



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

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 55,50  
Instelling € 65,-  
Student € 44,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 79,90  
Instelling € 90,-  
Student € 65,50

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij  
Koninklijke Van Gorcum BV  
telefoon 0592-379555

#### Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,  
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands  
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

## Inhoud Januari 2006

### COLUMN

#### Jaap W. de Zwaan

De Europese Unie en het  
draagvlak bij de burger 1

### ARTIKELN

#### Arend Jan Boekestijn

Iran en de bom: bewijs,  
motieven en aanpak 3

#### Edwin Bakker

Proliferatiegevaar van  
kernwapens op lange termijn:  
noodzaak nieuw regime 8

#### Max Bader & Ben de Jong

Extraordinary rendition:  
een omstrede wapen in  
terrorisbestrijding 14

#### Julie Kaizen & Walter Nonneman

Heilige explosies, rationele  
motivaties: een economische  
analyse van zelfmoordterrorisme 20

#### Harry Veenendaal

Van het Plein tot Gethsemane:  
hoe Nederland de eigen oplossing  
voor het probleem-Jeruzalem  
weigerde te verzilveren 25

#### Jeroen Schuiten

Amerika's conservatieve DNA 31

### ONDER VAKGENOTEN

#### J.G. Siccama

Een bedenkelijke suggestie  
voor het militaire primaat in de  
oorlogvoering 35

#### Rob de Wijk

Criteria van interventie 38

### BESPREKINGSARTIKEL

#### Roel Meijer

Het islamitisch debat over  
geweld 40

### BOEKBESPREKINGEN

#### René Moelker over

*Tussen militair ingrijpen en  
humanitaire hulpverlening* 43

#### Merel Baracs over

*Chaos en anarchie in  
islamitische wereld* 45

#### Babak Rezvani over

*Ontwikkeling na conflicten* 46

#### Carl Ceulemans over

*Militaire ethiek in theorie en  
praktijk* 48

#### Liesbet Heyse over

*Problematisch functioneren van  
internationale organisaties* 50

### SIGNALEMENTEN

52

### SUMMARIES

55

# De Europese Unie en het draagvlak bij de burger

De Europese Raad van 15/16 december 2005 heeft politieke overeenstemming bereikt over de financiële perspectieven (2007-2013) van de Europese Unie. Ook al gaat het niet om een definitief akkoord – zo moeten nog afspraken worden gemaakt met het Europees Parlement – de overeenstemming in de Europese Raad is een goede zaak. Veel langer had het overigens niet moeten duren, want de besluitvorming sleepte al een tijd aan. Naar de burger toe kon een besluit niet langer uitblijven.

De gang van zaken in de Europese Raad maakt eens te meer duidelijk dat de EU alleen verder kan komen wanneer de lidstaten daar hun best voor doen. Het Unie-Verdrag biedt weliswaar het juridisch kader voor de samenwerking, maar de lidstaten dienen – door hun inbreng via de instellingen – de Unie in staat te stellen haar doelstellingen ook metterdaad te verwezenlijken. In die zin is de Unie ‘slechts’ het podium waar de onderhandelingen plaatsvinden. Daarom is het goed nog eens te herinneren aan die andere verantwoordelijkheid van de lidstaten: het verzorgen van een solide draagvlak voor de Unie-samenwerking bij de burger. Dat is immers de belangrijkste les van de referenda van 29 mei (Frankrijk) en 1 juni (Nederland).

In Nederland is na het referendum van 1 juni jl. door regering en parlement een ‘brede maatschappelijke discussie’ beloofd. Die is er niet gekomen. Is dat erg? Ja en nee. Het is erg omdat er nog steeds heel wat valt uit te leggen over de Europese Unie, haar instellingen en haar beleid. Bovendien komt de afwezigheid van enige activiteit ongeloofwaardig over, gezien de eensgezindheid over het idee van de maatschappelijke discussie die na 1 juni 2005 juist tussen regering en parlement leek te bestaan. Anderzijds is het uitblijven van de discussie niet bezwaarlijk, omdat die toch in het luchtledige zou plaatsvinden. Er stond immers niets op het spel. De burger had bijvoorbeeld niks meer te kiezen.

De zaak laten voortduren zoals het nu is, is echter ook geen optie. De Unie-samenwerking is politiek beladen geraakt. Bij iedere volgende (substantiële) stap in het integratieproces zullen regering en parlement zich moeten afvragen of er een draagvlak bij de burger voor bestaat. Nu zal het nog wel even

duren voordat werkelijk vernieuwende stappen gezet moeten worden, maar heel lang zullen we ook niet behoeven te wachten. In het licht bijvoorbeeld van de toetreding van Bulgarije en Roemenië, in 2007 of 2008, en de toetredingsonderhandelingen die onlangs met Kroatië en Turkije zijn gestart, zal de vraag beantwoord moeten worden hoe het met de Unie verder moet.

Het is een goede zaak dat de Tweede Kamer onlangs, naar aanleiding van de discussie over de ‘Staat van de Unie’ (het verslag van de regering over de voortgang van de Europese samenwerking), heeft uitgesproken zich intensiever met het Europese integratieproces te willen bezighouden. Zo zullen de gespecialiseerde commissies van de Tweede Kamer voortaan belangrijke nieuwe voorstellen voor wetgeving reeds bij het begin van de Brusselse onderhandelingen aan een oordeel onderwerpen. Bovendien zijn er in het kader van de COSAC (de Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden, het Europese samenwerkingsverband van nationale parlementen) afspraken gemaakt over het gecoördineerd beoordelen van (een selectie van) nieuwe Commissievoorstellen in de lidstaten.

Ook is goed dat de Nederlandse regering medio november 2005 een grote internationale subsidiariteitsconferentie in Den Haag heeft gehouden, in samenwerking met het Britse en het (inmiddels aangetreden) Oostenrijkse EU-voorzitterschap. Ook hier was de aandacht primair gericht op de rol van nationale parlementen in de Unie-samenwerking.

In beide gevallen gaat het echter om gebeurtenissen die zich primair ‘intern’, namelijk binnen het parlement respectievelijk de regering, afspelen. Daarentegen zouden beide instanties – regering en parlement – ‘Europa’ in de praktijk veel meer ‘naar buiten toe’, derhalve naar de burger toe, kunnen uitdragen. In haar standpuntbepaling, naar de Tweede Kamer en in regeringsnota’s, en in haar externe contacten, bijvoorbeeld met de pers, zou de regering zich veel duidelijker moeten presenteren als onderdeel van een Europese bestuursorganisatie. Zo kan zij de Europese dimensie van beleidsproblemen en de overwegingen die bij de Brusselse besluitvorming een rol spelen aangeven. De Kamer zou op

haar beurt de kiezer inzicht kunnen bieden in haar Europese werkzaamheden, en verantwoording afleggen van gemaakte beleidskeuzen. De leden van het Europees Parlement zouden bij dit proces betrokken kunnen worden. Overigens ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor de politieke partijen. Zij zouden periodiek, al dan niet naar aanleiding van belangrijke gebeurtenissen, in de provincies en steden debatten over actuele Europese thema's kunnen organiseren.

Europa dient dan ook te worden 'gepolitiseerd', het moet deel worden van ons dagelijks leven. De Unie kan dat niet zelf organiseren. Zij is gemaakt door de lidstaten, hun politici en diplomaten. Aangezien het destijds de bedoeling was bepaalde beleidsbevoegdheden aan de lidstaten te onttrekken en in handen te leggen van een nieuwe internationale organisatie, heeft de Unie bewust de vorm gekregen van een administratie bóven het nationale niveau ('supranationaal' dus). Om die reden bevinden de instellingen zich nu 'ver van het bed' van de burger. Die afstand moet worden overbrugd.

De verantwoordelijkheid om deze afstand te verkleinen berust, opnieuw, primair bij de nationale instanties, regering en parlement voorop. Veel tijd is er niet te verliezen. Na de toetreding van Bulgarije en Roemenië, in 2007 of 2008, zullen vragen gesteld worden hoe de Unie verder moet gaan. Thema's als democratie en *efficiency* – doelstellingen overigens die de Europese Grondwet beoogde te dienen – zullen dan ongetwijfeld aan de orde komen. Eigenlijk dient de Unie nú al na te denken over haar eigen toekomst: hoe ver kunnen we nog gaan met het opnemen van nieuwe lidstaten; dienen we uit te blijven gaan van uniforme beginselen voor de samenwerking of moet er meer flexibiliteit komen, met mogelijkheden bijvoorbeeld voor regionale samenwerking en samenwerking tussen kleinere groepen lidstaten?

Peildatum om te beoordelen of de Unie-samenwerking werkelijk meer voor de burger is gaan betekenen, zou het jaar 2007 kunnen zijn. Kennelijk heeft de Europese Raad van 15/16 december 2005 immers (ook) besloten dat medio 2007 opnieuw gesproken zal worden over het gevolg dat aan de Europese Grondwet zal worden gegeven. Een ander aanknopingspunt is dat op 25 maart 2007 zal worden stilgestaan bij het feit dat vijftig jaar geleden het EEG-Verdrag en het Euratom-Verdrag werden on-

dertekend. Laten we zorgen dat er dan ook *echt* iets te vieren valt!

Prof. mr Jaap W. de Zwaan is directeur van Instituut Clingendael en deeltijd-hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; hij is tevens hoofdredacteur van dit blad.

# Iran en de bom

## *Bewijs, motieven en aanpak*

Het leek allemaal zo mooi. De kortste weg naar Teheran liep via Bagdad. De Amerikaanse neoconservatieven geloofden in een drietrapsraket. Eerst zouden de Amerikanen Irak aanvallen en snel een ander, democratisch regime installeren. Vervolgens zouden de Iraniërs zó onder de indruk raken van de bloeiende democratie in Irak, dat zij, mede als gevolg van Amerikaans wapengekletter, een eind zouden maken aan het theocratisch bewind van de islamitische geestelijken, de *mullahs*. Ten slotte zou het democratiseringsproces zich als een olievlek over het gehele Midden-Oosten verspreiden.

Clio ging echter onbarmhartig om met de veronderstellingen van de *neocons*. Irak democratiseren bleek heel wat lastiger dan het militair te verslaan. De Irak-oorlog maakte de positie van de *mullahs* in Teheran eerder sterker dan zwakker. Het Amerikaanse leger is zó verzwakt in Irak, dat de mogelijkheid van een bezetting van Iran naar het rijk der fabelen dient te worden verwezen. En mede door de oorlog in Irak steeg de olieprijs tot recordhoogte, waardoor de *mullahs* de nationale defensie konden versterken en hun binnenlandse positie minder onder druk is komen te staan. En wie gelooft de Amerikanen nog, met hun bewering dat Iran een atoomwapen aan het fabriceren is, nu hun inlichtingendiensten zo hebben gefaald in Irak?

Leedvermaak over het akelige lot van de *neocons* zou ons echter niet de ogen mogen doen sluiten voor de gevaren die het regime in Iran mogelijk voor ons in petto heeft. Het betreft hier immers een regime dat niet alleen terrorisme steunt, maar tevens, althans volgens sommigen, bezig is een kernwapen te verwerven. Indien Iran daarin zou slagen, zien de machtsverhoudingen in het Midden-Oosten er compleet anders uit. De volgende vragen dienen zich aan:

- 1 Zijn er bewijzen voor de stelling dat Iran metterdaad bezig is een atoomwapen te produceren?
- 2 Waarom zou Iran een kernwapen willen bezitten?
- 3 Kan het vrije Westen het zich veroorloven zich neer te leggen bij een Iran dat een kernwapen bezit?
- 4 Hoe kan men voorkómen dat Iran een kernwapen verwerft?

### Werkt Iran aan een kernwapen?

Tot nu toe is er nog geen onweerlegbaar bewijs geleverd dat Iran bezig is een kernwapen te vervaardigen. Wél worden er allerlei aanwijzingen gevonden dat Iran wel degelijk uit is op het verwerven van kernwapens. Overigens bestaat er ook binnen de Amerikaanse veiligheidsdiensten onenigheid over de hardheid van deze aanwijzingen. Net zoals in Irak is het voor geheime agenten buitengewoon lastig door te dringen tot de geheime complexen waar verdachte activiteiten plaatsvinden. En net zoals in Irak hebben informanten er soms belang bij een harde Amerikaanse lijn te bevorderen. Hard bewijs is er dus niet. Wel zijn er nogal wat aanwijzingen:<sup>1</sup>

- 1 Dank zij onderzoek van het IAEA (Internationaal Atoom Energie Agentschap) en ontboezemingen van de Iraanse regering weten wij dat Iran erop uit is niet alleen het gehele uraniumverrijkingsproces (inclusief het delven van uranium in Iran zelf) te beheersen, maar ook de bruikbare bestanddelen van splijtstofelementen (die in een kernreactor zijn gebruikt) terug te winnen en op te werken tot plutonium. Iran beweert dat het slechts uit is op opwekking van elektriciteit met kernenergie. Het vermogen uranium te verrijken en op te werken is daar echter in het geheel niet voor nodig; dat is echter wel nodig voor de productie van kernwapens.
- 2 Indien Iran slechts uit zou zijn op alternatieve bronnen van energie, dan zou het vanuit economisch oogpunt veel verstandiger zijn aardgas te gebruiken. Iran beschikt over de op een na grootste gasvoorraad in de wereld. Dit argument is minder sterk dan het lijkt, omdat de energiebehoefte van Iran sneller stijgt dan de gas- en oliewinning, als gevolg van de Amerikaanse sancties, inefficiëntie, corruptie en de achterdocht jegens Westerse investeerders. In die zin zou de groeiende eigen energiebehoefte voor een deel door kernenergie kunnen worden gedekt.<sup>2</sup>
- 3 De EU3 (d.w.z. Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) heeft Iran aangeboden het land te voorzien van lichtwaterreactoren. Met dit type reactoren zou Iran kernenergie kunnen genereren zonder dat het op een eenvoudige wijze kernwapens zou kunnen ontwikkelen. Het feit dat Iran

dit aanbod heeft geweigerd, wordt gezien als een aanwijzing dat het land wel degelijk geïnteresseerd is in de militaire toepassingen van kernenergie.

- 4 De inheemse voorraad uraniumerts in Iran is onvoldoende om een civiele reactor gedurende zijn gehele levensduur te bevoorraden. Die voorraad is echter wel voldoende om ongeveer 12 kernwapens te vervaardigen.
- 5 Iran claimt dat het graag verrijkingstechnologie onder de knie wil krijgen, omdat het op deze wijze zijn algemene technologische ontwikkelingspeil kan verhogen. De technologische *spin-off* van verrijking en opwerking is echter nogal bescheiden. Als het Iran om *spin-off* te doen zou zijn, dan liggen andere projecten veel meer voor de hand.
- 6 Het Iraanse nucleaire programma is al tientallen jaren verbonden met het leger, in het bijzonder de Revolutionaire Garde. Deze banden liggen niet voor de hand indien het hier om een puur civiel project zou gaan.
- 7 Het Iraanse nucleaire programma werd tot 2002 geheim gehouden. Indien Iran uitsluitend civiele toepassingen zou hebben nagestreefd, was die hele geheimhouding niet nodig geweest. Door de Iraanse geheimhouding tot 2002 heeft het land de geest (misschien niet de letter) van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) geschonden.
- 8 Dat het netwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde dr. Kahn ontwerpen en prototypen van gascentrifuges aan Iran heeft geleverd, zoals enkele jaren geleden aan het licht kwam, kan alleen maar verklaard worden indien Iran de wens bezit een kernwapen te verkrijgen. Kahn was immers niet in de weer met civiele reactoren, maar met bommen.

## ***Iran wordt gekenmerkt door strategische eenzaamheid***

Al deze aanwijzingen worden door de meeste Amerikaanse en nu ook Europese deskundigen gezien als *circumstantial evidence* dat Iran metterdaad uit is op het fabriceren van een bom. Er bestaat nog wel onenigheid over de vraag of Iran werkelijk een kant en klare bom wil hebben of dat het slechts over het vermogen wil beschikken een dergelijk wapen in korte tijd te fabriceren. Dit onderscheid is relevant vanuit een oogpunt van internationaal recht, omdat het vervaardigen van een bom in strijd is met het Non-proliferatie-verdrag dat Iran ondertekend heeft, maar het is

natuurlijk irrelevant vanuit een strategisch perspectief.

Ook bestaat er onenigheid over de vraag wanneer Iran over het vermogen zal beschikken een kernwapen te vervaardigen. Israëliische deskundigen menen dat Iran in 2008 zover is; de meeste Amerikaanse en Europese experts denken meer aan 2010-2015.<sup>3</sup> Beide voorspellingen zijn verontrustend, omdat Iran uit is op een complete inheemse beheersing van de productiecapaciteit en daardoor onkwetsbaar wordt voor buitenlandse tegenmaatregelen die zijn gericht op het verhinderen van de vervaardiging van een Iraanse bom.

Nu er dus genoeg aanwijzingen zijn dat Iran uit is op verwerving van een kernbom, is de volgende vraag: waarom zou Iran dit doel nastreven?

### **Waarom zou Iran een kernbom willen bezitten?**

Mede door de geschiedenis van hun land hechten Iraniërs – en dit geldt niet alleen voor de machthebbers – veel waarde aan nationale *grandeur* en onafhankelijkheid. Zij zijn nog niet vergeten dat de democratische nationalist Mohammad Mossadegh (premier van Iran van 1951-1953) door de CIA in 1953 werd afgezet en werd vervangen door het repressieve bewind van Mohammad Reza Shah, die het land eerder ontvlucht was.<sup>4</sup> En zij zijn ook niet vergeten dat veel landen chemische grondstoffen verkochten aan Irak, die vervolgens door Saddam Hoessein gebruikt werden in de oorlog met Iran (1980-1988). Het bezoek van Donald Rumsfeld aan Saddam Hoessein in 1983 ligt Teheran nog vers in het geheugen.

Iran wordt gekenmerkt door strategische eenzaamheid. In het *noorden* is de stabiliteit van de Koude Oorlog vervangen door de nieuwe 'Great Games' over de grondstoffen van de Kaspische Zee. Bovendien waren Armenië, Azerbeidzjan en Turkmenistan bereid met de Amerikanen militair samen te werken tijdens de oorlog in Afghanistan. In het *oosten* wordt Afghanistan niet meer bezet door de Sovjetunie, maar is het vijandige Taliban-regime vervangen door een even vijandig Amerikaans regime. Pakistan lijkt vriendelijk te zijn, maar steunde het Taliban-regime, biedt een schuilplaats aan anti-sji'ietische en anti-Iraanse regionale extremisten en beschikt over een kernwapen. In het *westen* ligt Turkije, dat sterke militaire banden met de Verenigde Staten onderhoudt, lid is van de NAVO en nooit te beroerd was Saddam te helpen in zijn oorlog met Iran. En in *Irak* zitten nu de Amerikanen, die geen geheim hebben gemaakt van hun wens in Iran met een ander regime zaken te doen.<sup>5</sup>

Nee, de veiligheidspositie van Iran is bepaald zorgwekkend. In Teheran doet de grap de ronde dat Iran, naast Canada, het enige land is dat alleen maar grenzen kent met de Verenigde Staten. Waarom zou Iran niet, net zoals Israël, India of Pakistan, een kernwapen mogen bezitten?

Het ligt niet voor de hand dat Iran met een bom een offensieve strategie zal ontwikkelen. Iran heeft immers, anders dan in het geval van Irak, geen oorlogen met zijn buurlanden gezocht. Wél is een bom om twee redenen hoogst aantrekkelijk. In de eerste plaats is het een goede manier pogingen tot *regime change* af te schrikken; in de tweede plaats biedt bombezit de mogelijkheid bij het steunen van terroristische activiteiten wat minder terughoudendheid te betrachten. Dat brengt ons automatisch op de vraag of het Westen zich dit kan veroorloven.

### **Kan het Westen zich veroorloven dat Iran een bom verwerft?**

Het is dus hoogst onwaarschijnlijk dat Iran een kernbom zal inzetten. Het land zou aan de nucleaire represailles eenvoudig bezwijken. Het ligt wél voor de hand dat Iran een *agressievere buitenlandse politiek* gaat voeren, inclusief het uitbundiger steunen van terroristische activiteiten. Een analyse van de Iraanse politiek in de periode 1990-1997 is op dit punt bepaald instructief.

Vanaf het begin van de jaren negentig voerde Iran een agressieve, tegen de *status-quo* gerichte buitenlandse politiek. In 1996-97 bond Iran echter in, omdat het meende dat het het te bont had gemaakt en Amerikaanse vergelding vreesde. De wereld leek inderdaad genoeg te hebben van Iran. De voor Iran negatieve uitkomst van de Mykonos-terrorismezaak in Duitsland;<sup>6</sup> de goedkeuring van de *Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) in de Verenigde Staten; de felle reactie van de *Gulf Cooperation Council* op de door Iran gesteunde coup in Bahrein; de hevige internationale verontwaardiging over de succesvolle Iraanse poging om met terroristische aanslagen de Israëlische verkiezingen in 1996 te beïnvloeden ten koste van Peres; en de ontzetting over de Iraanse terroristische aanslag op het *Khobar Towers*-appartementencomplex in Dhahran (Saoedi-Arabië), waarbij 19 Amerikaanse soldaten omkwamen en 400 gewond raakten – kortom, geen wonder dat Iran zeer bevreesd was voor een Amerikaanse vergeldingsactie. Veel Iraniërs hebben toen openlijk verklaard dat zij graag een kernwapen zouden willen hebben, zodat zij niet meer zo bang zouden hoeven te zijn voor een Amerikaanse wraakactie.<sup>7</sup>

Het gedragspatroon van Iran na de aanslag op de *Khobar Towers* is interessant. Uit angst voor Amerikaanse vergelding heeft Iran sinds 1996 geen aanslag meer gepleegd op Amerikaanse doelen. Wél steunt het de Libanese Hizballah, de Palestijnse Islamitische Jihad, Hamas, de PKK en Ansar-al-Islam, maar die groeperingen ontzien Amerikaanse doelen.<sup>8</sup> Met andere woorden, zonder kernbom lijkt Iran zijn steun aan het terrorisme te kunnen matigen.

Een tweede gevaar dat verbonden is aan een Iraanse kernbom, is natuurlijk *proliferatie*. Indien Iran erin slaagt een kernbom te verwerven, zouden andere landen als bijv. Turkije en Saoedi-Arabië de conclusie kunnen trekken dat de straf die een land krijgt dat een kernwapen ontwikkelt, heel goed te dragen is. Bovendien zouden deze landen zelf een kernbom willen bezitten ter afschrikking van een eventuele Iraanse aanval.

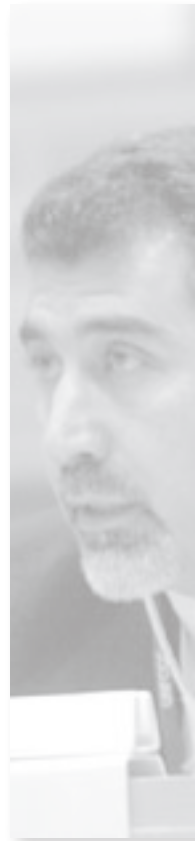
Dat brengt ons automatisch op de vraag of en hoe wij zouden kunnen voorkómen dat Iran een kernwapen produceert.

### **Kunnen wij voorkomen dat Iran een kernbom ontwikkelt?**

Het is zeer de vraag of het Westen de ontwikkeling van een Iraanse kernbom metterdaad kan belemmeren. Er is slechts een beperkt aantal opties, maar die hebben allemaal grote nadelen. Bovendien biedt geen enkele optie de zekerheid dat men ook werkelijk een Iraanse bom kan tegenhouden. Het gaat hier dus om een keuze voor het minste kwaad.

De *eerste* optie, een militaire aanval leidend tot *regime change*, is onrealistisch. Het Amerikaanse leger heeft zijn handen vol in Irak. Iran is vele malen groter dan Irak en het beschikt verder over een aanzienlijk leger. Bovendien zou een bezetting de Iraanse trots schaden. Hoe populair de Verenigde Staten ook zijn bij de Iraanse jeugd, dat betekent niet dat zij applaudiseren als er Amerikaanse soldaten door Teheran marcheren.

De *tweede* optie, het chirurgisch bombarderen van vitale onderdelen van het Iraanse nucleaire programma, is eveneens heel lastig uit te voeren. Amerikaanse inlichtingendiensten weten niet waar alle geheime programma's zich bevinden. Indien zij iets zouden raken, dan zou het gemakkelijk hersteld kunnen worden. Aangezien de oppositie in Iran eveneens bezielde is van de ambitie van het bezit van een kernwapen als symbool van nationale *grandeur*, zou een militaire aanval wel eens een effectieve manier kunnen zijn om de *mullahs* populair te maken bij het volk. Iets waar de *mullahs* zelf niet in geslaagd zijn, zou een Ameri-



kaans bombardement juist wel kunnen bereiken. Bovendien zouden de sji'ieten in Irak in opstand kunnen komen en dat zou de Amerikaanse problemen in Irak alleen maar groter maken. Ten slotte zou Teheran in Irak wel heel gemakkelijk kunnen terugslaan. Er zijn nu al geruchten dat de Iraanse veiligheidsdienst actief is op Iraaks grondgebied.

De *derde* optie is ten slotte onderhandelen onder de dreiging van internationale sancties.<sup>9</sup> Dit is de politiek die door de EU3 is gevoerd. Probleem is dat deze politiek heel goed zou kunnen mislukken. China en ook Rusland hebben beide grote economische belangen in Iran en lijken er niet voor terug te schrikken hun veto uit te spreken tegen een VN-resolutie waarin Iran economische sancties krijgt opgelegd indien het niet meewerkt met de IAEA. China koopt bijna alle olie van Iran op en hecht om begrijpelijke redenen grote waarde aan het beginsel van nationale soevereiniteit. Rusland verkoopt op grote schaal nucleaire technologie aan Iran. Toch

### **Teheran is wel degelijk gevoelig voor sancties**

lijkt een Iraanse bom geen Russisch belang te zijn. Ook de Iraanse steun aan de opstandelingen in Tsjetsjenië is Moskou een doorn in het oog.

Het ligt dus meer voor de hand met een *coalition of the willing* een sanctie- en quarantaine-politiek te voeren. Iran is namelijk wel gevoelig voor sancties. De Iraanse economie genereert weliswaar zo'n 400.000 nieuwe banen per jaar, maar er komen in dezelfde tijd meer dan 1 miljoen baanzoekers bij. De snelle stijging van de werkloosheid voedt de ontevredenheid met het heersende regime, dat met subsidies en door corruptie de boel bij elkaar tracht te houden.

Bovendien weten de technocraten in Iran heel goed dat het land zelf niet de noodzakelijke investeringen kan opbrengen om te voorkomen dat de *status-quo* verder verslechtert. Voor het vijfjarenplan is 20 miljard dollar nodig. Om de olieproductie op het huidige niveau te houden, is zelfs 70 miljard dollar vereist.<sup>10</sup> En dat geld kan alleen van het buitenland komen. Probleem is eventueel dat China, Rusland en India een deel van deze investeringen zouden kunnen ophoesten, waardoor een Westerse sanctie slechts een bescheiden effect sorteert.

Er zal dus eerst alles aan moeten worden gedaan om Rusland binnenboord te houden. De enige manier waarop dat zou kunnen, is gebruik te maken van de divergerende belangen van Moskou en Teheran

in Tsjetsjenië en de Kaukasus. Probleem is natuurlijk dat de Westerse belangen in de Kaukasus ook divergeren met die van Moskou. In ieder geval dient Rusland duidelijk te worden gemaakt dat nucleaire steun aan Iran, die zou kunnen resulteren in een kernbom, politieke kosten in de vorm van verstoorde verhoudingen met het Westen meebrengt.<sup>11</sup>

De Verenigde Staten, de EU en Japan zouden een beleid van dreigementen en lokmiddelen kunnen ontwikkelen. Het doel is uiteraard dat Iran zijn kernprogramma opgeeft, een inspectieregime aanvaardt dat kan controleren dat Iran ook metterdaad woord houdt en dat het stopt met zijn steun aan terrorisme. In ruil daarvoor zou het Westen de Amerikaanse sancties kunnen opheffen, handel bevorderen, economische hulp geven, het vermogen van de Sjah vrijgeven, Iran toelaten tot de WTO, beloven Iran niet als eerste aan te vallen en een veiligheidsstructuur in het Midden-Oosten ontwerpen in de geest van de OVSE van de jaren zeventig en tachtig.

De uitlatingen van de nieuwe Iraanse president Ahmedinejad lijken er echter niet op te wijzen dat de tijd rijp is voor een dergelijke *grand bargain*. Om die reden zal er een stap-voor-stapbenadering moeten worden gekozen. De lokmiddelen zijn hierboven al aan de orde geweest. De dreigementen liggen bovenal in de sfeer van het uitblijven van economische hulp en het opleggen van sancties.

Het is echter zeer wel denkbaar dat deze politiek van dreigementen en lokmiddelen niet het gewenste effect sorteert. In dat geval zal het Westen moeten terugvallen op een politiek van indamming. In het kader van het succesvolle *Proliferation Security Initiative*,<sup>12</sup> dat Libië op de knieën heeft gekregen, zou het Westen kunnen besluiten elk schip of vliegtuig te onderscheppen dat nucleair materiaal naar Teheran vervoert. Om te voorkomen dat Iran de Straat van Hormuz afsluit, zou het Westen zelf daar het scheepvaartverkeer in de gaten kunnen houden en controleren op contrabande. Ook zou Iran verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor aanslagen van Al-Qaida die tot stand zijn gekomen in contacten met Al-Qaida-leden in Iran.

Als onderdeel van een indammingspolitiek, en alleen als alle vreedzame middelen zijn uitgeput en daarenboven de risico's en kosten van een Iran met een kernbom hoger worden geacht dan die van een preventieve actie, zouden de Verenigde Staten (Israël is het volgens Sharon niet van plan)<sup>13</sup> kunnen overwegen de verrijkingsinstallatie in Natanz en de zwaarwater-productiefaciliteit in Arak alsnog te bombarderen. Zo'n operatie brengt grote gevaren

mee, maar dat geldt helaas ook voor een Iran dat een bom verwerft.

Indien bij nader onderzoek blijkt dat de kosten van een preventieve actie die van proliferatie te boven gaan, zullen we ons moeten neerleggen bij het feit dat Iran een kernbom bezit. Op dat moment zullen de Amerikanen ongetwijfeld een extra element van afschrikking introduceren. De Verenigde Staten zullen dan publiekelijk verklaren dat elke staat die grootschalige-vernietigingswapens gebruikt of ermee dreigt of doorgeeft aan derden, zich blootstelt aan ernstige vergeldingsmaatregelen, inclusief een militaire aanval en dientengevolge de waarschijnlijkheid van regimewisseling.<sup>14</sup> Het is te hopen dat het niet tot zo'n ingreep hoeft te komen.

### Tot besluit

De Perzische cultuur is beroemd om haar dichtkunst. De dertiende-eeuwse dichter Jalaluddin Rumi, een van de meest begenadigde nationale dichters, schreef het volgende gedicht:

*Het is goed elke dag achter zich te laten  
Als stromend water, vrij van verdriet  
Gisteren is voorbij en zijn verhaal verteld  
Vandaag ontkiemen nieuwe zaden*

De *mullahs* in Teheran staan niet bekend om hun voorliefde voor gedichten. Ze zouden echter slechtere dingen kunnen doen dan de boodschap van dit gedicht tot zich laten doordringen. Waarom zouden machthebbers niet, net als gewone mensen, het vermogen bezitten om te veranderen? Toegegeven, het huidige regime is helaas stabiel dan menigeen denkt. Er tikt echter een demografische tijdbom die wel tot hervorming moet leiden. Zeventig procent van de 70 miljoen Iraanse burgers is jonger dan dertig jaar. Zij zijn minder godsdienstig dan de oudere en snakken naar hervormingen. Geen wonder dat Ahmedinejad steeds weer de neiging vertoont zich te overschreeuwen. De tijd is zijn grootste vijand.

### Noten

1 De meest uitgebreide informatie over de aanwijzingen heb ik gevonden bij de 'Prepared Testimony of Kenneth M. Pollack' (Brookings Institution), tijdens de bijeenkomst van het House Armed Services Subcommittee on Terrorism, 'Unconventional Threats and Capabilities', 29 september 2005. Zie: <http://www.brookings.edu/views/testimony/pollack/20050929.htm>. Hier geeft Pollack veel meer informatie dan in zijn artikel 'Taking on Teheran', in: *Foreign Affairs*, vol. 84, issue 2, 1 maart 2005, blz. 20-35 (co-auteur Ray Takeyh).

