 1991 en 1995 veruit de meeste misdrijven begaan. Dit was niet doordat Serviërs intrinsiek slechter zijn dan Kroaten of Moslims (Bosniaks, zeggen we nu), maar doordat zij in het eerste jaar, toen de grote veroveringen en *ethnic cleansings* plaats hadden, een wapenmonopolie bezaten, geërfd van het Joegoslavische leger. Het regime van Milošević in Belgrado heeft dit monopolie gebruikt om de helft van Bosnië en grote delen van Kroatië onder de voet te lopen. De niet-Servische etniciteiten werden op een gruwelijke manier verdreven. De Kroaten konden zich pas gaandeweg bewapenen, en deden toen, op een veel kleinere schaal, het hunne. Een Kroatische generaal werd door het ICTY tot negen jaar veroordeeld voor misdaden gepleegd in het noorden van Bosnië. De Bosniaks hadden lange tijd, eigenlijk de hele tijd, een groot gebrek aan wapentuig, en hebben naar verhouding weinig oorlogsmisdaden op hun geweten.

Niettemin klaagde Belgrado over een anti-Servische vooringenomenheid van het ICTY, en de Haagse aanklagers hadden Servische medewerking nodig bij de opsporing en uitlevering van

Operatie Storm

De operatie 'Storm' (Oluja) die onder leiding van Gotovina plaatsvond in de Kroatische regio Knin in het achterland van Šibenik, markeerde het keerpunt in de Kroatische oorlog tegen Servië, die begonnen was bij het uitroepen van de onafhankelijkheid door Kroatië in juni 1991. In de eerste maanden van die oorlog waren uitgestrekte gebieden in handen gekomen van de Serven, die aanvankelijk bijna al het materieel van het Joegoslavische leger in handen hadden. In augustus 1995 had Kroatië zich voldoende weten te bewapenen om een serieuze poging te doen om deze gebieden terug te veroveren. Deze poging, waarvoor 'Storm' het startschot afgaf, werd een groot succes. Niet alleen werd het Servische leger teruggeslagen uit de zuidelijke Krajina (zie kaart), maar ook het westen van Bosnië werd in samenwerking met het Bosnische leger bevrijd. Samen met ontwikkelingen elders maakte de operatie het mogelijk de oorlog in het voormalige Joegoslavië te beëindigen. Zij voorkwam ook op het nippertje dat de vlak over de grens gelegen Bosnische *safe area* Bihac onder de voet zou worden gelopen door de Serven, zoals zij nog geen maand tevoren in Srebrenica hadden gedaan. Het aantal slachtoffers in het veel dichter bevolkte Bihac had een veelvoud kunnen worden van dat in Srebrenica.

Karadžić en Mladić. Het was dan ook zeker nuttig erop te kunnen wijzen dat het Tribunaal ook in Kroatië een paar grote vissen aan de haak sloeg. De Kroatische president Franjo Tudjman was in 2001 al overleden, maar zijn commandant leefde nog. Dit alles kan een reden voor Del Ponte zijn geweest zich in Gotovina's geval te concentreren op de grote exodus, en om de excessen die tijdens en vooral na de operatie 'Storm' hadden plaatsgevonden enigszins te verwaarlozen. Zij heeft daarmee te hoog gemikt. De aanklagers hebben de rechters niet kunnen overtuigen van de directe schuld van de generaal aan het vertrek van de 200.000 Serviërs.

De echte schuldigen bevonden zich in Belgrado, en dat moet in augustus 2001 ook bij het ICTY bekend zijn geweest. Milošević heeft altijd spelletjes gespeeld met de Serviërs in de Krajina. Zodra duidelijk werd dat Joegoslavië uiteen zou vallen en Kroatië daarbij zelfstandig zou kunnen worden, kwam een gerichte anti-Kroatische angst- en haatcampagne op gang, die al in 1990, een jaar voordat de oorlog uitbrak, leidde tot de oprichting van de Republiek van Servisch Krajina (RSK) in een gebied waar etnische Serviërs in de meerderheid waren. Milošević streefde naar een Groot-Servië dat enorme stukken van Kroatië en Bosnië zou omvatten. De armoedige maar strategisch belangrijke Krajina was een eerste stap in die richting. De in de Krajina wonende Kroaten werden, op een paar honderd na, verdreven.

Een soortgelijke campagne leidde ertoe dat in augustus 1995 de Serviërs besloten om de zuidelijke Krajina te verlaten. De plannen voor de uittocht lagen klaar. Belgrado, dat verder niets deed om de RSK te hulp te komen, gaf het be-



Vuilniscontainer op het schiereiland Pelješac waarop een van Gotovina's medestanders verklaart dat hij een held is. Foto Niek Biegman

vel tot vertrek toen de Kroatische strijdkrachten op het punt stonden om het gebied in te nemen. Dit bevel en de jarenlang door Belgrado gezaaide angst, bovenop de logische verwachting van de Krajina-Serviërs dat de Kroaten op de een of andere manier wraak zouden nemen voor wat er bij de verdrijving van de Kroatische bewoners na het uitroepen van de RSK door en namens hen was aangericht, was voldoende voor de massale vlucht. De bijdrage van de Kroatische artillerie kan hooguit marginaal zijn geweest.

Verwondering over de bevelen van Belgrado

Als ambassadeur bij de VN zat ik dicht op de gebeurtenissen in de Balkan, en ik had bijna dagelijks contact met Kofi Annan, toen hoofd Vredesoperaties. Wij hadden immers een Nederlands contingent in Bosnië, en we zaten middenin de nasleep van Srebrenica. Ik herinner me goed onze verwondering over de expliciete instructie van het regime in Belgrado, dat wil zeggen president Milošević, aan de Krajina-Serviërs om te vertrekken. Wat waren zijn overwegingen? Was hij bezorgd dat hun iets zou overkomen? Dat leek niet waarschijnlijk, want menselijk medeleven was geen eigenschap waarvan hij tot dan toe blijk had gegeven. Wat dan wel?

Er vond een nieuwe Servische uittocht plaats in februari 1996, die de veronderstelling dat de Serviërs bij een Kroatische herovering van de Krajina hoe dan ook zouden zijn vertrokken, nog waarschijnlijker maakte. In november/december 1995 werd door de overeenkomst van Dayton, die een einde maakte aan de oorlog in Bosnië, het land verdeeld in een 'Servische Republiek' en een Bosniaks-Kroatische 'Federatie'. Een aantal buitenwijken van Sarajevo was hierbij, met Sarajevo zelf, toegewezen aan de Federatie. Een maand voor de overdracht ervan trokken vrijwel alle (tienduizenden) Serviërs die er woonden weg, opnieuw op last van het regime in Belgrado. De oorlog was ruimschoots afgelopen, de internationale gemeenschap smeekte hen om te blijven, maar de uittocht ging gewoon door.

Ook hier de vraag: waarom wilde Milošević hen weg hebben? Mogelijk was hij bang dat ten slotte zou zijn gebleken dat, in tegenstelling tot wat zijn propaganda beweerde, Moslims en Serviërs heel goed in Sarajevo konden samenleven, zoals zij dat ook voor de oorlog hadden gedaan. Hetzelfde kan hij hebben gevreesd met de Serviërs en Kroaten in de Krajina. Misschien waren er andere redenen die nooit tot mij zijn doorgedrongen. De dupe werden in beide gevallen de vluchtelingen.

Waarschijnlijk was de Kroatische president Tudjman de Krajina-Serviërs liever kwijt dan rijk. De pogingen om hun terugkeer te bevorderen waren allesbehalve indrukwekkend. Hun plaatsen zijn al meteen ingenomen door etnische Kroaten die verdreven waren uit Bosnië. Tudjman kan dit alles gehoopt hebben, of zelfs gepland. Maar al was dit inderdaad het doel dat hij voor ogen had, en was er inderdaad een 'misdadige onderneming' om het te verwezenlijken, zelfs dan is het doel niet in de eerste plaats bereikt als gevolg van de gewraakte artilleriebeschietingen, zoals de ICTY-aanklagers stelden. De Serven vertrokken uit de Krajina op bevel van Belgrado.

Een opportune beslissing

Het kan zijn dat de aanklagers een enigszins vertekend beeld hebben gehad van gevolg en oorzaak. Maar naar mijn stellige indruk hebben ook overwegingen van opportuniteit bijgedragen aan de beslissing tot vervolging. Nu is opportuniteit een legitieme overweging, niet weg te denken uit het aanklagersbedrijf. De capaciteit ontbreekt immers om iedereen aan te klagen die dat zou verdienen. Bij ieder geval moet de keuze worden gemaakt: vervolgen of niet, en waarvoor? Zoals hierboven al aangeduid, bestond er een politieke opportuniteit: het belang om aan de Serven te tonen dat men 'even-handed' (een begrip overigens dat fataal is geweest in het Europese beleid op de Balkan) te werk ging. Hetzelfde kan hebben meegespeeld in de zaak tegen Ramush Haradinaj, guerrilla-commandant in het Kosovaarse conflict met de Serven in 1998/'99, en vervolgens politicus en premier van Kosovo. Hij werd in 2005 door Carla del Ponte aangeklaagd voor oorlogsmisdaden in 1998 begaan tegen Serviërs, Roma en Albanen, en meldde zich (in tegenstelling tot Gotovina, Karadžić en Mladić) aanstonds vrijwillig in Den Haag. Vrijgesproken in 2008, opnieuw berecht in een beroepsprocedure, en opnieuw vrijgesproken, kort na Gotovina. Beide zaken dringen aan op een onderzoek naar de achtergrond van de aanklacht.

Een wat gewaagde aanklacht is op zichzelf geen doodszonde. Het is aan de rechters om een eindoordeel te vellen, en daarbij kunnen zij zono-

dig corrigerend optreden. De verdienste die het Tribunaal als geheel ontleent aan jaren van baanbrekend werk blijft dan overeind. Dat intussen sommige verdachten jaren van hun leven hebben verloren in hechtenis is betreurenswaardig, maar niet helemaal te vermijden. Wanneer wij kritiek hebben op de aanklagers mogen we niet vergeten dat zij niet alleen een belangrijke, maar ook een uitermate lastige taak hebben. Zij zijn degenen die de rechters moeten voorzien van feiten en verdachten. De verdachten en de feiten halen zij voor een groot deel uit landen waar zowel daders als slachtoffers verblijven, waar daders vaak nog macht of invloed hebben en waar ieder zijn eigen reden heeft om de activiteiten van het ICTY met argwaan en argusogen te bekijken. De aanklagers zitten middenin de dagelijkse politieke praktijk van deze landen. Van het begin af aan hebben zij hun taak met de grootste toewijding en vasthoudendheid verricht. Als er na de ellende van de Joegoslavische oorlog een schijn van gerechtigheid is ontstaan, is dat in grote mate aan de aanklagers te danken. Maar het blijft een riskante bezigheid. De rechters hebben het in dit opzicht, op een grotere afstand van de politieke praktijk, gemakkelijker.

Voor de zomer zal deze kwestie nog aan de orde komen in New York. De (Servische) voorzitter van de Algemene Vergadering van de VN is voornemens een en ander aan de orde te stellen onder het agendapunt 'International criminal justice and reconciliation'.

Wil buiten Kroatië iemand nog weten of generaal Gotovina een held was of een misdadiger? Tijdens zijn proces in Den Haag schreven zijn medestanders op muren en glazen: 'Ante Gotovina, een held en geen misdadiger.' Alsof je niet allebei tegelijk kunt zijn! Maar volgens het Tribunaal verdient hij geen straf, en daar moeten we het nu maar op houden. Een held? Gotovina heeft een belangrijke en legitieme militaire operatie kundig geleid, en heeft uit dien hoofde recht op waardering. Anderzijds heeft hij zijn land aanmerkelijke schade toegebracht door vier jaar voortvluchtig te blijven voor het Tribunaal; even zovele jaren uitstel van Kroatië's toetreding tot de Europese Unie.

Bij de zaak-Gotovina was er sprake van opportuniteit: het belang om aan de Serven te tonen dat men 'even-handed' te werk ging

Russisch ondernemerschap anno nu

Rusland staat er, vergeleken met de EU, goed voor. Het heeft een lage staatsschuld, een gunstige handelsbalans en een begrotingsoverschot. Er wordt gewerkt aan een beter investeringsklimaat en recent is het land toegetreden tot de WTO. Maar Nederlandse ondernemers zijn huiverig voor zaken doen met Rusland. Wij bekijken het land teveel met onze westerse bril.

Een jaar geleden opende de toenmalige Russische president Medvedev de Nordstream-gasleiding, die rechtstreeks van Rusland naar Duitsland loopt. Premier Rutte vertegenwoordigde trots het Nederlandse aandeel hierin: “Nederland streeft ernaar om de grootste gasdistributeur van Noordwest-Europa te worden.”¹ Opvallend hierbij was dat vijf jaren eerder onze media nog overwegend negatief publiceerden over deze deal met Poetin, maar op het moment van opening leken wij dat allemaal vergeten te zijn en voelden wij ons voldaan over ons grote aandeel in de gasrotonde.

Zonder meer leunt Rusland al jarenlang te veel op de olie- en gasvoorraden, kost het veel tijd voordat dynamische bedrijven er vaste voet aan de grond krijgen en worden krachtige initiatieven te vaak gehinderd door bureaucratie en corruptie. Enerzijds zijn al die grondstoffen namelijk altijd een zegen voor het land geweest, anderzijds veroorzaken ze een zekere luiheid. Door die vanzelfsprekende inkomsten uit olie en gas hebben renteniersgedrag en corruptie gemakkelijker kunnen gedijen en is er te weinig stimulans geweest om de economie verder te diversifiëren en te moderniseren. Maar dit houdt niet in dat de Russische regering geen maatregelen heeft getroffen of dat er uit het bedrijfsleven geen tegengeluiden te horen zijn.

Veel Russische ondernemers willen minder staatsinvloed, zodat de vrije markt zijn werk kan doen. Zo zei de oprichter van de grootste restaurantketen in Rusland Rosinter, Ordovski Tanjevski Blanco, tijdens een *business meeting* in november 2012: “We don’t need a little help from our friends in the Kremlin. Just leave us alone.” Het probleem ligt echter niet alleen bij de staat, maar deels ook bij de Russische volksaard. Een Rus heeft nooit geleerd

om ondernemer te zijn. In de Russische geschiedenis is ook nauwelijks sprake geweest van een middenklasse. Tot ver in de 19de eeuw bestond circa 90 procent van de Russische bevolking uit lijfeigenen (arme horigen en staatsboeren) en was er een toplaag van 5 procent. Deze onevenredige verdeling is tevens een van de voornaamste redenen voor het ontstaan van het communisme in Rusland geweest. Alles zou daardoor veranderen en de staat zou voor zijn burgers zorgen. De hieruit voortvloeiende overtuiging dat het vanzelfsprekend is dat staatsondernemingen niet worden geprivatiseerd, ligt nog steeds diep in de Russische ziel verankerd. Zo stond tijdens het communisme een ondernemer gelijk aan een ‘koelak’, een zelfstandige boer in het oude Rusland en daarmee symbool voor een kapitalistische uitbouter.

