



# Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 7/8 - juli-augustus 2006



**Internationale migratie als beleidsprobleem**

**VN-vredeshandhaving krijgt tanden**

**Hamas: isoleren of integreren?**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

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

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 (hoofredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,  
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
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 plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertentietarieven

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

#### Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands  
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

## Inhoud Juli-Augustus 2006

### COLUMN

#### Lars van Troost

VN en mensenrechten:  
Commissie is dood,  
leeft de Raad? 341

### MIGRATIE ALS BELEIDSPROBLEEM

### ARTIKELEN

#### Paul de Beer

Zin en onzin van arbeidsmigratie:  
schrikbeeld of wondermiddel 343

#### Arjen Taselaar

Arbeidsmigratiebeleid in  
Nederland en Europa 347

#### Saskia Sassen

Immigratiebeleid:  
feitelijke en juridische  
transnationale tendensen 351

#### Harry van Dalen & Alinda Bosch

Internationale migratie:  
convergentie en gevolgen 354

#### Han Entzinger

Van immigratie naar integratie?:  
balans van Nederlands beleid 358

#### Leo Lucassen

De historicus en het huidige  
integratiedebat 361

#### Richard Staring

Gesmokkeld naar Nederland:  
irreguliere migratiepatronen  
van vreemdelingen 365

#### Thijs de Ruyter van Steveninck & Glenn Camelia

Nederlandse Antillen:  
vakantie- of immigratieland? 368

#### Piet Emmer

Wegsturen of binnenlaten?:  
pleidooi voor nieuw  
immigratiebeleid 372

#### Dick A. Leurlijk

Robuuste vredeshandhaving:  
nieuwe doctrine voor  
VN-operaties 376

#### Anne Tjepkema

De Afrikaanse Unie en de  
vredesoperatie in Darfur 380

#### Joas Wagemakers

Hamas in de regering:  
isoleren of integreren? 385

#### Jonathan Holslag & Gustaaf Geeraerts

China en de fabel van regionale  
integratie in Azië 390

### BOEKBESPREKINGEN

#### Maarten Vink over

*Voor- en nadelen van migratie  
op een rij* 395

#### Merel Baracs over

*Puriteinse en gematigde islam* 396

#### Jair van der Lijn over

*Verenigde Naties krijgt tanden* 397

#### Helen Versluys over

*VN-Veiligheidsraad en  
geweldgebruik* 398

#### Kees Homan over

*Interventie in Joegoslavië en  
de rechtvaardige oorlog* 400

#### Maaike Heijmans over

*Japan en Duitsland: leiders  
rondom de Verenigde Staten* 401

#### Leontine Specker over

*Vijf voor twaalf voor Afrika* 402

#### Roel van der Veen over

*Cultuur en ontwikkeling  
in Azië* 404

#### Karel van Hoestenbergh over

*Ontwikkelingseconomie van  
hoog niveau* 406

#### Roos Toxopeus over

*Analyse van terroristisch kwaad  
ontbeert nuance* 407

#### Koen van Lieshout over

*Terrorisme in multidisciplinaire  
analyse* 408

#### Maarten Bark over

*Wat 'globalisering' met  
culturen doet* 409

### RESPONS/REPLIEK

411

### SIGNALEMENTEN

412

### SUMMARIES

414

# VN en mensenrechten

## *Commissie is dood, leeft de Raad?*

De voorlichtingsdienst van de Verenigde Naties verkondigde 9 mei jl. per persbericht een nieuw begin voor de bevordering en bescherming van mensenrechten. Aanleiding voor deze ogenschijnlijk heuglijke mededeling was de verkiezing van de 47 leden van de nieuwe VN-Mensenrechtenraad. Oprichting van de Raad, die de zwaar bekritiseerde Mensenrechtencommissie moest vervangen, door de Algemene Vergadering van de VN was het sluitstuk van maandenlange onderhandelingen over een nieuw VN-lichaam voor de rechten van de mens. Maar: *what's new?*

Secretaris-generaal Kofi Annan gaf de aanzet tot oprichting van een VN-Mensenrechtenraad al in het voorjaar van 2005. In zijn rapport *In Larger Freedom* velde hij een vernietigend oordeel over de Mensenrechtencommissie. Annan schreef: 'States have sought membership of the [Human Rights] Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others.' Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over de consequenties van zijn oordeel, voegde Annan eraan toe dat de VN-lidstaten 'should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council'. De oude, logge Commissie zou moeten plaatsmaken voor een nieuwe, slagvaardige Raad. De VN-top van september 2005 nam dit idee over, maar liet verdere besluitvorming over aan de Algemene Vergadering. De contouren van de Raad werden uiteindelijk duidelijk in resolutie 60/251 die de Algemene Vergadering 15 maart jl. met overgrote meerderheid aannam. Alleen de Verenigde Staten, Israël, Palau en de Marshall Eilanden stemden tegen, terwijl Iran, Venezuela en Wit-Rusland zich van stemming onthielden.

Kleiner dan de Commissie is de nieuwe Raad zeker: het hoogste mensenrechtenorgaan van de VN telt nu 47 in plaats van 53 leden. Of dit verschil van zes lidstaten het verschil tussen inertie en slagvaardigheid zal uitmaken, valt nog te bezien. Over de slagvaardigheid van de veel kleinere Veiligheidsraad (die in de plannen van Kofi Annan overigens juist zou moeten worden uitgebreid) is door de jaren heen al menige treurniswekkende beschouwing geschreven, al dan niet terecht.

Misschien zijn de leden voor slagvaardigheid en geloofwaardigheid belangrijker dan het ledental. De nieuwe Raad is samengesteld uit lidstaten die direct en individueel gekozen zijn door de Algemene Vergadering, met een absolute meerderheid van ten minste 96 stemmen. Leden van de Mensenrechtencommissie werden gekozen door de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC), die slechts 54 leden telt. Bij de eerste verkiezingen op 9 mei viel ook echt iets te kiezen, want er waren 63 kandidaten voor de 47 te verdelen zetels. Dat was nieuw. Maar staan verkiezingen garant voor een mensenrechtenvriendelijke uitkomst? Resolutie 60/251 laat de verkiezingen niet helemaal vrij: er bestaat, traditiegetrouw, een regionale zetelverdeling. De Afrikaanse groep heeft, net als de Aziatische groep, dertien zetels in de Raad, de Oost-Europese Groep zes, de Latijns-Amerikaanse groep acht en de Westerse groep zeven. Uit Afrika kwamen evenveel kandidaten als er zetels zijn. Daar viel dus weinig te kiezen. De andere regionale groepen deden het beter: achttien kandidaten in de Aziatische groep, dertien in de Oost-Europese, tien in de Latijns-Amerikaanse en negen in de Westerse groep.

Sommige waarnemers wezen erop dat enkele staten zich blijkbaar niet eens meer kandidaat wilden stellen als zij de steun van 96 VN-lidstaten moesten verwerven en legden dit uit als winst voor de nieuwe Raad. Zo zouden landen als Soedan en Zimbabwe althans voorlopig buiten de Raad gebleven zijn. Maar dat betekent niet dat de eerste Raad naar samenstelling gezien een garantie voor betere bescherming en bevordering biedt dan de inmiddels opgeheven Commissie. Wie zitten er in de Raad? En met hoeveel stemmen werden zij gekozen? Saoedi-Arabië en China werden, als leden van de Aziatische groep, moeiteloos in de eerste van drie stemronden tot lid van de nieuwe Raad gekozen, met respectievelijk 126 en 146 stemmen. Ook Rusland, lid van de Oost-Europese groep, zeilde met 137 stemmen zonder serieuze tegenwind de Raad in de eerste stemronde binnen. Maar Slovenië, bijvoorbeeld, haalde het na drie stemronden nog niet.

Wie het in mei verschenen *Amnesty International Report 2006* (verslagperiode 2005) consulteert, zou

mogelijk een andere keuze gemaakt hebben. In Saoedi-Arabië zijn strafprocessen nog steeds met geheimzinnigheid omgeven (en dat geldt niet alleen voor strafprocessen tegen terrorismeverdachten), worden in wet en praktijk vrouwen nog steeds gediscrimineerd en zijn lijfstraffen nog immer routine. In China is marteling nog steeds wijdverbreid, worden doodstraffen na oneerlijke processen en ook voor niet-gewelddadige misdrijven opgelegd en voltrokken, kennen de vrijheid van meningsuiting en van godsdienst voornamelijk grenzen en bestaat nog steeds het systeem van heropvoeding door arbeid. De Russische Federatie is niet vrij van 'verdwijningen' (vooral in de context van de voortgaande strijd in Tsjetsjenië) en zij heeft te maken met gevangenis- en detentieomstandigheden die als wreed, onmenselijk en vernederend gekarakteriseerd worden. Daarenboven hebben China en Rusland bij de oprichting van de Raad niet tegengestemd, maar wel, in de voorafgaande maanden, de oprichting tegengewerkt. Deze staten maken nu deel uit van de eerste Raad, die zelf de komende maanden nog allerlei besluiten over zijn institutionele architectuur en werkwijzen moet nemen.

Het heeft iets van ironie dat China, Rusland en Saoedi-Arabië tot voor kort nog lid waren van de in diskrediet geraakte Mensenrechtencommissie. Misschien doelde Annan niet *per se* op deze landen, toen hij schreef dat staten lidmaatschap van de Commissie zochten niet om mensenrechten, maar om zichzelf te beschermen. Maar op welke staten doelde hij dan?

Ook Nederland is lid van de Raad. Nadat de leden gekozen waren, bepaalde het lot dat Nederland voor één jaar deel uitmaakt van het nieuwe mensenrechtencollege. Dat zelfde lot gaf China, Rusland en Saoedi-Arabië een volledige termijn van drie jaar. (Alle volgende leden worden voor een termijn van drie jaar gekozen. Herverkiezing voor een tweede aansluitende termijn is mogelijk.)

De Mensenrechtencommissie vergaderde jaarlijks zes weken in Genève. In die periode moest een enorme lijst met onderwerpen en verslagen van thematische en landenrapporteurs worden besproken. De overvolle agenda leidde meer tot frustratie dan tot discussie. Mede hierom pleitte de secretaris-generaal voor een staande organisatie. Die kwam er niet. De Algemene Vergadering bepaalde slechts dat de Raad per jaar ten minste tien weken vergadert, verdeeld over ten minste drie zittingen. Op verzoek van een-

derde van de leden kan de Raad ook in bijzondere zitting bijeengeroepen worden, bijvoorbeeld als zich ergens een acute mensenrechtencrisis voordoet.

Vergeleken met de Commissie boekte de Raad dus tijdswinst. Maar dat garandeert nog niet een goede tijdsbesteding. Resolutie 60/251 bepaalt dat alle VN-lidstaten, te beginnen met de leden van de Raad, voortaan aan een systeem van universele periodieke *review* naar 'the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments' zal worden onderworpen. Zo'n herkeuring is in beginsel goed nieuws, maar kan veel tijd kosten. De Raad dient ervoor te zorgen dat deze *review* effectief en efficiënt wordt ingericht. Gebeurt dat niet, dan zal veel tijd opgaan aan de *review* van de mensenrechtverplichtingen van alle Raadsleden zelf, die immers, volgens resolutie 60/251, tijdens hun zittingsperiode aan het periodiek onderzoek onderworpen moeten worden. Dit verplichte zelfonderzoek kan ertoe leiden dat de Raad niet of onvoldoende toekomt aan een andere belangrijke taak uit resolutie 60/251: 'contribute ... towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies'. Een onderzoek naar Raadsleden Duitsland, Finland en Zwitserland tijdens hun zittingsperiode zal onderzoek naar niet-Raadsleden Iran, Soedan, Syrië of Zimbabwe niet in de weg mogen staan.

De Algemene Vergadering heeft de mogelijkheid bij besluit met tweederde meerderheid 'suspend the rights of membership in the Council of a member of the Council that commits gross and systematic violations of human rights'. Dat is een nieuwe, vervaagende en in beginsel belangrijke bevoegdheid, die principieel zeker valt toe te juichen. Voor de politieke geloofwaardigheid van de Raad en de Algemene Vergadering is het te hopen dat de AVVN deze bevoegdheid niet ten onrechte ongebruikt zal laten. De Raad is immers opgericht omdat de Commissie nu precies dat verloren had: geloofwaardigheid.

Lars van Troost is hoofd Externe Betrekkingen bij Amnesty International, afdeling Nederland.

# Zin en onzin van arbeidsmigratie

## Schrikbeeld of wondermiddel

Stel dat Nederland er helemaal alleen voor zou staan. Dat we niet alleen al ons eigen eten zouden moeten verbouwen – geen ananas en *corned beef* meer – maar ook onze eigen auto's en computers zouden moeten fabriceren. Hoewel, waar zouden we de grondstoffen daarvoor vandaan moeten halen? Geen Amerikaanse series meer op tv en alleen Nederlandse artiesten op de poppodia. Geen buitenlandse vakanties en evenmin buitenlandse toeristen. Het lijkt onvermijdelijk dat Nederland dan terug zou vallen tot het niveau van een Derde-Wereldland. Zelfs het welvaartsniveau van Noord-Korea zou voor ons land dan waarschijnlijk onbereikbaar blijven.

Arbeidsdeling, zo leerde Adam Smith ons al meer dan tweehonderd jaar geleden (in zijn boek *The Wealth of Nations* uit 1776), is de bron van de rijkdom van naties. Naarmate landen efficiënter zijn in het delen van arbeid, zijn zij rijker. En dat geldt eens te meer als die arbeidsdeling niet beperkt blijft tot het eigen land, maar zich tot over de grenzen uitstrekt. Adam Smith beschouwde Nederland als een sprekend voorbeeld van internationale, ja zelfs wereldomvattende arbeidsdeling als bron van grote welvaart.

Anno 2006 lijken veel Nederlanders echter bevreemd te zijn voor internationale arbeidsdeling. Het openstellen van de grenzen voor Polen roept veel weerstanden op. De uitbesteding van werkzaamheden naar India en China doet velen voor hun baan vrezzen. Ja, zelfs louter het feit dat deze opkomende economieën sneller groeien dan de Nederlandse, boezemt velen angst in: worden we straks niet voorbijgestreefd? Intussen lijken velen over het hoofd te zien dat Nederland zijn status als een van de rijkste landen ter wereld juist in hoge mate dankt aan zijn vermogen optimaal gebruik te maken van de voordelen van internationale arbeidsdeling.

Internationale arbeidsdeling kan in principe langs twee wegen verlopen. De *eerste weg* houdt in dat men productie uitbesteedt aan andere landen en het resultaat ervan importeert: er is dan sprake van internationale handel. De *tweede weg* is dat men een buitenlandse arbeidskracht hier de productie laat verrichten. De keuze tussen beide wegen hangt af van zaken als transportkosten; de mobiliteit van arbeid en kapitaal; de plaatsgebondenheid van de

productie; de natuurlijke voordelen van het eigen land en van het andere land (bijvoorbeeld de aanwezigheid van grondstoffen of een gunstig klimaat); en bovenal – maar lastig te meten – de efficiëntie van de economie in beide landen. Een Pool kan in Nederland vier keer zoveel verdienen als in zijn eigen land. Dat komt niet doordat hij hier zoveel harder werkt dan in Polen – want waarom zou hij dat ook niet thuis doen? – maar omdat onze economie zoveel efficiënter werkt dan de Poolse, waardoor eenzelfde arbeidsinspanning hier veel meer oplevert. Daarom is het voor een Pool uitermate aantrekkelijk hier te komen werken. Tegelijkertijd is een Pool voor de werkgever die hem in Nederland tewerkstelt, vaak goedkoper dan een Nederlander en, naar verluidt, ook nog produktiever. Ook de werkgever wordt er dus beter van als hij Polen tewerkstelt. Zo bezien profiteert iedereen van deze vorm van internationale arbeidsdeling. Een win-win-situatie dus. Als de Nederlandse economie goedkope arbeidskrachten aantrekt, worden Nederlandse producten bovendien goedkoper, hetgeen onze internationale concurrentiepositie versterkt. Zo bezien draagt een vrije arbeidsmigratie dus bij aan een grotere welvaart.

### Mogelijk negatieve effecten

Maar velen menen dat arbeidsmigratie negatieve gevolgen kan hebben voor anderen. Dat is inderdaad niet ondenkbaar. In economische termen geformuleerd kan internationale migratie negatieve externe effecten oproepen. Een *eerste mogelijkheid* is dat een werkgever Nederlandse arbeidskrachten ontslaat om Poolse arbeidskrachten aan te trekken. We mogen veronderstellen dat hij dat alleen zal doen als de Polen hetzij goedkoper, hetzij produktiever zijn. Polen kunnen doorgaans alleen goedkoper zijn als zij zich niet aan de Nederlandse arbeidsvoorwaarden houden, bijvoorbeeld door onder het Nederlandse CAO-loon te werken. Daarom willen de Nederlandse vakbonden het volledig openstellen van de grenzen voor Poolse arbeidskrachten ook afhankelijk maken van strikte controle op de naleving van CAO-afspraken. Dat is begrijpelijk, want waarom zouden we nu ineens afstand moeten doen van onze wettelijke regels met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden? Als

Polen zich niet aan de Nederlandse arbeidsvoorwaarden zouden hoeven houden, zou dit op termijn de basis onder onze arbeidsverhoudingen ondergraven. Nu is er veel kritiek mogelijk op het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen, maar het is de vraag of nu juist de komst van Polen en andere arbeidsmigranten reden zou moeten zijn het stelsel grondig te hervormen.

Lastiger wordt het als Polen hier komen werken als zelfstandig ondernemer. Die behoeven zich immers niet aan CAO's te houden – dat geldt voor Nederlandse zelfstandigen net zo goed als voor buitenlandse. Voor zover het echter om schijnzelfstandigen gaat, die slechts voor één opdrachtgever werken en daardoor feitelijk een dienstverband hebben, is er opnieuw reden hen aan de Nederlandse CAO te binden. Maar bij 'echte' zelfstandigen is het niet duidelijk waarom we hun beperkingen zouden (willen) opleggen.

Een *andere mogelijkheid* is dat buitenlandse werknemers worden gedetacheerd of uitgezonden door een bedrijf in hun moederland en daardoor onder de (slechtere) arbeidsvoorwaarden van hun eigen land

schijnlijk de meest werklustigen. Naarmate steeds meer Polen hierheen komen en zien wat hier het gebruikelijke werktempo is, zou dat weleens snel kunnen veranderen. Daar komt bij dat het bij verreweg de meeste economische activiteiten in Nederland niet om fysieke arbeidskracht gaat, maar om zaken als nauwgezetheid, creativiteit, zorgzaamheid en communicatievaardigheden. Er is weinig reden aan te nemen dat buitenlandse arbeidskrachten op deze punten beter scoren dan Nederlandse.

Al met al lijkt het gevaar van *directe verdringing* van Nederlandse arbeidskrachten zich alleen voor te doen, indien buitenlanders onder het niveau van de Nederlandse arbeidsvoorwaarden kunnen werken. In de meeste gevallen kan dit echter worden voorkomen door CAO-afspraken strikt na te leven.

Een *tweede* negatieve effect van de komst van arbeidsmigranten kan zijn dat ze de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt *onder druk* zet. Zelfs als arbeidsmigranten zich keurig houden aan de Nederlandse arbeidsvoorwaarden, kan een groter aanbod van arbeidskrachten aan de onderkant van de arbeidsmarkt een neerwaartse druk op de lonen uitoefenen. De gevestigde arbeidskrachten die concurrentie ondervinden van de arbeidsmigranten, zullen mogelijk weliswaar moeten nemen met kleinere loonstijgingen. Voor een dergelijk loon-drukkend effect zijn in de Verenigde Staten meermalen aanwijzingen gevonden. Dit effect zal echter alleen optreden bij werk waarvoor er nu al voldoende aanbod van arbeidskrachten is, zodat de komst van arbeidsmigranten tot een *overaanbod* leidt. Juist als arbeidsmigranten gebonden zijn aan de Nederlandse arbeidsvoorwaarden, zullen werkgevers voornamelijk buitenlanders aannemen als er een *tekort* aan Nederlandse arbeidskrachten is. Maar dan is feitelijk géén sprake van concurrentie voor Nederlandse werknemers. Handhaving van CAO-afspraken kan dus ook de neerwaartse druk op de lonen verminderen.

Een *derde* veelgehoord argument tegen de komst van buitenlandse arbeidskrachten is dat er in Nederland nog zoveel mensen met een uitkering aan de kant staan. Is het niet veel beter eerst deze werkzoekenden in te schakelen alvorens buitenlandse arbeidskrachten aan te trekken? Dit zou een overtuigend argument zijn, ware het niet dat het probleem van het grote aantal inactieven al jaren bestond vóór er *überhaupt* sprake was van de komst van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Al sinds begin jaren tachtig telt Nederland minimaal anderhalf miljoen personen onder de 65 jaar die afhankelijk zijn

## **Door de grenzen open te stellen voor arbeidskrachten zou herstructurering van de economie kunnen uitblijven**

vallen. De *dienstenrichtlijn* van de Europese Unie, die hiervan aanvankelijk uitging, is echter recent bijgesteld, waardoor uitzendkrachten en gedetacheerden niet meer vallen onder het zogenaamde oorsprongsland-beginsel, maar moeten voldoen aan de wettelijke regels en de arbeidsvoorwaarden van het land waarin zij werken.

*Ten slotte* zouden buitenlandse arbeidskrachten gevestigde werknemers kunnen verdringen, niet doordat zij goedkoper zijn, maar produktiever, bijvoorbeeld doordat zij harder werken. Hoewel het overheersende beeld van Poolse arbeidsmigranten soms associaties oproept met de film *De man van staal* van Andrzej Wajda, is het de vraag of Polen werkelijk zoveel produktiever zijn dan Nederlandse arbeidskrachten. Natuurlijk, als je hier zoveel meer kunt verdienen dan in je eigen land, motiveert dat wel om de handen uit de mouwen te steken en kijk je niet op een uurtje langer werken. Bovendien zijn de Polen die het eerst naar Nederland komen, waar-

van een sociale uitkering. Hoewel een aanzienlijk deel van hen niet in staat is te werken – bijvoorbeeld doordat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn – gaat het toch zeker om ettelijke honderdduizenden die in beginsel in het arbeidsproces kunnen worden ingeschakeld. Wat hiervoor ook precies de reden moge zijn, vele jaren van goede voornemens en talloze beleidsinitiatieven hebben dit aantal niet structureel kunnen verminderen. Wie herinnert zich niet de pogingen bijstandsontvangers te rekruteren voor de aspergeoogst of de aardbeienpluk, die uiteindelijk slechts een handjevol kandidaten opleverden? Na meer dan twee decennia van vergeefse pogingen klinkt het niet erg overtuigend de geringe kans op werk voor deze groep nu aan de komst van buitenlandse arbeidskrachten toe te schrijven.

Een vierde mogelijk negatief extern effect van arbeidsimmigranten is dat zij op termijn eerder een belasting voor dan een bijdrage aan de Nederlandse economie zouden vormen. Dit bezwaar wordt sterk aangezet in diverse studies van het Centraal Planbureau (zoals *Immigration and the Dutch economy* uit 2003). Zich baserend op de ervaringen met eerdere arbeidsimmigranten – de gastarbeiders uit Turkije en Marokko – heeft het CPB berekend dat laag opgeleide arbeidsimmigranten over hun verdere leven – vanaf het moment dat zij zich in Nederland vestigen – per saldo een groter beroep doen op de voorzieningen van de verzorgingsstaat dan dat zij er financieel aan bijdragen. Nederland wordt er dan op langere termijn in economisch opzicht dus niet beter maar juist slechter van wanneer het (laag opgeleide) arbeidsmigranten toelaat. Het is echter de vraag of de ervaringen met de voormalige gastarbeiders ons iets leren over de te verwachten toekomstige effecten. De Turkse en Marokkaanse gastarbeiders werden voornamelijk aangesteld in traditionele industrieën, die in de diepe economische crisis van de jaren tachtig harde klappen kregen. Hierdoor werden velen van hen langdurig werkloos of ‘verdwenen’ definitief in de WAO.

Het is niet waarschijnlijk dat deze geschiedenis zich zal herhalen. Door de demografische ontwikkeling zal de Nederlandse arbeidsmarkt de komende decennia structureel ‘krap’ worden. Dus zelfs als de nieuwe arbeidsmigranten ooit hun baan verliezen, zullen zij weer snel elders aan de slag kunnen. Die kans is des te groter als we – juist vanwege de ervaringen in het verleden – in de toekomst niet meer zo snel een groep definitief zullen ‘afschrijven’. Het risico van een groot beslag op de collectieve voorzieningen kan bovendien beperkt worden als er slechts

tijdelijke arbeidsvergunningen aan buitenlanders worden verstrekt of als de toegang tot de verzorgingsstaat voorwaardelijk wordt van de financiële bijdrage die men eraan heeft geleverd.

Een vijfde negatief effect van arbeidsimmigratie wordt zelden genoemd, maar zou op langere termijn weleens een van de meest zwaarwegende kunnen zijn. Door de grenzen open te stellen voor (vooral laag opgeleide) buitenlandse arbeidskrachten zou een wenselijke *herstructurering* van de Nederlandse economie kunnen uitblijven. Als werkgevers immers buitenlandse arbeidskrachten werven omdat zich onvoldoende Nederlandse arbeidskrachten aanbieden, kan men zich afvragen of het wel wenselijk is dat dit werk in Nederland blijft. Ruime beschikbaarheid van goedkope arbeidskrachten neemt voor werkgevers de prikkels weg om in nieuwe technologieën, die de arbeidsproductiviteit verhogen, te investeren. Ondernemers zullen hun afweging dan eerder laten uitvallen in het voordeel van goedkope, relatief laagwaardige productie in plaats van dure, hoogwaardige productie. Wat op korte termijn economisch efficiënt is, kan op langere termijn het groeivermogen van onze economie aantasten.

Het laatste negatieve effect van arbeidsmigratie heeft de afgelopen jaren wel zeer prominent in het maatschappelijke en politieke debat gefigureerd. Het zou daarom weleens de belangrijkste verklaring kunnen zijn voor de huidige weerstand tegen arbeidsmigratie. Het gaat hier om de spanningen die een multiculturele samenleving kan oproepen. Arbeidsmigratie is niet louter een sociaal-economisch verschijnsel, maar gaat onherroepelijk samen met een grotere culturele variëteit van de bevolking. Thans overheersen beschouwingen over de negatieve gevolgen hiervan, variërend van gebrek aan integratie tot islamitisch fundamentalisme, van gesluierde vrouwen op straat tot ontluikende xenofobie onder de autochtone bevolking. Op zich zelf is de aandacht voor de problemen van de multiculturele samenleving terecht. Tegelijkertijd blijft het wenselijk niet alleen de negatieve kanten te belichten. Met het oog op toenemende arbeidsmigratie zijn in ieder geval twee kanttekeningen van belang.

In de eerste plaats zal het bij de toekomstige arbeidsmigratie waarschijnlijk voor een groot deel gaan om migranten met een culturele achtergrond die niet al te ver van de onze afstaat. Bij migranten uit de Midden- en Oost-Europese landen is er weinig reden een botsing tussen culturen te verwachten – hoewel de meeste Nederlanders waarschijnlijk niet



zitten te wachten op de komst van grote aantallen katholieken voor wie het woord van de Paus wet is.

In de *tweede plaats* kan een grotere culturele diversiteit uit economisch oogpunt ook winst zijn. Confrontatie met mensen uit andere culturen kan de ogen openen voor de beperkingen en vooringenomenheden van de eigen cultuur. Mits er een vruchtbare uitwisseling tot stand komt tussen arbeidskrachten met uiteenlopende culturele achtergronden, kan dit de creativiteit en vernieuwingszin van arbeidsorganisaties vergroten.

### Pragmatische balans

Van alle mogelijke negatieve effecten van arbeidsmigratie kunnen er, bij kritische beschouwing, slechts enkele standhouden. Zeker zolang ervoor wordt gewaakt dat immigranten de Nederlandse arbeidsvoorwaarden kunnen ondermijnen en zij al te gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat, zullen de negatieve effecten veelal niet opwegen tegen de positieve effecten voor de werkgever en de arbeidsmigrant.

Betekent dit nu dat we, onder de genoemde voorwaarden, de grenzen het beste volledig kunnen openstellen voor arbeidsmigranten? Dat is nog maar de vraag. De bezwaren tegen arbeidsmigratie mogen dan niet al te groot zijn, hetzelfde kan worden gezegd van de voordelen. Op langere termijn is het twijfelachtig of Nederland er echt baat bij heeft (weer) een immigratieland te worden. In dit verband wordt vaak gewezen op de demografische ontwikkeling: de vergrijzing en de krimpende potentiële beroepsbevolking (dat is de bevolking tussen 20 en 65 jaar). Alleen door extra immigratie zouden deze processen nog enigszins te beperken zijn. Wie de cijfers op een rijtje zet, kan echter niet anders dan concluderen dat immigratie hiervoor onvoldoende soelaas biedt. Om de potentiële beroepsbevolking op peil te houden, zouden zich tussen nu en 2040 liefst 850.000 extra buitenlanders in Nederland moeten vestigen – oftewel gemiddeld 25.000 per jaar. Dat valt nog te overzien. Maar als we de zogenaamde grijze druk – de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de bevolking tussen 20 en 65 jaar – op het huidige peil zouden willen houden, zouden we bijna het tienvoudige aan immigranten nodig hebben, namelijk ruim acht miljoen. En dan gaan we er nog aan voorbij dat deze migranten op den duur ook ouder dan 65 worden. Het is dan ook een illusie dat het ‘probleem’ van de vergrijzing kan worden ondervangen door immigratie.

De belangrijkste voordelen van arbeidsimmigra-

tie moeten we zoeken in het *oplossen van arbeidsmarktknelpunten* op korte tot middellange termijn. Enerzijds gaat het dan om tekorten aan vakspecialisten, zoals de spreekwoordelijke Poolse loodgieter en bouwvakker, anderzijds om tekorten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor zover deze werkzaamheden zich niet eenvoudig naar een ander land laten verplaatsen – zoals bij bouwprojecten en loodgieterswerk doorgaans het geval is – en er onvoldoende Nederlandse arbeidskrachten beschikbaar zijn, biedt het zeker voordelen als hiervoor buitenlandse arbeidskrachten worden ingezet. Maar voor de langere termijn zou het wellicht beter zijn als meer Nederlandse jongeren een vakopleiding in deze richting zouden volgen. Wellicht zal dit alleen gebeuren als het werk beter betaald wordt, maar zolang er voldoende goedkope buitenlandse werknemers beschikbaar zijn, zal de prikkel voor autochtonen zich hiervoor te bekwamen, juist afnemen.

Bij tekorten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die het gevolg zijn van een beloning die niet in verhouding staat tot de zwaarte van het werk, de onregelmatige werktijden en het ontbreken van toekomstperspectieven, moeten we ons afvragen of we dit soort werk wel in Nederland willen houden. Voor asperge- en aardbeientelers is het natuurlijk prettig als zij tegen concurrerende kosten de oogst kunnen binnenhalen. Maar waarom zouden deze producten, als zij tegen ‘normale’ Nederlandse arbeidsvoorwaarden niet rendabel te verbouwen zijn, in Nederland moeten blijven?

Kortom, de bezwaren tegen arbeidsmigratie worden door tegenstanders weliswaar vaak overdreven, maar dit geldt even goed voor de voordelen die de voorstanders belichten. Arbeidsmigratie hoeft, mits ingepast in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, de Nederlandse arbeidsmarkt niet werkelijk te verstoren, maar biedt evenmin een oplossing voor de ingrijpende demografische veranderingen die ons te wachten staan. Arbeidsmigratie is, met andere woorden, een schrikbeeld noch een wondermiddel. Een pragmatische afweging van de voor- en nadelen, niet alleen op korte maar ook op lange termijn, biedt dan ook het beste houvast om het fenomeen de komende jaren tegemoet te treden.

Paul de Beer (1957) is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en tevens verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen). In het verleden was hij achtereenvolgens werkzaam bij de Wiardi Beckman Stichting, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# Arbeidsmigratiebeleid in Nederland en Europa

In de Europese Unie wordt sinds enige jaren een debat over arbeidsmigratie gevoerd. Het is een bescheiden debat, zeker wanneer we in aanmerking nemen hoeveel aandacht er is voor onderwerpen als grensbewaking, bestrijding van illegale immigratie of asielprocedures. Het is ook een moeizaam debat, omdat de lidstaten niet willen dat de Unie zich kan uitspreken over de vraag hoeveel arbeidsmigranten zij moeten toelaten – of welke. Lidstaten nemen hun eigen behoeften aan arbeidsmigranten als uitgangspunt. Dat blijkt ook wel daaruit, dat het debat dat binnen de Unie zo bescheiden verloopt, in de lidstaten zelf met meer vuur wordt gevoerd, zij het lang niet altijd minder moeizaam. Nederland lijkt niet erg warm te lopen voor een debat over arbeidsmigratie, al heeft het kabinet erkend dat er wel degelijk aanleiding voor is. Toch is het Nederlandse migratiebeleid in Europees perspectief goed te plaatsen.

## Valse start na Tampere

In oktober 1999 vond in het Finse Tampere een speciale Europese Raad plaats, waar afspraken werden vastgelegd over het Europese asiel- en migratiebeleid. Over arbeidsmigratie werd afgesproken dat de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders meer op elkaar moesten worden afgestemd, op basis van een evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie en de situatie in de landen van herkomst. Om deze afspraak uit te werken, brak de Commissie in november 2000 een lans voor een *gereguleerd arbeidsmigratiebeleid*, omdat dit gunstig zou zijn voor alle betrokkenen – landen van herkomst en bestemming en de migranten zelf. In Europa kon arbeidsmigratie een positieve rol spelen bij bestrijding van structurele tekorten op de arbeidsmarkt, die de Commissie door de vergrijzing in steeds meer lidstaten zag ontstaan.<sup>1</sup>

De Commissie stelde een *tweesporenbeleid* voor, van enerzijds *wetgeving* en anderzijds *beleidscoördinatie*. Uitgangspunt was dat de lidstaten verantwoordelijk bleven voor toelating van arbeidsmigranten en voor het integratiebeleid. Juist daarom achtte de Commissie gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen nodig, door de open-coördinatiemethode op het immigratiebeleid toe te passen. Dit betekende dat de

Raad vanaf 2002 meerjarige richtsnoeren moest aannemen en dat de lidstaten Nationale Actieplannen moesten opstellen. In de praktijk zou dit tot coördinatie van het immigratiebeleid van de lidstaten moeten leiden. Tegelijk presenteerde de Commissie een ontwerp-richtlijn voor toelating en verblijf van arbeidsmigranten in loondienst en economisch zelfstandigen uit derde landen. Het ging hierbij vooral om harmonisatie van toelatingsvoorwaarden en -procedures en van de rechten van arbeidsmigranten. De Commissie wilde hiermee een flexibel instrument creëren, want zij erkende dat de lidstaten zelf zeggenschap moesten behouden over het aantal toe te laten arbeidsmigranten en over de sectoren waarin die werkzaam mochten zijn.

De Nederlandse regering – op dat moment, oktober 2001, het tweede parse kabinet – stond welwillend tegenover de voorstellen van de Commissie. De open-coördinatiemethode moest niet te belastend worden en de richtlijn moest nog wat flexibeler, maar dan had het kabinet geen bezwaar tegen de benadering die de Commissie voorstond.<sup>2</sup> Voor het kabinet stond wel voorop dat Nederland niet gedwongen kon worden arbeidsmigranten toe te laten die het niet nodig had. Het kabinet hechtte meer waarde en belang aan een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, en meende dat arbeidsmigratie als beleidsinstrument voor Nederland minder aangewezen was dan voor sommige andere lidstaten. Tegelijk werd ook ingezien dat een Europees beleid dat alleen op asiel en illegale migratie betrekking had, onevenwichtig zou zijn. Zolang iedere lidstaat arbeidsmigratie op eigen wijze kon inzetten om knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken, steunde de Nederlandse regering een Europese aanpak zoals die door de Commissie werd voorgesteld.

Met deze voorzichtige opstelling behoorde Nederland toch tot de lidstaten die het meest positief waren over de voorstellen van de Commissie. Bij andere lidstaten kon de open-coördinatiemethode nauwelijks op steun rekenen: zij vonden de rapportageverplichtingen te bezwarend en te bureaucratisch. Geconfronteerd met veel verzet in de JBZ-Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) besloot commissaris António Vitorino de open-coördinatiemethode

te laten rusten. De ontwerp-richtlijn was echter geen beter lot beschoren. Enkele grote lidstaten vreesden dat hun beleidsruimte om zelf arbeidsmigranten te werven zou worden beknot. Tussen de lidstaten bestonden ook grote verschillen. In de ene lidstaat bestonden quota, die ook als instrument in bilaterale betrekkingen werden ingezet, terwijl in andere lidstaten de vraag van individuele werkgevers leidend was. Sommige lidstaten werkten aan speciale regelingen, zoals Duitsland, waar een 'green card' voor ICT-ers was geïntroduceerd. Dit alles maakte het moeilijk tot een kaderstellende Europese regeling te komen. Na een eerste lezing in de raads werkgroep migratie, begonnen in 2002, is de ontwerp-richtlijn van de agenda verdwenen. Een overkoepelend Europees kader voor arbeidsmigratie was daarmee van de baan.

De bewaking van de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie hadden een hogere prioriteit, zeker toen deze thema's ook in het licht van de strijd tegen het terrorisme kwamen te staan. Maar landen rondom de Europese Unie, vooral in Noord-Afrika, waarop een beroep werd gedaan illegale immigratie actief te bestrijden, verwachtten daar van de Unie visumfacilitering of grotere mogelijkheden voor (tijdelijke) migratie van arbeidsmigranten of studenten voor terug. Legale migratie werd daarmee ook onderdeel van de buitenlandse betrekkingen van de Unie, wat het voor sommige lidstaten al was.

### Het Haagse Programma

Op 1 mei 2004, vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, was het omvangrijke wetgevingsprogramma op het gebied van asiel en migratie zo goed als afgerond. Hiermee werd – vijf jaar na Tampere – ook een nieuw meerjarenprogramma nodig, waarin de ambities van de Unie op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken voor de komende jaren zouden worden neergelegd. Dit programma, opgesteld tijdens het Nederlands voorzitterschap, nam de Europese Raad aan op 4-5 november 2004. Het kreeg de naam 'Haags Programma, versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie'.<sup>3</sup>

Het Haagse Programma ziet, in het kader van de Lissabon-strategie, voor *legale migratie* een grote rol weggelegd bij het versterken van de *kenniseconomie* in Europa. Evenzeer kan legale migratie een rol spelen bij partnerschappen met derde landen. Daarom kreeg de Commissie de opdracht een beleidsplan op te stellen waarin toelatingsprocedures zouden zijn opgenomen om snel te kunnen inspelen op wisselingen in de vraag naar arbeidsmigranten. Tegelijk

moest het migratiebeleid in de externe betrekkingen van de Unie geïntegreerd worden.