- 2 Christopher de Bellaigue, 'Think Again: Iran', in: *Foreign Policy*, issue 148, 1 mei 2005, blz. 18-20.
- 3 Zie: Dafna Linzer, 'Iran is judged 10 years from nuclear bomb', in: *The Washington Post*, 2 augustus 2005.
- 4 Veel informatie over het bewind van de Sjah kan men vinden in het boek van de journalist van *The Economist*, Christopher de Bellaigue, die in Teheran woont: *In the Rose Gardens of the Martyrs: A Memoir of Iran*, Londen: HarperCollins, 2004.
- 5 Nasser Hadian, 'Iran's Nuclear Program; Contexts and Debates', in: Geoffrey Kemp, *Iran's Bomb: American and Iranian Perspectives*, The Nixon Center, 2004, blz. 51-67, in het bijzonder blz. 54.
- 6 Op 10 april 1997 concludeerde een Duitse rechter dat drie leiders van de Koerdische Democratische Partij en een tolk in een Berlijns restaurant, genaamd Mykonos, in september 1992 waren vermoord door vier Libanezen en één Iraniër in opdracht van de Iraanse regering.
- 7 Pollack, *a.w. noot 1*, blz. 3.
- 8 Wél waren de Verenigde Staten ontzet dat Al-Qaeda in Iran de vrijheid kreeg om de aanslag van mei 2003 in Riyadh voor te bereiden. Hierbij werden 29 mensen gedood (onder wie acht Amerikanen) en 200 gewond (17 Amerikanen).
- 9 Dit is de politiek die de vroegere *national security advisor* Zbigniew Brezinski en de vroegere CIA-directeur Robert Gates voorstaan. Zij willen Iran niet aanvallen en ook niet meer als een paria behandelen. Zie hun rapport 'Iran: Time for a New Approach', Council of Foreign Relations, 2004. <http://www.cfr.org/publication/7194/iran.html>
- 10 *Ibid.*, blz. 9.
- 11 Mede om deze reden hebben de EU-3 en de Verenigde Staten een Russisch voorstel aanvaard om Iran wél toe te staan uranium te verwerken tot gas, maar vervolgens de verrijking tot kernbrandstof in Rusland te laten plaatsvinden. Pas als Iran dit aanbod afwijst, kan de hele zaak van de IAEA weer worden doorverwezen naar de VN-Veiligheidsraad. Zie: Richard Bernstein, 'Referral of Iran to the UN put off', in: *New York Times*, 25 november 2005.
- 12 Het handelt hier om een internationale samenwerkingsovereenkomst met als doel verplaatsing van massavernietigingswapens en materiaal dat hiermee verband houdt, tegen te gaan. De organisatie begon in september 2003 met elf lidstaten, waaronder Nederland. De laatste tijd groeit het aantal lidstaten snel.
- 13 Aluf Benn, 'Waiting to bomb Iran', in: *Haaretz* (Engelstalige editie), 28 november 2005.
- 14 R.N. Haass, 'Regime Change and its Limits', in: *Foreign Affairs*, vol. 84, issue 4, 1 juli 2005, blz. 66-79.

Drs A.J. Boekestijn, historicus, is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Daarnaast treedt hij in woord en geschrift op als politiek commentator.

# Proliferatiegevaar van kernwapens op lange termijn: *Noodzaak nieuw regime*

De problematiek rond kernwapenproliferatie heeft vanaf de jaren '40 tot het einde van de Koude Oorlog hoog op de internationale veiligheidsagenda gestaan. De val van de Muur betekende een voorlopig einde van deze problematiek als een van de meest belangrijke veiligheids*issues*. Ten onrechte blijkt nu. In de periode na 1990 hebben verscheidene landen grote stappen gezet om tot de selecte club van 'haves' te behoren. Twee landen, India en Pakistan, hebben dit openlijk aan de wereld getoond door het houden van kernproeven, Noord-Korea claimt atoomwapens te bezitten, terwijl Iran op de drempel lijkt te staan om tot het gezelschap van kernwapenlanden te moeten worden gerekend.

Tegelijkertijd brokkelt het non-proliferatieregime steeds verder af, met als voorlopig dieptepunt het mislukken, in mei 2005, van de Toetsingsconferentie van het Nonproliferatieverdrag (NPV). Tevens is er oorlog gevoerd omdat Irak massavernietigingswapens zou hebben of ten minste in staat zou zijn deze te ontwikkelen en te produceren. En dan is er nog de groeiende angst dat terroristen hun handen op een kernwapen weten te leggen. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de proliferatieproblematiek weer prominent op de agenda staat. Bovendien is er alle reden te veronderstellen dat deze problematiek een belangrijk *issue* blijft.

In dit artikel wordt aan de hand van recente rapporten van, onder andere, het Atoomagentschap van de VN, het *International Atomic Energy Agency* (IAEA), en de *Carnegie Endowment* een inventarisatie gemaakt van denkbare proliferatiegevaren op lange termijn. Hierbij passeert tevens een aantal minder voor de hand liggende risico's de revue.

Het gaat hierbij niet om een poging tot het formuleren van *doomsday scenario's* voor Hollywood of het schrijven van materiaal voor een nieuwe James Bond-film. Helaas produceert de praktijk dergelijk 'onwaarschijnlijk' materiaal. Denk aan het ongelofelijke verhaal van een Nederlandssprekende Pakistaanse metallurgist (A.G. Khan), die, onder meer in Timboektoe, nucleaire kennis, kernmateriaal en technologie aan Noord-Koreanen verkoopt (en wie weet aan wie nog meer), ontmaskerd wordt en slechts een standje krijgt van zijn staatshoofd,

zonder dat dit tot een storm van protest leidt.

Een van de hoofdrolspelers in deze *setting* is Nobelprijswinnaar Mohammed El-Baradei, die als directeur-generaal van het IAEA moet pogen het non-proliferatieregime te versterken. Anders dan in de meeste Hollywoodfilms, is het lang niet zeker of dit 'avontuur' goed zal aflopen. Recente rapporten, zoals het Carnegie-rapport *Universal compliance. A strategy for nuclear security*,<sup>1</sup> stemmen de lezer ervan in ieder geval niet bijzonder hoopvol. In het bijzonder daar waar gesproken wordt over de proliferatie van kennis, grondstoffen en technologieën, is bezorgdheid beslist op haar plaats.

## **Kennis, grondstoffen en technologieën**

De proliferatie van de *kennis* die nodig is voor het assembleren van een niet al te geavanceerd kernwapen lijkt niet te stuiten. Deze kennis is inmiddels wijdverbreid en is niet beperkt tot een exclusieve groep wetenschapslieden en experts in dienst van staten. Ook niet-statelijke actoren, lees: extremistische groeperingen, lijken deze kennis tot zich te hebben genomen, zoals onder meer uit terroristische handboeken valt op te maken. Gelukkig is de *knowhow* om een kernwapen te produceren minder verbreid. De angst voor proliferatie van kennis op dit terrein is echter aanzienlijk vergroot door het blootleggen van het proliferatienetwerk van A.Q. Khan. Dit netwerk bleek met kennis te hebben geleurd en deze, onder andere, aan Libië te hebben verkocht. De grote vraag en zorg is nu: hadden deze lieden ook niet-statelijke afnemers?

Dezelfde vragen en zorgen gelden ook met betrekking tot experts uit de voormalige Sovjetunie, die hun kennis op een niet-legale manier ten gelde zouden kunnen maken. Er is in ieder geval sprake geweest van contacten tussen bovengenoemde experts en extremistische organisaties, zoals Al-Qaeda en de Aum Shinrikyo-sekte uit Japan. Of er metterdaad overdracht van specifieke kennis heeft plaatsgevonden, is onduidelijk. Uit een recente studie door RAND naar deze twee groeperingen en nucleair terrorisme bleek dat het voor extremisten nog niet zo eenvoudig is in Rusland van alles en nog wat op nucleair gebied in te slaan.<sup>2</sup> Wat betreft de lange

termijn kan echter niet meer worden uitgesloten dat extremistische organisaties deze expertise toch weten te bemachtigen.

Ten aanzien van proliferatie van *grondstoffen* voor kernwapens moet een onderscheid worden gemaakt tussen plutonium, hoog verrijkt uranium (HEU), laag verrijkt uranium (LEU) en radiologisch materiaal. Volgens het United States Department of Energy, het IAEA en het Amerikaanse Institute for Science and International Security zijn zeker 13 landen in het bezit van voldoende plutonium om ten minste één kernwapen te produceren.<sup>3</sup> Daarnaast zijn er maar liefst 46 landen in het bezit van uranium dat gebruikt kan worden voor het vervaardigen van kernwapens. De kans dat dit materiaal in handen is of in handen valt van 'have nots' met kernwapenambities of ooit van belang kan zijn voor toekomstige regimes en regeringen met dergelijke ambities, is groot. De afgelopen jaren is herhaaldelijk melding gemaakt van illegale handel in nucleair materiaal. De meest recente lijst van het IAEA met incidenten bevat 424 gevallen in de periode 1993-2004, waarbij in 18 zaken sprake was van hoog verrijkt uranium of plutonium. Het overgrote deel van de incidenten met 'gevaarlijk' materiaal vond plaats in de laatste zes jaar.<sup>4</sup>

De ontdekking van deze incidenten voedt de angst dat extremistische organisaties hoogwaardig nucleair materiaal in handen kunnen krijgen. Ook berichten over de bepaald niet optimale beveiliging van de opslagplaatsen voor dit materiaal dragen aan deze vrees bij. Dit geldt in het bijzonder voor de situatie in de voormalige sovjetrepublieken. Maar ook in Irak is ná de val van het regime van Saddam Hoessein, onder het oog van de Amerikanen, nucleair materiaal verdwenen. Waarschijnlijk gaat het in dit geval om minder hoogwaardige stoffen.

De *technologie* voor het vervaardigen van kernwapens lijkt, vergeleken met de kennis en het benodigde nucleaire materiaal, het minst verspreid. Ook hier is er echter reden tot ongerustheid. Het al genoemde netwerk van A.Q. Khan was tevens betrokken bij de proliferatie van dit 'ingrediënt' voor het maken van kernwapens. En ook op dit gebied wordt met zorg gekeken naar de voormalige Sovjetunie. Daarnaast speelt hier het probleem van *dual use*-produkten, die gebruikt kunnen worden voor zowel vredelievende als gewelddadige doeleinden. Veel van die produkten komen uit het Westen en de controle op de export ervan laat nog steeds te wensen over.

## Nucleair terrorisme

Het horrorscenario is dat door het voortschrijden van de proliferatie van kennis, materiaal en technologieën terroristen op zeker moment over nucleaire wapens kunnen beschikken. Hoewel dat moment voorlopig nog niet lijkt aangebroken, noemt het recente Carnegie-rapport nucleair terrorisme de grootste bedreiging voor de Verenigde Staten.<sup>5</sup> Ook president Bush zou hiervan overtuigd zijn. Volgens de *Washington Post* gaf hij vier jaar geleden nucleair terrorisme prioriteit boven alle andere dreigingen voor de Verenigde Staten.<sup>6</sup>

Die nucleaire dreiging bestaat uit de gedachte dat terroristen het inzetten van dit wapen niet schuwen en vroeg of laat in staat moeten worden geacht voldoende kennis, materiaal en technologie te vergaren of zelfs een kant-en-klaar nucleair wapen te bemachtigen. De meest waarschijnlijke 'bronnen' voor nu-

### *Kernwapens in handen van 'schurkenstaten' zijn*

### *beangstigende veiligheidsbedreiging*

cleair materiaal zijn de nucleaire *sites* in de voormalige Sovjetunie en Pakistan. Maar ook de tientallen civiele *sites*, overal ter wereld, waar gewerkt wordt met materiaal waarmee ook kernwapens gemaakt kunnen worden, kunnen door terroristen worden 'bezocht'. Ten aanzien van de voormalige Sovjetunie wijst het Carnegie-rapport op de inadequate beveiliging; ten aanzien van Pakistan wordt gevreesd dat nationale instabiliteit of een radicale verandering van regime zou kunnen leiden tot het ineensstorten van staatscontrole over wapens en materiaal. Ook de migratie van nucleaire wetenschapslieden naar andere landen of het aanbieden van diensten aan niet-staatelijke actoren vormt een risico. Tevens is het denkbaar dat wapens, technologie, materiaal of kennis in handen van terroristische groeperingen komen via 'schurkenstaten' als Noord-Korea en Iran.

Bij verdere verspreiding van 'ingrediënten' van kernwapens is het op lange termijn zelfs niet ondenkbaar dat geniale, maar extremistische of 'verwarde' individuen aan het knutselen slaan. Denk aan figuren als Theodore Kaczynski, de *unabomber* in de Verenigde Staten, en Franz Fuchs, de bombrievenverzender in Oostenrijk.

Ook sekten met apocalyptische denkbeelden of

ideeën over hergeboorte kunnen een potentieel gevaar vormen. Diverse van deze sekten werden bekend na gruweldaden, waaronder de Solar Temple en People's Temple, rond predikant Jim Jones, die in zijn Jonestown in Guyana 900 aanhangers de dood injoeg. Maar ook sekten waarvan men in eerste instantie dacht dat ze minder extremistisch waren, bleken later een groot gevaar voor buitenstaanders te vormen. Het bekendste voorbeeld – en het enige voorbeeld van de inzet van 'massavernietigingswapens' door niet-staatelijke actoren – is de Japanse Aum-sekte, die in 1995 Tokio en de wereld opschrikte met een poging duizenden mensen om te brengen met het zenuwgas Sarin. Deze organisatie bleek naast een extremistisch gedachtegoed tevens over voldoende middelen te beschikken om kennis en materiaal te vergaren voor de productie van niet-conventionele wapens. Ook bleek deze sekte actief te hebben gepoogd een nucleair wapen in handen te krijgen.

### **Nucleaire wapens in handen van 'schurkenstaten'**

Na bovengenoemd horrorscenario is de gedachte dat nucleaire wapens in het bezit komen van zg. 'schurkenstaten' de meest beangstigende veiligheidsbedreiging. Uiteraard kan men twisten over de term 'schurkenstaat', maar het idee dat Noord-Korea of Iran in het bezit komt [of is] van kernwapens, is op zijn minst onprettig te noemen. Het betreft in beide gevallen regimes met externe vijanden en een militante ideologie. Bovendien bevinden beide landen zich in instabiele regio's. Denk in het geval van Oost-Azië aan de gespannen verhoudingen op het Koreaanse schiereiland en de relatie China-Taiwan. Iran wordt, met uitzondering van Turkije, omringd door onstabiele staten of staten waar op dit moment of in een recent verleden burgeroorlogen woeden.

Belangrijkste vraag is of beide potentiële kernmogendheden deze wapens ontwikkelen op basis van uitsluitend defensieve doctrines. In het geval van Noord-Korea lijkt het (potentiële) nucleaire arsenaal tevens ingezet te worden om politieke en economische doelen na te streven. In beide gevallen lijkt het bezit van kernwapens bepaalde voordelen op te leveren. De internationale status van Iran zal geweldig toenemen als het de status van kernmogendheid zou verwerven. Noord-Korea kan dank zij het kernprogramma hulp, erkenning en veiligheidsgaranties eisen die, wanneer hieraan gevolg wordt gegeven, laten zien dat nucleaire chantage loont. Daarnaast kan het bezit van kernwapens door 'schurkensta-

ten' leiden tot een gevoelde noodzaak in buurlanden ook een nucleair arsenaal aan te leggen. Zal Japan rustig blijven toezien als de Noord-Koreanen meer geavanceerde kernwapens en overbrengingsmiddelen ontwikkelen die Japanse steden kunnen treffen? En hoe zal Saoedi-Arabië reageren als Iran uit het NPV stapt en bewijst dat het kernwapens bezit? Het idee dat deze regionale grote mogendheden helemaal niets zullen doen, zal naïef kunnen blijken te zijn. Tegen deze achtergrond lijkt de stelling plausibel dat elk land dat er bij komt, het gevaar vergroot dat andere landen ook aan (clandestiene) kernwapenprogramma's gaan werken.

### **Het gevaar van regimewisseling**

Het proliferatiegevaar van regimewisseling kent ten minste drie aspecten. Ten *eerste* is het mogelijk dat een regimewisseling in kernwapenstaten als Pakistan, India of Noord-Korea leidt tot een burgeroorlog waarin de controle op de opslag van kernwapens ernstig wordt verzwakt; daar kunnen dan andere partijen hun voordeel mee doen. In het rapport van de Carnegie Endowment wordt in het bijzonder gewezen op het gevaar van het wegvallen van controle op de nucleaire arsenalen in Pakistan of Noord-Korea en de mogelijkheid dat terroristen hiervan profiteren. Ten *tweede* kan een wisseling van de macht in kernwapenstaten leiden tot een of ander revolutionair regime dat zelf geneigd is kennis, materiaal en technologieën te delen met bevriende niet-kernwapenstaten. Ten *derde* kan een regimewisseling in een niet-kernwapenstaat leiden tot een bewind dat de 'have not'-status wil omzetten in een 'have'-status. Saoedi-Arabië wordt in dit kader vaak genoemd als potentieel gevaar. Maar ook in een land als Brazilië zou, in theorie, een eventuele toekomstige regering anders tegen kernwapenprogramma's aan kunnen kijken dan het regime dat in de jaren '80 besloot de nucleaire ambities vaarwel te zeggen.

### **Een afgeleid gevaar: paniek en 'cry wolf'**

Bij een steeds verdergaande verspreiding van kennis en materiaal om kernwapens te maken neemt de kans op angst voor een incident met kernwapens toe. Hetzelfde geldt voor het gevaar dat een statelijke actor met het (vermeende) bezit van deze wapens gaat schermen om bepaalde politieke doelen te bereiken. Nog verontrustender is de gedachte dat niet-staatelijke actoren met de inzet van kernwapens gaan dreigen. Al-Qaida heeft al eens bedreigd de Verenigde

Staten met gelijke munt terug te betalen als de Amerikanen deze wapens in Afghanistan zouden inzetten. Indien het publiek, na bijvoorbeeld een aantal schandalen als die rond Abdul Qadeer Khan, een dergelijk gevaar geloofwaardig acht, is het voor terroristische organisaties bijzonder interessant een keer met een nucleaire aanslag te dreigen. Terroristische bluffers kunnen met 'verdachte nucleaire pakketjes' heel wat meer effect teweegbrengen dan de huidige tassen, doosjes en koffers die hoogstens leiden tot ontruiming van een gebouw of het stilzetten van het treinverkeer. De paniek die zou kunnen ontstaan na vermeende aanwijzingen of aankondigingen dat een groep als Al-Qaida een Amerikaanse of Europese stad met een nucleair wapen zou willen aanvallen, zou de samenleving kunnen lamleggen, met alle economische en politieke gevolgen van dien.

Ook kan een steeds groter wordende gepercipieerde dreiging leiden tot loos alarm. Een goed voorbeeld van dit laatste is de grote nationale opsporingsactie die in januari 2005 in de Verenigde Staten op touw werd gezet na een tip over een groep van zestien Chinezen en Irakezen die vanuit Mexico op weg waren naar Boston om daar een vuile bom te laten ontploffen. Later bleek dat de tipgever niet anders wilde dan dat de zestien illegalen werden opgespoord na een uit de hand gelopen ruzie omtrent een *deal* over mensensmokkel.

De gevolgen van een dreiging met inzet van kernwapens in het geval van een regionaal conflict, bijvoorbeeld tussen Noord-Korea en Zuid-Korea, zullen een stuk groter zijn dan louter een geldverslindende operatie na loos alarm. Of een dergelijk scenario waarschijnlijk is, is moeilijk te bepalen. Ondenkbaar is het zeker niet. Veel hangt af van de geloofwaardigheid van de dreiging. Duidelijk is dat deze geloofwaardigheid groter wordt naarmate kennis en materiaal voor het maken van kernwapens verder worden verspreid.

Een 'cry wolf'-situatie, in zekere zin het tegenovergestelde van bovengenoemd 'angstscenario', is ook denkbaar. Naarmate het publiek vaker geconfronteerd wordt met loos alarm, zal het mogelijk minder heftig reageren op dreigingen en het gevaar bagatelliseren. Hetzelfde geldt voor politici en beleidsmakers, die bovendien meer moeite zullen hebben draagvlak te creëren voor het nemen van preventieve of 'preëemptieve' maatregelen. Dit is thans misschien al het geval. Denk aan de ernstig aangestaste geloofwaardigheid van inlichtingendiensten

en politici na de *hoax* rond de 'massaverdwijningswapens' in Irak. Hoe reageren de internationale gemeenschap en het Westerse publiek bij een volgende constatering dat een land een gevaar vormt voor een bepaalde regio en het Westen? Kunnen Bush en Blair als het echt nodig is nogmaals een *coalition of the willing* vormen na een 'Powell point presentatie' met foto's van mobiele laboratoria en alarmerende rapporten van hun eigen geheime diensten?

### **Nieuwe regimes en strategieën**

Gelet op bovengenoemde risico's vergt het proliferatievraagstuk meer dan ooit betere controle op verspreiding van kennis en materiaal. Nieuwe strategieën zijn noodzakelijk. Menigeen heeft zijn of haar gedachten hierover geuit of op papier gezet. De Carnegie Endowment spreekt in *Universal compliance. A strategy for nuclear security* van de noodzaak van een nieuwe start, waarbij het doel zou moeten zijn te komen tot een 'enforceable regime'. De basis voor

### ***Pleidooien voor betere controle op kernmateriaal en voor harder sanctiebeleid zijn allesbehalve nieuw***

zo'n systeem is het principe van universele nakoming van gemaakte afspraken. Dit betekent dat niet-nucleaire staten hun belofte geen nucleaire wapens te verwerven moeten herbevestigen en af moeten zien van faciliteiten voor het vervaardigen van materiaal dat gebruikt kan worden voor het maken van kernwapens. Het beveiligen van dergelijk splijtbaar materiaal zou de allergrootste prioriteit moeten hebben. Het Carnegie-rapport roept de kernwapenlanden op hun nucleaire arsenalen te reduceren en stelt tevens dat deze landen meer leiderschap moeten tonen bij het oplossen van regionale conflicten waarin kernwapens zouden kunnen worden ingezet. Daarnaast zou een nieuw regime meer mogelijkheden moeten inhouden tot afdwinging van gemaakte afspraken en dient er betere controle te zijn op vraag en aanbod van nucleaire kennis en nucleair materiaal.

Van groot belang is verder dat strengere internationale wet- en regelgeving wordt ontwikkeld die nucleaire proliferatie strafbaar stelt – overeenkomstig resolutie 1540 van de VN-Veilighedsraad. Ook het inspectie-instrument moet worden verbeterd. Het IAEA is op dit gebied de organisatie met de meeste

expertise. Ten slotte moeten internationale richtlijnen worden opgesteld met betrekking tot sanctiemaatregelen tegen staten die zich niet aan afspraken houden. Gelet op de consequenties voor de internationale rechtsorde ligt het voor de hand dat de VN hiertoe het initiatief nemen, ondanks het feit dat de ervaring van de VN ten aanzien van sancties en strafmaatregelen niet louter positief is. De kans op succes op het gebied van strafbaarstelling, inspectie en sancties vereist uiteraard een constructieve opstelling van individuele staten en van regionale organisaties.

### El-Baradei

Ook de directeur-generaal van het IAEA kwam in de afgelopen jaren met diverse voorstellen voor een nieuw regime. In een ingezonden artikel in *The Economist* stelde El-Baradei dat '[I]n 1970, it was assumed that relatively few countries knew how to acquire nuclear weapons. Now, with 35-40 countries in the know by some estimates, the margin of security under the current non-proliferation regime is becoming too slim for comfort. We need a new approach.' De IAEA-voorman hield een pleidooi voor een raamwerk dat meer toegespitst is op de bedreigingen en realiteit van de 21ste eeuw. Het raamwerk dat hij voorstelde, is vooral gericht op het afsluiten van mogelijkheden om zonder de regels openlijk te overtreden toch aan een kernwapenprogramma te werken. Het gaat om de volgende drie elementen:

- Het gebruik voor vreedzame doeleinden van materiaal waarmee kernwapens gemaakt kunnen worden (plutonium en hoog verrijkt uranium) moet worden beperkt. De productie van dit materiaal moet onder multilateraal toezicht komen te staan.
- Er moeten nucleaire energiesystemen ontwikkeld en gebouwd worden die geen materiaal gebruiken dat ook voor het maken van kernwapens gebruikt kan worden. Hiermee kan misbruik van faciliteiten en uitrusting voor clandestiene kernwapenprojecten worden voorkomen. Daarnaast dienen onderzoeksinstellingen die hoog verrijkt uranium gebruiken, over te schakelen op laag verrijkt uranium. Veel van de benodigde techniek om dit uit te kunnen voeren, is reeds voorhanden.
- Multinationale benaderingen zijn vereist voor het beheer van gebruikte brandstofstaven en radioactief afval. Het aantal opslagplaatsen dient hierbij, volgens El-Baradei, te worden gereduceerd.

Net als het Carnegie-rapport pleitte El-Baradei – intussen winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede 2005 geworden – voor versterking van controlemechanismen met betrekking tot de handel in en productie en opslag van nucleair en radioactief materiaal, alsmede voor een helder en strikt sanctiebeleid bij geconstateerde overtredingen. Tevens hamerde hij keer op keer op de noodzaak van het onder internationaal beheer stellen van voorraden verrijkt uranium en plutonium, materiaal dat gebruikt kan worden voor vervaardiging van kernwapens.

Pleidooien voor meer en betere controle op voorraden nucleair materiaal en voor een duidelijker en harder sanctiebeleid zijn echter allesbehalve nieuw. Ook in voorgaande decennia werd de alarmbel geluid over het proliferatievraagstuk. Maar dat was vóór 'Noord-Korea', 'Irak', 'Iran', 'A.Q. Khan' en '9/11'. Gelet op deze *cases* en gelet op de proliferatiedreigingen op lange termijn, lijkt nu nog meer haast geboden bij het ontwikkelen van een nieuw regime als we willen dat nucleaire horrorscenario's het domein blijven van Hollywood en James Bond.

### Slotopmerkingen

De vraag is echter of zelfs *nu* iedereen van het proliferatiegevaar is doordrongen. De regering van president Bush is dat in ieder geval wel. Zij ziet echter niets in een sterk multilateraal regime, zoals voorgesteld door El-Baradei en anderen. De Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag, dat in mei 2005 in New York plaatsvond, mislukte mede als gevolg van Amerikaanse onwil. Bush en de zijnen zoeken het daarentegen in *coalitions of the willing*, in programma's als het Proliferation Security Initiative, in 'don't do as I do, do as I say'-waarschuwingen, of, als dat laatste niet voldoende is, in militaire 'oplossingen'. De vraag is of dit *ad hoc*-beleid werkt en of het lange-termijnproliferatiegevaar hierdoor wordt beperkt of er juist door wordt vergroot.

In Nederland gaat het kabinet-Balkenende voor een deel mee in de Amerikaanse benadering, met als belangrijkste beslissing de politieke steun aan de inval in Irak. Maar in het algemeen is er meer steun voor een multilaterale benadering. Of het kabinet daarbij doordrongen is van het proliferatiegevaar, is onduidelijk. Het onderwerp staat in ieder geval nog steeds niet bijzonder hoog op de agenda. Kwesties als 'Iran' worden aan anderen – in dit geval het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland – overgelaten. Voor een aantal specifieke overheidsorganisaties is

de belangstelling voor het proliferatievraagstuk de afgelopen jaren wel toegenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Voor deze Dienst geldt terrorisme met Nucleaire, Biologische, Chemische en Radiologische middelen sinds 2003 niet meer als een theoretische, maar als een reële dreiging.<sup>7</sup>

De vraag is of ook bij andere Nederlandse overheidsinstellingen dergelijke uitgesproken herdefineringen hebben plaatsgevonden. Wat het ministerie van Buitenlandse Zaken betreft, kan worden geconstateerd dat de bezorgdheid over proliferatie wordt gedeeld. Nederland zet in op versterking van het NPV en andere vormen van multilateralisme op dit terrein; denk aan het *Proliferation Security Initiative* en projecten in het kader van de G8 (*Global Partnership*). De belangrijkste doeleinden zijn een aangescherpt internationaal nucleair non-proliferatieregime en verbeterde naleving van afspraken en VN-Veilighedsraadresoluties op dit terrein.<sup>8</sup> Ook wordt in samenwerking met andere ministeries gewerkt aan een betere bescherming van de bevolking tegen mogelijk gebruik van nucleaire en radiologische middelen.

De omvang van de financiële en politieke middelen die hiervoor worden ingezet, blijft echter beperkt. Nederland is daarnaast ook geen bijzonder grote speler/donor als het gaat om hulpprogramma's in de voormalige Sovjetunie.<sup>9</sup> Nederland zou door meer financiële hulp in dit kader een bijzonder concrete bijdrage kunnen leveren aan betere beveiliging van gevaarlijk materiaal en snellere opruiming van voorraden. Ten aanzien van de NPV-Toetsingsconferentie in mei 2005 was Nederland wel duidelijk zichtbaar, met de openlijke steun voor de *New Agenda Coalition*, een groep van zeven landen die streeft naar een kernwapenvrije wereld. Daarnaast levert Nederland een personele en financiële bijdrage aan het Voorlopige Technische Secretariaat van de Organisatie van het Kernstopverdrag (CTBT).

Gelet op de ernst van het mogelijke proliferatiegevaar op lange termijn is het de vraag of dit voldoende is en of landen als Nederland niet nog harder aan de alarmbel moeten trekken. Maar heeft dit nog zin? Woorden als 'urgent and indispensable' zijn in de afgelopen jaren al zo vaak in de mond genomen, zoals recent nog door El-Baradei in zijn toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN.<sup>10</sup> Misschien moeten we gewoon wachten op een nieuw schandaal als dat rond A.Q. Khan of, erger nog, een nucleaire

terroristische aanslag, voor er echt sprake kan zijn van brede steun voor een nieuw non-proliferatieregime.

## Noten

- 1 George Perkovich, Jessica Tuchman Mathews, Joseph Cirincione, Rose Gottemoeller & Jon Wolfsthal, *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Carnegie Foundation, maart 2005.
- 2 Sara A. Daly, John V. Parachini & William Rosenau, *Aum Shinrikyo, Al Qaeda, and the Kinshasa Reactor. Implications of Three Case Studies for Combating Nuclear Terrorism*, RAND, 2005.
- 3 De dertien staten zijn: Rusland, Verenigde Staten, Frankrijk, Groot-Britannië, Duitsland, Japan, China, België, India, Israël, Zwitserland, Noord-Korea en Pakistan. Zie Perkovich e.a., *a.w. noot 1*, blz. 45.
- 4 *IAEA Illicit Trafficking Database* (ITDB), [www.iaea.org](http://www.iaea.org) (geraadpleegd 1 november 2005).
- 5 Perkovich e.a., *a.w. noot 1*, blz. 25.
- 6 Barton Gellman, 'Fears Prompt U.S. to Beef Up Nuclear Terror Detection', in: *The Washington Post*, 2 maart 2002, blz. 1.
- 7 AIVD, Jaarverslag 2003, par. 6.1.2 NBCR-terrorisme, Den Haag: AIVD, 2004, blz. 59-60.
- 8 Memorie van Toelichting van de Begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2006, blz. 31.
- 9 Nederlandse steun voor het *Global Partnership* (2002-2007): 11,4 miljoen euro voor het vernietigen van chemische wapens; 2,7 miljoen euro voor het verwijderen van plutonium en het ontmantelen van nucleaire onderzeeboten; en 10 miljoen euro voor nucleaire veiligheid en het ontmantelen van onderzeeboten.
- 10 *Statement to the Sixtieth Regular Session of the United Nations General Assembly by IAEA Director General El-Baradei*, New York, 31 oktober 2005.

Dr E. Bakker is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Extraordinary rendition

## Een omstreden wapen in terrorismebestrijding

In de strijd tegen het internationale terrorisme nemen de Verenigde Staten onconventionele maatregelen, die felle kritiek opleveren. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van de detentiefaciliteit Guantánamo Bay en de beslissing om de Conventies van Genève niet van kracht te laten zijn op leden van Al-Qaeda en Talibanstrijders. In de laatste paar jaren is een andere onconventionele maatregel, *extraordinary rendition*, steeds meer onder de aandacht gekomen.

*Extraordinary rendition* (buitengewone overdracht) is de praktijk waarbij terreurverdachten door de CIA buiten de grenzen van de Verenigde Staten verplaatst worden van het ene land naar het andere, doorgaans het land van herkomst van de verdachte, zonder dat sprake is van een officiële uitlevering via de gebruikelijke justitiële instanties, op basis van internationale verdragen. Dit artikel beoogt een overzicht te geven van deze praktijk van *extraordinary rendition*, die in de Verenigde Staten met veel geheimhouding is omgeven.

Verdachten worden, eenmaal overgevoerd naar hun land van herkomst, overgedragen aan de plaatselijke autoriteiten om te worden verhoord. Voorstanders van *extraordinary rendition* beweren dat wanneer verdachten worden ondervraagd in een vertrouwde omgeving en door landgenoten, het rendement van de ondervragingen hoger is. Bezwaarlijk aan *extraordinary rendition* is dat de terreurverdachten gestuurd worden naar landen – o.a. Egypte, Syrië en Jordanië – die een slechte reputatie hebben op het gebied van de behandeling van gevangenen. Er bestaat weinig twijfel over dat een deel van de verdachten die in het kader van *extraordinary rendition* in veelal Arabische landen terechtkomen, wordt gemarteld. Critici van *extraordinary rendition* duiden om die reden het verschijnsel aan als ‘martelen op afstand’ of ‘het uitbesteden van martelingen’ (*outsourcing torture*).

Naast de schending van mensenrechten die inherent lijkt aan *extraordinary rendition*, is in de afgelopen jaren gebleken dat sommige slachtoffers ten onrechte zijn opgepakt. Een uitvoerig gedocumenteerd voorbeeld hiervan is dat van de Canadees van

Syrische komaf Maher Arar. Toen hij in september 2002 in New York wilde overstappen op een vliegtuig naar Canada, werd hij door de Amerikaanse grenspolitie gearresteerd op verdenking van lidmaatschap van Al-Qaeda. Na twee weken werd Arar naar Jordanië gevlogen. Vanuit Jordanië werd hij vervolgens naar zijn geboorteland Syrië vervoerd, waar hij naar eigen zeggen tien maanden opgesloten zat in een kleine vochtige cel en regelmatig met een metalen kabel werd geslagen. Uiteindelijk werd Arar na een jaar vrijgelaten, omdat zijn Syrische ondervragers geen band met Al-Qaeda konden vaststellen.<sup>1</sup> De zaak-Arar bracht de Canadese autoriteiten in verlegenheid, omdat zij zich weinig hadden ingezet om hun landgenoot tegen de *rendition* en het Syrische gevangenisregime te beschermen. Het gegeven dat in ten minste enkele gevallen van *extraordinary rendition* de verdachte onschuldig bleek, draagt bij aan de omstreden status van het verschijnsel.