Bij de Russen is de term ‘vrije markt’ slechts de laatste twintig jaar bekend, terwijl wij hier al honderden jaren ervaring mee hebben. Daarnaast heeft de bevolking na het einde van het communisme, in de ‘vrije negentiger jaren’, helaas te vaak meegeemaakt dat enkele rijke Russen zich de ‘staatsmelkkoeien’ toe-eigenden en voor eigen gewin gebruikten. Over het algemeen is in het Westen te weinig bekend over de betekenis van deze jaren negentig (de Jeltsin-jaren) voor Rusland, wat essentieel is om het huidige Rusland te begrijpen.

Rusland onder Jeltsin: naar een wildwestmaatschappij en derdewereldland

Na eeuwenlange slavernij en zeventig jaar communisme zouden er in Rusland in de jaren '90 eindelijk vrijheid, democratie en een vrije-markteconomie komen. Maar het immense land had geen

Marie-Thérèse ter Haar is Ruslanddeskundige. Zij is oprichter van de Rusland en Oost-Europa Academie, onderdeel van Empirique, gevestigd in Arnhem.



Standbeeld van Stalin in zijn geboorteland Georgië. Tijdens het communisme stond een ondernemer symbool voor kapitalistische uitbuiting. Foto Rusland en Oost-Europa Academie / Empirique

enkele ervaring, laat staan geld, om een dergelijk nieuw systeem van de grond te krijgen. De eerste grondwet in 1992 rammelde aan alle kanten en een juiste 'infrastructuur' ter ondersteuning van de privatisering, de markteconomie, de rechtspraak en de democratie ontbrak. Er waren geen sterke politieke en rechtsinstellingen, noch was er een sociale middenklasse. Met name onder druk van het Westen koos Rusland voor de 'shock-therapie' en werden radicale veranderingen rigoreus doorgevoerd. In plaats van een geleidelijke weg werd het pad gevolgd van zo snel mogelijke liberalisering, saneringen en privatiseringen.

De vrije markt, met het daaraan gekoppelde principe van zelfregulering, mocht zijn onzichtbare hand laten zien. Maar de wetteloosheid die in deze jaren ontstond, liet menig beginnend winkelier of bedrijf ten prooi vallen aan de zogenaamde 'beschermheren'. Tevens zorgde deze wanorde ervoor dat veel Russen uit hun staatswoningen werden gezet door de eerste handelaren in onroerend goed, die zich binnen enkele jaren tot de rijkste Russen mochten rekenen. En ook de media, maatschappelijke of politieke instanties en de voormalige staatsbedrijven leden onder eenzelfde wetteloosheid.

Jeltsin, die nauwelijks nog over een goed functionerend staatsapparaat voor bescherming of ordehandhaving beschikte, had weinig grip meer op de situatie. Hij sloot daarom in 1996 een over-

eenkomst met de allerrijksten. Deze oligarchen zouden Jeltsin nog een keer president laten worden in ruil voor de economische kroonjuwelen van de staat en de politieke macht. Zo kreeg deze 'democratische' groep mensen voor vrijwel niets olie- en gasvelden, aluminium-, ijzer- en nikkel-fabrieken en voormalige staatsbedrijven in handen. Het is niet verwonderlijk dat deze periode vandaag de dag door de Russen 'de jaren van de grootste roof aller tijden' wordt genoemd.

Ondertussen werd het grootste deel van de Russische bevolking steeds armer. Er was geen veiligheid meer, geen goed functionerend overheidsapparaat en goede onderwijsinstellingen of ziekenhuizen ontbraken. Kortom, Rusland was een 'wildwest-maatschappij' geworden en internationaal gezien economisch afgegleeden naar het niveau van een derdewereldland.

In het Westen konden we een grijns bij die 'malle' Jeltsin niet onderdrukken en bleven we onszelf voorhouden dat er in Rusland tenminste democratie en vrijheid was. Maar wat is vrijheid als een land bankroet is, als het hele vroegere, sociale vangnet weg is en er, afgezien van nog meer problemen en armoede, niets voor in de plaats is gekomen. Veel Russen verlangden op dat moment, tien jaar geleden, terug naar de oude staatsinvoed. Dit was extra cru omdat dit juist de glorieuze jaren voor Europa en de Verenigde Staten waren. De economieën groeiden er als nooit te-

Het vrije
ondernemerschap
is de tegenpool van
de Russische
volksaard

voren. Het neoliberalisme leek de juiste weg hiervoor en niets scheen deze welvaart nog tegen te kunnen houden. Het Westen voelde zich superieur.

De beginjaren-Poetin: Rusland terug op de wereldkaart

In 2000 volgde Poetin Jeltsin op en erfde hij de desolate toestand van de economie, een gedemotiveerd en gefrustreerd leger, de wanbetalingen ten gevolge van de Russische bankencrisis van 1998 en de algehele wanhoop van het grootste deel van de Russische bevolking.

In het Westen vonden wij hem een sluwe man met kille ogen, die nota bene de een na de andere Russische zakenman liet achtervolgen. Toen wij een groot deel van deze machtige oligarchen in onze landen 'asiel' gaven, leken wij dat heel gewoon te vinden: anno 2013 leven Berezovski, Goesinski, Batoerina, Nevzlov en duizenden anderen veilig buiten Rusland. Maar dat miljoenen Russen erg opgelucht waren dat veel van deze mensen eindelijk werden aangepakt (of het land uitvluchten) is bij ons veel minder bekend. Eigenlijk is dat een van de redenen waarom Poetin (vooral tot 2008) in Rusland zo populair kon worden. Daarbij zorgde hij voor stabiliteit en veiligheid, ook al werden daarmee de democratische ontwikkelingen op een lager pitje gezet. Het woord 'democratie' zei de Russen ook niet zoveel, omdat ze daar geen ervaring mee hadden. Ze vonden eerder dat er te veel vrijheid was geweest en dat er eerst maar orde en veiligheid moest komen. Hoe vaak in de wereldgeschiedenis (denk hierbij bijvoorbeeld aan Singapore, Zuid-Korea of Taiwan) hebben we niet gezien dat er eerst economische vrijheid en/of mogelijkheden moeten zijn en dat daarna pas politieke en democratische vrijheden kunnen gedijen.

De meeste Russen kregen het beter vanaf het jaar 2000. En of we dit in het Westen al dan niet waardeerden, Rusland werd door Poetin weer op de wereldkaart gezet. Door hoge olie-inkomsten en door het innen van belasting (vooral achterstallige belastinggelden van de allerrijksten uit de jaren '90) werd een stabiliteitsfonds opgezet, waar de Russische staat tot op de dag van vandaag profijt van heeft.

Ongetwijfeld zijn er in die jaren nieuwe machtsstructuren ontstaan. In dit immens grote land duurt het lang voordat de hervormingen de verre periferie bereiken en zijn er naast nieuwe wetten altijd weer personen die de mazen in die wetten proberen te ontdekken en die hun macht willen uitbuiten. Het is een hardnekkig traditioneel probleem, maar het betekent niet dat de regering geen vorderingen maakt. Zo is er de laatste jaren gewerkt aan verdere hervormingen op het gebied van de markteconomie en de rechtspraak. De anti-corruptiemaatregelen kunnen uiteraard niet streng genoeg zijn en er zou nog veel harder opgetreden moeten worden.

Maar er wordt wel degelijk aan gewerkt en iedere dag zijn er talloze berichten in de Russische media over fikse gevangenisstraffen voor corrupte politici of zakenlieden. De corruptie zit echter niet alleen in de top. Alle lagen van de bevolking zijn ervan doordrenkt. Dit is een traditioneel probleem, dat niet binnen een paar jaar op te lossen is. De commissies die hiervoor in het leven zijn geroepen zijn niet enkel bezig om deze lieden publiekelijk aan de schandpaal te nagelen. De nadruk ligt eerder op het onderstrepen van ethische normen, zodat de gemiddelde zakenman of ambtenaar, die in het spanningsveld van een gering salaris en uitgebreide 'graaimogelijkheden' zit, de moraliteit in het oog houdt.

In het binnenland is de laatste tien jaar veel geïnvesteerd. Waren het in de jaren '90 alleen de steden Moskou en St. Petersburg die konden profiteren van de nieuwe welvaart, terwijl twintig kilometer verderop diepe armoede zichtbaar was, zo is er de laatste jaren sprake van een ware metamorfose in vele provincies. Steden als Tjoemen, Kazan, Krasnodar, Belgorod, Moermansk, Jekatarinaburg en Jaroslavl zijn compleet geres taureerd, terwijl de bevolking zich gelukkig prijst met de investeringen in hun stad. In Grozny, de hoofdstad van Tsjetsjenië, gaf de Russische overheid 11 miljard dollar uit. Met de ruïnes van de oorlog op ons netvlies gebrand, kijken we nu naar een hypermodern stadje. Tachtig procent van de bevolking heeft zelfs aangegeven dat zij zeer tevreden is.² Ook in Sotsji wordt enorm geïnvesteerd, wat te maken heeft met de Olympische Winterspelen die daar in 2014 gehouden zullen worden.

Een sociaal BRIC-land

Terwijl de Russische economie zeer afhankelijk van de olie- en gasinkomsten is en daardoor kwetsbaar blijft, is de economische groei in

Rusland met 3,5 procent redelijk stabiel. Steeds meer wetten voor een beter investeringsklimaat hebben hun vruchten afgeworpen. Het land staat er, vergeleken met de EU, goed voor. Er is een lage staatsschuld, een gunstige handelsbalans en een begrotingsoverschot. Rusland is in 2012 zelfs eindelijk tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) toegetreden. Er worden veel economische forums in Moskou en St. Petersburg gehouden en de buitenlandse en Russische bedrijven beginnen positieve resultaten te tonen. De Russische regering heeft in verscheidene regio's 'Special Economic Zones' opgericht, waar gunstiger belastingregimes gelden. Het gaat eveneens goed in de voedselindustrie en in de chemische en houtverwerkende industrie. De *captains of industry* willen graag versnelling van de privatisering, die de afgelopen jaren is teruggedraaid.³

Een ander niet onbelangrijk deel van de Russen heeft de jaren negentig nog vers in het geheugen en wil juist dat de staat controle houdt over alle economische rijkdommen van het land en dat deze als een vanzelfsprekendheid zorgt voor pensioenen, onderwijs, medische zorg, gas, water en licht. Deze Russen weten dat het nog lang niet deugt aan de top van vele grote bedrijven, maar vinden alles beter dan de macht van enkele tyconen daarover. Als een soort stilzwijgend compromis eisen zij de logische voortzetting van een sterke, verzorgende staat (geleid door tsaar of president) op, wat uiteraard niet bevorderlijk is voor initiatieven op ondernemersgebied. Een volksmentaliteit is echter niet zo makkelijk te veranderen.

Medvedev zei meerdere malen op de economische congressen dat westerlingen niet te veel mochten verwachten van een land dat nog maar twintig jaar ervaring heeft met markteconomie of democratie. Samen met drie andere belangrijke landen in opkomst: Brazilië, India en China doorstond Rusland de economische crisis beter dan de G7.⁴ Maar anders dan in Rusland leefde een groot deel van de bevolking van deze BRIC-landen in de 20ste eeuw onder de armoedegrens en zonder noemenswaardige steun van de staat. Rusland scoort binnen deze groep dan wel het laagst op het gebied van economische progressie, het is wel bovenal een sociale staat. Het is het enige BRIC-land waar de bevolking een levensstandaard heeft die het niveau van de rijke landen nadert. Van deze BRIC-landen zijn de Russen tevens het best geschoold. Een aanzienlijk deel van de Russische overheidsuitgaven omvat namelijk die op sociaal gebied, wat vanzelfsprekend de economische ontwikkeling vertraagt.⁵

Waarschijnlijk zijn Russen daardoor ook westerse en dientengevolge 'verwender' dan de bevolking in de andere BRIC-landen. De stimulans om de handen uit de mouwen te steken is minder urgent, omdat dit uiteindelijk, volgens de standaard-Rus, de verplichting is van de Russische staat.

Positieve economische tendens

Er is evenwel een positieve tendens in het Russische economische leven. De snel groeiende middenklasse begint te begrijpen dat eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief belangrijk zijn. Deze begint ook in te zien dat de broodnodige diversificatie van de economie sneller van de grond moet komen, dat er verder geprivatiseerd moet worden en dat de staat niet teveel inmenging in de vrije markt dient te hebben.⁶

Rusland heeft de laatste jaren de vruchten geplukt van het vrij ondernemerschap en de Rus lijkt minder apathisch en initiatiefloos te zijn dan vaak werd gedacht. Veel ondernemers willen transparant en correct zaken doen en hebben er genoeg van dat hun land veelal wordt geassocieerd met corruptie. Zij weten heel goed dat Rusland nog onderontwikkeld is op het gebied van de rechtspraak en dat corruptie en bureaucratie grote hindernissen vormen. Zij weten eveneens dat de politieke vrijheid nog altijd onder druk staat en dat er nog onvoorstelbaar veel werk moet worden verricht op maatschappelijk en sociaal gebied. En zij beginnen bovendien te beseffen dat er, vanuit de materiële verworvenheden die hen een beter leven hebben gegeven, verder gebouwd moet worden aan de rechtspraak en de democratie; en dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de staat blijft betalen voor basisbehoeften als onderwijs, medische zorg, gas, water en pensioenen.

Rusland zit op dit moment nog in de 'transitiefase'. Het vrije ondernemerschap met individualisme is de tegenpool van de Russische volksaard en de vast gewortelde wij-cultuur. Veel Russen worstelen met het 'ieder-voor-zich-principe'. Het is gewoonweg niet eenvoudig om het westerse 'middenklasse-denken' als het ware in het DNA van een Rus te implanteren. Maar de Russen zijn ondertussen met een inhaalslag bezig en de nieuwe middenklasse doet het goed.



Rusland
is het best
geschoolde
BRIC-land



Stadsgezicht in Moskou, met op de achtergrond het ministerie van Buitenlandse Zaken. Foto Rusland en Oost-Europa Academie / Empirique

Wij bekijken deze overgangsfase in Rusland jammer genoeg nog steeds te veel door onze westerse bril. De Russen zijn hier overigens erg gevoelig voor. Zij hebben te vaak het opgeheven vingertje van de Verenigde Staten en de Europese Unie gezien en ook de Russische regering toereert steeds minder van het 'superieure' Westen. Kwesties als Irak, Afghanistan, het raketterschild in Oost-Europa, de westerse steun voor Georgië en Oekraïne, de kritiek op democratische ontwikkelingen en de steun aan Russische oppositieleiders hebben de nationalistische gevoelens van de Russen aangewakkerd. En naast deze irritaties heeft Rusland gezien dat de aloude betrekkingen met het Westen niet de enige weg in de 21ste eeuw zijn.