Het beleidsplan van de Commissie volgde in december 2005, nadat een publieke consultatie had plaatsgevonden in het kader van een groenboek.<sup>4</sup> In dit plan sprak de Commissie – net als in 2000 – de noodzaak uit een gemeenschappelijk Europees arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen. De maatregelen die de Commissie voor de resterende periode van het Haagse Programma (2006-2009) voorstelde, waren minder ambitieus dan vijf jaar eerder. Met betrekking tot wetgevende initiatieven beperkte de Commissie zich tot een kaderrichtlijn waarin basisrechten voor arbeidsmigranten worden neergelegd; en tot wetgevende instrumenten voor specifieke categorieën economische migranten: kenniswerkers, seizoenarbeiders, binnen een onderneming overgeplaatste personen en *trainees*. Een kaderrichtlijn met algemene toelatingsvoorwaarden en procedures bleef in de voorstellen achterwege, kennelijk omdat vice-president Franco Frattini een nieuw echec wil voorkomen. Hoewel eind mei 2006 het beleidsplan nog niet in de Raad was besproken, lijken zijn ideeën bij de lidstaten positiever ontvangen te worden dan die van zijn voorganger.

Met het *beleidsplan legale migratie* trekt de Commissie in feite de lijn van de afgelopen jaren door, om initiatieven te nemen ten aanzien van specifieke categorieën arbeidsmigranten. De belangrijkste instrumenten die de afgelopen jaren zijn aangenomen, zijn immers de richtlijn voor toelating van derdelanders met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk; en de richtlijn voor toelating van wetenschappelijk onderzoekers. Deze richtlijnen verplichten niet zozeer tot toelating van bepaalde categorieën migranten – anders bijvoorbeeld dan de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging – maar stellen toelatingsvoorwaarden en procedurele voorschriften vast die lidstaten moeten opvolgen wanneer de betrokken categorie migranten in zicht komt.

### Arbeidsmigratiebeleid in de lidstaten

Sinds Tampere is er in de lidstaten wel het een en ander veranderd waar het arbeidsmigratie betreft. Zuidelijke lidstaten, zoals *Italië* en *Spanje*, zijn voortgegaan op de toen al ingeslagen weg om op basis van bilaterale verdragen migranten via een quotumstelsel voor laag gekwalificeerd werk te werven, zoals seizoenarbeid en huishoudelijke dienstverlening. Dit gaat nogal eens gepaard met de regularisering van migranten die dergelijke werkzaamheden illegaal verrichten. Lidstaten in West-Europa kiezen meestal

voor migratie in het hogere segment van de arbeidsmarkt. Het Verenigd Koninkrijk heeft daarbij zijn arbeidsmarkt het ruimst opengesteld voor arbeidsmigranten, zowel uit de nieuwe lidstaten als uit derde landen.

Als eerste Europese land heeft het *Verenigd Koninkrijk* enkele jaren geleden een puntensysteem voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten ingevoerd: het *Highly Skilled Migrants Programme*, dat het voor hooggekwalificeerde migranten mogelijk maakt in het Verenigd Koninkrijk te komen wonen zonder dat zij al een baan behoeven te hebben. In maart 2006 heeft het Verenigd Koninkrijk een nieuw systeem voor toelating van arbeidsmigranten en studenten gepresenteerd, waarbij alle arbeidsmigranten en studenten via een puntensysteem zullen worden toegelaten.<sup>5</sup> Belangrijke elementen zijn invoering van de mogelijkheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor de duur van maximaal vijf jaar voor kennismigranten, de mogelijkheid voor kennismigranten zonder nieuwe toetsing van baan te veranderen en de totstandkoming van een zogeheten *Skills Advisory Body* voor het aanwijzen van tekorten in bepaalde arbeidsmarktsectoren.

In *Duitsland* is begin 2005 de nieuwe migratiewet (*Zuwanderungsgesetz*) in werking getreden.<sup>6</sup> Belangrijk element in het kader van arbeidsmigratie is het bieden van ruimte voor toelating in het hogere segment van de arbeidsmarkt voor wetenschapsleden en specialisten in de technologische sector. In *Frankrijk* is onlangs een wetsontwerp voor immigratie en integratie ingediend, waarbij een grotere mate van selectiviteit het uitgangspunt is.<sup>7</sup> De inzet is om meer tot 'gekozen' (arbeid, studie) dan tot 'ondergaan' immigratie (gezinshereniging) te komen. In het ontwerp worden mogelijkheden verruimd om in een aantal sectoren arbeidsmigranten van buiten de EU aan te trekken. Verder komt er een nieuw beleid voor migranten met specifieke talenten of competenties, die kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling of de uitstraling van Frankrijk. Ook *Denemarken*, bekend om zijn zeer restrictief toelatingsbeleid, maakt steeds meer uitzonderingen op zijn arbeidsmigratiestop en werkt daarom aan een nieuw stelsel voor toelating van arbeidsmigranten.

### **Arbeidsmigratiebeleid in Nederland**

In alle lidstaten staat de eigen behoefte centraal, die zich in elke lidstaat op een andere manier uit. De beleidsvoorstellen die de Nederlandse regering eind mei 2006 naar de Tweede Kamer heeft gezonden, kunnen moeilijk los van deze context worden gezien. Ook in

Nederland zijn het eigen behoeften die tot herziening van het toelatingsbeleid voor arbeids- en kennismigranten leiden. Tegelijk wordt Nederland geconfronteerd met veranderingen in de bevolkingsopbouw, op de arbeidsmarkt en in de economische structuur die helemaal niet zo sterk verschillen van wat er in de ons omringende landen speelt. En uiteraard is de internationale economische omgeving waarbinnen Nederland moet opereren, dezelfde als die van onze buurlanden. Nederland ontkomt dan ook niet aan deelname aan wat het kabinet de 'battle for brains' noemt.

De Nederlandse regering meende in 2001 nog dat een herziening van het arbeidsmigratiebeleid in brede zin – binnen de kaders van de Wet arbeid vreemdelingen – niet noodzakelijk was. Wél versnelde zij de toelatingsprocedure voor ICT-ers en personeel op *Research & Development*-afdelingen van Nederlandse bedrijven, omdat ICT-ers uit vooral India nogal eens te maken hadden met langdurige en moeizame procedures. De volgende jaren brak het inzicht door dat ingrijpendere beleidswijzigingen noodzakelijk waren om

### ***Van alle EU-lidstaten heeft het Verenigd Koninkrijk zijn arbeidsmarkt het ruimst opengesteld***

Nederland aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Het *Innovatieplatform*, in 2003 door premier Balkenende ingesteld, maakte er zelfs het onderwerp van zijn eerste advies van. Dit resulteerde in de zogenaamde *kennismigrantenregeling*, die in oktober 2004 in werking trad.<sup>8</sup> Deze regeling kwam erop neer dat werkgevers geen tewerkstellingsvergunning meer nodig hadden als zij arbeidsmigranten in dienst namen met een salaris van meer dan 45.000 euro per jaar (of ongeveer 33.000 euro wanneer deze werknemers nog geen dertig jaar oud waren). Zij konden dan rechtstreeks bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aanvraag voor toelating als kennismigrant indienen, waarop de IND binnen twee weken zou beslissen. Een werkgever kon hiervoor vrij eenvoudig een convenant met de IND afsluiten. De kennismigrantenregeling is eenvoudig – veel eenvoudiger toetsbaar dan wanneer voor een inhoudelijke omschrijving van het begrip 'kennismigrant' was gekozen – maar kende van begin af aan al enkele uitzonderingen, in het bijzonder voor promovendi, bij wie het salarisoniveau minder hoog ligt.

Met de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid', die minister voor Vreemdelingenzaken en

Integratie Verdonk in mei 2006 het licht deed zien, beoogt het kabinet het reguliere toelatingsbeleid in Nederland volledig te herzien.<sup>9</sup> Hiervoor zijn diverse redenen aan te voeren, die in dit kort bestek niet allemaal genoemd kunnen worden, maar de dialoog met Europese partners is er één van. Hebben andere lidstaten belangstelling voor de Nederlandse kennis-migrantenregeling (of voor de inburgeringswetgeving), de ambtenaren van het ministerie van Justitie, die de beleidsnotitie hebben opgesteld, hebben zich verdiept in de goede (en minder goede) voorbeelden in de landen om ons heen. In het nieuwe Nederlandse toelatingsmodel zal toelating van reguliere migranten – dus niet van asielzoekers of Unieburgers – plaatsvinden in vijf ‘verblijfskolommen’.

In de *eerste kolom* wordt strikt tijdelijk verblijf ondergebracht, van *au pairs* en uitwisselingsjongeren, maar ook van bepaalde arbeidsmigranten, zoals seizoenarbeiders. De *tweede kolom* is bestemd voor internationale studenten en voor reguliere arbeidsmigranten die een tewerkstellingsvergunning nodig hebben. De *derde kolom* herbergt hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Deze kolom wordt opgetrokken rond de huidige kennismigrantenregeling, maar hierin komt ook een puntensysteem voor getalenteerde en creatieve migranten die zich zelfstandig kunnen handhaven, zoals innovatieve ondernemers. De *vierde en vijfde kolom* zijn bedoeld voor gezinsmigranten en voor toelating op humanitaire gronden.

Dit systeem beoogt stroomlijning en vereenvoudiging van de toelating, alsmede grotere nadruk op selectiviteit, die Nederland beter in staat moet stellen gebruik te maken van de bijdrage die migranten aan de Nederlandse samenleving en economie kunnen leveren. Deze manier van denken ligt ook ten grondslag aan beleidswijzigingen in andere Europese landen, zoals het Britse systeem waarin met vijf ‘tiers’ zal worden gewerkt, vergelijkbaar met de Nederlandse verblijfskolommen, maar anders ingedeeld. Een ander aspect van het nieuwe model, verdeling van verantwoordelijkheid voor toelating van migranten met bedrijven en kennisinstellingen die belang hebben bij hun overkomst, vindt zijn inspiratie niet alleen in de kennismigrantenregeling, maar ook in de richtlijn voor toelating van wetenschappelijk onderzoekers. In die richtlijn is gekozen voor gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en onderzoeksinstituut bij de toelating van wetenschapslieden.

## Conclusie

De discussie over arbeidsmigratie wordt gevoerd in vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie, maar zij

leidt niet altijd tot dezelfde uitkomsten. Dat is niet vreemd wanneer we bedenken dat de uitgangspunten en de sociaal-economische context per lidstaat verschillen. Vormgeven aan Europees migratiebeleid is dan ook geen eenvoudige opgave. Toch is het duidelijk dat in steeds meer lidstaten de vraag naar arbeidsmigranten sterk groeit, de toelatingsprocedures aanzienlijk moeten worden vereenvoudigd en versneld om aantrekkelijk te zijn voor de arbeidsmigranten die lidstaten nodig hebben, of beide.

De verwachting lijkt niet gewaagd dat arbeidsmigratie de komende jaren een steeds belangrijker rol gaat spelen: nationaal, regionaal en internationaal. In Europa zullen we een combinatie blijven zien van samenwerking en onderlinge beleidsconcurrentie. Bij het aantrekken van kwalitatief hoogwaardige migranten spelen economische kansen en maatschappelijk klimaat uiteraard een belangrijke rol – dat Nederland in de Europese Unie het grootste negatieve migratiesaldo heeft, geeft te denken.<sup>10</sup> Daarnaast is een goed migratiebeleid het visitekaartje van een land. De voorstellen van de Nederlandse regering zullen in zo'n beleid voorzien.

## Noten

- 1 Mededeling van de Commissie over een communautair immigratiebeleid, 22 november 2000, COM (2000) 755 def.
- 2 Regeringsnotitie ‘Het Nederlandse standpunt over het communautair immigratiebeleid’, 15 oktober 2001, Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 19 637, nr. 616.
- 3 ‘Het Haags Programma, versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie’, bijlage 1 bij Europese Raad van Brussel, *Conclusies van het Voorzitterschap*, 4–5 november 2004.
- 4 Mededeling van de Commissie, *Beleidsplan legale migratie*, 21 december 2005, (COM (2005) 669 def.
- 5 Home Office, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, maart 2006.
- 6 Bundesministerium des Innern, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik*, april 2005.
- 7 Assemblée Nationale, *Projet de loi relatif à l’immigration et à l’intégration*, nr. 2986, 29 maart 2006.
- 8 Beleidsnotitie ‘Toelating van kennismigranten’, 25 mei 2004, Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 29 200 VI, nr. 164.
- 9 Beleidsnotitie ‘Naar een modern migratiebeleid’, 23 mei 2006, brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.
- 10 ‘Grote vertrekoverschot uniek in Europa’, *CBS Webmagazine*, 22 mei 2006.

Dr A.P. Taselaar is verbonden aan de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie.

# Immigratiebeleid: feitelijke en juridische transnationale tendensen

Staten blijven voorlopig de belangrijkste rol spelen in de ontwikkeling en uitvoering van het immigratiebeleid. De staat zelf heeft intussen een gedaanteverwisseling ondergaan door de groei van een wereldeconomisch systeem en andere transnationale processen, zoals de institutionele uitwerking van het stelsel van mensenrechten. Van bijzonder belang voor immigratiebeleid zijn in dit verband de overdracht van elementen van statelijk gezag aan uiteenlopende supranationale en multilaterale organisaties als de Europese Unie, de Wereldhandelsorganisatie WTO en het Internationaal Strafhof; en de tendens van privatisering en deregulering, in het bijzonder kenbaar in de internationalisering van handel en investeringen. Multinationale en andere ondernemingen, internationale markten en vrijhandelsakkoorden 'regeren' thans in feite een steeds groter deel van stromen die zich over de grenzen bewegen, met inbegrip van de – zelden door immigratiedeskundigen als zodanig opgemerkte – transnationale stroom van gespecialiseerde, hooggekwalificeerde werknemers die gepaard gaat met handels- en investeringsregimes, zoals die zijn vastgelegd in de WTO en in regionale handelsakkoorden als het Noord-Amerikaans Vrijhandelsakkoord NAFTA. Deze veranderingen in de rol van de staat hebben grote consequenties voor het immigratiebeleid, een beleids categorie die hecht verankerd blijft aan het verschijnsel nationale soevereiniteit en aan het stelsel van interstatelijke betrekkingen.

Het verschijnsel van de economische 'globalisering' heeft in het kader van de gedaanteverwisseling van de nationale staat geleid tot talrijke juridische innovaties die noodzakelijk waren voor de vorming van een wereldeconomie. In de meeste hoogontwikkelde landen waar het hier om gaat, heeft het daarentegen ontbroken aan vernieuwing op het gebied van immigratiebeleid. *Eén* uitzondering op deze constatering vormt de Europese Unie, waar het gaat om beleidswijzigingen als het *vrij verkeer* van personen binnen de EU en de verschuiving van enkele elementen van het immigratiebeleid maar het Unie-niveau. Een *tweede* uitzondering vormen de gespecialiseerde regelingen voor het onbelemmerd verkeer van hooggekwalificeerde vaklieden en werknemers als element

van de internationalisering van handel en investeringen in diensten. Deze vormen van regelgeving zijn in feite arbeidsmigratiebeleid, want het betreft hier *de facto* arbeidsmigranten. Een *derde* voorbeeld van een terrein waar internationale regulering op immigratiegebied wel degelijk vorderingen maakt, is de groeiende invloed van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) op nationale wetgeving van lidstaten van de Raad van Europa.

In landen waar de rechtsstaat heerst, wordt *immigratiebeleid* in het kader van een groeiend geheel van feitelijke regelgeving die is gebaseerd op zowel internationale akkoorden en conventies als verworven rechten van reeds gevestigde immigranten, *beperkt* wat betreft de rol van de staat. De laatste tientallen jaren trad een geleidelijke expansie op van de aan (voorheen) marginale groepen toegekende burgerlijke en sociale rechten, zoals aan vrouwen, etnische minderheden, immigranten en vluchtelingen. De anti-immigratieterugslag van de laatste tien jaar betwist weliswaar een deel van deze aan immigranten toebedeelde rechten, maar deze zullen op de lange termijn ongetwijfeld beklijven. Dit succesvol hoofdstuk in een lange geschiedenis van emancipatiestreven in Europa en elders betekent dat staten niet echt vrij meer zijn in de vorming van immigratie- en vluchtelingenbeleid. Zo werden pogingen van de zijde van de wetgevende macht in Frankrijk en Duitsland om gezinshereniging tegen te gaan, gedwarsboemd door bestuursrechtspraak en constitutionele gerechtshoven, met als argumentatie dat dergelijke beperkingen een schending van internationale overeenkomsten zouden betekenen. Vergelijkbare gerechtelijke uitspraken beschermden de rechten van reeds gevestigde immigranten en asielzoekers ten koste van de speelruimte die regeringen meenden te hebben.

In de rechtsruimte van de Europese Unie zien we een toenemende formele betrokkenheid bij het thema mensenrechten en de ontwikkeling van mechanismen om die rechten dwingend op te leggen aan de lidstaten. Zo legde het Verdrag van Amsterdam beginselen van niet-discriminatie op aan de lidstaten, waarbij het Europese Hof van Justitie de toezichhoudende bevoegdheid kreeg toebedeeld.

Het verdrag lichtte ook het Europese immigratiebeleid uit de Derde Pijler, waar het een aspect vormde van Justitie en Binnenlandse Zaken, naar de Eerste Pijler, waar de regelgeving van de Europese Gemeenschappen rechtens bindend is.

Ten slotte geldt zowel voor Noord-Amerika als Europa dat, in vergelijking met enkele decennia geleden, het aantal politieke actoren en maatschappelijke medespelers aanzienlijk is toegenomen. Het gaat dan om zulke uiteenlopende actoren als anti-immigratiepartijen, organisaties en netwerken die immigranten vertegenwoordigen of dat pretenderen; migrantenverenigingen en politici uit migrantengemeenschappen, veelal van de tweede generatie; en, ten slotte, in het bijzonder in de Verenigde Staten, zogeheten etnische lobby's.

Kortom, het beleidsvormingsproces inzake migratie blijft niet meer beperkt tot een enge overheids sfeer van wisselwerking tussen regering en ambtenarij. De publieke opinie en openbare politieke discussie maken deel uit van het strijdperk waarin immigratiebeleid vorm krijgt. Politieke partijen positioneren zich op basis van hun standpunten over immigratie.

In de Europese Unie heeft de totstandkoming van de gemeenschappelijke binnenmarkt uiteindelijk geleid tot het vrij verkeer van personen en tot een Europese regelgeving op tal van terreinen die daarmee verbonden zijn.

### **Kan de staat immigratie nog wel beheersen?**

De kwestie is niet zozeer hoe doeltreffend de beheersing van de eigen grenzen van de staat is. We weten nu eenmaal dat de controle die de staat daarover kan uitoefenen, nooit absoluut is. Het gaat eerder om de vraag in hoeverre de staat inderdaad die controle nog kan uitoefenen, gegeven internationale mensenrechtenakkoorden, de aan gevestigde immigranten verleende sociale en politieke rechten en het veelvoud aan politieke actoren die een rol spelen in het migratiedebat.

Dit argument geldt wat betreft de mate van beheersing van het verschijnsel migratie zowel *binnen* als *tussen* staten. Men kan dit ook het nul-somargument noemen. Indien een regering bijvoorbeeld de toegang tot het land voor één categorie afsluit, bewijst de ervaring dat een andere categorie een numerieke stijging zal vertonen. Een variant op zo'n dynamisch patroon is het verschijnsel dat als de overheid bijvoorbeeld een heel ruimhartig asielbe-

leid voert, de publieke opinie zich wellicht tegen alle asielzoekers keert en het land geheel op slot gaat; wat vervolgens naar alle waarschijnlijkheid leidt tot toename van illegale immigratie.

Zo kan ook een eenzijdig of afwijkend beleid van een belangrijk immigratieland tot problemen leiden. Een dramatisch voorbeeld vormde Duitsland, dat geconfronteerd werd met massale aantallen die het land binnenkwamen toen de andere Europese staten geleidelijk hun beleid verscherpten en Duitsland zijn heel ruim asielbeleid aanhield. In dit verband is voor de EU het belang van bewaking van haar buitengrenzen in Oost-Europa en in het Middellandse-Zeegebied drastisch toegenomen. Het voorbeeld van Spanje bewijst hoe een zwakke schakel het te verduren kan krijgen. Zo laat, alles bijeengenomen, de EU als transnationale economische ruimte ook heel duidelijk zien dat het moment gekomen is om de tegenstrijdigheid en het naast elkaar voortbestaan van diverse formele beleidskaders aan te pakken: enerzijds grenzenloze economieën, anderzijds een systeem van controles aan de grens om immigranten te weren. Binnen de staat, waarvan de speelruimte al steeds minder wordt, leidt dit tot een potentieel conflict tussen degenen die geacht worden het beleid van open grenzen te bewaken, en degenen die de immigratie moeten beheersen.

### **Contrapunten**

Er is ten minste één belangrijke uitzondering op het positieve beeld zoals hierboven geschetst, een contrapunt dat te maken heeft met de recente en komende uitbreiding van de Europese Unie in Midden-, Oost- en Zuidoost-Europa: de *Roma*. Europa heeft de Roma, een van de groepen die ooit zijn aangeduid als Zigeuners, eeuwenlang in de kou laten staan. De diverse soorten emancipatiestrijd en strijd om mensenrechten sloten de Roma uit. Nu de binnengrenzen grotendeels zijn weggevallen, krijgen we in West-Europa onherroepelijk met hen te maken. In de nieuwe lidstaten bevinden zich grote aantallen uiterst arme Roma, op wie eeuwen van uitsluiting een stempel hebben gedrukt.

Tegelijkertijd illustreren de Roma ook een wezenlijk kenmerk van het verschijnsel migratie in het verleden van Europa. Het zijn meestal speciale groepen die de kern vormden van de migratiebewegingen van land tot land, in plaats van massale ongedifferentieerde stromen van armoede naar welvaart. Vergelijk bijvoorbeeld de Hugenoten, die vanuit het

zeventiende-eeuwse Frankrijk naar de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden migreerden. In het geval van de recente Turkse emigratie naar Duitsland, bijvoorbeeld, bestond deze voor een groot deel uit bijzondere groepen Turkse minderheden, zoals Koerden. Na de val van de Berlijnse muur arriveerden in Duitsland begin jaren negentig twee miljoen migranten uit Oost-Europa en Rusland. De grote meerderheid bestond uit zg. etnische Duitsers, de rest voornamelijk uit Roma. Kortom, dit was geen ongedifferentieerde stroom van armoede in het Oosten naar rijkdom in het Westen. De twee groepen waar het hier om gaat, hadden drijfveren die werden bepaald door heel specifieke en eeuwenoude historische factoren.

Hetzelfde geldt naar alle waarschijnlijkheid voor de zo gevreesde migratiegolven vanuit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Mensen met diepgewortelde grieven zullen veel sneller tot migratie geneigd zijn dan degenen die wel een laag inkomen hebben, maar volledig deel uitmaken van hun gemeenschappen. Een laag inkomen levert meestal onvoldoende motivatie tot vertrek uit je gemeenschap naar een rijk land, waar je per definitie als een *outsider* zult worden behandeld. Vele migranten met lage inkomens beperken hun verblijf in den vreemde tot een paar maanden per jaar. Het uitbreidingsproces van de EU maakt juist meer van dit type circulerende migratie mogelijk. Een treffend voorbeeld van deze vorm van migratie is dat van de Poolse vrouwen die een team vormden dat zich bezighield met schoonmaakwerk en huishoudelijk werk in Berlijnse gezinnen. Elk van hen wilde zo min mogelijk tijd doorbrengen in Berlijn en vervolgens weer het normale leven van alledag hervatten. Zo gebeurde het dat ploegjes van vier worden gevormd, waarbij elk van de deelnemers een kwartaal per jaar in één huishouden doorbracht.

Toen eerst Italië, later Ierland, Spanje en Portugal deel gingen uitmaken van de ruimte van vrij personenverkeer van de Europese Gemeenschap, betekende dat de integratie in dit opzicht van landen die ooit grote exporteurs van arbeidskrachten waren geweest. Sommigen vreesden invasies van horden arme arbeiders en hun gezinnen. Achteraf weten we hoe onjuist deze vrees was. In feite verlieten slechts weinigen hun land, gedeeltelijk omdat het hun nu vrij stond vrij heen en weer te reizen en gedeeltelijk omdat de economie van deze landen zich zodanig ontwikkelde, dat dit tot vrijwel volledige inschake-

ling van het arbeidspotentieel leidde. De landen die thans bij het uitbreidingsproces van de Europese Unie zijn betrokken, kampen met diverse ernstige economische problemen. Voor de rijke EU-landen die zich zoveel zorgen maken over de komst van massa's slecht betaalde en laag opgeleide migranten uit de nieuwe lidstaten, is de beste strategie alles in het werk te stellen om daar een veelzijdig ontwikkelingsproces op gang te brengen.

Hoe het ook zij, de twee zeer uiteenlopende groepen die zonder meer naar West-Europa zullen komen, zijn Roma en jonge mensen, in het bijzonder uit de middenklasse en beter verdienende milieus. Wat betreft die jongeren is er sprake van een verschuiving in de richting van gevoelens van Europese identiteit onder de jeugd: zij zijn de Europeanen van de toekomst, zij zijn opgegroeid in een tijdperk van mondiale media, mondiaal *entertainment* en de overheersing van Engelse, Amerikaanse en Britse *life styles*, jongerencultuur en populaire cultuur. Dit alles droeg bij aan een gevoel van een zich vormende transnationale Europese identiteit. In veel opzichten is dit een heel positieve ontwikkeling, zelfs als zij verloopt via mondiaal opererende commerciële ondernemingen.

Kortom, deze intern-Europese migraties moeten we dus positief beoordelen. Een groot deel van deze jongeren zal op een gegeven moment weer huiswaarts keren, juist omdat ze uit enigszins gegoede gezinnen komen en weer gebruik willen maken van de privileges die ze in Londen, Berlijn of Amsterdam niet konden genieten. Wat ze mee naar huis nemen, is een gevoel Europeaan te zijn.

Saskia Sassen is Ralph L. Lewis Professor of Sociology aan de University of Chicago en Centennial Visiting Professor aan de London School of Economics. Haar jongste boek is *Territory, Authority and Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press, 2006). Dit artikel is op dit boek gebaseerd. Vertaling en bewerking door Gerard J. Telkamp. Met dank aan Marian Velders voor het typewerk.

# Internationale migratie

## *Convergentie en gevolgen*

Welvaartsverschillen in de wereldeconomie blijven economen en beleidsmakers boeien en verontrusten. Uiteenlopende groeipercentages leiden tot inkomensongelijkheid in de wereld. Vooral achterblijvende ontwikkeling in Afrika baart menigeen zorg. Inkomensongelijkheid zet aan tot migratiestromen. De bedragen die gemoeid zijn met geldovermakingen van migranten naar hun land van herkomst, nemen toe. De grote vraag is of die ontwikkeling van migratiestromen van arme naar rijke landen werkelijk gunstig is. Met andere woorden, brengt internationale migratie economische convergentie dichterbij?

### Convergentie

Het debat over convergentie is bezaaid met voetangels en iedere deelnemer lijkt zijn eigen definitie van convergentie te hanteren. Om ons betoog helder te houden, zetten we kort uiteen welke theorieën de ronde doen en in welke mate ze realistisch zijn. In de loop der tijd hebben *drie typen convergentietheorieën* de ronde gedaan.<sup>1</sup> Het huidige debat kent zijn oorsprong bij het idee van *absolute convergentie*: het inkomen per hoofd van de bevolking van landen convergeert op de lange termijn onafhankelijk van de beginsituatie. Aangezien het lange-termijngroeiproces van een land afhankelijk is van een aantal *structurele karakteristieken* (zoals stand van technologie, demografie, overheidsbeleid, tijdsvoorkeur, enz.), vereist deze convergentiehypothese dat er ook een convergentie van al die structurele karakteristieken tussen landen moet optreden. Het zal geen bevreemding wekken dat deze hypothese geen realistische beschrijving is van hoe de wereldeconomie de afgelopen eeuwen heeft gewerkt.

De hypothese van *conditionele convergentie* lijkt op meer empirische ondersteuning te kunnen rekenen. Deze hypothese stelt dat het inkomen per hoofd van de bevolking van landen die *identiek zijn in structurele karakteristieken*, op de lange termijn convergeert *onafhankelijk* van de beginsituatie. Voor bepaalde groepen van landen of staten, zoals de Verenigde Staten, de Europese Unie of de groep van OESO-landen, kan men met enig recht zeggen dat deze theorie werkt. Binnen dit model is het goed verklaarbaar waarom landen met een laag (begin)niveau van inkomen per hoofd van de bevolking een hogere

economische groei vertonen dan een vergelijkbaar land met een hoog inkomensniveau. Op korte termijn kunnen deze landen door verstoringen of schokken van elkaar verschillen, maar op lange termijn tenderen ze allemaal naar hetzelfde groeicijfer.

Voor de groep van OESO-landen lijkt dit bijvoorbeeld een plausibele beschrijving. Schattingen van de snelheid waarmee de groei binnen de OESO convergeert, komen uit op ongeveer 2% per jaar.<sup>2</sup> Dat is een positief teken, maar het kenmerkt de traagheid waarmee dit soort processen verloopt. Wie echter de inkomensverschillen in de wereld wil verklaren, zal toch meer ruimte moeten laten voor de mogelijkheid van *divergentie*. Een verfijning is noodzakelijk, omdat landen nu eenmaal niet allemaal dezelfde structurele kenmerken vertonen.

De laatste convergentiehypothese die aan die eis tegemoet komt, staat bekend als *clubconvergentie*: de inkomens per hoofd van de bevolking van landen die identiek zijn in structurele karakteristieken (technologie, demografie, overheidsbeleid, tijdsvoorkeur, enz.) groeien op de lange termijn naar elkaar toe, gegeven dat hun *beginsituatie ook min of meer dezelfde is*. Binnen deze these is het zeer goed denkbaar dat er diverse 'clubs' van landen zijn *waarbinnen* convergentie optreedt, maar wanneer men naar de verhoudingen tussen clubs kijkt, is er een gerede mogelijkheid dat ze op de lange termijn van elkaar verschillen. Bij de *clubconvergentie* zijn er dus meerdere evenwichten denkbaar waarbij landen langdurig in een armoedeval gevangen kunnen blijven. Het toetsen van deze these is geen sinecure, aangezien vergelijkbare inkomensgegevens over een reeks van jaren niet beschikbaar zijn; de laatste tijd komen er echter steeds meer studies die laten zien dat *binnen* landengroepen de inkomensongelijkheid is gedaald, maar dat de ongelijkheid *tussen* landengroepen alleen maar is toegenomen, terwijl in het gunstigste geval de ongelijkheid zich stabiliseert.<sup>3</sup> De beschouwing van twee eeuwen inkomensontwikkeling in de wereld stemt niet vrolijk en men is geneigd het gedicht van Rudyard Kipling te parafaseren en te concluderen dat: 'Oh, South is South, and North is North, and never the twain shall meet.' Vormt migratie dan wellicht de ontbrekende schakel om beide werelden te verenigen?

### Biedt internationale migratie uitkomst?

Economische convergentie is een langzaam proces. Het perspectief van langdurig uiteenlopende inkomensontwikkelingen brengt een migratieproces op gang. Dat was in de 19de eeuw al zo, toen vooral Ieren en Duitsers hun geluk beproefden in Amerika, maar in het heden is dat nog steeds het geval, waarbij Afrikanen, Mexicanen, Aziaten en Oost-Europeanen hun heil zoeken in West-Europa of de Verenigde Staten. Toch blijft dat voornemen vaker bij een wens dan een werkelijk uitgevoerde reis. Als we de herkomst en bestemming van 200 miljoen migranten over de hele wereld in ogenschouw nemen, dan blijkt dat de meeste migranten dichtbij huis blijven.<sup>4</sup> Het idee dat er migranten kriskras over de aardbol bewegen, is een fictie, en daarmee is het ook een fictie (tot nog toe) dat alle arme migranten uit het zuiden naar het rijke noorden vertrekken. De enige uitzondering op de regel vormen in zekere zin de Mexicanen, die legaal dan wel illegaal *en masse* de Verenigde Staten betreden.

De economische analyse van de *gevolgen* van internationale migratie is geen eenvoudige zaak, omdat de winnaars en verliezers van migratie zich niet beperken tot de migranten. Bij migratie kan men drie partijen onderscheiden die de effecten van migratie ondervinden: vanzelfsprekend de migranten zelf, maar daarnaast de (overige) bewoners in het land van herkomst en in het land van bestemming. Om migratie op juiste waarde te schatten, zal men alle drie de partijen in de beschouwing moeten betrekken. Figuur 1 biedt een schematische indeling van situaties die afhankelijk van wie vertrekt en hoeveel er vertrekken de welvaarts-groei en -verdeling in de wereld bepalen.

In kwadrant I staan de spreekwoordelijke *win-win*-situaties, waar politici graag naar verwijzen wanneer

zij hun beleid verdedigen. Migratie biedt voor zowel het land van bestemming als dat van herkomst winst wanneer de situaties op de arbeidsmarkt of de kapitaalmarkt elkaars spiegelbeeld vormen. Dus wanneer er zich in het ene land een overspannen arbeidsmarkt voordoet en in het andere land grote werkloosheid, dan is er een wederzijds voordelige ruil denkbaar. Hetzelfde geldt voor een land waar te veel en een ander land waar te weinig wordt geïnvesteerd.<sup>5</sup> De moeilijkheid met deze situatie is dat de condities zich zelden zo mooi voordoen als in theorie.

De drie andere kwadranten vormen een realistische beschrijving van hoe migratie de welvaart beïnvloedt. Het geval van een *brain drain*<sup>6</sup> zal duidelijk zijn: wanneer een land zijn beste talenten verliest of talenten die moeilijk vervangbaar zijn, dan lijdt het land van herkomst verlies en mogelijk wint het land van bestemming. Met betrekking tot de convergentie van inkomens heeft een dergelijke migratie een negatief effect, omdat zij divergentie oproept in plaats van convergentie.<sup>7</sup> Het verlies als gevolg van een *brain drain* is voor menig land te dragen, zolang de uitstroom maar normale proporties heeft. Indien de *brain drain* echter een grootschalige uittocht van schaars talent vertegenwoordigt, is het welvaartsverlies substantieel.<sup>8</sup>

Aan de komst van getalenteerde mensen zijn vaker positieve externe effecten verbonden. Die situatie wordt omgekeerd in geval er sprake is van negatieve (zelf)selectie: in dat geval zijn het juist de laagopgeleiden of de mensen met weinig talenten die vertrekken. Voor het land van herkomst vormen zij géén verlies of zijn zij eenvoudig vervangbaar; voor het land van bestemming is hun komst een verliespost, omdat zij vaak concurreren met de lokale laagopgeleide werknemers, die hun loon zien dalen. Het is dan ook niet voor niets dat immigranten op weinig

**Figuur 1: Taxonomie van situaties van winst en verlies verbonden aan internationale migratie**

		Land van herkomst	
		Welvaartswinst	Welvaartsverlies
Land van bestemming	Welvaarts winst	I Tegengestelde uitgangssituaties op arbeids- of kapitaalmarkt	II <i>Brain drain</i> of positieve zelfselectie
	Welvaarts verlies	III Verdringing en negatieve zelfselectie	IV <i>Mismatch</i>

sympathie kunnen rekenen bij werknemers aan de onderkant van de markt.<sup>9</sup>

Tot slot is er nog het laatste geval, de *mismatch* (kwadrant IV), waarin niemand profiteert. Bij de voorgaande situaties waren in ieder geval migranten verzekerd van inkomensverbetering, bij een *mismatch* of negatieve combinatie is zelfs die zekerheid weg. Een belangrijke oorzaak hiervan is *beperkte informatie*. Hoogopgeleide migranten die wegtrekken in de hoop of verwachting dat hun opleiding of vaardigheden ook voor 'hoog' worden aangezien in het land van bestemming, komen soms bedrogen uit. Die situatie is thans vaak van toepassing, maar zij deed zich – wellicht in versterkte vorm – in het verleden voor, toen mensen naar de Verenigde Staten of Australië vertrokken en, daar eenmaal aangekomen, beseften dat hun opleiding niet voldeed aan de lokale eisen. Een bijkomend gevolg van een situatie van beperkte informatie is dat migranten zich niet goed rekenschap geven van de vraag naar welk land ze het beste toe kunnen, en in plaats daarvan geneigd zijn kuddegedrag te ontwikkelen, dat nog eens versterkt wordt door sociale netwerken.

### **Maar bieden geldovermakingen dan geen uitkomst?**

De kans dat beide zijden – bestemmings – en herkomstland – winst boeken bij internationale migratie is uitzonderlijk. Maar in traditionele analyses worden de geldovermakingen van migranten naar familieleden of gemeenschappen in het land van herkomst veelal verwaarloosd. Het ligt voor de hand dat wanneer het aantal migranten groeit, de omvang van geldovermakingen eveneens in omvang toeneemt. In 2005 bedroegen de geldoverdrachten van migranten 232 miljard dollar, waarvan 167 miljard dollar richting ontwikkelingslanden ging. Daarmee gaan deze overdrachten de omvang van de officiële ontwikkelingshulp te boven.

Het menselijk kapitaal van migranten mag dan niet altijd de convergentie gunstig beïnvloeden, een open vraag is of het financiële kapitaal dat zij overmaken, een bijdrage levert en aldus het verlies aan menselijk kapitaal kan overtreffen. De bewijsvoering dat geldovermakingen een positieve bijdrage leveren aan de groei van ontwikkelingslanden, is niet overtuigend. Het feit dat geldovermakingen omvangrijk zijn, is namelijk geen voldoende bewijs dat die gelden ook productief worden aangewend. De laatste paar jaren is er veel macro-economisch onderzoek<sup>10</sup> naar de effecten van geldovermakingen verricht en de algemene conclusie is dat geldovermakingen de armoede in landen

van herkomst beduidend verminderen. Deze bevinding geeft aan dat geldovermakingen als het ware een soort verzekering bieden voor slechte tijden.

Een andere opvallende uitkomst is echter dat geldovermakingen géén positieve groei-effecten sorteren. Op basis van gegevens van 113 landen bleek dat geldovermakingen vooral een compenserende rol vervullen en dat deze gelden vooral niet op een lijn moeten worden geplaatst met ontwikkelingsgelden of buitenlandse investeringen.<sup>11</sup> De macro-cijfers zijn slechts indicatief en ze zullen in veel gevallen ook niet de precieze omvang van de overdrachten tussen migrant en thuisland weergeven. Op microniveau zouden veel van de mechanismen duidelijker moeten blijken. Geldovermakingen zijn ófwel geboren uit eigenbelang of uit altruïsme. Binnen het model van *eigenbelang* vormt migratie een methode om ontbrekende verzekerings- of kredietmarkten in het leven te roepen. Een huishouden financiert het vertrek van een talentvol familielid en wanneer de persoon eenmaal is aangekomen in het land van bestemming, kan de familie de vruchten van de 'investering' incasseren door steeds terugkerende geldovermakingen. Binnen het *altruïstische* model fungeert de migrant als een verzekering die in slechte tijden het gezinsinkomen aanvult. De geldovermakingen worden door de achtergebleven leden van het huishouden of vrienden van de migrant grofweg besteed aan twee doelen: dagelijkse consumptiebehoeften of investeringen.