### Renditions in de praktijk

*Extraordinary rendition* is een praktijk die al vóór de terroristische aanslagen van 11 september 2001 werd toegepast. Volgens sommige bronnen werden *renditions* mogelijk vanaf 1986, toen het *Counter-Terrorism Center* van de CIA werd opgericht; andere bronnen geloven dat het verschijnsel pas onder Clinton werd geconcipieerd en als doel had terreurverdachten effectiever te kunnen vervolgen.<sup>2</sup> De voormalige CIA-medewerker Melissa Boyle Mahle schrijft dat de CIA in de jaren '90 talrijke *rendition operations* uitvoerde tegen terroristen, drugshandelaars en een enkele voortvluchtige buitenlandse overheidsfunctionaris. Niet alle operaties waren volgens haar succesvol; er werden er meer voortijdig afgebroken dan succesvol beëindigd. Zij noemt een geval waarbij een kandidaat voor *rendition* met veel moeite werd getraceerd. De operatie werd echter op het allerlaatste moment afgeblazen, toen bleek dat de CIA de verkeerde man op het oog had.<sup>3</sup>

Vaststaat dat vanaf medio jaren negentig de CIA de *rendition* van tientallen terreurverdachten naar in het bijzonder Egypte begon te organiseren. Voorma-

lig CIA-directeur George Tenet heeft getuigd dat er vóór '9/11' in totaal 70 gevallen van *extraordinary rendition* waren. Alles wijst erop dat na '9/11' het aantal gevallen sterk is toegenomen. Een voorzichtige schatting is dat er gedurende die periode 100 à 150 *renditions* hebben plaatsgevonden.<sup>4</sup> De uitbreiding van het aantal *renditions* werd volgens *The New York Times* van 6 maart 2005 onder andere gefaciliteerd door een geheime instructie (*directive*), die president Bush zes dagen na '9/11' tekende. Deze instructie, alsmede een aantal aanpassingen in bestaande documenten, gaven de CIA verregaande bevoegdheden Al-Qaedaleden waar ook ter wereld te vervolgen.

Landen waar terreurverdachten naar toe worden verplaatst onder de noemer van *extraordinary rendition*, zijn Egypte, Syrië, Jordanië, Jemen en Oezbekistan. Vermoedelijk zijn tevens verdachten naar Algerije en Marokko overgebracht.<sup>5</sup> Met al deze landen zouden de Verenigde Staten een overeenkomst hebben (of hebben gehad), waarin de *renditions* worden geregeld. Syrië en Oezbekistan werken inzake *renditions* waarschijnlijk niet meer samen met de Verenigde Staten, nadat de betrekkingen van beide landen met Washington in 2005 aanzienlijk waren bekoeld.

De verplaatsing van terreurverdachten van de ene plek naar de andere buiten de Verenigde Staten geschiedt niet alleen door middel van *extraordinary rendition*. Honderden Talibanstrijders en vermoede Al-Qaedaleden zijn ten tijde van de verdrijving van het Talibanbewind in Afghanistan naar Guantánamo Bay gedeporteerd. Een beperkte groep van deze gevangenen is later naar gevangenissen in landen als Saoedi-Arabië, Jemen en Afghanistan overgebracht, teneinde het aantal gevangenen in Guantánamo Bay terug te brengen.<sup>6</sup> Hierbij geldt evenals bij de *extraordinary renditions* het bezwaar dat de terreurverdachten mogelijk worden gemarteld in de landen waar ze naar toe gezonden worden.

Sommige terreurverdachten werden, alvorens naar Guantánamo Bay te zijn gebracht, verhoord in de landen die een rol spelen bij de *extraordinary renditions*. Een van hen is de Australiër van Egyptische afkomst Mamdouh Habib, die enkele weken na '9/11' in Pakistan werd opgepakt en via Afghanistan en Egypte, waar hij naar eigen zeggen werd gemarteld, uiteindelijk in Guantánamo Bay terecht kwam. Aan het eind van zijn in totaal veertig maanden durende odyssee werd Habib zonder aanklacht vrijgelaten.<sup>7</sup>

Ook is er op beperkte schaal sprake van zogenaamde *reverse rendition*. Daarbij wordt een terreurverdachte door plaatselijke autoriteiten opgepakt, al dan niet op verzoek van de Verenigde Staten, en vervolgens aan de Amerikanen overgedragen. Dit gebeurde met de Jemeniet Abdul Salam Ali al-Hila, die in september 2002 in Kaïro door de Egyptische politie werd opgepakt, vervolgens werd overgebracht naar Afghanistan, en na ruim een jaar in Guantánamo Bay terecht kwam.<sup>8</sup> Enige tientallen soortgelijke gevallen zijn tot nog toe geteld.

Ten slotte is er een beperkte groep terreurverdachten die wordt vastgehouden in door de CIA beheerde *ghost prisons*, die zo worden genoemd omdat informatie erover schaars en strikt geheim is. Volgens de Amerikaanse mensenrechtenorganisatie *Human Rights First* zijn er niet minder dan 24 *ghost prisons*; *The Washington Post* heeft het over *ghost prisons* in maximaal acht landen. In deze gevangenissen bevinden zich verdachten van het zwaarste kaliber, onder wie kopstukken van Al-Qaeda. Terreurverdachten die worden onderworpen aan *rendition* zouden niet tot deze zwaarste categorie verdachten behoren. Enkele van de *ghost prisons* bevinden zich of hebben zich volgens berichten bevonden in Afghanistan, Thailand, Guantánamo Bay (buiten de 'normale' detentiefaciliteit aldaar) en Oost-Europese landen. *The Washington Post* zegt te weten om welke Oost-Europese landen het gaat, maar de krant geeft deze informatie niet prijs, op verzoek van (Amerikaanse) overheidsfunctionarissen. *Human Rights Watch* vermoedt dat het Polen en Roemenië zijn.<sup>9</sup>

### **De rechtmatigheid van *extraordinary rendition***

Resolutie 1566 van de VN-Veiligheidsraad van oktober 2004 bepaalt: 'States must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law.' De Verenigde Staten zijn bij de terrorismebestrijding dus gebonden aan de mensenrechtenverdragen die ze in de loop der jaren ondertekend hebben. Sommige onderdelen uit die verdragen lijken de praktijk van *extraordinary rendition* duidelijk in de weg te staan.

Dat geldt in het bijzonder voor artikel 3 van het *VN-Verdrag tegen foltering*, waarin de participerende staten zich verplichten personen onder geen beding naar een andere staat te verplaatsen wanneer er sub-



stantiële redenen zijn te geloven dat de desbetreffende persoon het gevaar loopt er gemarteld te worden. Nog in 1998 heeft het Congres deze verplichting bekrachtigd bij de aanneming van de *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act*.<sup>10</sup> Deze wet verbiedt de Verenigde Staten 'to expel, extradite or otherwise effect the involuntary return of any person to a country in which there are substantial grounds for believing the person would be in danger of being subjected to torture, regardless of whether the person is physically present in the United States.'<sup>11</sup> Vooral de laatste bijzin in deze formulering lijkt bij uitstek toepasselijk in het licht van *extraordinary rendition*. Naast het VN-Verdrag tegen foltering is *extraordinary rendition* in principe onverenigbaar met de verplichtingen die de Verenigde Staten zich hebben opgelegd door het ondertekenen van een reeks andere documenten, zoals de Conventies van Genève, het Internationaal Convenant over Burgerlijke en Politieke Rechten en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.<sup>12</sup>

De Verenigde Staten beseffen de mensenrechtenproblemen in de landen waar terreurverdachten naar toe worden overgebracht. In rapporten van het *State*

## **De praktijk van 'extraordinary rendition' staat op gespannen voet met mensenrechten**

*Department* wordt elk van de desbetreffende landen geassocieerd met de stelselmatige toepassing van martelpraktijken in gevangenissen.<sup>13</sup> Om *extraordinary rendition* toch verdedigbaar te maken, wordt van de landen waar terreurverdachten naar toe worden gestuurd, de garantie (*assurance*) gevraagd dat de verdachten humaan zullen worden behandeld. Met die garantie op zak is het volgens de autoriteiten niet meer zo dat er reden is aan te nemen dat de verdachten eventueel gemarteld zullen worden, en kunnen de *renditions* dus plaatsvinden. Critici van *extraordinary rendition* vegen de vloer aan met deze procedure, voornamelijk omdat de garanties géén juridische status hebben. Wanneer de verdachten tóch gemarteld worden, is er geen enkel formeel instrument voorhanden dat de daders kan dwingen het martelen te stoppen. Dat de garanties niet al te veel waard zijn, blijkt ook uit uitspraken van CIA-directeur Porter Goss en minister van justitie Alberto Gonzales.

Zij hebben beiden toegegeven dat de Verenigde Staten niet volledig kunnen nagaan of de landen waar de verdachten ondervraagd worden, zich aan de belofte van humane behandeling houden.<sup>14</sup> Mensenrechtenorganisaties doen de garanties waarmee de *renditions* worden gerechtvaardigd, af als een farce.

Behalve verwijzen naar de garanties van humane behandeling kunnen de voorstanders van *extraordinary rendition* zich eventueel beroepen op een bepaling uit de kleine lettertjes van de eerdergenoemde *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act*.<sup>15</sup> Die bepaling sluit bepaalde categorieën verdachten uit van de algemene regels met betrekking tot het overdragen van personen aan andere landen. Daaronder is de categorie personen van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat ze een gevaar vormen voor de binnenlandse veiligheid van de Verenigde Staten.<sup>16</sup> Mocht het nodig zijn zich juridisch te verdedigen tegen de beschuldiging dat *extraordinary rendition* in strijd zou zijn met bestaande verdragen, dan kan volgens sommigen naar deze bepaling worden verwezen. Critici van *extraordinary rendition* hekelen wat zij noemen het marchanderen met wetgeving en interpretaties om de *renditions* te kunnen verdedigen en wijzen op de ondubbelzinnigheid van een reeks mensenrechtenverdragen die *extraordinary rendition* zonder meer lijkt te verbieden. Wat de CIA zichzelf toestaat en verbiedt met betrekking tot *extraordinary rendition*, is niet bekend: het CIA-document dat de *renditions* reguleert, is geheim.

### **Extraordinary rendition en Europa**

Een aantal Europese landen heeft in de afgelopen jaren ongewild te maken gekregen met de CIA-praktijk van *extraordinary rendition*. In februari 2003 werd in Milaan de radicale moslimgeestelijke Hus-san Mustafa Omar Nasr, ook bekend als Abu Omar, in een zorgvuldig geplande operatie door medewerkers van de CIA opgepakt. Na zijn aanhouding werd Nasr naar de Amerikaanse legerbasis Ramstein in Duitsland gevlogen en van daaruit verder vervoerd naar Egypte. In een telefoongesprek in 2004 vanuit Egypte vertelde Nasr zijn echtgenote dat hij gemarteld was; meer is van hem sinds zijn *rendition* niet vernomen. Men neemt aan dat hij zich in Egyptische gevangenschap bevindt.<sup>17</sup>

De Italiaanse autoriteiten hadden verscheidene redenen om *not amused* te zijn over deze brutale ontvoering. Slechts een klein aantal Italiaanse functionarissen was zichtbaar door de CIA ingelicht over de

op handen zijnde operatie; onduidelijk is of premier Berlusconi en andere politici op de hoogte waren.<sup>18</sup> In ieder geval kwam de *rendition* voor een deel van de relevante Italiaanse gezagsdragers als een volslagen verrassing. Gebleken is dat de Italiaanse justitie op het moment van de operatie bezig was met een eigen onderzoek naar de activiteiten van Nasr. Dat onderzoek werd vanzelfsprekend door de ontvoering verstoord. In juni 2005 heeft een Milanese rechtbank verzocht om de uitlevering van de bij de operatie betrokken CIA-agenten, nadat in een uitgebreid onderzoek was vastgesteld hoe de ongeveer twintig agenten te werk zijn gegaan. Italiaanse functionarissen hebben geklaagd over het gebrek aan openheid en de weinig coöperatieve handelwijze van de Amerikanen in de zaak-Nasr. Berlusconi en zijn ministers hebben weinig willen zeggen over de kwestie.

Op oudejaarsavond 2003 werd de in Duitsland woonachtige Khaled Masri opgepakt aan de Macedonische grens. Na enige weken in Macedonische gevangenschap werd hij naar Afghanistan gevlogen, waar hij vervolgens vier maanden onder erbarmelijke omstandigheden vastzat. Het vermoeden bestaat dat Masri's *rendition* naar Afghanistan door de CIA werd uitgevoerd. Masri's advocaat denkt dat zijn client werd opgepakt omdat hij een naamgenoot is van een gezocht Al-Qaeda lid.

In Zweden ontbrandde in 2005 een schandaal, nadat bekend was geworden hoe in december 2001 twee Egyptische asielzoekers door de CIA vanuit Stockholm naar Egypte waren gebracht door middel van een *extraordinary rendition*. Destijds besloot Zweden de twee mannen, Achmed Agiza en Mohammed al-Zari, op stel en sprong uit te zetten. Aangezien de Zweedse veiligheidsdienst daar zelf zo snel geen vliegtuig voor beschikbaar had, werd voor de uitzetting de hulp ingeroepen van de CIA, nadat van de Amerikanen de garantie was verkregen dat de twee mannen correct behandeld zouden worden. Van Egypte had Zweden bovendien de garantie gekregen dat Agiza en al-Zari niet zouden worden gemarteld en een eerlijk proces zouden krijgen. Zweedse functionarissen op het vliegveld van Stockholm verbaasden zich over de hardhandigheid waarmee Agiza en al-Zari door de Amerikanen aan boord van het vliegtuig werden gebracht dat hen naar Egypte zou brengen. In de Egyptische gevangenis zijn de twee mannen naar eigen zeggen gemarteld. Al-Zari werd ten slotte vrijgesproken, terwijl Agiza een celstraf van 25 jaar kreeg. Het politieke schandaal dat ont-

brandde toen de bevindingen van een parlementair onderzoek over de kwestie naar buiten kwamen, betrof in de eerste plaats het feit dat de Zweedse autoriteiten de feitelijke uitzetting overlieten aan de CIA. Daarnaast bestond verontwaardiging over het gegeven dat de garantie die Egypte had afgegeven met betrekking tot de humane behandeling van Agiza en al-Zari ogenschijnlijk niet was nagekomen.<sup>19</sup>

In Zweden, Italië en Duitsland zijn uitvoerige officiële onderzoeken verricht naar de genoemde kwesties. Spaanse autoriteiten hebben onlangs een onderzoek op touw gezet naar de activiteit van CIA-medewerkers op Spaans grondgebied, nadat in de openbaarheid was gekomen dat een vliegveld op Mallorca als tussenstop heeft gefungeerd voor een vliegtuig waarmee een groot aantal *renditions* is uitgevoerd.<sup>20</sup> Kort na de terreuraanslagen in Londen van 7 juli 2005 stelde de CIA haar Britse collega's voor een mogelijke medeplichtige van de aanslagen op te pakken in Zuid-Afrika en via een *rendition* naar een ander land te brengen voor ondervraging. De Britten lieten echter, tot ergernis van de CIA, weten niet mee te willen werken aan de praktijk van *extraordinary rendition*.<sup>21</sup> De verontwaardiging, en ten dele verwondering, in Europa over de besproken kwesties en de onwil mee te werken aan *extraordinary rendition* maken duidelijk dat er over de wenselijkheid en rechtmatigheid van de omstreden praktijk in de Verenigde Staten enerzijds en in de meeste Europese landen anderzijds heel uiteenlopende voorstellingen bestaan.

### **Martelen op afstand?**

Een inmiddels gevleugelde uitspraak van voormalig CIA-functionaris Bob Baer geeft aan wat volgens velen de essentie van *extraordinary rendition* is: 'If you want a serious interrogation, you send a prisoner to Jordan. If you want them to be tortured, you send them to Syria. If you want someone to disappear – never to see them again – you send them to Egypt.'<sup>22</sup> De meeste mensenrechtengroeperingen, journalisten en onafhankelijke experts twijfelen er niet aan dat de terreurverdachten die aan *extraordinary rendition* worden onderworpen, inderdaad wreed worden behandeld in de gevangenissen waarin ze belanden. In een interview in *The Times* van 27 januari 2005 verzekerde president Bush evenwel: '[...] torture is never acceptable, nor do we hand over people to countries that do torture.' Minister van justitie Gonzales heeft eveneens ontkend dat het beleid zou zijn, verdachten

te sturen naar landen waar het waarschijnlijk is dat ze zullen worden gemarteld.<sup>23</sup>

Over de vraag of agressieve verhoormethoden effectief zijn, lijkt niet veel verschil van mening te bestaan. Weliswaar worden door martelen veel bekentenissen afgedwongen, maar de kwaliteit van die bekentenissen is laag. Ook CIA-directeur Goss heeft verklaard dat naar de overtuiging van deskundigen de mishandeling van gevangenen niet een effectieve manier is om bruikbare informatie te verkrijgen.<sup>24</sup> Als dit zo is, dan is de vraag gerechtvaardigd waarom de Verenigde Staten weigeren vast te houden aan de strenge regels die in internationale verdragen aan de ondervraging van verdachten worden verbonden.

Gonzales heeft gezegd dat het VN-Verdrag tegen foltering niet van kracht is wanneer terreurverdachten buiten de grenzen van de Verenigde Staten in Amerikaanse gevangenschap worden ondervraagd, hetgeen uiteraard nog niet wil zeggen dat de terreurverdachten ook metterdaad worden gemarteld.<sup>25</sup> Ondervragers van de CIA mogen in het buitenland gebruik maken van de door de CIA goedgekeurde 'Enhanced Interrogation Techniques', waarvan er enkele verboden worden door het VN-Verdrag tegen foltering. Eén van die bijzondere ondervragingstech-

die onder de verantwoordelijkheid van het Pentagon vallen, zoals Guantánamo Bay en gevangenissen in Irak en Afghanistan. De rol van de CIA in de terrorismebestrijding, voor een deel belichaamd door *extraordinary rendition* en *ghost prisons*, is minder vaak onderwerp van discussie. Het Witte Huis en de CIA is er veel aan gelegen de regelingen met betrekking tot behandeling van terreurverdachten, die kort na '9/11' werden opgesteld, te behouden. Niettemin gaan steeds meer stemmen op om die regelingen aan te passen aan internationale verdragen, in het bijzonder de Conventies van Genève. Onder de voorstanders van dergelijke veranderingen bevinden zich veel gezaghebbende functionarissen van het Pentagon en het State Department, onder wie blijkbaar ook *Secretary of State* Condoleezza Rice.

In oktober 2005 wist de Republikeinse senator McCain, die zelf in krijgsgevangenschap in Vietnam gemarteld is, een grote meerderheid in de Senaat achter zich te krijgen voor een amendement op de defensiebegroting dat 'marteling en onmenselijke behandeling' van terreurverdachten moet uitbannen. Dit amendement zou mogelijk ook implicaties hebben voor het CIA-programma van de *extraordinary renditions*. Het Witte Huis, in deze vooral vertegenwoordigd door vice-president Cheney, reageerde op de aanname van het amendement door te pleiten voor een aanpassing die de CIA vrijstelling zou geven van uitvoering ervan. Om zijn argument kracht bij te zetten, heeft Cheney beweerd dat de 'agressieve ondervraging' door de CIA van Al-Qaeda-kopstuk Khalid Sjeik Mohammed nuttige informatie heeft opgeleverd.<sup>27</sup>

Een ander voorstel dat verandering moet brengen in het juridische kader omtrent de behandeling van terreurverdachten, betreft een nieuwe instructie (*directive*) van het Pentagon. De instructie beoogt de regelingen aangaande het oppakken en de detentie van terreurverdachten meer te laten harmoniëren met internationale verdragen. Een van de positieve effecten hiervan zou zijn dat het de Verenigde Staten meer *goodwill* in de wereld zou opleveren. De behandeling van terreurverdachten die door de CIA worden vastgehouden, zou zijn uitgesloten van deze instructie. Nochtans heeft het Witte Huis zich ook tegen dit voorstel van het Pentagon fel verzet. Het voornaamste argument tegen dergelijke voorstellen is, dat het de betrokken organen de middelen ontnemt die noodzakelijk zouden zijn in de strijd tegen het terrorisme.

De Democratische senator Jay Rockefeller, vice-voorzitter van de inlichtingencommissie van de

## **Martelingen dwingen veel bekentenissen af,**

### **maar de kwaliteit daarvan is laag**

nieken is het zogenaamde *water-boarding*. Daarbij wordt het slachtoffer vastgebonden, krijgt een doek over het hoofd, en wordt onder water geduwd, waarbij hij de sensatie krijgt dat hij verdrinkt.<sup>26</sup> Mensenrechtengroeperingen redeneren dat wanneer de CIA zich dergelijke verhoormethoden veroorlooft, ze waarschijnlijk weinig scrupules heeft terreurverdachten te laten martelen in de gevangenissen waar zij door *extraordinary rendition* in belanden.

### **Debat**

In de Amerikaanse politiek bestaat een brede oppositie tegen de huidige regelingen met betrekking tot de behandeling van terreurverdachten – en dat niet alleen aan Democratische zijde. Recent zijn diverse voorstellen ingebracht die verandering kunnen brengen in de bestaande regelingen. In het politieke debat wordt vooral veel aandacht geschonken aan aspecten van de behandeling van terreurverdachten

Senaat, pleit er al meer dan een jaar voor, dat de Senaat meer toezicht krijgt op de rol van de CIA bij terrorismebestrijding. Voor dit idee heeft Rockefeller voorsnóg weinig steun gevonden. Hij beklagt zich erover dat oproepen tot meer toezicht op de veiligheids- en inlichtingendiensten als onpatriottisch worden verworpen.<sup>28</sup> De genoemde voorstellen zijn slechts enkele van de vele pogingen iets te veranderen aan de huidige situatie, die door menigeen als onbevredigend wordt ervaren. De politieke strijd over de behandeling van terreurverdachten zal in de komende jaren waarschijnlijk aanhouden.

Gevraagd in 2002 naar de behandeling van terreurverdachten, antwoordde Cofer Black, toenmalig hoofd terrorismebestrijding van de CIA: 'All you need to know is that there was a "before 9/11" and there was an "after 9/11". After 9/11, the gloves came off.'<sup>29</sup> Dergelijke uitspraken zijn olie op het vuur voor hen die vermoeden dat de CIA zich bezighoudt met praktijken die moeilijk in het openbaar te verdedigen zijn. Een veelgehoorde analyse is dat er sinds '9/11' meer dan voorheen een discrepantie bestaat tussen wat officieel beleid is en wat in de praktijk, verborgen voor het publiek, plaatsvindt. President Bush en de meeste relevante functionarissen ontkennen stellig dat er een beleid wordt gevoerd waardoor terreurverdachten wreed behandeld worden, tegelijkertijd twijfelen de talrijke critici van *extraordinary rendition* er niet aan dat dit toch het geval is.

Het bestaan van de discrepantie tussen officieel beleid en vermoede praktijk is schadelijk voor het imago van de Verenigde Staten en mogelijk ook voor de betrekkingen met bondgenoten. Naarmate meer bijzonderheden over het programma van de *extraordinary renditions* bekend worden, zal de oppositie ertegen toenemen. De onbuigzame houding van het Witte Huis maakt het echter onwaarschijnlijk dat er in het beleid vóór 2008 verandering komt.

## Noten

- 1 *The New York Times*, 30 maart 2005.
- 2 *New Statesman*, 17 mei 2004; *The Washington Times*, 16 mei 2005.
- 3 Melissa Boyle Mahle, *Denial and Deception: An Insider's View of the CIA from Iran-Contra to 9/11*, New York: Nation Books, 2004, blz. 203.
- 4 *The Washington Post*, 22 april 2005.
- 5 Human Rights Watch, *Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture*, vol. 17, no. 4 (D), april 2005, blz. 3.
- 6 *The New York Times*, 11 maart 2005.
- 7 *Ibid.*, 6 maart 2005.

- 8 Human Rights Watch, *Black Hole: The Fate of Islamists Rendered to Egypt*, vol. 17, no. 5 (E), mei 2005, blz. 34-35.
- 9 *The Times*, 2 augustus 2005; *The Washington Post*, 2 november 2005.
- 10 Jane Mayer, 'Outsourcing Torture: The secret history of America's "extraordinary rendition" program', in: *The New Yorker*, 14 februari 2005. Te vinden op: [http://www.newyorker.com/fact/content/?050214fa\\_fact6](http://www.newyorker.com/fact/content/?050214fa_fact6) (geraadpleegd op 20 november 2005).
- 11 CRS [Congressional Research Service, The Library of Congress] Report for Congress, *Renditions: Constraints Imposed by Laws on Torture*, 28 april 2005, blz. 10.
- 12 *Ibid.*, blz. 2.
- 13 *The New York Times*, 6 maart 2005.
- 14 *The Washington Post*, 17 maart 2005.
- 15 Mayer, a.w. noot 10.
- 16 CRS, a.w. noot 11, blz. 11.
- 17 *The Washington Post*, 26 juni 2005.
- 18 *Ibid.*, 30 juni 2005.
- 19 *Ibid.*, 22 mei 2005.
- 20 *The New York Times*, 11 november 2005.
- 21 *The Sunday Telegraph*, 31 juli 2005.
- 22 Zoals geciteerd in Human Rights Watch, a.w. noot 8, blz. 2.
- 23 *The New York Times*, 6 maart 2005.
- 24 *Los Angeles Times*, 24 april 2005.
- 25 Mayer, a.w. noot 10.
- 26 *The Washington Post*, 2 november 2005.
- 27 *Ibid.*, 7 november 2005.
- 28 *Ibid.*, 4 november 2005.
- 29 Mayer, a.w. noot 10.

Drs M. Bader is in 2004 afgestudeerd in de Oost-Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam. Dr B.M. de Jong is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van dezelfde universiteit.

## Naschrift

Tijdens haar bezoek aan Europa begin december 2005 stelde Condoleezza Rice met nadruk dat Amerikaans overheidsperoneel geen verdachte personen martelt. Zij heeft echter lang niet alle twijfels kunnen wegnemen. Worden er bewust verdachten overgedragen aan landen die wél martelen? Hadden de ontvoeringen en mogelijke geheime gevangenschappen in Europa de instemming van de betrokken regeringen, zoals Rice duidelijk impliceerde? Het waren niet de minste vragen die onbeantwoord bleven.

# Heilige explosies, rationele motivaties

## Een economische analyse van zelfmoordterrorisme

Zelfmoordterrorisme is de laatste jaren uitgegroeid tot een vast *item* in de berichtgeving. Haast dagelijks krijgen we via de media beelden van zichzelf opblazende vrome moslims. Zelfmoordterrorisme staat anno 2005 voor vele Westerlingen dan ook gelijk aan moslimfundamentalisme. Veelal aangereikte verklaringen zijn religieus fanatisme, indoctrinatie, armoede of machteloosheid. Zelfmoordterrorisme is nochtans geen nieuw gegeven, noch is het een zuiver islamitische aangelegenheid. Het is ook geen laatste redmiddel voor ontwrichte, geesteszieke of kansarme individuen. Integendeel zelfs.

In dit artikel trachten wij verwaarloosde aspecten van zelfmoordterrorisme te belichten. Wij analyseren zelfmoordterrorisme als een contract tussen een terroristische organisatie en een potentiële zelfmoordterrorist, waarbij we gebruik maken van inzichten uit de zg. 'principal-agent'-theorie. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de door terreurorganisaties gebruikte technieken om de zelfmoordterroristen aan te zetten tot uitvoering van het contract. We tonen aan dat zowel de terroristische organisatie als de zelfmoordterrorist rationeel handelt en dat beide voordeel halen uit hun samenwerking.

### Zelfmoordterrorisme

Zelfmoordterrorisme kent een lange geschiedenis.<sup>1</sup> De joodse sekten van de Zeloten en de Sicarii en het islamitisch genootschap van de Hashashin maakten er al gebruik van: in de eerste, respectievelijk de elfde eeuw na Christus. Zelfmoordterrorisme kan behoren tot het wapenarsenaal van een staat – dit was bijvoorbeeld zo voor Japan, met de inzet van de *kamikaze*, of van subnationale entiteiten, zoals de Russische anarchisten. De zelfmoordaanslag van de Hezbollah in april 1983 op de Amerikaanse ambassade in Beiroet beschouwen velen als begin van het 'moderne' zelfmoordterrorisme. De separatistische groepering van de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) in Sri Lanka volgde het voorbeeld van de Hezbollah en wordt beschouwd als uiterst doeltreffend en brutaal in het gebruik van zelfmoordterrorisme.

In Israël-Palestina begon het zelfmoordterrorisme in 1993 met aanslagen van Hamas en de *Palestine Islamic Jihad* (PIJ). Deze twee groeperingen ijveren voor de vestiging van een islamitische staat in het gebied dat nu Israël is; zij werden ook sterk beïnvloed, bijgestaan en zelfs opgeleid door de Hezbollah. De *Kurdistan Worker's Party* (PKK) streefde naar een onafhankelijk Koerdistan in het zuidoosten van Turkije en begon in 1996 zelfmoordaanslagen uit te voeren. Deze golf van aanslagen werd echter in 1999 door haar leider Öcalan beëindigd. De verzetsbeweging in Tsjetsjenië begon voor het eerst met gebruik van zelfmoordterrorisme in 2000. Ook al-Qaida is een beruchte actor inzake gebruik van zelfmoordterrorisme. Het kan bogen op de meest spectaculaire en dodelijke aanslagen, zoals de simultane aanslagen tegen de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam in augustus 1998 en de aanslagen op de Twin Towers op 11 september 2001.

Het gebruik van deze terroristische tactiek kan worden verklaard door voordelen die karakteristiek zijn voor een zelfmoordaanslag.<sup>2</sup> Ten eerste is het *eenvoudig* en *goedkoop*. Het is eenvoudig omdat er geen ontsnappingsmogelijkheden bedacht behoeven te worden, aangezien de bedrijver van de aanslag er zelf bij sterft. Het is goedkoop omdat er weinig middelen nodig zijn om een bom te maken. Zo bestaat een bom die typerend is voor een zelfmoordaanslag van de *Islamic Jihad* of van de *Martelarenbrigades van de Al-Aqsa*, uit niet meer dan een plastic buis van zo'n 20 cm, met daarin meststof en suiker, omgeven door metaalfragmenten. De gemiddelde kostprijs van het benodigde materiaal is zo'n 30 *shekels* (minder dan 5 pond). Hiermee kunnen honderden van dergelijke bommen vervaardigd worden.

Ten tweede zijn zelfmoordaanslagen bijzonder *doeltreffend*: de zelfmoordterrorist kan immers zelf het exacte tijdstip en de precieze locatie van de aanslag kiezen. Bovendien is het voor de bevoegde autoriteiten zeer moeilijk een dergelijke aanslag te verhinderen. Zelfs indien de terrorist vóór het bereiken van zijn eigenlijke doelwit in de kraag gepakt

wordt, kan hij de bom nog tot ontploffing brengen en hierbij aanzienlijke schade aanrichten.

Een *derde* voordeel is dat er *geen* gevaar bestaat voor *verraad* bij gevangenneming door de tegenpartij. De bedrijver van de zelfmoordaanslag verliest immers zelf het leven bij de aanslag.

*Ten slotte* heeft een zelfmoordaanslag een enorme *impact* op het publiek. Via de media worden we *live* op de hoogte gehouden van de gebeurtenissen. Het onvoorspelbare karakter van dergelijke aanslagen, in combinatie met hun grote doeltreffendheid en letaliteit, genereert bij het publiek sterke gevoelens van angst en machteloosheid.

### **Zelfmoordterrorisme vanuit het 'principal-agent'-perspectief**

Het 'principal-agent'-model is een veelgebruikt paradigma in de economische theorie.<sup>3</sup> Het modelleert de relatie tussen twee partijen, d.w.z. een principaal en diens agent. De opdrachtgever of principaal verwacht van de agent een bepaalde inspanning; in ruil hiervoor betaalt hij de agent een vergoeding uit. De inspanningen van de agent moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een bepaalde *output* voor de principaal. Het is voor de opdrachtgever echter vaak moeilijk of zelfs onmogelijk de activiteiten en inspanningen van de agent continu te controleren. De opdrachtgever zal dus trachten via goed ontworpen contracten de uitvoerder ertoe aan te zetten te handelen in overeenstemming met zijn doelstellingen. Dit raamwerk kan worden aangewend voor de analyse van zelfmoordterrorisme.