De regering is zich daarom de laatste jaren ook gaan richten op Ruslands verre Oosten, op China, Japan en Zuid-Korea. Er is veel geld geïnvesteerd in de ontwikkeling van Roesski-Eiland.⁷ Dit hypermoderne eiland in zee, op een strategische plek voor de kust van Vladivostok gelegen en met het vasteland verbonden door de langste kabelbrug

ter wereld, is het nieuwste wetenschappelijk centrum van Rusland. De top van de APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) is hier in augustus 2012 gehouden. De allerbeste wetenschappers, economen en bedrijven uit de Russische en Aziatische wereld kwamen er samen. Helaas heeft dit Economisch Congres in Nederland nauwelijks aandacht gekregen, omdat de Pussy Riot-zaak, de rechtszaak tegen drie leden van een Russische, politiek provocerende, feministische punkgroep, die na een optreden met anti-Poetin-leuzen in de Christus Verlosserkathedraal in Moskou waren gearresteerd, op dat moment in de internationale media overheerste.⁸

Tevens heeft de Russische regering de laatste jaren veel gedaan om de verhoudingen met haar veertien voormalige Unie-Republieken te verbeteren. Deze vormden samen met Rusland tot 1991 de Sovjetunie, een partijstaat die geregeerd werd door de communistische partij. Na het imploderen ervan werden de Sovjetrepublieken onafhankelijke landen, met 'overgangsproblemen', veel armoede en verstoorde betrekkingen. Omgekeerd

begonnen bijvoorbeeld Kazachstan Oezbekistan, Kirgizstan, Turkmenistan en Oekraïne in te zien dat hun oude banden met Rusland in de 21ste eeuw weer aangetrokken moesten worden. Ruslands streven de blik niet alleen op het Westen te richten maar juist ook het Oosten in het vizier te houden, blijkt ook uit de grote impact van de *Shanghai Cooperation*, een sinds 2005 opgericht Aziatisch economisch samenwerkingsverband tussen China, Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizstan, Tadzjikistan en Rusland.⁹

Naar goede, evenwichtige betrekkingen met Rusland

Hopelijk gaan we in Europa ook beseffen dat we er veel meer bij gebaat zijn om met Rusland samen te werken, dat er naast allerlei 'berenverhalen' zeer veel positieve ontwikkelingen zijn en dat we het niet te veel vanuit ons westers referentiekader moeten bekijken.

Duitsland is koploper in Rusland en weet duidelijk het beste hoe er met dit land omgegaan moet

worden. Duitsers hebben waarschijnlijk ook de meeste ervaring met de Oostblok-mentaliteit en benadrukken niet continu de negatieve aspecten.

Met de opkomst van nieuwe wereldeconomieën in de 21ste eeuw, is het in ons aller belang dat Europa goede, evenwichtige betrekkingen met Rusland onderhoudt, wat bijdraagt aan stabiliteit en veiligheid om ons heen. Dit betekent niet dat we geen kritiek mogen hebben, maar wel dat enige reflectie op ons eigen perspectief nodig is.

Als we in Nederland ons Hollands koopmanstalent gebruiken en rekening houden met de Russische mentaliteit, zullen we hopelijk niet te laat ervaren dat er goed en correct zaken gedaan kan worden in Rusland. Het jaar 2013 is het Bilaterale Jaar tussen Rusland en Nederland, waarbij veel samenwerkingsprojecten zullen plaatsvinden en bedrijven ongekende mogelijkheden zullen krijgen. Laat dit dan ook geen gemiste kans, maar juist een kans om niet te missen zijn!

Noten

1 Rusproject Management, nieuwsbrief van www.rusproject.nl, week 50/12, 1 november 2012.

2 *The Petersburg Times*, 31 augustus 2012.

3 M.T. ter Haar, *Rusland in de 21e eeuw* (Soest 2012) p. 90.

4 André Gerrits, 'Rusland en BRIC: van modieus idee tot geopolitieke werkelijkheid?', in: *Internationale Spectator*, april 2011, p. 188-192.

5 Ibid.

6 *Nezavisimaja Gazeta*, 22 april 2011.

7 Tim Wall, in: *The Moscow News*, APEC Summit, p. 9.

8 Naar aanleiding van het proces tegen deze dames-punkgroep zei Hans van Baalen op 21 augustus 2012 in *EenVandaag* dat Nederland Europa moest oproepen een vuist te maken tegen Rusland en dat de diplomatieke betrekkingen op een laag pitje gezet zouden moeten worden.

9 Arnaud Leclercq, 'Russia in Geopolitics', in: *The Russia Corporate World*, september 2012.

Klem tussen oorlog in de Colombiaanse jungle en de spotlights van La Habana

Naar aanleiding van: Dirk Kruijt, 'De Colombiaanse vredesonderhandelingen: lessen uit de regio', in: *Internationale Spectator*, december 2012, blz. 597-602.

De Colombiaanse regering en de FARC zitten om de tafel voor vredesbesprekingen.

Maar de dialoog wordt bemoeilijkt door een regering die weinig speelruimte heeft en

een guerrillabeweging die geen concessies wil doen. Het einde van een van de langstlo-

pende conflicten in de wereld lijkt dan ook nog ver weg.

Hoogleraar Dirk Kruijt plaatste het huidige vredesproces in Colombia recentelijk in een historische en regionale context.¹ Hij besprak daarbij ook kort de eerste fase van de vredesonderhandelingen, maar waagde zich niet aan een analyse van de haalbaarheid van het huidige proces. Het is vanzelfsprekend lastig in zo'n vroeg stadium uitspraken te doen over onderhandelingen die waarschijnlijk zeer lang gaan duren en een onzeker verloop hebben.

Toch valt er nu² al meer te vertellen over de huidige vredesdialoog en de kans van slagen. Daarbij zijn drie thema's van belang. Ten *eerste*, de concessies die de guerrillabeweging FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) en de Colombiaanse regering kunnen en willen doen om tot elkaar te komen. Ten *tweede*, het karakter en de beweegredenen van de guerrillabeweging. En, ten *derde*, de invloed van de militaire strijd tussen beide partijen, die in ieder geval in deze fase van de onderhandelingen gewoon doorgaat.

Het politieke dilemma van geven en nemen

Het eerste thema betreft de mogelijkheden die beide partijen hebben om concessies te kunnen doen, zonder daarbij hun achterban voor het hoofd te stoten. Hoever kunnen beide partijen gaan om het proces in leven te houden en vooruit te helpen? Kruijt meldde dat het mislukken van

het vredesproces de herverkiezing van president Santos in gevaar zou kunnen brengen. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: vrede met de FARC zou Santos meer krediet geven, zijn ideologische breuk met partijgenoot en voormalig president Álvaro Uribe rechtvaardigen en tegelijkertijd de weg openen voor vredesbesprekingen met de ELN (*Ejército de Liberación Nacional*) en andere groeperingen. Hij zou zelfs de Nobelprijs voor de Vrede kunnen winnen als er na bijna vijftig jaar een einde komt aan een van de langstlopende conflicten in de wereld.

Maar over hoeveel politiek wisselgeld beschikt president Santos eigenlijk? De politieke risico's zijn zeer groot. Veel Colombianen steunen de harde *cero tolerancia*-lijn van oud-president Alvaro Uribe, die bovendien geen kans onbenut laat om zijn partijgenoot en opvolger Santos dwars te zitten. Die lijn is vergelijkbaar met die van de Spaanse regeringen van Aznar en Rajoy met betrekking tot de ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*): niet onderhandelen met terroristen. Vanzelfsprekend is een dergelijke houding in Colombia populair bij de duizenden slachtoffers en nabestaanden, die bovendien verontwaardigd zijn over het feit dat zij niet vertegenwoordigd zijn in het huidige vredesproces.

Deze politieke druk is zeer groot en betekent dat elke poging van de FARC tot chantage of een bevooroordeelde herintegratie in de Colombiaanse

Jorrit Kamminga is Visiting Fellow bij Instituut Clingendael. Hij is tevens promovendus aan de Universiteit van Valencia en werkt momenteel in Medellín, Colombia, waar hij samen met de gemeente onderzoek doet naar sociale en culturele activiteiten van jongeren in de probleemwijken van deze stad.

maatschappij breed uitgemeten zal worden door onder andere de pers, slachtoffers en de vele aanhangers van Uribe. In het algemeen steunen de Colombianen het vredesproces, maar zijn ze bang voor het zoveelste *engaño* (bedrog) en voor de verborgen agenda van de FARC.³ Dit wantrouwen wordt nog versterkt door het feit dat de vredesbesprekingen volledig afgeschermd worden van mogelijke invloed van burgers, slachtofferorganisaties en de civiele maatschappij.

Voor de FARC valt er weinig te verliezen. Het sympathieverlies waar Kruijt over spreekt, speelt eigenlijk geen rol. Net zoals de ETA heeft ook de FARC de meeste sympathie verloren. De plattelandsgemeenschappen zijn geen achterban meer, maar juist slachtoffer van het aanhoudende geweld. Colombia is de weg van economische groei en vooruitgang ingeslagen,⁴ en daar passen de marxistisch-leninistische idealen die aanleiding gaven tot de oprichting van de FARC niet meer bij.

Bovendien wil de Colombiaanse maatschappij het hoofdstuk van geweld, dat het land zo lang in de greep heeft gehouden, eindelijk afsluiten. De FARC is geworden tot een anachronisme, een beweging die niet meer bij de huidige tijd past. Armoede en sociale ongelijkheid zijn steeds meer in de steden te vinden, waar maandelijks duizenden migranten naar toe trekken. Het is niet langer het exclusieve domein van de revolutionaire strijd op het platteland, waaruit de FARC is ontstaan. De Colombianen hebben nu meer behoefte aan een regering die de structurele economische groei door kan zetten om de ongelijkheid en onveiligheid in de steden weg te nemen. Die vooruitgang moet deze keer zonder geweld tot stand komen. Colombia wil eindelijk af van het stigma van gewelddadige *narco-estado* en aanhoudende burgeroorlog.⁵ Maar daarvoor zijn concessies nodig die de Colombiaanse samenleving moeilijk zal accepteren en die de regering mogelijk in een politiek onhoudbare positie dwingen. De FARC moet namelijk voldoende garen spinnen bij het vredesproces, wat betekent dat tot op zekere hoogte het geweld van de afgelopen vijftig jaar beloond zal worden.

De economische beweegredenen van de guerrilla

Het tweede thema betreft het huidige karakter en de beweegredenen van de FARC. Zonder de ideologische wortels van de strijd voor de Colombiaanse boeren en plattelandsgemeenschap, is de FARC geworden tot een criminele

organisatie die de oorlogseconomie niet meer als middel maar vooral als doel ziet. De guerrillabeweging is een klassiek voorbeeld geworden van een partij die in een burgeroorlog de *grievances* (zaken die met identiteit te maken hebben, pijnlijke voorvallen uit het verleden en het gevoel achtergesteld te worden) voor *greed* (economisch gewin) heeft ingeruild.⁶ Dat betekent dat het bieden van politieke mogelijkheden aan de FARC, bijvoorbeeld in de vorm van het oprichten van een legitieme politieke partij (zoals *Bildu* in Spanje), weinig gewicht in de schaal zal leggen.

Drugshandel is een belangrijke inkomstenbron. Jaarlijks levert dat de FARC tussen de 387 en 464 miljoen euro op.⁷ Volgens de Colombiaanse minister van Defensie loopt dat zelfs in de miljarden.⁸ Daarnaast wordt er (indirect) geld verdiend met (illegale) mijnbouw, vooral goud, en afpersing in de vorm van een *gramaje*, een 'revolutionaire belasting' van tien procent die in de door de FARC gecontroleerde gebieden geheven wordt in ruil voor 'bescherming'. Het is niet voor niets dat de FARC momenteel vooral nog sterk is in de departementen Cauca en Chocó. Die gebieden liggen aan de Stille Oceaan en geven toegang tot de belangrijke smokkelroutes van wapens, cannabis en cocaïne.⁹

De economische motieven van de FARC leggen direct al een zware hypotheek op het vredesproces. Het betekent dat een bepaald deel van de guerrillastrijders geen behoefte zal hebben aan vrede. Bij eerdere demobilisaties is gebleken dat tussen de tien en vijftien procent van de gedemobiliseerde strijders vervolgens in de misdaad bleef steken.¹⁰ Een herintegratieprogramma van de Colombiaanse regering, zelfs als hieraan direct werkgelegenheid wordt verbonden, weegt niet op tegen de inkomsten uit de handel in illegaal goud en cocaïne. Het biedt ook geen alternatief voor prestige en groepsgevoel die bij de FARC heersen.

Bovendien houden twee van de vijf hoofdthema's¹¹ van de onderhandelingen (drugshandel en plattelandsontwikkeling) direct verband met de inkomsten van de guerrillabeweging. Zonder invloed op land en grondstoffen, en zonder drugsinkomsten kan de FARC opdoeken. Het is de kip met de gouden eieren. Dat betekent dat onderhandelingen op die punten bijna onmogelijk zijn en dat de vereiste concessies pijnlijk zullen zijn voor de Colombiaanse regering (bijvoorbeeld de FARC een aantal (kleine) gebieden geven waar de gedemobiliseerde guerrilla 'een soort boerencoö-

De Farc is een anachronisme, een beweging die niet meer past bij deze tijd



De Colombiaanse marine en kustwacht tijdens een operatie in juni 2012 om drugs te onderscheppen voor de Pacifische kust van het land. De FARC verdient jaarlijks tussen de 387 en 464 miljoen euro aan drugshandel.

Foto U.S. Navy

peraties¹² en andere plattelandsprojecten op zou kunnen zetten).

De invloed van de oorlog

Het derde thema betreft de aanhoudende strijd. Het Colombiaanse vredesproces heeft een bijzonder karakter. Normaal gesproken 'zwijgen de kanonnen' (tijdelijk) zolang vredesonderhandelingen kans van slagen hebben of partijen hun betrokkenheid willen tonen. Het staakt-het-vuren van de ETA en ook de IRA (*Irish Republican Army*) zijn hier voorbeelden van. In Colombia gaat de oorlog volop door, ondanks het feit dat de FARC bereidheid toonde tot een 'Kerstmis-bestand', wat niet door de regering geaccepteerd of beantwoord werd.¹³ De Colombiaanse overheid wil laten zien dat ze geleerd heeft van het door Kruijft genoemde Caguán-vredesproces onder president Pastrana (1999-2002), waarbij de FARC zowel een adempauze als een gedemilitariseerde zone werd gegund. Dergelijke compromissen zijn politiek gezien niet langer haalbaar, wat de mogelijkheid tot concessies en daardoor ook de kans van slagen van de onderhandelingen behoorlijk beperkt.

Het is mogelijk dat een bilateraal staakt-het-vuren de komende maanden wordt aangekondigd als onderdeel van het vredesproces, maar de kans daarop is gering, vooral vanwege de moeilijkheid om een dergelijk bestand te verifiëren.¹⁴ In de tussentijd worden er bijna dagelijks Colombiaanse politieagenten en soldaten door de FARC gedood en verliest de guerrillabeweging meer van haar toch al dalend aantal strijders. De balans van die hevige strijd zal de komende maanden invloed gaan uitoefenen op de richting en de kans van slagen van de vredesonderhandelingen.

Gezien de zwakkere positie van de FARC op dit moment zijn er twee tegenovergestelde uitkomsten mogelijk. Aan de ene kant kan de FARC militair gedwongen worden de vrede te tekenen, ongeacht de vraag hoe gunstig of ongunstig de voorwaarden zullen zijn. Aan de andere kant kan de FARC zó in het nauw gedreven worden, dat ze de vredesonderhandelingen stopzet. Hoe zwakker de guerrillabeweging wordt tijdens de onderhandelingen, des te minder ze uit het vredesproces zal kunnen slepen. De resultaten van de voortgaande strijd zullen in ieder geval een be-

langrijke invloed hebben op de houding van de FARC.