De praktijk leert dat het productief aanwenden van overdrachten in geringe mate plaatsvindt. Onderzoek door het NIDI<sup>12</sup> onder ruim twintigduizend huishoudens in Senegal, Marokko, Turkije, Ghana en Egypte wees uit dat ruim éénderde en bijna een kwart in de afgelopen maanden *geld*, respectievelijk *goederen* had ontvangen van familie of vrienden in het buitenland dat is of die zijn aangewend ten behoeve van het *huishouden*. Het *geld* werd voor het grootste deel – ongeveer 75% – aan dagelijkse levensbehoeften (kleden, voedsel, huur, enz.) gependend. Geldovermakingen werden in aanzienlijk mindere mate aangewend voor bijvoorbeeld het betalen van de schoolopleiding van een lid van het huishouden. *Geldovermakingen* werden nauwelijks geïnvesteerd in bijvoorbeeld de aankoop van land, vee of een bedrijf en indien het geld aan de gemeenschap ten goede komt, wordt het veeleer in de bouw van een kerk of moskee gestopt en niet zozeer besteed aan een school of een ziekenhuis. Ook wanneer huishoudens *goederen* hadden ontvangen uit het buitenland, betrof het meestal kleden en zelden investeringsgoederen.

Kortom, geldoverdrachten van migranten hebben hun waarde, maar ze leiden eerder tot een verdeling van bestaande welvaart dan dat ze welvaarts-groei stimuleren. De meeste migranten blijven bovendien dichtbij huis, wat dan ook voor de overdrachten geldt, terwijl de convergerende kracht van geldoverdrachten daarom ook beperkt zal zijn.

## Conclusies

Kan internationale migratie een positieve bijdrage leveren aan de convergentie van economieën in de wereld? Deze vraag roept een verwoede discussie op onder economen en beleidsmakers, omdat het een complexe vraag is, die van vele kanten benaderd kan worden en die daarmee ook vele verschillende antwoorden kent. Voor de beantwoording is het goed twee zaken uit elkaar te houden: de invloed van *menselijk kapitaal* en de invloed van de *geldoverdrachten* die migranten plegen.

Migratie van mensen en hun (menselijk) kapitaal brengt mee dat verschillende partijen (migrant, en bewoners van landen van herkomst en bestemming) migratie als winst of verlies zien. De omstandigheden waaronder *iedereen* migratie als winst ziet, zijn zeer beperkt en daarmee zijn de mogelijkheden voor convergentie ook beperkt.

Het verhaal wordt genuanceerder door de omvangrijke stroom geldoverdrachten. Toch moet ook hier de convergerende kracht als onwaarschijnlijk worden betiteld. Het fundamentele probleem van geldoverdrachten is dat zij eerder tot een *verdeling van welvaart* in de wereld leiden dan dat zij de welvaart in de wereld vergroten. Per definitie leidt dit weliswaar tot convergentie (er wordt immers geld overgevoerd), maar het betreft dan een convergentie van het armoedige soort. De geldoverdracht compenseert het verlies van schaarse talenten maar ten dele.<sup>13</sup>

Convergentie is, helaas voor politici met een 'tijdelijk contract', een kwestie van de lange adem en dat vergt maatregelen die het achterblijven van welvaart bij de wortels aanpakken en vermogen tot inleven in de vraag waarom mensen hun land verlaten. Een simpele boodschap voor beleidsmakers biedt internationale migratie daarom niet. Migratie is een blijvend en normaal verschijnsel, onlosmakelijk verbonden aan bepaalde internationale arbeidsmarkten. Sterker nog, voor een goed functioneren van de arbeidsmarkt is een zekere openheid wenselijk, omdat zij een stimulans biedt in hoogwaardig menselijk kapitaal te investeren. Wanneer migratie echter een buitensporige omvang aanneemt, moet men zich zorgen maken. Allereerst, omdat grootschalige

migratie een signaal is dat overheden falen. En ten tweede, omdat migratie dan verstorend begint te werken. Dit verstorende effect wordt groter wanneer de uitgangssituaties in landen van herkomst en bestemming niet op elkaar aansluiten.

## Noten

- 1 O. Galor, 'Convergence inference from theoretical models', in: *Economic Journal*, jrg. 106, 1996, blz. 1056-1069.
- 2 X. Sala-i-Martin, 'The classical approach to convergence analysis', in: *Economic Journal*, jrg. 106, 1996, blz. 1019-1036.
- 3 F. Bourguignon & C. Morrison, 'Inequality among world citizens, 1820-1992', in: *American Economic Review*, jrg. 92, 2002, blz. 727-744.
- 4 Zie A. Harrison, *Working Abroad – The Benefits Flowing from Nationals Working in Other Economies*, Parijs: OECD, 2004.
- 5 Hoewel bij deze mogelijkheid het tevens wederkerige migratiestromen moet betreffen, anders gaat het toch weer ten koste van iemands welvaartspositie: O. Galor, 'Time preference and international labor migration', in: *Journal of Economic Theory*, jrg. 38, 1986, blz. 1-20.
- 6 Of, algemener geformuleerd: wanneer het migratieproces een zelfselectie van mensen oproept die bovengemiddeld slim of vaardig zijn (zg. 'positieve zelfselectie').
- 7 N.U. Haque & S.J. Kim, "'Human capital flight': Impact of migration on income and growth", *IMF Staff Papers*, 42, 1995, blz. 577-607.
- 8 R. Faini, *Is the Brain Drain an Unmitigated Blessing?*, Discussion Paper 2003/64, Helsinki: UNU/WIDER, 2003.
- 9 H.P. van Dalen & K. Henkens, 'The rationality behind immigration policy preferences', in: *De Economist*, 153, 2005, blz. 67-83.
- 10 Zie o.a. R.H. Adams jr. & J. Page, 'Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?', in: *World Development*, jrg. 33, 2005, blz. 1645-1669.
- 11 R. Chami, C. Fullenkamp & S. Jahjah, 'Are immigrant remittance flows a source of capital for development?', *IMF Staff Papers*, 52, 2005, blz. 55-81.
- 12 Zie J. Schoorl e.a., *Push and pull factors of international migration*, Luxemburg: European Commission, Eurostat, 2000; en H.P. van Dalen, G. Groenewold & T. Fokkema, 'The effect of remittances on emigration intentions in Egypt, Morocco, and Turkey', in: *Population Studies*, jrg. 59, 2005, blz. 375-392.
- 13 Zie S. Rozelle, J.E. Taylor & A. DeBrauw, 'Migration, remittances and agricultural productivity in China', in: *American Economic Review*, jrg. 89, 1999, blz. 287-291.

Harry van Dalen is als econoom verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, het instituut SEOR-ECRI, het Tinbergen Instituut en het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut te Den Haag; Alinda Bosch is als demograaf verbonden aan het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut ([www.nidi.knaw.nl](http://www.nidi.knaw.nl)).

# Van immigratie naar integratie?

## *Beknopte balans van Nederlands beleid*

In de *Internationale Spectator* van september 1990 schreef ik onder de titel 'Internationale migratie in een Nederlandse context' een uitvoerige beschouwing waarin ik de migratie naar Nederland presenteerde als het gevolg van een hardnekkig voortdurende ongelijkheid in een wereld die afstanden van steeds minder belang vindt.<sup>1</sup> Dit druiste in tegen de toen meer gangbare gedachte dat de komst van migranten naar Nederland moest worden gezien als een 'toevallige' samenloop van omstandigheden, zoals dekolonisatie en een tijdelijke behoefte aan 'gastarbeiders'. Ik sloot dat artikel af met enkele toekomstgerichte vragen, enigszins retorisch geformuleerd. Graag grijp ik de kans aan nog eens terug te kijken op die vragen en te bezien of we hierop, zestien jaren *sadder and wiser* dan toen, een begin van een antwoord kunnen formuleren.

De eerste vraag luidde of we 'de Noord-Zuid-tweedeling in de wereld straks in zakformaat in onze streken, en dan vooral in onze steden zullen gaan terugvinden'. Ik vroeg mij af hoe lang zo'n tweedelingsproces zou kunnen doorgaan zonder dat de maatschappelijke kosten ervan te hoog zouden oplopen. Ik vroeg mij ook af of de migranten serieuzere participatiekansen zouden krijgen, juist om het gevaar van zo'n tweedeling te keren. Welnu, de voortgaande immigratie heeft er inderdaad toe geleid dat het aanzien van de grote steden in Nederland, net als elders in West-Europa, blijvend is veranderd. Bestond in 1990 nog zo'n 25% van de bevolking van Amsterdam en Rotterdam uit migranten van de eerste en de tweede generatie, inmiddels is dit percentage opgelopen tot 45, van wie een grote meerderheid met een niet-westerse achtergrond. De migranten zijn gemiddeld jonger dan de autochtone bevolking. Alleen al hierom zal hun aandeel in de bevolking blijven groeien, zelfs als de immigratie geheel zou stoppen. Dit laatste verwacht trouwens niemand meer, ondanks een almaar strenger toelatingsbeleid – behalve voor hooggeschoolden, die we hier inmiddels hard nodig hebben.

Belangrijker dan de cijfers is de vraag of die tweedeling er nu is gekomen of niet. Hierop is slechts een genuanceerd antwoord mogelijk. Kijken we naar klassieke indicatoren van integratie, zoals arbeids-

participatie, inkomensniveau, huisvestingskwaliteit of schoolresultaten, dan blijken mensen met een migratieachtergrond gemiddeld nog altijd lager te scoren dan autochtonen. Dit verschil wordt kleiner als we rekening houden met het lage opleidingsniveau van veel migranten. Het verschil wordt ook kleiner als we de tijdsfactor in ogenschouw nemen: de tweede generatie doet het op vrijwel alle fronten beter dan de eerste. Sinds 1990 heeft zich onder de grootste allochtone groeperingen in Nederland (Turken, Surinamers, Marokkanen) een middenklasse ontwikkeld die, hoewel soms nog bescheiden van omvang, hoop biedt voor de toekomst. Het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en allochtonen is de afgelopen zestien jaar dramatisch afgenomen en van jaar op jaar stijgt het aantal allochtonen in hogere onderwijsvormen.<sup>2</sup>

Dit is de positieve kant van het verhaal. De maatschappelijke participatie is inderdaad toegenomen, maar is hiermee ook het gevaar van een tweedeling gekeerd? Er is helaas ook een negatieve kant. Zo is de frequentie van contacten tussen autochtonen en allochtonen de afgelopen tien jaar verminderd. De toegenomen segregatie in de grote steden is hieraan mede debet: de kans dat mensen van uiteenlopende etnische achtergrond elkaar in de buurt of op school treffen, is kleiner geworden.<sup>3</sup> Meer dan voorheen brengen de etnische gemeenschappen, inclusief de autochtonen, hun vrije tijd in eigen kring door. Voetbal en boksen zijn migrantensporten aan het worden, maar hockey en golf juist niet. Volgens de klassieke contacthypothese leidt méér contact tot méér onderling begrip, terwijl een gebrek aan contact vooroordeel en discriminatie in de kaart speelt. En juist op het punt van vooroordeel en discriminatie scoort Nederland in Europees vergelijkend perspectief lang niet zo goed als wij zelf vaak denken.<sup>4</sup> Voeg hierbij de oververtegenwoordiging van sommige migrantengroepen in de criminaliteit, en men begrijpt waarom sommigen in Nederland beweren dat 'de integratie is mislukt'.

In het gedenkwaardige jaar 2002, het jaar van Fortuyn, nam de Tweede Kamer zelfs een motie aan waarin het mislukken van de integratie met zoveel woorden werd verkondigd. Dit leidde tot de instel-

ling van een parlementaire onderzoekscommissie, die anderhalf jaar later – gelukkig – tot een heel wat genuanceerder conclusie kwam. Zij stelde dat de integratie in de meeste gevallen juist wél was gelukt, maar dan eerder *ondanks* dan *dank zij* het gevoerde overheidsbeleid.<sup>5</sup>

### Deelname of gelijkschakeling?

Vanwaar deze dubbelzinnigheid als het om integratie gaat? Uiteraard kan men wijzen op de diversiteit van de migrantenpopulatie. Ieder kent weer andere migranten en daardoor vormt ook iedereen zich weer een ander beeld van ‘de migrant’ en het al dan niet succesvolle verloop van diens integratie. Probleem is evenwel dat de meest ongenueerde beeldvorming vaak ontstaat bij mensen die zelden of nooit met migranten in aanraking komen. Zij verkrijgen hun informatie ‘van horen zeggen’ dan wel via de media, die per definitie meer belangstelling aan de dag leggen voor het bijzondere dan voor het normale. Een nog belangrijker verklaring voor de telkens weer opduikende dubbelzinnigheid bij de beantwoording van de vraag of de integratie nu wel of niet is gelukt, is de onduidelijkheid van het begrip *integratie*. Ook hier doet het ‘zoveel hoofden, zoveel zinnen’ opgeld, maar tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het dominante discours zich de afgelopen jaren, zeker in Nederland, heeft verschoven van het sociaal-economische naar het culturele domein, ofwel van participatie naar acculturatie als de belangrijkste na te streven doelstelling.

Terwijl in de jaren '90 een gelijkwaardige deelname aan arbeid en onderwijs door migranten nog als het beste bewijs van hun integratie gold, is daaraan sinds de eeuwwisseling nadrukkelijk óók een culturele dimensie toegevoegd. Vroeger, in de hoogtijdagen van het ‘minderhedenbeleid’, ging Nederland prat op zijn tolerantie voor andere culturen. Waarom zou men migranten dwingen Nederlands te leren, zo heette het destijds. Ze hebben het al zo moeilijk en hun eigen taal is toch ook waardevol? Bovendien kunnen ze zonodig terugvallen op de goede sociale voorzieningen in Nederland. Deze houding, waarbij migranten als ‘zorgcategorieën’ werden bestempeld, was ook in 1990 nog gemeengoed, maar zij lijkt inmiddels ver achter ons te liggen.<sup>6</sup> Integratie wordt nu afgemeten aan kennis van het Nederlands, kennis van de Nederlandse samenleving, het hebben van Nederlandse vrienden – ja, zelfs wordt van migranten gevraagd zich niet alleen als Nederlander

te gedragen, maar bij voorkeur ook geen partner uit het buitenland te trouwen, de Nederlandse ‘waarden en normen’ te verinnerlijken (wat die ook mogen inhouden) en zich primair met de Nederlandse natie te identificeren. De beide kabinetten-Balkenende hebben diverse maatregelen getroffen die deze attitude weerspiegelen en er staat er ook nog een aantal op stapel, bijvoorbeeld met betrekking tot de inburgeringscursussen.

### Islamisering van het debat

Sinds de gebeurtenissen van 11 september 2001 en, meer specifiek voor Nederland, de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004, is ook de factor godsdienst nadrukkelijk in het integratiedebat betrokken geraakt. In mijn eerder genoemde artikel uit 1990 komen woorden als islam of moslim niet eens voor. Dit zou tegenwoordig ondenkbaar zijn. De islamisering van het integratiedebat is zonder twijfel een bevestiging van het feit dat migratie een uitdrukking vormt van een veel breder mondialiseringsproces. De conflicten die zich op diverse plaatsen in de wereld voordoen rond de plaats van de islam in de samenleving, manifesteren zich ook in landen die hiermee van oudsher weinig of niets te maken hadden, simpelweg omdat er geen moslims woonden. Hierdoor zijn kwesties als godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en de verhouding kerk-staat in Nederland en elders in Europa opnieuw prominent op de agenda gekomen, terwijl het leek of die allang waren opgelost. De islamisering van het debat heeft de integratie er echter niet eenvoudiger op gemaakt.

We stuiten hier nadrukkelijk op een andere vraag die ik in mijn artikel van 1990 opwierp, namelijk: ‘Hoeveel culturele pluriformiteit zal de samenleving in de toekomst kunnen dragen zonder haar *samenlevings* karakter te verliezen?’ De dominante opvatting heden ten dage is dat maatschappelijke participatie alléén een onvoldoende vorm van integratie is en dat een sterker gevoel van identificatie en onderlinge betrokkenheid noodzakelijk is. In 1994 stelde ik samen met Arie van der Zwan een verplichte inburgeringscursus voor sommige nieuwkomers voor. Onderwijs in de Nederlandse taal vormde hiervan een belangrijk element.<sup>7</sup> Dat voorstel ontmoette toen veel weerstand, maar het leidde uiteindelijk tot de *Wet inburgering nieuwkomers* van 1997. Deze wet, die inmiddels in diverse andere West-Europese landen navolging heeft gevonden, gaat het huidige kabinet



niet ver genoeg. De eisen voor zowel inburgering als naturalisatie, maar ook die voor toelating tot Nederland, zijn en worden drastisch opgeschroefd, terwijl financiële en andere handreikingen die de overheid hierbij biedt, juist worden teruggedraaid. Dit alles weerspiegelt de liberale ideologie van de eigen verantwoordelijkheid van de burger die het kabinet na aan het hart ligt. Maar leidt het ook tot het gewenste doel?

### Doeltreffend beleid?

Hoewel een deel van de voorgenomen maatregelen nog altijd op uitvoering wacht, moeten we vaststellen dat de immigratie de laatste jaren drastisch in omvang is teruggelopen. Voor het eerst sinds veertig jaar heeft Nederland weer een vertrekoverschot, al lijkt dit eerder het gevolg van een tot voor kort stagnerende economie en van een toegenomen *emigratie* onder Nederlanders dan van een afname in de niet-economisch bepaalde *immigratie*, die men zo graag wil terugdringen (asielmigratie vormt hierop een uitzondering). We moeten ook vaststellen dat het aantal naturalisaties sinds de invoering van een strenge en lastige kennistoets in 2003 dramatisch is gedaald van 41.879 in 2002 tot 20.589 in 2004.<sup>8</sup> Als deze tendens zich voortzet, is de kans niet denkbeeldig dat in plaats van de gewenste acculturatie juist de tweedeling wordt bevorderd. De lat voor toetreding tot de Nederlandse samenleving kan zó hoog komen te liggen, dat het integratieproces erdoor wordt gefrustreerd in plaats van gestimuleerd. Zo'n hoge lat kan bovendien onder de autochtone bevolking de opvatting legitimeren dat migranten hier eigenlijk niet thuishoren, terwijl zij de al aanwezige allochtone bevolking van de *mainstream*-samenleving kan doen vervreemden.

We belanden hiermee bij de kernvraag of het bevorderen van maatschappelijke participatie een voorwaarde is voor een effectief acculturatieproces, dan wel of dit verband juist omgekeerd ligt. Zelf ben ik overtuigd van het eerste: bied nieuwkomers voldoende kansen en mogelijkheden en zij zullen zich geleidelijk meer thuis gaan voelen in hun nieuwe omgeving, die hen dan ook als waardevolle nieuwe medeburgers zal accepteren. Het huidige discours is juist andersom: laat migranten eerst bewijzen dat ze hier kunnen aarden en dan komen de mogelijkheden tot volwaardige maatschappelijke participatie vanzelf. Het probleem hierbij is evenwel dat een liberaal-democratische samenleving als de onze

– gelukkig – maar weinig mogelijkheden heeft om nieuwkomers metterdaad en effectief een bepaald gedachtegoed op te leggen. Het streven naar acculturatie kan dan ook gemakkelijk ontaarden in xenofobie.

### Noten

- 1 H.B. Entzinger, 'Internationale migratie in Nederlandse context', in: *Internationale Spectator*, jrg. 44, september 1990, blz. 509-521.
- 2 Zie hiervoor de – inmiddels – jaarlijkse rapportages van het Sociaal en Cultureel Planbureau, tegenwoordig in samenwerking met het WODC en het CBS. De laatste hiervan: Jaarrapport Integratie 2005, Den Haag: SCP/WODC/CBS, 2005.
- 3 *Ibid.*, blz. 134.
- 4 Zie o.a. Marcel Coenders, Marcel Lubbers & Peer Schepers, *Majorities' attitudes towards minorities in European Union Member States. Results from the Standard Eurobarometers 1997-2000-2003*, Report 2 for European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Universiteit Nijmegen.
- 5 Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie-Blok), *Bruggen bouwen*, Deel I: Eindrapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr 9.
- 6 De term 'zorgcategorieën' is afkomstig uit: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, Den Haag: SDU, 1989.
- 7 A. van der Zwan & H. Entzinger, *Beleidsopvolging Minderhedendebat*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994.
- 8 CBS Webmagazine, 21 november 2005.

Prof. dr H. Entzinger is hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

# De historicus en het huidige integratiedebat

Sinds de jaren tachtig hebben migratiehistorici in binnen- en buitenland steeds meer hun stem laten horen in het publieke debat over migratie en integratie, zoals de Duitse hoogleraar Klaus J. Bade (Universiteit van Osnabrück) en de Franse wetenschapsman Gérard Noiriel (École des Hautes Études, Parijs).<sup>1</sup> Tegenover verontruste politici, journalisten en beleidsmakers was hun boodschap stevast dezelfde: migratie is van alle tijden, evenals de negatieve houding van gevestigden jegens nieuwkomers, terwijl het integratieproces zelf vaak minstens drie generaties duurt. Politici en anderen dienen dus meer geduld te betrachten en zich niet mee te laten voeren door de waan van de dag en zich verre te houden van de morele paniek die op gezette tijden uitbreekt.

Zo toonde Bade aan dat Duitsland al vanaf het midden van de 19de eeuw een grote aantrekkingskracht uitoefende op migranten uit allerlei windstreken (onder meer tienduizenden uit Nederland) en betoogde Noiriel dat Frankrijk vooral in het *interbellum* een belangrijker immigratieland was dan de Verenigde Staten. Bovendien, zo benadrukten beiden, werden ook in eerdere perioden migranten – zoals de Poolssprekende minderheid in Duitsland en de Italianen in Frankrijk – als een groot probleem en als onassimileerbaar beschouwd. Tot slot maakten historici duidelijk dat het collectieve geheugenverlies met betrekking tot de eigen migratiegeschiedenis voor een belangrijk deel te wijten is aan de nationalistische wortels van de historische discipline, waardoor er geen oog is voor de omvang en de betekenis van migratie. Een stelling die onlangs nog fraai is geïllustreerd door de Amsterdamse hoogleraar Karel Davids in een kritisch essay over de voorstellen voor een canon van de Nederlandse geschiedenis.<sup>2</sup>

Historische relativeringen zijn in een gepolariseerd politiek klimaat echter niet erg welkom. Ze worden al snel als naïef en 'politiek correct' gediskwalificeerd. Migratiehistorici wordt verweten te zeer een 'up beat'-verhaal neer te zetten en blind te zijn voor de grote verschillen tussen hedendaagse en vroegere migraties. In deze bijdrage wil ik nagaan in hoeverre een dergelijk verwijt hout snijdt.

## Geen consensus

Om er achter te komen in hoeverre integratieprocessen in verleden en heden van dezelfde aard zijn, zijn vergelijkingen tussen toen en nu onontbeerlijk. Vooral in de Verenigde Staten is hier veel onderzoek naar gedaan, zowel door beoefenaars van de sociale wetenschappen als historici, en is er een ware richtingensrijd uitgebroken tussen pessimisten (die geloven dat de hedendaagse migratie fundamenteel anders is) en optimisten (die de overeenkomsten benadrukken).

De *pessimisten* stellen dat tegenwoordig niet alleen de culturele afstand tussen migranten en de ontvangende samenleving veel groter is, maar ook dat door de communicatie- en transportrevoluties in de tweede helft van de 20ste eeuw het voor migranten en hun nakomelingen veel gemakkelijker is in contact te blijven met de thuiscultuur en zich langdurig in een transnationale wereld te bewegen. Tot slot wijzen zij erop dat de structuur van de arbeidsmarkt veel meer is gesegmenteerd dan vroeger, waardoor het aanzienlijk moeilijker is de maatschappelijke ladder te beklimmen.

De *optimisten*, voor het merendeel historici, zijn hiervan niet onder de indruk en betogen dat raciale en culturele verschillen een eeuw geleden eveneens als onoverkomelijk werden gezien en bijgevolg Ieren en Italianen als 'zwart' werden gestigmatiseerd en joden als een compleet ander en inferieur ras werden beschouwd.<sup>3</sup> Bovendien zouden ook migranten in de 19de eeuw hun eigen cultuur levend hebben gehouden door talloze briefwisselingen met het land van herkomst, etnische kranten en migrantenverenigingen. Wat de kansen op opwaartse sociale mobiliteit aangaat, tot slot, menen velen dat we de neiging vertonen te optimistisch te zijn over het verleden en te pessimistisch over het heden.<sup>4</sup>

Kortom, over de vraag of het klassieke assimilatieproces, zoals bestudeerd en in kaart gebracht door de beroemde *Chicago School of Sociology*, zich in het heden zal herhalen, lopen de meningen sterk uiteen. Er is geenszins sprake van consensus.<sup>5</sup> Deze impasse betekent echter niet dat vergelijkingen met eerdere perioden van immigratie zinloos zijn.

### Drie geruststellende voorbeelden

Om dit te illustreren, verplaatsen we de discussie over oude en nieuwe migranten naar West-Europa.<sup>6</sup> Teneinde tot een zinvolle vergelijking te komen, zijn overigens niet alle migraties uit het verleden even relevant. Aangezien de huidige discussie zich toespitst op migranten die zowel in *identificatie* (tot welke groep migranten zich rekenen en worden gerekend) als *structureel* opzicht (maatschappelijke positie) slechts moeizaam integreren, komen als historische pendant derhalve alleen omvangrijke, overwegend laaggeschoolde en als problematisch beschouwde groepen in aanmerking. Beperken we ons tot de afgelopen twee eeuwen (de periode van de natiestaat), dan valt Nederland overigens uit de boot. Veruit de grootste groep immigranten in de 19de eeuw waren immers Duitsers, die destijds niet als een grote bedreiging werden beschouwd en sociaal gezien zeer heterogeen waren samengesteld.

Voor de omringende landen ligt dat anders: Ieren in het Verenigd Koninkrijk (vanaf 1840), Poolsprekende migranten in het Duitse Ruhrgebied en Italianen in Frankrijk voldoen wél aan de genoemde criteria en vormen een nuttige spiegel voor de he-

### De opkomst van de interventionistische welvaartsstaat leidde tot controle van internationale migratie

dendaagse discussie. Alle drie waren overwegend laag of ongeschoold en werden om diverse redenen als een bedreiging voor de ontvangende samenleving beschouwd. Vooral de *Polen* en *Ieren* zijn uitermate interessant.

**Polen.** De Polen om wie het hier gaat, waren strikt genomen Duitse staatsburgers, die binnen het Duitse keizerrijk verhuisden van het Oosten (Oost- en West-Pruisen, Posen en Silezië) naar het Noorden en vooral het Westen. Toen zij zich vanaf 1870 met honderdduizenden in het Duitse Ruhrgebied vestigden, om daar als mijnwerker aan de slag te gaan, werd hun aanwezigheid door de Pruisische autoriteiten als een groot gevaar beschouwd. Rijkskanselier Bismarck, en vele lokale bestuurders met hem, vreesden het militante nationalistische karakter van de Poolse gemeenschappen, die zich spoedig in

tallose verenigingen organiseerden. De meeste van deze organisaties verzetten zich openlijk tegen de Duitse assimilatie en hielden het Pools nationalisme vuur brandend. Kinderen werden regelmatig in de schoolvakanties naar het Oosten gestuurd om niet van hun Poolse roots te vervreemden; en waar mogelijk werd geijverd voor een zelfstandige Poolse staat, die aan het einde van de 18de eeuw onder de grote mogendheden Rusland, Oostenrijk-Hongarije en Pruisen was verdeeld. Het was in het bijzonder dit Poolse nationalisme dat Bismarck grote zorgen baarde en de aanleiding vormde voor het instellen van een *Polenüberwachungsstelle* in Bochum in 1909, die als doel had alle politieke activiteiten van de Polen nauwlettend in de gaten te houden en te onderdrukken. Van de weeromstuit richtten de Polen zich juist meer op de eigen groep en in de periode 1900-1930 kwam het verenigingsleven tot ongekende bloei. Pas onder het dictatoriale nazi-regime kozen de meeste nazaten eieren voor hun geld en verduitssten velen zelfs hun achternaam.

**Ieren.** De Ieren in Engeland (maar ook in de Verenigde Staten) zijn een zo mogelijk nog interessanter geval, aangezien de angst die hun katholicisme de protestantse Engelsen inboezemde, erg veel parallellen vertoont met het huidige islam-debat. Het katholicisme werd afgeschilderd als een volstrekt achterlijke godsdienst, die fel gekeerd zou zijn tegen het (republikeinse) liberalisme en geen respect zou hebben voor de menselijke autonomie. Katholieken zouden bovendien niet loyaal zijn aan de natie, maar bovenal gehoorzamen aan de paus in Rome. Hun religie werd door veel protestanten in Engeland en de Verenigde Staten dan ook als een levensgrote bedreiging voor de eigen beschaving gezien. De Amerikaanse politicoloog Aristide Zolberg concludeert in dit verband: 'The confrontation between a sanctimonious mid-nineteenth-century Anglo-American Protestantism and a demonized Roman Catholicism strikingly evokes the late twentieth-century construct of a "clash of civilizations" between the West and Islam, and more particularly European reactions to Muslim immigrants.'<sup>7</sup>

Daar kwam nog bij dat de meeste Ieren straatarm waren, in groten getale opgepakt woonden in achterbuurten van Britse en Amerikaanse steden en tot overmaat van ramp militant nationalistisch waren. Want net als de Polen in Duitsland streefden ook zij naar een eigen, zelfstandige staat.

Wanneer we de huidige problematische migran-

tengroepen vergelijken met die uit het recent West-Europees verleden, springen dus vooral overeenkomsten in het oog. Zowel waar het de reactie van de ontvangende samenleving betreft als de aard en het tempo van het integratieproces, dat in het geval van Polen en Ieren minstens drie generaties in beslag nam. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er nu geen urgente problemen zijn – die waren er toen ook – en dat we rustig onze tijd kunnen verbeiden, maar wel dat de problemen minder nieuw zijn dan menigeen denkt en dat enig geduld op zijn plaats is.

### Verschillen

Tot zover de nuancerende en relativierende boodschap van de migratiehistoricus. Daarmee is zijn rol echter niet uitgespeeld. Vergelijken in de tijd betekent namelijk dat naast overeenkomsten en continuïteit ook de verschillen onder de loep moeten worden genomen. In de bundel *Paths of integration* betogen uiteenlopende wetenschapslieden dat niet zozeer de *migranten*, maar vooral de structuur van de *ontvangende samenleving* is veranderd, waardoor het integratieproces van grote en als problematisch beschouwde groepen op de langere termijn deels een andere uitkomst zou kunnen krijgen.

Zo blijkt dat het perspectief voor de nakomelingen van Algerijnse immigranten in Frankrijk veel somberder is dan dat van hun Italiaanse voorgangers.<sup>8</sup> In beide gevallen betrof het overwegend ongeschoolde en weinig geliefde nieuwkomers, maar waar de Italianen tussen 1880 en 1920 door dagelijkse contacten met Franse arbeiders en door lidmaatschap van vakbonden op den duur werden geïntegreerd, gebeurde dat bij de Algerijnen veel minder. De laatsten werkten door de segmentering van de arbeidsmarkt veel meer geïsoleerd van autochtonen, terwijl vakbonden nauwelijks naar hen omkeken. Die sociale afstand in de 'world of work' werd nog versterkt door de grote mate van segregatie in de Franse voorsteden (de *banlieus*), waardoor de tweede generatie opgesloten raakte in een uitzichtloze onderklasse. Een patroon dat zich, zij het in minder extreme mate, ook aftekent bij Turken en Marokkanen in Nederland, België en Duitsland. Tot slot bleek de afkeer van de Algerijnen veel dieper geworteld in de Franse samenleving als gevolg van de traumatisch verlopen Algerijnse onafhankelijkheidsoorlog.<sup>9</sup>

Een tweede belangrijke factor die het huidig integratieproces mogelijk bemoeilijkt, is de opkomst van de welvaartsstaat en de bemoeienis van de nationale

staat met de regulering van migratie. Waar in de 19de eeuw internationale migranten min of meer ongemoeid werden gelaten, zijn West-Europese staten vanaf de Eerste Wereldoorlog migratie steeds meer gaan controleren en reguleren. De belangrijkste reden daarvoor was de veel sterkere interventie van de staat in het sociale en economische leven. Zo werd deze vanaf het *interbellum* verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen in geval van werkloosheid, ziekte en ouderdom. Men kreeg er zodoende belang bij dat in geval van een economische recessie zo min mogelijk arbeidsmigranten uit andere landen werden toegelaten. Ook moest de staat door de invoering van het algemeen kiesrecht (eveneens na de Eerste Wereldoorlog) meer rekening houden met de *vox populi*. De kreet 'Eigen volk eerst' is dan ook niet uitgevonden door het Vlaams Blok (pardon, Belang), maar door lokale Nederlandse vakbonden, die daarmee in de jaren twintig de overheid onder druk trachtten te zetten.<sup>10</sup>

De opkomst van de interventionistische welvaartsstaat leidde niet zozeer tot het sluiten van de grenzen, maar wel tot een controle van internationale migratie. Vooral in de naoorlogse periode zou die onverwachte gevolgen hebben voor de migratiedynamiek. Dat werd vooral duidelijk op het moment dat de West-Europese economie in de jaren zeventig in een recessie belandde. De als tijdelijk geworven arbeidskrachten gingen toen tegen alle verwachtingen in niet terug naar hun landen van herkomst, maar besloten in plaats daarvan hun gezinnen te laten overkomen, waardoor vooral het aantal Turken, Marokkanen en Algerijnen in Duitsland, Nederland, Frankrijk en België sterk toenam. Waar in de 19de eeuw migratie in tijden van economische teruggang aan betekenis inboette, bleek dit economische mechanisme in de tweede helft van de 20ste eeuw niet meer te werken. De reden daarvoor is gelegen in wat de Amerikaanse politicoloog James Hollifield de 'liberale paradox' heeft genoemd.<sup>11</sup> Aangezien de gastarbeiders in de jaren zestig en zeventig zowel verblijfs- als sociale rechten opbouwden in de West-Europese liberale welvaartsstaten, bleek het, toen de *Trente Glorieuses* in de oliecrisis smoorden, vrijwel onmogelijk hen zomaar weer terug te sturen.

Daarmee werd de dynamiek van de migratie, die tot dan toe vooral werd bepaald door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, door de welvaartsstaat fundamenteel gewijzigd. Een van de gevolgen was dat het vestigingsproces van de meeste gastarbeiders



(en hun kinderen) een veel slechtere start kende dan dat van hun 19de-eeuwse voorgangers. Velen van hen raakten al eind jaren zeventig min of meer permanent werkloos, in Nederland nog eens versterkt door het eensgezinde besluit van werkgevers en werknemers om velen van hen – net als Nederlanders in ten dode opgeschreven economische sectoren als de mijnen, de metaal en de textiel – via de WAO een luxe afvloeiingsregeling te bezorgen. De werkloosheid onder eerste-generatie gastarbeiders, die tot dan toe verwaarloosbaar was, liep snel op en bereikte een niveau dat minstens twee keer zo hoog lag dan onder autochtonen. De sociale repercussies voor de migranten zelf, en – wat nog belangrijker is – hun kinderen, zijn bij mijn weten nog nooit systematisch onderzocht, maar er is niet veel fantasie voor nodig om in te zien dat deze werkloze vaders een slecht rolmodel voor hun kinderen vormden.

### Tot besluit

De vergelijking van immigratieprocessen in heden en verleden van West-Europa laat dus zien dat naast overeenkomsten er ook belangrijke verschillen zijn aan te wijzen, die mogelijk debet zijn aan de moeizamere integratie van de nakomelingen van deze migranten. Het is dan ook niet uit te sluiten dat een deel van hen permanent in de onderklasse opgesloten zal raken.

Daarmee is tevens een antwoord gegeven op de vraag naar de taak van de migratiehistoricus en de functie van comparatieve historische analyses van grootschalige immigratieprocessen in heden en verleden: hoe belangrijk het ook is te relativeren en te nuanceren, dit mag onze ogen niet sluiten voor een mogelijk andere afloop van het integratieproces van hedendaagse immigranten en hun nakomelingen. Daarbij dienen we in het bijzonder te letten op veranderingen in de politiek-sociale structuur van de ontvangende samenleving en ons minder te fixeren op de (culturele) kenmerken van de migranten zelf.

### Noten

- 1 Klaus J. Bade (red.), *Deutsche im Ausland-Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*, München, 1992; Gérard Noiriel, *Le creuset français: histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècles*, Parijs, 1988; Gérard Noiriel, *La tyrannie du national: le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Parijs, 1991.
- 2 Karel Davids, 'Global history en de "canon" van de Nederlandse geschiedenis', in: *Mededelingen van de Afdeling Letterkunde van de KNAW* (Nieuwe Reeks), deel 68, no. 3, Amsterdam, 2005.

- 3 Nancy Foner, *From Ellis Island to JFK. New York's two great waves of immigration*, New Haven, 2000; zie ook Aristide R. Zolberg, *A nation by design. Immigrant policy in the fashioning of America*, New York/Cambridge (Mass.), 2006, blz. 16.
- 4 Voor een uitgebreidere weergave van dit debat zie: Leo Lucassen, *The Immigrant Threat. The integration of old and new migrants in Western Europe since 1850*, Urbana/Chicago, 2005, blz. 5-8.
- 5 De zienswijze van de belangrijkste deelnemers aan dit debat zijn gebundeld in een themanummer van de *International Migration Review* (winter 1997).
- 6 Lucassen, *a.v. noot 4*; en Leo Lucassen, David Feldman & Jochen Oltmer (red.), *Paths of integration. Migrants in Western Europe (1880-2004)*, Amsterdam/Chicago, 2006.
- 7 Zolberg, *a.v. noot 3*, blz. 434.
- 8 Marie-Claude Blanc-Chaléard, 'Old and new migrants in France: Italians and Algerians', in: Lucassen e.a., *a.v. noot 6*, blz. 46-62.
- 9 Neil MacMaster, *Colonial migrants and racism. Algerians in France, 1900-62*, Houndmills, 1997.
- 10 Voor een uitstekende analyse van het Nederlandse vreemdelingenbeleid zie: Corrie van Eijl, *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940*, Amsterdam, 2005.
- 11 James Hollifield, *Immigrants, markets and states*, Cambridge (Mass.), 1992.

Prof. dr Leo Lucassen is hoogleraar sociale geschiedenis aan de Universiteit Leiden.

# Gesmokkeld naar Nederland

## *Irreguliere migratiepatronen van vreemdelingen*

Vijftien jaar geleden waren de Canarische Eilanden vooral belangrijke smokkellocaties voor sigaretten, *hifi*-apparatuur en kleding.<sup>1</sup> Thans halen deze eilanden vooral het nieuws vanwege Afrikaanse vluchtelingen, die met hulp van mensensmokkelaars voor een bedrag van ongeveer 500 euro de gevaarlijke reis naar deze Spaanse toeristische oorden ondernemen. Nadat de controle in de Straat van Gibraltar was geïntensiveerd, zijn alleen in maart 2006 al meer dan duizend migranten aangehouden die in gammele en te kleine boten vanaf Mauritanië de Canarische Eilanden, en zo Europa, proberen binnen te komen.<sup>2</sup> Dat deze reizen niet van gevaar ontbloeit zijn, blijkt uit de 1.500 dodelijke slachtoffers die lokale autoriteiten in 2005 uit dit deel van de Atlantische Oceaan hebben opgevist.<sup>3</sup>

Dit voorbeeld roept de vraag op hoe economische en politieke vluchtelingen erin slagen zich in Europa en Nederland te vestigen. Maken alle vluchtelingen gebruik van mensensmokkelaars? En met wat voor criminele organisaties hebben we hier van doen?