Vanuit economisch oogpunt kan zelfmoordterrorisme beschouwd worden als de uitkomst van een (sociaal) contract tussen twee partijen, d.w.z. de terroristische organisatie en de potentiële zelfmoordterrorist.<sup>4</sup> Beide partijen verwachten wederzijdse baten van de overeenkomst. De zelfmoordterrorist is bereid zijn leven op te geven voor een doel dat door de rekruterende organisatie nagestreefd of verdedigd wordt, zoals de bevrijding van bezet gebied. Onder meer via de media-aandacht die zijn zelfmoordactie uitlokt, draagt de terrorist bij tot verwezenlijking van de doeleinden van de organisatie die hem uitzond. De motivatie voor de vrijwilliger zelf kan van diverse aard zijn, maar zal vaak te maken hebben met vernedering, wrok, wraak en verdriet. De erkenning, het respect en de status die meestal met de zelfmoordactie gepaard gaan, blijken vaak ook belangrijke stimuli voor de zelfmoordterrorist.<sup>5</sup> Na een succesvolle aanslag zal

de terreurorganisatie de zelfmoordterrorist vaak een martelarenstatus toekennen in de lokale gemeenschap, door het etaleren van foto's en posters. Dit kan als een soort vergoeding voor de geleverde inspanning worden beschouwd. Wat de Palestijnse terreurorganisaties betreft, kunnen de financiële compensaties die aan de overblijvende familieleden van zelfmoordterroristen worden uitgekeerd, ook als belangrijke vergoedingen worden gezien.

Aangezien de uitvoering van de overeenkomst de dood van de zelfmoordterrorist betekent, rijzen er vanzelfsprekend problemen omtrent het bindend maken van het contract. Als we uitgaan van de fundamentele levensdrang die eigen is aan ieder mens, kan men stellen dat de principaal over bijzonder sterke middelen dient te beschikken om de overeenkomst door de agent succesvol te laten uitvoeren. Daarom gaan we uitvoerig in op de gebruikte middelen.

### **Bevordering van de 'levende martelaar' en martelarencultus**

Het mechanisme van de 'levende martelaar' is welbekend in de literatuur.<sup>6</sup> Een korte periode vóór zijn dood drukt de zelfmoordterrorist zijn euforie en hoop uit via brieven, foto's en videoboodschappen naar familie en vrienden. In die boodschappen verklaart hij zijn bereidheid zijn leven op te offeren en vraagt hij zijn familie niet te rouwen. Er worden kalenders van hem gemaakt en hij wordt afgebeeld op posters om de lokale gemeenschap op de hoogte te brengen van zijn naderende heldendood. Dit promotiemechanisme creëert een *point of no return* voor de toekomstige zelfmoordterrorist. Als zijn afscheidsboodschap eenmaal op video staat, als er eenmaal foto's, kalenders en posters zijn gemaakt – kortom, als hij eenmaal tot 'levende martelaar' is uitgeroepen, is het voor de zelfmoordterrorist bijzonder moeilijk nog af te haken.

Het effect van dit mechanisme wordt nog versterkt door een ware *martelarencultus* die zich in het Midden-Oosten heeft ontwikkeld. Zelfmoordterroristen zijn helden en tieneridolen geworden; zelfs de kleinste kinderen kennen hun namen. Ze worden bezongen in liederen en verzen en herdacht in gebeden in moskeeën. Het *shuhada*-spel ('martelaar spelen') is populair geworden bij kinderen. Veel jonge mensen dragen speciale halskettingen om specifieke martelaren te herdenken, terwijl in de popmuziek de daden van de martelaren worden verheerlijkt. Na elke

zelfmoordaanslag worden snoepjes en zoete koffie in de straten uitgedeeld en ontvangen de ouders van de martelaar felicitaties en eerbetuigingen.

Opmerkelijk is dat deze martelarencultus zich niet beperkt tot het Midden-Oosten of tot religieus geïnspireerde terreurbewegingen. Zo kennen de Sri Lankaanse Tamil Tijgers een soortgelijke martelarenverering. Zij hebben een speciale eenheid opgericht, de 'Black Tigers', die zich richt op uiterst risicovolle missies; ze genieten een hoge status en ze worden intensief getraind. De Tamil Tijgers duiden hun martelaren aan als *maha vereer* ('grote helden'), richten graftekens voor hen op en offeren bloemen en olie. Ook onder de anarchisten (eind 19de, begin 20ste eeuw) bestond een belangrijke martelarencultus. Bedrijvers van terroristische daden werden geprezen in de anarchistische literatuur en hun daden dienden velen tot bron van inspiratie.<sup>7</sup>

Het mechanisme van de 'levende martelaar' vindt men in zekere zin ook terug bij de eerste christelijke martelaren. Zij werden vóór hun dood overladen met geschenken; er werden feestvieringen gehouden

## **Zelfmoordterroristen zijn in het Midden-Oosten**

### **helden en tieneridolen geworden**

waarin de ultieme geloofsbelijdenis van de aspirant-martelaar centraal stond. Bovendien werden hun ook faam en respect toegezegd na hun heldendaad.<sup>8</sup>

#### **'The eightfold path to credibility'**

Het mechanisme van de 'levende martelaar' is niet het enige instrument waarover de principaal beschikt om zijn doelen te bereiken. Terroristische organisaties die zelfmoordaanslagen toepassen, blijken opmerkelijk genoeg technieken te gebruiken die welhaast identiek zijn aan de technieken die *principals* uit het bedrijfsleven of de politiek hanteren om het contract tot uitvoering te brengen. Om dit te illustreren, maken we gebruik van 'the eightfold path to credibility',<sup>9</sup> een opsomming van acht technieken die een partij kan beproeven om haar verbintenis voor de tegenpartij geloofwaardig te maken. Deze technieken kunnen evengoed door een principaal aangewend worden om de agent aan te zetten tot uitvoering van het contract. Analyse van empirisch onderzoek naar zelfmoordterrorisme, zoals inter-

views van terroristische leiders en aspirant-martelaars, wijst uit dat de meeste van deze technieken ook gehanteerd worden door terroristische organisaties. De gebruikte technieken zijn de volgende.

**1 Een reputatie vestigen en gebruiken.** Op zakelijk gebied zullen bedrijfsleiders doorgaans gemakkelijker in zee gaan met personen of bedrijven die de reputatie hebben steeds hun afspraken na te komen. Op analoge wijze zijn de reputatie en de faam van leiders en terreurgroeperingen ongetwijfeld relevante elementen in het beslissingsproces van potentiële zelfmoordterroristen. In bepaalde islamitische kringen genieten Osama bin Laden en al-Qaida veel respect en erkenning. Voor hen ten strijde mogen trekken en misschien wel hun leven opofferen, kan voor bepaalde mensen een grote eer zijn. Hetzelfde kan gezegd worden van Velupillai Prabhakaran. Deze leider van de Tamil Tijgers wordt vereerd door zijn volgelingen en hij wordt door een groot deel van de Tamil-bevolking als een vrijheidsstrijder beschouwd.

**2 Werken met contracten.** Het voordeel van het werken met contracten is dat het toelaat de vereiste inspanningen duidelijk te stipuleren en mogelijke straffen bij niet-naleving van de afspraken duidelijk vast te stellen. Bij zelfmoordterrorisme is er natuurlijk geen sprake van een geschreven contract tussen principaal en agent. Wél is sprake van een sociaal contract. Het mechanisme van de 'living martyr', in combinatie met de sociale druk vanuit de groep, leidt tot een zware sociale bestraffing in geval van contractbreuk.

**3 Communicatie verbreken.** Het verbreken van alle vormen van communicatie kan voor een partij een heel geloofwaardig bewijs van engagement zijn. Het maakt een handeling immers onomkeerbaar. Een extreem voorbeeld hiervan vormt de laatste-wilsbeschikking: opnieuw onderhandelen is hier immers totaal onmogelijk. Terroristische groepen blijken vaak van deze techniek gebruik te maken. Zo zal een aspirant-martelaar, gerekruteerd door Palestijnse terreurorganisaties, vlak voor zijn missie vaak op een geïsoleerde plaats of in een *safe house* verblijven. In veel gevallen mag hij geen afscheid nemen van familie en vrienden; evenmin mag hij hen inlichten over zijn plannen.<sup>10</sup>

**4 Bruggen achter zich opblazen.** Door zich elke mogelijkheid tot terugtocht te ontnemen, kan een leger of een milizie de tegenpartij overtuigen van vastberadenheid tot confrontatie of gevecht. Een soortgelijke techniek passen terreurorganisaties toe.

Vaak worden de kandidaat-martelaren immers verplicht zich te isoleren van de seculiere wereld, zich te ontdoen van mogelijke herinneringen eraan en dienen ze alle contact met vrienden en familie te verbreken. Op deze manier wordt als het ware de brug of de verbinding tussen de aspirant-martelaren en de rest van de wereld opgeblazen.

**5 Het resultaat buiten de controle van de uitvoerder stellen.** Terreurorganisaties blijken soms gebruik te maken van explosieven die op afstand bediend kunnen worden. Zo is melding gemaakt van een explosieverbod verbonden aan een mobiele telefoon waarbij het rinkelen van de telefoon de bom zou ontsteken. Een dergelijke strategie plaatst de uitvoering van de aanslag buiten de wil van de uitvoerder en maakt een eventueel afhaken van de agent dus onmogelijk.

**6 In stappen te werk gaan.** Normaliter worden zelfmoordterroristen niet van de straat geplukt om de dag daarna een aanslag uit te voeren. Bij islamitisch zelfmoordterrorisme bijvoorbeeld worden potentiële kandidaten meestal gerekruteerd in moskeeën of islamitische opleidingscentra. Gesprekken met leden van de terreurorganisatie moeten uitwijzen of de nieuwe rekrutee een goede kandidaat voor een zelfmoordactie zou zijn. Indien hij goed bevonden wordt, ontvangt hij een opleiding en wordt hij getraind in het testen en verbeteren van zijn vaardigheden en reacties in levensbedreigende situaties. Vervolgens wordt hij verder voorbereid, o.m. via video-opnames en groepsdruk, om succesvol en onbevreesd de zelfmoordaanslag uit te voeren. Hierbij dient wel vermeld te worden dat waar vroeger de terreurorganisaties actief op zoek moesten naar nieuwe rekruten, ze thans geconfronteerd worden met een overaanbod aan kandidaten.<sup>11</sup>

**7 Geloofwaardigheid ontwikkelen door teamwork.** Vaak worden zelfmoordaanslagen voorbereid in cellen, bestaande uit een aantal vrijwilligers voor een zelfmoordactie. Een gemeenschappelijke training en voorbereiding bindt deze vrijwilligers door een sterk sociaal contract, waardoor de kans op afvalligheid drastisch gereduceerd wordt. De trainingskampen van al-Qaida zijn in die zin ook sleutelementen in de ontwikkeling van een sociale band tussen de strijders. Het bevorderen van sterke vriendschapsbanden tussen de kandidaat-martelaren is ook voor Hamas een veelgebruikte techniek om de vrijwilligers bij hun oorspronkelijke beslissing te houden.

**8 Gebruik maken van tussenpersonen.** Het inzetten van één of meer tussenpersonen kan de positie van een partij in onderhandelingen aanzienlijk versterken. Het feit dat loononderhandelingen bijvoorbeeld niet rechtstreeks plaatsvinden tussen een werkgever en diens werknemer, maar via een vakbond, is hiervan een illustratie. Ook terroristische organisaties maken vaak gebruik van tussenpersonen om vrijwilligers te rekruteren. Deze mensen gaan naar moskeeën en religieuze scholen en leggen daar contacten met potentiële rekruten. Pas in een later stadium komen de aspirant-zelfmoordterroristen in contact met de feitelijke leiders van de organisatie.

### Besluit

De opzet van dit artikel was een bijdrage te leveren tot een beter begrip van de problematiek van het zelfmoordterrorisme vanuit een economisch perspectief. Toch is het beslist geen pleidooi voor een zuiver economische benadering van het fenomeen. Een dergelijke complexe problematiek als het zelfmoordterrorisme vergt immers een multidisciplinaire aanpak. Wel kan met behulp van de economische 'principal-agent'-benadering van zelfmoordterrorisme een aantal beleidsaanbevelingen worden geformuleerd.

Zo blijkt het mechanisme van de 'levende martelaar' een nuttige functie te vervullen om het contract afdwingbaar te maken. Is hij eenmaal tot 'levende martelaar' uitgeroepen, dan is het voor de aspirant-zelfmoordterrorist immers bijzonder moeilijk nog af te haken. De beleidsaanbeveling die hiermee gepaard gaat, is het sociale stigma dat op afvallige agenten rust, te verminderen.<sup>12</sup> Dit is bijvoorbeeld mogelijk door in opvangmogelijkheden te voorzien voor 'bekeerde' zelfmoordterroristen. Aangezien het sociale stigma voor de beoogde uitvoerder zich meestal beperkt tot de lokale gemeenschap, kan de mogelijkheid te verhuizen eveneens een aantrekkelijke optie zijn. Deze beleidsaanbeveling is sterk verwant met de welbekende *pentiti*-regeling in Italië, waarbij criminelen die bereid zijn mee te werken met het gerecht, bescherming en eventuele strafvermindering kunnen krijgen.

Verder blijkt de martelarencultus een belangrijke motivatie te vormen voor zelfmoordterroristen. Ook hier lijkt de aanbeveling voor het beleid duidelijk. Tracht de publieke opinie zo te beïnvloeden, dat zelfmoordacties en martelaarschap afgekeurd worden of tracht de ontwikkeling van een dergelijke



martelarencultuur te verhinderen. De baten van een zelfmoordaanslag zullen voor bepaalde aspirant-martelaren zeker sterk verminderen, indien er roem, eer noch erkenning meer mee gepaard gaan. De rol van de media mag hierbij zeker niet onderschat worden. De media geven terroristische aanslagen immers aandacht en ruchtbaarheid. Een beleid dat in het openbaar bewust vaag blijft over de identiteit van de terreurgroepering die verantwoordelijk is voor een aanslag, kan het nut van aanslagen voor de uitvoerders drastisch reduceren.<sup>13</sup>

Een derde beleidsaanbeveling is het verbeteren van de alternatieven voor potentiële zelfmoordterroristen. Elk beleid dat alternatieve opties aantrekkelijker maakt, zal het nut dat gepaard kan gaan met een zelfmoordactie voor de beoogde uitvoerder van de aanslag verminderen. Zo kan een beleid dat economische groei of werkgelegenheid bevordert, de aantrekkingskracht van terroristische organisaties beslist verminderen. Beleidsinspanningen gericht op het doorbreken van het isolement waarin potentiële zelfmoordterroristen vaak verkeren, zijn verder ook noodzakelijk.

Een belangrijke kanttekening bij deze beleidsaanbevelingen is ten slotte echter wel dat we een stabiel en sterk beleid veronderstellen, dat zelfmoordaanslagen die worden uitgevoerd door eigen onderdanen, in eigen land of in het buitenland, wenst tegen te gaan. Dit is in werkelijkheid echter niet altijd het geval.

## Noten

- 1 Een bespreking van de ontwikkeling van zelfmoordterrorisme vindt men o.a. in: R. Gunaratna, 'Suicide Terrorism: A Global Threat', in: *Jane's Intelligence Review*, 20 oktober 2000; Y. Schweitzer, *Suicide Terrorism: Development and Characteristic*, Lecture presented at the International Conference on Countering Suicide Terrorism at ICT, Herzeliya, Israël, 21 februari 2000; S. Atran, 'Genesis of Suicide Terrorism', in: *Science*, 299(5611), 2003, blz. 1534-1539.
- 2 Een bespreking van de voordelen eigen aan zelfmoordaanslagen vindt men in: B. Hoffman & G.H. McCormick, 'Terrorism, Signaling, and Suicide Attack', in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 27, 2004, blz. 243-281; S. Goldenberg, 'The men behind the suicide bombers', in: *The Guardian*, 12 juni 2002; E. Sprinzak, 'Rational Fanatics', in: *Foreign Policy - the Magazine of Global Politics*, september/oktober 2000; B. Ganor, *Suicide Attacks: An Overview/Analysis*, <http://www.ict.org.il/articles/mediaarticleid.cfm?articleid=3>, 3 april 2003; Atran, *a.w. noot 1*.
- 3 Zie E. Wolfstetter, *Topics in Microeconomics. Industrial Organization, Auctions, and Incentives*, Cambridge University Press,

1999, blz. 278-301, voor een meer technische bespreking van de 'principal-agent'-theorie.

- 4 Deze benadering vindt men o.a. in M. Harrison, 'The Logic of Suicide Terrorism', in: *Royal United Services Institute Security Monitor*, 2(1), 2003.
- 5 Zie o.a. A. Margalit, 'The Suicide Bombers', in: *The New York Review of Books*, 50(1), 2003; en J. Stern, *Terreur in Naam van God. Waarom religieuze extremisten doden*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum/Manteau, 2004, blz. 33-34.
- 6 Het werd oorspronkelijk door Ariel Merari omschreven op basis van zijn jarenlange onderzoek naar zelfmoordterrorisme in het Midden-Oosten. Zie A. Merari, *Suicide Terrorism in the context of the Israeli-Palestinian Conflict*, Lecture presented at the Suicide Terrorism Conference, Office of Justice Programs Building, Washington DC, 25-26 oktober 2004. Zie ook Margalit, *a.w. noot 5*; J. Goldberg, 'The martyr strategy: What does the new phase of terrorism signify?', in: *The New Yorker*, 9 juli 2001; en A. Speckhard, 'In het brein van een zelfmoordterrorist', in: *Tertio*, 6(290), 2005, blz. 7-9.
- 7 Zie o.a. Hoffman & McCormick, *a.w. noot 2*, blz. 254; en M. Ferrero, *Martyrdom contracts*, mimeo, 2005, blz. 16-19.
- 8 Stern, *a.w. noot 5*, blz. 69.
- 9 A.K. Dixit & B.J. Nalebuff, *Thinking Strategically. The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 1991, blz. 144-161.
- 10 B. Hoffman, 'The Logic of Suicide Terrorism', in: *The Atlantic Monthly*, juni 2003, blz. 40-47.
- 11 Deze vaststelling vindt men onder meer terug in N. Hassan, 'An Arsenal of Believers', in: *The New Yorker*, 19 november 2001; en Atran, *a.w. noot 1*, blz. 1537. De opleiding en training tot zelfmoordterrorist zouden thans daarom ook korter en beperkter zijn dan in het verleden.
- 12 Ferrero (*a.w. noot 7*) komt op basis van zijn analyse van zelfmoordterrorisme tot een soortgelijke conclusie.
- 13 Een bespreking van de relatie tussen de media en terroristische organisaties vindt men o.m. in B.S. Frey, *Dealing with Terrorism - Stick or Carrot?*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2004.

Julie Kaizen & Walter Nonneman zijn verbonden aan de Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

# Van het Plein tot Gethsemane

## Hoe Nederland de eigen oplossing voor het probleem-Jeruzalem weigerde te verzilveren

De status van Jeruzalem is een van de meest gecompliceerde volkenrechtelijke problemen, niet in de laatste plaats door de ambivalente houding van de Verenigde Staten. Zo heeft de Senaat met de *Jerusalem Embassy Act* (10 mei 1995) Jeruzalem officieel tot ongedeelde hoofdstad van Israël verklaard, maar maakt de president stelselmatig gebruik van zijn recht op gebruik van een *wavier* om de eerste consequentie van die erkenning – het verplaatsen van de Amerikaanse ambassade van Tel Aviv naar Jeruzalem – niet ten uitvoer te hoeven brengen. Tot 1967 was Jeruzalem verdeeld in een oostelijk (Arabisch) en westelijk (Israëliësch) deel. In dat zelfde jaar bezette Israël oostelijk Jeruzalem tijdens de Zesdaagse Oorlog. Nederland heeft sinds 1967 het gezag van Israël over Oost-Jeruzalem weliswaar *de facto*, maar niet *de jure* erkend en volgt daarmee de lijn van de Verenigde Naties en de meeste lidstaten van de Europese Unie. De status van Jeruzalem vormt sinds de Zesdaagse Oorlog een splijtzwam in de vele vredesonderhandelingen.

Stelt u zich eens voor dat er sinds 1950 een VN-politiemacht in Jeruzalem aanwezig was geweest als resultante van een vredesverdrag tussen beide landen. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit tot een vorm van détente had geleid. Een naïeve ‘what-if’-veronderstelling? Wellicht. Niettemin heeft Nederland in 1950 een reële oplossing voor het conflict in Jeruzalem in handen gehad, maar vanwege *démarches* van het Vaticaan bij o.a. het Ministerie van Buitenlandse Zaken en binnenlandse partijpolitieke overwegingen werd afgezien van steun aan het eigen voorstel. Een fraai voorbeeld van *Roma locuta, causa finita*.

### De kwestie van de Heilige Plaatsen

Op 29 november 1947 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 181 aan. Hiermee trachtte de VN via het idee van *territoriale internationalisatie* van Jeruzalem en de omliggende gebieden een oplossing te vinden voor de patstelling

tussen Israël en Trans-Jordanië. In navolging van resolutie 181 nam de Algemene Vergadering op 9 december 1949 resolutie 303 aan, die uitging van een verdeling van Palestina in een Arabische en joodse staat, waarbij Jeruzalem een enclave werd – niet zoals Danzig of Triëst, maar als een *corpus separatum*. Om de internationale vrede en veiligheid te bewaren, zouden Jeruzalem en omliggende gebieden conform art. 75 van het VN-Handvest onder het gezag van de Verenigde Naties worden gebracht en onder de bepalingen van hoofdstuk XIII van het Handvest worden bestuurd door de Voogdijraad (*Trusteeship Council*).

Na beëindiging van het Britse mandaat in 1948 en de afkondiging van de staat Israël op 14 mei van dat zelfde jaar escaleerden de vijandelijkheden in een grootschalige oorlog van de Arabische landen tegen Israël. Hoewel de Syrische en Egyptische legereenheden grote verliezen leden, slaagde het Arabische Legioen van Trans-Jordanië erin vrijwel de gehele Westelijke Jordanoever, inclusief het oostelijk deel van Jeruzalem, te bezetten. Israël handhaafde zich in de westelijke helft van de stad. Op grond van art. 3 van de Staakt-het-vuren-overeenkomst van 3 april 1949 werd een demarcatielijn vastgesteld die Jeruzalem verdeelde in twee *de facto* invloedsgebieden, met als resultaat dat al het personen- en goederenverkeer tussen beide stadsdelen praktisch werd uitgesloten.

Op 11 december 1948 nam de Algemene Vergadering van de VN resolutie 194 aan. Deze resolutie stelde o.a. een Verzoeningscommissie (*Conciliation Commission*) in, die de instructie kreeg voorstellen te doen voor een permanent internationaal regime in Jeruzalem en een regeling te treffen voor de Heilige Plaatsen. De Verzoeningscommissie onderhandelde met Israël en Trans-Jordanië over een statuut voor het *corpus separatum*, maar al spoedig bleek dat beide landen niet van plan waren hun gezag over Jeruzalem op te geven. Een hernieuwde poging van de Algemene Vergadering via de Voogdijraad te onderhandelen mislukte eveneens.

### **Dramatis personae: L.J.C. Beaufort**

Het invloedrijke katholieke lid van de Nederlandse afvaardiging naar de jaarlijkse Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, L.J.C. Beaufort (KVP), vond dat Israël en Trans-Jordanië – in het belang van de internationale rechtsorde – een deel van hun soevereine rechten dienden prijs te geven aan een hogere autoriteit (*i.c.* de VN). Als Franciscaanse minderbroeder voelde hij zich persoonlijk betrokken bij de veiligheid van de Heilige Plaatsen. De Franciscaanse orde had – in vergelijking tot de andere religieuze orden – de meeste belangen in het *corpus separatum*. De orde beheerde tientallen Heilige Plaatsen in Jeruzalem, zoals de geboortekerk, het Heilig Graf van Jezus, het graf van Maria, Dominus Flevit en Gethsemane. De vrees voor schade aan deze christelijke heiligdommen was niet ongegrond: tijdens de gevechten was het Heilig Graf beschadigd, was er aanzienlijke schade toegebracht aan de kapel van het Cenakel, werd de zetel van de Apostolische Delegatie vernield, was het Latijnse kerkhof omgewoeld en de abdij van de Dormitio beschadigd, en was het klooster van de zusters Reparatricen deels geëvacueerd vanwege beschietingen.

### **De Nederlandse delegatie**

In november 1949 bestudeerde Commissie I (Politieke Commissie) van de VN de amendementen die door de lidstaten waren ingediend inzake het rapport van de Verzoeningscommissie. De Nederlandse delegatie vond dit rapport 'volstrekt onaanvaardbaar', omdat – o.a. met het oog op de Koude Oorlog – de Sovjetunie in een internationaal regime zou kunnen infiltreren. Bovendien vond M.A.M. Klompé (KVP) dat vooral de katholieken een grote invloed in Jeruzalem moesten krijgen. Enige haast was daarbij geboden want 'hoe vaster de Joden in het zadel, hoe minder wij krijgen', zo schreef zij aan de KVP-fractievoorzitter C.P.M. Romme.<sup>1</sup>

De Nederlandse delegatie was van mening dat het idee van een *corpus separatum* geen reële oplossing bood. Israël en Trans-Jordanië weigerden namelijk iedere vorm van *territoriale internationalisatie*, waardoor de inzet van een internationale VN-troepenmacht, die het *corpus separatum* moest verdedigen, gedoemd was te mislukken. De instructie die de delegatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken had meegekregen, gaf de Nederlandse delegatieleden de vrijheid in samenwerking met de Zweedse delegatie een voorstel te formuleren waarbij de beveiliging van en de vrije

toegang tot de Heilige Plaatsen als uitgangspunt werd genomen (*functionele internationalisatie*). De gedachte van het *corpus separatum* werd daarmee verlaten. In dit plan zouden Israël en Trans-Jordanië de soevereiniteit over de Heilige Plaatsen overdragen aan een door de VN ingestelde Hoge Autoriteit; erkenden zij de jurisdictie van een Hoge Commissaris over de Heilige Plaatsen; garandeerden zij vrije toegang tot de Heilige Plaatsen voor pelgrims en geestelijken; en – dat was een noviteit – kreeg de Hoge Commissaris de beschikking over een VN-politiemacht die de Heilige Plaatsen zou beschermen. In tegenstelling tot territoriale internationalisatie bleef het zelfbestuur van Trans-Jordanië en Israël over het gebied – minus de Heilige Plaatsen – gehandhaafd.

### **Vaticaanse machtspolitiek I**

Paus Pius XII was tegen een *de jure* en *de facto* erkenning van het gezag van Israël over Jeruzalem. In de pauselijke encyclieken *In Multiplicibus Curis* (24 oktober 1948) en *Redemptoris Nostri Cruciatu* (15 april 1949) sprak hij zijn steun uit voor territoriale internationalisatie, zoals weergegeven in resolutie 181. Het Vaticaan gaf zijn Nuntii de opdracht bij de regeringen en kerkelijke autoriteiten van de VN-lidstaten te lobbyen voor territoriale internationalisatie. De internuntius in Nederland, Mgr. P. Giobbe, trachtte op deze wijze de Nederlandse – katholieke – delegatieleden, politici en de kerkelijke autoriteiten te pousseren voor het Vaticaanse standpunt.<sup>2</sup>

De katholieke leden van de Nederlandse delegatie trachtten *vice versa* het Vaticaan van de juistheid en levensvatbaarheid van het Nederlandse voorstel te overtuigen. In september 1949 spraken Beaufort en Klompé met Mgr. Griffith, de hoogste vertegenwoordiger van het Vaticaan bij de VN. Deze stond opvallend genoeg welwillend jegens het Nederlandse initiatief. Op diens verzoek stuurden Beaufort en Klompé een rapport over het Nederlandse standpunt aan Mgr. Tardini, de chef van de eerste afdeling der Staatssecretarie en de hoogste adviseur op het gebied van diplomatieke zaken van de paus.

Tardini weigerde echter het Nederlandse voorstel te accepteren. Om verdere Nederlandse initiatieven te ontmoedigen, stuurde het Vaticaan begin oktober 1949 de invloedrijke aartsbisschop van New York, kardinaal Spellman, naar Nederland om te proberen het Ministerie van Buitenlandse Zaken te pousseren een instructiewijziging te formuleren die in lijn was met de opvatting van het Vaticaan.

### **De instructiewijziging van 17 november 1949**

De démarches van het Vaticaan hadden resultaat. Op 17 november 1949 verstuurde het Ministerie van Buitenlandse Zaken een instructiewijziging aan de Nederlandse delegatie in New York. In deze nieuwe instructie werd de delegatie opgedragen géén amendementen in te dienen die gebaseerd waren op functionele internationalisatie.<sup>3</sup>

Deze démarches van het Vaticaan irriteerden de leden van de delegatie. De voorzitter van de delegatie, G.J. van Heuven Goedhart, schreef hierover aan minister van buitenlandse zaken D.U. Stikker: 'iets anders staat het met instructiewijzigingen als gevolg van démarches van buitenlandse zijde bij Uwer Excellentie Departement ondernomen. [...] Het kan voorkomen – en het is in feite voorgekomen – dat de delegatie een gewijzigde instructie ontvangt, ten doel hebbende haar een houding voor te schrijven in overeenstemming met een van buitenlandse zijde ten Departement van Uwer Excellentie ondernomen démarche [...].'<sup>4</sup>

De secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, H.N. Boon, verdedigde de instructiewijziging, omdat volgens hem het scheppen van een tweede Berlijn, Triëst of Danzig vermeden moest worden. De oplossing voor de problematiek rond Jeruzalem moest zich volgens Boon richten naar de verlangens van de paus, zoals uitgedrukt in de encycliek *Redemptoris Nostri* (sic!).<sup>5</sup>

### **Het vervolg**

Commissie I (de Politieke Commissie van de VN) nam een Australisch amendement aan, met als uitgangspunt de territoriale internationalisatie in de vorm van een *corpus separatum*, omdat de Zuid-Amerikaanse (traditioneel pro-Vaticaan) en Arabische lidstaten een anti-Israëlische coalitie vormden. Ondanks een vurig pleidooi van de Israëlische vertegenwoordiger Eban werd het Nederlands-Zweedse voorstel niet meer ter stemming gebracht. Op 9 december 1949 nam de Algemene Vergadering de aanbevelingen uit Commissie I over in resolutie 303.

Die resolutie leidde niet tot de gewenste oplossing. Israël incorporeerde het westelijk deel van Jeruzalem in de staat Israël. Dat werd gesymboliseerd doordat de Knesset op 23 januari 1950 Jeruzalem als hoofdstad van Israël uitriep. Israël handhaafde de aanspraken op Oostelijk Jeruzalem, met als argument dat Trans-Jordanië dit deel van de stad tijdens de aanvalsoorlog tegen Israël had geannexeerd. Trans-

Jordanië breidde eveneens zijn jurisdictie uit over Oostelijk Jeruzalem.

### **De Algemene Vergadering van 1950**

Doordat de Voogdijraad en de Verzoeningscommissie geen oplossing hadden bereikt, ontstond in de zomer van 1950 weer interesse in het Nederlandse voorstel. De Nederlandse regering besloot op de vijfde Algemene Vergadering een resolutie in te dienen conform de lijn van het Nederlandse amendement uit 1949. Het Vaticaan trachtte een herhaling van 1949 vroegtijdig te voorkomen. De internuntius Giobbe trachtte in de loop van juli o.a. minister J.R.H. van Schaik (KVP) en Beaufort te pousseren geen initiatieven gericht op functionele internationalisatie te nemen.<sup>6</sup>

Bij verscheidene regeringen – die in de zomer van 1950 werden gepolst over de levensvatbaarheid van een resolutie – heerste vooral scepsis tegenover de niet-constructieve houding van Israël en Trans-Jordanië. De Nederlandse zaakgelastigde in Parijs vernam op het Quai d'Orsay dat de Franse regering nog geen standpunt had ingenomen en de tijdelijke zaakgelastigde in Washington schreef aan Stikker dat de Verenigde Staten verrast waren met het Nederlandse initiatief, maar dat ook het *State Department* nog geen definitief standpunt had bepaald.<sup>7</sup> De Verenigde Staten stelden voor dat Nederland zou proberen via geheime besprekingen met Israël en Trans-Jordanië tot een akkoord te komen. In dat geval zouden de Verenigde Staten het voorstel steunen. Trans-Jordanië en – dat was vooral van belang – Israël reageerden voorzichtig positief op het Nederlandse initiatief.

De houding van het Vaticaan was eveneens belangrijk, met het oog op de positiebepaling van de Zuid-Amerikaanse lidstaten. De Nederlandse gezant bij de Heilige Stoel sprak op 20 juli 1950 met Tardini. Deze vertelde hem dat het Vaticaan zijn standpunt van 1949 handhaafde (territoriale internationalisatie). Tardini voegde daar echter aan toe dat voor iedere andere oplossing de Heilige Stoel de volledige verantwoording aan de betrokken regeringen overliet en hiervoor in geen enkel opzicht medeverantwoordelijk kon worden gesteld.<sup>8</sup>

De beleidsmakers op het Ministerie van Buitenlandse Zaken interpreteerden deze nuancering zodanig, dat het Vaticaan zich bij een *functionele internationalisatie* zou neerleggen, mits de resolutie een provisioneel karakter zou hebben. Deze veron-

derstelling was de basis van de regeringsinstructie waarin een mandaat werd gegeven om onderhandelingen met Israël en Trans-Jordanië te openen. De delegatie mocht echter alleen een resolutie indienen, mits Israël, Trans-Jordanië, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk het voorstel steunden en er redelijke zekerheid bestond dat het voorstel door een tweederde meerderheid van de Algemene Vergadering zou worden aangenomen.