Terwijl de overheidsdelegatie zich redelijk bescheiden en constructief opstelde, positioneerde de FARC zich vanaf het begin van de vredesonderhandelingen als het voornaamste slachtoffer van het conflict. De eerste persconferenties gaven de FARC een podium en tegelijkertijd een publieke metamorfose: van ouderwetse, teruggedrongen rebellenbeweging in de uithoeken van de jungle werd ze een politieke organisatie in de spotlights van de internationale media in Oslo en La Habana. Het is de houding van de FARC voorlopig niet ten goede gekomen. De wijze waarop de FARC zich in Oslo en later in La Habana aan de nationale en internationale media presenteerde, heeft veel aanvankelijk optimistische Colombianen meteen weer sceptisch gestemd.

Conclusie

Afgaand op de drie hier beschreven thema's, lijken de barrières op het pad van de vredesdialogo moeilijk te overwinnen. De regering kan politiek

gezien weinig concessies doen, terwijl de FARC geen concessies wil doen, vooral vanwege de economische belangen die nauw verweven zijn met hun huidige positie. Zolang die *status quo* heerst, bestaat er een bizarre situatie waarin de FARC-delegatie in Cuba onder aandacht van de internationale media haar slachtofferrol benadrukt, terwijl ruim tweeduizend kilometer verderop er bijna dagelijks slachtoffers vallen, waaronder burgers, soldaten en politieagenten. Die oorlog kan zelfs heviger worden, omdat beide partijen gedurende het proces willen laten zien dat ze aan de winnende hand zijn.

En er zitten meer adders onder het gras, zoals de controverse over resterende gijzelaars en vermisten,¹⁵ en mogelijke onenigheid binnen de FARC, bijvoorbeeld in de vorm van een afsplitsing van het *Bloque Sur*¹⁶ – talloze factoren die voor onzekerheid en instabiliteit zorgen en het vredesproces verder onder druk zullen zetten. Natuurlijk is het gemakkelijk om pessimistisch te zijn bij onderhandelingen als een conflict al vijf decennia stand houdt, maar de uitgangspositie aan het begin van het proces stemt uiterst somber.

Colombia wil af van het stigma van gewelddadige narco-estado

Noten

- 1 Dirk Kruijt, 'De Colombiaanse vredesonderhandelingen: lessen uit de regio', in: *Internationale Spectator*, december 2012, , blz. 597-602.
- 2 Dit artikel is geschreven in november en begin december 2012.
- 3 'El 77% de los colombianos aprueba inicio de diálogos de paz', in: *Semana*, 11 september 2012.
- 4 Vanaf het jaar 2000 groeit de Colombiaanse economie gestaag, met een maximale groei in 2006 en 2007 van bijna 7%. Ook onder de huidige economische crisis houdt Colombia positieve groeicijfers. Zo groeide de Colombiaanse economie volgens het *Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas* (DANE) in het tweede semester van 2012 met 4,9%.
- 5 De icoon van dit negatieve imago is Pablo Escobar, de in 1993 vermoorde leider van het Medellín-kartel. Het is ironisch dat een televisieserie over zijn leven, *'Escobar, el patrón del mal'*, recentelijk enorm populair was in Colombia, ondanks de logische kritiek dat die serie juist de stigma's van geweld, drugs en misdaad versterkt.
- 6 Zie bijv. Paul Collier, 'Doing Well Out of War', in: Mats Berdal & David Malone (red.): *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, 2000; of Paul Collier & Anke Hoefler, 'Greed and Grievance in Civil War', in: *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 56, No. 4, oktober 2004, blz. 563-595.
- 7 Stephanie Hanson, 'FARC, ELN: Colombia's Left-Wing Guerrillas', Backgrounder, *Council on Foreign Relations* (19 augustus 2009).
- 8 Daniel Rivera Marín, 'Gran reto del proceso de paz: tener un buen proyecto de reinserción', in: *El Colombiano*, 29 oktober 2012, blz. 5.
- 9 'La calculadora de las FARC', In: *El Colombiano*, 14 november 2012, blz. 19.
- 10 Rivera Marín, a.w. noot 8, blz. 5.
- 11 Zoals Kruijt al aangaf zijn de andere drie thema's: politieke participatie, demobilisering en de slachtoffers van het conflict.
- 12 Socioloog Alfredo Molano, geciteerd in: Daniel Rivera Marín, 'En El Laguito cubano, Gobierno y Farc sacan sus cartas', in: *El Colombiano*, 4 november 2012, blz. 4, 5.
- 13 'Presidente Santos dice que la paz que busca 'no es a cualquier precio'', in: *El Tiempo*, 15 november 2012.
- 14 Minister van Defensie Juan Carlos Pinzón, geciteerd in: Juan Carlos Monroy & Carlos Alberto Giraldo, 'Santos informa detalles de diálogos a los gobernadores', in: *El Colombiano*, 21 november 2012, blz. 4.
- 15 Zie 'Secuestrados, en vilo por contradicción de Farc', in: *El Tiempo*, 3 december 2012; en Daniel Rivera Marín, 'Liberación de chinos deja en duda palabras de Farc', in: *El Colombiano*, 23 november 2012, blz. 4.
- 16 Rivera Marín, a.w. noot 15, blz. 4.

Over de moed (niet) in te grijpen

Kofi Annan

Interventies: een leven in oorlog en vrede.

Amsterdam: Atlas-Contact, 2012; 383 blz.; € 34,95; ISBN: 9789025432911

De Verenigde Naties moeten drastisch worden hervormd, zo bepleit Kofi Annan in zijn boek *Interventies*. Landen als Japan, Duitsland, India en Brazilië verdienen een permanente plek aan tafel van de VN-Veiligheidsraad. Het risico van het uitstellen van hervormingen is “niet dat opkomende machten de Raad zullen tegenwerken, maar dat zij de Raad negeren”. Annan pleit voor een nadruk op de volken der aarde en niet op de lidstaten. De individuele wereldburger moet weer centraal komen te staan.

Nooit meer oorlog. De Verenigde Naties werden in 1945 opgericht om “toekomstige generaties te behoeden voor de gesel van oorlog”. Dat is niet altijd gelukt. In Somalië, Rwanda en Oost-Timor, en in 1995 in de Bosnische stad Srebrenica, konden aanwezige blauwhelmen het bloedvergieten niet voorkomen. De Verenigde Staten vielen Irak in 2003 binnen zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad – een klap in het gezicht van de VN en van het internationaal recht. En in Syrië, waar de burgeroorlog volgens de VN nu al 60.000 levens heeft gekost, concludeerde Kofi Annan dat zijn missie als Speciaal Gezant onmogelijk was. Vrede lijkt er verder weg dan ooit. Toch besluit Kofi Annan, van 1997 tot 2006 de hoogste baas van de VN, zijn memoires met een epi-loog, getiteld ‘Dromen van een realist’. Zijn vertellingen over een ‘leven in oorlog en vrede’ bieden een interessante inkijk in de turbulente wereldgeschiedenis van na de Koude Oorlog. Meer dan dat: het volharderen in hoop van de voormalig secretaris-generaal boezemt ontzag in.

Interventies: een leven in oorlog en vrede, begint en eindigt met de Amerikaanse invasie van Irak. “Een oorlog die ik met iedere vezel van mijn lichaam heb geprobeerd te voorkomen,” aldus Kofi Annan. Op meeslepende wijze beschrijft de oud-secretaris-generaal zijn pogingen de Verenigde Staten ervan te overtuigen om binnen het raamwerk van de VN te blijven handelen. Maar in Amerika is het bijna verkiezingstijd en broeit de frustratie over het gebrek aan medewerking van Saddam Hoessein met inspecteurs van het Internationaal Atoomenergie Agentschap. Bush en de zijnen willen de ‘as van het kwaad’ zo nodig met geweld ontdoen van massavernietigingswapens.

De dadendrang van de Amerikanen wordt tijdens een lunch met de leden van de VN-Veiligheidsraad door de eloquente Franse minister van buitenlandse zaken Dominique de Villepin bestreden: “Wij geloven niet dat uw oorlog democratie in het Midden-Oosten kan brengen.” Powell, zelf viersterren-generaal b.d., dient de Fransman gepassioneerd van repliek: “Ik heb meer ervaring met oorlogen

dan ieder van u. Ik heb vrienden verloren in oorlog, ik heb het bevel gevoerd in oorlog. Nog een oorlog is het laatste dat ik wil, maar soms is het noodzakelijk. Amerika schrikt niet terug wanneer blijkt dat vred-zame middelen niet helpen, het Midden-Oosten zal erop vooruit gaan.”

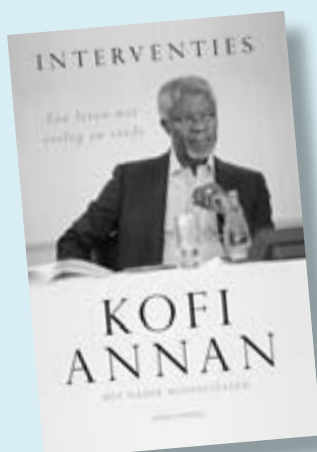
De Amerikanen besluiten Irak binnen te vallen zonder resolutie van de Veiligheidsraad. Wat volgt, wordt door Annan een “onwetende en neerbuigende Amerikaanse bezetting” genoemd, die er bovendien alleen in slaagt “tirannie te vervangen door anarchie”. De invasie krijgt een nog bitterder nasmaak wanneer blijkt dat het Irak van Saddam Hoessein zich “ondanks alle spelletjes” al tussen 1991 en 2003 compleet van zijn massavernietigingswapens heeft ontdaan. “Je weet toch waarom wij nooit het certificaat wilden ontwapend te zijn?,” vraagt Tariq Aziz, Saddams minister van buitenlandse zaken: “de Perzen en de Joden”.

De schade van de interventie is groot – ook buiten Irak. De secretaris-generaal van de VN beseft terdege dat de internationale rechtsorde zelf op het spel staat. Amerika is de enige overgebleven grootmacht, de grootste geldschietter van de VN en huisvest het hoofdkwartier van de volkerenorganisatie. Nu Washington zo overduidelijk de wil van de andere Veiligheidsraadleden naast zich neer heeft gelegd – en de VN dat niet hebben kunnen voorkomen – dreigt de organisatie irrelevant te worden.

De zorg om de VN relevant te houden in het snel veranderende tijdperk van na de Koude Oorlog, vormt de rode draad in Annans boek *Interventies*. Wereldvrede en menselijke vooruitgang zijn volgens Annan alleen mogelijk wanneer staten de VN respecteren als arbiter over de internationale betrekkingen. Zolang de VN geen eigen macht hebben om medewerking mee af te dwingen, moeten lidstaten worden “overtuigd zich vrijwillig aan het internationaal recht te onderwerpen”. Wanneer macht, en niet recht, de dienst uitmaakt, dreigt de internationale rechtsorde snel uiteen te vallen.

Om de VN relevant te houden in de 21ste eeuw, dient de organisatie volgens Annan drastisch te hervormen. Vooral de Veiligheidsraad moet zowel effectief als representatief zijn, “in het verleden was het geen van beide”. De Raad weerspiegelt nu “de geopolitieke werkelijkheid van na de Tweede Wereldoorlog”, en Annan betoogt dat landen als Japan, Duitsland, India en Brazilië een permanente plek aan tafel verdienen. Het risico van het uitstellen van hervormingen is “niet dat opkomende machten de Raad zullen tegenwerken, maar dat zij de Raad negeren”.

Fundamenteel nog dan de hervorming van de Veiligheidsraad, is Annans strijd voor “een revolutie in ons begrip van soevereiniteit”. Niet langer zouden de soevereiniteit en territoriale integriteit zaligmakend moeten zijn, schrijft Annan, maar respect voor het individu. Het VN-Handvest opent in de preamble met ‘wij, de volken van de Verenigde Naties’. De nadruk moet volgens de voormalig secretaris-generaal weer komen te liggen op de volken (Engels:



peoples) en niet op de lidstaten. De individuele wereldbewoner, diens universele rechten, sociale vooruitgang en hogere levensstandaarden 'in grotere vrijheid' zouden het oogmerk van de VN moeten zijn.

In de visie van Annan ontlenen overheden hun soevereiniteit aan de mate waarin zij verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid en naleving van mensenrechten van hun bevolking. Wanneer een overheid haar burgers niet kan of wil beschermen, verschuift de verantwoordelijkheid voor ingrijpen naar de internationale gemeenschap. Deze notie werd in 2000 door de Algemene Vergadering van de VN opgenomen als de 'Verantwoordelijkheid te Beschermen' (Responsibility to Protect, R2P). Samen met de Millenniumdoelen, de door de VN-lidstaten overeengekomen ontwikkelingsdoelen, wordt de R2P-doctrine door Kofi Annan genoemd als belangrijkste zege in de strijd voor de herwaardering van het individu.

Voor lezers van de *Internationale Spectator* is *Interventies* in de eerste plaats interessant om het perspectief: dat van een Nobelprijs winnende oud-secretaris-generaal van de VN. Annan schreef het boek samen met Nader Mousavizadeh, CEO van Oxford Analytica, maar steeds wordt de eerste persoon gehanteerd. Behalve Irak behandelt Annan ook de humanitaire interventies van de jaren '90, de strijd tegen HIV/AIDS en zijn visie op armoede en conflict in Afrika. *Interventies* wint aan smaak doordat Annan openhartig schrijft over zijn emoties en overpeinzingen. Zo typeert hij Saddam Hoessein als "verrassend voorzichtig, welgemanierd, bijna serene",

De Amerikaanse bezetting in Irak verving tirannie door anarchie

en beschrijft hij de vorig jaar overleden Richard Holbrooke als een "loyale, onbevreesde vriend" die hem te allen tijde met raad en daad bijstond. De oud-secretaris-generaal uit zijn frustratie met de semantische discussies in de Veiligheidsraad ('telt' Darfur als genocide?) en met corrupte leiders in Afrika.

Maar een halve eeuw nadat Kofi Annan zijn eerste baantje bij de VN kreeg, blijft de Ghanees vooral hoopvol. In zijn memoires is ruimte voor scepsis, maar niet voor cynisme. De toon wordt steeds gevoerd door een diepgewortelde zorg voor mensen en de mensheid. Annan weet als geen ander dat het werk van de VN ingewikkeld is en dat er veel misgaat. Maar in dat licht brengt hij de woorden van voormalig secretaris-generaal Dag Hammarskjöld in herinnering, die zei dat de VN niet waren opgericht "om de mensheid naar de hemel te brengen, maar om haar voor de hel te behoeden". Met die wijsheid en de turbulente geschiedenis van zijn moederland Ghana in het achterhoofd, streed Kofi Annan iedere nieuwe dag voor de kansen van zijn medewereldbewoners. Voor een wereld waarin een jongen uit Kumasi acht jaar lang toonbepalend kon zijn in de wereld van de internationale betrekkingen.

Bruno Braak studeerde Peace and Conflict Studies aan de Universiteit van St Andrews. Als onderzoeksstagiair was hij vijf maanden verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael. Nu werkt hij als onderzoeksmedewerker aan het Van Vollenhoven Instituut.