Onderzoek onder 325 illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen en een grondige analyse van elf justitiële opsporingsonderzoeken naar georganiseerde mensensmokkel leveren drie ideaaltypische migratiepatronen op.<sup>4</sup> Deze patronen, die inzicht verschaffen in de wijze van binnenkomst van vreemdelingen die in Nederland in de illegaliteit zijn beland, zijn nauw verbonden met de ondersteunende sociale netwerken en kenmerken van etnische gemeenschappen.

### **Op eigen houtje**

Naast een migratiepatroon waarbij mensensmokkelaars een centrale rol spelen, en een tweede patroon waarbij de ondersteuning binnen het familiale netwerk plaatsvindt, willen we allereerst het meest individuele migratiepatroon beschrijven. Hierbij voeren de illegale vreemdelingen in belangrijke mate zelf de regie over hun reis. Zij reizen vanuit hun vaderland vaak zelfstandig met eigen vervoermiddelen en beschikken hierbij niet over geldige reis- en verblijfsdocumenten. Sommigen arriveren in Nederlandse havens als verstekelingen. Het gaat dan vooral om

illegale migranten uit landen aan de periferie van de Europese Unie: het voormalige Joegoslavië, de voormalige Sovjetunie en in mindere mate Noord-Afrikaanse landen. Zij kunnen – mede door de beperkte geografische afstand – relatief eenvoudig naar Nederland reizen. Het betreft vaak hoogopgeleide migranten die zich relatief gemakkelijk mengen met en oriënteren op de Nederlandse bevolking, veelal informeel voor autochtone Nederlanders werken en vaak (wat) Nederlands spreken. Een minderheid van de illegale vreemdelingen die we hebben geïnterviewd, valt onder dit solitaire migratiepatroon.

### **Irreguliere kettigmigratie: onder regie van de familie**

Bij het tweede te onderscheiden migratiepatroon ligt de regie van de reis bij het *transnationale netwerk van familieleden en vrienden*. Dit patroon hebben we geduid als irreguliere kettigmigratie. De illegale vreemdelingen komen primair op uitnodiging van eerder gemigreerde familieleden, met een toeristenvisum. In vergelijking met de illegale vreemdelingen van het solitaire patroon beschikken zij in beduidend grotere getale over vrienden en familieleden in Nederland, die bereid zijn hen tot op zekere hoogte te ondersteunen of zelfs in huis op te nemen. Het gaat vooral om personen uit gevestigde Nederlandse migrantengemeenschappen met hun oorsprong in landen als Turkije, China en Marokko. De door hen ondersteunde illegalen beschikken voor het overgrote deel over informeel werk, al is dit niet altijd binnen de eigen etnische groep.

Een belangrijk kenmerk van de netwerken waar zij deel van uitmaken, is de etnische homogeniteit; men onderhoudt vooral contacten met landgenoten en niet of nauwelijks met autochtone Nederlanders. Deze illegalen zijn normaal gesproken goed in staat het hoofd boven water te houden dank zij de loyaliteit en ondersteuning die er binnen de gemeenschappen van landgenoten bestaan. Voor velen van hen vormen deze gemeenschappen hun wereld in Nederland. Een wereld waarin men zich verstaan-

baar kan maken, die vertrouwd is en waarin men woonruimte, werk en erkenning kan vinden. Een belangrijke voorwaarde voor dit migratiepatroon is de beschikbaarheid van familieleden of vrienden in West-Europese landen die tot een invitatie bereid en in staat zijn, en loyaal genoeg zijn om iemand bij de komst en het illegale verblijf te ondersteunen.

Zo heeft meer dan de helft van de 325 illegale vreemdelingen die meewerkten aan onze eerdere onderzoeken,<sup>5</sup> zich direct in Nederland gevestigd met hulp van een Nederlands toeristenvisum. In het merendeel der gevallen stonden naaste familieleden in het vestigingsland garant en nodigden zij 'achterblijvers' uit voor een verblijf in Nederland. Deze bereidheid tot het bieden van steun kent echter wel grenzen en is selectief van aard. Illegale vreemdelingen die tot dit irreguliere kettigmigratiepatroon gerekend kunnen worden, zijn relatief goed in een etnische gemeenschap ingebed en zijn omringd door een netwerk van familieleden, vrienden en landgenoten. Dit is een belangrijk verschil met de illegale vreemdelingen die gebruik maken van de diensten van mensensmokkelaars, maar veelal geen of weinig mensen hebben om op terug te kunnen vallen.

### **Georganiseerde mensensmokkel**

Het derde migratiepatroon is sterk gerelateerd aan de komst naar Nederland met hulp van mensensmokkelaars. Dit patroon kunnen we waarnemen onder illegale vreemdelingen die deel uitmaken van 'kwetsbare etnische gemeenschappen', bijvoorbeeld Somaliërs, Sri-Lankanen en Iraniërs. Deze illegalen zijn veelal met behulp van uit winstbejag opererende individuele of georganiseerde mensensmokkelaars naar Nederland gekomen. Eenmaal in Nederland hebben zij asiel aangevraagd, om uiteindelijk afgewezen te worden en vervolgens in de illegaliteit te belanden. Zo blijkt dat ruim 40% van een groep onderzochte illegalen bij hun komst op enigerlei wijze van mensensmokkelaars gebruik heeft gemaakt.<sup>6</sup> Een beperkt aantal deed dit voor slechts een deel van de reis of om (vervalste) documenten te bemachtigen. De meeste illegale vreemdelingen waren echter vanaf het moment van vertrek in hun herkomstland tot aan het moment van aankomst in Nederland volledig afhankelijk van de mensensmokkelaars. Als we in deze groep een onderscheid maken tussen nieuwkomers die asiel hebben aangevraagd en nieuwkomers die géén beroep op de procedure hebben gedaan, dan ontstaat er een duidelijk beeld. Negen van de tien illegale vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd, bleken met hulp van smokkelaars naar Nederland te

zijn gekomen. Van de niet-asielzoekers had slechts één op de acht gebruik gemaakt van mensensmokkelaars. Alle illegale vreemdelingen uit Sri Lanka, Somalië, Iran en in mindere mate ook die uit China gaven te kennen van de diensten van mensensmokkelaars gebruik te hebben gemaakt.

De contacten die de illegale vreemdelingen uit dit migratiepatroon met anderen in Nederland onderhouden, zijn veelal beperkt. Mede door toedoen van de mensensmokkelaars, die illegale vreemdelingen los van hun ondersteunend netwerk naar specifieke landen smokkelen, ontbreekt het hun bij aankomst in Nederland veelal aan familieleden of vrienden. Deze nieuwkomers zijn genoodzaakt een nieuw netwerk van relevante contacten te creëren en doen dit in belangrijke mate tijdens de asielprocedure en eventueel later tijdens hun verblijf bij, of contacten met, particuliere opvanginstaties.

### **Criminele samenwerkingsverbanden: van onderhandeling tot bevel**

Op basis van elf recente en in de regio Rotterdam gesitueerde opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel is het mogelijk een completer beeld van de *sociale structuur van mensensmokkel* te presenteren. Er kunnen twee ideaaltypen onderscheiden worden: de *bevelsorganisatie* en de *onderhandelingsorganisatie*. Deze laatste organisatiestructuur kenmerkt zich door een gering aantal leden, een weinig gedifferentieerde taakverdeling en een relatief grote hoeveelheid 'buitenstaanders', die een zeer beperkt aantal diensten voor het samenwerkingsverband verrichten. In dit samenwerkingsverband zijn er geen personen aan te wijzen die in staat zijn anderen binnen het netwerk te domineren; onderhandelen staat centraal. Ook oefent men nauwelijks controle uit op de gesmokkelde migranten. Die verblijven tijdens hun transitreis veelal bij familieleden of bij de mensensmokkelaars in huis en zijn vrij om te gaan en te staan waar ze willen. Met voorkeuren en wensen van de klanten houden de smokkelaars rekening. De bedragen die gesmokkelden voor de illegale binnenkomst moeten betalen, zijn relatief laag en soms wordt er gewerkt met informele garanties van aankomst. Deze samenwerkingsverbanden kenmerken zich door een sterke etnische geslotenheid, die ook tot uitdrukking komt in de herkomstlanden van de gesmokkelde migranten. Onderlinge loyaliteit wordt niet met geweld of met angst afgedwongen, maar is primair gebaseerd op gedeelde etniciteit, op verwantschap of op vriendschap.

De 'bevelsorganisatie' kent veel leden, die ieder



afzonderlijk maar een beperkt aantal taken verrichten. Bij deze samenwerkingsverbanden zijn minder 'buitenstaanders' betrokken. Typisch is voorts dat sommige leden van het verband andere leden domineren en angst inboezemen. Anders geformuleerd: deze samenwerkingsverbanden zijn hiërarchischer van structuur dan die van de onderhandelingsorganisaties. Het betreft verbanden die beduidend beter te karakteriseren zijn in termen van 'bevelen' dan in termen van 'onderhandelen'. Zij oefenen een grote controle uit op de gesmokkelde migranten door ze te bedreigen, angst in te boezemen en ook fysiek te mishandelen. Deze controle begint vaak al in het herkomstland van de gesmokkelde, strekt zich uit tot de familie van de gesmokkelde en duurt voort tot in het bestemmingsland. Gesmokkelden die, als het erop aankomt, de reis niet kunnen betalen, kunnen door dergelijke samenwerkingsverbanden zelfs gedwongen worden voor hen te werken. Het lijkt er ook op dat deze verbanden minder oog hebben voor de wensen van de door hen gesmokkelde migranten. Ze kenmerken zich voorts door een grotere mate van etnische differentiatie: de smokkelaars komen veelal uit diverse herkomstlanden. Geweld en de angst slachtoffer te worden van geweld vormen een belangrijk organiserend principe in deze samenwerkingsverbanden.

### Beleid, migratie en mensensmokkel

De Canarische Eilanden vormen tegenwoordig een belangrijke poort naar de Europese Unie en naar Nederland. Met het intensiveren van de controle op de Straat van Gibraltar en een Marokkaanse overheid die onder druk van de EU haar controlerende grenstaken stringenter heeft opgepakt, zijn de mensensmokkelroutes vanuit Marokko naar de Canarische Eilanden in zuidelijke richting verschoven. Hiermee is de reis naar deze Spaanse eilanden langer geworden en blijkt ook het aantal dodelijke slachtoffers te zijn toegenomen. Het lijkt slechts een kwestie van tijd alvorens deze achterdeur naar Europa verder afgesloten zal worden. De economische belangen van de eilanden zijn via het toerisme eenvoudigweg te groot.

Het merendeel van de illegale vreemdelingen komt dus op legale wijze met ondersteuning van gevestigde familieleden Nederland binnen. Het zijn vooral de vreemdelingen die niet beschikken over loyale contacten in Europa, die voor hun komst gebruik maken van mensensmokkelaars en daarmee veroordeeld kunnen zijn tot gevaarlijke ondernemingen. Het afsluiten van de Canarische Eilanden zal eerder tot een verplaatsing van de route en tot verdere professionalisering en ondergronds gaan van de activiteiten van

mensensmokkel leiden dan tot het beëindigen van de irreguliere komst van deze *economische vluchtelingen*. Meer controle op mensensmokkel, hogere straffen voor mensensmokkelaars en het vergemakkelijken van de bewijslast tegen mensensmokkelaars – zoals ook onlangs door de Nederlandse overheid is verwezenlijkt – hebben alleen zin als westerse overheden bereid zijn samen te werken met het land van herkomst en beide landen willen investeren in de *fundamentele oorzaken* achter deze migratiebewegingen.

Er zijn echter ook andersoortige motieven voor een ruimhartiger toelatingsbeleid. In een context van vergrijzing, waarbij de behoefte aan arbeidskrachten alleen maar zal toenemen, is het onlangs door het ministerie van Justitie geïntroduceerde 'moderne migratiebeleid' (met mogelijkheden tot tijdelijke arbeidsmigratie) een stapje in de goede richting.<sup>7</sup> Of het voldoende ruimhartig is en de in dit artikel behandelde vreemdelingen zal aanspreken, lijkt – afgaande op vergelijkbare beleidsveranderingen in naburige landen – echter maar zeer de vraag.<sup>8</sup>

### Noten

- 1 Zie Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO), *Inzake Opsporing. Enquête opsporingsmethoden, Bijlage VII: Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996.
- 2 *Migration News* (Southern Europe), 15 april 2006.
- 3 W. Bossier, 'Samba trekt naar het hiernamaals; duizenden Afrikaanse migranten beginnen nu in Mauritanië de gevaarlijke tocht naar Europa', in: *NRC Handelsblad*, 20 april 2006.
- 4 Zie R. Staring, *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis, 2001; en R. Staring, G. Engbersen & H. Moerland e.a., *De sociale organisatie van mensensmokkel*, Zeist: Kerckebosch, 2005.
- 5 J. Burgers & G. Engbersen (red.), *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, 1999; en G. Engbersen & R. Staring e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland*, Rotterdam: Risbo, 2002.
- 6 Engbersen & Staring, *a.v. noot 5*.
- 7 Ministerie van Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, *Introductie van een modern migratiebeleid*, Persbericht minister-raad, 19 mei 2006 (<http://www.minaz.nl/data/1148047878.pdf>)
- 8 F. Lackzo, 'Opening up legal channels for temporary migration. A way to reduce human smuggling?', in: *Journal of International Migration and Integration*, 5(3), 2004, blz. 343-360.

Dr R. Staring is verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid (Capaciteitsgroep Publiekrecht, Sectie Criminologie) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Nederlandse Antillen: vakantie- of immigratieland?

De Nederlandse Antillen vertonen een te lage economische groei. Hierdoor zijn ze in een vicieuze cirkel van slecht bestuur, 'braindrain' en drugsproblematiek terechtgekomen. Veel van deze problemen worden veroorzaakt doordat het 'land Nederlandse Antillen' lijdt aan het 'kleine-eilandeconomie-syndroom'. Dit veroorzaakt *twee soorten migratieproblemen*. Enerzijds is er de 'braindrain', waarbij te veel – hoger opgeleide – Antillianen vertrekken, meestal naar Nederland. Hen terug te halen naar de Antillen: dat wordt *de* uitdaging. Anderzijds zorgt de stroom – vaak illegale, maar zeker ongecontroleerde – immigranten uit de Cariben voor problemen in de binnenlandse economie. Dit artikel presenteert een plan voor grootscheepse immigratie, om het probleem van een *kleine-eilandeconomie* te verzachten.

Er spelen thans drie grote concrete economische problemen op de Nederlandse Antillen: de armoede, de hoge publieke schulden en de hoge (jeugd)werkloosheid. Dit waren, naast de criminaliteitsbestrijding, ook de onderwerpen die de verkiezingen van januari 2006 bepaalden. Zonder duurzame hogere economische groei zullen deze problemen nooit kunnen worden opgelost. Overigens zal het 'land Nederlandse Antillen', dat altijd al een tamelijk onwerkzame constructie is geweest, binnenkort uiteenvallen in vijf afzonderlijke eilanden. Wij zien overigens de toekomst van de economie alhier vooral in hoogwaardige dienstverlening als toerisme en, in mindere mate, het leveren van financiële diensten.

### *Kwetsbare kleine-eilandeconomieën...*

Kleine-eilandeconomieën hebben door hun isolement last van *hoge transportkosten*. Ze lijden bovendien onder schaalnadelen, wat zich vooral manifesteert in een voortdurend *tekort aan concurrentie*. Het is voor bedrijven als financiële instellingen en banken relatief gemakkelijk kartels te vormen en de kosten van krediet hoog te houden. Een ander schaalnadeel is dat een kleine samenleving 'slechts een gering aantal talentvolle mensen kan voortbrengen'.<sup>1</sup>

Behalve diensten als toerisme, 'offshore' financiële dienstverlening en olieraffinage produceren de Nederlandse Antillen eigenlijk niet veel. Daardoor

moet alles worden ingevoerd, vooral uit Nederland, de Verenigde Staten, Colombia en Venezuela. De prijzen van deze goederen zijn door hun transportkosten veel hoger dan in Europa. Curaçao is zo het toonbeeld van een kleine-eilandeconomie, en dat geldt in nog veel sterkere mate voor de andere eilanden. Hun interne markt is gewoon te klein.

*...importeren veel van hun problemen...* Kleine-eilandeconomieën zijn namelijk wel *letterlijk* eilanden, maar niet *figuurlijk*. De Antillen importeren vaak problemen die niet aan de grens kunnen worden tegengehouden, omdat de afstand tot de andere eilanden relatief klein is en de 'aanzuigende werking' van onze welvaart groot is. Het gaat hier in het bijzonder om drugshandel en illegale immigratie. Bovendien speelt het probleem van de 'braindrain'. Kleine-eilandeconomieën zullen altijd met deze problemen blijven worstelen, hoe goed ze ook bestuurd worden, een criterium waar Nederland – overigens, al dan niet terecht – op blijft hameren.

*...waaronder drugsproblematiek...* De drugshandel is het belangrijkste voorbeeld van een ingevoerd probleem. Dit komt niet voort uit onze grote vraag naar cocaïne, maar die uit Europa en de Verenigde Staten, alsmede het grote aanbod uit arme Zuid-Amerikaanse landen. De Antillen zijn strategisch té geschikt als aanvoerroutes voor cocaïne uit Zuid-Amerika bestemd voor Europa en de Verenigde Staten. En we zijn gewoon veel te klein en machteloos om ons serieus te verweren tegen de drugsbenden, die met hun enorme financiële vermogens altijd publieke instellingen als douane en politie kunnen omkopen.

Wij worden hier in feite zelfs gestraft voor een deel van ons *goede* bestuur. Onze betrouwbare infrastructuur maakt ons veel aantrekkelijker als doorvoerland dan onze buurlanden. Sint-Maarten en Curaçao (en in mindere mate Bonaire), met hun frequente vliegverbindingen met de Verenigde Staten en Europa, worden inmiddels overspoeld door drugs-gerelateerde misdaad, terwijl Saba en Sint-Eustatius, die zulke verbindingen niet hebben, altijd erg vredig zijn gebleven.

Overigens vormen de drugsgerelateerde gevaren voor de schade aan de volksgezondheid voor de

Antillen nog niet eens het allergrootste probleem. Minstens zo ernstig is de negatieve invloed op de arbeidsmarkt. Door de hoop snel rijk te worden in de drugshandel investeren veel jongeren vaak te weinig tijd en moeite in hun scholing. Verder kunnen de drugsorganisaties een corrumperende invloed hebben op het openbaar bestuur in het algemeen, en politie en justitie in het bijzonder.

Op basis van de ervaringen tot nog toe kan de mondiale drugshandel eigenlijk alleen structureel bestreden worden door de vraag te beperken, bijvoorbeeld door een beleid van gereguleerde liberalisatie. Of dat politiek ook haalbaar is, zal vooral afhangen van de Amerikaanse regering. Voorlopig zouden de kosten van de drugsproblemen (kustwacht e.d.) wél meer bij de veroorzakers (i.c. Europa en de Verenigde Staten) gelegd kunnen worden. De oplossing voor beide andere problemen ligt wel binnen bereik van de Antilliaanse regering, in de vorm van een beter doordacht migratiebeleid.

**.. en migratieproblemen,...** Een volgend geïmporteerd probleem is de illegale immigratie, die bijvoorbeeld de arbeidsrust in de bouwsector bedreigt. En in de Antilliaanse gezondheidszorg leidt de komst van zieke vreemdelingen tot financiële problemen, waardoor bijvoorbeeld onlangs het ziekenhuis in Bonaire tijdelijk zijn deuren moest sluiten. Een patiënt uit Haïti kan nu eenmaal (op medische morele gronden) moeilijk geweigerd worden als deze anders zou overlijden, zelfs niet als hij of zij onverzekerd is.

Ten tweede worden de Antillen geplaagd door een sterke vorm van *brain drain*. Doordat de (ei)landen zo klein zijn, heeft elke vorm van emigratie hierdoor een sterke *impact* op de binnenlandse economie. Volgens het IMF hebben de Caribische landen 10% tot 40% van hun arbeidzame bevolking verloren als gevolg van emigratie naar OESO-landen.<sup>2</sup> Ter compensatie ontvangt de regio overigens wel een groot aandeel van de financiële overboekingen van de emigranten. Hoewel over de Antilliaanse 'postwissector' geen harde cijfers voorhanden zijn, bestaat 'de indruk ... dat deze fors is en tijdens economisch mindere tijden substantieel toeneemt'.<sup>3</sup> Het IMF meent niettemin dat verlies van hooggeschoolde arbeid door deze geldstromen niet volledig kan worden goedge maakt.

'Niet alleen ontplooide nagenoeg het hele Antilliaanse intellectuele potentieel<sup>4</sup> zich in het Europese deel van het Koninkrijk [d.w.z. Nederland], maar als op de verpleegstersopleiding in Willemstad het

eindexamen naderde liepen Nederlandse vertegenwoordigers van ziekenhuizen de deur plat om afgestudeerden (...) aan te werven,' zo merkt journalist Jansen van Galen op.<sup>5</sup> Een woordvoerder van het Curaçaose bedrijfsleven voegt hieraan toe: 'Just de groep jongeren die in eigen land voor sociale stabiliteit kunnen zorgen (...) en de economie kunnen aandrijven, slijten na hun studie hun productieve jaren in Nederland.'<sup>6</sup> Per 31 december 2002 studeerden van de 3.200 Curaçaose studenten er 1.500 in Nederland, waarvan er 1.200 een wetenschappelijke of HBO-opleiding volgden. In de praktijk blijkt dat zo'n 65% van hen uiteindelijk langer in Nederland blijft. Dit leidt ten slotte tot een vicieuze cirkel van *brain drain* en gebrek aan degelijk bestuur. Een structurele oplossing van de Antilliaanse problemen moet met deze emigranten rekening houden.

**... terwijl de vergrijzing ook op de Antillen nadert.** Antillianen stoppen al op hun 60ste jaar met werken. Net zo min als in Nederland lijkt men hier de urgentie van de naderende vergrijzing te beseffen. Ook op de Antillen neemt de levensverwachting toe en krijgen mensen minder kinderen. En net als in Nederland hecht men erg aan 'verworven rechten'. Maar als er niet snel meer of harder gewerkt gaat worden, zullen de kosten van de demografische transitie (vooral van de gezondheidszorg en van de Algemene Ouderdoms Voorziening – AOV) de pan uit rijzen.

Er is een *vicieuze* cirkel ontstaan. Antillianen in het buitenland keren niet terug omdat het lokale bestuur te kort schiet, wat zich onder andere uit in onvoldoende maatregelen tegen de naderende vergrijzing. Daardoor groeit de Antilliaanse economie onvoldoende, waardoor het voor de emigranten weer minder aantrekkelijk is terug te keren.

### **Mogelijke oplossing**

Hoe kan deze vicieuze cirkel doorbroken worden? Om te beginnen moet worden erkend dat de eilanden nooit dezelfde carrièreperspectieven (wat betreft banen en opleidingen) kunnen bieden als Nederland. Vervolgens moet de regering openlijk toegeven dat deze emigranten (voor of na hun terugkeer) een positieve rol kunnen spelen in de economie. Ze zouden ook meer dan nu het geval is moeten worden betrokken bij de Antilliaanse economische problematiek, waar ze ook wonen.

De achilleshiel van de eilanden wordt gevormd door hun *beperkte interne markt*. Wij willen daarom

een migratieplan voorstellen. Het inwoneraantal van de Antillen moet fors omhoog gebracht worden, via sterkere (en geleidelijke) *netto* immigratie: van de huidige 180.000 tot zo'n 300.000 inwoners. Dan worden de kleine-eilandproblemen uiteindelijk minder groot. De 'goede' mensen (uit de regio of van elders) moet het aantrekkelijker worden gemaakt op de Antillen te komen werken. In de praktijk betekent dit dat ze zich hier moeten vestigen: voor forensen zijn de afstanden nog te groot. *Gereguleerde immigratie* biedt tevens een goede kans structurele hervormingen door te voeren in de pensioensector. De nieuwelingen moeten dan natuurlijk wel ook bijdragen aan de 'vergrijzingspot', net als in Europa.

Antilliaanse emigranten zijn de eerste kandidaten die bij dit plan betrokken moeten worden. Migranten willen vaak iets terugdoen voor 'het land waaruit ze afkomstig zijn [...] Het gaat om een serieuze bijdrage aan de (weder)opbouw in het land van herkomst.<sup>7</sup> Zij kennen bovendien de lokale cultuur en spreken de taal. Bovendien zijn er manieren om remigratie voor hen extra aantrekkelijk te maken.<sup>8</sup>

Om te beginnen zouden we het ontstaan van emi-

zijn dat een land waar veel armoede heerst, zoals de Nederlandse Antillen, structureel mensen gaat opleiden om te werken in/voor een veel rijker land als Nederland.

De exodus van Antillianen naar Nederland lijkt overigens tot stilstand te zijn gekomen. In 2004 keerden bijna 5.000 Antillianen terug naar hun geboorteland, vooral naar Curaçao.<sup>10</sup> Voorts bleken op de 'emigratiebeurs 2006' de Antillen, na Canada, Australië en Zweden, de favoriete bestemming te zijn voor Nederlanders (inclusief Antilliaanse remigranten). Redenen waren onder andere de aangename temperatuur, de lagere werkdruk en het feit dat men er gemakkelijk met Nederlands terecht kan.<sup>11</sup>

Hiernaast moeten *geheel nieuwe* immigranten gevonden worden. Daarbij moet zeker het Antilliaanse bedrijfsleven betrokken worden. Bij dit immigratieplan is van belang dat in het verleden (o.a. door Nederland) gemaakte fouten vermeden worden. Migranten mogen niet op oneigenlijke gronden (bijvoorbeeld alleen het reeds op de Antillen hebben van familie) binnenkomen. Daarom moet, conform het *green card*-model, scherp worden gelet op zaken als niveau van opleiding en de bereidheid/geschiktheid werk te verrichten waarvoor geen Antillianen meer beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat zij de Antillen verlaten hebben.

### **Puntenstelsels**

Inwoners van landen als Cuba, Haïti, de Dominicaanse Republiek, Colombia, Venezuela en Suriname zullen graag naar de Nederlandse Antillen komen, omdat ze daar meer kansen hebben om een goed leven op te bouwen, zelfs als ze het 'thuis' helemaal niet zo slecht hebben. Het sterke punt van de Nederlandse Antillen is namelijk dat zij een rechtsstaat zijn en voorlopig zullen blijven. Het aanbod van deze mensen om zich op de Antillen te vestigen stijgt daarom vermoedelijk ruimschoots uit boven de vraag naar immigranten.

Wij adviseren dan ook het ontwerpen van een 'puntenstelsel' voor buitenlanders, conform traditionele immigratielanden als de Verenigde Staten, Canada en Australië, en sinds kort ook het Verenigd Koninkrijk en Nederland.<sup>12</sup> Hoe meer punten een buitenlander heeft, des te aantrekkelijker deze is, en des te sneller/gemakkelijker hij/zij kan worden binnengelaten. Deze punten moeten worden toegekend op basis van leeftijd, opleidingsniveau, talenkennis (Engels, Nederlands, Spaans), mate van 'integreer-

## **Hun beperkte markt vormt de achilleshiel**

### **van de Nederlandse Antillen**

granten-netwerken (zoals de Antilliaanse studentenvereniging Passaat)<sup>9</sup> sterker moeten bevorderen. Op 'carrièredagen' komen studenten met Antilliaanse bedrijven in contact. Naast terugkeer van de in het buitenland verblijvende Antillianen moet van de desondanks vertrekkende emigranten op andere manieren worden geprofiteerd, bijvoorbeeld via betere communicatie en prikkels op fiscaal gebied. Deze emigranten maken vaak geld over naar achtergebleven familie, zij investeren in hun moederland en zij hebben vaak waardevolle handelscontacten.

Maar als er sprake blijkt van een structurele 'braindrain' van op de Antillen opgeleide mensen, wordt het zaak de kosten hiervan voor het 'land de Nederlandse Antillen' te beperken. Dit kan door de door het Land gemaakte kosten (voor in het bijzonder scholing) terug te laten vorderen bij ofwel de emigranten zelf, ofwel de landen/bedrijven die hen aantrekken, eventueel via verdragen met de 'brain gain'-landen (*in casu* Nederland). Het kan niet zo

baarheid' (geschiktheid om Papiaments te leren op de Benedenwinden) en de bereidheid werk te verrichten waarvoor geen Antillianen meer beschikbaar zijn.

De overheid moet hiernaast ook niet bevreesd zijn de sociale zekerheid te hervormen. Hierbij moeten 'verworven rechten' in principe worden gerespecteerd, maar zij kunnen niet altijd worden ontzien. Bovendien moeten premiebijdragen van immigranten (deels) worden besteed aan herstructurering van de sociale zekerheid. Hierbij kan men denken aan het opzij zetten van meer besparingen voor de AOV (Algemene Ouderdoms Voorziening) of aan het verhogen van de (thans zeer lage) uitkeringen aan gepensioneerden.

### Andere punten van overweging

- De komst van de immigranten kan het beste zoveel mogelijk gelijkmatig gespreid plaatsvinden. Er moeten immers nieuwe woningen en andere voorzieningen voor hen worden gebouwd. Dit is een zaak van de particuliere sector, maar deze moet wel de tijd krijgen. De overheid is echter wél verantwoordelijk voor de begeleiding van de economische activiteiten.
- Immigratie kan nooit volledig ter vervanging van noodzakelijke structurele hervormingen dienen. Flexibilisering van de economie is, in het kader van de mondialisering, onontkoombaar. De Antillen hebben zich inmiddels ontwikkeld tot een hoge-lonenland. Men kan het zich, minder dan ooit, veroorloven zich af te sluiten voor ontwikkelingen in het buitenland.
- De Antillen moeten rekening houden met het feit dat ze binnenkort wellicht met het, voor hen nieuwe, verschijnsel van 'asielmigratie' te maken krijgen. Binnen de regio is Haïti in feite al een 'geïmplodeerde' staat, waar elk sterk centraal gezag ontbreekt.

### Tot slot

Zonder enige twijfel vormt het *gunstige klimaat* de sector waarin de Antillen het sterkste 'comparatieve voordeel' hebben. De zon schijnt hier vrijwel altijd, er zijn veel zandstranden, de Benedenwindse eilanden liggen (in tegenstelling tot het noordelijk deel van de Cariben) buiten de 'orkaangordel', en er is een boeiende koloniale architectuur. Het centrum van Willemstad staat niet zonder reden op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. En doordat er altijd een koele

(passaat)wind waait, wordt het er nooit *te* warm.

De klimatologische voordelen van de Antillen beperken zich overigens niet alleen tot het toerisme. De Antillen verwelkomen ook *penshonados*, zoals Nederlandse bejaarden die hun laatste jaren rustig willen doorbrengen in een plezierig fysiek klimaat, maar soms zijn het ook vitale veertigers. Ondernemers als bijvoorbeeld Jacob Gelt Dekker, die financieel al 'binnen' zijn, maar nog niet 'achter de granen' willen plaatsnemen' en genoeg energie over hebben om te investeren.

### Noten

- 1 René Römer geciteerd in Gert Oostindie (red.), *Curaçao 30 mei 1969*, Amsterdam University Press, 1999, blz. 113.
- 2 Prachi Mishra, *Emigration and Brain Drain: Evidence from the Caribbean*, IMF Working Paper WP/06/05, januari 2006.
- 3 J. Bakker & R. van der Veer, *Nederlandse Antillen en Aruba*, KIT/Novib Landenreeks, 1999, blz. 50.
- 4 Voor andere landen in de regio is het beeld nog tragischer. In Guyana emigreerde 60% van de universitair geschoolden. Josefin Stubbs & Hiska Reyes, 'Migration in the Caribbean: A Path to Development?', Wereldbank, *En Breve*, mei 2004.
- 5 John Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, uitgeverij Contact 2004, blz. 44.
- 6 *Antillenmonitor*, 24 mei 2004, zie [www.zakelijkcuracao.com](http://www.zakelijkcuracao.com)
- 7 Gabriël van den Brink, *Culturele contrasten*, Uitgeverij Bert Bakker, 2006, blz. 104.
- 8 Janamitra Devan & Parth Tewari, 'Brains abroad', in: *McKinsey Quarterly*, 2001, no. 4, blz. 56-59.
- 9 Zie [www.passaat](http://www.passaat)
- 10 'Sterke remigratie onder Antillianen in Nederland', in: *Zakelijk Curaçao*, 3 maart 2005.
- 11 Wereldomroep, geciteerd in het *Antilliaans Dagblad*, 14 maart 2006.
- 12 'Nieuwe regels voor migratie', in: *NRC Handelsblad*, 20 mei 2006.

Dr M.A. de Ruyter van Steveninck, econoom, is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad (SER) Nederlandse Antillen.

Mr G.H.E. Camelia, jurist, was directeur van het SER-secretariaat en is nu Statenlid (vergelijkbaar met een Tweede-Kamerlid in Nederland) voor de nieuwe partij *Forsa Korsou*.

# Wegsturen of binnenlaten?

## *Pleidooi voor nieuw immigratiebeleid*

Er wordt in Nederland wat afgesomberd over immigranten. Onze huidige nieuwkomers zijn immers bovengemiddeld werkloos, doen een disproportioneel beroep op de sociale uitkeringen, zijn veel criminelere dan de gemiddelde autochtoon, terwijl een kleine, maar harde kern blijkt geeft van een godsdienstige onverdraagzaamheid die zelfs in de zwartste dagen van onze Tachtigjarige Oorlog haar weerga niet kende. En wat voor immigranten geldt, lijkt ook voor asielzoekers van toepassing te zijn. Dat zijn zeker niet de zieligsten en de armsten, want de overgrote meerderheid is via smokkelsyndicaten in Nederland beland en heeft daarvoor aanzienlijke bedragen neergeteld. En als de rechter dat doorziet, kunnen ze nauwelijks uitgezet worden. Denk aan de 26.000 uitgeprocedeerde asielzoekers van Verdonk, van wie nog niet de helft Nederland heeft verlaten. Geen wonder dat velen – en niet alleen in Nederland – schoon genoeg hebben van immigranten en het zouden toejuichen als de EU zou worden omgevormd tot een 'Fort Europa', met onneembare hoogspanningshekken, snelle patrouilleboten, zoeklichten en wachtposten.

Maar weinigen beseffen dat het begrip 'Fort Europa' het symbool is van een mislukte afweerpolitiek. Het begrip *Festung Europa* is ooit bedacht door propagandaminister Goebbels om de Duitse bevolking na de slag bij Stalingrad te mobiliseren voor een gevecht op leven en dood tegen de bolsjewistisch-joodse horden uit Azië. Die vermeende horden zijn weer weg, het communisme heeft afgedaan, en in West-Europa bleken de immigranten heel ergens anders vandaan te komen. Deels is die immigratie rommelig verlopen, veel immigranten zijn mislukt en nu moeten we op de blaren zitten. Dat heeft een levensgroot immigratietrauma opgeleverd en veel stemmen voor politici als Le Pen, De Winter en Fortuyn.

De ervaringen met migratie zijn de laatste dertig jaar zo somber geweest, dat we buitengewoon huiverig zijn om nieuwe migranten toe te laten. In dat opzicht is ons recente verleden echter zo uitzonderlijk, dat het niet maatgevend mag zijn voor de toekomst. We mogen niet vergeten dat het spreekwoordelijke 'Hollands Welvaren' zonder massale immigratie nooit tot stand zou zijn gekomen. Vanaf de 16de tot

diep in de 20ste eeuw hebben arbeidsmigranten een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van de Nederlandse economie. Pas na 1970 heeft de immigratie een slechte naam gekregen, want toen bleken ongeschoolde immigranten niet langer een plaats te kunnen vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt, waar steeds meer behoefte ontstond aan geschoolde en hoog opgeleide werknemers. Het gevolg was dat een ongekend groot aantal migranten zich niet zelfstandig kon handhaven zonder een beroep te doen op onze collectieve voorzieningen. Dat gold in het bijzonder voor veel Turkse en Marokkaanse gastarbeiders en de grote aantallen verwanten, huwelijkspartners en kinderen die ze lieten overkomen. Daarnaast kwam een steeds groeiende stroom asielzoekers op gang, van wie een flink deel ook grote moeite had betaald werk te vinden. Tot overmaat van ramp kwamen uit de Antillen de laatste jaren veel ongeschoolde, criminele jongeren naar Nederland.

In de huidige situatie kent de economische immigratie slechts twee winnaars: de migrant zelf en zijn of haar werkgever. We kunnen ervan uitgaan dat de meeste migranten alleen dan naar Nederland migreren en daar ook willen blijven als zijzelf en hun kinderen er in materieel opzicht op vooruit gaan. En ook hun werkgevers zouden geen immigranten in dienst nemen als de baten de kosten niet zouden overtreffen. Door onze royale welvaartsstaat komen echter veel van de kosten van deze immigratie (zoals voor werkloosheid, invaliditeit, taalonderwijs, scholing, huisvesting en gezondheidszorg) ten laste van onze gemeenschappelijke portemonnee. De recente immigranten betalen immers in meerderheid minder belasting en premies dan de aan hen gespendeerde overheidsuitgaven. Dat kan zo niet doorgaan. Economische migratie is alleen zinvol als zowel de migrant als zijn werkgever, maar ook de samenleving er baat bij heeft. En om dat te bereiken zullen we onorthodoxe maatregelen moeten treffen.

### **Kunnen we het zonder immigranten af?**

Veel keus is er niet, want in alle toekomstscenario's zonder immigratie lijken de problemen groter te zijn dan met immigratie. Zo is het onwaarschijnlijk dat de leeftijd waarop de gemiddelde Nederlander

de arbeidsmarkt betreedt, flink omlaag kan, want opleidingen en trainingen kosten steeds meer tijd. De arbeidsparticipatie van vrouwen lijkt nauwelijks nog te groeien, terwijl ook de leeftijd waarop de Nederlanders (en andere Europeanen) de arbeidsmarkt verlaten niet veel zal veranderen. Met onze gestegen welvaart kopen we na het zestigste levensjaar massaal vrije tijd – wat de overheid en de pensioenfondsen ook doen om ons daarvan af te houden. Overigens is het zeer de vraag of diegenen die wel langer doorwerken, zich nu juist op dat deel van de arbeidsmarkt bevinden waar de tekorten het grootst zijn.

Dat geldt ook voor de anderhalf miljoen uitkeringstrekkers in Nederland. Het is zeer de vraag of die gedwongen kunnen worden weer de arbeidsmarkt op te gaan, en zo zij dat al doen, is het lang niet zeker dat ze dan ook de meest nijpende lacunes zullen opvullen. Moeten we enthousiaste, hard werkende arbeidsmigranten buiten de deur houden, omdat zij de uitkeringstrekkers uit de markt drukken? Van massale verdringing is helemaal geen sprake. Volgens een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau telde ons land in 2004 maar liefst 1,5 miljoen mensen die in het genot waren van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering. Tot ieders verbazing liet het rapport zien dat het aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt voornamelijk bestaat uit mensen die een andere baan zoeken, uit schoolverlaters en herintreders, terwijl je toch zou verwachten dat juist de uitkeringstrekkers uit onvrede over het feit dat ze hun hand moeten ophouden, dag en nacht bezig zijn te solliciteren. Dat is niet zo en de oorzaak daarvan is niet in een paar woorden uit leggen.