### Het Nederlands-Zweedse voorstel

Uit de Nederlandse delegatie werd een commissie-*ad hoc* samengesteld, die belast werd met de onderhandelingen. Dit zg. 'Palestina comité' stond onder leiding van de diplomaat C.L. Patijn. Het onderhandelingssteam bestond verder uit enkele Zweedse diplomaten en twee Britse specialisten: een voor het gebruik van juridische taalformuleringen, een andere op het gebied van geografische informatie. Voorts werd frequent ruggespraak gehouden met Britse, Franse en Amerikaanse vertegenwoordigers.

Al snel werd duidelijk dat het openbreken van de *status quo ante* alleen mogelijk was via de Heilige Plaatsen. Onder het voorgestelde statuut zou het pelgrimsverkeer onder begeleiding van een VN-troepenmacht weer geleidelijk op gang kunnen komen, teneinde een vorm van *détente* tussen beide beligerenden te bewerkstelligen. Verder bepaalde het voorstel dat de strijdkrachten van beide landen binnen drie maanden na ondertekening van het vredesverdrag moesten worden teruggebracht tot normale vredessterkte.

Eind september 1950 waren Israël en Trans-Jordanië in beginsel bereid een overeenkomst te sluiten. Israël zou – met tegenzin – genoegen nemen met Westelijk Jeruzalem in ruil voor *de jure* en *de facto* erkenning van de staat Israël door Trans-Jordanië, in de hoop dat de andere Arabische landen dit voorbeeld zouden volgen. Voor Trans-Jordanië bood het een uitgelezen mogelijkheid om – ondanks de mede door dit land geïnstigeerde aanvalsoorlog tegen Israël – een *de facto* en *de jure* erkenning over Oost-Jeruzalem te bewerkstelligen. Bovendien betekende de overeenkomst een mogelijkheid voor een – gedeeltelijke – terugkeer van de Arabische vluchtelingen naar Oostelijk Jeruzalem en een regeling voor de Arabische eigendommen die nu in Israëlische handen waren.

### Vaticaanse machtspolitiek II

De inschatting van Buitenlandse Zaken over de

houding van het Vaticaan leek bevestigd te worden toen bleek dat de Franse (katholieke) minister van buitenlandse zaken, R. Schuman, het Nederlandse voorstel met paus Pius XII besprak. Volgens Franse diplomaten had de paus tegen Schuman gezegd dat het Vaticaan akkoord zou gaan met het Nederlandse voorstel mits in de preambule het provisionele karakter van de resolutie benadrukt zou worden.<sup>9</sup>

Kennelijk gealarmeerd door deze berichten haastte het Vaticaan zich deze 'omissie' recht te zetten. In de Vaticaanse staatskrant *Osservatore Romano* brak Tardini een lans voor het idee van een *corpus separatum*. Vanwege deze tegenstrijdige berichten spraken de katholieke delegatieleden met de Vaticaanse vertegenwoordiger Mgr. Griffith. Deze bevestigde – in tegenstelling tot 1949 – dat het Nederlandse voorstel niet levensvatbaar was, omdat van de kant van Israël slechts sprake was van 'kwade trouw'.<sup>10</sup>

Beaufort kwam hierdoor in een ernstig loyaliteitsconflict. Hij had zich verbonden aan de augustusinstructie, maar het machtswoord van het Vaticaan woog zwaar op zijn schouders. Op 22 september 1950 besprak hij de kwestie met kardinaal Spellman.<sup>11</sup> Deze zette hem onder grote druk en verweet hem dat hij – als Franciscaanse pater – de regeringsinstructie zwaarder liet wegen dan het standpunt van het Vaticaan.

Na een geselprocessie van tegenstrijdige loyaliteiten besloot Beaufort het standpunt van het Vaticaan zwaarder te laten wegen dan de regeringsinstructie, hoewel hij het Vaticaanse standpunt niet realistisch vond.<sup>12</sup> Deze ultramontaanse opstelling was potentieel rampzalig voor de resolutie, omdat unanimitet bij de indieners van het grootste belang was om voldoende vertrouwen te creëren bij de overige lidstaten.

### Positiebepaling

Op 24 november 1950 besprak het Palestina-comité de opstelling van het Vaticaan. Hoewel het Nederlands-Zweedse voorstel weinig kans maakte door de Algemene Vergadering aangenomen te worden, wilden de meeste gedelegeerden de resolutie toch indienen. Terwijl Trans-Jordanië zware onderhandelingen voerde, was de teneur binnen het Palestina-comité dat koning Abdallah bereid was met het voorstel in te stemmen. Het Britse *Foreign Office* en het Franse *Quay d'Orsay* waren ervan overtuigd dat Trans-Jordanië zich in de praktijk bij het statuut zou neerleggen. Bovendien vond het Palestina-comité dat de instemming van Israël belangrijker was dan die van

Trans-Jordanië, omdat het risico voor de christelijke belangen in Palestina vooral van Israël kwam en niet van Trans-Jordanië.

### **Roma locuta, causa finita**

Het initiatief lag nu bij de – ernstig verdeelde – Nederlandse delegatie. Tijdens een stormachtige vergadering stelde Patijn dat de positie van Nederland werd geschaad als het voorstel niet werd mede-ingediend.<sup>13</sup> Andere delegatieleden vonden ook dat – nu er overeenstemming was tussen Trans-Jordanië en Israël – de mede-indiening doorgezet moest worden.

Beaufort was niet alleen tegen indiening, hij wilde zelfs dat Nederland zou tegenstemmen. In geval van een instructiewijziging die mede-indiening of *sponsoring* mogelijk zou maken – ook bij geen gegarandeerde tweederde meerderheid – zou hij uit de delegatie treden, wat catastrofaal was voor het vertrouwen in de resolutie. Voor sommige delegatieleden was dat reden genoeg de resolutie niet te steunen, omdat het uittreden van Beaufort uit de delegatie kwalijker werd geacht dan het indienen van de resolutie die – mogelijksterwijs – niet met tweederde meerderheid aangenomen zou worden.

De KVP-partijvoorzitter J.R.H. van Schaik wees Beaufort op de binnenlandse consequenties van zijn houding, die antipapistische sentimenten kon aanwakkeren. Beaufort – gesteund door KVP-fractievoorzitter Romme – bleek niet van zijn standpunt af te brengen: *Roma locuta, causa finita*. Van Schaik steunde Beaufort. Vanuit binnenlandse partijpolitieke overwegingen besloot de partijtop dat de KVP het standpunt van het Vaticaan niet als oorzaak zou noemen van de gewijzigde opstelling. De KVP zou vasthouden aan de voorwaarde uit de regeringsinstructie dat mede-indiening uitsloot indien een tweederde meerderheid niet werd gehaald.<sup>14</sup>

Minister-president Drees was ontevreden over de gang van zaken, maar stemde – onder druk van de KVP – in met een instructiewijziging. Vermoedelijk was hij bevreesd voor eventuele gevolgen voor de brede-basiscoalitie: Nederland zou het voorstel dus niet mede-indienen, maar wel sponsoren. Minister van buitenlandse zaken Stikker steunde het standpunt van Patijn, maar – net als Drees – wilde ook hij geen kabinetscrisis riskeren.<sup>15</sup> Op 4 december 1950 telegrafeerde hij de delegatie dat het voorstel niet mocht worden ingediend, maar dat Nederland bij de stemming wel vóór moest stemmen.<sup>16</sup>

De problemen in de Nederlandse delegatie waren

in het buitenland niet onopgemerkt gebleven. De Israëlsche ambassadeur was erover verontwaardigd dat een eenling als Beaufort een belangwekkende resolutie kon torpederen. De Zweedse ambassadeur Boheman riep Nederland op het voorstel objectief te beoordelen, omdat hij anders op korte termijn geen oplossing zag voor het conflict. Tijdens een vergadering van Commissie I sprak de Britse gedelegeerde Lord Macdonald zijn spijt erover uit dat Nederland zich als geestelijk vader van het plan zou terugtrekken, klaarblijkelijk onder druk van het Vaticaan.

### **Afloop**

Tijdens de vergadering van 7 december 1950 in Commissie I zakte het draagvlak voor de – nu Zweedse – resolutie zonder de Nederlandse steun als een kaartenhuis ineen. Daarnaast had het verzet tegen de resolutie vaste vorm aangenomen door een nieuwe resolutie van de Belgische delegatie, die gebaseerd was op resolutie 303. Ofschoon Israël en Trans-Jordanië betoogden dat dit voor hen onaanvaardbaar was, vond het Belgische voorstel onmiddellijk veel steun, omdat het beantwoordde aan de wensen van het Vaticaan, de Zuid-Amerikaanse staten en de Arabische staten. Het Zweedse voorstel werd verworpen; de Belgische resolutie werd aangenomen.

### **Conclusie**

De kans dat het Nederlandse voorstel in 1950 door de Algemene Vergadering zou zijn aangenomen, was niet groot, maar niet te verwaarlozen, omdat het de steun had van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Israël en Trans-Jordanië. De resolutie bood een reële kans de patstelling tussen Israël en Trans-Jordanië te doorbreken en een regeling voor Jeruzalem te treffen. Dat het Vaticaan dit voorstel kon torpederen met de hulp van Nederlandse katholieke politici en de koudwatervrees van overige, niet-katholieke politici, kan – met de wijsheid achteraf – gekwalificeerd worden als verbazingwekkend buitenlands beleid en een gemiste kans. Volgens Patijn was het niet ondenkbaar dat met de aanwezigheid van een internationale troepenmacht in Jeruzalem vanaf 1950 de angel uit het conflict zou zijn gehaald. Indien de *status-quo* tussen Israël en Jeruzalem langs de lijnen van het Nederlandse plan was doorbroken, was Jeruzalem als slijtzwam in het conflict tussen Israël en de omliggende landen wellicht veel eerder geneutraliseerd of niet meer aanwezig geweest.

## Noten

- 1 M.A.M. Klompé aan C.P.M. Romme, 17 november 1949, Nationaal Archief (NA), *archieff Romme*, 2.21.144.
- 2 P. Giobbe aan L.J.C. Beaufort, 28 juli 1950, Archief Franciscaner Minderbroeders (AFM), *archieff Beaufort*, D87/M1/55.
- 3 Klompé aan Romme, *a.v. noot 1*.
- 4 G.J. van Heuven Goedhart aan D.U. Stikker, 5 januari 1950, AFM, *archieff Beaufort*, D87/M1/46A.
- 5 H.N. Boon aan J.R.H. van Schaik, 27 oktober 1949, NA, *archieff Van Schaik*, 2.21.151, inv.nr. 103.
- 6 Memorandum *Résumé de la question de Jérusalem* van P. Giobbe aan J.R.H. van Schaik, 25 augustus 1950, NA, *archieff J.R.H. van Schaik*, *a.v. noot 5*.
- 7 O. Reuchlin aan DIO/PZ, 2 augustus 1950, NA, *archieff J.R.H. van Schaik*, *a.v. noot 5*.
- 8 M.W. van Weede aan DIO/PZ, 21 juli 1950, NA, *archieff J.R.H. van Schaik*, *a.v. noot 5*.
- 9 D. U. Stikker aan M.W. van Weede, 24 november 1950, *archieff Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)*, inv.nr. 999.2 VN-Heilige Plaatsen Jeruzalem.
- 10 D.J. von Balluseck aan D.U. Stikker, 21 november 1950, *BuZa*, inv.nr. 999.2 VN Heilige Plaatsen Jeruzalem.
- 11 L.J.C. Beaufort aan F. Spellman, 22 september 1950, AFM, *archieff Beaufort*, D87/M1/59.
- 12 Memorandum inzake de internationalisatie van Jeruzalem, NA, *archieff J.R.H. Van Schaik*, *a.v. noot 5*.
- 13 Gesprekken van auteur met C.L. Patijn op 4 en 23 mei 2001, en op 6 september 2002. Gesprek auteur met J.L. Heldring op 2 april 2001.
- 14 M.A.M. Klompé aan L.J.C. Beaufort, 3 december 1950, NA, *archieff Klompé*, 2.21.183.
- 15 D.U. Stikker aan D.J. von Balluseck, 29 november 1950, *BuZa*, inv.nr. 999.2 VN Heilige Plaatsen Jeruzalem.
- 16 D.U. Stikker aan Nederlandse delegatie, 4 december 1950, *BuZa*, inv.nr. 999.2 VN Heilige Plaatsen Jeruzalem.

Harry Veenendaal studeert internationaal recht aan de Universiteit Utrecht. Hij dankt dr C.L. Patijn en mr J.L. Heldring voor hun nuttige commentaar tijdens gesprekken met de auteur.

## Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

### John Löwenhardt

#### ***Stuck in the middle. The shared neighbourhood of the EU and Russia, 2000-2005***

**Clingendael European Papers No. 2, October 2005,  
40 p. ISBN 90-5031-103-2**

The European Union and Russia share a common neighbourhood of over sixty million people in Ukraine, Belarus and Moldova. In the mid-1990s politicians and analysts in the EU were only starting to consider how to deal with these 'newly independent' states. The unwanted 'spin-offs' of the USSR were treated with a mixture of pity and neglect. Insofar as there was serious debate on the future of Eastern Europe, it was dominated by two American analysts, Samuel Huntington (*Clash of Civilisations?*) and Zbigniew Brzezinski (*Grand Chessboard*). They focussed on the fault line running through Europe in this crucial geopolitical region. What has come of their visions? Have the EU and Russia managed to articulate their own answers to these grand designs? And what of the political elites stuck in-between them – have they come up with any viable projects?

This paper has two aims, the first of which is focussed on societies and states. The author presents a concise analysis of the development of Russia, Ukraine, Belarus and Moldova during the first five years of the new Century,

and of the problems and dangers facing them. The second aim widens that focus to the whole region and looks at foreign and international politics, particularly at the interplay of dependencies and policies of the EU and Russia towards each other and towards their shared neighbourhood. Notwithstanding diplomatic rhetoric on shared interests and common EU-Russian values and 'spaces', this interplay has become increasingly competitive. Ukraine and its Orange Revolution have been just one example of how both the EU and Russia attempt to export their own model of democracy to the countries in the region.

*John Löwenhardt* is a political scientist and Senior Research Fellow in the *Clingendael European Studies Programme*.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl). De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

## Amerika's conservatieve DNA

'I vote Bush', prijkt een vergeten en vergeelde poster achter het raam van een vervallen stacaravan in een verwilderde tuin. Het betreft niet een verwaarloosd weekendverblijf. De stacaravan is een niet ongewoon onderkomen in West Virginia, één van Amerika's armste staten. Hoe komt iemand in een verpauperd krot tot de conclusie dat George W. Bush zijn belangen vertegenwoordigt? De miljarden belastingdollars die president Bush aan Amerikanen teruggaf, zijn aan dit oord grotendeels voorbijgegaan. Alles straalt armoede uit. En toch proef je in dit vervallen dorp een diepgeworteld conservatisme *à la* Bush; gemarineerd in religie, verliefd op het zakenleven en het leger, en vijandig tegenover de overheid, het homohuwelijk en abortus. Begin over Democraten en er volgt een tirade over 'belastingverhogende, sushi etende, Volvo rijdende, *New York Times* lezende, op Hollywood verliefde, linkse gekken'. In West Virginia overleven velen op overheidsbijstand, maar als je het stemgedrag moet geloven, wil men niets liever dan dat de linkse politiek met haar communistische subsidies haar boedeltje pakt en hen met rust laat. In deze troosteloze omgeving schuilen de vele mysteries van conservatief Amerika.

### Conservatieve wortels

Het waren de *Founding Fathers* die Amerika behalve onafhankelijkheid zijn conservatieve wortels gaven. Bij de geboorte van het land werden de ambities van de overheid aan strakke banden gelegd en kregen de conservatieve krachten naar verhouding veel macht toebedeeld. Dunbevolkte boerenstaten als Wyoming en Montana mochten evenveel senatoren naar Washington sturen als het dichtbevolkte en verstedelijkte New England. Religie werd aan de markt overgeleverd, waar de kerk net zo voortvarend mee uit de voeten kon als menig ondernemer. Conservatisme zat al zo ingebakken in Amerika's DNA, dat de Amerikaanse arbeiders zelfs tijdens de depressiejaren weinig enthousiasme toonden voor vooruitstrevende linkse ideeën. In 1929 sommeerde een ongeduldige Stalin het hoofd van de Amerikaanse communistische partij, Jay Lovestone, richting Moskou om uitleg te geven over de teleurstellende socialistische opmars. Amerika bleek zijn inspiratie niet in Rusland maar in Oostenrijk te vinden, waar Friedrich von Hayek waarschuwde voor een staat waarin vrijheid,

privé-initiatief en individuele verantwoordelijkheid worden ingeruild voor een gigantisch dwangmatig overheidsapparaat. Politiek links wist Amerika's conservatieve fundament in de naoorlogse jaren even aan het wankelen te brengen met de maakbare *Great Society*. Het zou zijn beloften nooit echt waarmaken. Of, zoals alleen Ronald Reagan het in de aanloop naar zijn presidentschap in 1980 kon verwoorden: 'Politiek links bestreed armoede en armoede won.'

### Demografische trends

De conservatieve politiek vindt sinds de jaren 1950 demografische krachten aan haar zijde. De bevolking groeit in de conservatieve hoeken van de Verenigde Staten: in de uitdijende buitenwijken in plaats van de krimpende binnensteden, en het florerende zuidwesten in plaats van het stagnerende noordoosten. De staat Maine had een eeuw geleden meer afgevaardigden in Washington dan Texas; Rhode Island meer dan Florida. Tegenwoordig hebben de twee noordelijke staten acht afgevaardigden in de hoofdstad, terwijl het aantal afgevaardigden van de twee zuidelijke staten is gezwollen tot 61. Volgens cijfers van het Amerikaanse bureau voor statistiek trekken Amerikanen met een meter per uur, zo'n tien kilometer per jaar, zuid- en westwaarts. Een groot aantal Bush-aanhangers woont in gebieden die tot voor kort onbewoond waren, maar nu snel vollopen. Daar bloeit een conservatisme dat thans triomfeert in de politiek en het dagelijks leven van Amerikanen.

Het is in zijn meest pure vorm in Texas te zien. Deze voormalige landbouwstaat herbergt tegenwoordig drie van Amerika's tien grootste steden. Texas is Amerika's Amerika; groot, optimistisch, zelfverzekerd, religieus, gewelddadig, met een hoge tolerantie voor ongelijkheid. Een staat met lage belastingen, vakbonden zonder enige invloed, alsmede een armoedige publieke sector, waar overvloed samenleeft met armoede. Persoonlijk falen is in Texas niet het gevolg van economische of sociale ongelijkheden, maar van morele tekortkomingen van luie individuen; het soort mensen die Democraten graag doodknuffelen met onnodige en zelfvernietigende sociale-overheidprogramma's. Rondom Dallas zie je mannen Saddam Hoessein-toiletpapier kopen en lopen vrouwen met 'Bid voor George [Bush]'-speldjes op de borst. Deze van oorsprong stereotypische

Texanen blijken steeds vaker doorsnee-Amerikanen die zuidelijk zijn getrokken op zoek naar beter werk, betaalbare huisvesting en lagere (Republikeinse) belastingen.

Ook binnen zuidelijk Amerika spelen demografische ontwikkelingen een conservatieve hoofdrol. Niet voor niets hakkelt president Bush met regelmaat in het Spaans. Over twintig jaar vormen Latino's de meerderheid in Texas en Californië. Deze van oorsprong hardwerkende, godvrezende en familiegerichte doelgroep weet Bush met overeenkomstige conservatieve waarden en normen richting de Republikeinse partij te lokken. Immigratie, veelal een bron van onvrede in overbevolkte landen, heeft in het dunbevolkte Amerika nooit tot een xenofobisch rechtse houding geleid. De conservatieve politiek (in het bijzonder in het Zuiden) ziet immigranten als potentiële partijgenoten in plaats van een verdunner van de nationale identiteit. Tegelijkertijd zien immigranten Amerika als het land vol onbegrensde mogelijkheden waar ze al snel dromen van

waarden en normen. Het idee dat kiezers overeenkomstig hun economisch zelfbelang stemmen, is geheel losgelaten. De ouderwetse klassenstrijd wordt verpakt als een waanbeeld van een liberale elite. 'Moraliteit is de beste manier om de mensheid bij de neus te nemen,' schreef Nietzsche al ooit. Als je de economische status van zijn familie wegstreept, blijkt George W. Bush heel goed als een man van het volk te verkopen. Met oneconomische onderwerpen als abortus, patriottisme, de doodstraf, het homohuwelijk en wapens wordt de vanouds Democraat stemmende arbeider naar het conservatieve kamp gelokt.

In de hedendaagse conservatieve klassenstrijd wordt je status bepaald door de auto waar je in rijdt, wat en waar je eet en drinkt, waar je bidt, en pas veel later door de hoogte van je inkomen. Republikeinen rijden in een *pick-up* truck, drinken bier, gaan naar de kerk en bezitten een wapen; ze zijn de ware vertegenwoordigers van de gewone man. De Democratische partij loopt over van universitair opgeleide liberalen, jammerend over Franse kaas. Het soort mensen die menig arbeider – en zijn mede-Republikeinen – de neus uitkomen. De verzuidelijkte conservatieve strategie, waarbij normen en waarden alle economische zorgen overschaduwden, blijkt zeer succesvol. Of, zoals Thomas Frank het sarcastisch in *What's the matter with Kansas* omschrijft: 'Terwijl supermarktgigant Walmart een slachting aanricht onder de middenstand in *small town* Amerika, richten de dorpsbewoners hun pijlen op die nare evolutietheorie van Charles Darwin in de schoolboeken van hun kinderen. Boeren worden van hun land gejaagd, om niet veel later protesterend voor een abortuskliniek op te duiken. Het is een politiek linkse nachtmerrie, waarin de werkende klasse belastingverlaging voor haar bazen eist.' Het negeren van het economische zelfbelang mag voor buitenstaanders zelfmoord lijken, voor vele conservatieve arbeiders blijkt het een nobele daad in zelfontkenning, een offering voor een heilige politieke stroming die hun normen en waarden vertegenwoordigt.

### **Verzuidelijk buitenlands beleid**

Dit zuidelijke conservatisme heeft politiek Washington in zijn greep, het geniet van de schijnwerpers en laat zijn sporen nadrukkelijk na op het buitenlands beleid. In politiek rood Amerika klopt het patriotistische en nationalistische hart, is men trots op een *wanted-dead-or-alive*-mentaliteit, en woedend en uit op wraak sinds de aanslagen op 11 september. In en

## **Latino's en jongeren in de Verenigde Staten slaan**

### **in hoog tempo rechtsaf**

een vlucht uit de etnische wijk naar de *all-American* 'conservatieve' buitenwijk.

Spaanstalig Amerika is niet de enige groeiende groep conservatieve kiezers. Ook Amerika's jeugd slaat in hoog tempo rechtsaf. De *College Republicans* zag de aanhang de afgelopen jaren verdrievoudigen tot honderdduizend leden. De universiteit van Californië in Berkeley, ooit een legendarisch liberaal bolwerk, kent tegenwoordig honderden jonge Republikeinen en een conservatieve krant, *The California Patriot*.

### **Verzuidelijk conservatisme**

De krachten die Amerika demografisch zuidwaarts en politiek naar rechts trekken, laten ook binnen de Republikeinse partij hun sporen na. Conservatief Amerika hoopte ooit de overheid uit zijn leven en portemonnee te verjagen. De verzuidelijkte conservatieven wensen tevens de culturele neergang te stoppen, met een overheid die Gods werk uitvoert. Zij creëerden een culturele klassenoorlog, waarbij de klassenstrijd geen kwestie van geld is, maar van

rondom Texas worden Kyoto-verdragen of het internationale strafhof in Den Haag veracht. Al jaren roepen Texaanse Republikeinen dat zij de Verenigde Naties uit New York willen verwijderen en dat de Verenigde Staten zich uit de organisatie moeten terugtrekken. Geluiden die nu Washington hebben bereikt. De neoconservatieven wisten de van oorsprong isolationistische zuiderlingen in de nadagen van 11 september ervan te overtuigen dat de Verenigde Staten op lange termijn alleen veilig zijn in een wereld die Amerikaanse waarden deelt. Maande de Texaan Bush tijdens zijn eerste inauguratietoetspraak nog tot bescheidenheid en een terughoudende rol buiten de grenzen, bij aanvang van zijn tweede termijn stuurde hij het land op een adembenemende missie ter verspreiding van democratie, 'met het ultieme doel het beëindigen van tirannieën in de wereld'. De transformatie van isolationisten in 'Wilsonians with teeth' met een zwart-wit wereldbeeld vol 'evildoers', wijden velen aan het sterke religieuze zuidelijke karakter, waardoor de wereld in moralistische termen gezien wordt. Men zal eraan moeten wennen dat deze mentaliteit de komende jaren het Amerikaans buitenlands beleid zal blijven domineren.

### Haperende evenwichtskunst

Dit verzuidelijkte conservatieve front moet buitenstaanders echter niet verblinden. Zelfs een dominante conservatieve stroming blijkt slechts een haperende motor voor een ultraconservatieve politieke agenda. Wie in Washington het chaotische kantoor van de *Club for Growth* betreedt, ondergaat al gauw een energiek pleidooi voor meer belastingverlagingen. Een betoog dat geen weerklank vindt bij de *Christian Coalition*, die hard werkt om God terug in de schoolklas te krijgen en homo's van trouwen te weerhouden. Het illustreert de onverschilligheid over de politieke agenda's van uiteenlopende conservatieve fracties. Hoe dieper je de conservatieve heuvels intrekt, hoe meer contradicties en spanningen je tegenkomt. Waar zit de overeenkomst tussen diegenen die door de overheid met rust gelaten willen worden en christelijke *ayatollahs* die de overheid in de meest intieme delen van het huishouden willen laten ingrijpen? De scheidslijn is dun tussen een brede coalitie en een elkaar de deur uitvechtend zelfingenomen zootje.

Hoe de *Grand Old Party* (GOP) de diverse conservatieve stromingen bijeenhoudt, wordt duidelijk tijdens wekelijks ontbijtbijeenkomsten op het

kantoor van *Americans for Tax Reform*. Hier schuiven lobbyisten van de *National Rifle Association*, stafmedewerkers van de Christelijke Coalitie, kapitalistische fundamentalisten, zakenlieden uit de moslimgemeenschap, senatoren en een afvaardiging van het Witte Huis aan. Na afloop springen velen in een taxi voor een lunch bij de *Coalitions for America*. Velen houden er een extreme wereldvisie op na, maar niemand lijkt eraan te twifelen dat ze tot dezelfde club behoren. Men lijkt verbonden door een vage, gedeelde 'ben-je-een-van-ons-of-een-van-hen'-cultuur. Elke fractie is soms rusteloos en teleurgesteld over de huidige politieke agenda, maar de partijstrategen weten ze tevreden bijeen te houden onder een conservatieve paraplu.

Het is deze complexe balanceeract die, zelfs na een conservatieve overwinning in de stembus, een extreem conservatieve agenda voorkomt. Voorstanders van vrije handel hebben de rem gezet op de enorme landbouwsubsidies die Bush in zijn begindagen uitdeelde. De stromingen van religieus rechts zien tot hun teleurstelling meer woorden dan daden voortkomen uit het *Faith Based Initiative* waarmee Bush zo'n grote populariteit verwierf. Ondanks zijn kruistocht tegen de uitdijende staat luiden er steeds vaker conservatieve alarmbellen over de jaarlijkse begroting, die alleen maar groeit. Zelfs de rechters die Bush zijn eerste sleutels tot het Witte Huis verschaften, stonden positieve discriminatie toe, wensten niet in te grijpen in de homoseksuele slaapkamer en lieten zich kritisch uit over de behandeling van gevangenen in Guantánamo Bay. Isolationisten kijken steeds bezorgder naar Amerika's betrokkenheid buiten zijn landsgrenzen. Zoals politicoloog John Mueller onlangs in *Foreign Affairs* uiteenzette, blijken de dagen van gewapend idealisme in Washington langzaam aan geteld. Het enthousiasme voor de oorlog in Irak bekoelt verrassend snel, de neoconservatieven zijn van het televisiescherm verdwenen en de ooit zo modieuze concepten als unilateralisme en preventieve oorlogen hebben een excentrieke klank gekregen.

### Conservatieve levenslijn

De laatste maanden wankelt de Republikeinse evenwichtskunst. De recente onsuccesvolle nominatie van Harriet Miers voor het Hooggerechtshof bracht de normaal zo gedisciplineerde coalitie voor het eerst uit evenwicht. Twijfel over Miers' conservatieve wortels leidde tot woede onder de vier miljoen godvrezende kiezers die Bush toegang tot het Witte Huis



hadden verschaft. Zij meenden recht te hebben op een kandidaat die de legaliteit van abortus eindelijk gaat aanpakken. Daarnaast blijkt uit peilingen dat de oorlog in Irak voor een meerderheid van de Amerikanen een gelopen zaak is. Met de lonkende tussentijdse verkiezingen in 2006 kijken Republikeinse afgevaardigden angstvallig naar de oorlogsmoede kiezers in hun thuisstaat en beginnen ze zich voorzichtig van president Bush te distantiëren. Amerika blijft uiteindelijk een Republiek.

Deze politieke opschudding woekert tomeloos, nu conservatief politiek leider Tom 'de Hamer' DeLay op de politieke *intensive care*-afdeling is beland, vriend en Republikeins lobbyist Jack Abramoff in de beklagdenbank zit, politiek strateeg Karl Rove verdacht wordt van het strafbaar onthullen van de identiteit van een CIA-agente, en Republikeins senaatsleider Bill Frist wordt onderzocht voor een dubieuze aandelentransactie. Velen zien hierin de eerste tekenen van het einde van de Republikeinse revolutie.

Wie hoopt dat daarmee het buitenaards aandoende conservatisme van Amerika zijn langste tijd heeft gehad, komt echter bedrogen uit. Dit conservatisme heeft door de jaren heen vele voorspelde ondergangen overleefd. Zelfs nu – uit evenwicht gebracht door orkanen, schandalen en een onpopulaire oorlog – bevat de conservatieve boodschap een taal die Amerikanen bijna instinctief aanspreekt en die zij begrijpen, in tegenstelling tot de onzekere agenda van de politieke opponent. Uit recent onderzoek van PEW Research Center blijkt dat de waardering voor Democratische leiders rond de 32% schommelt, lager dan de schamele 39% waar Bush mee wegkomt. De binding met Amerika's conservatieve DNA blijkt een uiterst waardevolle levenslijn in deze donkere Republikeinse dagen.

### Geraadpleegde literatuur

- Matt Bai, 'Eight Club', in: *The New York Times Magazine*, 10 augustus 2003, blz. 24-27.
- Barone (red.). *Almanac of American Politics*, Washington, DC: National Journal, 2004.
- Fred Barnes, 'The (Finally) Emerging Republican Majority', in: *The Weekly Standard*, 27 oktober 2003, blz. 24-26.
- David Brooks, 'The Triumph Of Hope Over Self-Interest', in: *The New York Times*, 12 januari 2003.
- Nina J. Easton, *Gang of Five: Leaders at the center of the conservative ascendancy*, New York: Touchstone, 2000.
- Russell Kirk, *The conservative mind: From Burke to Eliot*, Washing-

- ton, DC: Regnery Publishing, Inc., 2001 (zevende druk).
- Michael Kirsch, 'Bloody Necessary: Europeans won't admit it, but America's violent messianism isn't all bad', in: *The Washington Monthly*, april 2005, blz. 43-47.
- 'Lexington. Of toffs and Teamsters: The Democrats go looking for Joe Sixpack', in: *The Economist*, 23 augustus 2003, blz. 27.
- John Micklethwait & Adrian Wooldridge, *The Right Nation: Conservative Power in America*, New York: The Penguin Press, 2004.
- John Mueller, 'The Iraq Syndrome: The war and the public', in: *Foreign Affairs*, november/december 2005, blz. 44-54.
- Jeremy Peters, 'To the Chagrin of Detroit, top 10 No Longer, More People Know the Way to San Jose', in: *The New York Times*, 30 juni 2005, A19.
- Eduardo Porter, 'Democrats Intensify Push for Latino Voters', in: *The Wall Street Journal*, 27 oktober 2003, A4.
- Frank Rich, *What's the matter with Kansas?*, New York: Henry Holt and Company, LLC., 2004.
- 'Right young things', in: *The Economist*, 26 juli 2003.
- Matthew Rose, 'Undead, Unwhite, Unmale: the varieties of conservative experience', in: *The Weekly Standard*, 11 juni 2001, blz. 38.
- Clinton Rossiter, *Conservatism in America: The Thankless Persuasion*, New York: Alfred A. Knopf, 1971 (vijfde druk).
- Jeroen Schuitem, 'Niet te moralistisch', in: *Het financieele dagblad*, 16 december 2004, blz. 13.
- Jeroen Schuitem, 'VS worden alleen maar rechtser', in: *Het financieele dagblad*, 17 mei 2005, blz. 7.
- 'The colour of conservatism', in: *The Economist*, 25 januari 2003.
- 'The New Republicans', in: *The New York Times*, 28 december 2003, blz. 8.
- U.S. Census Bureau, 'Number of Hispanics Who Vote Up "Sharply"', 29 augustus 2000.
- U.S. Census Bureau, 'Census 2000 Shows Resident Population of 281,421,906', 28 december 2000.
- U.S. Census Bureau, 'Most of Nation's 10 Fastest-Growing Counties in South', 29 april 2002.
- George F. Will, 'Conservatism By the Numbers: Looking Up', in: *The Washington Post*, 20 mei 2001, B07.

Drs J. Schuitem is een *Senior News Producer* voor Eurovision Americas Inc. in Washington, DC, en alumnus van de Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS).