Het wat, waar, waarom, hoe en wanneer van de Arabische opstanden

Paul Aarts e.a.

From Resilience to Revolt. Making Sense of the Arab Spring.

Amsterdam: University of Amsterdam, 2012 (Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC), Ministerie van Veiligheid en Justitie); 117 blz. (Het rapport is verkrijgbaar via de website van het WODC: www.wodc.nl)

Sinds het uitbreken van de Arabische Lente zijn al vele analyses over de maatschappelijke omwentelingen in de Arabische wereld verschenen. Onderbouwde, doorwrochte studies zijn vooralsnog dun gezaaid. Hier lijkt echter verandering in te komen, getuige bijvoorbeeld het onderzoeksrapport van Paul Aarts c.s.

Op 17 december 2010 stak de Tunesische fruitverkoper Mohamed Bouazizi zichzelf in brand. Hiermee protesteerde hij tegen de inbeslagneming van zijn handelswaren door de politie. Sindsdien zou Tunesië nooit meer hetzelfde zijn. Bouazizi's wanhoopsdaad vormde immers de aanleiding voor een reeks

van protesten. De betogingen namen steeds grotere proporties aan, bereikten de hoofdstad Tunis en nog geen maand later nam de Tunesische dictator Zine El Abidine Ben Ali de benen naar Saudi-Arabië. De protestmanifestaties hadden zich ondertussen als een lopend vuurtje over de regio verspreid. Geen land bleek nog immuun voor het revolutionaire virus. Hoewel de scripts verschilden, kwam er in 2011 een even abrupt einde aan het decennialange bewind van een aantal andere autocraten: Mubarak van Egypte,



Saleh van Jemen en Khadaffi van Libië. In andere Arabische landen liep het niet zo'n vaart, maar wat niet is, kan nog komen.

Relatief kleine incidenten als die van Bouazizi vielen samen met een complexe configuratie en verschuiving van politieke, economische en maatschappelijke breuklijnen. De voedingsbodem is er nog steeds. De sociaal-economische, demografische en politieke uitdagingen zijn niet afgenomen. Integendeel. De zogenaamde 'Arabische Lente' is in 2013 zijn derde jaar ingegaan.

Sinds het uitbreken van de Arabische Lente zijn al heel wat analyses de revue gepasseerd. Onderbouwde, doorwrochte studies zijn vooralsnog dun gezaaid. Hier begint echter verandering in te komen. In opdracht van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie werpen Paul Aarts e.a. in het rapport *From Resilience to Revolt* een scherpe blik op de maatschappelijke omwentelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Binnen het kader van democratiseringstheorieën worden, in tien hoofdstukken, het wat, waar, waarom, hoe en wanneer van de Arabische opstanden en dynamieken geduid. Wat methodologie betreft is het rapport de neerslag van een uitgebreide literatuurstudie, inclusief Arabische literatuur. Qua terminologie wordt er een aantal verstandige keuzes gemaakt. Wegens de onzekere uitkomst van de revoluties wordt er bijvoorbeeld voor gekozen te spreken van opstanden en protesten ('*revolts*', '*uprisings*', '*protests*'). Met 'Arabische Lente' wordt dan weer bedoeld op landen die daadwerkelijk een wisseling van de macht en een transitieproces gekend hebben en nog steeds kennen – in casu Egypte, Tunesië, Libië en Jemen. In de daaropvolgende hoofdstukken worden achtereenvolgens geduid: de oorzaken van de opstanden, de autoritaire veerkracht van de regimes, de contaminering van andere staten, analogieën met andere revoluties/revolutiegolven, de implicaties voor Nederland, maar ook de onzekerheid van de uitkomst.

Jarenlang leefde het inzicht van een vorm van 'Arabisch exceptionalisme'. Arabieren zouden apolitisch en apolitiek zijn, overgeleverd aan de grillen van hun dictators. De democratiseringsgolf die sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw over de planeet rolde, leek aan de Arabische landen compleet voorbij te gaan. De auteurs zien dit als een te simplistische weergave van de feiten. Ze gaan voorbij de dichotomie dictatuur/democratie. Ze tonen aan hoe de autoritaire regimes wel degelijk liberale en sociale recepten introduceerden, maar daardoor niet per se democratisch werden. Het betrof maar al te vaak een instrumentalisering die diende als overlevingsstrategie of zelfs om de autocratie verder te versterken. Kortom, het democratiseringsparadigma wordt met de nodige nuance benaderd: een verschuiving weg van de dictatuur betekent niet noodzakelijk dat men in de richting van de democratie opschuift. En dit geldt niet louter voor de Arabische wereld.

Uiteindelijk hebben structurele onevenwichtigheden van macro-economische, sociaal-economische, politieke en demografische aard de fundamenten ondermijnd waarop de regimes waren gebouwd. Zwakke macro-economische fundamenten, een explosierende (en in toenemende mate geschoolde) jonge bevolking, gecombineerd met een hoge jeugd-

werkloosheid, endemische corruptie en met een gebrek aan bestuurlijke transparantie, laat staan vertegenwoordiging, bliezen leven in formele en informele sociale bewegingen. Op hun beurt trokken deze het klassieke sociale contract tussen het volk en de leiders in twijfel, wat tot de uiteindelijke implosie leidde in de vier genoemde landen.

Ondanks protesten en doden zijn de regimes in Bahrein, Saudi-Arabië, Syrië, Marokko, maar ook in Algerije, Jordanië, Oman en Irak overeind gebleven. De auteurs verwijzen naar vier criteria die voor het slagen van een revolutie van doorslaggevend belang zijn (naar rapport commissie-Goldstone, 2011): "(1) a government that seems so irreversibly unjust that it is commonly believed to be a threat to the country's future; (2) elites, especially in the military, must feel alienated from the regime and no longer prefer to defend it; (3) a majority of the population, including different ethnic and religious groups and socioeconomic classes, must mobilize; and (4) international powers must either constrain a government from using all possible means to defend itself or refuse to interfere and defend the government in power." (blz. 51) Deze vier algemene criteria verklaren in overtuigende mate waarom de dictators van Tunesië, Egypte, Jemen en Libië wel hun einde tegemoet zijn getreden, maar het verhoopte domino-effect verder niet werd verwezenlijkt. In zekere zin moet er gelijktijdig aan de criteria worden voldaan.

Verder wordt onderstreept dat religie geen grote rol speelde in de aanloop naar de protesten en opstanden. Wel wordt erkend dat de politieke instrumentalisering van religie in de huidige transitiefase een uitdaging vormt. Kijk maar naar Ennahda en de Moslimbroederschap in respectievelijk Tunesië en Egypte. Maar ook naar een land als Marokko (dat erin slaagde stabiel te blijven door een stapsgewijze liberalisering en) waar de islamisten van de *Parti de la Justice et du Développement* sinds kort regeren.

Tot slot waarschuwen de auteurs ervoor dat een implosie van het Syrische regime een vluchtelingenstroom naar onder meer Nederland teweeg zou kunnen brengen. Ook een onvoorwaardelijke steun aan Israël zou een klein land als Nederland wel eens op sancties kunnen komen te staan. De nieuwe machthebbers in Egypte (maar ook de oude in de Golf) moeten immers zien te laveren tussen de roep van de straat en de eigen partij om een duidelijke lijn te trekken in het Israëlisch-Palestijns conflict enerzijds en een goede verstandhouding met westerse grootmachten, *Realpolitik* dus, anderzijds. Daarom zouden juist die kleinere westerse landen die Israël onvoorwaardelijk steunen, wel eens doelwit van gerichte sancties kunnen worden, klinkt het.

De auteurs wagen zich in het rapport niet aan voorstellingen. Wel besluiten ze met de opmerking dat Tunesië de grootste kans van slagen heeft om werkelijk de omslag te maken naar een liberale democratie. Wijze woorden, als je het mij vraagt, want als het in Tunesië niet lukt, dan lukt het nergens.

Bilal Benyaich is wetenschappelijk medewerker, verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

Kleine westerse landen die Israël onvoorwaardelijk steunen, zoals Nederland, kunnen mogelijk doelwit worden van gerichte sancties

Reflecties op oorlog van een gedreven manager van het vredeswerk

Jan Gruiters

Nooit meer oorlog - Winnende missie of verloren visioen?

Nijmegen: Valkhof Pers, 2012; 150 blz.; € 14,50; ISBN: 978 90 5625 3905

De inzet voor 'nooit meer oorlog' heeft op vele terreinen vooruitgang geboekt, in elk geval aan het normatieve front. Helaas moet de vraag of het recht zwijgt als de wapens spreken, nog vaak bevestigend worden beantwoord. Jan Gruiters noemt drie factoren die de missie voor 'nooit meer oorlog' bedreigen: drones, verburgerlijking van oorlog en de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen.

"Gelukkig is oorlog verschrikkelijk, anders gingen we het nog leuk vinden", liet generaal Robert E. Lee tijdens de Amerikaanse burgeroorlog bij Fredericksburg zich ontvallen tegenover zijn collega, luitenant-generaal James Longstreet in 1862. Zij hadden zojuist de bloedige slag tegen de Noordelijken bij Fredericksburg gewonnen, waarin meer dan 10.000 doden vielen te betreuren.



Niettemin zijn er sindsdien in talrijke oorlogen miljoenen doden gevallen. *Nooit meer oorlog* is "een uitgebreid essay over de strijd tegen de oorlog, geschreven door iemand die in vrede gelooft", aldus Jan Gruiters in zijn voorwoord. De auteur is algemeen directeur van de vredesbeweging IKV Pax Christi en staat in Wikipedia te boek als een gedreven manager van het vredeswerk. In zijn essay beschrijft en analyseert Gruiters belangrijke aspecten van het fenomeen oorlog. Daarbij gaat hij onder meer in op de oorzaken van oorlog, controversiële wapens, humanitair oorlogsrecht, private militaire ondernemingen, maar vooral op de bescherming van burgers. Dit laatste loopt als een rode draad door het boek. Zijn aanpak is hierbij vrij evenwichtig, want bij omstreden onderwerpen als *drones*, voert hij zowel voor- als tegenstanders met hun argumenten op.

In het tweede hoofdstuk, 'Oorlog op retour', presenteert Gruiters in het kort bevindingen van kwantitatief onderzoek naar oorlog. Zijn constatering aan het eind van dit hoofdstuk, "Pas sinds begin jaren negentig neemt het aantal oorlogen gestaag af en lijkt oorlog eindelijk op zijn retour", is echter vrij optimistisch in het licht van de overige hoofdstukken van zijn essay.

Gruiters illustreert in zijn hoofdstuk over controversiële wapens onder meer de rol die NGO's (waaronder IKV Pax Christi) hebben gespeeld bij de Conventie die de anti-personeelsmijn – die op afstand te bedienen is en naar de vijand kan worden gericht – volledig verbiedt en het Verdrag tegen clustermunities. Door deze controversiële wapens op de politieke agenda te brengen, konden ze uiteindelijk via regelgeving verboden worden, zij het dat niet alle landen deze verdragen hebben ondertekend.

Gruiters merkt in zijn nawoord op dat hij aan een onderwerp als nucleaire proliferatie in zijn essay geen of slechts marginaal aandacht besteedt, omdat daarover al zoveel is geschreven. Niettemin is het hoogst opmerkelijk dat hij niet ingaat op het streven van zijn organisatie de Amerikaanse tactische nucleaire wapens van Nederlands grondgebied te verwijderen. Dit is immers al jarenlang een van de speerpunten in het beleid van IKV Pax Christi! Hoewel het militaire nut van deze wapens alom betwijfeld wordt, speelt voor een aantal lidstaten van de NAVO de politieke dimensie, dat wil zeggen de band met de Verenigde Staten, vooralsnog een belangrijke rol en lijkt Nederland geen unilaterale stappen te overwegen.

Een andere opkomende niet-statelijke actor die de auteur in het hoofdstuk 'De verburgerlijking van de oorlog' aan een korte beschouwing onderwerpt, is de private militaire onderneming. Bekend is het gebrek aan *transparency* en *accountability* in deze bedrijfstak, die vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk floreert. De noodzakelijke bindende regulering op internationaal niveau ontbreekt nog steeds. Inmiddels zijn deze ondernemingen mondiaal gezien een *fact of life* geworden. Zo kent de wereldmarkt op dit gebied een jaarlijkse groei van 7,4 procent en de totale omzet zal in 2014 naar schatting 218,4 miljard dollar bedragen. Nederland staat over het algemeen vrij terughoudend tegenover het gebruik van deze ondernemingen. De Nederlandse regering staat bijvoorbeeld geen particuliere beveiligers toe aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen, omdat zij dit een taak vindt van de overheid.

Een andere dimensie van de verburgerlijking van de oorlog die Gruiters constateert, betreft de ambivalente rol die burgers spelen in intrastatelijke conflicten. In deze conflicten heeft de overheid het monopolie op geweld verloren en participeren burgers als terroristen, opstandelingen of burgerwachten in de vijandelikheden. Hiermee vervaagt de grens tussen combattanten en non-combattanten in gewapende conflicten. De Britse generaal Rupert Smith heeft enkele jaren geleden dit type conflicten op treffende wijze van het etiket *War amongst the people* voorzien.

Het is niet verwonderlijk dat Gruiters relatief veel aandacht besteedt aan het concept van *the responsibility to protect* (R2P), zoals de Commissie voor Interventie en Staatsovereïning die ontwikkelde. Kortweg komt R2P er op neer dat primair staten verantwoordelijk zijn voor de bescherming van hun burgers en indien zij dit niet willen of kunnen, deze verantwoordelijkheid overgaat op de internationale gemeenschap. Op de VN-top in 2005 is R2P in de slotverklaring aanvaard als norm, maar juridisch is R2P niet bindend. Bovendien zijn door toedoen van enkele permanente leden van de VN-Veilighedsraad de aanbevelingen van de Commissie verzwakt. Zo komen in de slotverklaring de door de Commissie voorgestelde criteria die aan de leer van de rechtvaardige oorlog (gebaseerd op het onderscheid tus-

Het streven naar 'nooit meer oorlog' is vooral een uitdrukking van hoop

sen burgers en militairen) zijn ontleend, niet voor: de juiste autoriteit, rechtvaardige reden, juiste intentie, laatste toevlucht en redelijk uitzicht op succes. Ook ontbreekt de aanbeveling van de Commissie dat, in gevallen waar sprake is van grootschalige schendingen van mensenrechten, de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad hun vetorecht niet gebruiken, tenzij hun vitale nationale belangen op het spel staan.

De toepassing van R2P in het conflict in Libië lijkt niet alleen de eerste, maar vooralsnog ook de laatste keer te zijn dat het militaire instrument werd ingezet. De ruime interpretatie van Veiligheidsraad-resolutie 1973 door NAVO-lidstaten heeft tot afwijzende reacties van China en Rusland geleid. Zo pleitten Cameron, Obama en Sarkozy in een krantenartikel op indirecte wijze voor *regime change*, werden rebellen bewapend en weigerde de NAVO te onderhandelen. Brazilië heeft inmiddels binnen de Verenigde Naties in een *paper* het idee van *the responsibility while protecting* gelanceerd, inhoudende dat de Veiligheidsraad nauwgezet op de hoogte wordt gehouden van het verloop van een militaire R2P-operatie. Vooralsnog heeft het Braziliaanse *paper* de status van discussiedocument.