Een groot deel van de uitkeringstrekkers bestaat uit mensen die geen kans meer hebben op de arbeidsmarkt. De arbeidsproductiviteit, de lonen en sociale premies zijn zo hoog in Nederland, dat de werkgevers slechts diegenen in dienst nemen die over de beste kwalificaties beschikken, jong zijn, goed gezond en goed opgeleid. Dat verklaart waarom de reïntegratie van de uitkeringstrekkers zo'n moeilijk proces is. De cijfers spreken voor zich zelf. Volgens de uitkeringsinstanties zijn slechts 275.000 uitkeringstrekkers plaatsbaar op de arbeidsmarkt, terwijl die uitkeringstrekkers zelf met 215.000 dat aantal nog lager inschatten. Dat betekent dat meer dan 80% van de 1,5 miljoen uitkeringstrekkers voorgoed afscheid heeft genomen van de markt voor betaald werk. Zelfs de formidabele zuigkracht van de

hoogconjunctuur tussen 1995 en 2000 was niet sterk genoeg om die groep weer aan de slag te krijgen.

Dat is nooit anders geweest, zelfs niet in de tijd waarin er van een sociaal vangnet nauwelijks sprake was. In onze Gouden Eeuw waren grote groepen paupers in de Hollandse steden aangewezen op kerkelijke en stedelijke hulp en dat waren heus niet alleen maar bejaarden. Tegelijkertijd arriveerden er honderdduizenden gastarbeiders uit de buurlanden op zoek naar werk; en zonder die immigranten zouden ons leger, onze marine, koopvaardij, landbouw en nijverheid niet zo'n vlucht genomen hebben. Dat duidt erop dat de komst van arbeidsmigranten zeker niet de voornaamste oorzaak is van het grote aantal uitkeringstrekkers. Het is dus onjuist immigranten de schuld te geven van het feit dat er maar zo weinig mensen overstappen van een uitkering naar een reguliere baan.

### **Een nieuw immigratieregime**

Als het arbeidsaanbod in Nederland (en de EU) niet veel zal groeien, dan ligt het voor de hand een scenario te bedenken waarin migratie in de tekorten op de

### ***Ondanks treurige ervaringen met het asielbeleid***

### ***is geen enkele politieke partij bereid***

### ***opvang van asielzoekers te beëindigen***

Nederlandse en Europese arbeidsmarkt zal voorzien en waarin de *voordelen* van die arbeidsmigratie – anders dan in het recente verleden – de *nadelen* zullen overtreffen. Dat is geen onmogelijke opgave, want de klassieke immigratielanden hebben een deel van hun huidige economische groei te danken aan de komst van miljoenen buitenlanders en dat hebben ze bereikt door bij de toelating van migranten flink te discrimineren. Zij die goed passen in de economie van het gastland, krijgen een voorkeursbehandeling. Dat moet Nederland ook doen. Universitair geschoolde migranten met een hoog inkomen zullen immers niet gauw een kostenpost worden voor onze gemeenschappelijke kas. Arbeidsmigratie van hooggeschoolden is bijna altijd profijtelijk en moet dan ook worden bevorderd (in plaats van gehinderd door bureaucratistische belemmeringen, zoals nu het geval is). Kenniswerkers heeft Nederland niet te veel, maar te weinig.

Weer een ander regime is nodig voor de immigratie van geschoolde arbeidskrachten in de ambachten. Dat brengt problemen, omdat de vakopleidingen in de landen van herkomst vaak niet aansluiten op de eisen die voor het desbetreffend beroep in het bestemmingsland van kracht zijn. Oplossingen zijn mogelijk, zoals op de Filipijnen. Daar zijn privé-verpleegstersopleidingen erin geslaagd een accreditatie te verwerven als opleidingsinstituut voor de Amerikaanse gezondheidszorg. Het ziet ernaar uit dat er binnenkort door de vergrijzing tekorten op de zorgmarkt in de EU zullen ontstaan en die tekorten kunnen net als in de Verenigde Staten worden bestreden met gediplomeerd personeel van buiten de EU, dat bijvoorbeeld met een meerjarig, tijdelijk contract een kans krijgt in ons land te werken.

Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen er tekorten ontstaan, maar daar is een oplossing die alle partijen recht doet, het moeilijkst. Willen we ook van die immigratie weer een succes maken, dan zullen we afscheid moeten nemen van onze drang iedere bewoner van Nederland dezelfde rechten toe te kennen, terwijl het maken van verschil nu eenmaal velen tegen de borst stuit. Toch is de komst van ongeschoolden van buiten de EU zonder apart sociaal statuut niet goed mogelijk, want de *belangen* van deze migranten uit arme landen van buiten de EU en het rijke Nederland lopen sterk uiteen. Voor de betrokkenen is het aantrekkelijk, maar voor een rijk gastland zijn er grote risico's. Een mogelijke oplossing zou een rotatiesysteem zijn, waarbij jaarlijks een nader vast te stellen aantal arbeidsmigranten in de gelegenheid wordt gesteld tijdelijk arbeid in Nederland (en de EU) te verrichten. In de desbetreffende wetgeving dient te worden aangegeven onder welke voorwaarden de arbeidsmigrant kan komen, welke belastingen en premies op het loon moeten worden ingehouden en welke gemeenschappelijke voorzieningen wel en niet toegankelijk zijn. Misschien is het mogelijk internationaal opererende uitzendbureaus bij werving, selectie en terugkeer van deze arbeidsmigranten in te schakelen. Het geldt dat nu in de zakken van mensensmokkelaars, katvangers en andere uitbuiters verdwijnt, kan dan in legale en professionele arbeidsbemiddeling worden gestoken.

### **Volgmigratie, asielzoekers en migratie van Antillianen**

Het principe dat migranten welkom zijn, mits ze een wezenlijke bijdrage leveren aan de welvaart van

ons land, vereist niet alleen een beleid van selectieve arbeidsmigratie, gekoppeld aan selectieve toelating tot de Nederlandse collectieve voorzieningen. Het dwingt ook tot bezinning op de huidige praktijken van huwelijksmigratie en gezinsvorming, op het asielbeleid en op de verhouding tussen Nederland en de Antillen.

Ook bij huwelijksmigranten is het van belang te beoordelen of de echtgenoot of echtgenote zich zelfstandig in Nederland kan redden, ook na een eventuele scheiding. Nederland stelt aan vrouwen van 18 jaar en ouder de eis van economische zelfstandigheid. Dat biedt een aanknopingspunt ook van huwelijkspartners van buiten de EU te verlangen dat ze in hun onderhoud kunnen voorzien zonder een beroep te doen op collectieve voorzieningen en uitkeringen. Analoog aan het voorstel voor geleidelijke en voorwaardelijke toekenning van sociale rechten aan arbeidsmigranten kan een vergelijkbaar traject voor huwelijkspartners worden uitgestippeld. Een permanente verblijfsvergunning en het volwaardig Nederlanderschap worden zo alleen bereikbaar voor partners die gekwalificeerd zijn voor de arbeidsmarkt en de Nederlandse taal voldoende beheersen. Aangezien ongekwalificeerde huwelijkspartners en verwanten van buiten de EU zoveel langer financieel afhankelijk zijn van degene die ze laat overkomen, zal deze zich wel twee keer bedenken om een analfabete verloofde te importeren.

Ondanks de treurige ervaringen met het asielbeleid is geen enkele politieke partij bereid de opvang van asielzoekers in Nederland te beëindigen. Voor het budget dat minister Verdonk beschikbaar heeft voor de opvang in Nederland kan een veelvoud van vluchtelingen in hun eigen regio worden geholpen. *Alle vluchtelingenkampen van de Verenigde Naties kosten bij elkaar minder dan de opvang in Nederland.* Nederland zou zelf kampen kunnen inrichten of zijn bijdrage kunnen leveren onder auspiciën van de VN. Asielzoekers die zich in Nederland melden, moeten voor het doen van een aanvraag zich vervoegen bij het kamp in de buurt waar ze vandaan komen. Deze aanpak is een effectieve bestrijding van de criminele mensensmokkelaars, die in één klap hun bestaansgrond verliezen. Zo komt er een eind aan de pijnlijke procedure asielzoekers uit Nederland weg te sturen omdat zij na een jarenlange procedure zijn afgewezen. Mensen die met economische motieven naar Nederland willen komen, zijn voortaan aangewezen op het traject van de arbeidsmigratie. Overigens im-



pliceert deze verandering in de asielpolitiek een aanpassing van het vluchtelingenverdrag van Genève, maar dit verdrag mag een rechtvaardiger asielbeleid niet in de weg staan. De nieuwe asielpolitiek heeft als bijkomend voordeel dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet langer de onmogelijke opgave behoeft te vervullen asielzoekers en arbeidsimmigranten te scheiden.

Dat zelfde geldt voor het uit 1954 stammende Koninkrijksstatuut, dat de banden tussen Nederland en de Antillen en Aruba regelt. Dit statuut kan in principe alleen gewijzigd worden met instemming van alle partijen. Het statuut is inmiddels de belichaming geworden van het halfslachtige en nooit afgesloten Nederlandse dekolonisatiebeleid en maakt het onmogelijk de ongeselecteerde stroom migranten uit de Antillen in te dammen. Dat kan alleen wanneer de eilanden eindelijk onafhankelijk worden. Deze optie is voor alle partijen de koninklijke weg, maar dekolonisatie zonder referendum lijkt tegenwoordig niet meer mogelijk.

Een probleem daarbij is dat de dekolonisatie in de Caribische regio niet altijd gunstig is verlopen. Aan de ene kant is daar de succesvolle dekolonisatie van Barbados, met een oppervlakte en bevolkingsomvang als van Curaçao, dat trots is op eigen benen te staan, terwijl de dekolonisatie van Suriname als een mislukking kan worden getypeerd. Nederland zal de Arubanen en Antillianen voor de keuze moeten stellen om óf onafhankelijk óf een provincie van Nederland te worden. In het laatste geval zal Nederland gedwongen zijn flinke bedragen te investeren in onderwijs en sociale voorzieningen in de West, die dan immers naar het Nederlandse niveau moeten worden getild. Maar dat laatste heeft wel tot gevolg dat er minder reden zal zijn van de Antillen naar Nederland te verhuizen, al was het maar omdat de hoogte van de uitkeringen niet langer verschilt.

Tegenover deze investeringen staat directe zeggenschap van Nederland over het bestuur van de eilanden. Bovendien is investeren in onderwijs en economische ontwikkeling op de eilanden verre te prefereren boven het financieren van de opvang en reclassering van ontspoorde Antilliaanse immigranten in Nederland. Op de langere termijn zal in dit provinciemodel (dat de Fransen in Guadeloupe en Martinique hanteren) de kwaliteit van de Antilliaanse immigranten in Nederland vanzelf verbeteren.

De kern van de zaak is dat migranten voortaan moeten worden afgerekend op hun eigen initiatief,

inventiviteit en produktiviteit. Daarom moet de meerderheid van de nieuwkomers gedurende een reeks van jaren géén toegang krijgen tot bijstands- en invaliditeitsuitkeringen, overheidssubsidies en een aantal andere collectieve voorzieningen. Een deel, en wellicht zelfs het merendeel, van de immigranten zal na gedane arbeid weer willen vertrekken. Maar zij die willen blijven, dienen eerst te bewijzen zich zelfstandig in Nederland te kunnen redden, voordat zij in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning, het Nederlandse paspoort en onze solidariteit.

Prof. dr Piet Emmer is bijzonder hoogleraar geschiedenis van de Europese expansie aan de Universiteit Leiden en bekleedt daarnaast bij het Amsterdam Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) de Randstad leerstoel verbonden aan de Economische Faculteit, Universiteit van Amsterdam. Deze bijdrage is deels gebaseerd op hoofdstuk V van: Piet Emmer & Hans Wansink, *Wegsturen of binnenlaten? Tien vragen en antwoorden over migratie* (Amsterdam: Arbeiderspers, 2005).

# Robuuste vredeshandhaving

## Nieuwe doctrine voor VN-operaties

In 2000 verscheen het rapport *United Nations Peace Operations*, opgesteld door een commissie onder leiding van de vroegere Algerijnse minister van buitenlandse zaken Lakhdar Brahimi.<sup>1</sup> Dit 'Brahimi-rapport' moest de balans opmaken van de VN-activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid en tot praktische, concrete aanbevelingen voor een effectievere rol van de VN komen. Het rapport gebruikte het brede begrip 'peace operations' teneinde de volle breedte van deze VN-activiteiten te kunnen analyseren.

Het opmaken van de balans gebeurde tegen de achtergrond van de met VN-vredesmissies in de jaren negentig opgedane ervaring dat lokale partijen bij binnenstatelijke conflicten op vele manieren de aanvankelijk gegeven instemming ('consent') met de komst van een VN-missie kunnen misbruiken – zonder dat de VN daarop een adequaat antwoord hadden. Hier wees het rapport in het bijzonder op bevindingen van VN-onderzoeken naar de rol van de organisatie bij de genocide in Rwanda (1994) en de val van de moslim-enclave Srebrenica (1995). Die bevatten ernstige kritiek op het functioneren van alle betrokkenen en schilderden de morele dilemma's waarmee VN-militairen, gelet op hun mandaten, te maken kregen.

Op deze kritiek bouwde het rapport-Brahimi voort. De tijd van goede bedoelingen bij toepassing van vredeshandhaving was nu voorbij, aldus de teneur ervan. De VN moeten voortaan worden afge-rekend op hun geloofwaardigheid bij de uitvoering van vredesmissies: '[...] no amount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project credible force'.<sup>2</sup> De meest vérgaande aanbevelingen in dat verband werden gedaan in paragrafen over de 'peacekeeping doctrine'.

De commissie-Brahimi hield daarbij weliswaar vast aan de grondslagen die vanouds gelden bij uitzending van VN-militairen naar conflictgebieden (zoals: instemming van conflictpartijen; onpartijdigheid van de VN; en toestaan van gebruik van geweld alleen uit zelfverdediging), maar stelde tegelijkertijd dat het traditionele concept 'vredeshandhaving' achterhaald was en aanpassingen vereiste. Dit laatste betrof in het bijzonder de mogelijkheden gebruik van geweld door VN-blauwhelmen te verruimen, vooral wat betreft het waarborgen van de veiligheid van de met fysiek

geweld bedreigde burgerbevolking en die van de eigen VN-militairen. De voorgestelde aanpassingen van de doctrine waren bedoeld om het militair vermogen van de VN-missies toereikend te maken om het mandaat 'professioneel en succesvol' uit te voeren.

Daarnaast wees het rapport erop dat het doctrinaire beginsel van onpartijdigheid bij VN-vredeshandhaving *niet* hetzelfde is als neutraliteit of gelijke behandeling van alle partijen onder alle omstandigheden impliceert; zo'n opstelling kan al snel leiden tot een politiek van 'appeasement'. Juist dit 'slappe-knieën'-beleid had genadeloos blootgelegd wat de consequenties kunnen zijn van een al te strikt vasthouden aan de basisprincipes van het traditionele concept 'vredeshandhaving'. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin 'peacekeepers' niet alleen operationeel het *recht* moeten hebben geweld te gebruiken, maar daartoe ook moreel *verplicht* zijn. Deze situatie vereist, aldus het rapport, dat VN-militairen over ruimere bevoegdheden voor geweldgebruik beschikken.<sup>3</sup> Troepenleverende landen zouden met het oog op de effectieve uitvoering van het mandaat van de vredesoperatie dan ook bereid moeten zijn het risico van slachtoffers onder de eigen militairen te aanvaarden. Het traditionele concept van vredeshandhaving was juist gestoeld op de gedachte van een betrekkelijk risicoloos optreden van blauwhelmen.

Verder bevatte het rapport-Brahimi de aanbeveling in de richting van de Veiligheidsraad vooral 'heldere, geloofwaardige en haalbare mandaten' voor vredesmissies te formuleren, om te voorkomen dat 'spelbrekers' misbruik maken van tweeslachtige formuleringen. De Veiligheidsraad zou bovendien alleen pas dan resoluties over instelling van nieuwe missies moeten aannemen, als duidelijk was dat de lidstaten ook met-terdaad voldoende troepen ter beschikking stellen.

### De nasleep

In de nasleep van de publikatie van het rapport-Brahimi werd het debat over de aanbevelingen zowel conceptueel als beleidsmatig voortgezet. Allereerst werd tijdens de VN-Millenniumtop (september 2000) het rapport door de Veiligheidsraad in een aparte verklaring verwelkomd. Terwijl de staatshoofden en regeringsleiders vasthielden aan gebruik van de

term 'peacekeeping', bevestigden ze hun voornemen, duidelijk voortbordurend op de commissie-Brahimi, VN-vredesoperaties te versterken.<sup>4</sup> Vervolgens legde de Veiligheidsraad met aanvaarding van resolutie 1327 in november 2000 de basis voor een nieuw 'peacekeeping'-model. De nieuwe, *robuuste* variant van vredeshandhaving benadrukte het belang van heldere mandaten en van vredesoperaties die beschikken over een 'credible deterrent capability'. Dat betekende dat de missie, anders dan bij traditionele vredesoperaties, de bevoegdheid moest hebben, met inzet van de benodigde zware wapens, geweld te gebruiken. De Raad beschouwde dit als noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle uitvoering van het mandaat van de missie, toegespitst op bescherming van VN-personeel en -materieel en van bedreigde burgers, alsmede op tegengaan van het optreden van 'spelbrekers'.<sup>5</sup>

Daarmee was de bereikte consensus vastgelegd in een aangepaste 'vredeshandhavings'-doctrine, die in volgende jaren verder zou worden ontwikkeld en die bovendien als grondslag zou dienen voor toekomstige 'robuste vredeshandhavings'-missies, zoals in Sierra Leone, Liberia, Ivoorkust, Haïti, Burundi en (Zuid-)Soedan. Het jaar 2000 zou als keerpunt fungeren. Overigens kwam de consensus over de robuuste *peacekeeping*-doctrine niet uit de lucht vallen: ze was mede gebaseerd op drie, eerder dat jaar door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties. In dit opzicht sloten de aanbevelingen van Brahimi dus aan op een door de Raad zelf al ingeslagen weg. Bij aanvaarding van resolutie 1296 (april 2000) had de Raad al bepaald dat het bewust aanvallen van burgers bij gewapende conflicten en het ontzeggen van humanitaire toegang tot de door oorlogen getroffen burgerbevolking kunnen worden opgevat als bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, een oordeel dat nu kon fungeren als opmaat voor machtiging van gebruik van geweld krachtens hoofdstuk VII VN-Handvest.<sup>6</sup> Deze formele bekrachtiging van een grondbeginsel inzake bescherming van de burgerbevolking bij conflicten was, op haar beurt, in februari 2000 voorafgegaan door aanvaarding van twee resoluties die eigenlijk al voor een doorbraak in de opstelling van de Veiligheidsraad hadden gezorgd. In beide gevallen werd het oorspronkelijk klassieke 'peacekeeping'-mandaat van de missies (in Sierra Leone en de Democratische Republiek Congo) in het licht van de situatie ter plekke zodanig herzien, dat de blauwhelmen de bevoegdheid kregen geweld te gebruiken ter uitvoering van hun mandaat.

Aanvaarding van resolutie 1289 van 7 februari

had betrekking op de situatie in Sierra Leone.<sup>7</sup> De Veiligheidsraad oordeelde dat, gelet op de moeilijkheden rond tenuitvoerlegging van het vredesproces, de militaire component van de in 1999 opgerichte VN-missie UNAMSIL moest worden uitgebreid en het mandaat aangepast. Voor het eerst in de geschiedenis van de VN ging de Veiligheidsraad ertoe over een VN-missie met een klassiek 'vredeshandhavings'-mandaat de bevoegdheid te geven geweld te gebruiken bij uitoefening van haar mandaat, onder verwijzing naar hoofdstuk VII VN-Handvest. Bepalend is de formulering dat de Veiligheidsraad de troepenmacht machtigt 'de noodzakelijke actie' te nemen. (Dat is diplomatiek jargon voor het gebruik van geweld.) De volkenrechtelijke rugdekking daarvoor werd in een aparte paragraaf vastgelegd en had betrekking op de toevoeging van een beperkt aantal taken aan het oorspronkelijke pakket. De resolutie zou nog een vervolg krijgen door resolutie 1313 van 4 augustus, een aantal weken vóór publikatie van het rapport-Brahimi. Ze werd aangenomen tegen de achtergrond van een veroordeling 'in de meest krachtige termen' van de gewapende aanvallen tegen en gevangenneming van het UNAMSIL-personeel en waarderende woorden voor de missie vanwege het 'resolute optreden' als reactie op de aanhoudende dreiging van de kant van het Revolutionary United Front (RUF) en andere gewapende elementen in Sierra Leone.<sup>8</sup>

Resolutie 1291 van 24 februari over de VN-missie in de Democratische Republiek Congo (MONUC) voorzag eveneens in aanpassing van het mandaat, toegespitst op enige specifieke doeleinden: bescherming van zowel eigen VN-personeel als bedreigde burgers.<sup>9</sup> Op basis van de vaststelling dat 'de situatie in de Democratische Republiek Congo een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid in de regio', besloot de Veiligheidsraad tot verlenging van het mandaat en uitbreiding van de omvang van MONUC. Het mandaat bevatte negen taken die volledig overeenkwamen met de gebruikelijke taken voor een traditionele VN-*peacekeeping*-missie bij tenuitvoerlegging van een vredesregeling. Het gebruik van geweld werd, net als bij de resolutie over Sierra Leone, in een afzonderlijke paragraaf geautoriseerd.<sup>10</sup>

In een rapport over de voortgang van de Millenniumverklaring gaf Kofi Annan aan dat hij een serieus debat tussen de lidstaten nodig achtte over de toekomst van 'robuste' vredeshandhaving.<sup>11</sup> Zo wees hij erop dat er zich gevallen kunnen voordoen waarin vrede eerst tot stand moet worden gebracht

en de situatie moet worden gestabiliseerd, *alvorens* er sprake kan zijn van ontplooiing van een 'peacekeeping'-troepenmacht. Onder die omstandigheden, zo betoogde hij, vormen blauwhelmen géén geschikt instrument. Daarom had hij in een aantal gevallen gepleit voor de komst van een multinationale troepenmacht (MNF), onder de operationele leiding van 'lead nations', in landen of gebieden als Afghanistan, Ivoorkust, Bunia (in de Democratische Republiek Congo) en Liberia. Zodra een situatie zich had gestabiliseerd, zou een *robuuste* VN-'peacekeeping'-missie een 'logische opvolger' van zo'n MNF kunnen zijn. In dit verband verweet Annan de rijke landen de achterliggende jaren terughoudend te zijn geweest, zodat ontwikkelingslanden feitelijk de last van troepenlevering hadden moeten dragen. Om dit probleem te ondervangen verwees hij naar de situatie in 1999 in Oost-Timor als een werkbaar model. Daar bleef een belangrijk deel van de door Australië geleide MNF, de 'International Force for East Timor' (INTERFET), in het gebied na afloop van het MNF-mandaat. In hun nieuwe hoedanigheid als blauwhelmen verzekerden zij vervolgens een

## **De robuuste variant van vredeshandhaving**

### **benadrukt het belang van heldere mandaten**

soepele overgang naar 'een robuuste en geloofwaardige VN-strijdmacht', met eenheden afkomstig uit zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden.

In de aanloop naar de VN-top van september 2005, ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de VN, droeg ook het rapport van het *High-Level Panel* over versterking van het VN-systeem van collectieve veiligheid, dat eind 2004 werd gepubliceerd, bij aan het debat. Het panel committeerde zich aan de nieuwe, robuuste *peacekeeping*-doctrine, zoals in het bijzonder duidelijk werd in de aanbevelingen: 'Once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence.'

In zijn rapport *In Larger Freedom* bouwde Kofi Annan voort op de aanbevelingen van het *High-Level Panel*. Gelet op de ontwikkelingen rond toepassing van het concept robuuste *peacekeeping*

stelde de desbetreffende paragraaf teleur. Zij verwees slechts naar 'het hernieuwd vertrouwen van lidstaten in VN-peacekeeping', en beperkte zich voorts tot het doen van aanbevelingen gericht op ontwikkeling van 'een systeem van *peacekeeping*-capaciteiten' in de relatie tussen de VN en regionale organisaties. Annan verwees ook naar het groeiend beroep dat op de VN werd gedaan, met het resultaat dat de VN meer missies dan ooit hadden ontplooid.

De laatste opmerking verklaart waarom Annan met nadruk aanstuurde op het opzetten van wat hij noemde 'an interlocking system of peacekeeping capacities that will enable the United Nations to work with relevant regional organizations in predictable and reliable partnerships'.

In het slotdocument van de Top van september 2005 wezen de VN-lidstaten, in een duidelijke toespeling op de uitkomst van het hierboven beschreven proces, op de verbeteringen die de afgelopen jaren bij VN-'peacekeeping' zijn doorgevoerd, zoals de noodzaak operaties op te zetten 'with adequate capacity to counter hostilities and fulfil effectively their mandates'.<sup>12</sup> Tegelijkertijd drongen ze aan op verdere ontwikkeling van voorstellen gericht op een groter en snel inzetbaar vermogen ter ondersteuning van 'peacekeeping operaties' die moeilijkheden ondervinden. De VN-lidstaten wezen daarbij op het belang van 'predictable partnerships and arrangements' tussen de VN en regionale organisaties.<sup>13</sup> Zo juichten ze de pogingen van de EU toe de positie van de VN te ondersteunen met militaire middelen voor snelle ontplooiing, 'standby'- en overbruggingsregelingen. Het document repte overigens met geen woord over de samenwerking tussen VN en NAVO, zoals in praktijk gebracht in bijvoorbeeld Afghanistan, Irak en Darfur.<sup>14</sup>

Deze ontwikkeling leidde ertoe dat er aan het begin van het nieuwe millennium drie beleidsopties naast elkaar kwamen te staan over, wat Brahimi had genoemd, de volle breedte van 'peace operations': klassieke 'peacekeeping', robuuste 'peacekeeping' en inzet van multinationale strijdkrachten – ieder met eigen conceptuele, politieke, militair-operationele en volkenrechtelijke kenmerken. Met de aanvaarding van resoluties 1289 en 1291 (februari 2000) legde de Veiligheidsraad de basis voor een reeks resoluties die voorzagen in een *robuust mandaat* voor meerdere VN-vredesmissies.<sup>15</sup> Daarmee heeft het 'robuuste peacekeeping'-concept zich ontwikkeld tot volwaardige beleidsoptie in het kader van de Verenigde Naties.

## **Praktijk in Afrika**

Het is nog te vroeg definitieve conclusies te trekken

over de effectiviteit van inzet van VN-missies met een 'robuust' vredeshavingsmandaat in vergelijking tot klassieke vredesoperaties. De recente ervaring met een VN-troepenmacht op de grens tussen Ethiopië en Eritrea (UNMEE) maakte nog eens duidelijk hoe kwetsbaar de positie van een klassieke vredeshandhavende operatie is, zodra een der partijen tot de overtuiging komt dat de aanwezigheid van VN-blauwhelmen niet langer in haar belang is. Intussen wijst de ervaring met ontplooiing van VN-eenheden met een 'robuust' vredeshavingsmandaat uit dat, terwijl de risico's voor VN-militairen navenant groter worden, ook met *robuuste mandaten gemengde resultaten* worden bereikt uit een oogpunt van effectiviteit.

Wat toepassing van geweld betreft, hebben vooral de VN-missies in de Democratische Republiek Congo, Ivoorkust en Haïti de aandacht getrokken. Bij het optreden van MONUC in de DRC vielen in de loop van 2005 bij verscheidene gelegenheden slachtoffers onder VN-militairen, maar ook bij de andere betrokken partijen. Zo waren er eind december 2005 bij een botsing tussen het Congolese leger, gesteund door MONUC, en rebellen 87 doden te betreuren (één VN-militair, zes soldaten van het regeringsleger en 80 rebellen). Eind 2005 zagen de VN zich gedwongen tot instelling van een nader onderzoek na berichten over mogelijk 'excessief geweld' door VN-militairen bij botsingen met rebellen en criminele benden in de voorsteden van de Haïtiaanse hoofdstad Port-au-Prince. Ook begin 2006 leidden ongeregeldeheden tot doden onder de Haïtianen. Volgens sommige waarnemers was de missie 'totaal mislukt', omdat de VN niet in staat leken de chaos te onderdrukken en voorwaarden te scheppen voor het houden van verkiezingen, die meermalen werden uitgesteld, voordat ze op 7 februari 2006 uiteindelijk plaatsvonden.<sup>16</sup>

Hetzelfde scenario tekent zich af in Ivoorkust, waar de VN-missie begin 2006 steeds meer te maken kreeg met tegen de VN gericht geweld, op een moment dat Kofi Annan nog vroeg om uitbreiding en verlenging van de missie. Eind december 2005 was nota bene nog een akkoord bereikt over vorming van een nieuwe regering, door de missie toegejuicht als 'nieuwe, belangrijke doorbraak in het kader van het vredesproces'. In Burundi besloot de Veiligheidsraad eind december 2005 tot verlenging van het mandaat van de missie (UNOB), mede gelet op voortdurende van het geweld van de kant van de rebellen, ondanks een eerder gemaakte overgang naar een democratisch gekozen regering.

Naast de succesvolle afronding van de VN-missie in Oost-Timor wordt het VN-optreden in Sierra

Leone gezien als een groot succes.<sup>17</sup> Kofi Annan zegde blijvende steun van VN-kant toe om de stabiliteit in het land te consolideren, mede met het oog op de voor 2007 voorziene verkiezingen. Ook in de DRC was de VN-bemoeienis gericht op verkiezingen. Na het eind 2005 met logistieke steun van MONUC succesvol gehouden referendum over een grondwet (ruim 80% van de kiezers stemde voor) was de weg vrij voor de eerste democratische verkiezingen in het land in 40 jaar. Het gaat daarbij om de grootste en duurste verkiezingsoperatie waarbij de VN ooit betrokken waren, met 36.000 stembureaus, bijna 200.000 medewerkers en 25 miljoen kiezers. Na het bloedbad van eind december committeerde Annan zich opnieuw aan de situatie in het land door er o.a. op te wijzen dat voor dat doel politieke betrokkenheid en militaire druk noodzakelijk zijn, gericht op diegenen die zich tegen het vredesproces verzetten.

## Noten

- 1 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, VN doc. A/55/305-S/2000/809 van 21 augustus 2000.
- 2 *Ibid.*, par. 3.
- 3 *Ibid.*, par. 51.
- 4 VN-document S/RES/1318 (2000), 7 september 2000.
- 5 VN-document S/RES/1327 (2000), 13 november 2000.
- 6 Zie daarover paragraaf 5 van resolutie 1296 – VN doc. S/RES/1296 (2000), 19 april 2000.
- 7 S/RES/1289 (2000), 7 februari 2000.
- 8 S/RES/1313 (2000), 4 augustus 2000.
- 9 Zie resoluties S/RES/1270 (1999), 22 oktober 1999; en S/RES/1289 (2000), 7 februari 2000.
- 10 De resolutie kreeg nog een vervolg met aanvaarding van een resolutie die voorzag in omvangrijke herziening van het mandaat, met behoud van machtiging voor 'het gebruik van alle noodzakelijke middelen'. S/RES/1565 (2004), 1 oktober 2004.
- 11 'Implementation of the United Nations Millennium Declaration', Document A/58/323, 2 september 2003.
- 12 '2005 World Summit Outcome', VN doc. A/RES/60/1, 24 oktober 2005, par. 92.
- 13 *Ibid.*, par. 93.
- 14 Zie mijn: 'UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link', uitgebracht in twee versies: als *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 4 (Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 2005) en als *Egmont Papers* 10, Brussel: Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), november 2005.
- 15 Zie verder mijn: *Robuuste 'peacekeeping': VN bereid tot harder optreden*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2006.
- 16 *de Volkskrant*, 11 januari 2006.
- 17 UN News Centre, 1 januari 2006.

Dick Leurdijk is verbonden aan het Instituut Clingendael.

## De Afrikaanse Unie en de vredesoperatie in Darfur

Hoewel de Afrikaanse Unie (AU) nog weinig ervaring had in het uitvoeren van vredesoperaties, was de hoop van de wereld gevestigd op het welslagen van de eerste serieuze operatie onder haar leiding, namelijk die in Darfur. Als die zou slagen, mocht worden verwacht dat de AU haar vleugels inzake conflictbeheersing en -bestrijding kon uitslaan, wat gepaard zou moeten gaan met optreden in andere sectoren, zoals economische ontwikkeling en het verspreiden van *good governance*. Westerse landen en internationale organisaties was er dus veel aan gelegen deze missie met raad en daad te steunen. *African solutions for African problems* zou hiermee een structurele vorm kunnen aannemen.

Sleutel voor succes van de missie in Darfur was de houding van de Soedanese regering, die de missie kan maken en breken. Weliswaar heeft Khartoem groot belang bij rust en orde in het land, maar de machthebbers<sup>1</sup> konden in het verleden ook heel goed leven met onrust en geweld, vooral in de periferie van dit immense land. Hun nog groter belang ligt in de instandhouding van het eigen regime. Zij zien zichzelf als (donkergetinte) Arabieren, superieur ten opzichte van de zwarte bevolking, en verwerpen daarom het concept van gelijkheid van alle onderdanen. Eeuwenlang hebben hun voorouders slaven uit het zuiden verhandeld. Jegens andere Arabieren claimen zij wel een evenwaardige positie. Soedan is sinds zijn onafhankelijkheid lid van de Arabische Liga. De enkele clangroepen aan de top van de overheid oefenen een dictatuur uit waarin sektarische partijen een staatsbestel naar westers model vormen en waarin het islamisme lange tijd centraal stond. Hun methoden van controle en repressie lijken sterk op die van de machthebbers in het voormalige Oostblok.

Deze bijdrage beschrijft het verloop van de moeilijke *African Mission in Sudan* (AMIS) en beoordeelt de kansen op succes. Daartoe schets ik eerst een beeld van de *Peace and Security Council* van de AU. Vervolgens ga ik in op de wortels van het conflict in Darfur, de opkomst van de rebellenbewegingen, de reactie van Khartoem en het verloop van AMIS. Nu de vredesbesprekingen in Abuja onlangs hebben geresulteerd in een akkoord en de AU de missie wil overdragen aan de VN, sluit ik af met een toekomstverwachting.

### De Afrikaanse Unie

Het Handvest van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) legde de nadruk op de totale dekolonisatie van het continent, de soevereiniteit van de leden en dus niet-ingmenging in binnenlandse aangelegenheden. Daardoor was de basis voor het voorkomen van conflicten en het ingrijpen bij burgeroorlogen zwak. Niettemin slaagde de OAE er in 1981 in een multinationale macht van 3.500 man naar Tsjaad te zenden om aldaar een burgeroorlog te helpen beslechten. Van 1990 tot 1993 was de OAE betrokken bij een vredesoperatie in Rwanda. Deze operaties hadden te kampen met financiële problemen, logistieke tekortkomingen en onduidelijke mandaten.

Bij de oprichting van de Afrikaanse Unie in juli 2002 bleef het hoofdkwartier gevestigd in Addis Abeba, maar de oude 'communiquéfabriek' werd nu van een *Peace and Security Council* voorzien. Van de 54 lidstaten werden 15 gekozen tot leden van dit orgaan. Voorzitter werd de capabele Algerijnse diplomaat Saïd Djinnit. Het principe van non-interventie werd verlaten en de AU kreeg de mogelijkheid in te grijpen in de binnenlandse aangelegenheden van een lidstaat in geval van genocide, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid. Voortaan zou de AU ook ongrondwettige regimewisselingen kritisch volgen. Pro-actief zou de AU zijn in bevordering van de dialoog, in vreedzame conflictoplossing en opbouw van democratische instituties.

Wezenlijk probleem van de AU is dat haar ambities niet worden gedekt door solide leiderschap en beschikbaarheid van middelen. Het eerste optreden in 2003 in Burundi leek een goede mogelijkheid de AU te profileren, maar de opgave bleek al snel te moeilijk en de missie werd aan de VN overgedragen. In 2004 bood de crisis in Darfur een nieuwe mogelijkheid voor een AU-missie - voor alle partijen een praktische oplossing van een urgent probleem.<sup>2</sup> Alpha Oumar Konaré, voorzitter van de Commissie van de AU, verklaarde in mei 2004 in de *Peace and Security Council*: 'Africa must not only act in Darfur, Africa must be seen to act.'<sup>3</sup> De westerse landen grepen deze kans aan om de Afrikanen hun eigen eerste vredesoperatie te laten regelen, onder toezegging van financiële en logistieke steun.

## De wortels van het conflict

Het zou aantrekkelijk zijn het conflict in Darfur te karakteriseren als een diepe kloof tussen nomadische Arabieren en sedentaire zwarte Afrikanen. In werkelijkheid hebben de Arabieren eeuwenlang hun religie, taal, gewoonten en verwantschap aan de Afrikanen opgedrongen, zodat simpele karakteristieken niet te geven zijn. Pas in 1916 brachten de Britten het onafhankelijke sultanaat Darfur onder controle. In dezelfde tijd veroverden de Fransen het meer westelijk gelegen sultanaat Wadai (nu Tsjaad). Beide sultanaten dankten hun relatief welvarende positie aan de werkkraft van uit zuidelijker gebieden geïmporteerde zwarten.

Darfur (het land van de *Fur*) is een semi-droog gebied in de oostelijke Sahel ter grootte van Frankrijk en met een bevolking van 6,6 miljoen. Door deze streek lopen vele belangrijke migratie- en handelsroutes, waarlangs (half-)nomadische en als 'Arabieren' gekenmerkte groepen met hun karavanen trekken. Na de regentijd verblijven zij enkele maanden tussen de plaatselijke bevolking, meest *subsistence farmers*. In vroeger tijden was dat voor beide partijen gunstig: de nomaden kwamen op kracht, terwijl de boeren profiteerden van de bemesting van hun akkers. Door de groei van de bevolking en de verwoestijning werd het verblijf van de nomaden steeds meer als een last ervaren, terwijl traditionele methoden van conflictoplossing versleten. De overheid beslechtte fricties tussen beide groepen ten gunste van de nomaden, niet zelden na interventie van door Khartoem gesteunde militieën en groepen die werden aangeduid als *Janjaweed*.<sup>4</sup>

Als antwoord op dit destructieve krachtenspel formeerden zo'n 15 jaar geleden enkele stammen in West-Darfur zelf hun militieën, daarbij geholpen door inlijving van in Tsjaad opgeleide militairen, voormalige soldaten van het 'Arabische Legioen' van de Libische leider Khadafi en van streekgenoten die in het Soedanese leger hadden gediend. De militieën vormden de basis voor de oprichting van de *Sudanese Liberation Movement/Army* (SLM/SLA).<sup>5</sup> Uit de naamkeuze blijkt al dat de oprichters keken naar het succes van de in Zuid-Soedan opererende *Sudanese Popular Liberation Movement/Army* (SPLM/SPLA) van dr John Garang, die een eerdere (mislukte) opstand in Darfur actief had gesteund.