# Een bedenkelijke suggestie voor het militaire primaat in de oorlogvoering

Naar aanleiding van: Rob de Wijk, *The art of Military Coercion: Why the West's Military Superiority Scarcely Matters*, Amsterdam: Mets & Schilt, april 2005; ISBN: 90-5330-424-X

In het derde hoofdstuk van zijn recente boek, waartoe deze reactie zich beperkt, stelt De Wijk zich ten doel bij te dragen aan 'the further development of theory'. Hij acht de beschikbare literatuur en de toepasbare theorie hierover 'meager'. Dit zou onder meer te wijten zijn aan het feit dat de belangrijkste bijdragen aan het denken, zoals die van Thomas Schelling en Alexander George, geschreven zijn tijdens de periode waarin de Verenigde Staten over een ongeëvenaarde economische en militaire macht zouden hebben beschikt, '(which) prevented sophisticated thinking about how this power could best be used to achieve foreign policy objectives' (blz. 84). Ook zou militaire macht vooral in haar 'passive role in deterrence theories' zijn beschouwd, waardoor geen aandacht aan het gebruik van wapens werd geschonken.

In plaats hiervan moet de 'Intervener' volgens De Wijk kiezen uit twee 'grand strategies'. De eerste keuzemogelijkheid is die van 'coercive diplomacy'. Hierin zijn de politieke doelstellingen beperkt en spelen diplomatie en economische sancties een belangrijke rol. Het alternatief is dat gekozen wordt voor een strategie van 'military coercion', wat wil zeggen dat de tegenstander door toepassing van 'brute force' tot capitulatie wordt gedwongen (blz. 103). Wat is de theoretische verdienste van dit prentieuze onderscheid en welke consequenties zouden hieruit in de praktijk kunnen voortvloeien?

## Bestaande theorie

Aangezien De Wijk beweert dat zijn studie past in de clausewitziaanse traditie (blz. 11), ligt het voor de hand te beginnen met het denken van deze Pruisische strateeg. Clausewitz beschouwt geweld louter als een middel, dat twee doeleinden kan dienen:

'Ziel': het *militaire doel* van de oorlog, dat wil zeggen de tegenstander weerloos maken door het uitoefenen van militaire dwang; en

'Zweck': het *politieke doel* van de oorlog, dat wil

zeggen de eisen die men aan de onderhandelingstafel aan de tegenstander stelt.

Wanneer men geweld inzet om het *militaire doel* te bereiken, is ongeremde escalatie of *absolute oorlog* onvermijdelijk. Men moet de tegenstander zo snel mogelijk op de grond werpen door alle beschikbare middelen in te zetten. Clausewitz beschouwt deze visie op oorlog als theoretisch. In de praktijk wordt de escalatie namelijk beperkt door frictie, dat wil zeggen: tal van factoren die de uitkomst van de oorlog bepalen en die van toevallige omstandigheden afhankelijk zijn. Vervolgens maakt Clausewitz van de nood een deugd door in de praktijk altijd al beperkte escalatie ondergeschikt te maken aan het *politieke doel* ('Zweck'): 'Als het tijdens een oorlog allemaal om kansberekening gaat [...] zal de politieke doelstelling, die het oorspronkelijke motief was, de essentiële factor worden [...]. De politiek zal uiteindelijk alle operaties doordringen.' Het primaat van de politiek maakt het Clausewitz mogelijk oorlog te interpreteren als 'de voorzetting van de politiek met inmenging van andere middelen', de instrumentele opvatting van oorlog waaraan hij zijn hedendaagse bekendheid ontleent.

Clausewitz besteedde nagenoeg geen aandacht aan internationale crises en het politieke doel van oorlogvoorkoming ('deterrence'). Juist tijdens internationale crises in het nucleaire tijdperk was het echter van belang het wederzijdse dreiggedrag, dat ook met militaire middelen kracht kon worden bijgezet, niet uit de hand te laten lopen. Ook bij conventionele oorlogen, zoals die in Korea en Vietnam, probeerden de Verenigde Staten hun beperkte politieke doel ('containment') te bereiken *zonder* dat dit escaleerde tot een nucleaire slagenwisseling tussen de supermogendheden. Dit vormt de reden waarom Schelling en George de verwevenheid van diplomatie en geweld vooropstelden. Het primaat bleef hierbij liggen bij het bereiken van de politieke doelstellingen, waarvoor geweld altijd beheerst en gedoseerd moet worden aangewend. 'Coercion' werd daartoe onderscheiden van 'brute force'. Binnen 'coercion' maakte Schelling een onderverdeling tussen 'deterrence' (het dreigen met of beperkt toepassen van geweld om de tegenstander van een gewapende aanval te weerhou-

den) en 'compellence', met als doel de tegenstander tot een gedragsverandering (bijvoorbeeld het stoppen van een reeds ingezette aanval) te bewegen. In beide gevallen gaat het niet om het zo massaal (onbeperkt) en snel mogelijk in de strijd werpen van alle militaire machtsmiddelen, maar juist om het dreigen of gedoeseerd toepassen van geweld, waarbij de niet-ingezette geweldsmiddelen als verdere dreiging achter de hand worden gehouden. *Grosso modo* valt het toepassen van 'brute force' samen met het bereiken van het 'Ziel', terwijl 'deterrence' (afschrikking) en 'compellence' (ook wel 'coercive diplomacy' genaamd) geweldgebruik ter bereiking van het 'Zweck' beogen. Is er, zoals De Wijk met zijn begrip 'military coercion' ter onderscheiding van 'coercive diplomacy' lijkt te impliceren, reden dit primaat van de politieke doelstellingen in bepaalde fasen van de strijd in te ruilen voor het primaat van het militaire doel?

### Onduidelijkheden

*Allereerst* dient erop gewezen te worden dat 'coercive diplomacy' door De Wijk zelf op *verschillende manie-*

## Hoe kan de interveniënt zelf een escalatoire stap zetten met het doel escalatie te stoppen?

*ren* wordt *gedefinieerd*. Zo impliceert de omschrijving van 'coercive diplomacy' op blz. 12 dat er in die fase helemaal geen geweldsmiddelen worden ingezet; die op blz. 120 dat de inzet van uitsluitend luchtmachtkrachten kan worden overwogen; en die op blz. 230 'the gradually increasing intensification to provide room for political maneuver', die in tegenstelling staat tot het gebruik van 'massive and overwhelming force'.

Ten *tweede* kan een strategie van 'coercive diplomacy' volgens De Wijk overgaan in een strategie van 'military coercion' (blz. 13; blz. 103). Maar volgens de schrijver is in het geval van Kosovo ook het omgekeerde gebeurd (blz. 159). Dit maakt het onmogelijk de door De Wijk bepleite heldere preliminaire keuze ook metterdaad te maken. In de *derde* plaats betoogt De Wijk op blz. 103 zelf dat het gebruik van militaire middelen de bereidheid tot escalatie duidelijk kan maken: 'This could require escalation to a strategy of military coercion. In this case, diplomacy plays a subordinate role at best: military means

should be employed to achieve political goals and the capitulation of the opponent'. En, nog sterker op blz. 121: 'Indeed, the credibility of coercive diplomacy is ultimately dependent upon the willingness to escalate and to eventually act rapidly, decisively, and massively, In other words, if coercive diplomacy fails, a strategy of military coercion will follow.'

Een scherp onderscheid tussen 'coercive diplomacy' en 'coercive warfare' lijkt *evenmin* te passen in het formuleren van een strategie, een proces dat volgens De Wijk 'creatief' en 'flexibel' van aard hoort te zijn. Op blz. 120 en 121 blijkt dan ook hooguit sprake van een accentverschil: 'in the first strategy, the *emphasis* is on *coercive diplomacy*, or the carrot and stick approach", terwijl "[t]he second is a strategy where the *emphasis* lies on *military coercion* or the stick approach'.

### Bezwaren

Waarom zoveel aandacht besteed aan een voorstel dat zelf al zoveel relativeringen en onduidelijkheden bevat? Ten *eerste* raakt De Wijks suggestie de *kernproblematiek* van de militaire strategie: het *escalatievraagstuk*. Hoe kan de interveniënt *zelf* een escalatoire stap zetten met als *doel* de escalatie te beëindigen? Wie daarop ingaat moet dan echter wel van de teksten van de klassieken in de discipline uitgaan en niet op eigen houtje theoretische vernieuwingen afkondigen die daarop niet voortbouwen.

Ten *tweede* is de hedendaagse veiligheidsproblematiek inderdaad anders dan die tijdens de Koude Oorlog. Tegenstanders als Al Qaeda, de Taliban of *warlords* moet men anders tegemoet treden dan de nucleair bewapende Sovjetunie. Ook wordt het politieke doel niet langer in vredesonderhandelingen tussen staten na afloop van de oorlog bereikt. Dit maakt de noodzaak van te voren de politieke doelstellingen van het militair ingrijpen helder en beperkt vast te stellen echter alleen maar groter. Zo werden bij de invasie van Irak niet alleen het niet-uitvoeren van de resoluties van de Veiligheidsraad over de massavernietigingswapens, maar ook het afzetten van Saddam Hoessein en de democratisering van het gehele Midden-Oosten als politieke doeleinden genoemd. Bij ingrijpen in binnenstatelijke conflicten hoort de politieke *doelstelling* tevens de *binnenlands-politieke constellatie* (staatsinrichting, machtsverdeling en economisch herstel) van de staat waarin men intervenueert, te omvatten. Deze notie, dat doelstellingen zich tot en met de fase van

stabilisatie en reconstructie behoren uit te strekken, ontbreekt in het betoog van De Wijk, zoals ook het kamerlid Albayrak tijdens een discussie bij de presentatie van het boek constateerde. Overigens staat bemoeyenis van de interveniënt met het toekomstige politieke bestel van het land waarin deze tussenbeide komt, op gespannen voet met de westerse wens de bevolking ter plaatse zelf haar toekomst te laten bepalen. Democratisering en wat in het jargon van ontwikkelingssamenwerking ‘ownership’ wordt genoemd, zijn hier trefwoorden.

In de laatste plaats is de discussie over het clauswitziaanse gedachtegoed (‘Ziel’ versus ‘Zweck’) nauw verbonden met die over de vraag welke sociale groepering de bevoegdheid heeft de strategie vast te stellen. Zijn dat de militairen (‘Ziel’) of de politici (‘Zweck’)? In democratieën als de onze lijkt deze machtsstrijd in het voordeel van de politieke gedragsdragers te zijn beslecht. De Wijk doet echter erg laatdunkend over het strategisch inzicht van politici. Gekoppeld aan zijn pleidooi voor het primaat van militairen in de fase van ‘military coercion’ (‘threat of use and limited use of force are of little value; military force should be applied massively and overwhelming’, blz. 87) zou dit tot gevolg kunnen hebben dat militairen zich niet langer als uitvoerders van de buitenlandse politiek beschouwen, maar denken deze zelf te kunnen vaststellen.

Die indruk moet koste wat kost worden vermeden, al zal het militair advies wellicht vaker moeten luiden dat politieke doeleinden hetzij onbereikbaar zijn, hetzij een andere inzet van militaire middelen (naar aard en omvang) vereisen.

### Nadere conclusies

- 1 Hoewel De Wijk beweert dat hij schrijft binnen de traditie van Clausewitz, maakt hij geen gebruik van het fundamenteel onderscheid in het werk van de Pruisische strateeg tussen het *militaire doel* (corresponderend met absolute oorlog) en het *politieke doel* (corresponderend met instrumentele, beperkte oorlog).
- 2 In democratieën geldt het uitgangspunt dat alle geweldgebruik dienstbaar hoort te zijn aan de politieke doelstellingen. Deze doeleinden worden vastgesteld door politieke gezagsdragers en zijn per definitie beperkt van aard. Met de introductie van het begrip ‘military coercion’ (samenvallend met het bereiken van het militaire doel door middel van het toepassen van ‘brute force’) laadt De Wijk

de verdenking op zich dat de militairen de doelstelling van de oorlog zouden kunnen vaststellen en dat geweldgebruik absoluut zou moeten zijn.

- 3 Politici mag men houden aan het zorgvuldig van te voren vaststellen van de politieke doeleinden van geweldgebruik. Deze mogen niet te uitgebreid, te vaag gedefinieerd of strijdig zijn. Bij binnenlandspolitieke conflicten, die ingrijpen in zwakke staten tot gevolg kunnen hebben, dient de politieke doelstelling ook de staatsinrichting van het land waarin wordt geïntervenieerd te omvatten. Militairen dienen te beoordelen of de politieke doelstellingen haalbaar zijn en, zo ja, welke omvang en aard van de militaire eenheden hiervoor moeten worden ingezet.
- 4 Bij de vraag of zij willen ingrijpen, horen politici het gehele instrumentarium aan machtsmiddelen (diplomatiek, binnenlandspolitiek, ontwikkelingssamenwerking, economisch, militair) in beschouwing te nemen en zich een beeld te vormen over het verloop van het conflict vanaf het overschrijden van de geweldsdrempel tot de beslechting. Hierbij is een *onderscheid* tussen ‘coercive diplomacy’ en ‘military coercion’ zoals voorgesteld door De Wijk *uit den boze*.
- 5 Als het De Wijk er alleen om gaat te bepleiten dat in de Kosovo-oorlog een snelle, verrassende aanval tegen de politiek-militaire leiding van Servië te verkiezen ware geweest boven de gevolgde gradualistische benadering, heeft hij recht van spreken. Hierbij valt overigens te bedenken dat bij toepassing van *airpower* steevast wordt begonnen met het uitschakelen van de luchtverdediging van de tegenstander, zodat de interveniënt zelf vervolgens vrijelijk van het luchtruim gebruik kan maken. Zijn zogeheten bijdrage aan de theorie door het aanbrenge van een onderscheid tussen ‘coercive diplomacy’ en ‘military coercion’, had De Wijk echter beter ongeschreven kunnen laten.

Prof. dr J.G. Siccama is bijzonder hoogleraar in de Geschiedenis van de Veiligheidsproblematiek aan de Universiteit Utrecht en plaatsvervangend hoofddirecteur Algemene Beleidszaken op het Ministerie van Defensie. Hij schreef deze aantekening in zijn hoedanigheid van wetenschapsbeoefenaar.

## Criteria van interventie

De reactie van Jan Geert Siccama is van het soort waarop ik gehoopt had. Want de theoretische innovaties die ik in mijn boek uitwerk, raken inderdaad, zoals Siccama schrijft, de kernproblematiek van de militaire strategie, namelijk het escalatievraagstuk. Een discussie hierover wordt te weinig gevoerd en het gebrek aan inzicht in deze problematiek vormt een verklaring voor mislukte militaire avonturen als die in Vietnam, Somalië en Srebrenica.

Ik geef onmiddellijk toe dat het onderscheid tussen *coercive diplomacy* en *military coercion* nooit eerder op deze wijze is gemaakt, en dus vreemd overkomt op traditionele denkers over dwangoperaties. Maar elke analyse die ik van *cases* maak, bevestigt de juistheid van het conceptuele uitgangspunt dat politieke besluitvormers dit onderscheid moeten maken bij het vaststellen van hun strategie.

Mijn theoretische inzichten hebben maar één doel: duidelijk maken dat politieke doelstellingen afgeleid moeten zijn van de belangen die voor de interveniënt op het spel staan en dat ze in evenwicht moeten zijn met de beschikbare militaire middelen. Dit alles, geheel volgens de inzichten van de door Siccama aangehaalde Von Clausewitz. Maar in de praktijk blijkt dat wanneer geen vitale belangen op het spel staan, politieke leiders niet bereid zijn voldoende militaire middelen in te zetten. De gevolgen zijn veelal desastreus. Men stapt een conflict in, terwijl men de politieke doelstellingen niet kan bereiken.

Westerse politici blijken grote moeite te hebben met het kiezen van de juiste strategie, terwijl de strategie juist bepalend is voor het succes van een dwangoperatie. In mijn studie heb ik trachten aan te geven dat de keuze van een strategie gedicteerd wordt door het onderscheid tussen *coercive diplomacy* en *military coercion*. Dat is niet pretentief, zoals Siccama meent, maar een bittere noodzaak.

Ik heb mijn eigen boek er nog even op nageslagen, maar ik zie niet waar ik de begrippen verschillend heb gehanteerd: 'Coercive diplomacy calls for economic measures and military force to add weight to diplomatic activities.' (blz. 12) 'Coercive diplomacy' wordt toegepast als er geen vitale belangen op het spel staan en er geen bereidheid is militaire macht op grote schaal toe te passen. Mijn beschrijving van het begrip laat dus ruimte voor de inzet van militaire macht, zij het op kleine schaal. Inderdaad ligt de in-

zet van het luchtwapen (blz. 120) dan het meest voor de hand. Dat is tamelijk risicovol en de effecten kunnen op voorhand nauwkeurig worden bepaald. En inderdaad past in *coercive diplomacy* de 'gradual intensification' van geweld (blz. 230).

Bij *military coercion* ligt dat anders: 'this [military coercion] will lead to the introduction of the instrument of power, possibly on a large scale. Diplomacy then moves to the background, diplomatic channels are completely closed.' (blz. 12) Ik ben het met Siccama eens dat het verwerpelijk is als de diplomatie ondergeschikt wordt gemaakt aan het militaire proces. Maar het is nu eenmaal een feit dat politici dat toestaan. Zie Kosovo en meer recent *Iraqi Freedom*.

Het probleem van de oorlog om Kosovo is dat de NAVO voor de graduele aanpak van *coercive diplomacy* koos, terwijl de doelstellingen (Serviërs uit Kosovo om een humanitaire tragedie te beëindigen) feitelijk *military coercion* vereisten. Dit verklaart waarom operatie *Allied Force* in 1999 niet de geplande twee tot vier dagen, maar maanden duurde, en waarom de humanitaire tragedie tijdens de interventie kon worden vergroot. Om uiteindelijk een einde aan de oorlog te maken, ging de NAVO na bijna drie maanden vruchteloos bombarderen over op geheime diplomatie. Militaire macht alleen bleek onvoldoende om Milošević op de knieën te krijgen. Deze conclusie is conform mijn theorie dat als er voor de *coercer* geen vitale belangen op het spel staan, deze niet bereid is militaire macht beslissend in te zetten en dat humanitaire interventies gedoemd zijn te mislukken. De kwestie-Kosovo vormde voor de NAVO geen existentiële bedreiging en zij was daarom niet bereid tot de risicovolle inzet van landstrijdkrachten. Maar met *air power* alleen bleek de oorlog niet te winnen; de diplomatieke kanalen moesten weer open.

Op grond van de overgang van de ene op de andere strategie tijdens de oorlog om Kosovo stelt Siccama dat het onmogelijk is mijn 'heldere preliminaire keuze' tussen *coercive diplomacy* en *military coercion* te maken. Dat is een uiterst merkwaardige constatering. Omdat politici de verkeerde strategie kozen, hoeft mijn conceptuele onderscheid niet fout te zijn. Ik pleit er juist voor dat politici hun beleidskeuzen op dit onderscheid baseren, zodat de risico's van een interventie worden beperkt.

De Amerikanen hebben de les van Kosovo ter har-

te genomen en ze hebben in Irak een strategie van *military coercion* toegepast. Daardoor bevestigt ook operatie *Iraqi Freedom* de juistheid van mijn onderscheid. Irak is een typisch geval van *military coercion*: de diplomatie kwam ten einde, militaire macht werd nu grootschalig en beslissend toegepast. De fase van de *regime change* was een overweldigend succes. Dat gold inderdaad niet voor de daarna komende stabilisatiefase.

Ik ben het erover eens met Siccama dat doelstellingen zich tot en met de stabilisatiefase moeten uitstrekken. In tegenstelling tot wat Siccama beweert, erken ik dit op een aantal plaatsen in mijn studie. Sterker, ik stel zelfs dat de beste strategie voor de tegenstander juist het ondermijnen van deze doelstellingen tijdens de stabilisatiefase is. (blz. 242).

Iedereen die mij de afgelopen jaren enigszins in de media heeft gevolgd, weet dat ik, met uitzondering van de interventie in Afghanistan, een apert tegenstander was van elke andere Westerse interventie. Mij een 'bedenklijke suggestie voor het militaire primaat in de oorlogvoering' verwijten, is dan ook

een onbegrijpelijke opmerking van Siccama. De redenen waarom ik tegen vrijwel elke interventie ben, zijn geheel terug te voeren op het conceptuele onderscheid waartegen Siccama nu bezwaar maakt. Zonder de juiste relatie tussen doelstellingen, belangen en middelen, en zonder een goede strategie gebaseerd op een conceptueel onderscheid tussen *coercive diplomacy* en *military coercion* is de inzet van militaire macht gedoemd te mislukken.

Ik ben het wel eens met het pleidooi van Siccama voor het primaat van de politiek en met de stelling dat politieke doelstellingen helder moeten worden geformuleerd. Maar ik mis bij hem de erkenning van een relatie tussen doelstellingen, belangen en militaire middelen en het onvermogen van politici die te bepalen.

Prof. dr Rob de Wijk is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de KMA en Strategische Studies aan de Universiteit Leiden. Voorts is hij hoofd van het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) en directeur van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS).

## New Clingendael Security Paper

### **No More Hills Ahead? The Sudan's Tortuous Ascent to Heights of Peace**

*Emeric Rogier*

#### **Clingendael Security Paper No. 1**

**ISBN: 90-5031-102-4**

**Price: € 20.-**

On 9 January 2005 in Nairobi, Kenya, the government of the Sudan and the southern-based Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) signed a comprehensive peace agreement, thereby bringing Africa's longest running war nominally to an end.

This Clingendael Security Paper, the first in a new series of occasional papers published by the Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP), provides a thorough narrative and analysis of the Sudan peace process with a special focus on the role and effectiveness of third-party actors. The first chapter provides a historical overview of the causes, dynamics and key stakeholders of the Sudan's civil wars. The second chapter examines the various peace initiatives on the Sudan, from the failed regional attempts

of the 1990s to renewed US engagement in the aftermath of '9/11'. The third chapter is devoted to the 30-month negotiation process and analyses in particular the impact of the crisis in Darfur. The fourth chapter provides a detailed commentary of the provisions, but also the loopholes and limitations of the peace agreement. To conclude, this paper draws key lessons in the realm of contemporary peacemaking, and sheds light on a number of peace implementation challenges that international actors interested in the Sudan will soon face.

Emeric Rogier is a senior research fellow at the Clingendael Institute (CSCP/CRU)

For more information, please contact Carola van der Heiden, Secretary of the Conflict Research Unit. Tel.: +31(0)70 3141950, E-mail: cheiden@clingendael.nl

## Het islamitisch debat over geweld

**Fawaz A. Gerges:**

**The Far Enemy. Why Jihad Went Global.**

Cambridge: Cambridge University Press, 2005; 376 blz.; 35,- euro; ISBN: 05 2179 14 03

**Noorheidi:**

**Laskar Jihad. Islam, Militancy, and the Quest for Identity in Post-New Order Indonesia.**

Leiden: Proefschrift, 2005; 278 blz.; (geen ISBN)

**Loretta Napoleoni:**

**Insurgent Iraq. al-Zarqawi and the New Generation.**

Londen: Constable & Robinson Ltd., 2005; 281 blz.; 15,80 euro; 1-84529-254-5

De huidige aandacht voor de politieke islam is vooral gericht op spectaculaire aanslagen en de dreiging die deze beweging vormt voor de nationale veiligheid en de internationale rechtsorde. Er bestaat vrijwel geen aandacht voor verschillende stromingen binnen de islamitische beweging, laat staan dat er belangstelling is voor interne discussies over de toepassing van geweld. Dit is niet alleen jammer, maar ook dom. Want inzicht in het interne debat over het wel of niet voeren van de *jihad*, tegen wie die gericht moet zijn en wie daaraan mogen deelnemen, geeft niet alleen een beter inzicht in de ideologische ontwikkelingen in de islamitische beweging, maar maakt het ook mogelijk te peilen welke meningen de bovenaan voeren en welke tegenkrachten er tegen het terrorisme bestaan. Het debat over geweld staat uiteraard niet op zich zelf, maar het wordt beïnvloed door allerlei omstandigheden. Drie nieuwe boeken bieden een kijkje in de keuken van de radicale islam en laten zien hoe complex de beweging

is en wat ervoor nodig is voordat een beweging zich inlaat met geweld.

### Interne vijand

Dat al-Qaida nooit als een soort almachtige islamitische Comintern heeft gefunctioneerd, was al bekend. Het boek van Gerges, *The Far Enemy*, gaat dan ook verder en laat zien hoe uitzonderlijk de hele tocht naar '9/11' is geweest. Tot halverwege de jaren negentig werd de ideologie van de radicale islamitische beweging bepaald door de Egyptische denker Sayyid Qutb (1906-1966), die gericht was tegen de 'nabije vijand'. Lokale regimes en heersers waren het doelwit van de strijd, omdat ze de islamitische heilige wet, de shari'a, niet toepasten, westerse politieke en culturele modellen aanhingen en daardoor aan de soevereiniteit van God (*hakimiyya*) tornden. Volgens Qutb bevond de islamitische wereld zich in een pre-islamitische fase van onwetendheid (*jahiliyya*). Hoofddoel van zijn strijd was de staat door middel van de *jihad* te bevrijden van de despoot, die de beweging als ongelovige (*kafir*) excommuniceerde (*takfir*).

Aangezien alle radicalen dit model volgden, concentreerde het debat zich op de vraag welke strategie men moest volgen om de islamitische staat tot stand te brengen. Was dat door middel van een militaire staatsgreep, zoals geclaimd door de Tanzim al-Jihad, de organisatie die verantwoordelijk was voor de moord-aanslag op president Sadat in 1981 en waarvan Ayman al-Zawahiri, de huidige rechterhand van Osama bin Laden, later de leider werd? Of moest het langs een geleidelijke weg, de lijn die de Gama'at al-Islamiyya voorstond en die gebaseerd was op de mobilisatie van de massa en verspreiding

van de missie (*da'wa*)? Zelfs de *jihad* in Afghanistan, die in de jaren tachtig werd gevoerd tegen de Sovjetunie en waaraan moslims uit de hele islamitische wereld deelnamen, werd door de Palestijnse ideoloog Abdallah Azzam beschouwd als een generaal repetitie voor de strijd tegen de lokale vijand, Israël. De weg naar Jeruzalem liep immers via Kairo.

De *jihad* was echter niet alleen voor revolutionaire aanhangers van Qutb. Ook moslims die volstrekt apolitek waren, sloten zich uit idealistische motieven aan bij de strijd in Afghanistan. Een groot aantal van hen waren aanhangers van het wahhabisme, de belangrijkste stroming in Saoedi-Arabië en volgens Gerges een 'traditionele, introverte, ritualistische stroming, die historisch gezien een bondgenoot is van het Westen' (blz. 133).

### Externe vijand

Hoe is hieruit de strijd tegen de 'verre vijand' voortgekomen? Waarom hebben de radicale Egyptische bewegingen hun strijd tegen de Egyptische staat en de wahhabieten hun apolitek, 'introverte' islam ingeruild voor een roekeloze strijd tegen een supermogendheid? Hoe hebben ze het politieke programma van de stichting van een islamitische staat laten varen voor het nihilistische geweld, dat het martelaarschap als doel op zich zelf beschouwt?

Volgens Gerges moet de achtergrond ervan niet gezocht worden in het succes van de *jihadi's*, maar in hun falen; hij noemt het een uiting van hun 'existentiële crisis'. Twee ontwikkelingen hebben daaraan bijgedragen. Enerzijds raakte de *jihadi*-beweging in de jaren negentig steeds verder in het nauw, nadat ze verslagen was in Egypte en Algerije en toen de interna-

tionale *jihad* in Bosnië, Tsjetsjenië en Somalië opdroogde. Anderzijds was de Arabische bevolking het geweld beu en kwamen er gematigde stromingen met nieuwe ideeën op, zoals de Moslim Broederschap, die streefden naar een geleidelijke democratische omvorming van de maatschappij. Zij penetreerden de *civil society* en de media, en beheersten het publieke debat in die mate, dat zelfs veel radicale leiders zich daarbij aansloten. Alleen de internationale *jihadi's*, die na de overwinning van het Taliban-regime in 1996 in Afghanistan onderdak vonden, bleven hun radicale gedachten volgen. Sterker nog: volledig geïsoleerd, deden ze er een schepje bovenop.

Het gevolg was een 'fusie tussen het puriteins salafisme-wahhabisme en het militante internationalisme van de Moslim Broederschap' (blz. 86), verpersoonlijkt door de samenwerking tussen de Egyptenaar Ayman al-Zawahiri en de Saoediër Osama bin Laden. Onder hun invloed zou het concept van de *jihad* transformeren nadat ze in 1998 het *Front voor de Jihad tegen de Kruisvaarders en de Zionisten* hadden opgericht. Niet alleen was de *jihad* nu gericht op de 'verre vijand', voornamelijk de Verenigde Staten, maar ook onschuldige burgers vormden nu een legitiem doelwit. Zij werden allen verantwoordelijk gehouden voor de daden van hun regering, die een kruistocht zou voeren tegen de islam en de lokale heersers beschermt. Gematigde moslims zijn hieraan indirect medeplichtig door hun deelname aan het politieke spel.

### Tegen ongecontroleerd geweld

Hoe gedetailleerd Gerges deze 'fusie' in organisatorisch en ideologisch opzicht ook uit de doeken doet, de waarde van zijn boek ligt vooral in zijn analyse van het verzet die dit duivelse pact heeft opgeroepen in de islamitische wereld zelf.

Verreweg de interessantste tegenstander van al-Qaida is de Egyptische Gama'at al-Islamiyya, een beweging die door een toeval – een van haar leden was zonder toestemming van het leiderschap lid van het Front – nota bene zelf lange tijd wordt gezien als onderdeel van al-Qaida. Zoals Gerges overtuigend aantoont, was deze beweging zelfs vóór de aanslag in Luxor in 1997 – waarbij 58 toeristen omkomen – en dus vóór de oprichting van het Front van Bin Laden en Zawahiri, al 'om'. Haar leiderschap, dat vanaf de moordaanslag op Sadat in de gevangenis zat, lanceert in dat kader 'het initiatief tegen geweld', dat in eerste instantie bedoeld is als zelfkritiek.

Hoewel dit initiatief door de aanslag in Luxor (uitgevoerd door een splintergroep) tijdelijk averij oploopt, vindt het leiderschap enkele jaren later toch gehoor bij de Egyptische staat. De belangrijkste reden daarvoor is de uitgave van een serie van acht boekjes, waarin zij alle vormen van revolutionair politiek geweld afkeurt. De ideologische onderbouwing hiervan krijgt de term revisionisme (*mura-ja'a*) mee. Dit begrip betekent volgens Gerges 'een revolutionaire breuk in de doctrinaire theorie en praktijk van de *jihad*' (blz. 200). Teruggrijpend op de conservatieve gezagsgetrouwe klassieke islamitische politieke theorie stelt het leiderschap dat het recht de *jihad* uit te roepen alleen voorbehouden is aan gekwalificeerde *ulema*, en dan alleen in dienst van de staat, want de staat is uiteindelijk de hoeder van de islamitische gemeenschap. Aanvallen op de staat leiden alleen tot verdeeldheid, chaos (*fitna*) en verzwakking van de gemeenschap. Daarom veroordeelt het leiderschap ook het excommuniceren van moslims (*takfir*) en het plegen van aanslagen op toeristen, die immers vanwege hun visum onder bescherming staan van de staat (*aman*). In een onge-

kend moedige stap bestempelt het leiderschap de daden van al-Qaida als 'terrorisme' (*irhab*).

Het verzet binnen de radicale stromingen beperkt zich echter niet tot de Gama'at al-Islamiyya. Aan de hand van memoires en interviews die de afgelopen paar jaar in Arabische kranten zijn verschenen, toont Gerges de mate van weerstand aan die er binnen al-Qaida zelf bestond tegen de autocratische en onbezonnen beslissing om de strijd aan te gaan met de 'verre vijand'. Het overwegende bezwaar was dat hiermee de gehele radicale beweging in gevaar werd gebracht, te beginnen met het Taliban-regime in Afghanistan.

### Sektarisch geweld

Hoe belangrijk het is nauwkeurig onderzoek te doen naar omstandigheden waaronder de beweging radicaliseert en hoe je die kunt volgen aan de hand van het interne debat, onderstreept Noorheidi in zijn uitstekende proefschrift over *Laskar Jihad*. Deze Indonesische beweging kreeg bekendheid in 2000, toen ze de *jihad* uitriep tegen de christelijke Molukkers, die onderdeel zouden vormen van een kruistocht tegen de islam. Nog beter dan Gerges laat Noorheidi het paradoxale van de *salafi*-beweging zien.

In principe zijn *salafi's* trouw aan de bestaande staat, zolang die maar de *shari'a* toepast. Het is echter vooral deze clause, die de beweging haar tweeslachtig karakter geeft en tot de transformatie kan leiden van een vreedzame, apolitieke beweging in een politieke, *jihadi*-beweging (blz. 158). Zo begint de latere leider van *Laskar Jihad*, Ja'far Umar Thabit, zijn loopbaan als voorbeeldige *salafi*. In navolging van zijn leermeesters in Saoedi-Arabië keurt hij de politiek af als *hizbiyya* en veroordeelt hij islamitische politieke organisaties zoals de

Moslim Broederschap juist vanwege hun deelname aan de verkiezingen. Politiek leidt immers tot compromissen, corruptie en verdeeldheid van de islamitische gemeenschap. Bovendien schendt politieke macht de soevereiniteit van God (*tawhid*) en leidt zij af van het ware doel in het leven, het verwerven van religieuze zuiverheid, die alleen kan worden verkregen door het vermijden van vernieuwing (*bid'a*) en het zo letterlijk mogelijk navolgen van het voorbeeld van Mohammed (*sunna*). Vandaar ook de nadruk op de uitspraken van de profeet (*hadith*) en de verwerping van *takfir* als politieke handeling.