De auteur constateert dat de inzet voor 'nooit meer oorlog' op vele terreinen vooruitgang heeft geboekt, in elk geval aan het normatieve front. De verdragen en conventies die Gruiters in het eerste hoofdstuk kort behandelt, onderstrepen dit. Helaas moet de vraag of het recht zwijgt als de wapens spreken nog vaak bevestigend worden beantwoord. De dagelijkse tv-beelden uit Syrië getuigen hiervan.

In het laatste hoofdstuk noemt Gruiters drie ontwikkelingen in de transformatie van de oorlog die de missie 'nooit meer oorlog' bedreigen. Dat zijn de oorlog per *joystick* (*drones*), de 'verburgerlijking' of privatisering van oorlog en de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen. Terecht hoopt hij dat "door de toene-

mende onderlinge afhankelijkheid van belangen het inzicht groeit, dat de belangrijkste bedreigingen in de toekomst zich niet lenen voor militaire oplossingen maar een geïntegreerde en preventieve diplomatieke en politieke benadering vergen". Het militair instrument fungeert daarbij voornamelijk als *enabler* voor de civiele activiteiten. Niettemin heeft 'Libië' aangetoond dat voor de bescherming van burgers de daadwerkelijke inzet van het militair instrument als *last resort* noodzakelijk kan zijn.

De auteur met zijn jarenlange ervaring in het vredeswerk constateert aan het eind van zijn essay dat, hoewel hij in zijn missie 'nooit meer oorlog' steeds naar resultaat streeft, hij heeft ervaren dat niet enkel het resultaat van levensbelang is. Van levensbelang acht hij vooral de hoop. Het streven naar 'nooit meer oorlog' acht Gruiters misschien wel vooral een uitdrukking van hoop. Hij haalt hierbij Václav Havel aan, die onder meer heeft gezegd: "Hoop is ergens voor werken omdat het goed is, niet omdat het kans van slagen heeft." Hoop wordt ook wel het anker van de ziel genoemd, maar is geen strategie zoals Obama in zijn verkiezingscampagne in 2008 proclameerde.

Gruiters mijdt in dit boek het vaak ontoegankelijke vakjargon, dat in publicaties op het gebied van veiligheid domineert, maar hij beschrijft en analyseert op heldere wijze de voetangels en klemmen die inherent zijn aan het onomeen oorlog. Het is prettig dat de hoofdstukken onafhankelijk van elkaar gelezen kunnen worden. De auteur schrijft dat hij met zijn publicatie een caleidoscopisch en tegelijkertijd impressionistisch beeld heeft willen geven van de transformatie van de oorlog en de belangrijkste vraagstukken en dilemma's die daarbij naar voren komen. En daarin is hij uitstekend geslaagd!

Kees Homan is als adviseur verbonden aan Instituut Clingendael.

Hedendaags ontwikkelingsbeleid onder de loep

Gilles Carbonier (red.)

Aid, Emerging Economies and Global Policies

(International Development Policy Series, nr. 3)

Basingstoke: Palgrave Macmillan, uitgegeven voor het Graduate Institute in Genève 2012; 212 blz.;

£ 35,00; ISBN: 978-1-137-00340-9.

De traditionele ontwikkelingshulp is onderhevig aan verandering. Het zijn niet langer de westerse 'do-gooders' die de dienst uitmaken in het landschap van hulpverstrekkers. Opkomende economieën ontpoppen zich steeds meer tot hulpdonoren en dienen vaak andere belangen. In *Aid, Emerging Economies and Global Policies* wordt uitgebreid bij de veranderingen in het ontwikkelingsveld stil gestaan.

Het boek *Aid, Emerging Economies and Global Policies* brengt de verschuiving van traditionele ontwikkelingshulp naar zogeheten 'global public policies' in kaart en probeert deze te duiden. De bijdragen in deze bundel, het derde deel in een serie over

internationaal ontwikkelingsbeleid, behandelen de opkomst van nieuwe mondiale beleidsvraagstukken en het belang van nieuwe donoren van ontwikkelingshulp. Met deze benadering is de bundel onderdeel van een gestaag groeiende stroom publicaties die de veranderingen in de wereld van het ontwikkelingsbeleid trachten te interpreteren.

De bundel behandelt op evenwichtige wijze een aantal van de meest relevante trends in het hedendaagse ontwikkelingslandschap: de aandacht voor mondiale publieke goederen¹ en de recente ontwikkelingen op het gebied van internationaal gezondheids-



beleid. Belangrijke nieuwe hulpdonoren komen aan bod in een voor de hand liggend artikel over China, maar de auteurs hebben ook aandacht voor Brazilië en Zuid-Afrika.

Na een inleidend hoofdstuk van de hand van redacteur Gilles Carbonnier en Andy Sumner, dat de contouren van het nieuwe ontwikkelingsbeleid schetst, behandelen vier auteurs enkele recente trends binnen de discussie over ontwikkelingsvraagstukken. Michel Mordasani bespreekt de uitvoering van 'global public policies' en wijst erop dat de meeste ontwikkelingsorganisaties, ondanks hun retoriek in dezen, slechts zeer beperkte vooruitgang hebben geboekt bij de gezamenlijke aanpak van mondiale issues. De bijdrage van Bruce Jenks richt zich op de rol van de Verenigde Naties in het debat over mondiale publieke goederen. Hij stelt onder meer dat de VN algemeen geaccepteerde waarden moeten uitdragen, leiderschap moeten tonen, hun *governance*-structuur moeten aanpassen en over voldoende financiën moeten kunnen beschikken, willen zij een betekenisvolle rol op dit terrein kunnen blijven spelen. Thomas Richard Davies gaat in zijn artikel in op de positie van (internationale) NGO's ten aanzien van internationale ontwikkelingsvraagstukken en stelt dat deze organisaties zich langzaam hebben ontworsteld aan hun rol in de uitvoering van projecten en thans meer woordvoerders zijn geworden van ideële posities ('advocacy'). Davies wijst erop dat NGO's ook zijn geglobaliseerd en een grotere rol zijn gaan toekennen aan de organisaties uit het 'Zuiden'. Marine Buissonnière gaat in op het belang van nieuwe actoren, waaronder de Bill and Melinda Gates Foundation als meest aansprekende voorbeeld, bij de internationale aanpak van ziekten. Zij behandelt in haar zeer goed geïnformeerde artikel ook de tanende rol van de Wereldgezondheidsorganisatie en het belang van zogenoemde 'innovatieve financieringsmodaliteiten', zoals die zijn aangeboord door onder andere de *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*.

In het tweede deel van de bundel behandelt een drietal artikelen de aanpak van nieuwe hulpdonoren. De Chinese academici Meibo Huang en Peiqiang Ren analyseren de rol van China in de internationale hulpgemeenschap. Naast veelgehoorde stellingen over de aanpak van China – de nadruk op veronderstelde 'wederzijdse belangen', het verband tussen hulp en handel en het ontbreken van voorwaarden voor de vormgeving van politieke arrangementen of beleidsuitvoering – besteden de auteurs ook aandacht aan wat zij als de belangrijkste tekortkomingen van China's oriëntatie beschouwen: hoe de organisatie van de hulpstromen gedomineerd wordt door het Ministerie van Handel, het gebrek aan transparantie en de beperkte communicatie met de internationale donorgemeenschap. Elizabeth Sidoropoulos, directeur van het Zuid-Afrikaanse 'Clingendael', bespreekt in haar bijdrage de opkomst van Zuid-Afrika als een 'geopolitieke actor'. Zij wijst erop dat Zuid-Afrika vooral aandacht besteedt aan de relaties met Afrikaanse landen en via de *South African Development Partnership Agency* (SADPA) stroomlijning van zijn relaties met ontwikkelingslanden in Afrika tot stand tracht te brengen om zo een impuls te geven aan de Zuid-Zuid-samenwerking die het land hoog in het vaandel draagt. De 'generous diplomacy' van Brazilië wordt ten slotte behandeld door Robert Muggah en Eduarda Passarelli Hamann. Deze auteurs betogen dat Brazilië zich weliswaar een actieve

speler toont in de Zuid-Zuid-samenwerking, maar dat het land toch vooral handelsoverwegingen centraal stelt en langs die lijn een grotere rol in internationale organisaties als de Wereldhandelsorganisatie en de VN-Veilighedsraad tracht te verkrijgen.

Het laatste deel van *Aid, Emerging Economies and Global Policies* telt drie artikelen die ingaan op belangrijke trends in het hedendaagse ontwikkelingsbeleid. Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn en Marie Wilke bespreken het lot van de Wereldhandelsorganisatie, wier poging een combinatie van handelsliberalisatie en ontwikkeling tot stand te brengen (de zogeheten Doha-ontwikkelingsagenda) in 2003 tijdens de ministersconferentie in Cancún schipbreuk leed.² De auteurs zijn pessimistisch over de voltooiing van de Doha-ronde, en dus over de aandacht voor de positie van ontwikkelingslanden in de onderhandelingen over handel, in de afzienbare toekomst. Zij bepleiten een fundamentele herziening van de besluitvormingsprocedure en het consensusbeginsel, wil de WTO een tweede leven krijgen. Ugo Panizza bespreekt in het voorlaatste artikel van de bundel de relatie tussen de vrijmaking van financiële markten en ontwikkeling. Hij betoogt dat de literatuur weliswaar heeft gewezen op de positieve bijdrage van financiële liberalisering op ontwikkeling, maar dat ook is aangetoond dat deze liberalisering een grens heeft. Als deze grens – een niveau van kredietverlening aan de private sector ter hoogte van 110 procent van het bruto binnenlands product – wordt overschreden, heeft liberalisering volgens Panizza niet langer een positief, maar een negatief effect. In de laatste bijdrage gaat Maurizio Carbone in op de 'policy coherence for development', die vooral door de Europese Unie tot beleidsprincipe is verheven. Carbone presenteert een sceptische visie op beleidscoherentie en betoogt dat het streven naar verhoogde coherentie wordt bemoeilijkt door de concurrentie tussen ministeries binnen donorlanden (zoals de ministeries voor ontwikkeling en die voor handel en economische zaken) en de institutionele rivaliteit tussen de Europese Commissie en het ontwikkelingscomité (DAC) van de OESO, die beide een rol bedingen bij het uitzetten van de lijnen voor toekomstig ontwikkelingsbeleid.

Al met al biedt de bundel *Aid, Emerging Economies and Global Policies* een zeer informatieve balans van het hedendaagse ontwikkelingsbeleid. De bijdragen laten zien dat ontwikkelingsbeleid niet langer een aangelegenheid is van nationale overheden, maar een veel breder scala aan actoren omvat, die gezamenlijk de productie van mondiale publieke goederen beïnvloeden. Hiernaast is er een aantal nieuwe hulpdonoren, onlosmakelijk verbonden met de economische groei in de 'emerging economies', dat een rol opeist binnen het landschap van hulpverstrekkers. Doordat zij andere doelen stellen dan de traditionele hulpverstrekkers – soms expliciet ingegeven door hun directe belangen ten aanzien van de eigen regio – en voor andere vormen van samenwerking kiezen, worden de westerse donoren voor uitdagingen gesteld in hun eigen beleid. Ten

Een
nieuwe
dimensie in het
ontwikkelingsveld is
de Zuid-Zuid-
samenwerking

slotte zijn er diverse thema's, zoals handel, financiële betrekkingen en de hiermee samenhangende beleidscoherentie, die ertoe leiden dat ontwikkelingsbeleid niet langer kan worden verengd tot armoedebestrijding, maar tevens verscheidene andere doelen moet dienen.

De bundel biedt een breed publiek – zowel onderzoekers als studenten, journalisten en beleidsmakers – een verbreding van het perspectief op vraagstukken van hulp, opkomende landen en mondiale beleidsprocessen. De artikelen in de bundel kunnen bijdragen aan het inzicht dat het speelveld waarop traditionele hulpgevers opereren, aan het veranderen is. Niet langer zijn het uitsluitend de westerse 'do-gooders' die het veld bevolken, maar ook de opkomende economieën die van ontvangers hulpdonoren geworden zijn en andere belangen dienen. Daarbij is – een soms retorische en soms reële – aandacht voor Zuid-Zuid-samenwerking een nieuwe dimensie.

Hiernaast kan de aandacht die de bundel schenkt aan het belang van mondiale publieke goederen

en de nieuwe financieringswijzen die daarvoor benodigd zijn, een welkome aanvulling vormen op de hedendaagse discussies. De begrotingen van traditionele ministeries voor ontwikkelingssamenwerking, zelfs als die in sommige landen meer bedragen dan 0,7 procent van het bruto nationaal product, zijn onvoldoende voor de financiering van inspanningen die nodig zijn om mondiaal milieubeleid te voeren of voedselschaarste aan te pakken. De bijdragen aan de bundel maken duidelijk dat de betrokkenheid van een bredere groep van actoren – andere ministeries, maar ook internationale organisaties – een *conditio sine qua non* is om een geloofwaardige aanpak tot stand te brengen. Dit is een inzicht dat in het huidige politieke debat in Nederland niet altijd aanwezig lijkt te zijn.

Wil Hout is hoogleraar Governance en Internationale Politieke Economie aan het International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit, Den Haag.

Noten

1 Volgens een gezaghebbend UNDP-rapport zijn dit voorzieningen die voor iedereen beschikbaar zijn zodra ze tot stand zijn gebracht (zie: Inge Kaul e.a., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999, blz. xx). Het gaat hier om zaken als beperking van klimaatverandering, financiële stabiliteit en bestrijding van besmettelijke ziekten. Het rapport trachtte ook meer controversiële zaken als bestrijding van armoede, vrede en internationale verdelende rechtvaardigheid onder het begrip te vatten.

2 De WTO-conferentie van september 2003 in Cancún eindigde zonder overeenstemming, aangezien er veel verzet bleek te bestaan – vooral ook van een aantal opkomende economieën zoals India, Brazilië, China en Zuid-Afrika – tegen opname van de zogenoemde 'Singapore issues' in de handelsbesprekingen. Deze *issues* betroffen de poging regelingen ten aanzien van investeringen, concurrentiebepalingen, overheidsaanbesteding en douanebepalingen onder te brengen in het mandaat van de Wereldhandelsorganisatie en de besprekingen niet te beperken tot de eliminatie van handelsbarrières.

Pleidooi voor een bredere visie op cyber warfare

Paul Ducheine, Frans Osinga, Joseph Soeters (red.)

Cyber Warfare. Critical Perspectives

T.M.C. Asser Press, 2012;

Het debat over cyber war, ofwel digitale oorlogvoering, is de afgelopen jaren op zowel politiek als (militair)juridisch terrein in een stroomversnelling terechtgekomen. Het recent verschenen *Cyber Warfare: Critical Perspectives* poogt het debat te ontluisteren door cyber war vanuit diverse invalshoeken te benaderen. Maar een definitie van cyber war ontbreekt daarin.