Begin 2003 voerde de SLA een spectaculaire bestorming uit op het vliegveld van El Fasher en was de oorlog een feit. De reactie van Khartoem

was genadeloos. De *Janjaweed* werden in ijltempo versterkt en begonnen een campagne van etnische zuivering, die de sedentaire bewoners van huis en haard verdreef en hun dorpen en bestaansmiddelen vernietigde. In korte tijd werden 100.000 inwoners van Darfur gedood en twee miljoen inwoners naar inderhaast ingerichte kampen voor ontheemden verdreven.<sup>6</sup>

## Communicatieproblemen

Om de *African Mission in Sudan* op strategisch niveau aan te sturen, werd binnen de AU medio 2004 de *Darfur Integrated Task Force* (DITF) opgericht. Een permanent orgaan met militair bestuur mocht het niet worden. De weinig krachtdadige diplomaat Ki Doulaye (Burkina Faso) kreeg de leiding, bijgestaan door een financiële en een politieke adviseur. Aan militaire zijde kreeg de DITF slechts enkele officieren toebedeeld, van wie de hoogste in rang een Senegalese kolonel.<sup>7</sup> Westerse militaire experts vulden de gelederen voor (vaak te) beperkte perio-

## De ambities van de Afrikaanse Unie worden niet gedekt door solide leiderschap en beschikbaarheid van middelen

den. De omstandigheden waaronder de DITF nog tot medio 2005 moest opereren, waren abominabel: geen eigen kantoorruimten, een enkele computer en slechte verbindingen.

De zittende bureaucraten binnen de AU gaven de *Darfur Integrated Task Force* géén prioriteit. Zij zagen de DITF als een *Fremdkörper*, dat de rust in de oude 'communicatiefabriek' zou kunnen verstoren. Herallocatie van financiën vond dan ook spaarzaam plaats. Een ruime gift van Nederland voor huisvesting werd in 2005 besteed aan salarissen en auto's. In feite was de DITF voor al zijn handelen afhankelijk van donoren. Coördinator van de donorgemeenschap werd de delegatie van de EU in Addis Abeba. In wekelijkse vergaderingen, waaraan ook de Verenigde Staten, Canada, Noorwegen en de VN deelnamen, werd getracht vraag en aanbod van operationele behoeften op elkaar af te stemmen. Dit moeizame proces werd verder gehinderd door nationale agenda's, het trage nakomen van afspraken van sommige donoren, de

neiging zoveel mogelijk in natura te doneren en een tekort aan betrokkenheid van vooral de mediterrane EU-landen. Bij de Afrikaanse Unie ontbrak het aan een goede boekhouding, waardoor het lastig was donaties in geld te traceren. De troepenleveranciers hadden de neiging met zo weinig mogelijk middelen in het operatiegebied te arriveren, in de verwachting dat donoren de tekorten wel zouden aanzuiveren.

Ondanks al deze negatieve factoren kon met passen en meten aan veruit het grootste deel van de vraag worden voldaan, althans vanuit de optiek van Addis Abeba. Dat was niet noodzakelijkerwijze de zienswijze van de *Head of Mission* in Khartoem, de Nigeriaanse politicus-diplomaat Baba Gana Kingibe. Diens staf op het operationele niveau was in grote lijnen goed toegesneden op de taakuitvoering, waarvan oplossen van communicatieproblemen met de Soedanese overheid het hoofdbestanddeel vormde. De verhoudingen tussen de *Peace and Security Council* en de *Darfur Integrated Task Force* aan de ene kant en

### **Soedan is geen mislukte staat, maar een securocratie, die er niet in slaagt haar burgers te beschermen**

de *Head of Mission* aan de andere waren slecht. Kingibe was geneigd de bemoeienis van Djinnit (voorzitter PSC) en Ki Doulaye (hoofd DITF) als futiel te kenschetsen, hoewel hem vanaf februari 2005 aanzienlijke financiële volmachten waren toevertrouwd. In contacten met toeleveranciers moest hij rekening houden met persoonlijke belangen van Soedanese ambtenaren en die van leden van zijn eigen staf. Contracten kwamen daardoor moeizaam tot stand, wat trouwens uitstekend paste in Khartoems streven de missie zoveel mogelijk tegen te werken.

#### **De Afrikaanse Unie ter plekke**

De *African Mission in Sudan* van de Afrikaanse Unie kwam tot stand in de zomer van 2004, een periode waarin de Soedanese regering onder grote internationale druk stond om vrede te sluiten met de SPLM en tegelijk worstelde met verslechterende omstandigheden in Darfur. De *Janjaweed* en het leger bleken niet in staat de rebellie de kop in te drukken, terwijl de internationale pers veel ophef maakte van het lijden van de bevolking. Korte tijd convergeerden de ambities van de AU met de belangen van Khartoem.

Regeling van het conflict in Darfur bood de regering de mogelijkheid deze regio buiten beschouwing te laten in het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) met Zuid-Soedan, dat begin januari 2005 zou worden getekend. Het CPA resulteerde in een regering van nationale eenheid, waarin Zuid-Soedan werd geapaiseerd met een bijzondere positie.<sup>8</sup>

Het in april 2004 in N'Djamena gesloten *Humanitarian Cease Fire Agreement* (HCFA) inzake Darfur voorzag niet in het ontplooiën van een troepenmacht; een paar honderd waarnemers zouden op naleving van de akkoorden toezien. Het mandaat van AMIS was dienovereenkomstig – *robuust optreden was dus uitgesloten*. Zo waren verkeerscontroles, laat staan *roadblocks*, ontoelaatbaar. Toen schendingen van het HCFA nog steeds de orde van de dag bleken te bepalen, was de tijd rijp voor een troepenmacht primair bedoeld om de waarnemers te beschermen. Acht Afrikaanse compagnieën werden in de periode november 2004–maart 2005 ingevlogen; besloten werd 815 man *civiele politie* (*Civpol*) in de missie te integreren.

Toch maakte AMIS II, zoals de missie vanaf dat moment heette, weinig verschil. Het is niet moeilijk de dieper liggende redenen hiervan te benoemen. Vele uitzonderingen daargelaten, zijn Afrikaanse officieren weinig procedurevast. Zo duurde het meer dan een jaar voordat er *Standing Operating Procedures* werden ingevoerd. De sectorcommandanten traden veelal autonoom op. Het ontbrak AMIS II aan goede planning en een bruikbare inlichtingenstructuur. Logistiek en verbindingen waren slecht geregeld. De aanwezigheid van enkele tientallen westerse militaire waarnemers werkte naar beide kanten frustrerend. De leiding van de missie zag hen als pottenkijkers, terwijl de waarnemers zelf met recht klaagden over hun geringe armslag. Francofone officieren konden zich onvoldoende in de voertaal (Engels) redden. Het leiderschap van AMIS was ronduit zwak en op eigen voordeel gericht, mensen en middelen werden ondoelmatig ingezet, risicomijdend gedrag en corruptie bepaalden het beeld. De wisseling van de *Force Commander* heeft geen kwaliteitsimpuls gebracht.

In maart 2005 stelde de Afrikaanse Unie, op instigatie van de donoren, een *Joint Assessment Mission* (JAM) in, om te adviseren over de voortgang van de missie. De JAM stelde een kritisch rapport op en deed aanbevelingen over een hechtere en betere *command and control* (waarin *Civpol* op hetzelfde niveau

als de troepenmacht werd gebracht), een logistieke organisatie volgens het model van de VN, alsmede een betere inlichtingenpositie. De JAM onderkende twee opties: 12.000 man om alle kwetsbare routes onder controle te krijgen, dan wel een afgeslankte pendant van bijna 8.800 man, die in de meeste gevallen tijdig de *Janjaweed* en/of de rebellen een halt zou kunnen toeroepen. Uiteindelijk werd gekozen voor de tot 7.700 bijgestelde lichte optie, die al een enorme extra inspanning op het gebied van infrastructuur en bevoorrading inhield.

Wat is er van de aanbevelingen van de JAM terechtgekomen? Van de zes beoogde bataljons zijn er in de loop van 2005 vijf gearriveerd. De *effectiviteit* van AMIS II(+) is echter nauwelijks versterkt. Dat ligt in niet geringe mate aan haar inherent zwakke positie, gegeven de mogelijkheden van het mandaat. Dat mandaat is wel enigszins aangescherpt en spreekt nu van bijdragen aan 'a secure environment for the delivery of humanitarian relief and, beyond that, the return of the IDP's and refugees to their homes, as well as protection of civilians under *imminent threat*'. Het is evident dat Khartoem met de laatste invoeging graag de *ineffectiviteit* van de missie versterkt.

Met de aansturing en leiding van AMIS wilde het evenmin vlotten. De gelijkschakeling van militairen en politie is door de Nigeriaanse *Force Commander* nimmer geaccepteerd. Zijn landgenoot Kingibe was niet van zins de directieven vanuit Addis met kracht uit te voeren. Kortom, het belangrijke militaire principe van eenheid van leiding wordt niet toegepast. Positief is dat de *Civopol*-missie effectief is gebleken, niet alleen in het beschermen van brandhout zoekende vrouwen tegen brute verkrachters, maar ook in het 'heropvoeden' van de Soedanese politie.

De VN en de donorlanden hebben wel moeite gedaan de missie op de rails te houden. De Amerikaanse bijdrage is substantieel, maar die van Canada het grootst. Ook het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Nederland hebben grote extra bijdragen geleverd inzake infrastructuur en met voertuigen en communicatieapparatuur. Canada en Nederland hebben bovendien het luchttransport en de levering van helikopters voor hun rekening genomen. Ten slotte mag de bemoeienis van de NAVO niet ongenoemd blijven. Inhoudelijk heeft deze, afgezien van de overdracht van stafkennis en het organiseren van het strategisch luchttransport, echter niet veel voorgesteld.

## Recente ontwikkelingen

In december 2005 volgde een tweede JAM, die adviseerde AMIS aan de VN over te dragen. De *Peace and Security Council* volgde dit advies zonder dralen op, in het besef dat er voor de AU onvoldoende perspectief is de crisis te bezweren. Nog steeds bezetten de rebellenbewegingen grote delen van Darfur, nog steeds brandschatten *Janjaweed* de dorpen, soms actief bijgestaan door het leger. Slechts weinig ontneemden zijn teruggekeerd naar hun dorpen en de onrust binnen de kampen is toegenomen doordat de Wereldvoedselorganisatie nauwelijks in staat is de bevoorrading vol te houden. De voornaamste reden hiervan is dat donoren hun financiële toezeggingen niet gestand doen.

Intussen hebben 170 dagen vredesbesprekingen in Abuja onder regie van de AU, gesteund door de VN, de EU en de Verenigde Staten, begin mei 2006 geresulteerd in het *Darfur Peace Agreement (DPA)*, dat zowel door Khartoem als door Minni Minnawi, de militaire commandant van de SLA, is ondertekend. De euforie hierover wordt overschaduwed door het risico van voortgezet verzet, nu de andere rebellenleiders hebben geweigerd te tekenen. Ook valt te bezien of Khartoem de *Janjaweed* metterdaad wil ontwapenen. Van deze *testcase* zullen medio juli de eerste resultaten zichtbaar zijn. Hoewel de regering meermalen fel heeft uitgehaald naar overdracht van de AU-missie aan de VN, is zij uiteindelijk gezwicht voor internationale druk. Daarna zal zij gewoontegetroouw doorgaan met chicaneren, zoals zij zich bij de versterking van AMIS een meester heeft getoond in het vertragen van de materieelaanvoer.

De ontplooiing van 14.000 man UNMIS-troepen ter vervanging van de 7.300 man van AMIS lijkt gemakkelijk, omdat dezelfde troepenleveranciers in de missie betrokken blijven en Rwanda heeft aangeboden extra bataljons te leveren. De VN zijn echter vaak traag in het implementeren van een nieuwe missie, zoals in 2005 bij UNMIS in Zuid-Soedan is gebleken. Intussen neemt het moreel van de AMIS-troepen in het zicht van de transitie zienderogen af, terwijl de veiligheid toch al verslechtert.

Nu ook de regering van Tsjaad wankelt en Darfur door de Tsjadische rebellen als uitvalsbasis wordt gebruikt, is ook de regionale stabiliteit afgenomen. Niet alleen in Tsjaad maar ook in de Centraal Afrikaanse Republiek dreigen burgeroorlogen en zones van wetteloosheid voor roversbenden te ontstaan. De coalitieregering in Khartoem heeft na totstand-

koming van het *Comprehensive Peace Agreement* geen vertrouwen kunnen wekken in Zuid-Soedan, terwijl de zuidelijke regering het budget voor defensie drastisch heeft verhoogd.

### Tot slot

In de media wordt soms de indruk gewekt dat Soedan een *failed state* is. Soedan is eerder een *securocratie*, die faalt in de bescherming van zijn burgers. De regering wendt voor bevreesd te zijn voor een toestroom van terroristen in het geval van inzet van westerse troepen, en daarmee voor een tweede Irak. In werkelijkheid houdt de inlichtingendienst zijn zelf gecreëerde monsters goed in de hand. De geregisseerde protesten tegen verdere inmenging van de VN lijken misschien tromgeroffel, maar ze kunnen wel degelijk in machtsvertoon worden omgezet. Militaire kracht en de steun van de Arabische Liga maken westerse interventie dus een utopie. De roep vanuit de Verenigde Staten om in Darfur de NAVO in te zetten, is dan ook gespeend van realiteitszin.

Overdracht aan de VN met behoud van een Afrikaans karakter maakt de missie wel duurder, maar verbetert haar structuur. Als Khartoem uitsluitend akkoord gaat met Afrikaanse troepen, dan is de volgende vraag of er voldoende goed opgeleide troepen op het continent te vinden zijn. Daarnaast is het vraagstuk van mandatering een heet hangijzer: in het *Darfur Peace Agreement* wordt de overdracht niet vermeld, maar de VN-Veiligheidsraad heeft medio mei hoog ingezet met een op hoofdstuk VII van het VN-Handvest gebaseerde resolutie. Zoiets roept sterke weerstanden op, zowel in Khartoem als bij Afrikaanse troepenleveranciers.

Het ziet er dus naar uit dat het regime andermaal zijn ware gezicht gaat tonen: geen duurzame en rechtvaardige vrede, maar simpele overheersing van de sedentaire bevolking van Darfur via *bad governance*, ook wel 'sluipende genocide' of 'Rwanda in slow motion' genoemd. Niet alleen ziet het er somber uit voor Darfur, maar ook voor de rol van de Afrikaanse Unie in de beheersing van conflicten op het continent. Na dit echech zal het de *Peace and Security Council* van de Afrikaanse Unie grote moeite kosten zijn geloofwaardigheid te herstellen.

### Noten

1 De elite uit de Nijlvallei noemt zich *Awlad al Bahar* (kinderen van de rivier).

- 2 De VN waren in 2004 al begonnen met de voorbereiding van UNMIS, de voorgenomen missie in Zuid-Soedan.
- 3 Julie Flint & Alex de Waal, *Darfur, a short history of a long war*, Londen, 2005, blz. 119.
- 4 *Janjaweed* betekent 'bandieten op kamelen'. Zij vormen een ongeregelde militie, die door de regering wordt gesteund naast de geregelde milities.
- 5 Al gauw splitste de *Justice and Equality Movement* (JEM) zich van de SLM/A af.
- 6 Juli 2005 schatten de VN dat er 1,8 miljoen *Internally Displaced Persons* in Darfur waren, meer dan 200.000 vluchtelingen in Tsjaad en 3,2 miljoen *affected people*, die thuis humanitaire hulp nodig hadden. Bron: UN, *Darfur Humanitarian Profile*, No. 16. De Amerikaanse Soedan-kenner Eric Reeves schat dat sinds 2003 zo'n 450.000 inwoners van Darfur zijn omgekomen ([www.sudanreeves.org](http://www.sudanreeves.org)).
- 7 Sinds juni 2005 is generaal-majoor b.d. Henry Anyidoho (Ghana) *Joint Chief of Staff* in combinatie met zijn adviesfunctie bij de VN inzake Darfur.
- 8 De SPLM leverde al vanaf 1984 hevig strijd met de regering in Khartoem. Dr John Garang, de eerste vice-president, kwam vlak na zijn installatie om het leven bij een helikopterongeluk in Zuid-Soedan; zijn opvolger is Salva Kiir.

Anne Tjepkema (kolonel-vlieger b.d. Koninklijke luchtmacht) is hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie. Hij was in 2005 door Buitenlandse Zaken uitgezonden als expert militaire operaties bij de Afrikaanse Unie.

### Naschrift

Eind juni heeft de regering van Soedan de eerste deadline van het *Darfur Peace Agreement* (DPA), te weten het indienen van een plan voor de ontwapening van de Janjaweed, gemist. Voorts verzet de regering zich nog steeds tegen overdracht van de missie aan de VN, en al helemaal indien dit een 'Hoofdstuk VII-achtig' mandaat zou zijn. Binnen de VN-Veiligheidsraad zal men hierbij op steun van Rusland en China kunnen rekenen. Khartoem zet zijn mening kracht bij met chicanes, obstructies en een schijn van actieve vredeswil. Toch is een robuust mandaat essentieel, gegeven het oplaaierende geweld tussen partijen en de rebellen onderling. Nederland heeft intussen het initiatief genomen bij de wederopbouw van Darfur.

[Anne Tjepkema]

# Hamas in de regering *Isoleren of integreren?*

De Palestijnse Hamas-beweging heeft enige tijd geleden een regering gevormd. De aanslagen en de vaak fel anti-Israëlische retoriek van Hamas maken de politieke integratie van deze beweging voor sommigen tot een schrikbeeld. Anderen zien Hamas juist als een groepering die voor de nodige bestuurlijke transparantie en democratische controle binnen de Palestijnse Autoriteit (PA) kan zorgen. Welke houding dient de internationale gemeenschap hierin aan te nemen?

In het Midden-Oosten zijn de afgelopen jaren islamitische bewegingen opgekomen die hebben geprobeerd een plaats te veroveren in het nationale politieke bestel. Deze bewegingen hebben vaak veel aanhang onder de bevolking. Hun toetreding tot het parlement – meestal na jaren van uitsluiting – kan dan ook gezien worden als een ontwikkeling die de volksvertegenwoordiging ten goede komt.<sup>1</sup>

Deze ontwikkeling is ook zichtbaar bij de Palestijnse Hamas, die sinds haar oprichting een groeiende populariteit genoot, maar desondanks onvertegenwoordigd bleef binnen de PA. Hieraan kwam een einde toen maart jl. een door Hamas gevormde regering werd beëdigd, nadat de beweging via de partij 'Verandering en Hervorming' (*Al-Taghyir wa al-Islah*) de verkiezingen van 25 januari had gewonnen. Velen verdenken Hamas er echter van altijd een 'terroristische beweging' te blijven en de verkiezingen te gebruiken om de macht te grijpen en met hernieuwde kracht de strijd tegen Israël te hervatten. Anderen zien in Hamas' politieke integratie juist een kans een stem te geven aan een niet vertegenwoordigde groep. Hamas zou bovendien schoon schip kunnen maken binnen de door corruptie, chaos en machtsmisbruik geteisterde Palestijnse Autoriteit.<sup>2</sup>

De houding van de internationale gemeenschap is vooraansnog redelijk eensgezind: de Verenigde Staten, de Europese Unie, de Verenigde Naties en Israël stellen allemaal dat om als onderhandelingspartner geaccepteerd te worden, Hamas eerst de joodse staat moet erkennen, geweld moet afzweren en zich moet houden aan eerder gesloten akkoorden. De Arabische landen, huiverig voor soortgelijke ontwikkelingen binnen hun eigen grenzen, nemen een tweeslachtige houding aan: enerzijds willen landen

als Egypte en Jordanië ook graag een gematigder versie van Hamas zien; anderzijds ligt er grote druk op Arabische regeringen de groeiende armoede onder de Palestijnen te verminderen. Alle kijken zij gespannen uit naar welk beleid Hamas op de lange termijn uit zal stippelen.

## Evolutie binnen de beweging

Om erachter te komen wat de door Hamas geleide regering precies gaat doen, wordt veelal afgegaan op uitspraken van Hamasleiders. Het nut hiervan is echter beperkt, aangezien er regelmatig tegenstrijdige uitspraken worden gedaan door verschillende leden van de beweging, waardoor een echte trend moeilijk te ontwaren is.<sup>3</sup> Hetzelfde geldt voor het handvest van Hamas, een radicaal anti-Israëlisch (en soms zelfs antisemitisch) document, dat de beweging in 1988 publiceerde.<sup>4</sup> Een bijna twintig jaar oud document kan niet meer als representatief worden beschouwd voor het beleid van de beweging van vandaag. Net als veel andere islamitische bewegingen in het Midden-Oosten is ook Hamas geen essentialistisch blok dat Israël per definitie altijd zal blijven bestrijden. Om een inschatting te kunnen maken van Hamas' beleid voor de toekomst is het dan ook beter te kijken hoe de beweging zich heeft ontwikkeld.

De evolutie die Hamas heeft doorgemaakt, laat zien dat de beweging die aan de verkiezingen heeft meegedaan een andere is dan die tijdens het begin van de eerste *intifada* (1987-1993) werd opgericht. In de communiqués van Hamas uit de jaren '80 en begin jaren '90 werd regelmatig gebruik gemaakt van klassiek-antisemitische thema's, zoals de vermeende onbetrouwbaarheid en hebberigheid van joden en de joodse moord op profeten. Deze werden vaak ondersteund door selectief geciteerde passages uit de Koran.<sup>5</sup> Hoewel verwerpelijke uitspraken als deze *nooit helemaal verdwenen* zijn uit de publikaties van Hamas,<sup>6</sup> zijn ze *in aantal sterk afgenomen* en in de wijdverspreide communiqués van de beweging lijken ze helemaal niet meer voor te komen.<sup>7</sup>

De matiging van Hamas bleef niet beperkt tot retoriek en begon concrete vormen aan te nemen na het sluiten van de Oslo Akkoorden tussen Israël en de PLO in 1993. Op basis van deze akkoorden werd

de Palestijnse Autoriteit (PA) opgericht, waarmee Hamas, naast Israël, nu ook rekening moest houden. De beperkingen die dit voor de beweging meebracht (Palestijnse afkeuring van geweld en bereidheid tot onderhandelen) zorgden ervoor dat Hamas uiteindelijk een tweesporenbeleid ging voeren: de 'bevrijding van heel Palestina' werd het uiteindelijk doel en de 'twee-statenoplossing', zoals die ook door Fatah en anderen werd nagestreefd, werd een tijdelijk doel, waar op korte termijn naartoe gewerkt kon worden. Deze twee-statenoplossing zou gebaseerd moeten zijn op een tijdelijke wapenstilstand (*hudna*), gekoppeld aan volledige Israëlische terugtrekking uit alle bezette gebieden en ontmanteling van alle nederzettingen. Op die manier kon Hamas door geduld (*sabr*) te tonen politiek relevant blijven, ogenschijnlijk zonder water bij de wijn te doen.<sup>8</sup>

Na het uitbreken van de Al-Aqsa-*intifada* in september 2000 werd de PA sterk verzwakt door Israëlische aanvallen en bereikten de Palestijns-Israëlische betrekkingen een diplomatiek dieptepunt. Hierdoor vielen de beperkingen van de Akkoorden van Oslo

### **Het Hamas dat aan de verkiezingen meedeed, is een ander Hamas dan dat van de eerste intifada**

voor Hamas weg. Aanvankelijk wachtte de beweging af hoe de nieuwe opstand zich zou ontwikkelen. Ze maakte echter al snel gebruik van de mogelijkheden die de *intifada* bood om zelf het initiatief te nemen en ging zich steeds meer opwerpen als leider van de opstand door aanslagen te plegen op Israëlische doelen. Elke diplomatieke oplossing stelselmatig weigerend, ging Hamas weer oproepen tot het bevrijden van 'al ons gezegende land' (*kamil ardina al-mubarak*), waarmee zij aangaf de lange-termijnoplossing weer als een geschikte troef te beschouwen.<sup>9</sup>

Toch zou deze radicalisering slechts tijdelijk zijn. Toen de 'Road Map to Peace' de diplomatieke contacten tussen de PA en Israël weer verbeterde, zag Hamas zich opnieuw geconfronteerd met een toenemende beperking van haar bewegingsvrijheid. Aangezien Hamas niet beschouwd wilde worden als partij die een vreedzame oplossing tegenhield, koos zij uit zelfbehoud opnieuw voor een wapenstilstand. Ditmaal werden hieraan slechts de eisen verbonden dat Israël zich moest onthouden van militaire maat-

regelen en alle Palestijnse gevangenen vrij moest laten. Dit initiatief in de zomer van 2003 hield slechts zeven weken stand. Het toonde desondanks aan dat Hamas zich grotendeels kon onthouden van aanslagen en bovendien opnieuw bereid was concessies te doen ten aanzien van haar ideologie. De *hudna* werd nu immers expliciet niet meer verbonden aan de tijdelijke oplossing van twee staten, maar Hamas nam met veel minder genoegen.

In maart 2005, toen steeds meer Palestijnen zich openlijk uitspraken tegen voortzetting van het geweld en de Gazastrook enkele zware Israëlische aanvallen te verduren had gekregen, ging Hamas zelfs nog verder. Aangezien zij na de mislukte wapenstilstand van 2003 verscheidene keren gesteld had geen *hudna* meer te willen, moest ze met een andere oplossing komen. De *tabdi'a* (kalmte) die Hamas aankondigde bood hierin uitkomst. In tegenstelling tot de *hudna* uit 2003 beschouwde Hamas de *tabdi'a* als een unilateraal initiatief, dat simpelweg rust teweeg moest brengen, maar niet als een staakt-het-vuren akkoord. De beweging deed dan ook haar uiterste best duidelijk te maken dat ze niet terugkwam op eerder gedane uitspraken, maar met een nieuw en afgezwakt initiatief was gekomen.<sup>10</sup>

Door het begrip *sabr* dus steeds verder op te rekken met nieuwe tussenoplossingen, hield Hamas haar einddoel – de totale bevrijding van Palestina – officieel in stand, maar paste het zich stap voor stap aan de veranderde situatie aan. Deze veranderingen hebben de vernietiging van Israël, voor zover dit ooit een praktisch haalbare kaart was voor Hamas, dus tot een *theoretische notie* gereduceerd.

### **Integratie in de Palestijnse Autoriteit**

Zoals Hamas haar standpunten ten aanzien van Israël geleidelijk matigde, zo paste ze ook haar ideeën over de Palestijnse Autoriteit aan. Na de oprichting van de PA weigerde Hamas haar te accepteren, omdat deze autoriteit tot stand was gekomen op basis van de Akkoorden van Oslo, die de beweging afwees. Dit bleef lange tijd het standpunt van Hamas en werd verder versterkt met het uitbreken van de tweede *intifada*. Omdat het zoeken naar een diplomatieke oplossing door het geweld naar de achtergrond werd gedrukt, kon Hamas haar afkeer van de PA en haar basis in 'Oslo' extra benadrukken.<sup>11</sup>

Hamas' houding maakte echter al snel plaats voor een zekere berusting in de politieke realiteit. Hamas zag in dat de PA zich onmogelijk in de strijd zou

kunnen storten. Daarom probeerde de beweging een *alternatief leiderschap* op te zetten, dat wél zou functioneren op basis van gewapende strijd tegen Israël. Toen ook dit niet lukte, ging Hamas de situatie opnieuw bekijken. De lokale verkiezingen in 2004 hadden de beweging al een kans geboden haar populariteit te vertalen naar politieke macht, zonder dat dit ten koste was gegaan van haar geloofwaardigheid; de Palestijnse gemeentebesturen stonden immers volledig los van de Akkoorden van Oslo. De groeiende steun voor Hamas, de steeds luider wordende roep om een einde aan het geweld en veranderingen binnen de PA deden de beweging uiteindelijk besluiten mee te gaan doen aan de parlementsverkiezingen, en wel om 'de natie op alle gebieden te dienen en om het falen op het politieke front aan te pakken'. Hamas kon dit doen omdat de *Al-Aqsa-intifada* de Akkoorden van Oslo had 'vervangen', waardoor deze de toetreding van Hamas tot de PA niet meer in de weg stonden.<sup>12</sup>

Het besluit tot de PA toe te treden betekende een belangrijke verandering ten opzichte van het eerdere beleid. Net als in haar strijd tegen Israël had Hamas getoond dat ze, door haar ideologie in een ander licht te bezien, mee kon gaan in de politieke ontwikkelingen zonder daarbij ongeloofwaardig te worden. De deelname van Hamas aan de verkiezingen moet dan ook niet gezien worden als een op zich zelf staand feit, maar als een voorlopig laatste fase in een ontwikkeling die al lang geleden begonnen is.

### **Wat brengt de toekomst?**

Hamas wordt dus niet door een onveranderlijke ideologie geregeerd. Zij maakt met het oog op de politieke mogelijkheden en beperkingen voortdurend een inschatting van haar belangen en weegt af wat het beste beleid is. Voor de toekomst betekent dit dat als Hamas gelooft dat haar belangen het beste gediend kunnen worden binnen de regering, ze waarschijnlijk geen risico's zal nemen door Israël uit te dagen met aanslagen. Andersom is dit echter ook het geval: als Hamas tot de conclusie komt dat een toekomst als 'gewone' politieke partij geen zin heeft vanwege de beperkingen die haar worden opgelegd, dan zal ze waarschijnlijk de wapens weer oppakken.

Als Hamas de komende jaren de kans krijgt haar politieke mandaat te verzilveren, zal de beweging niet zomaar overgaan tot erkenning van Israël. Een mogelijk scenario is dat Hamas (wellicht via een bemiddelaar) met Israël wil onderhandelen, waar-

bij een langdurige wapenstilstand aan het einde van een vredesproces het hoogste is dat de beweging bereid zal zijn aan te bieden.<sup>13</sup> Een *directe erkenning van Israëls bestaansrecht en volledige ontwapening zijn vrijwel uitgesloten*. Hamas zou daarmee immers niet alleen haar eigen standpunten verloochenen, maar zij zou ook dezelfde fout begaan die Fatah al eerder maakte: alle troefkaarten uit handen geven voordat het vredesproces begonnen is. Wat de binnenlandse politiek betreft, zal Hamas zich eerst willen nestelen, de rust willen bewaren en werken aan verbetering van de levensomstandigheden van de sterk verarmde Palestijnse bevolking.

Het is echter maar de vraag of Hamas het zo lang vol zal houden in de regering. De politieke omstandigheden waarin Hamas opereert, worden namelijk sterk beïnvloed door twee factoren: de internationale gemeenschap en Israël enerzijds en de door Fatah geleide Palestijnse politieke elite anderzijds. De Verenigde Staten en de EU houden vooralsnog vast aan hun boycot van de nieuwe Palestijnse regering door hun *directe financiële hulp* op te schorten.<sup>14</sup> Dit wordt slechts ten dele opgevangen door de toegezegde financiële steun van enkele Golfstaten en Poetins assistentie. Bovendien draait Israël door afsluitingen, militaire acties en opschorten van hulp de duim-schroeven ook steeds verder aan. Dit alles sluit naadloos aan bij het unilaterale beleid dat de Israëlische premier Ehud Olmert wil gaan voeren als gevolg van zijn idee dat Israël geen onderhandelingspartner heeft aan Palestijnse zijde.

Naast de beperkende maatregelen die de internationale gemeenschap heeft getroffen, heeft ook Fatah pogingen ondernomen het Hamas moeilijk te maken. Zo probeerde Fatah enkele weken na de verkiezingen bepaalde ministeries nog snel te voorzien van ambtenaren van eigen signatuur. Bovendien is de positie van president Abbas versterkt ten opzichte van de regering en het parlement, om zo Hamas enigszins de wind uit de zeilen te nemen.<sup>15</sup> Daar komt nog bij dat Fatah niet werkelijk van zins lijkt Hamas een kans te geven haar taak als regering te vervullen. Zo zou de partij van Abbas en wijlen Yasser Arafat proberen aan te sturen op nieuwe, vervroegde verkiezingen, waarin Hamas dan alsnog verslagen zou moeten worden.<sup>16</sup>

De pogingen van de Verenigde Staten, de EU, Israël en Fatah Hamas te dwarsbomen versterken elkaar in bepaalde opzichten. Zo probeert president Abbas zich duidelijk op te werpen als een 'gematigd'



alternatief waarmee, anders dan met Hamas, wél onderhandeld kan worden. Hoewel Israël dit tot nog toe heeft afgewezen, hebben verscheidene Europese politici al geopperd de financiële steun te hervatten, maar dit nu via de president te laten lopen.<sup>17</sup> Dit is ironisch, aangezien onder Arafat juist ettelijke pogingen zijn gedaan de positie van de president ten opzichte van het parlement (financieel) te verzwakken. Abbas gebruikt tevens het argument dat de PLO, waarvan hij de leider is, de organisatie is die werkelijk over de onderhandelingen met Israël gaat, en niet de PA. Dit zou betekenen dat de parlementsverkiezingen geen enkel effect hoeven te hebben op het vredesproces, aangezien het Palestijnse parlement geen onderdeel van de PLO is.<sup>18</sup>

### **De rol van de internationale gemeenschap**

Hamas heeft zich door de jaren heen sterk ontwikkeld en getoond flexibel en pragmatisch te kunnen zijn. Een blijvende boycot van de Palestijnse regering door de Verenigde Staten, de EU en Israël, te zamen met de pogingen van Fatah om de nieuwe regering te

internationaal toezicht, waardoor deze niet bij terroristen terecht kan komen – kan daarom beter hervat worden. Op die manier kan Hamas in staat gesteld worden de PA weer op te bouwen na enkele jaren van geweld en orde en rust terug te brengen in de chaotische en penibele toestand waarin de Palestijnen verkeren. Tevens is het van groot belang dat de internationale gemeenschap zich niet laat verleiden toch weer te gaan onderhandelen met Fatah om zo Hamas te ontwijken. Deze klap in het gezicht van de Palestijnen, die hiermee hun keuze tijdens de verkiezingen openlijk afgewezen zien, zal de populariteit van Hamas zeker niet doen verminderen. Bovendien zal Fatah het democratische spelletje mee moeten spelen, ook als dat nadelig uitpakt voor die beweging.

Als Hamas werkelijk in staat gesteld wordt te integreren in de politiek, ligt het gezien de voorgeschiedenis van de beweging in de lijn der verwachting dat ze zich langzaam maar zeker verder zal matigen. Een vergelijk met Israël hoeft dan geen onmogelijkheid te zijn. Als de huidige isolerende trend door de internationale gemeenschap zich echter voortzet, zal Hamas opnieuw een afweging van haar belangen maken en wellicht concluderen dat er meer succes te behalen valt met terugkeer naar geweld.<sup>20</sup> In zo'n geval zal ook de Palestijnse bevolking tot de conclusie moeten komen dat er op diplomatiek gebied weinig veranderd is en dat de PA feitelijk nog steeds bestuurd wordt door dezelfde elite als voorheen. Als dit besef eenmaal goed is doorgedrongen, is het slechts wachten op een nieuwe *intifada*.

## ***Hamas wordt niet door een onveranderlijke***

### ***ideologie geregeerd***

ondermijnen, kan er echter toe leiden dat Hamas de politiek als doodlopende weg gaat zien. Hamas' verdediging van een aanslag door de Islamitische Jihad op 17 april (waarbij negen doden vielen) zou gezien kunnen worden als een teken van Hamas' toenemende frustratie over de huidige gang van zaken.<sup>19</sup>

Het is daarom van groot belang dat de internationale gemeenschap haar invloed aanwendt om Hamas van een eventuele terugkeer naar het geweld te weerhouden. *Isoleren* is wat dit betreft een *onverstandig beleid*. Wellicht zal Hamas in de toekomst onder grote druk bereid zijn wat water bij de wijn te doen, maar dit zal de onderliggende machtsverhoudingen en problemen niet werkelijk veranderen. Ook financiële hulp die de Palestijnse regering negeert, is niet de oplossing. Dit leidt hoogstens tot een tijdelijke verlichting van de financiële nood. Elke vorm van hulp die de democratisch gekozen vertegenwoordigers van het Palestijnse volk omzeilt, is uiteindelijk toch slechts pappen en nathouden.

De financiële steun aan de PA – eventueel onder

### **Noten**

- 1 Roel Meijer, 'Moslim Broederschap maakt zich op voor de democratie van morgen', in: *ZemZem*, jrg. 1, nr 2, 2005, blz. 53-61.
- 2 Zie bijv. Laurie King-Irani, 'The Hamas victory: democratization – but not what the US expected', in: *The Electronic Intifada* (internet: <http://electronicintifada.net>), 28 januari 2006; *Ha'aretz*, 25 januari 2006.
- 3 Zie bijv. *Al-Sharq al-Awsat*, 27 februari 2006; *The Times*, 7 april 2006.
- 4 Voor een Engelse vertaling van dit handvest, zie Khaled Hroub, *Hamas – Political Thought and Practice*, Washington D.C.: Institute for Palestine Studies, 2000, blz. 267-291.
- 5 Voor de communiqués van Hamas tijdens de eerste *intifada*, zie Jean-François Legrain, *Les voix du soulèvement palestinien, 1987-1988*, Cairo: Centre d'études et de Documentation économique, juridique et sociale (CEDEJ), 1991; Shaul Mishal

- & Reuben Aharoni, *Speaking Stones – Communiqués from the Intifada Underground*, Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1994, blz. 201-285.
- 6 Zo publiceerde *Filastin al-Muslima* in 2001 – dus vlak na het begin van de tweede *intifada* – een maandelijks exegetisch artikel waarin de rol van de joden in een bepaalde Koranpassage werd behandeld. Daarbij werd de situatie uit het 7de-eeuwse Arabisch Schiereiland vaak moeiteloos toegepast op de situatie in de 21ste eeuw. De schrijver hiervan was ene Salah al-Khalidi.
  - 7 Voor de communiqués van Hamas, zie [www.palestine-info.net/arabic/hamas/statements/statements.htm](http://www.palestine-info.net/arabic/hamas/statements/statements.htm)
  - 8 Mishal & Avraham Sela, *The Palestinian Hamas – Vision, Violence and Coexistence*, Columbia, NY: Columbia University Press, 2000, blz. 73-74; Hroub, *a.v. noot 4*, blz. 69-84; *ibid.*, 'Die aktuelle Politik von Hamas – Überleben ohne Strategie', in: *Inamo*, jrg. 8, nr 32, winter 2002, blz. 15-17.
  - 9 Zie bijv. "Hamas" Tad'u ila Ish'al al-Ard taht Aqdam al-Muhtall', in: *Al-Risala*, nr 183, 23 november 2000, blz. 5.
  - 10 'Bayna al-Tahti'a wa al-Hudna: Wad' Hajar al-Zawiya li Ta'sis Nizam Siyasi Filastini Jadid', in: *Al-Risala*, nr 225, 24 maart 2005; Tariq Hasan, 'Khalid Mish'al fi Nadwa bi al-Ahram', in: *Al-Abram*, 30 maart 2005.
  - 11 Voorbeelden van deze houding zijn er te over. Zie bijv. 'Hal al-Sulta al-Filastiniyya Ma'niyya bi Istimir al-Intifada.. wa Madha Turidu minha?', in: *Al-Risala*, nr 179, 26 oktober 2000, blz. 7; 'Khiyar al-Sulta bayna 'Awdat al-Tafawud aw Istinzaf al-'Udw li Dahrihi', in: *Filastin al-Muslima*, nr 12, december 2000, blz. 18.
  - 12 *Ha'aretz*, 13 maart 2005; zie ook het verkiezingsprogramma van 'Verandering en Hervorming', internet: [www.elections.ps](http://www.elections.ps), blz. 3.
  - 13 Dit is ook het standpunt dat in een interview gegeven werd door de Palestijnse premier en Hamaslid Isma'il Haniyya: zie *Washington Post*, 26 februari 2006; *Al-Sharq al-Awsat*, 27 februari 2006.
  - 14 Begin mei besloot 'het Kwartet' (de Verenigde Staten, EU, VN en Rusland) echter wel steun direct aan de Palestijnse bevolking te schenken, om zo de regering-Hamas te omzeilen. Zie *BBC* (internet: [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)), 10 mei 2006.
  - 15 *BBC* (internet), 13 februari 2006; Graham Usher, 'Breaching the iron wall', in: *Al-Abram Weekly*, nr 782, 16-22 februari 2006; *Al-Sharq al-Awsat*, 17 februari 2006.
  - 16 'Limadha Rafadat al-Fasa'il al-Filastiniyya al-Musharaka fi al-Hukuma?!', in: *Filastin al-Muslima*, nr 4, april 2006, blz. 39; Charmaine Seitz, 'Fatah Ventures into Uncharted Territory', in: *Middle East Report* (internet: [www.merip.org](http://www.merip.org)), 19 april 2006; Graham Usher, 'Converging on Abbas', in: *Al-Abram Weekly*, nr 792, 27 april-3 mei 2006.
  - 17 *NRC Handelsblad*, 24 februari 2006; *BBC* (internet), 28 april 2006.
  - 18 *Daily Star*, 27 april 2006.
  - 19 'Isolated, in its violent corner', in: *The Economist*, vol. 379, nr 8474, 22 april 2006, blz. 39
  - 20 Een Hamas-leider stelde tijdens een toespraak bij een demonstratie dat een poging de regering te laten falen 'een terugkeer naar de politiek van martelarenaanslagen [...] in het hart van de zionistische entiteit betekent'. Zie *Al-Sharq al-Awsat*, 15 april 2006.