Volgens Noorheidi schuilt het gevaar van de beweging in haar naar binnen gekeerd sektarisch karakter. Door het principe van *wala wa-l-bara*, het zich afzijdig houden van het onreine en de absolute loyaliteit aan de eigen gemeenschap, die het naleven van allerlei uiterlijke vormen in de hand werkt, zoals de kenmerkende lange baard voor de man; het verbod op het kijken naar televisie en op het roken; en de plicht speciale kleding te dragen en vrouwen volledig af te scheiden, staan de *salafi's* geheel buiten de maatschappij. Het is dan nog maar één stap om de rest van de gemeenschap te veroordelen als afvalligen. De omstandigheden daartoe deden zich voor na de val van Soeharto in 1999 en de strijd die ontbrandde tussen Habibie en de latere president Abdurrahman Wahid. De vonk werd geleverd door de hysterie over de positie van Molukse christenen, die ervan beschuldigd werden samen met de Verenigde Staten een kruistocht tegen moslims te beginnen. Hierop riep Ja'far Umar Thabit de *jihad* uit en betrad hij het politieke veld door *Laskar Jihad* op te richten en zich te liëren aan de militairen. Uiteindelijk zou externe en interne druk leiden tot de mislukking van

het Molukse *jihad*-avontuur en tot terugkeer van de beweging naar haar apolitieke wortels.

### Terroristisch geweld

Werd in Egypte en Indonesië het gewelddadig salafisme de pas afgesneden door de gematigde bewegingen en de macht van de staat en het tot inkeer komen van sommige radicale leiders, in Irak zijn deze buffers geheel weggefallen. In haar uiterst leesbare en goed gedocumenteerde boek over de levensloop van Abu Mus'ab al-Zarqawi en zijn rol in het Irakese soennitisch verzet laat Napoleoni zien hoe deze onbeduidende dief, dronkaard en *drop out* na allerlei omzwervingen uitgroeit tot de incarnatie van het islamitische terrorisme. Hierbij toont ze aan hoe hij, net als Bin Laden overigens, in niet geringe mate de creatie is van de Amerikanen zelf. Het zijn de Amerikanen die in hem een aanleiding zien om Irak binnen te vallen (*link* van Saddam Hoessein met het 'internationaal terrorisme') en hem later gebruiken om het soennitisch verzet zwart te maken (Zarqawi is het soennitisch verzet). Met als gevolg dat alle *jihadi's* in de regio toestroomden om zich aan te bieden als zijn zelfmoordcommando's in de strijd tegen de Amerikaanse bezetting van Irak.

Niet minder interessant zijn haar uitwijdingen over de debatten over Zarqawi's handelingen, de legitimatie van zelfmoordacties, de rechtvaardiging van het maken van onschuldige slachtoffers (een vorm van *collateral damage*) en het voeren van *jihad* tegen de shi'ieten. Opnieuw blijkt dat dit soort acties slechts op de steun van een kleine groep kan rekenen en dat de overgrote meerderheid van soennieten zich afkeert tegen de roekeloze lijn die Zarqawi volgt. Zeker het Irakese soennitische verzet keurt de acties af, omdat ze juist zijn doel, het vormen van een nationaal verzet van

soennieten en shi'ieten, ondermijnt.

Net als de andere twee auteurs toont Napoleoni aan dat het onderzoek naar terrorisme zich niet alleen moet concentreren op het geweld zelf en zijn daders. Evenzeer is het van belang zijn islamitische tegenstanders te bestuderen, want daar liggen de mogelijkheden het te bestrijden.

Roel Meijer is verbonden aan de Radboud Universiteit, Nijmegen, en het International Institute for the Study of Islam in the Modern World (ISIM).

### Tussen militair ingrijpen en humanitaire hulpverlening

Dennis Dijkzeul (red.),

**Between Force and Mercy. Military Action and Humanitarian Aid.**

Berlijn: Berliner Wissenschafts-verlag, 2004;

417 blz.; 44,- euro;

ISBN: 3-8305-0907-3

Even was ik bang dat het boek *Between Force en Mercy* een hoog doctor Clavan-gehalte zou hebben. De titel en het inleidende hoofdstuk deden het ergste vermoeden, maar Dennis Dijkzeul en het schrijverscollectief dat hij rond zich heen verzamelde, hebben gelukkig niets weg van de vragen-replicerende deskundigologen die het televisiebeeldscherm teisterden. In de introductie wordt het probleem in zijn algemeenheid neergezet en de liefhebber van internationale politiek komt daarin inderdaad weinig nieuws tegen.

Zoals de titel en de ondertitel aangeven, gaat het om de spanning tussen militair ingrijpen en humanitaire hulpverlening. Humanitaire hulpverlening is verdacht, aangezien zij soms de menselijke ellende verlengt en verergert en om verkeerde politieke redenen wordt gegeven. Militair ingrijpen is verdacht, omdat het vaak contraproductief blijkt, een machteloos instrument, omdat het verkeerd ingezet wordt en een machtsinstrument is van rijke westerse staten, dat alleen wordt gebruikt als die staten hun eigenbelang kunnen behartigen. In Irak blijkt dat militair ingrijpen het functioneren van het Rode Kruis en andere hulpverleners in de weg staat, want het compromitteert de onpartijdigheid van de *humanitarians*.

Na de introductie gaan de auteurs helemaal los en bieden zij diepgaande analyses en boeiende inzichten

die vertrekken vanuit de meest diverse perspectieven. Wetenschapslieden presenteren conceptuele apparaten, terwijl militairen en hulpverleners de lezer confronteren met problemen uit de praktijk, zonder daarbij aan diepgang of aan relativerend vermogen in te boeten.

De eerste drie hoofdstukken van het boek worden gedomineerd door theoretische reflecties. Dijkzeul zelf zorgt voor een vliegende start in het eerste inhoudelijke hoofdstuk, met als titel 'Old Optimism and New Threats'. Hij laat allereerst zien welke nieuwe veiligheidsrisico's ontstaan zijn in zg. 'failed states'; vervolgens bespreekt hij de problematiek vanuit het perspectief van de hulpverleners en daarna vanuit het perspectief van militaire interventie door 'donor governments'. Dijkzeul legt, om te beginnen, uit hoe intrastatisch geweld uitgeoefend door *warlords* zichzelf in stand houdt. *Warlords* verkrijgen wapens door bloed-diamanten of *coltan* (grondstoffen behoeve van de mobiele telefonie en computertechnologie) te verkopen, terwijl die grondstoffen weer gewonnen worden door de plaatselijke bevolking bloot te stellen aan een regime van terreur. Eerst jaag je de lokale bevolking weg door te plunderen, te verkrachten en armen af te hakken, vervolgens neem je de productie van de grondstoffen over.

Dit roofdiergedrag van deze *warlords* put de economische reserves en mogelijkheden van de conflict-regio helemaal uit en zorgt er mede voor dat terreur blijft voortduren. Er ontstaat een complexe vicieuze cirkel, die juist in stand wordt gehouden doordat het klantsysteem zich in de moderne westerse wereld bevindt. Lokale conflicten zijn gebaseerd op en worden in stand gehouden door de

mechanieken van een geglobaliseerd kapitalisme. Westerse wapenhandelaars, diamantsmokkel, enz. spelen hierbij een grote rol. De *warlords* moeten hun regime van terreur ook wel continueren, omdat anders de vicieuze cirkel doorbroken wordt, de inkomsten niet meer binnenkomen of de rechtmatige eigenaren van de grondstoffen hun *claims* doen gelden.

Humanitaire organisaties hebben grote problemen met deze nieuwe conflicten. Het is steeds moeilijker hulp te verlenen en geen partij te worden in het conflict. Soms draagt hulp er juist toe bij dat een conflict langer duurt en worden humanitaire organisaties misbruikt binnen de *warlord*-politiek. Het zijn immers de *warlords* die kunnen bepalen of een humanitaire organisatie haar werk kan doen of niet.

Militaire interventie is minstens even problematisch. Het concept van eerste-generatie-*peacekeeping* werkt niet meer, want men kan niet meer uitgaan van de principes van 'onpartijdigheid', 'een geaccepteerd bestand tussen belligerenten' en een 'minimaal gebruik van geweld'. Staten zijn meestal alleen bereid militair te interveniëren als politieke berekening uitwijst dat er een nationaal belang mee gediend is. Daarbij is het lastig de onpartijdigheid te bewaren; vaak moet men laveren tussen lastige kliffen en ondiepe wateren. Het Westfaalse soevereiniteits-idee wordt opzijgezet, aangezien men anders niets zou kunnen uitrichten. Militairen en humanitaire hulpverleners, zeker als zij zich aan *nation building* wagen, komen steeds meer in elkaars vaarwater; ze hebben elkaar nodig, maar ze rivaliseren tegelijkertijd, omdat hun belangen en hun doelstellingen verschillen.

Een aantal conclusies is het citeren waard: '[i]n sum, the trends that influenced humanitarian action after the end of the Cold War also influenced the military' (blz. 75); en '[h]umanitarian organizations and the military remain strange bedfellows, which, together, characterize the ambivalent attitudes of the rich world toward the poor and weak.' (blz. 77)

Het hoofdstuk van Dijkzeul legt de grondslagen voor het boek, maar de andere hoofdstukken zijn niet minder interessant. Zo laat Jacques Fomerand (United Nations University) in het tweede hoofdstuk zien dat het multilateralisme van de Verenigde Staten in de periode-Clinton net zo goed de hegemoniale belangen behartigde als het unilateralisme van de huidige regering-Bush. Thans varen de Amerikanen een meer unilaterale koers, maar in andere tijden had men de Verenigde Naties nodig 'as a vehicle for enlisting the help of other nations in support of our foreign policy objectives, for sharing burdens and costs, and for setting international rules of the road that benefit American producers and consumers alike' (blz. 87). Deze stelling wordt heel gedegen uitgewerkt en culmineert in de conclusie dat de Verenigde Staten in de toekomst zeker interventiepolitiek zullen bedrijven, maar alleen bereid zijn tot wederopbouw van conflict-regio's als de kosten gedeeld kunnen worden en de Amerikaanse belangen worden gediend (blz. 108).

Peter Danchin onderzoekt in hoofdstuk drie de juridische grondslagen voor de Amerikaanse militaire interventie in Afghanistan. Het zelfverdedigingsargument is lastig in het geval van de oorlog tegen terrorisme, onder andere omdat elke staat die zich door terrorisme bedreigd voelt, dan pre-emptief in andere staten zou mogen interveniëren (blz. 119). Met betrekking tot de interventie

in Afghanistan begint vooral het *jus in belli* de rechtvaardigheid van de oorlog tegen terrorisme op te breken. Uiteraard wijst Danchin daarbij op de gevangenen in Guantánamo Bay, die niet onder het oorlogsrecht zouden vallen en dientengevolge ook volgens andere standaarden behandeld worden. Amerikaans unilateralisme wordt wederom op de hak genomen en vooral het 'exceptionalisme' moet het ontgelden; alle andere staten moeten zich aan de rechtsregels houden, behalve de Verenigde Staten. Maar 'the lessons of other transitional societies suggest that addressing individual criminal responsibility for serious violations of international humanitarian law and ensuring respect for human rights law is pivotal to the creation of a stable, accountable government subject to the rule of law' (blz. 145).

De hoofdstukken vier, vijf, zes en zeven gaan vervolgens in op de beleidsverschillen die tussen landen bestaan bij de aanpak van interventies. Bardos stelt dat het geweldsinstrument in Joegoslavië minder heeft opgeleverd dan meestal, bijvoorbeeld op basis van de bombardementen op Servië tijdens de Kosovo-crisis, verondersteld werd: 'the major instrument of US policy in the Balkans over the past decade – economic sanctions, experiments in nation and state building and military interventions – have been extremely counterproductive from the perspective of fostering long-term peace and stability in the region.' (blz. 163).

Joost Herman wijst op de Nederlandse ervaringen die militairen opdeden tijdens UNPROFOR, in het bijzonder het débâcle Srebrenica. Van idealistisch gedreven vanuit een humanitair imperatief, is Nederland afgegleden naar een overmatig voorzichtige deelname aan internationale interventies. Herman biedt een grondige analyse, bespreekt de militaire-

doctrinedocumenten, behandelt het toetsingskader dat gehanteerd wordt bij de politieke besluitvorming die aan vredesoperaties voorafgaat, en bespreekt de vredesoperaties UNTAC, UNAVEM, UNPROFOR, UNFICYP en UNMEE. En inderdaad is voorzichtigheid wel degelijk een uitgangspunt geworden van het Nederlandse interventiebeleid; de criteria van het toetsingskader kunnen op zo'n manier gebruikt worden, dat men alleen kiest voor veilige uitzendingen. Men kan tegenwerpen dat de uitzendingen in Irak en Afghanistan zeker niet van gevaar ontbloot zijn en langzamerhand lijkt Nederland ook bereid wat meer risico's te nemen.

Een geheel ander geluid laten Collins en McNerney horen. Zij zijn twee Amerikaanse defensiefunctie-narissen die wijzen op de positieve resultaten, zoals bereikt in Afghanistan sinds de val van het Taliban-regime. Vele voorbeelden van civiel-militaire coördinatie worden gegeven; voedselhulp, vaccinatieprojecten, maar ook politieke ontwikkelingen die horen bij het staatsvormingsproces worden besproken, waaronder de provinciale reconstructieteams en de vorming van een Afghaans Nationaal Leger. Het hoofdstuk vormt een goed tegenwicht tegen die auteurs die de Amerikaanse politiek toch vooral als een nieuwe vorm van imperialisme zien. Het is een bijna propagandistisch verhaal, maar juist binnen het geheel van het boek dat een vrij kritische teneur kent, is het op zijn plaats.

Heike Spieker behandelt in het zevende hoofdstuk de structuur van het Internationale Rode Kruis en legt uit hoe deze organisatie in crisisgebieden kan opereren. De auteur vestigt de aandacht op de bijzondere status van het Rode Kruis; het is namelijk géén zuivere NGO, en de extreem doorgevoerde positie van onpartijdigheid maakt samenwerking met militairen

aan beide zijden van het conflict mogelijk. Maar het is tegelijkertijd ook heel duidelijk dat deze constructie bedacht werd voor inter-statelijke conflicten en dat de huidige intra-statelijke conflicten een grote uitdaging vormen voor deze organisatievorm.

In de hoofdstukken acht tot en met dertien staan *veldperspectieven* centraal. Garfield gaat in op de effectiviteit van sancties in Cuba, Haïti, de Balkan en Irak, en kijkt daarbij naar de gezondheidseffecten als afhankelijke variabele. Rolling hanteert een militair perspectief op civiel-militaire coöperatie en coördinatie en past dit perspectief toe op de Balkan. Salomons bespreekt het mijnenprobleem in Kosovo. Diskett e.a. behandelen civiel-militaire relaties na '9/11'. Een tweede hoofdstuk van Garfield vergelijkt humanitaire actie in Irak na 1990 met de uitdagingen waarvoor men zich in 2004 geplaatst ziet. Bornemisza en Poletti bespreken het thema van onpartijdigheid in de huidige Irak-oorlog.

Dennis Dijkzeul sluit het boek af met een synthetiserende conclusie. Hij stelt vast dat vele *humanitarians* zich gecompromitteerd voelden door coöptatiepogingen van de militairen, waarbij onder het mom van een *hearts and minds*-operatie de politieke doelen van sterke staten gerechtvaardigd worden via een humanitair gezicht of, sterker nog, doordat de NGO's een humanitaire legitimatie voor militaire interventie aanleveren. Tegelijkertijd waren er ook voorbeelden van zeer nauwe en succesvolle samenwerking. Het unilateralisme van de Verenigde Staten is een van de oorzaken waardoor de oorlog tegen het terrorisme in een verdacht licht komt te staan. Het lijkt dat er in Irak grondstoffelijke motieven (olie) zijn voor de interventie. Humanitaire argumenten om de oorlog aan te gaan, blijken niet altijd helemaal zuiver. Humanitaire organisaties trekken deze interventies dan ook in twijfel. Tegelijkertijd zijn alle partijen gebaat bij *nation building*, want zonder een stabiele

omgeving is veiligheid onmogelijk en kan hulpverlening niet van de grond komen. Vervolgens bespreekt Dijkzeul een groot aantal voorwaarden waaronder militaire en humanitaire interventies succesvol(ler) kunnen zijn.

De grote kracht van het boek is dat er voor iedereen iets in terug te vinden is wat hem of haar zal interesseren. Omdat het een grote veelzijdigheid aan bijdragen en perspectieven bevat, zullen niet veel lezers het boek van kافت tot kافت lezen. Dat is ook niet nodig. De inleidende twee hoofdstukken bieden samen met de conclusie voldoende raamwerk voor de lezer om de rode draad vast te houden.

René Moelker

Dr René Moelker, socioloog, is verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie te Breda.

## Chaos en anarchie in islamitische wereld

Gilles Kepel,

***Fitna. Oorlog in het hart van de Islam.***

*Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2005 (vertaald uit het Frans, 2004); 416 blz.; 39,90 euro; ISBN: 90-254-2683-2*

In Nederland voeren wetenschapslieden slechts op bescheiden schaal publiekelijk debat over de politieke islam. Zelfbenoemde specialisten en politici voeren hier de populaire boventoon over het onderwerp. In Frankrijk wordt het debat juist geleid door islamologen, van wie arabist en hoogleraar Gilles Kepel als een van de meest

toonaangevende geldt. Kepels nieuwste boek, in het Nederlands vertaald als *'Fitna, oorlog in het hart van de islam'*, werd daarom ook in Nederland met veel interesse ontvangen.

In zijn nieuwste werk stelt Kepel dat het begrip *fitna* - als 'tegengestelde pool' van het inmiddels bij iedereen bekende begrip *jihad* - een bepalende betekenis heeft binnen de islam. *Fitna* betekent zoveel als 'chaos, anarchie, oorlog in het hart van de islam' en wordt in de islamitische wereld zeer gevreesd vanwege de bedreiging die ervan uitgaat voor de sociale cohesie. Kepel stelt dat de jihadisten die de aanslagen van 11 september 2001 in

de Verenigde Staten pleegden, het tegenovergestelde hebben bereikt van wat zij beoogden, namelijk *fitna* in plaats van *jihad*, implosie in plaats van explosie. Zij hebben chaos geschapen in de islamitische wereld en op korte termijn de westerse inmenging in de regio slechts vergroot, terwijl de beoogde massamobilisatie van moslims is uitgebleven. Toch hebben de jihadisten de strijd volgens Kepel niet verloren. Deze heeft zich namelijk verplaatst naar de buitenwijken van Europese steden, waar nu de definitie van Europese islam bevochten wordt.

Ook de politieke krachten die tegenover de jihadisten staan, de neo-con-

servatieven die in de Verenigde Staten machtig zijn geworden met het aantreden van George W. Bush, hebben de chaos in de hand gewerkt, met hun Midden-Oostenpolitiek. Kepel trekt een passende vergelijking met een onervaren oncoloog, die de zichtbare tumoren heeft verwijderd, maar de uitzaaiingen en mutaties heeft veronachtzaamd. Voor de *neo-cons* was dit beleid echter niet slechts een reactie op '9/11', maar een weloverwogen en geanticipeerd proces in de traditie van de Koude Oorlog om de kaarten in het Midden-Oosten te herverdelen, aldus Kepel.

Het leeuwendeel van Kepels *Fitna* beslaat een beschrijving van de religieuze en geopolitieke ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Daarbij is vooral Kepels analyse van de meest recente gebeurtenissen en discussies boeiend. Wél is het opvallend dat de auteur de behandelde gebeurtenissen als een logische opeenvolging van ontwikkelingen beschrijft, maar nauwelijks noemt wat de overwegingen waren die ten grondslag lagen aan de genomen politieke beslissingen. Juist het benoemen van het feit dat de actoren, zowel islamisten als neo-conservatieven, eerder moesten reageren dan initiëren, had de analyse kunnen versterken.

Een ander, belangrijker punt van kritiek is, dat Kepel zich in *Fitna* schuldig maakt aan een gangbare populistische neiging: de ernstige versimpeling van complexe verschijnselen. Begrippen als 'islamisme' en 'salafisme' worden door de auteur bijvoorbeeld zonder het aanbrengen van nuance gebezigd. Ook de term *jihad* wordt eenzijdig gebruikt. De belangrijke nuance tussen 'grote en kleine *jihad*' – waarvan alleen de tweede gewelddadig is – wordt niet toegelicht. En ook de – misschien wel belangrijkere – betekenis van het woord *fitna* als 'morele chaos of zedeloosheid' wordt buiten beschouwing gelaten. Dit wekt de indruk dat Kepel een man is van kernachtige woorden en grote lijnen. Dat blijkt bovendien uit het feit dat Kepel de termen *fitna* en *jihad* tegenover elkaar durft te zetten. Deze klinkende termen zijn namelijk van een heel verschillende orde. De gewelddadige *jihad* is – naast de titel van Kepels vorige boek – een middel om een islamitische staat te bewerkstelligen, terwijl *fitna* een maatschappelijke toestand aanduidt die niet nastrevenswaardig is. Het klinkt weliswaar als een sterke tegenstelling, maar is in feite enigszins tendentius.

Ook de aanbevelingen die Kepel doet met betrekking tot de strijd om

de definitie van de Europese islam zijn aan de magere kant. Hij volstaat met te stellen dat een nieuwe moslim-elite in Europa gevormd zou moeten worden met behulp van onderwijs. *Fitna* is dan ook nadrukkelijk eerder een historisch overzichtswerk van de meest recente geopolitieke ontwikkelingen dan dat het een visie op politieke islam aan de dag legt. Het boek is zeer waardevol omwille van de historische schets, maar minder om de analyse. Het gebrek aan nuance bij het gebruik van precaire termen door Kepel is kwalijk. Op deze manier draagt hij bij aan de bestaande situatie waarin eenieder zich Arabische uitdrukkingen kan toeëigenen om specialist op dit gebied te lijken. Van een wetenschapsman mag men nu juist verwachten dat hij de nuance weet te bewaren. En zeker Gilles Kepel zou, met zijn expertise, zijn toevlucht niet moeten zoeken tot dergelijke retorische kunstgrepen.

*Merel Baracs*

**Merel Baracs** studeerde Hebreeuws, Arabisch en Religiestudies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is als stagiaire tijdelijk verbonden aan Instituut Clingendael.

## Ontwikkeling na conflicten

**G. Junne & W. Verkoren (red.),  
Postconflict Development: Meeting New  
Challenges.**

Boulder/Londen: Lynne Rienner Publishers,  
2005; 371 blz.; \$ 25,-;  
ISBN: 1-58826-303-7 (paperback)

Dit boek heeft een toegepast karakter. Het bevat adviezen voor de beleids-

makers van landen die (tot voor kort) geteisterd werden door conflicten, alsmede voor de medewerkers van NGO's en internationale hulporganisaties. Het besteedt veel aandacht aan de politieke economie van hulpverlening en het management daarvan; dit maakt het boek interessant voor politici, beleidsmakers en, niet te vergeten, hulpverleners in conflictgebieden.

De auteurs bespreken veelal de *lessons learned*. Het bespreken van de ervaringen en de lessen die geleerd zijn in de praktijk, is inderdaad het beste handvat voor verdere actie voor beleidsmakers en hulpverleners elders. Zoals de auteurs zelf benadrukken, is het ene conflict het andere niet. Conflicten hebben diverse oorzaken, en gebieden waarin ze voorkomen vertonen weer andere karakteristie-

ken. De auteurs bieden voorbeelden uit conflictgevallen om hun beleidsadviezen te veralgemeniseren, maar ze slagen er niet in kant-en-klare adviezen voor uiteenlopende typen conflicten te geven. Dat is ook zeer moeilijk, zo niet onmogelijk.

Theoretisch en conceptueel vindt het boek weinig aansluiting bij culturele en politieke geografie en culturele antropologie. Opmerkelijk genoeg zijn juist deze disciplines, met onderwerpen als etnische identiteit en burgerschapsvorming, de disciplines die zich het meest bezighouden met de dynamiek van conflict. Wellicht is deze tekortkoming te verklaren uit de doelstelling van dit boek. Het boek beoogt een praktisch en beleidsgericht naslagwerk te zijn en niet zozeer een primair wetenschappelijke uiteenzetting van de theorieën, feiten en verbanden daartussen. Onderwerpen als etnische identiteit en burgerschapsvorming zijn net zo belangrijk als het beheren van fysieke infrastructuur. Terwijl het mogelijk is ook voor deze aspecten beleidsaanbevelingen te doen, blijft het boek in gebreke. Alleen twee hoofdstukken zijn in dit opzicht relevant: het hoofdstuk over het onderwijs en dat over de media.

Een reeks conflictgebieden passeert de revue; toch zijn Bosnië en Kosovo de enige gevallen buiten de 'klassieke' ontwikkelingslanden. Hoewel de auteurs van mening zijn dat ieder conflict uniek is en derhalve een andere benadering vergt, geven ze algemene richtlijnen die voor de oplossing van ieder conflict toepasbaar zouden zijn. Het is duidelijk dat deze richtlijnen en adviezen zeer algemeen en basaal zijn. Natuurlijk kent geen auteur alle gevallen van conflict even goed; daardoor bestaat het gevaar dat sommige auteurs iets voorschrijven dat niet in iedere situatie behulpzaam is.

Zo rekent Dirk Salomons de alfabetisering van ontwapende soldaten tot

belangrijke en urgente zaken in een *post-conflict*-gebied, terwijl men zich kan afvragen hoeveel van de soldaten in Bosnië, Kosovo en de Kaukasus feitelijk analfabeet zijn. Een ander voorbeeld dat van de Derde-Wereld-oriëntatie van de auteur getuigt, is het feit dat hij regeringen, NGO's en internationale organisaties adviseert aandacht te besteden aan de Aids-preventie en -bestrijding in *post-conflict*-gebieden. Men kan zich afvragen of de Aids-preventie tot de urgente zaken behoort in de *post-conflict*-gebieden in de Balkan, de Kaukasus en het Midden-Oosten.

Ook door opvallende feitelijke fouten in de tekst moet men soms aan de betrouwbaarheid van de informatie twijfelen. Zo beweert Dirk Salomons (blz. 21.) dat Ismail Khan als gouverneur van Herat de smokkelhandel naar Iran en Tadzjikistan controleert. Wellicht bedoelt de auteur dat hij de smokkelhandel naar Iran en Turkmenistan beheerst, want het door Khan gecontroleerde gebied reikte nooit tot aan de grens tussen Afghanistan en Tadzjikistan. Al eerder geeft de auteur blijk van zijn schaarse geografische kennis: boven op dezelfde bladzijde (blz. 21) beweert de auteur dat veel staten in Centraal-Azië zich in een post-conflictsituatie bevinden. Ik vraag me af welke Centraal-Aziatische staat, behalve Tadzjikistan, getroffen was door conflict. Wellicht rekent de auteur ten onrechte de Kaukasus tot Centraal-Azië. Vervolgens noemt Rex Brynen (blz. 237) Afghanistan een zeer klein land. Wellicht bedoelt de auteur dat Afghanistan een zwakke economie heeft, maar het bestempelen van Afghanistan als zeer klein land geeft een verkeerd beeld van de situatie.

Een pluspunt van het boek is het gebruik van vele schematische tabellen waarmee het onderwerp overzichtelijker wordt gemaakt. Het is alleen jammer dat het boek geen landkaar-

ten en foto's bevat. Landkaarten en vooral foto's zijn immers goed bruikbaar om een lezer beter vertrouwd te maken met een conflictgebied.

*Babak Rezvani*

Drs B. Rezvani is verbonden aan het Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies, onderzoeksgroep Territories, Identities and Representations, van de Universiteit van Amsterdam.

## Militaire ethiek in theorie en praktijk

**Th.P van Baaren & Fred van Iersel (red.),  
Militaire ethiek: Morele dilemma's van  
militairen in theorie en praktijk.**

*Budel: Uitgeverij Damon, 2002; 398 blz.;  
18,90 euro; ISBN: 90-5573-310-5*

**Th.P. van Baaren, Fred van Iersel, Desiree  
Verwey, J.M. Ambaum e.a. (red.),  
Praktijkboek militaire ethiek: Ethische  
vraagstukken, morele vorming, dilemma-  
training.**

*Budel: Uitgeverij Damon, 2004; 596 blz.;  
18,90 euro; ISBN: 90-5573-504-3*

Wie met het einde van de Koude Oorlog gehoopt had op een rechtvaardiger 'New World Order', en een daaruit voortvloeiend fiks vredesdividend, kwam bedrogen uit. De afgelopen vijftien jaar werd gekenmerkt door een toenemend aantal etnische conflicten en een internationalisering van het terrorisme. Dit alles maakte dat niet minder, maar juist meer, beroep gedaan moest worden op de nationale strijdkrachten. Dat hierbij aan de militairen niet alleen gevraagd werd op te treden als de verdedigers van het nationale grondgebied, maar ook – en misschien wel vooral – als vredeshandhavers en/of 'vredesopleggers' in verre door conflict verscheurde regio's, maakte de zaak niet echt eenvoudiger.

Het was vooral bij de uitvoering van deze nieuwe opdrachten dat de leden van de strijdkrachten geconfronteerd werden met situaties waarop ze niet echt voorbereid waren. De traumatische ervaringen van de Nederlandse blauwhelmen in Srebrenica (juli 1995) zijn hiervan maar één voorbeeld. Als antwoord op deze reële morele nood bij de Nederlandse strijdkrachten kwam in opdracht van de staatssecretaris van defensie binnen het Bureau

voor Ethiek en Krijgsmacht een tweedelig werk (een basisboek en een praktijkboek) tot stand, dat tot doel heeft de leden van de Nederlandse 'zwaarmacht' begrip bij te brengen voor de ethische dimensie van hun beroep.

Het basisboek *Militaire ethiek: Morele dilemma's voor militairen in theorie en praktijk* heeft een dubbele doelstelling: allereerst wil het een ethische fundering vormen voor opleidingen in ethische-dilemmatraining, en in tweede instantie wil het aangeven hoe deze theoretische inzichten op een pedagogisch verantwoorde manier kunnen worden vertaald. Met uitzondering van één bijdrage werden alle hoofdstukken van het basisboek geschreven door het Bureau voor Ethiek en Krijgsmacht. Het basisboek hanteert het principe 'train the trainer', wat betekent dat het zich in de eerste plaats – maar zeker niet uitsluitend – richt tot officieren van alle niveaus die belast zijn met een opleidingsverantwoordelijkheid. Deze 'train the trainer'-opzet blijkt al direct uit het eerste hoofdstuk. Hierbij gaat het om een vrij omvangrijke bijdrage, waarin veel aandacht besteed wordt aan de kwaliteitscriteria van een ethische-dilemma's-training. Uiteraard heeft een morele vorming alleen zin, indien we vooraf weten aan welk ethisch beroepsprofiel een militair dient te voldoen. Dit onderwerp komt uitgebreid aan bod in het tweede hoofdstuk. Zo wordt er onder meer stilgestaan bij een aantal competenties waarover een militair als moreel agent zou moeten beschikken.

Het concreet invullen van een dilemmatraining moet ook rekening houden met de context waarbinnen de militair functioneert. Dit aspect komt ruim aan bod in de hoofdstuk-

ken drie en vier. Zo wordt in hoofdstuk drie stilgestaan bij de klassieke taken van de krijgsmacht, zoals landsverdediging en collectieve zelfverdediging. Naast een analyse van het concept zelfverdediging wordt ook aandacht besteed aan de juridische en ethische benadering van de rechtvaardige-oorlogstraditie. Het vierde hoofdstuk handelt over de nieuwe taken, zoals vredeshandhaving, humanitaire interventies en de oorlog tegen het terrorisme. Ethische-dilemma's-training veronderstelt enerzijds een minimumkennis van noties en methoden uit de ethiek en anderzijds een minimum aan vertrouwdheid met het geheel van waarden en normen verbonden met de uitoefening van het militair beroep. Deze twee aspecten worden respectievelijk behandeld in de hoofdstukken vijf en zes. Het zevende hoofdstuk vormt hierop een aanvulling door nader in te gaan op het belang van gedragscodes in de krijgsmacht.

De drie laatste hoofdstukken van het basisboek hebben vooral een educatieve opzet. Zo wordt in hoofdstuk acht een moraal-pedagogische fundering gelegd voor dilemmatraining op basis van het onderzoek van Lawrence Kohlberg over morele ontwikkeling. Hoofdstuk negen stelt dan weer de vraag of het wel mogelijk is militairen te vormen tot moedige professionals. Hierbij wordt aandacht besteed aan twee punten: wat houdt moed als morele deugd precies in, en wat is het belang van deze deugd voor het hedendaags beroep van militair. Het laatste hoofdstuk wil vooral een aantal praktische instrumenten voor dilemmatraining aanreiken. Zo wordt er onder meer uitgebreid stilgestaan bij het ethisch bewustwordingsmodel, alsmede bij de vraag hoe morele

overwegingen geïntegreerd kunnen worden in de voorbereiding van militaire operaties.