In juni 2012 publiceerde de *New York Times* de resultaten van een anderhalf jaar durend onderzoek naar *Operation Olympic Games*, een serie digitale aanvallen die president Obama zou hebben verordonneerd tegen het Iraanse nucleaire programma.¹ Binnen de internationale gemeenschap bestond al langer het vermoeden dat Amerika en Israël verantwoordelijk waren voor Stuxnet – onderdeel van *Olympic Games* – een worm die door middel van USB-sticks werd verspreid en software van industriële apparatuur herprogrammeerde. De code waar Stuxnet uit bestond, leek in het bijzonder te zijn geschreven om de aansturing van centrifuges van een nucleaire centrale in Iran te veranderen. Door

deze wijziging gingen de centrifuges afwisselend sneller en langzamer draaien, waarbij tegelijkertijd snelle data in de controlemechanismen werden ingevoerd, waardoor afwijkingen niet gesignaleerd werden. De *International Atomic Energy Agency*, die op dat moment controles uitvoerde in de centrale, signaleerde een bovengemiddeld aantal defecte centrifuges – zonder een idee te hebben van de oorzaak. Stuxnet werd uiteindelijk in juni 2010 ontdekt; Iran maakte bekend dat ongeveer 30.000 computers door dit virus waren geïnfecteerd.

Stuxnet is weliswaar tot nog toe de grootste, maar zeker niet de enige digitale aanval op het internationale toneel. De vraag is hoe een dergelijke situatie geduid moet worden. Uit bovenstaand voorbeeld wordt duidelijk dat digitale aanvallen een voortzetting vormen van de buitenlandpolitiek van de internationale grootmachten, maar er bestaat nog veel onzekerheid over de regulering van dit type interstatelijke handelingen. Mag een staat zich verdedigen tegen dergelijke 'aanvallen' en, zo ja, met welke middelen? Bestaat er zoiets als digitale oorlog? En hoe om te gaan met het probleem dat het moeilijk na te gaan is waar een digitale aanval vandaan komt? Het debat over *cyber war*, ofwel digitale oorlogvoering, is de afgelopen jaren op zowel politiek als (militair)juridisch terrein in een stroomversnelling terechtgekomen. In Amerikaanse



De Verenigde Staten waarschuwen voor een 'cyber-Pearl Harbor'

militaire kringen is cyber war al bestempeld als 'the fifth domain of warfare'.² Een dergelijk label leidt wellicht niet alleen tot een overdreven nadruk op de noodzaak tot de militarisering van cyberspace, maar ook tot een eenzijdige visie op de digitale veiligheid van de staat. Het recent verschenen *Cyber Warfare: Critical Perspectives* poogt het debat te onttruchteren door cyber war vanuit diverse invalshoeken te benaderen. In de inleiding van het boek benadrukt Frans Osinga de unieke kenmerken van cyberspace – het ontbreken van fysieke grenzen, de irrelevantie van begrippen als ruimte en tijd, en de beperkte mogelijkheid tot het uitvoeren van controle³ – vrijwel direct gevolgd door een problematisering van de inzet van cyberspace als instrument van buitenlands beleid. De nadruk in dit boek ligt daarbij op het strategische vlak, waarbij bijvoorbeeld de vraag centraal staat waar de aanval vandaan komt, of het in het belang van de slachtofferstaat is bekend te maken dat er een aanval is gepleegd en hoe te verdedigen.⁴ Uitgangspunt hierbij is dat cyber war niet als geïsoleerd fenomeen kan worden bestudeerd; het 'critical perspectives' uit de titel verwijst dan naar een kritische reflectie op de notie van cyber war als 'new and upcoming form of warfare'.⁵

Voor elk hoofdstuk van het boek geldt dat het nuttige aanknopingspunten biedt voor beleidsmakers, (militair) juristen en onderzoekers die zich willen verdiepen in een bepaald aspect van *cyber security*. De hoofdstukken zijn bondig en informatief, en bevatten uitgebreide bibliografieën voor vervolgonderzoek. Dit geldt vooral voor hoofdstuk twee, dat een overzicht bevat van de cyber security-strategieën die zowel door Nederland als zijn belangrijkste strategische partners (de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Duitsland) zijn ontworpen. In hoofdstuk 5 schetsen Paul Ducheine, Joop Voetelink, Jan Stinissen en Terry Gill een coherent (inter)nationaal juridisch raamwerk waarbinnen cyber-operaties dienen te worden uitgevoerd. Hoofdstukken 9, 10 en 11 bespreken digitale beveiliging binnen organisaties, samenwerkingsverbanden en op het niveau van het individu. Als zodanig bieden deze hoofdstukken een bijzonder praktisch handvat voor beleidsmakers. Het kritische perspectief op cyber war komt vooral tot uitdrukking in de laatste twee hoofdstukken van het boek. Hoofdstuk 12 beschrijft militair-technologische ontwikkelingen in het interbellum; vanuit dit historisch perspectief wordt het idee van cyber war als 'revolutionair' enigszins gerelativeerd. Technologische ontwikkelingen op militair vlak zijn tenslotte van alle tijden en de reactie van staten hierop is afhankelijk van de nationale en historische context.⁶ Het laatste hoofdstuk doet de titel van het boek eer aan: het is een gestructureerde analyse van de hype rond cyber war en doet concrete aanbevelingen voor het bevorderen van de digitale veiligheid van de samenleving.

Problematisch is dat een rode draad in het boek ontbreekt: de ambitie die in het eerste hoofdstuk wordt uitgesproken, wordt voornamelijk in de hoofdstukken 12 en 13 waargemaakt: de andere hoofdstukken dragen slechts in beperkte mate bij aan de beloofde con-

textualisering van cyber war. Wellicht ligt de oorzaak in het ontbreken van een definitie van cyber war in het eerste hoofdstuk. Het is een inmiddels notoire kwestie – nota bene aangehaald in het laatste hoofdstuk – dat degenen die zich in het debat mengen het niet eens kunnen worden over een definitie van cyber war. Gevolg is een (te) breed scala aan onderwerpen voor het doel dat het boek wil bereiken: zo wordt in hoofdstuk drie een sociologische benadering gekozen waarbij een discourse-analyse van cyber security wordt gegeven. Dit hoofdstuk bespreekt voornamelijk trans-, in plaats van internationale verhoudingen, waardoor het enigszins uit de toon van het boek valt. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk 6, dat beschrijft hoe dergelijke conflicten zich op sociale media uitspelen.

De ambiguïteit over de werkelijke betekenis van cyber war wordt echter het meest duidelijk door de integrale opname van een artikel van de hand van Thomas Rid. Rid schreef met zijn *Cyberwar Will Not Take Place* een kritische, zo niet sceptische verhandeling over digitale aanvallen die reeds als vijandelijk zijn gekwalificeerd en hij acht het reële risico op een digitale oorlog gering. De vraag is echter of het van belang is hoe groot de kans op een cyber aanval werkelijk is; is de vraag niet eerder hoe de internationale grootmachten dit risico inschatten en wat de gevolgen van die risico-analyse zijn? De Verenigde Staten hebben al gesteld dat digitale aanvallen onder het oorlogsrecht vallen⁷ – dat wil zeggen dat in het geval van een dergelijke aanval de Verenigde Staten zich het recht voorbehouden met fysiek geweld te antwoorden. De vraag hoe groot de kans op een digitale aanval is, lijkt hiermee een gepasseerd station. Cyber war als ten minste een politiek fenomeen is een *fait accompli* en het is dat gegeven waar beleidsmakers, (militair) juristen en onderzoekers 'het mee moeten doen'. De redacteurs van *Critical Perspectives* lijken datzelfde uitgangspunt te hanteren; des te opmerkelijker dat het artikel van Rid zijn weg naar het boek heeft gevonden.

De door de redacteurs gestelde ambitie om, los van Amerikaans doemdenken, een bredere kijk op cyber war te bieden, is bewonderenswaardig. Een dergelijk pleidooi is verfrissend, zeker in een debat dat wordt gedomineerd door Amerikaanse waarschuwingen voor een 'cyber-Pearl Harbor'.⁸ Het boek kan dienen als naslagwerk en beginpunt voor het uitdiepen van diverse aspecten van cyber security. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat een coherente benadering die noodzakelijk is om de gestelde ambitie te vervullen, ontbreekt. Doordat er geen concrete kaders aan het onderwerp worden gesteld, is er weinig samenhang tussen de hoofdstukken en lijkt het doel van het boek naar de achtergrond te verdwijnen. Dat is jammer, juist omdat het realistisch perspectief op cyber war thans grotendeels ontbreekt. Dit moet de lezer er echter niet van weerhouden om gebruik te maken van de rijkdom aan informatie die het boek bevat over digitale veiligheid in de 21^{ste} eeuw.

Lianne Boer is promovendus en docent Volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Noten

- 1 'Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran', in: *New York Times*, 1 June 2012, beschikbaar op <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=all> (december 2012)
- 2 *War in the Fifth Domain*, *The Economist*, 1 July 2010, beschikbaar op <http://www.economist.com/node/16478792> (december 2012)
- 3 Ducheine, P. et al., *Cyber Warfare: Critical Perspectives*, p. 9
- 4 *ibid.*, p. 13

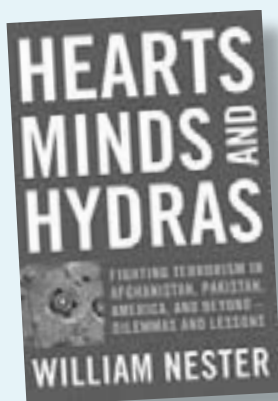
- 5 *ibid.*, p. 18
- 6 *ibid.*, p. 268
- 7 *Remarks on the Department of Defense Cyber Strategy*, Deputy Secretary of Defense William J. Lynn, III, National Defense University, Washington, D.C., 14 July 2011, beschikbaar op <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1593> (december 2012)
- 8 'Panetta Warns of Dire Threat of Cyberattack on U.S.', in: *New York Times*, 11 October 2012, beschikbaar op <http://www.nytimes.com/2012/10/12/world/panetta-warns-of-dire-threat-of-cyberattack.html?pagewanted=all&r=0> (december 2012)

Hearts, Minds, and Hydras: Fighting Terrorism in Afghanistan, Pakistan, America, and Beyond – Dilemmas and Lessons

William Nester

Dulles Potomac Books 2012, 320 blz.; € 18,00

ISBN 9781597979504



Bij het bestrijden van guerrillabewegingen worden vaak missies ingezet die gebaseerd zijn op de tactiek van lokaliseren, elimineren en terugtrekken. Met een overmacht aan vuurkracht moeten rebellen worden verslagen. Daarbij vallen veel burgerslachtoffers en wordt bezit van onschuldige burgers verwoest. Dit leidt vaak tot grote woede onder de bevolking en het sterkt de sympathie voor de rebellen. Tactische overwinningen op de korte termijn betekenen vaak strategisch falen op de lange termijn. Amerikaanse soldaten hebben in Afghanistan en Irak dit patroon vaak genoeg gezien. De operaties om de regimes van die landen omver te werpen waren zeer succesvol, maar daarna volgden al snel bloedige guerrillaoorlogen.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse historicus William Nester de oorzaken van het falen in Afghanistan en Irak. Volgens Nesterhem zijn enkele zeer slechte beslissingen van de regering van George W. Bush daarvoor doorslaggevend. De onnodige invasie in Irak leidde tot verminderde aandacht voor de strijd in Afghanistan. Een beslissing die niet was ingegeven door een uitgebreide analyse van de bedreiging van de eigen natie, maar door een neoconservatieve ideologie en een grote overschatting van de Amerikaanse capaciteiten. De inval in Irak was volgens Nester een godsgechken voor al-Qaida en andere vijanden van de Verenigde Staten. Want hoewel het Amerikaanse leger uiteindelijk in staat was de guerrilla in Irak in te dammen, kon al-Qaida in Afghanistan groeien en zich verspreiden naar buurland Pakistan. Daarmee verslechterde de situatie in de regio.

Why Geography Matters, More Than Ever

Harm de Blij

New York, Oxford University Press 2012, 320 blz.; € 13,50

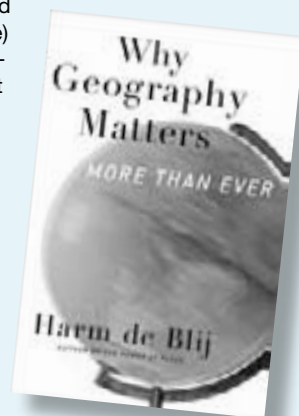
ISBN 9780199913749

In het eerste decennium van de 21ste eeuw is onze wereld complexer en competitiever geworden. Zo leiden klimaatveranderingen tot steeds extremere weersverschijnselen, zoals tsunami's, met veel doden en enorme schade. Maar ook de terroristische aanslagen op verscheidene plaatsen in de wereld, geldverslindende oorlogen in Irak en Afghanistan en een bloedig (en vergeten) conflict in de Democratische Republiek Congo, dat al miljoenen het leven kostte, tonen aan hoe veelomvattend de problemen zijn die om een oplossing vragen. En dan moeten we daar de recente mondiale economische crisis nog aan toevoegen.

Is er een conceptueel kader waarbinnen deze veranderingen te verklaren zijn, zo vraagt de Amerikaanse geograaf Harm de Blij zich af en, als dat zo is, kunnen we daar dan een toekomstig beleid op baseren? Hij zoekt het antwoord in zijn vakgebied, de geografie.

Geografie is van grote invloed op de wereld om ons heen. Zo gaan de meeste (militaire) conflicten vaak in hun essentie om geografische factoren, en speelt bijvoorbeeld het geringe aantal grote bevaarbare rivieren een belangrijke rol in de economische achterstand van Afrika.

In dit boek laat de auteur zien hoe politiek, handel, gezondheid, internationaal terrorisme, culturele verschillen en macht allemaal sterk door geografie beïnvloed worden. De Blij stelt dat we met meer kennis van de geografie beter in staat zijn met oplossingen te komen voor de huidige complexe problemen en beter voorbereid zijn op de nieuwe uitdagingen in deze 21^{ste} eeuw.



The Muslim Brotherhood in Europe

Edwin Bakker en Roel Meijer (red.)

Londen, Hurst & Co Publishers 2012, 336 blz.; € 22,00

ISBN 9781849042703

De Moslimbroederschap in het Midden-Oosten is door wetenschappers en opiniemakers zeer vaak uiteenlopend beoordeeld. Ze wordt gezien als een bron van Islamitisch terrorisme dan wel een potentiële sturende kracht voor democratisering in de regio. De Moslimbroederschap in Europa trekt een stuk minder aandacht.



Deze vaak tegenstrijdige reputatie van de Moslimbroederschap in het Midden-Oosten heeft geleid tot veel speculatie over het karakter van de Broederschap op het Europese continent. Critici zien de Broederschap als een verdachte, geheimzinnige, centraal geleide organisatie, die de kloof tussen autochtone Europeanen en Moslims in Europa alleen maar vergroot. Anderen zien in de Europese tak juist een gematigde beweging die sterk is verwesterd en voorstander is van integratie van Moslims.

In deze bundel hebben Edwin Bakker, hoogleraar contraterrorisme, en historicus Roel Meijer experts op het gebied van de Moslimbroederschap in Europa bijeengebracht, om zo te onderzoeken of de critici dan wel de voorstanders het bij het rechte eind hebben. De diverse schrijvers laten zien dat de Broederschap, in tegenstelling tot wat critici beweren, een informeel netwerk is, en dus geen centraal geleide organisatie. De belangrijkste conclusie in deze bundel is dat de Moslimbroederschap in Europa vooral sterk lokaal georiënteerd is. Er zijn grote verschillen tussen de broederschappen die in de Europese staten opereren. De organisaties hebben uiteenlopende opvattingen over hun doelstellingen en de manier waarop die bereikt moeten worden. Ook hun banden met de lokale Islamitische bevolking verschillen per land. De ene broederschap is dus de andere niet.