Joas Wagemakers is als aio verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op de rol van geweld binnen de jihadi-salafi-beweging in het Midden-Oosten.

### Naschrift

Half mei brachten Palestijnse gevangenen van verscheidene organisaties een document naar buiten waarin zij te kennen gaven hun aanslagen binnen Israël te willen staken en een Palestijnse staat te accepteren binnen de bezette gebieden. In de laatste week van juni leek het er sterk op dat de leden van de Hamas-regering zich achter dit document zouden scharen. Als hier sprake is van een werkelijke matiging van de kant van Hamas, zou dat zeker niet vreemd zijn; de beweging heeft immers al vaker onder druk concessies gedaan ten aanzien van haar ideologie.

Het is echter ook nu van groot belang niet voorbij te gaan aan de factoren die het beleid van de beweging mede bepalen. Als Israël en de internationale gemeenschap niet bereid zijn de democratisch gekozen Hamas-regering te accepteren, zal die beweging eerder geneigd zijn haar parlementaire beleid te laten wijken voor een militaire strategie. Als Fatah zich bovendien weer opwerpt als 'gematigd' alternatief voor Hamas en met het document aan de haal gaat, zal deze houding alleen maar toenemen.

Vooralsnog voldoet het document in elk geval niet aan de eisen die Israël, de Verenigde Staten en de EU hebben gesteld aan Hamas. De kans dat dit plan niet slaagt of misschien zelfs na aanvankelijk optimisme in veel geweld ontaardt, is dan ook groot. Hoewel dit wellicht volgens sommigen de 'ware aard' van Hamas zou aantonen, zou het veeleer te maken hebben met de houding van de internationale gemeenschap, die niet bereid lijkt de Palestijnse politieke verhoudingen serieus te nemen.

[Joas Wagemakers]

# China en de fabel van regionale integratie in Azië

China is een territoriale nachtmerrie. Met een continentale grens van 20.000 kilometer dient het rekenen te houden met maar liefst vijftien buurlanden. Deze staten tellen op hun beurt zo'n twee miljard inwoners. Vier van die buurstaten zijn kernmogendheden en te zamen hebben zij meer dan de helft van 's werelds militairen in hun gelederen. Op politiek vlak varieert hun staatsbestel van parlementaire democratie tot absolute dictatuur; alle regimes staan echter onder zware druk van hun bevolking om op economisch gebied snel vooruitgang te boeken.

In deze context is het voor China op eieren lopen: het eigen nationale-groeiproject staat of valt met behoud van de stabiliteit in de nabije regio. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Beijing een indrukwekkend charme-offensief heeft gelanceerd. Ten eerste profileert de Volksrepubliek zich als economische groeimotor voor geheel Azië. Daarnaast heeft het zijn eigengereide politiek ingeruild voor constructief engagement en overleg. Tot slot toont ook het leger zich van zijn beste kant en wordt er samen met naburige krijgsmachten duchtig getraind en gepatrouilleerd.

Het profiel dat China zichzelf aanmeet, vergt echter nuancering. Niet alle staten profiteren van de economische expansie. China's interesse voor politieke regionale samenwerking is te verklaren vanuit een subtiel machtsspel met andere regionale titanen. Ook op militair vlak kiest de Volksrepubliek het zekere voor het onzekere en bereidt het zich voor op een mogelijke confrontatie met Japan en India.

## Complementariteit of concurrentie

China's huidige *economische integratie* in Azië is voornamelijk te danken aan een samenloop van twee factoren. De beslissing van Deng Xiaoping een einde te maken aan het isolement van zijn land en de economie geleidelijk aan te liberaliseren, vormde een belangrijke voorwaarde om de commerciële banden met de buurlanden aan te halen. Het beleid van zijn voorganger Mao Zedong had de economie van het land ontwricht en de nieuwe generatie politieke leiders een ernstige legitimiteitscrisis nagelaten. 'Gedurende de jaren vijftig en zestig stokte de vooruitgang als gevolg van politieke ongedurigheid,

in het bijzonder de Grote Sprong Voorwaarts en de Culturele Revolutie,' zo moest ook het *planbureau* achteraf toegeven. 'Deze gebeurtenissen brachten de nationale economie aan de rand van de afgrond'.<sup>1</sup>

Japan was inmiddels uitgegroeid tot industriële supermogendheid. Door gebrek aan goedkope arbeidskrachten werd het vroegtijdig gedwongen te investeren in naburige markten, zoals Zuid-Korea, Taiwan en Hongkong. Aangezien het netwerk van uitgeweken Chinese ondernemers fungeerde als tussenschakel tussen Japan en deze 'nieuwe economieën', verwierf deze diaspora een invloedrijke positie. In de jaren zeventig waren ook het ontwikkelingspeil en de lonen in de 'nieuwe economieën' fors gestegen. Het resultaat van Dengs liberalisering was dus voorspelbaar: investeerders uit Japan, Korea, Taiwan en Hongkong deden gretig een graai naar de schier eindeloze markt die voor het grijpen lag. De Chinese diaspora speelde hierbij opnieuw een leidende rol. Beijing trof diverse maatregelen om investeringen uit Oost-Azië aan te trekken. Het garandeerde dat Taiwanese en Hongkongse projecten niet genationaliseerd werden. De regio Hongkong-Shenzhen-Guangzhou werd omgevormd tot *kai-fang tequ*, een zone waarin kapitaal- en goederenverkeer was onttrokken aan staatscontrole. Dit alles resulteerde in een nieuwe regionale arbeidsverdeling. Samengevat bestond deze uit de hoogtechnologische markten ten oosten van de Gele Zee enerzijds en het moederland als een enorme goedkope fabriek anderzijds.

Nu China zelf bezig is aan een technologische opmars, ligt het volgens de liberalistische logica in de lijn der verwachtingen dat dit land op zijn beurt gaat functioneren als nieuwe katalysator van de verdere economische integratie van Azië. Aldus zou het een nieuwe schakel vormen in een kettingreactie. Na de Tweede Wereldoorlog leidden Amerikaanse investeringen tot de snelle heropbouw en groei van Japan; Japan op zijn beurt stimuleerde de industrialisatie in de nieuwe 'economieën', vervolgens kon de Chinese markt profiteren. Nu zou het dan de beurt moeten zijn aan andere laagontwikkelde landen, zoals Vietnam, Laos, Bangladesh en India. Deze gedachte maakt ook een essentieel deel uit van China's diplomatieke discours. 'China pleit voor een win-win-

samenwerking in de regio,' zo formuleerde premier Wen Jiabao, 'slechts door samenwerking zullen we de ontwikkelingskloof dichten.' Deze voorspelling is echter voorbarig, en wel om de volgende vier redenen.

Ten *eerste* is er geen sprake van een echte regionale arbeidsverdeling waarin iedere staat zijn economische specialiteiten ontwikkelt. Binnenkort zal China uitblinken in *alle* produktiefactoren: een onuitputtelijke arbeidsmarkt met goedkope én hooggekwalificeerde werknemers, een moderne infrastructuur, een enorme voorraad kapitaal en een voor de export gunstige koers van de nationale munt. Qua grondstoffen is China nog steeds minder afhankelijk van invoer dan de andere Oost-Aziatische staten. China wil zich bovendien inwerken in alle economische sectoren (industrie, landbouw en diensten) en tracht te excelleren op ieder produktieniveau (bijvoorbeeld zowel de zware chemische industrie als de vervaardiging van spijtstechnologische produkten). China's nieuwe corporatieve titansen zijn actief in dezelfde marktsegmenten als hun concurrenten in de buurlanden: huishoudelijke produkten, elektronica, chemicaliën en infrastructuur. In een aantal Aziatische staten leidde deze ontwikkeling al tot economische drama's. Zo kreeg de textielindustrie in India, Indonesië en Pakistan zware klappen. De producenten van halfgeleiders en elektronische apparaten in Oost-Azië hebben met moordende concurrentie af te rekenen.

Ten *tweede* trekt de Volksrepubliek ruim 70% van het *buitenlandse kapitaal* aan dat in geheel Azië wordt geïnvesteerd.<sup>2</sup> Aangezien de totale omvang van deze investeringen in Azië sinds 1998 is gestagneerd, betekent dit dus wel degelijk dat de China omringende staten inkomsten mislopen. Ook van een 'trickle down'-effect is in dit opzicht nauwelijks sprake. Ruim de helft van China's investeringen in het buitenland vloeit weliswaar naar Aziatische landen, maar dat is slechts een peulenschil in vergelijking met wat er jaarlijks in China zelf wordt geïnvesteerd.

Ten *derde* moet worden gewezen op de wedloop om toegang tot de schaarse energievoorraden. De afgelopen 20 jaar is het verbruik van aardolie in Azië verdubbeld, waarvan China 38,5% voor zijn rekening nam. Op steenkool en kernenergie na zijn er nog geen alternatieven voorhanden. Naast het gegeven van de stijgende prijzen ondervinden olie-importerende landen steeds meer concurrentie van Chinese staatsbedrijven, die door de overheid werden

geïnstrueerd zoveel mogelijk controle te verwerven over buitenlandse energiereserves.<sup>3</sup>

Tot *slot* dient men ook kritisch om te gaan met de positieve handelsbalans tussen China en zijn buurlanden. Negen van de vijftien buurlanden laten een aanzienlijk tekort met China zien. Andere staten, zoals India, Indonesië en Kazachstan, hebben hun handelsoverschot enkel en alleen te danken aan de massale uitvoer van grondstoffen of halffabrikaten met een zeer beperkte toegevoegde waarde, zoals minerale erts en staal. Hun kwantitatieve overschot wordt op deze manier geneutraliseerd door een kwalitatief tekort.

In plaats van een regionale arbeidsverdeling waarin ook andere landen een voordelige positie kunnen innemen, ontwikkelt zich een nieuwe hiërarchie. China nestelt zich aan de top, ten koste van naburige staten. Een arbeidsverdeling is echter voortdurend onderhevig aan verschuivingen. Als China's economische transitie slaagt, dan blijft het uiteraard mogelijk dat de groei uitdijt naar een nieuwe groep Aziatische landen. Het is verder ook nog niet zeker

### ***China's perceptie van regionale organisaties***

#### ***ontwikkelde zich van achterdocht via onzekerheid***

#### ***tot actieve participatie***

of de Volksrepubliek erin slaagt buitenlandse investeerders dieper landinwaarts te lokken, waar het nog steeds beschikt over tientallen miljoenen goedkope arbeidskrachten. Door de stijgende lonen in de huidige groeipolen aan de oostkust, de ecologische druk en de steeds stringenter regelgeving zal een aantal fabrikanten de afweging moeten maken om verder landinwaarts naar het westen te trekken of om de wijk te nemen naar gunstig gelegen kustzones van andere landen. De grote uitdaging is dus bedrijven te overtuigen van het profijt dat zij kunnen peuren uit *China's eigen binnenlandse arbeidsdeling*. Als het daarin slaagt, zal het nog zeker decennia duren alvorens de Chinese markt geheel verzadigd is en zich een substantiële economische *spill-over* naar de periferie zal voordoen.

### **Wolf in multilaterale schaapsvacht**

'China's perceptie van regionale organisaties ont-

wikkelde zich van achterdocht, via onzekerheid, tot actieve participatie.<sup>4</sup> Deze participatie is echter grotendeels te verklaren vanuit de ambitie aan politieke invloed te winnen in de directe periferie en zo de relatieve machtspositie ten overstaan van andere grote mogendheden in de regio veilig te stellen.

Aanvankelijk voelde China weinig voor het toenemende multilateralisme in de regio. Beijing beschouwde het oprichten van regionale fora als een *lilliputter-strategie*, een poging van kleine Aziatische landen het groeiende China aan banden te leggen. Gevreesd werd bijvoorbeeld dat gevoelige kwesties als Taiwan en het conflict in de Zuid-Chinese Zee gezamenlijk zouden worden aangekaart. Bovendien was China ervoor beducht dat deze nieuwe instellingen door andere supermogendheden zouden worden aangewend om hun greep op Azië te versterken.<sup>5</sup> Zo had de zg. Fukuda-doctrine Japan al een invloedrijke positie binnen ASEAN opgeleverd. Ook de *Look-East*-politiek van India begint stilaan haar vruchten af te werpen.<sup>6</sup> Om deze ontwikkeling te doorbreken, zocht de Volksrepubliek haar toevlucht aanvankelijk tot het *bilateralisme*. 'De verschillen in onze waarden en normen kunnen nog het best overbrugd worden door het versterken van bilaterale relaties met andere staten,' zo stelde minister van buitenlandse zaken Qian Qichen.<sup>7</sup>

Gaandeweg echter rijpte het besef dat deelname in plaats van isolement veel meer succes zou sorteren om de politieke koers van deze fora te sturen. In zuidelijk Azië tracht China nu de diplomatieke opmars van India af te remmen door meer te investeren in de *Greater Mekong Subregion* (GMS), een organisatie waarvan ook Laos, Myanmar, Thailand en Vietnam deel uitmaken. Deze regio is van vitaal belang als exportmarkt voor de geïsoleerde Chinese provincie Yunnan en als corridor naar de Golf van Bengalen.<sup>8</sup> Anderzijds tracht China via de bondgenoten Nepal en Bangladesh het lidmaatschap te verwerven van de *South Asian Association of Regional Cooperation* (SAARC), waarin India vanaf de oprichting de scepter zwaait. Als reactie op de toenemende aanwezigheid van de Verenigde Staten in Centraal-Azië heeft China alles in het werk gesteld om de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) meer gewicht te geven en pleitte het voor uitbreiding van de overlegagenda met energieveiligheid, terrorismebestrijding en handel.<sup>9</sup> Hechte banden met de SCO-landen zijn van elementair belang, gezien China's toenemende afhankelijkheid van aardolie en aardgas uit het Kas-

pische-Zeegebied en om de opmars van islamisme in de roerige provincie Xinjiang af te stoppen. Wat de recent opgerichte *East Asia Community* betreft was het voor Beijing een absolute voorwaarde dat de Verenigde Staten aan de zijlijn bleven staan. In andere fora streefde China ernaar de beleidsvorming uit te hollen. In de *Asian Pacific Economic Community* (APEC) weigerde het in te gaan op de vraag van Canada en de Verenigde Staten om afspraken bindend te maken. In het *Asean Regional Forum* (ARF) verwierp het aanvankelijk alle voorstellen om de organisatie een actieve rol te laten spelen op het gebied van preventieve diplomatie en conflictbeheersing.<sup>10</sup> Interessant is echter dat nu het gewicht van de Volksrepubliek binnen het ARF toeneemt, het zelf een lans breekt voor hechtere politieke samenwerking.<sup>11</sup>

China is als een wolf in schaapsvacht. Het beseft dat het zal moeten leren leven met een groot aantal nieuwe multilaterale constructies in zijn omgeving. Door zich als een welwillende partner te engageren wenst het die instellingen echter in eigen voordeel te sturen en op lange termijn aan invloed te winnen.

### Militair

Sinds de nieuwe eeuw heeft de Volksrepubliek militaire agressie afgezworen. Ooit had de zg. 'actieve-defensiestrategie' China regelmatig met buurlanden in aanvaring gebracht. De invallen van het Volksleger in Korea, India, Vietnam en Cambodja, alsmede het gewapende grensconflict met Rusland waren vooral een uiting van Beijings bezorgdheid door een supermogendheid te worden opgeslokt. China's maritieme ambities waren in deze periode toe te schrijven aan de spanningen met Taiwan en de rivaliteit om de energievoorraden in de Zuid- en Oost-Chinese Zee. Na de agressieve manoeuvres in de Straat van Formosa werd er echter geen kruit meer verschoten en draait de militaire diplomatie op volle toeren. Sinds 2002 oefent het Volksleger geregeld met andere staten. In september 2004 woonden militairen uit *zestien* Aziatische landen een groot-schalige trainingsoperatie bij in de Chinese provincie Henan. Volgens het ministerie van defensie waren er in 2004 alleen al meer dan honderd militaire uitwisselingen, veelal op zeer hoog niveau. Het Chinese leger onderhoudt thans 'strategische consultaties' met dertien staten. Honderden officieren zitten in de schoolbanken van buitenlandse militaire academies en *vice versa* verzorgde China trainingsprogramma's

voor soldaten uit bijna honderd landen.<sup>12</sup> Eenheden van het Volksleger werden ingezet in buitenlandse rampgebieden: na de *tsunami* van 2004 en in Noord-Pakistan na de aardbeving van 2005. Het leger wordt ook ingepast in Beijings streven naar een regionale veiligheidsgemeenschap.<sup>13</sup> Hoge Chinese officieren staan in permanent overleg met hun Aziatische collega's. In alle recente partnerschappen met landen uit de regio is een of andere vorm van militaire samenwerking opgenomen, zoals collectieve patrouilles tegen piraterij, grensbewaking en de bundeling van krachten in de strijd tegen terrorisme. 'China's militaire diplomatie maakt deel uit van het globale buitenlands beleid om een gunstige internationale omgeving tot stand te brengen,' zo legt het dagblad van het Volksleger uit.<sup>14</sup>

Het militaire charmeoffensief staat echter in schril contrast met de forse herbewapening. Vooral de zeemacht krijgt prioriteit. Ten eerste wordt er een nieuwe vloot moderne onderzeeërs (zowel conventionele als nucleaire) in de vaart gebracht. Ten tweede werden tientallen uiterst geavanceerde Russische *Sukhoi-30* maritieme bommenwerpers aangekocht. Ten derde vertonen China's nieuwe generaties fregatten en *destroyers* méér vuurkracht en een grotere precisie. Deze vloot is voor het eerst in staat zich ver in de blauwe wateren te ontplooiën door een krachtige aandrijving, geavanceerde radars en luchtverdedigingssystemen met grote reikwijdte. Het Chinese leger investeert eveneens in vooruitgeschoven maritieme steunpunten, maar ziet er voorlopig van af zich ter plekke te vestigen. In Myanmar, gelegen aan de druk bevaren Zeestraat van Malakka, werkten Chinese militairen aan marinebases, observatie- en spionageposten, onder meer op de zeer strategische Cocos-eilanden in de Andamanzee. Een ander project betreft de Pakistaanse diepzeehaven van Gwadar, waar China aanzienlijke middelen in investeerde. Hoewel niet duidelijk is of de nieuwe dokken in de nabije toekomst Chinese marineschepen zullen huisvesten, is deze haven onmisbaar om de Straat van Hormuz, die de doorgang verschaft tussen de Indische Oceaan en de Perzische Golf, in de gaten te houden. Er wordt ook gespeculeerd over een Chinese haven op de strategisch gelegen Malediven.

Vanwaar de noodzaak de geografische reikwijdte van China's militaire aanwezigheid te vergroten? Ten eerste voltrekt zich met de 'globalisering' van de economische belangen ook een internationalisering van de dreigingen. Een aantal van deze risico's is

bovendien fysiek en vereist een militair antwoord. De lange handelsroutes naar overzeese markten vormen vanuit militair oogpunt wellicht het belangrijkste én kwetsbaarste segment van het nationale groeiproject. Vooral de zeehandel springt in het oog: sinds de jaren 1980 groeit de maritieme handel van de Volksrepubliek jaarlijks gemiddeld met meer dan 18%. Thans vormen vooral niet-statelijke actoren een bedreiging voor deze zeehandel. De Indische Oceaan met zijn talrijke nauwe zeestraten wordt permanent geteisterd door piraterij. Hier passeert 40% van China's geëxporteerde goederen en meer dan 60% van de olieaanvoer. De Volksrepubliek tracht aan deze dreigingen het hoofd te bieden door zich te engageren in regionale samenwerkingsverbanden. Niettegenstaande de normalisering van China's buitenlandse betrekkingen blijven de lange maritieme handelsverbindingen ook een kwetsbaar doelwit voor toekomstige rivaliserende staten. India profileert zich uitdrukkelijk als maritieme grote mogendheid in de Indische Oceaan. Ook Japan is er steeds meer

### ***China's militaire charme-offensief staat in schril contrast met zijn forse herbewapening***

op uit zijn moderne gevechtsschepen te ontplooiën en naast zijn territoriale aspiraties in de Oost-Chinese Zee ook zijn belangen ter hoogte van strategische zeestraten *manu militare* kracht bij te zetten.<sup>15</sup>

### **Integratie geen weldaad voor buurlanden**

China werpt zich op als een  *vriendelijke reus* en wringt zich in bochten om de buurlanden ervan te overtuigen dat zij niets dan baat hebben bij China's 'vreedzame ontwikkeling'. Vriendschappelijke relaties en een veilige omgeving zijn dan ook van groot belang. Niet alleen is stabiliteit voorwaarde voor een gunstig investeringsklimaat: de Volksrepubliek is van een aantal buurlanden ook afhankelijk voor aanvoer van grondstoffen en voor het vrijwaren van handelsroutes. Daarnaast wil het vermijden al te hoge bedragen te spenderen aan bewapening.

Deze *interdependentie* leidt echter niet automatisch tot een weldadige politieke integratie: *Realpolitik* blijkt de belangrijkste drijfveer voor het diplomatieke charmeoffensief. China's pleidooi voor vrije handelsrelaties kan men terugvoeren op een groeiend zelf-

vertrouwen. Het is immers zonneklaar dat China de leiding van Japan overneemt en zich met nadruk aan de top van de regionale economische hiërarchie nestelt. Het doorbreken van het politiek isolement heeft tot doel het gezag van andere zwaargewichten, zoals India, Japan en de Verenigde Staten, te ondermijnen of in te dijken. Dat deze staten Beijing zorgen baren, blijkt eveneens uit de inspanningen om een slagkrachtige zeemacht op te bouwen. Bezorgd zijn om je buurman, zo verwoorde Edward Hallett Carr het ooit treffend, betekent in feite dus niets meer dan een verkapte manier om eigen belangen veilig te stellen.

Intussen blijken deze buurlieden echter steeds minder overtuigd van China's goede bedoelingen. Aan de oppervlakte lijkt er niets aan de hand: hun bruto binnenlandse produkt en hun export blijven toenemen, maar onder deze gunstige macro-economische resultaten voltrekt zich een sociale catastrofe. De concurrentie van China leidde reeds tot het massale verlies van banen in de laagtechnologische industrie en ook in de spitstechnologische sectoren worden staten meer en meer gedwongen pijnlijke herstructureringen door te voeren.<sup>16</sup> Het scheppen van positieve verwachtingen is één van China's belangrijkste instrumenten om in zijn nabije omgeving aan invloed te winnen. De kloof tussen deze verwachtingen en de reële winst wordt echter groter. Nu al eisen alle Aziatische landen vergaande uitzonderingen alvorens een vrijhandelsverdrag tussen China en ASEAN te implementeren.<sup>17</sup> Zij halen bovendien ook de banden met grote mogendheden buiten Azië aan en zetten hun omvangrijke bewapeningsprogramma's onverminderd voort.

Voorlopig is er géén sprake van duurzame samenwerking. Strategische dubbelzinnigheid, wantrouwen en concurrentie voeren onderhuids nog steeds de boventoon, zij het voorlopig nog wel met de glimlach en een knipoging.

## Noten

- 1 R. Weil, *Red Cat, White Cat: China and the Contradictions of Market Socialism*, New York: Review Press, 1996, blz. 293.
- 2 Dit betreft de Buitenlandse Directe Investerings (FDI); UNCTAD, *World Investment Report*, New York/Genève: UNCTAD, 2005.
- 3 Zie J. Holslag, 'China in de olie', in: *Internationale Spectator*, oktober 2005, blz. 512-516.
- 4 D. Shambaugh, 'China engages Asia, reshaping the regional order', in: *International Security*, vol. 29, 2004, no 3, blz. 69.

- 5 C.-C. Kuik, 'Multilateralism in China's Asean policy: its Evolution, Characteristics, and Aspirations', in: *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, 2005, no 1, blz. 102-122.
- 6 B. Garrett & B. Glaser, 'Multilateral security in the Asia-Pacific region and its impact on Chinese interests: view from Beijing', in: *Contemporary Southeast Asia*, vol. 16, 1994, no 1, blz. 16.
- 7 De transcriptie van de uiteenzetting is consulteerbaar via: <www.fmprc.gov.cn>.
- 8 J. Holslag, *Myanmar in the frontline*, Brussel: European Strategic Intelligence and Security Center, 2005, blz. 4-8.
- 9 R.W.X. Hu, 'China's Central Asia Policy: Making Sense of the Shanghai Cooperation Organization', in: B. Rumer (red.), *Central Asia at the End of the Transition*, New York: M.E. Sharpe, 2005, blz. 130-151.
- 10 K. Tsunekawa, 'Why so Many Maps There? Japan and Regional Cooperation', in: T.J. Pempel (red.), *Remapping East Asia: the construction of a region*, Ithaca/Londen: Cornell University Press, 2005, blz. 111.
- 11 In 2003 suggereerde de Chinese premier over te gaan tot oprichting van een 'Security Policy Conference'.
- 12 'China's pragmatic military diplomacy in 2004', in: *People's Daily*, 21 december 2004.
- 13 B. Gill, 'China's New Security Multilateralism and its Implications for the Asia-Pacific Region', in: *SIPRI Yearbook 2004*, blz. 205-230.
- 14 'China's military diplomacy helps to build secure environment for country's peaceful development', in: *People's Liberation Army Daily*, 25 december 2005.
- 15 J.F. Bradford, 'The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in SE-Asia', in: *Naval War College Review*, vol. 58, no 3, blz. 63-86.
- 16 Zie bijv. D.R. Holst & J. Weiss, 'ASEAN and China: Export Rivals or Partners in Regional Growth?', in: *World Economy*, vol. 27, 2005, no 8, blz. 1256-1274.
- 17 Dit betreft een vrijhandelsverdrag dat in 2010 in werking zal treden.

Jonathan Holslag is Azië-analist bij het European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC) te Brussel; Gustaaf Geeraerts is Azië-analist bij het European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC) te Brussel.

## Voor- en nadelen van migratie op een rij

Piet Emmer & Hans Wansink

**Wegsturen of binnenlaten? - 10 vragen en antwoorden over migratie.**

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij

De Arbeiderspers, 2005; 160 blz.; 14,95 euro;

ISBN: 90-295-2351-4

Wat zijn de voor- en nadelen van migratie? Dat is de centrale vraag die Piet Emmer en Hans Wansink trachten te beantwoorden aan de hand van tien gerelateerde vragen in een boekje dat beknopt de historische achtergronden, economische belangen en politieke context van migratie uiteenzet. 'Immigratie is een trauma geworden en over trauma's zwijg je maar liever', zo stellen de auteurs in de conclusie. 'Maar de migratie gaat door en door onze kop in het zand te steken berokkenen we Nederland schade.' (blz. 143)

*Wegsturen of binnenlaten?* is gericht op een algemeen publiek en heeft als doelstelling – zo kan men afleiden uit de inleiding – het debat over de wenselijkheid van migratie uit de 'taboe'-sfeer te halen en ook te verduidelijken, door het in een vergelijkend historisch perspectief te plaatsen. Het boek beoogt daarmee zowel enige afstand te nemen van de huidige post-Fortuyn politieke geladenheid van het onderwerp 'migratie' door een voornamelijk historisch perspectief te hanteren, alsook lessen te trekken uit het verleden en dus concreet positie te kiezen in het debat over de wenselijkheid van migratie. Slaagt het boek in deze opzet?

Voor zover de auteurs, hoogleraar geschiedenis resp. politiek commentator, met zo'n historische aanpak beogen enige afstand te nemen van het huidige debat, moet gezegd worden dat zij daar niet echt in slagen. Daarvoor staat het boek te vol met op-

merkingen en stellingnamen die te karakteriseren zijn als nogal kort door de bocht. Zo stellen Emmer en Wansink dat de vlucht in de islam van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders 'uiter-aard' hun integratie in de Nederlandse samenleving belemmert, aangezien de islam fungeert als een wereldbeschouwing 'die zich afzet tegen goddeloze regimes en modernistische praktijken'. 'Zulke slecht integreerbare immigranten hadden we nog nooit gehad', concluderen de auteurs (blz. 21).

Emmer en Wansink kondigen overigens reeds in de inleiding aan dat zij met opzet het multiculturalisme-debat mijden, aangezien het een 'vreugdeloze herhalingsoefening' is (blz. 9). De geciteerde passages over de rol van islam bij de integratie van migranten, verderop in het boek, maken echter duidelijk dat de auteurs toch niet om het onderwerp heen kunnen. Het gevolg hiervan is dat opmerkingen over moslims en integratie, wellicht net als in het maatschappelijke debat dat de auteurs juist proberen te verhelderen, als los zand aan elkaar hangen en zelfs tegenstrijdig zijn. Dus wordt in de inleiding nog gewezen op de hypocrisie van commentaren die moslims verwijten een achterlijke godsdienst aan te hangen, aangezien het juist de Nederlandse welvaartsstaat is die een eigen tegencultuur gefinancierd heeft (blz. 9-10), en wordt even later het feit dat 75,4% van de in Nederland gehuwde Turken en Marokkanen zijn of haar echtgenoot uit het land van herkomst haalt, zonder twijfel toegeschreven aan een anti-moderne islam (blz. 22). Is de religieuze achtergrond van migranten nu wel of niet van belang?

Twee andere voorbeelden kunnen aangehaald worden van observaties waarmee dit boek zich weinig

onderscheidt van de soms ongenueerde maatschappelijke discussies die het juist probeert te verhelderen. In hoofdstuk 5, over de betekenis van immigratie voor het gastland, wordt de stelling verdedigd dat immigranten juist bijdragen aan economische groei. Deze stelling stoelt voor een belangrijk deel op 'cijfers van uitkeringsinstanties', die zouden aangeven dat van de 1,5 miljoen uitkeringsgerechtigden slechts 275.000 plaatsbaar zouden zijn op de arbeidsmarkt. Immigranten concurreren dus niet met uitkerings-trekkers. 'Deze cijfers duiden erop dat we tot in de lengte van dagen een grote groep mensen niet of niet meer aan het werk zullen krijgen, of we dat nu leuk vinden of niet. [...] In de echte wereld weten we dat we ons daarmee moeten verzoenen.' (blz. 71) Hier wordt een nogal eenzijdige, en wel erg weinig gefundeerde analyse neergezet van het aangescherpte overheidsbeleid van de laatste jaren met betrekking tot 'uitkeringstrekkers'.

De auteurs zetten de 'echte wereld' af tegen 'de politiek', die zich nogal eens schuldig maakt aan een naïeve maakbaarheidsgedachte. Zo ook in hoofdstuk 7, over de factoren die de omvang van migratie bepalen. Ook hier wordt nogal gemakkelijk gezegd dat het 'duidelijk' is dat in ieder geval het bestemmingsland nauwelijks invloed kan uitoefenen op de migratie (blz. 103). Hoezo niet? In ieder geval op het gebied van de asielmigratie zagen we duidelijk een effect van het aangescherpte Nederlandse beleid, dat in de jaren 2001 (-26%) en 2002 (-43%) leidde tot een significante daling van het aantal asielaanvragen in Nederland, terwijl het totale aantal asielaanvragen in de Europese Unie min of meer gelijk bleef. Restrictief beleid kan dus metterdaad een effect

hebben, en de toestroom hoeft niet alleen maar beperkt te worden door 'Nederland ook een arm land te laten worden' (blz. 104).

Het boek van Emmer en Wansink, voor zover het beoogt het huidige migratiedebat te verhelderen, had zeker meerwaarde gehad als het op een iets systematischer manier gebruik had gemaakt van de beschikbare cijfers om het debat te nuanceren. Nu moet de lezer het doen met lukraak gepresenteerde cijfers uit rapporten van het CPB, CBS en SCP, en verder met

al dan niet illustratieve verwijzingen naar historisch materiaal en actuele situaties. In het laatste geval verwijzen de auteurs bijvoorbeeld naar 'een tv-documentaire' waarin een 'jeugdige asielzoeker eerlijk toe [gaf] dat hij net zo lief meteen naar huis terugkeerde nu bleek dat hij hier elke dag zo vroeg moest opstaan' (blz. 103).

Met dit soort lukrake citaten onderscheidt de analyse van Emmer en Wansink zich in ieder geval weinig van het gemiddelde debat aan de spreekwoordelijke borreltafel.

*Wegsturen of binnenlaten?* behandelt weliswaar tien relevante vragen over het belangrijke maatschappelijke onderwerp van migratie, maar met de 'antwoorden' op die vragen schiet de lezer helaas weinig op.

Maarten Vink

Maarten Vink is universitair docent Europese Studies aan de Universiteit Maastricht.

## Puriteinse en gematigde islam

**Khaled Abou El Fadl**

**The Great Theft – Wrestling Islam from the Extremists.**

San Francisco: Harper, 2005; 308 blz.; \$ 21,95 ; ISBN: 0060563397

De Amerikaanse hoogleraar islamitisch recht van de Universiteit van Californië, Khaled Abou El Fadl (Koeweit, 1963), heeft de reputatie gematigd islamitisch, vooruitstrevend en zelfs feministisch te zijn. Zijn tegenstanders zijn van uiteenlopende pluimage. Zo wordt hij er door sommigen van beschuldigd een verkapt islamistische boodschap te verkondigen,<sup>1</sup> terwijl andere stemmen Abou El Fadl juist betichten van geloofsafval of nestbevuiling. Zijn boeken zijn verboden in Saoedi-Arabië en Abou El Fadl wordt continu beveiligd sinds hij door islamistische extremisten met de dood werd bedreigd. Die bedreigingen begonnen nadat de Abou El Fadl op 14 september 2001 een kritisch artikel had geschreven in de *Los Angeles Times*. In dat stuk had hij moslims opgeroepen naar de oorzaken van terrorisme binnen de eigen traditie te kijken. Hij beschuldigde

de fundamentalistische theologische stromingen ervan een misplaatst superioriteitsgevoel te hanteren en geweld in de naam van islam goed te praten. Uit gemakzucht zouden gematigde moslims verzuimen daartegen te protesteren en zo een karikatuur hebben gemaakt van hun eigen traditie.<sup>2</sup>

In zijn nieuwste boek, *The Great Theft*, beschrijft Abou El Fadl de bestaande dichotomie tussen wat hij noemt de puriteinse en gematigde islam. Het hedendaags imago van de islam wordt volgens hem bepaald door extremistische moslims. Zij zoeken bewust de confrontatie met het westen, hebben geen belang bij een interreligieuze dialoog en zijn bereid gewelddadige middelen in te zetten. In die storm is de stem van de gematigde islamitische meerderheid nauwelijks hoorbaar.

Gruwelikheden zoals zelfmoord-aanslagen, onderdrukking en geweld is men in het westen eerder geneigd te verbinden met 'de islam' dan karakteristieken als gematigdheid, tolerantie en vergevingsgezindheid. Voor niet-moslims zijn er volgens Abou El Fadl te weinig herkenningstekens om het onderscheid te kunnen maken tussen

extremistische en gematigde moslims. Dit is te wijten aan de beeldvorming van de islam in de westerse media, maar komt vooral doordat gematigde moslims zich te veel op de achtergrond houden. Volgens Abou El Fadl is er een kritieke fase aangebroken in de geschiedenis van de islam, die niet minder dramatisch is voor de islam dan de reformatie was voor Europa. Extremisten hebben de islam geakaapt en gematigde moslims moeten het geloof teruggeisen als morele kracht in de moderne wereld. De winnaar van deze strijd wint voorlopig het recht om de islam voorlopig te definiëren.

De tegenstelling puritanisme-gematigdheid is natuurlijk een uiterst versimpelde weergave van de in werkelijkheid onmeetbare diversiteit aan islamitische overtuigingen. Maar ze biedt Khaled Abou El Fadl de mogelijkheid zich te profileren aan het gematigde uiteinde van het spectrum en op die manier anderen te motiveren om over hun religieuze identiteit na te denken. Een van de belangrijkste stellingen van Abou El Fadl is dat er zonder intellectuele revolutie die het historisch gematigde erfgoed in herinnering brengt, weinig terecht

zal komen van democratisering in het Midden-Oosten of van succesvolle integratie van moslims in het westen. Dat erfgoed stond voor een veelheid aan interpretaties en verschijningsvormen van de islam. Abou El Fadl acht een Europese of Amerikaanse islam overbodig, omdat de bestaande islamitische theologie en juridische traditie alle ruimte zouden bieden aan gelovigen om als moslims te functioneren in de westerse samenleving.

In *The Great Theft* verwijt Abou El Fadl de puriteinse wetgeleerden dat zij de islamitische juridische traditie verkeerd gebruiken. Van de negende tot de achttiende eeuw hebben deze hoogopgeleide *oelema* de belangrijkste rol gespeeld in het geven van interpretaties van de bronteksten. Tegenwoordig is het islamitisch recht volgens Abou El Fadl gereduceerd tot pamfletten van leken, en niet langer die complexe technische discipline van interpretatie en methodologieën van tekstanalyse. Volgens Abou El Fadl

hebben gematigde moslims de taak de historische rol van de juristen over te nemen, het puritanisme te marginaliseren en het ontstane vacuüm te vullen door een moreel alternatief te bieden. Hij gelooft dat er geen morele vooruitgang kan zijn zonder bekendheid met de uitdagingen die specifiek zijn voor deze tijd.

Om de moslimwereld ervan te overtuigen dat de gematigde islam de ware islamitische boodschap is die dominant was voordat de puriteinen het geloof kaapten, moeten gematigden hun geloofsvisie uiteenzetten. Daar maakt El Fadl in dit boek een begin mee. Hij beschrijft de ideeënwereld van de gematigde islam, die democratie en mensenrechten hoog acht en de *shari'a* slechts de rol van morele leidraad laat spelen en niet die van juridische code. Helaas besteedt Abou El Fadl geen aandacht aan de instituties en gezagsstructuren die vorm zouden moeten krijgen in een ideale gematigd islamitische samen-

leving. Zo blijft die verre van concreet.