Het *Praktijkboek* wil meer concreet ingaan op de vraag hoe militairen dienen om te gaan met ethisch problematische situaties. Met het oog op praktische bruikbaarheid van het boek zijn veel bijdragen geschreven door ervaringsdeskundigen. De doelgroep is ook veel ruimer dan dat van het basisboek. Niet alleen opleidingsverantwoordelijken, maar ook cadetten en meer ervaren officieren die zich bijvoorbeeld voorbereiden op een missie, worden aangesproken. Dit volumineuze werk omvat twintig hoofdstukken, thematisch gegroepeerd in zes delen. In het inleidende deel is het vooral de bedoeling de lezer aan te zetten tot reflectie over het militaire beroep en het geweldgebruik dat daarmee gepaard gaat.

In het tweede deel komt elk van de krijgsmachtonderdelen aan bod. De rode draad door al deze hoofdstukken is de vraag hoe ethisch competente militairen gevormd kunnen worden, waarbij men rekening houdt met de specifieke operatievereisten van elk krijgsmachtonderdeel. Dit maakt dat de meeste van de krijgsmachtgebonden hoofdstukken nogal informatief van aard zijn. Wat zijn waarden en normen van het krijgsmachtonderdeel; wat zijn de gedragscodes die van toepassing zijn; op welke manier zijn ze ontstaan; en met welk soort dilemma's krijgen leden van dat krijgsmachtonderdeel te maken?

In aansluiting op de krijgsmachtonderdelen komt in een derde deel een aantal specifieke functies aan bod. Hierbij denken we dan niet alleen aan geneeskundige en psychologische hulpverlening, maar ook aan maatschappelijke assistentie, vertrouwenspersonen en geestelijke gezondheidszorg. De uitoefening van deze specifieke functies binnen een militair

milieu zorgt voor een eigen ethische problematiek. Moet een militair arts bijvoorbeeld militair-operationele overwegingen laten prevaleren boven gezondheidsoverwegingen?

Het vierde deel is in hoofdzaak gewijd aan de verdere uitwerking van de morele oordeelsvorming. Dit gebeurt aan de hand van het zg. 'stromingsmodel', dat vooral het dynamisch karakter van het proces van oordeelsvorming wil benadrukken. In het vijfde deel volgt een aantal hoofdstukken over het in praktijk brengen van ethiekonderwijs en dilemmatraining. Interessant in dit opzicht is het hoofdstuk over de rol van het socratisch gesprek in de militaire opleiding. Door deze methode wordt op een zinvolle wijze inzicht verworven in de eigen wijze van denken en in het eigen waardenpatroon. Het spreekt voor zich zelf dat voor militaire professionals die geconfronteerd worden met ethische dilemma's een dergelijk inzicht onontbeerlijk is. Het praktijkboek besluit, bij wijze van vergelijking, met twee hoofdstukken over ethiekbeleid en ethiekonderwijs bij de Nederlandse politie.

Dit tweedelig werk is ongetwijfeld een waardevol instrument voor de noodzakelijke ethische dilemmatraining binnen de krijgsmacht. Het kan echter zeker ook niet-militairen aanspreken. Vooral het basisboek kan in dat opzicht beschouwd worden als een belangrijke Nederlandstalige bijdrage aan het domein van de militaire ethiek. Hoewel beide boekwerken één geheel vormen, kunnen ze toch onafhankelijk van elkaar worden gelezen. De relatie is niet die van een 'theorieboek' en een 'oefenboek', maar van twee autonome werken die eenzelfde problematiek op uiteenlopend abstractieniveau behandelen.

Het sterke punt van vooral het praktijkboek is dat het aan de hand van talrijke uitgewerkte praktijkvoor-

beelden duidelijk maakt dat militaire ethiek geen louter academische discipline is. Het moeten nemen van dikwijls moeilijke beslissingen in een ethisch dubbelzinnige omgeving, is voor heel wat militaire professionals een dagelijkse realiteit. Toch zijn er onvermijdelijk ook wat mindere punten te vermelden. Wanneer we rekening houden met het 'niet-gespecialiseerde' doelpubliek, rijst de vraag of bepaalde hoofdstukken in het basisboek niet te hoog gegrepen zijn. Hoofdstuk vijf is in dat opzicht duidelijk problematisch. De te synthetische aanpak bij de voorstelling van de diverse kernnoties maakt van dit hoofdstuk voor leken een vrij onverteerbaar geheel (dit wordt enigszins goedge maakt door de uitstekende verklarende woordenlijst in de bijlage). Het feit dat het praktijkboek door heel veel auteurs geschreven is, maakt dit boek, in vergelijking dan toch met het basisboek, een minder coherent geheel. Maar dit alles neemt niet weg dat de uiteindelijke evaluatie zeer positief is. Het gaat om een ambitieus werk, dat in de toekomst zeker zijn nut nog zal bewijzen binnen de Nederlandse krijgsmacht.

*Carl Ceulemans*

Dr Carl Ceulemans is werkzaam als deeltijd docent aan de leerstoel filosofie van de Koninklijke Militaire School te Brussel.

## Problematisch functioneren van internationale organisaties

**D. Dijkzeul & Y. Beigbeder,**  
**Rethinking International Organizations,**  
**Pathology and Promise.**

*New York/Oxford: Berghahn Books, 2003;*  
*350 blz.; \$ 27,50 (paperback);*  
*ISBN: 1-57181-656-9*

Dit boek constateert dat het functioneren van internationale intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties vaak sterk wordt bekritiseerd, terwijl er tegelijkertijd weinig wetenschappelijk inzicht in dit type organisaties bestaat. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er in de internationale-betrekkingen-, bedrijfskundige en bestuurskundige literatuur een gebrek bestaat aan organisatie-sociologische analyses van deze organisaties. Er is daarom vooral in theoretische zin weinig voortgang geboekt in de zoektocht naar oorzaken van markante problemen in internationale organisaties, zoals ineffektieve of contraproductieve activiteiten, verspilling van fondsen en trage besluitvorming.

De bundel is een prijzenswaardig initiatief om die lacune te dichten. De redacteurs doen dit door de aandacht te richten op de interne organisatie van internationale organisaties en de spanningsvolle omgeving waarin zij opereren. Zij onderzoeken in hoeverre problematisch functioneren van internationale organisaties te wijten is aan disfunctioneel management – wat vaak en snel beweerd wordt – of dat er sprake is van een meer complex cluster van verklaringen.

In het eerste deel wordt ingegaan op de rol en invloed van natie-staten op het functioneren van de organisaties. De aandacht gaat onder andere

uit naar financiële afhankelijkheid van internationale organisaties van lidstaten, die zo hun nationale belangen kunnen laten prevaleren. Dit leidt ertoe dat internationale organisaties eerder te karakteriseren zijn als instrumenten in handen van nationale regeringen dan als autonoom handelende actoren. Dat een internationale organisatie zoals de Verenigde Naties desondanks nog een constructieve bijdrage weet te leveren, zoals uit Fomerands hoofdstuk over de discussie over 'sustainable human development' blijkt, is dan ook eerder verrassend dan logisch te noemen.

In het tweede deel wordt de aandacht verlegd naar het intern functioneren van de Verenigde Naties op het niveau van de hoofdkantoren. Zo is er een hoofdstuk over 'human resource management', over corruptie en over de pogingen de UNCTAD te hervormen tot een meer autonoom opererende organisatie. Deze hoofdstukken laten zien hoe moeilijk het is binnen de VN hervormingen door te voeren, als gevolg van een sterk geopoliticeerde omgeving. Belangen van lidstaten zijn zodanig, dat hervorming het risico van verdere fragmentatie meebrengt.

Het derde deel gaat in op implementatie in het 'veld'. Dijkzeul beschrijft het gebruik van programma's binnen internationale organisaties als instrument om tot doelgerichte, georganiseerde oplossingen van maatschappelijke problemen te komen. Hij concludeert dat internationale organisaties programma's prefereren, als gevolg van rationele, technocratische vooronderstellingen. Deze zijn tegenstrijdig met het politiek karakter van de uitvoeringspraktijk van internationale organisaties en belemmeren zo effectieve implementatie. De analyse

wordt ondersteund door de bewering dat veel VN-organisaties typische uitvoeringsorganisaties zijn, zoals argumenteerd wordt in het hoofdstuk over de VN- 'civilian police'. Ook wordt in dit deel opnieuw de grote invloed van donoren op het functioneren van internationale organisaties besproken. Zo zet De Waal mede daarom vraagtekens bij de rol van mensenrechtenorganisaties als voortrekkers in het mensenrechtendebat en worden problemen in de uitvoering van NGO-initiatieven ter bevordering van de *civil society* in Bosnië en Herzegovina hierdoor verklaard.

Kortom, dit boek leidt tot de interessante conclusie dat het problematisch functioneren van internationale organisaties weliswaar te maken heeft met disfunctioneel 'organizational design', zoals de auteurs van het slothoofdstuk (Dijkzeul en Gordenker) het noemen, maar dat hiermee de echte oorzaak van het probleem nog niet is gevonden. De achterliggende oorzaak van disfunctioneel management is namelijk gelegen in de spanningsvolle omgeving van internationale organisaties, die Dijkzeul en Gordenker indelen in een strategische en een uitvoeringsarena, met ieder hun eigen, onderling tegenstrijdige, logica. Lidstaten spelen in beide arena's een bepalende rol als geldschietters, beleidsbepalers en toeleveranciers van personeel. Het zijn deze onderlinge tegenstrijdigheden en afhankelijkheden die noodzakelijke interne veranderingen in en effectieve uitvoering van beleid door internationale organisaties in de weg staan.

*Rethinking International Organizations* levert daarmee een theoretisch en empirisch gefundeerde bijdrage aan de kennis over internationale organisaties. Waardevol is vooral het organisatiekundig perspectief, mede

door het gebruik van inzichten over uitvoeringsorganisaties, bronafhankelijkheid, *garbage can*-processen en ont koppeling, al vinden we deze terminologie niet altijd zo terug. De constatering dat deze organisaties als het ware gevangen zitten tussen twee tegenstrijdige arena's, biedt daarnaast een zinvol uitgangspunt voor

vervolgonderzoek. Een vraag die zich namelijk opdringt is, in hoeverre het verschil in presteren tussen internationale organisaties – waarvan in dit boek ook voorbeelden zijn te vinden – verklaard kan worden door de wijze waarop het management van deze organisaties met deze tegenstrijdige arena's weet om te gaan. Kortom, dit

boek biedt concrete aangrijpingspunten voor vervolgonderzoek.

*Liesbet Heyse*

Dr Liesbet Heyse is universitair docent organisatiesociologie aan de Universiteit Twente en onderzoeker bij het Network of Humanitarian Assistance/ICS, Rijksuniversiteit Groningen.

## Nieuwe publicatie Clingendael European Studies Programme

### **Met gezwinde spoed. Het Nederlandse EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor vrijheid, veiligheid en recht**

*Door: Hans van der Meulen & Roos Toxopeus*

Onder Nederlands EU-voorzitterschap kwam in november 2004 het zogeheten Haags Programma tot stand. Dit voorziet in een groot aantal nieuwe stappen in de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, waaronder: een gemeenschappelijk asielstelsel in 2010, een agentschap voor de buitengrenzen, verbeterde uitwisseling van informatie over bedreigingen van interne veiligheid, alsmede nauwere strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, met wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken als uitgangspunt.

De auteurs, beiden verbonden aan het Instituut Clingendael, hebben onderzocht hoe Nederland het onderwerp tot één van de belangrijkste prioriteiten van het voorzitterschap maakte en het vervolgens als EU-voorzitter in opvallend hoog tempo door de overige lidstaten aanvaard wist te krijgen. Ter bespoediging van de besluitvorming in de EU-ministerraad werden enkele nieuwe procedures geïntroduceerd. Speciale aandacht krijgen de uiteenlopende opvattingen die op de direct betrokken Nederlandse

ministeries bestonden, dus Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken. Omdat het Programma op de Europese Raad van regeringsleiders moest worden goedgekeurd, diende Algemene Zaken in enkele gevallen de rol van scheidsrechter te spelen. De schrijvers betreuen het dat het de Nederlandse regering niet gelukt is het Haags Programma in eigen land ruime bekendheid te geven.

Hans van der Meulen is verbonden aan het Clingendael European Studies Programme, Roos Toxopeus maakt deel uit van het Clingendael Security and Conflict Programme.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl). De kosten voor de publicatie bedragen 7,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

### **Daniel Keohane: The EU and counter-terrorism.**

Londen: *Centre for European Reform*, 2005; 38 blz.; 8,- euro  
ISBN 1-901-229-62-9 (info@cer.org.uk)

De aanslag van maart 2004 in Madrid toont aan dat het terrorisme in Europa een serieuze bedreiging is. Hoe moet de Europese Unie deze bedreiging tegemoet treden? Ontwikkeling van een anti-terrorismebeleid stuit op twee obstakels: de EU is geen nationale overheid, die is uitgerust met bepaalde bevoegdheden, en er ontbreekt een op zich zelf afgebakend en gedefinieerd beleid. Waar de nationale regeringen de grootste moeite hebben het werk van hun eigen ministeries en de talloze organen die zich met terrorismebestrijding bezighouden, te coördineren, is een coördinatie op Europees niveau van de 25 lidstaten 'exponentially more difficult'. Bilaterale of groepsgewijze grensoverschrijdende samenwerking op bepaalde terreinen is waarschijnlijk te verwezenlijken, maar Keohane gaat vooral na wat op het terrein van de interne veiligheid, de buitenlandse en defensiepolitiek in algemeen Europees verband wenselijk en mogelijk is. Hij wijst op de verschillen in benadering van het terrorisme door de Verenigde Staten en de EU. Zo is men in Europa bevreesd dat de Amerikaanse militair geïnspireerde reacties ('war on terrorism') een negatieve invloed hebben op de eigen moslimbevolking. Komt voor de Amerikanen het terroristische gevaar vooral van buitenaf, met zijn 15-20 miljoen moslims voelt Europa zich vooral van binnenuit belaagd. Keohane sluit zich aan bij diegenen die menen dat er sprake is van drie, elkaar overlappende cirkels van terroristische activiteiten, die wellicht uiteenlopende benaderingen vergen. Binnen de eerste cirkel zijn de leden van al-Qaida actief (hoewel

al-Qaida thans meer bedreigend is als ideologie dan als organisatie). In de tweede cirkel (o.m. Kasjmir, Tsjetsjenië en Libanon) komt het gevaar van etnisch-nationalistische groepen, die sommige aspecten van de al-Qaida-idealen kunnen delen, maar die eerder lokale dan mondiale doelen nastreven. De derde cirkel is die van 'freelance jihadists', 'based anywhere in the world', en al dan niet geïnspireerd door Bin Laden. Deze laatste zijn potentieel het gevaarlijkst. Zij zijn verantwoordelijk voor de aanslagen in Madrid. Keohane verwijst naar de activiteiten van Gijs de Vries, de 'counter-terrorism co-ordinator' van de EU en de achterdocht, de institutionele en machtsobstakels waarmee hij te maken krijgt. Hij acht het van wezenlijk belang dat de NAVO en de EU onderlinge concurrentie vermijden en hij is van mening dat de EU allereerst een duidelijke anti-terrorisestrategie nodig heeft 'to guide and inform the work of the disparate EU institutions and the member-states'. De regeringen van de EU-lidstaten dienen in hun buitenlandse politiek een veel grotere prioriteit te geven aan terrorismebestrijding (en dienen zich niet alleen te richten op 'internal law enforcement policies'). Ook is een meer actief Midden-Oostenbeleid nodig. (F.v.d.B.)

### **Harvey Langholtz, Boris Kondoch & Alan Wells (red.): International Peacekeeping, The Yearbook of International Peace Operations, Volume 9.**

Leiden/Boston: *Martinus Nijhoff Publishers*, 2005; xxvii + 641 blz. + CD-ROM; 230,- euro  
ISBN 90-04-14315-7; ISSN 1380-748-X

Tegen einde 2003 bleken meer dan 45.000 man militair personeel, militaire waarnemers en burgerpolitie in dienst van de VN te zijn. Trouwens,

ook de Europese en de Afrikaanse Unie, en niet-militair- en niet-VN-personeel blijken steeds meer bij vredeshandhavende acties te worden betrokken. In vele delen van de wereld bijveren VN-militairen, burgerpersoneel, politie en humanitaire hulpverleners zich de vrede te bevorderen en steun te verlenen. 'In this *Yearbook of International Peace Operations* we have attempted to chronicle and analyse the activities of 2003.' Na een reeks artikelen die betrekking hebben op vredeshandhaving (zoals 'United Nations Peace Operations Then and Now', 'Occupation Policy in Iraq and International Law', 'Simulating Crises: A Peacekeeping Teaching Technique'), volgt een deel dat verslag uitbrengt van in 2003 gehouden conferenties en seminars, zoals de jaarlijkse bijeenkomst van de 'International Association of Peacekeeping Training Centers'. Thema van deze conferentie was de vergroting van de effectiviteit van vredeshandhaving via opleiding en training. De volgende delen bevatten boekbesprekingen over vredeshandhaving, korte inhoudsbeschrijvingen van nieuwe relevante boeken en een bibliografie van recente bijdragen die op enigerlei wijze naar vredeshandhaving verwijzen. Het Jaarboek wordt afgesloten met een kroniek van de periode juli 2002-juni 2003: per maand zijn de gebeurtenissen, activiteiten en de stand van zaken die betrekking hebben op conflicten en vredeshandhaving in de diverse landen geboekstaafd. Toegevoegd is een CD-ROM. Men treft daarop alle belangrijke documenten aan die betrekking hebben op de vredeshandhavende activiteiten, zoals alle door de VN-Veiligheidsraad in 2003 aangenomen Resoluties; het Jaarrapport van de secretaris-generaal en van het Speciale Comité voor Vredeshandhavende Operaties; documenten over de vredeshandhaving van de VN, de

EU en de Afrikaanse Unie; alsmede documenten inzake de conflicten in Irak, Afghanistan, Ivoorkust, de Democratische Republiek Congo, Liberia, Cambodja en het Midden-Oosten. (F.v.d.B.)

**In Support of Arab Democracy: Why and How. Report of an Independent Task Force.**

*New York: Council on Foreign Relations, Inc., juni 2005; xvi + 69 blz.; \$ 15,- ISBN: 0-87609-350-0*

De vraagstelling van dit rapport van een *Task Force* onder leiding van Madeleine K. Albright (minister van buitenlandse zaken onder president Clinton), Vin Weber (Republikeins ex-lid van het Huis van Afgevaardigden) en Steven A. Cook (arabist en project-directeur) was of een beleid gericht op het bevorderen van de democratie in het Midden-Oosten de belangen van de Verenigde Staten dient en wat de inhoud van een dergelijk beleid dient te zijn, 'taking into account the full range of interests'. Het antwoord op de eerste vraag is positief, terwijl het antwoord op de tweede vraag luidt dat de Verenigde Staten de ontwikkeling van democratische instellingen op de lange termijn dienen te bevorderen, daarbij bedenkend dat democratie niet van buitenaf kan worden opgelegd en dat plotselinge en traumatische veranderingen noodzakelijk noch gewenst zijn. Het beleid dient rekening te houden met regionale politieke en economische diversiteit, de afwezigheid van een sterke democratische traditie en het dient ervan uit te gaan dat democratie meer is dan het relatief simpele proces van het houden van verkiezingen. In vijftien 'Findings and Recommendations' wordt de inhoud van zo'n beleid samengevat. Over de islam merkt het rapport van de *Task*

*Force* op: 'For better or worse, Islamist movements and political parties are likely to play a prominent role in a more democratic Middle East.' De Verenigde Staten dienen uiteraard waakzaam te blijven tegenover het gevaar van terroristische organisaties, maar ze mogen niet toestaan dat leiders in het Midden-Oosten de nationale veiligheid gebruiken als een excuus om niet-gewelddadige islamitische organisaties te onderdrukken. Er zijn enige 'dissenting opinions' onder de veertien leden van de *Task Force*, die het rapport op bepaalde punten te ver of niet ver genoeg vinden gaan. In de bijlagen vindt men o.m. een lijst van de belangrijkste islamitische bewegingen in het Midden-Oosten; van macro-economische indicatoren; gegevens over technologische sectoren (zoals het aantal PC's per 1000 inwoners); gebruik van het Internet; alsmede van de belangrijkste Arabische satelliettelevisie-netwerken in de regio. (F.v.d.B.)

**Ole Elgström & Christer Jönsson (red.): European Union Negotiations. Processes, Networks and Institutions.**

*Londen/New York: Routledge, 2005; xi + 228 blz.; £ 65,- ISBN 0-415-34124-8*

In deze artikelenbundel wordt het onderhandelingsgedrag van de Europese Unie geanalyseerd. Het eerste deel, onder de titel 'The European Union as a negotiation area', behandelt de kenmerken van de onderhandelingsprocessen in eigen kring; in deel twee wordt aandacht geschonken aan de 'European Union as an actor in international negotiations'. In de artikelen komen vragen aan de orde zoals: in welke mate is er sprake van continuïteit in de onderhandelingen en van institutionalisering van het onderhandelingsproces; is er sprake van

variatie in de onderhandelingsprocessen; welke actoren en netwerken van buiten zijn erbij betrokken en in welk opzicht verschillen zij van traditionele internationale onderhandelingen? In een slothoofdstuk trekken de redacteurs conclusies. Het Europese onderhandelingsstelsel blijkt uiterst complex. Hoewel een aantal kenmerken zich ook elders, in een internationale of nationale *setting* manifesteert, is het Europese systeem een *sui generis*-stelsel. Bij elkaar opgeteld lijken de gezamenlijke kenmerken, die men kan destilleren uit de heterogene onderhandelingen die door de EU zijn gevoerd, 'uniek'. De eigenaardigheden van dit systeem worden in vier punten samengevat: 1 EU-onderhandelingen zijn 'permanent, aan elkaar gekoppeld en continu'; 2 ze zijn in belangrijke mate geïnstitutionaliseerd; 3 ze vertonen een eigenaardige 'blend of informal and formal processes'; en 4 ze zijn, in tegenstelling tot internationale onderhandelingen, maar wel zoals gebruikelijk bij besluitvorming op nationaal niveau, 'shaped by the existence of an elaborate implementation machinery'. Wat verder opvalt is de grote verscheidenheid van onderhandelingen die de EU in eigen kring voert. Wat het optreden van de EU als speler in de internationale arena betreft, is sprake van belangrijke variëteiten in benadering en rol. Dit wordt op uiteenlopende manieren verklaard, zoals de merkwaardige institutionele structuur van de EU, de eigen onzekerheid over haar internationale rol en identiteit, wisselende omgevingen, enz. Tegen de achtergrond van de recente uitbreidingen van de EU zijn de geïnstitutionaliseerde, op netwerken gebaseerde onderhandelingen die in het verleden hebben plaatsgevonden, bepaald niet probleemloos verlopen. (F.v.d.B.)

**Leon Hadar: Sandstorm. Policy Failure in the Middle East.**

*New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005; A Cato Institute Book; xiii + 203 blz. (incl. register); 23,77 euro ISBN 1-4039-6724-5*

Tijdens de euforie over de geslaagde militaire actie in de Golfoorlog van 1992 noemde Hadar de invoering van democratie en vrije markt in het Midden-Oosten een welhaast onmogelijke opdracht. Tevens was hij van mening dat een verbond met de *status quo*-regimes de Verenigde Staten in de ogen van de democratische en revolutionaire facties in het Arabisch gebied tot een symbool van onderdrukking zouden maken. Hadar stelt dat de Verenigde Staten na de val van de Muur een beleid van 'constructive disengagement' in het Midden-Oosten hadden moeten voeren. De enige andere optie in zijn ogen is een beleid van 'destructive disengagement'. In een nieuw Midden-Oostenbeleid dient Europa op den duur de prominente plaats van Amerika als 'balancer of last resort' over te nemen. De recente oorlog tegen Irak en de periode daarna stelden in het licht dat Amerikanen en Europeanen 'are already on a collision course in the Middle East that reflects their increasingly divergent interests in the region'. Als aanhanger van de realistische traditie in de theorie van de buitenlandse betrekkingen heeft Hadar een hard hoofd in de mogelijkheid van een ander beleid. Maar als idealist van nature hoopt hij op de macht van de publieke opinie. In deze studie werkt hij een en ander nader uit. Zo wijst hij op de steeds toenemende kosten van het huidige Amerikaanse beleid en op de fixatie op de 'Rival Twins' (Saoedi-Arabië en Israël). In het hoofdstuk 'It's Interests-Not Cultures, Stupid!' bekritiseert hij de neoconservatieve lezing dat er sprake zou zijn van een

'clash of cultures' en beargumenteert hij dat uiteenlopende geo-strategische en geo-economische belangen verantwoordelijk zijn voor de huidige kloof tussen Amerikanen en Europeanen over het Midden-Oosten (Irak en Israël-Palestina). Met betrekking tot de vraag of Europa in staat is de Amerikaanse hegemonie in het Midden-Oosten te trotseren, betoogt hij dat de zich wijzigende geo-economische en geo-strategische machtsbalans op de langere duur een situatie schept waarin een Euro-Amerikaans conflict onvermijdelijk wordt. In een slot-hoofdstuk werkt Hadar het idee van een 'constructive disengagement'-beleid van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten nader uit. Hierbij zou de Amerikaanse hegemonie plaats moeten maken voor een multipolair systeem, waarin Europa met betrekking tot het Midden-Oosten een grote rol speelt. Aan een 'ensemble van grote mogendheden' (Europa, de Verenigde Staten en eventueel China en India) valt dan de rol toe 'to deal with threats to the status quo in the Middle East and its peripheries'. (F.v.d.B.)

**Hanneke Rozema: Grenzeloze liefde. Westerse vrouwen over hun Arabisch-Islamitische huwelijk.**

*Amsterdam: Uitgeverij Bulaaq, 2005; 286 blz.; 16,90 euro ISBN 90-5460-109-4*

Zelf is ze getrouwd met een Nederlander, maar Hanneke Rozema vatte tijdens haar langdurige verblijf in de Arabische wereld een fascinatie op voor de keuze van westerse vrouwen om met een moslimman te trouwen. Voelden deze vrouwen dan niet dezelfde ergernissen, dezelfde culturele frictie die zij daar ervoer? De persoonlijke gesprekken die Rozema in Egypte met diverse vrouwen voerde en vervolgens optekende in *Grenze-*

*loze liefde*, getuigen daar wel degelijk van. Na het optrekken van de eerste roze wolk blijken de meeste vrouwen bovendien geconfronteerd te worden met een terugkerend aantal problemen, zoals moeizame acceptatie door de schoonfamilie of een echtgenoot die zijn vrouw plotseling haar westerse vrijheden ontzegt. Bovendien zorgt het ingewikkelde Egyptisch islamitische familierecht voor een zwakkere positie van niet-Egyptische, niet-islamitische vrouwen. De auteur wil met haar boek een handleiding bieden voor de verliefde westerse vrouw. Rozema's belangrijkste les is: laat de romantiek je realiteitszin niet overschaduwen wanneer je besluit een Arabische moslimman te trouwen. Dat zullen we onthouden. (M.B.)

### **Arend Jan Boekestijn**

surveys Iran's nuclear ambitions and potentialities. Although no smoking gun has yet been found there is considerable circumstantial evidence that Iran is in the process of developing a nuclear bomb. Iran's claim that it seeks only the efficient generation of electricity by nuclear power cannot explain its desire to acquire the capability to enrich and reprocess uranium which is after all only vital to a nuclear weapons programme. There are at least two good reasons why the West should try to prevent Iran from acquiring a nuclear bomb. If Iran will have a bomb it will be much more difficult for the West to contain its support of terrorist activities. Secondly, if Iran will have a bomb other countries like Saudi-Arabia, Egypt and Turkey may follow suit. The Western world can try to prevent Iran from going nuclear with a grand bargain, carrots and sticks, containment and surgical strikes. Unfortunately, none of these options may work – with adverse consequences for the war on terrorism.

### **Edwin Bakker**

investigates long-term nuclear proliferation threats and the need for a new non-proliferation regime. His analysis is based on recent reports of, among others, the IAEA and the Carnegie Endowment for International Peace. Against the background of 'unreal' scandals – such as that linked to the leader of Pakistan's nuclear weapon programme, A. Q. Khan – he argues that although some of these threats can be considered doomsday scenarios, they should not be disposed of as Hollywood material. Next the author focuses on new regimes and strategies that should safeguard us from doomsday scenarios becoming reality.

### **Max Bader & Ben de Jong**

discuss the controversial practice of 'extraordinary rendition' as it has been carried out, apparently since the mid-1990s, by agencies of the United States government, in particular the Central Intelligence Agency (CIA). Extraordinary rendition is a practice whereby terrorism suspects are detained by the CIA, in most cases outside the United States, and 'rendered' to other governments, usually of the suspect's country of origin. The practice is shrouded in secrecy and many questions about it remain unanswered. Countries of destination for rendered prisoners reportedly are or have been Jordan, Uzbekistan,

Egypt and Syria, among others. Washington claims that the questioning of these prisoners in their home countries yields good results in the struggle against international terrorism. It is alleged by opponents of the practice, however, that victims run a very high risk of being tortured and that extraordinary rendition violates several provisions in international human rights conventions and treaties that have been signed and ratified by the United States. CIA activities in Europe related to rendition operations recently contributed to sharp differences of opinion between the United States and several Western European countries about the legitimacy of this type of operation and of the whole concept. The authors conclude that the practice of extraordinary rendition by the United States is unlikely to come to an end during the present Bush administration.

### **Julie Kaizen & Walter Nonneman**

analyse the phenomenon of suicide terrorism from an economic perspective, applying the principal-agent theory. A suicide terrorist (the agent) usually acts on behalf of a terrorist organization (the principal) as if he or she has an implicit contract. The authors show that both parties act rationally and that they benefit from mutual cooperation. Terrorist organizations enhance enforcement of this implicit contract with techniques similar to those used in strategic business or political negotiations. Several policy recommendations are presented. For example, governments should promote defection by reducing risks and social stigma for renegades. Also policy should focus on undermining the flourishing cult of martyrdom fostered by excessive media attention.

### **Harry Veenendaal**

gives a historic account of the UN General Assembly's dealing in 1950 with the conflict over the status of Jerusalem – still a disruptive element in the Arab-Israeli conflict. Imagine what the consequences would have been if a UN-peacekeeping force had been situated in the Jerusalem area from the early 1950s. Recent research in the Netherlands National Archives and the Archives of the Foreign Affairs Department in the Hague resulted in the conclusion that during the fifth General Assembly of the United Nations (1950) the Dutch and Swedish governments worded a draft resolution by means of secret talks between Jordan and Israel regarding a peaceful settlement of the conflict about Jerusalem. The basis

of this Resolution was not the idea of territorial internationalisation or the 'corpus separatum idea' – which was incorporated in GA Resolution 303 (9 December 1949) – but functional internationalisation of the Holy Places. Unfortunately, the Resolution was not put up for voting at the General Assembly. After all, the Dutch government proved unable to counter the Machiavellian diplomatic power politics of the Vatican which ultimately lead to a change of the Dutch government's instruction to its diplomatic representatives at the United Nations.

### **Jeroen Schuiten**

traces the American conservative roots. According to United States statistics, Americans migrate

south- and westwards with a speed of six miles per year. A Southern conservatism flourishes and celebrates triumphs in politics and in the daily lives of Americans. American conservatism not only finds demographic Southernization on its side; a fast growing number of Latino's, youth and blue-collar workers find their way into the conservative camp. Republican strategists perform a complex balancing act to keep this growing but diverse base happy under their conservative umbrella. The powers that pull Americans demographically southward and politically to the right leave deep marks in Washington and consequently on United States foreign policy.

## Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

### **UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link**

*Dick A. Leurdijk*

**Clingendael Diplomacy Papers No. 4**

**ISBN 90-5031-104-0**

**Price: € 11,50**

In the early 1990s the United Nations and NATO started to cooperate with each other under the pressure of the disintegration of the former Republic of Yugoslavia, both before and after the signing of the Dayton Peace Agreement. Since then, both organizations have developed a dynamic relationship, which is characterized by different forms of ad hoc cooperation in the field, both in Europe, including Kosovo, and at the global level in Afghanistan, Iraq and Darfur.

Dick Leurdijk analyses the dynamics of this evolving relationship against the background of both NATO's transformation in the aftermath of the terror attacks of 11 September 2001, and the reform process of the UN, as initiated by UN Secretary-General Kofi Annan in the aftermath of the attack on Iraq in 2003. The study underlines the unique position that the North Atlantic Treaty Organization holds among the regional organizations, while emphasizing its character as a collective defence organization. This explains why NATO acts both as an instrument of collective security, recognizing the Security Council's primacy in maintaining international peace and security, and as an autonomous organization, preserving the right to use force without the

Security Council's authorization. NATO thus deliberately claims a position outside the framework of Chapter VIII of the UN Charter on Regional Organizations. Leurdijk expects increasingly close forms of cooperation between the two organizations on an ad hoc basis, despite the absence of any formal agreement on their institutional relations.

Dick Leurdijk is an UN expert and senior research fellow, lecturer and political commentator at the Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael' in The Hague. He was among the first authors to write about the emerging relationship between the UN and NATO. Since the early 1990s, he has published extensively on their cooperation in both Bosnia and Herzegovina and Kosovo. After '9/11' he followed the extension of their cooperation to areas outside the European theatre, against the background of NATO's transformation and the UN's reform process, to Afghanistan, Iraq and Darfur. He has participated in different international projects, initiated, among others, by the Academic Council on the United Nations System (ACUNS) in the US, the International Peace Academy in New York, the Geneva Centre for Security Policy and the Royal Institute for International Relations in Brussels.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl). De kosten voor de publicatie bedragen 11,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.