Re-Engaging North Korea After Kim Jong-il's Death: Last, Best Hope or Dialogue to Nowhere?

Evans J.R. Revere

Washington D.C., The Brookings Institution 2012, 23 blz.

Online versie: <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/01/11-north-korea-revere>

De dood van de Noord-Koreaanse dictator Kim Jong-il heeft de multilaterale onderhandelingen over het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma aan het wankelen gebracht. Hoewel de architect van het programma nu geen obstakel voor ontwapening meer vormt, was hij wellicht ook de enige die een einde kon maken aan de nucleaire ambities van de Democratische Volksrepubliek Korea. We zullen nooit weten of Kim, die tijdens zijn zeventienjarige regeerperiode een vrijwel ongelimiteerde macht uitoefende, uiteindelijk besloten zou hebben een einde te maken aan het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma. Nu is deze beslissing aan zijn zoon en opvolger, Kim Jong-un. Ontwapening is een lastige, zo niet onmogelijke, stap voor de jonge, onervaren leider, die nog meer dan zijn vader afhankelijk is van de steun van het leger en de symboolfunctie van het nucleaire programma.

In dit rapport onderzoekt de Amerikaanse Noord-Korea expert Evans J.R. Revere de gevolgen van de dood van Kim Jong-il voor onderhandelingen met

Noord-Korea. Is er met het aantreden van zijn zoon nu meer ruimte voor compromis, of juist minder?

Juist toen de dialoog tussen Noord-Korea en de Verenigde Staten resultaat leek te krijgen, stierf Kim Jong-il. De bilaterale gesprekken zullen waarschijnlijk binnen korte tijd weer hervat worden. De Verenigde Staten zullen er volgens Revere dan voor moeten zorgen dat het de Volksrepubliek duidelijk is wat de voordelen van nucleaire ontwapening zijn, alsmede de schade mochten de Noord-Koreanen volharderen in hun kernwapen- en rakettenprogramma. De schrijver roept op om de dialoog zo snel mogelijk te hervatten. Als er een deal bereikt kan worden, winnen alle partijen daarmee. Blijkt een deal met de Volksrepubliek niet haalbaar, dan hebben de Verenigde Staten in ieder geval meer duidelijkheid over de intenties van Noord-Korea. En dat laatste is voor Amerika essentiële informatie om goed te kunnen afwegen welke hardere maatregelen nodig zijn om Noord-Korea tot ontwapening te dwingen.

Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden (IOB Evaluatie nr. 369)

Geske Dijkstra, Antonie de Kemp en Denise Bergkamp

Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) 2012, 200 blz.

Online versie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/09/01/begrotingssteun-resultaten-onder-voorwaarden.html>

Sinds het einde van de jaren negentig is begrotingssteun aan ontwikkelingslanden bij westerse donorlanden en NGO's steeds meer in zwang geraakt: een geselecteerde groep landen krijgt over een langere termijn steun en zo meer vrijheid bij de besteding van het geld. Het idee was dat deze begrotingssteun zou leiden tot een efficiëntere en effectievere hulp met meer langdurige resultaten. Al vóór de jaren negentig bestond er een soort van ontwikkelingshulp op macroniveau, maar dan in de vorm van importondersteuning, betalingsbalanssteun en het kwijtschelden van schulden. Waar deze eerdere steun vooral macro-economische stabilisatie als doel had, heeft de huidige vorm van begrotingssteun andere doelstellingen, waarbij het uitvoeren van de armoedestrategieën binnen de landen zelf en de Millennium Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties centraal staan.

In de loop der jaren hebben de verwachtingen plaatsgemaakt voor een kritischer visie. Begrotingssteun zou een 'blanco cheque' zijn die in de zakken van corrupte regimes zou kunnen verdwijnen. Het instrument zou gewenste sociaal-economische en politieke ontwikkelingen ook eerder ondermijnen dan ver-

sterken. Tegen deze achtergrond heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie ruim tien jaar Nederlandse begrotingssteun onderzocht. Bij dit onderzoek is gekeken naar zowel de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in Nederland, de theorie over begrotingssteun als de concrete resultaten van begrotingssteun voor macro-economische ontwikkeling, goed bestuur, vermindering van armoede en publieke voorzieningen. De ervaringen in zes landen (Ghana, Mali, Nicaragua, Tanzania, Vietnam en Zambia) zijn beschreven als case studie.

De conclusie van dit rapport is dat algemene begrotingssteun een goed instrument kan zijn om het beleid in ontwikkelingslanden te ondersteunen. De hulpvorm heeft bijgedragen aan economische groei en de uitbreiding van sociale voorzieningen, vooral onderwijs en gezondheidszorg. Het financieel beheer en de democratische controle verbeterden eveneens. Begrotingssteun is echter niet geschikt om bij te dragen aan grote hervormingen als een ontvangende overheid daar niet achter staat.

Sinds oktober 2012 geeft de Internationale Spectator maandelijks een digitale nieuwsbrief uit. Wilt u de nieuwsbrief ook ontvangen? Geef dan uw e-mailadres door aan jnuijens@clingendael.nl.

Algemene redactie Internationale Spectator

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs. L.E.C. (Laura) *van der Wal*, eindredacteur, Instituut Clingendael

J.M. (Judith) *Nuijens*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterrorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof.dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Prof.dr A. (André) *Gerrits* is toegetreden tot de algemene redactie van de *Internationale Spectator*. Hij is verbonden aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden. Hij is hoogleraar Russische Politiek en Geschiedenis en voorzitter van de MA-opleidingen European Union Studies en International Studies.

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr. S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelijjn) *Molier*, universitair hoofddocent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Drs. J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof.dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Beoordelingsprocedure

Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-bijdragen volgens gangbare weten-

schappelijke en redactionele maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.

Duurzame ontwikkeling en globalisering

Toekomstgerichte bedrijfsstrategie

Martin Oyeveaar

Duurzame ontwikkeling en globalisering behandelt moderne theorieën en klassieke begrippen en nodigt studenten uit om hun eigen mening te vormen.

Het eerste deel plaatst globalisering in een kader en geeft de hoofdprincipes van de vakgebieden economie, bestuur, milieu en psychologie. Ook behandelt het thema's als ethiek, trias politica, politieke stromingen, mensenrechten en de markteconomie.

In het tweede deel staan globalisering, milieu, technologie en internationaal bestuur centraal. Welke oplossing hebben overheden en internationale organisaties gezocht voor problemen als armoede, stabiliteit en het milieuvraagstuk? De belangen van overheden, burgers en bedrijven blijken dichtbij elkaar te komen als een langetermijnperspectief wordt gehanteerd.

De rol van de bedrijven komt in het derde deel aan de orde. Welke bijdragen leveren zij aan de vooruitgang en welke rol hebben zij bij duurzame ontwikkeling? Hoe krijgt maatschappelijk verantwoord ondernemen vorm?



Van Gorcum

2013 | 1ste druk | 320 p. | € 37,50
ISBN 978 90 232 5065 4

De overheid als veelkoppige leeuw

Change, efficiencyverhoging en kostenbesparing bij overheidsorganisaties

Sander van Reedt Dortland en Cies de Theije

Veranderingen, bezuinigingen en efficiencyverhoging: ze zijn niet eenvoudig in overheidsland. Politici, burgers en managers uit het bedrijfsleven hebben daar allemaal zo hun ideeën over, en regelmatig simplificeren ze daarbij de zaak te veel. Maar al te vaak wordt gedacht: je geeft die ambtenaren gewoon minder geld, en dan moeten ze het wel goedkoper doen. Helaas is deze methodiek meestal gedoemd te mislukken. Er zijn te veel actoren in het spel, op alle verschillende niveaus, omdat de overheid een veelkoppige leeuw is. Ze kan niet, zoals een bedrijf, al haar energie richten op Meer met Minder.

Beide auteurs hebben dit meermalen aan den lijve ondervonden, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid. Zij analyseren de problematiek op een nieuwe, frisse manier, en leggen de vinger op de pijnlijke plekken, zonder daarbij verwijtend te worden: iedere laag in de organisatie heeft zijn eigen 'logica'.



Van Gorcum

2012 | 1ste druk | 112 p. | € 19,95
ISBN 978 90 232 5002 9

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Judith Nuijens, tijdelijk eindredacteur *Internationale Spectator*.

Abonnementenadministratie

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

Abonnementsprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

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



Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

advertentie

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

Neem nu een
abonnement op
*Internationale
Spectator*





Titel: *Camp 14: Total Control Zone*
Regisseur: Marc Wiese
Genre: Documentaire
Jaar: 2012, Duitsland
De documentaire wordt vertoond tijdens het Movies That Matter Filmfestival in Den Haag (21 t/m 27 maart) en zal in 2013 ook vertoond worden in een aantal filmtheaters.

Animaties die de verhalen van Shin Dong-Huyk in de documentaire ondersteunen. Er bestaat nauwelijks beeldmateriaal van de kampen. **Beeld uit Camp 14, TIFF Docs**

Getuigenissen uit een goelag

Rusland maakt er geen geheim van. China heeft volgens nieuwszender *Al Jazeera* de grootste ter wereld. Iran sluit er zijn vermeende drugsverslaafden op. Dat Noord-Korea een groot aantal strafkampen bezit en welke gruwelijke taferelen zich daar afspelen, is echter minder bekend. In de documentaire *Camp 14: Total Control Zone* schetst de Duitse filmmaker Marc Wiese een beeld van het leven in een Noord-Koreaans strafkamp aan de hand van interviews met een oud-gevangene en twee voormalig bewakers van *Camp 14*. Shin Dong-Huyk, die in deze indrukwekkende documentaire de hoofdrol speelt en een boek schreef over zijn kampleven, slaagde er in 2005 – hij was toen 23 jaar – in om uit het werkkamp, waarin hij werd geboren als kind van gevangenen, te ontsnappen. Letterlijk over de rug van zijn dode vriend, die geëlektrocuteerd werd toen hij over de omheining heen wilde klimmen, is Shin Dong-Huyk het kamp uitgeglijpt en uiteindelijk in Zuid-Korea terechtgekomen. Hij liet in het werkkamp alleen zijn vader achter; zijn broertje en moeder werden enige jaren eerder voor zijn ogen geëxecuteerd omdat zij hadden geprobeerd het kamp te ontvluchten.

Camp 14 herbergt politieke tegenstanders, die de natie in gevaar brengen. Er is weinig voor nodig om dit stempel opgedrukt te krijgen; bijvoorbeeld als je vergeet 'Grote Leider' te zeggen voordat je de naam Kim Jong-il uitspreekt. Of als je per ongeluk de open haard aansteekt met een krant waarop het hoofd van de Grote Leider staat afgebeeld. Het Christelijke geloof aanhangen is ook voldoende om levenslang aan het werk gezet te worden. Volgens Amnesty International zijn er naar schatting ruim 200.000 gevangenen verspreid over diverse kampen in Noord-Korea, die vooral gelegen zijn in de koude, noordelijke berggebieden. Hoewel de autoriteiten in Rusland, zoals we hebben kunnen zien in de *Pussy Riot*-affaire, nog veinzen alsof er een eerlijk rechtsproces aan de straf voorafgaat, wordt in Noord-Korea die moeite niet eens meer gedaan. Zoals de oud-bewakers van *Camp 14* in de documentaire zeggen: "Een mensenleven is in het kamp nog minder waard dan een vlieg."

Zonder blikken of blozen vertellen de oud-bewakers over de privileges en macht die ze bezaten. Ze mochten zich vergrijpen aan vrouwen die ze aantrekkelijk vonden. Als hier een zwangerschap uit voortkwam, werd er een manier bedacht om van het kind af te komen, waarbij het kapot slaan of opensnijden van de buik vaak effectief bleek. "Wij bepaalden of je bleef leven of niet. Dat hing vaak samen met mijn bui van die dag," aldus een van de bewakers, die inmiddels in Zuid-Korea woont, gelukkig getrouwd is en een zoon heeft die niets van zijn vaders verleden afweet. Via de Zuid-Koreaanse inlichtingendienst wist de regisseur hem op te sporen.

Shin Dong-Huyk legt in de documentaire uit dat zijn ontzag voor de bewakers zo ontzettend groot was, omdat hem al sinds zijn geboorte werd meegegeven dat de bewakers "je vader, moeder en God tegelijk zijn". Zij beslissen of je eten krijgt, of je slaag krijgt, of je überhaupt mag leven. De loyaliteit aan de bewakers gaat zó ver dat Shin Dong-Huyk zelfs zijn moeder en broer verraadt als hij erachter komt dat ze een ontsnapingsplan opzetten. Shin Dong-Huyk bekent dat hij ondanks alle gruwelijkheden die hij heeft meegemaakt – zijn armen staan krom, misvormd door de martelingen die hij heeft ondergaan – heimwee heeft naar het kampleven. Het leven was er simpel omdat keuzes voor hem gemaakt werden door de bewakers. Ook draaide het leven niet om geld, zoals in de Zuid-Koreaanse hoofdstad Seoul. Shin wist tot zijn ontsnapping niet eens dat geld bestond. Daarnaast mist hij zijn geboortegrond in Noord-Korea.

Omdat Noord-Korea zich nauwelijks bemoeit met de rest van de wereld en journalistieke berichtgeving er ondenkbaar is, was er tot voor kort weinig bekend over het bestaan van een strafkamp zoals *Camp 14*. De laatste twee jaar werd er sporadisch bericht over de strafkampen, maar in juni 2012 drong de ernst van de situatie pas goed door. Mensenrechtenspecialist David Hawk bracht in een uitgebreid rapport, *Hidden Gulag: second edition*, een aantal strafkampen in Noord-Korea in kaart, met behulp van interviews, satellietfoto's en onderzoeken. Hawk verwijt de westerse landen dat zij zich druk maken om Noord-Koreaanse kernwapens, maar het bestaan van de strafkampen bagatelliseren. De kampen zijn volgens Hawk gegroeid sinds de machtswisseling na de dood van Kim Jong-il in december 2011. In Nederland schrok politiek Den Haag op van een interview met Hawk in *NRC Handelsblad* in juni 2012 en riep het op tot actie. Intussen zijn er meerdere memoires van oud-gevangenen verschenen, draait de documentaire *Camp 14* op diverse festivals en wordt op mensenrechtenbijeenkomsten de problematiek rondom de Noord-Koreaanse strafkampen besproken, vaak ook door getuigen.

Een van de wachters beseft dat de daden die hij in het kamp pleegde gruwelijk zijn en toont aan het einde van de documentaire iets dat op berouw lijkt. Omdat de herinneringen hem pijn doen, zweert hij dat dit de eerste en laatste keer zal zijn dat hij over de gruwelijkheden in zijn kampverleden praat.

Gabriella Adèr is freelance journalist en documentaire-researcher.

Deze rubriek staat onder redactie van Laura Adèr. Voor ideeën en suggesties: l.ader@clingendael.nl