*The Great Theft* is een indrukwekkend en liefdevol betoog van een moslim voor zijn geloof, en tegelijkertijd een oproep aan gelijkgestemde moslims zich voor die tolerante maatschappij sterk te maken. Hopelijk kunnen we Abou El Fadls ideeën voor de praktische invulling daarvan in een volgend boek tegemoet zien.

Merel Baracs

#### Noten

- 1 Bijv. Daniel Pipes, 'Stealth Islamism: Khaled Abou El Fadl' (<http://www.danielpipes.org/article/1841>).
- 2 Khaled Abou El Fadl, 'What Became of Tolerance in Islam?', in: *Los Angeles Times*, 14 september 2001.

Merel Baracs studeerde Hebreeuws, Arabisch en Religie-studies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij was tijdelijk verbonden aan Instituut Clingendael.

## Verenigde Naties krijgt tanden

Dick A. Leurdijk

**Robuuste 'peacekeeping': VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties.**

Den Haag: Instituut Clingendael (publikatie van het Clingendael Diplomatic Studies Programme), februari 2005; 49 blz.; 12,50 euro

Dick Leurdijk constateert dat er een ommekeer bij de Verenigde Naties richting meer robuust optreden heeft plaatsgevonden en gaat op zoek naar de achtergronden van deze veranderde opstelling. Hij vindt de basis van het nieuwe concept in het rapport van de Commissie-Brahimi. Leurdijk neemt de lezer mee langs de ontwikkelingen

op het gebied van VN-vredesoperaties. Hij doorloopt deze historie, van het 'klassieke' lichtbepalende *peacekeeping* als buffer tussen de partijen in interstatelijke conflicten, via de 'tweede generatie' van uitgebreidere operaties, en de periode waarin de oplossing werd gezocht in multinationale strijdkrachten en regionale organisaties, naar uiteindelijk de robuuste aanpak. Vervolgens staat Leurdijk extra stil bij het 'High-Level Panel'-rapport en het rapport 'In Larger Freedom' van secretaris-generaal Kofi Annan.

Ook de meest relevante resoluties die sinds 2000 vredesoperaties een meer robuust mandaat gaven, komen aan de orde. Pas in de conclusies kijkt de auteur naar wat de eerste resulta-

ten van dat meer robuuste optreden lijken te zijn. Deze zijn volgens hem gemengd, net als bij traditionele operaties. Ten slotte wijst Leurdijk op twee ontwikkelingen: 1 Het gebruik van geweld door vredesoperaties wordt onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest opgevoerd; en 2 Men is binnen operaties *peacekeeping* en *peacebuilding* als twee zijden van dezelfde medaille gaan beschouwen.

Leurdijk biedt een heel goed en duidelijk overzicht van de ontwikkeling van VN-vredesoperaties. Daar maken robuuste *peacekeeping*-operaties deel van uit. De titel van het *paper* lijkt echter op het eerste gezicht méér dan een overzicht te beloven. De lezer moet echter geen analyse van deze robuuste

vredesoperaties verwachten. Leurdijk behandelt wel de mandaten, maar kijkt nauwelijks verder dan deze opdrachten op papier. Hij stelt dat het nog te vroeg is voor conclusies met betrekking tot de effectiviteit van robuuste operaties in vergelijking tot de meer traditionele operaties. Hij schenkt minder aandacht aan de feitelijke en praktische ontwikkelingen op de grond; in ieder geval de huidige stand van zaken met betrekking tot de operaties.

Had Leurdijk deze recente ontwikkelingen meegenomen, dan had hij additionele punten kunnen aanstippen. Zo komt het in de praktijk nogal eens voor dat operaties wel een robuust mandaat meekrijgen, maar dat deze in de praktijk heel wat minder robuust wordt uitgevoerd. Nog altijd zijn troepenlevende landen namelijk heel wat minder happig op werkelijk robuust optreden. Daarentegen zou het ook opvallen dat in het geval van MONUC in Oost-Congo thans juist veel robuuster wordt opgetreden dan men op basis van het mandaat zou verwachten.

Opvallend is verder dat, naast robuust optreden, een andere zeer belangrijke les die door de Verenigde Naties is opgepikt, namelijk de *geïntegreerde aanpak*, nauwelijks in het *paper* aan bod komt. Beide lessen zijn getrokken rond het rapport-Brahimi en hadden een enorme *impact* op

de verdere ontwikkeling van vredesoperaties in de afgelopen jaren. Waar vroeger namelijk het *Department for Peacekeeping Operations* vrij geïsoleerd opereerde en van samenwerking met andere VN-organisaties nagenoeg geen sprake was, is intussen het VN-systeem veel meer in vredesmissies geïntegreerd. Zo is de tweede politieke man binnen een vredesoperatie standaard iemand uit het bredere VN-systeem (UNDP).

Ten slotte begint het erop te lijken dat de VN-*peacekeeping*-operatie voornamelijk een Afrikaanse aangelegenheid is geworden. Van de zes nieuwe robuuste operaties die Leurdijk behandelt, UNTAET in Oost-Timor, UNMIL in Liberia, MINUCI in Ivoorkust, MINUSTAH in Haïti, ONUB in Burundi en UNMIS in Soedan, speelt tweederde zich af op het Afrikaanse continent. Dit beeld zou echter nog sterker naar voren komen, als ook UNAMSIL in Sierra Leone en MONUC in Congo in de analyse van de mandaten waren meegenomen.

In dit kader moet worden opgemerkt dat in de beschrijving van de fase waarin de nadruk op multinationale strijdkrachten en regionale organisaties lag, Leurdijk het Afrikaanse continent weinig aandacht schenkt. Dit is vooral opvallend omdat hier een van de oorzaken ligt voor de verdere

ontwikkeling van het concept van robuuste vredeshandhaving door de Verenigde Naties. Het bleek namelijk op het Afrikaanse continent dat regionale organisaties niet altijd even goed in staat waren tot effectief optreden. De Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse staten (ECOWAS) en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (later de Afrikaanse Unie) hadden simpelweg niet dezelfde capaciteiten als de VN. Daarnaast bleek met ECOMOG in Liberia en Sierra Leone dat de aanwezigheid van regionale organisaties niet altijd even behulpzaam is bij de beëindiging van conflicten, omdat grote regionale mogelijkheden soms via deze organisaties de eigen agenda proberen na te streven.

Leurdijks *paper* biedt niettemin een bijzonder handzame introductie op het gebied van VN-vredesoperaties en brengt de lezer goed op de hoogte van de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein. Het biedt hiermee dan ook een uitstekende basis om vervolgens de nieuwste 'robuuste peacekeeping'-operaties verder te verkennen.

*Jaïr van der Lijn*

Dr Jaïr van der Lijn is verbonden aan het Centrum voor Conflict Analyse en Management van de Radboud Universiteit Nijmegen.

## VN-Veiligheidsraad en geweldgebruik

Niels Blokker & Nico Schrijver (red.)  
**The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality – A Need for Change?**  
Leiden: Brill Academic Publishers, 2005;  
xx + 310 blz.; 90,- euro;  
ISBN: 90-0414-642-3

De bereidheid van de Verenigde Staten in 2003 Irak binnen te vallen zonder VN-mandaat leek de voorbode van

een toenemende irrelevantie van de Verenigde Naties. Secretaris-generaal Kofi Annan gebruikte het beeld van de VN op een tweesprong. Geconfronteerd met toenemende problemen in Irak zochten de Verenigde Staten eind 2003 toch steun bij de Veiligheidsraad voor de Amerikaanse bezetting en gingen dus niet verder op het pad van resoluut unilaterisme. Maar hoever is men gevorderd op die andere weg

naar een slagkrachtige VN die kan instaan voor internationale veiligheid? De auteurs van dit boek vragen zich af of de regels in het VN-Handvest over gebruik van geweld een te strak keurslijf vormen om aan nieuwe bedreigingen, zoals humanitaire catastrofes, internationaal terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens het hoofd te bieden. Ook wordt nagegaan of en hoe de Vei-

ligheidsraad hervormd moet worden.

*Niels Blokker* wijdt de lezer in aan de hand van een chronologie van internationale regels over het gebruik van geweld – van Aquinas en Grotius, via de geldende praktijk onder de Volkerenbond, tot het VN-Handvest – en aan de hand van een overzicht van recente Veiligheidsraadresoluties.

*Nico Schrijver, Michael Wood en Jutta Brunnée* delen de mening dat het niet raadzaam is het moeizaam verworven verbod op het gebruik van geweld te versoepelen en meer ruimte te creëren voor unilaterale militaire actie. Niet-militaire interventiemiddelen zijn vaak efficiënter. Verder zijn de voorzienige uitzonderingen op militaire interventie, namelijk het recht op individuele of collectieve zelfverdediging en toestemming van de Veiligheidsraad, flexibel genoeg om in nieuwe crisissituaties, indien nodig, gewapend op te treden.

*Mary O'Connell* argumenteert dat, in plaats van een radicale hervorming, het hanteren van de principes van noodzaak en proportionaliteit de effectiviteit en legitimiteit van de Veiligheidsraad kan versterken.

Een strikte interpretatie van het Handvest, waarbij geweld verboden is behalve uit zelfverdediging of met een VN-mandaat, lijkt *Peter van Walsum* misschien toch te 'netjes' voor de echte wereld, waar humanitaire interventie (Kosovo) en preventief of 'pre-emptive' ingrijpen (Irak) hun intrede deden.

*Ralph Zacklin* merkt op dat terwijl de VN traditioneel weigerachtig stonden tegenover geweldgebruik bij vredeshandhaving, VN-vredeshandhavers nu vaak wapens mogen gebruiken om de doelstellingen van de missie te verwezenlijken of om burgers te beschermen.

*André Nollkaemper* onderzoekt wanneer een staat die gewelddadige acties van niet-staatelijke actoren op c.q. vanaf zijn territorium steunt of niet voldoende verhindert, onderworpen kan worden aan het recht op zelfver-

dediging van een andere staat, die het slachtoffer is van dit geweld. Hij beroept zich hierbij op de principes van attributie in de rechtspraak omtrent staatsverantwoordelijkheid. Een voorbeeld is de kwestie van de medeverantwoordelijkheid van de Afghaanse regering voor de Al Qaeda-aanslagen.

*Stephen Mathias* nuanceert het beeld dat de Amerikanen uit zijn op een marginalisering van de VN-Veiligheidsraad. *Marten Zwanenburg* beschrijft hoe na de Koude Oorlog samenwerking tussen de VN en de NAVO bij het ondernemen van vredesmissies toenam en kaart de vraag aan of een VN-mandaat nodig is voor gewapende interventie door de NAVO. *Jeremy Levitt* analyseert het Protocol van de Vredes- en Veiligheidsraad van de Afrikaanse Unie en gaat na of de Afrikaanse Unie er in Darfur in slaagt haar ambitieuze doelstellingen wat betreft Afrikaanse vrede en Veiligheid te verwezenlijken.

*Niels Blokker, Karel van Kesteren* en *Jean-Pierre Cot* bespreken de wenselijkheid en haalbaarheid van hervormingsscenario's om de Veiligheidsraad een meer representatieve omvang en samenstelling te geven. Hun voorspelling dat een ingrijpende hervorming moeilijk ligt, is correct gebleken. Het onderwerp werd bij gebrek aan consensus voortijdig van de agenda van de Millennium+5 Top (september 2005) afgevoerd.

De meerwaarde van dit boek ligt in zijn diversiteit. De meningen van praktijkdeskundigen en wetenschapslieden worden bijeengebracht, theorie wordt getoetst aan realiteit, en zowel de historische dimensie, de huidige situatie als het toekomstperspectief komen aan bod. Ook worden een politieke en juridische benadering gecombineerd. Toch blijven politieke en geostrategische motieven, vaak doorslaggevend bij beslissingen over militaire interventie, enigszins onderbelicht.

De keerzijde van de grote verscheidenheid is dat de hoofdstukken elkaar soms overlappen. Tegelijkertijd is de

samenhang tussen de hoofdstukken niet evident. Overeenkomstig de aanbevelingen van het *High-Level Panel* en Kofi Annan, is de algemene teneur dat de hoekstenen van het VN-systeem van collectieve veiligheid – de doelstelling om het unilaterale gebruik van geweld drastisch in te perken en beslissingen over gewapende interventie bij de Veiligheidsraad te leggen – relevant blijven. Uitzonderingen in het Handvest op het gebruik van geweld behoeven niet te worden uitgebreid, en de autoriteit van de Veiligheidsraad als het bevoegde forum voor legitimering van geweld mag niet worden ontmandeld. Het gaat er niet om een *alternatief* te vinden voor de Raad, maar om hem beter te doen functioneren – niet alleen door een representatiever samenstelling, maar ook door het gebruik van *toetsingscriteria* (zoals geweld als laatste toevlucht en ontoereikendheid van niet-militaire middelen) om te bepalen of militair ingrijpen legitiem is.

Tot slot staan verscheidene auteurs achter het idee van een internationale 'responsibility to protect'. Zonder af te doen aan de individuele prestaties, is het jammer dat een afsluitend hoofdstuk ontbreekt waarin de redacteuren duidelijk positie innemen of er wat betreft de Veiligheidsraad en de VN-regels over militair optreden 'a need for change' is. Ook verdiende de relatie tussen de VN en de Europese Unie, aangezien die laatste nu beschikt over een defensiepijler en gezien het *EU-discours* rond doeltreffend multilateralisme en een sterke VN, misschien wel meer aandacht.

*Helen Versluys*

Helen Versluys is als doctoraal onderzoeker verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

## Interventie in Joegoslavië en de rechtvaardige oorlog

Carl Ceulemans

### **Reluctant Justice: A Just-War Analysis of the International Use of Force in the Former Yugoslavia (1991-1995).**

Brussel: VUB Brussels University Press, 2005; 176 blz.; ISBN: 90-5487-399-X

Sinds het einde van de Koude Oorlog beleeft de leer van de rechtvaardige oorlog een *revival*. Tijdens de Oost-Westconfrontatie bestond weinig aandacht voor deze leer, vanwege de mogelijkheid van massale vernietiging door kernwapens. Sinds het gevaar van nucleaire escalatie is geweken, is militair geweld diverse malen gehanteerd als een actief te gebruiken instrument van buitenlands beleid. Militaire interventies, zoals in Koeweit, Bosnië, Kosovo en Irak, werden onder meer in kerkelijke verklaringen getoetst aan de criteria van de leer van de rechtvaardige oorlog. Deze leer is overigens ook voor een groot deel in het toetsingskader voor de besluitvorming van inzet van Nederlandse militairen terug te vinden.

De leer van de rechtvaardige oorlog gaat uit van een 'neen, tenzij' tegen oorlog. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het recht om een oorlog te gaan voeren (*ius ad bellum*) en de criteria die gelden tijdens een oorlog (*ius in bello*). Terwijl de *juridische* benadering van de leer van de rechtvaardige oorlog zich beperkt tot de vraag of een daad in overeenstemming is met de wettelijke regels, kijkt de *ethische* benadering meer naar de vraag of (hoewel een daad legaal mag zijn) zij ook rechtvaardig, goed of juist is. Het gaat hier dus om een aantal normen ter beoordeling van de vraag of een oorlog moreel juist of moreel onjuist is. Strikt genomen kan men

echter niet spreken van een *leer of theorie* van de rechtvaardige oorlog, omdat die een afgesloten en afgerond geheel vooronderstelt. In feite is het dan ook beter te spreken over een *traditie*.

Wat heden ten dage onder het begrip 'rechtvaardige oorlog' wordt verstaan, is de neerslag van verscheidene opvattingen, onder meer uit de Griekse en Romeinse tijd, uit de geschriften van kerkvaders als Ambrosius en Augustinus, uit de Middeleeuwse scholastiek, uit volkenrechtelijke studies (sinds Hugo de Groot) en uit moderne theologische werken van zowel rooms-katholieke als reformatische origine. Uit al deze verschillende bronnen heeft zich een soort grootste gemene deler ontwikkeld, die aangeduid wordt als de traditie van de rechtvaardige oorlog.

In *Reluctant Justice: A Just-War Analysis of the International Use of Force in the Former Yugoslavia (1991-1995)* analyseert Carl Ceulemans, in de ethische traditie van casuïstiek, de casus van de internationale interventie in het Joegoslavië-conflict. Terwijl traditioneel de leer van de rechtvaardige oorlog toegepast wordt op een oorlog tussen twee staten, gaat het hier om een internationale interventie, in wat als een intrastatisch conflict begon.

Ceulemans stelt dat om de morele aanvaardbaarheid van militaire interventie te beoordelen er twee centrale vragen beantwoord moeten worden: 1 onder welke omstandigheden is het legitiem de soevereiniteit van een staat opzij te schuiven; en 2 kan militair geweld als het meest geschikte instrument beschouwd worden voor interventie?

De eerste vraag leidt bij hem tot drie *ius ad bellum*-vragen:

- Is de zaak rechtvaardig genoeg om

te interveniëren? (het *causa iusta*-beginsel);

- Is de interveniërende autoriteit een legitieme autoriteit? (het legitieme-autoriteit-beginsel); en
- Heeft de interveniërende autoriteit de intentie bij te dragen aan een meer stabiele internationale gemeenschap? (het *recta intentio*-beginsel).

Uit de tweede vraag leidt Ceulemans de volgende drie *ius in bello*-vragen af:

- Kan het gebruik van militair geweld een oplossing bieden voor het probleem? (het redelijke-kans-van-succes-beginsel);
- Berokkent een militaire interventie niet meer schade dan welke het wil voorkomen? (het proportionaliteitsbeginsel); en
- Kan het doel van de interventie net zo goed (of misschien zelfs beter) met niet-militaire middelen worden bereikt? (het laatste-middel-beginsel).

Ceulemans toetst iedere vraag in afzonderlijke hoofdstukken aan de resoluties van de VN-Veilighedsraad die voor de volgende vijf gevallen het gebruik van geweld rechtvaardigen: 1 het waarborgen van de veiligheid van de in (ex-)Joegoslavië opererende vredesmacht UNPROFOR en haar vrijheid van beweging voor al haar missies; 2 het waarborgen van de veiligheid van het personeel van humanitaire organisaties; 3 het beschermen van humanitaire konvoien; 4 het waarborgen van de naleving van het verbod op vluchten in het luchtruim van Bosnië en Herzegovina; en 5 het waarborgen van de naleving van het embargo op wapens en militaire uitrusting en van de economische sancties. Bij zijn analyses maakt hij onder meer gebruik van het gedach-

tegoed van politiek-filosofen als Stanley Hoffmann en Michael Walzer.

Ceulemans concludeert aan de hand van uitvoerige analyses van de zes door hem opgeworpen *ius ad bellum*- en *ius in bello*-vragen, dat vooral de criteria van goede bedoelingen, het laatst overgebleven middel en het proportionaliteitsbeginsel beïnvloed waren door de terughoudendheid die de internationale gemeenschap aan de dag legde ten aanzien van het gebruik van geweld.

Het is geen verrassing dat Ceulemans vooral het beleid ten aanzien van de *safe areas* uitvoerig aan de kaak stelt. Terwijl de commandant van UNPROFOR meende een extra 34.000 man voor deze missie nodig te hebben, waren VN-lidstaten slechts bereid 7.600 militairen beschikbaar

te stellen, die er uiteindelijk niet eens allemaal kwamen. Ceulemans stelt dat het opvoeren van redenen voor het gebruik van geweld gezien moet worden in de brede context van het internationale 'doe iets'-beleid. Met andere woorden, alleen wanneer er voldoende pressie werd uitgeoefend en men van mening was dat 'niets doen' geen optie meer was, ontwikkelde de internationale gemeenschap initiatieven die ten minste de indruk gaven dat er iets gedaan werd. Ceulemans spreekt dan ook over halfhartige initiatieven die voornamelijk bedoeld waren tegemoet te komen aan de publieke verontwaardiging en om aan te tonen dat er ten slotte toch een wil bestond om tot het eind te gaan. Het voorbeeld bij uitstek was het eerder genoemde *safe area*-beleid.

De oorlog in voormalig Joegoslavië is reeds in talrijke publikaties beschreven. De grote verdienste van Ceulemans is dat hij systematisch aan de hand van de traditie van de rechtvaardige oorlog op chirurgische wijze de kloof analyseert tussen datgene wat de internationale gemeenschap zei te willen en de militaire middelen die zij beschikbaar stelde. Het lijkt er inmiddels op dat de geschiedenis zich in Darfur min of meer herhaalt.

Kees Homan

Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

## Japan en Duitsland: leiders rondom de Verenigde Staten

Peter J. Katzenstein

**A World of Regions – Asia and Europe in the American Imperium.**

*Ithaca: Cornell University Press, 2005; 320 blz.; \$ 49,95 (paperback \$ 22,95); ISBN: 0-801-44359-8*

In een tijd dat al gesproken wordt over het verval van supermogendheid Amerika, komt Katzenstein met het boek *A World of Regions*, dat – zoals de ondertitel zegt – de hegemonie van de Verenigde Staten zelfs als vooronderstelling neemt. Hij brengt een overtuigend betoog dat poreuze, open regio's (*porous regions*) op de voorgrond plaatst en biedt daarmee tegenwicht tegen of, beter gezegd, verfijning aan de vele werken die handelen over 'globalisering' en internationalisering, ofwel de macht van een grenzeloze wereld of juist van de natiestaat.

Volgens Katzenstein hebben globalisering en internationalisering deze wereld sinds het einde van de Koude Oorlog tot een systeem van poreuze regio's gemaakt, met het Amerikaanse imperium in het centrum. Regio's zijn poreus door een verscheidenheid aan processen, zij variëren in institutionele vorm en verschillen in het al dan niet omvatten van kernstaten die de macht en het doel van de Verenigde Staten ondersteunen. De bron van de Amerikaanse supermogendheid ligt in de ogen van de auteur in de combinatie van territoriale en niet-territoriale macht.

Zoals in zijn eerdere boeken toont Katzenstein zich een meester in het samenvoegen van theorieën, in dit geval over wat een regio tot een regio maakt.<sup>1</sup> Katzenstein integreert de klassieke theorie van geopolitiek, volgens welke oorlog tussen staten over territorium onvermijdelijk is, met

haar tegenhanger. Het gaat daarbij enerzijds om de *politiek-economische stroming*, die argumenteert dat regio's ruimtelijke manifesteringen van productieprocessen zijn, en anderzijds om de *culturele stroming*, die zegt dat regio's collectieve symbolen zijn, die groepen gekozen hebben om te kunnen domineren. Katzenstein integreert deze twee theorieën met de *gedragstheorie* – die de nadruk legt op hoe regio's de politieke praktijk vormen alsook hierdoor worden gevormd. Zo komt hij tot een perspectief dat het belang benadrukt van de specifieke institutionele vormen van uiteenlopende regio's, die vormen en gevormd worden door gedrag of politieke praktijk.

Kernstaten in de regio's Azië en Europa zijn Japan en Duitsland. Katzenstein gebruikt zijn gedetailleerde kennis van deze twee landen om zijn theorie te concretiseren, waardoor op

dit niveau enige overlapping met zijn eerdere werken onvermijdelijk is. Hij bespreekt ontwikkelingen in technologie en buitenlandse investeringen, binnenlandse en internationale veiligheid, en culturele diplomatie en populaire cultuur. Zo brengt hij fundamentele institutionele verschillen in de regio's aan het licht – de netwerkstijl van open regionalisme in Azië tegenover het Europese formele, institutionele systeem – alsmede de invloed van de Verenigde Staten op regio's in de naoorlogse periode. Hij laat zien hoe de porositeit van regio's in politiek opzicht wordt versterkt door verticale relaties die de Verenigde Staten verbinden met kernstaten in regio's, regio's met sub-regio's, en de Verenigde Staten met de regio's op zich zelf.

De fundamentele verschillen in de karakteristieken van de Aziatische en Europese regio's vat hij treffend samen als 'Japan en Azië' versus 'Duitsland in Europa'. Dit bouwt voort op Katzensteins eerdere karakterisering van beide landen: een hobbesiaans Japan, dat ervan uitgaat alleen te moeten overleven in een vijandige wereld, en een grotiaans Duitsland, dat zich ziet als onderdeel van de wereldgemeenschap. Deze regionale

ordes zijn ontstaan onder invloed van het Amerikaanse imperium – waarvan Katzenstein tot slot concludeert dat het zal mislukken als het probeert zijn eenzijdige visie op orde in een oneindig complexe en onordelijke wereld op te leggen.

In de complexiteit van zijn betoogtrant heeft Katzenstein de neiging niet kunnen weerstaan zijn algemene boodschap nogal veelvuldig te herhalen. De vraag is of dit beantwoordt aan een behoefte van lezers die niet bekend zijn met eerdere werken van zijn hand. Ook kunnen vraagtekens worden gezet bij de bewering van de auteur dat zijn argumentatie niet alleen opgaat voor Japan in Azië en Duitsland in Europa, maar ook standhoudt met betrekking tot een tweetal andere landen in dezelfde regio's (bijvoorbeeld Singapore en het Verenigd Koninkrijk). Het is waarschijnlijker dat de 'status aparte' die Japan en Duitsland door bewust beleid van de Verenigde Staten na 1945 kregen, uniek is – alsook de band van beide landen met de Verenigde Staten en (mede daardoor) hun positie in de regio.

Al met al zet Katzenstein echter een interessant en wetenschappelijk zeer waardevol werk neer. *A World of Regions* geeft inzicht in de invloed

van het Amerikaanse imperium op regio's, en laat zien hoe deze beïnvloeding op haar beurt ook de Verenigde Staten weer heeft veranderd. De studie biedt op een hoog niveau belangrijke, nieuwe inzichten in onderlinge betrekkingen van staten.

Maaïke Heijmans

#### Noot

- 1 Eerdere boeken van Peter J. Katzenstein zijn o.a.: *Network Power: Japan and Asia* (1997); *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (1996); en *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (1985). Sinds 1988 is hij Walter S. Carpenter, Jr. Professor of International Studies aan Cornell University.

Maaïke Heijmans studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en Japans aan de Universiteit Leiden; daarnaast studeerde zij af in internationale betrekkingen aan de Waseda Universiteit in Tokio. Zij is thans werkzaam bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

## Vijf voor twaalf voor Afrika

Stephen Lewis

**Afrika: liefdesverklaring aan een continent in doodsnood.**

Rotterdam: Lemniscaat, 2006; 144 blz.; 19,95 euro; ISBN: 90-5637-802-3 (copyright Toronto 2005, oorspronkelijke titel: *Race Against Time*)

De Canadees Stephen Lewis doet harde uitspraken in zijn boek *Race Against Time*, in Nederland uitge-

bracht onder de titel *Liefdesverklaring aan een Continent in Doodsnood*.

Lewis is vóór zijn huidige functie als VN-gezant voor HIV/AIDS in Afrika volksvertegenwoordiger, ambassadeur bij de VN en onderdirecteur bij UNICEF geweest. Hij heeft vanuit deze uiteenlopende perspectieven gezien wat het internationale beleid aanricht in Afrika. Zijn werk is een bundeling van vijf lezingen over de millenniumdoelstellingen. De uitgave

vormt onderdeel van een reeks die als doel heeft het debat over globalisering 'aan te zwengelen', waarbij thema's als armoedebestrijding en mondiale politiek centraal staan. Een debat brengt Lewis zeker op gang.

Zijn boek werd eerder gerecapituleerd in *NRC Handelsblad*:<sup>1</sup> 'Woede [...] woede over de grote mogendheden die zich schuldig maken aan criminele nalatigheid en hun beloften aan Afrika telkens weer breken. Woede

over “autocratische, onverschillige Afrikaanse leiders”. Woede over het tekortschieten van de VN.’ Toch is het boek geschreven vanuit liefde voor de Verenigde Naties en de idealen die zij nastreven. Het soms ‘opzettelijk traag handelen’ of het ‘regelrecht onverantwoord optreden’ van een organisatie met zoveel potentieel is juist wat Lewis aan het hart gaat en hem ertoe brengt ongezouten kritiek te leveren. De VN zouden met een krachtiger leiding, met meer gerichtheid en een groter en betrouwbaarder toevloed van middelen vele malen meer kunnen bereiken.

De analyse van de onmiskenbare problemen van Afrika gaat niet in de eerste plaats over de schuld van een kwaadwillige bureaucratie of een zelfzuchtige politieke klasse, maar over de verantwoordelijkheid van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank voor het financieel-economisch beleid dat deze internationale financiële instellingen opdringen. Lewis weigert daarmee het excuus te accepteren dat het onzekere perspectief van het behalen van de millenniumdoelstellingen in 2015 te wijten is aan ‘de ondemocratische chaos’ waarin Afrika verkeert. Lewis hekelt vooral de allesvernietigende aanpassingsprogramma’s die deze instellingen ontwikkelingslanden hebben opgelegd en waardoor ‘het onderwijs ten onder gaat, de gezondheidszorg afkalft en de armoede steeds sneller stijgt’.

Het is niet de eerste keer dat er kritiek is op het structurele-aanpassingsbeleid van IMF en Wereldbank, dat vaker ideologisch van aard zou zijn dan academisch onderbouwd. Vergelijkbare verwijten werden onder meer uitgewerkt in *Globalization and Its Discontents* (2002) van de Nobelprijswinnaar, voormalig adviseur van Bill Clinton en ex-chef-econoom van de Wereldbank Joseph Stiglitz, waarin vooral het beleid van het IMF

onder de loep werd genomen. De structurele-aanpassingsprogramma’s van Wereldbank en IMF – in de jaren tachtig en negentig voorwaarde om voor leningen of giften in aanmerking te komen – en het daarbij gehanteerde strikte macro-economische beleid hebben volgens Stiglitz juist geleid tot méér armoede en onrust. Het grote verschil met Lewis is echter dat Stiglitz ons een beter uitgewerkte onderbouwing van de kritiek aanbiedt. Het vernieuwende aspect van de lezingen van Lewis is dat hij ongezouten kritiek levert op zijn *eigen* organisatie. In een wereld waar de goedbedoelde initiatieven in het licht van de huidige humanitaire apocalyps met grote regelmaat en vaak zonder enige zelfkritiek verschijnen, is het betoog van de ingewijde Lewis verrassend.

Officiële bronnen bij de Wereldbank hebben eerder beweerd dat kritiek op hun beleid, zoals die van Stiglitz en nu ook Lewis, achterhaald zou zijn. De vermaledijde structurele-aanpassingsprogramma’s bestaan immers niet meer en zouden naar de mening van Malloch Brown, ex-vice-president van de Wereldbank, ‘dood’ zijn. Lewis daarentegen wijst ons erop dat het grondbeginsel van het voorwaardenbeleid springlevend is en bij het IMF zelfs nog sterker in zwang dan voorheen. Tegenwoordig zou het beleid echter een andere gedaante hebben aangenomen in de vorm van *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP’s), die de beleidsintenties op het gebied van armoedebestrijding samenvatten. De presentatie van deze PRSP’s is vereist om in aanmerking te komen voor een lening of gift. Het structurele-aanpassingsbeleid ging uit van het decimeren van de publieke sector en het ‘koste wat het kost’ versterken van de particuliere sector. De internationale financiële instellingen blijven macro-economische grenzen stellen aan het aantal personen dat in dienst

genomen mag worden in bijvoorbeeld de gezondheidssector. Daarbij mag er maar een beperkte hoeveelheid geld aan sociale voorzieningen worden besteed, die wordt gerelateerd aan het BNP.

De belangrijkste redenen waarom Afrika niet adequaat op een pandemie als HIV/AIDS kan reageren, zijn volgens de VN-gezant de kosten die gezondheidszorg en onderwijs vergen. Het bereiken van de millenniumdoelstellingen is mede daardoor een luchtkasteel geworden. In de vijf jaar sinds die zijn opgesteld, heeft HIV/AIDS alle sociaal-economische systemen ondermijnd en vormt het koppige westerse beleid op het gebied van handel, hulpverlening en schulden een nagel aan de doodskist van vele slachtoffers in Afrika.

Naast zijn kritiek op de VN en de Bretton Woods-instellingen spaart Lewis ook zichzelf niet in het boek. De VN-gezant verwijt UNICEF namelijk dat het fonds in 2000 een mondiale campagne voerde voor afschaffing van het schoolgeld en zich vervolgens afzijdig hield. Als voormalig onderdirecteur van UNICEF erkent Lewis dat hij zijn eigen nalatigheid te protesteren, betreurt. Tevens geeft hij aan het deplorabel te vinden dat, waar het gaat om vrouwenrechten, er een gapende kloof blijft bestaan tussen retoriek en werkelijkheid. De VN zouden meer hun nek moeten uitsteken om het onderwerp vrouwenemancipatie onder hun hoede te nemen, te onderzoeken en daarover te rapporteren. Bovendien beschouwt Lewis de afwezigheid van een kleine en krachtige VN-organisatie die de belangen van vrouwen behartigt, als een ‘verbazingwekkend en beledigend’ aspect van het multilateralisme.<sup>2</sup>

De onomwonden standpunten van Lewis omtrent het unilateralisme dat aan het Amerikaanse AIDS-fonds ten grondslag ligt, hebben hem in lastige situaties gebracht. Hij stelde

onder meer dat de Amerikanen met hun *Pepfar*-campagne te veel hebben ingezet op seksuele onthouding om verspreiding van HIV/AIDS te beperken. Het gevolg was dat de Amerikaanse Republieken bij de VN aan het lobbyen sloegen voor Lewis' ontslag. Ook zijn uitgesproken houding ten opzichte van het 'gewetenloos traag' handelen van Zuid-Afrika bij de behandeling van HIV/AIDS-patiënten resulteerde erin dat hij daar tot *persona non grata* is verklaard tot het moment waarop hij zijn persoonlijke excuses zou aanbieden aan de 'president, de minister voor Volksgezondheid en het ANC'.<sup>3</sup>

Dit Afrikaboek is niet zo zeer geschreven voor specialisten, maar als 'eye-opener' voor diegenen die zich betrokken voelen bij het behalen

van de millenniumdoelstellingen, de sociaal-economische omstandigheden in Afrika en de gevolgen van het Westerse beleid in deze regio. Lewis biedt geen uitgebreide onderbouwing voor zijn kritiek, maar de verhalen die de VN-gezant vol emotie tussen de feiten door vertelt, zijn verhelderend. Tevens maakt het perspectief van waaruit Lewis de problematiek benadert, zijn betoog verrassend. Zowel zelfkritiek als een open houding ten opzichte van het functioneren van de eigen organisatie en de gevolgen van gevoerd beleid is een absolute vereiste als men echt vooruitgang wil boeken bij het behalen van de millenniumdoelstellingen en de bestrijding van de huidige humanitaire malaise in Afrika.

*Leontine Specker*

## Noten

- 1 D. Wittenberg, 'Rijke landen walgelijk arrogant jegens Afrika: gesprek met speciaal VN gezant voor aids in Afrika Stephen Lewis', in: *NRC Handelsblad*, 4 maart 2005.
- 2 Hij merkt hierbij op dat het reeds bestaande Ontwikkelingsfonds voor de Vrouwen van de Verenigde Naties (UNIFEM) nauwelijks recht doet aan de vrouwelijke helft van de wereldbevolking, en wel vanwege de minimale middelen en het personeel die het tot zijn beschikking heeft.
- 3 Zie noot 1.

**Leontine Specker** (Mprof) studeerde internationale betrekkingen en mensenrechten aan de Universiteit van Auckland, Nieuw Zeeland.

## Cultuur en ontwikkeling in Azië

**Robbert Maseland**

**Embedding Economics. The Constitution of Development & Reform in Malaysia & the Philippines (1981-1997).**

Amsterdam: F&N Eigen Beheer, Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, mei 2006; XII + 395 blz.

Na de overwinning in de Koude Oorlog benadrukten Westerse politici in een bui van triomfalisme tegenover de rest van de wereld het belang van de markteconomie, de democratie, de mensenrechten en het individualisme. Dat leverde een spectaculaire reactie uit Azië op, waar de leiders van snel moderniserende landen als Singapore en Maleisië helemaal niet op een les uit het Westen zaten te wachten. Als onderdeel van hun opkomst beklemtoonden zij juist de positieve invloeden van de eigen culturele

achtergrond, van het confucianisme (door Singapore's Lee Kuan Yew) tot de islam (door Maleisië's Mahathir). Door de zogeheten Azië-crisis van vlak voor de eeuwwisseling stierf deze internationale politieke discussie een vroegtijdige dood, maar uit de wetenschap omtrent ontwikkelingsvraagstukken is zij sindsdien niet meer weg te denken. Om te spreken met de titel van de gezaghebbende bundel essays van Harrison en Huntington uit 2000, *Culture Matters*: cultuur, en daarmee overigens ook geschiedenis, doet er toe, zoveel is inmiddels wel duidelijk. Maar hoe en waarom?

Robbert Maseland is een jonge wetenschappelijk onderzoeker die de handschoen heeft opgepakt. In mei promoveerde hij in Nijmegen op een indrukwekkend proefschrift dat onderzoekt hoe de pogingen tot neoliberale economische hervormin-

gen in twee geselecteerde landen zijn beïnvloed door de manier waarop zij daar in de sociaal-culturele context zijn ingebed. Hij koos voor Maleisië, waar de hervormingen in de jaren 1980 op succesvolle wijze plaatsvonden, en de Filipijnen, waar die in dezelfde periode grotendeels mislukten.

Maleisië toont over de afgelopen decennia niet één regeringsbeleid met een duidelijke relatie tot cultuur, maar meerdere, die soms tegenover elkaar staan en elkaar ook afwisen. Uiteindelijk besluit premier Mahathir, meer op autoritaire dan op democratische wijze (wat hij legitimeert, jawel, met een beroep op de autocratische politieke tradities van het Maleise schiereiland), dat het autochtone Maleise en islamitische bevolkingsdeel zich moet aanpassen aan de waarden die horen bij het moderne kapitalisme uit het tijdvak van

de globalisering. Er moet hard worden gewerkt, veel geleerd en zuinig worden omgegaan met geld. In feite zijn dit de waarden waarop Max Weber een eeuw eerder al de voordelen van het protestantisme boven andere godsdiensten voor een kapitalistische ontwikkeling baseerde.

Het interessante is dat Mahathir deze waarden niet alleen als doelstelling hanteerde (iets wat de bevolking moest overnemen), maar – op onnavolgbare wijze – tegelijkertijd als uitgangspunt (iets wat in essentie al aanwezig was). Hij kon daardoor beweren dat hij niets nieuws predikte, maar slechts de aansluiting op wat al lang onderdeel van de Maleise cultuur en geschiedenis was. Op deze wijze bleek de bevolking de drastische veranderingen te kunnen aanvaarden.

Op de Filipijnen verliep dat geheel anders. In dezelfde periode als Mahathir in Maleisië trachtte president Cory Aquino vergelijkbare hervormingen in de Filipijnen door te voeren. Maar in plaats van die te baseren op de Filipijnse traditie, moest zij juist beklemtonen dat de hervormingen een breuk met het verleden inhielden. Zij kon moeilijk anders, aangezien het heersende beeld van de Filipijnse sociale en politieke cultuur uiterst negatief is. Zowel vriend als vijand is

het erover eens dat die cultuur zich kenmerkt door bijvoorbeeld corruptie, wetteloosheid en onvermogen tot verbetering. De enige kans op succes bestaat uit de radicale vernietiging van deze cultuur, kortom revolutie. Ook Aquino deed haar hervormingen voorkomen als een revolutie, die uiteindelijk echter – net als alle voorgaande revoluties op de Filipijnen – eindigde in een mislukking, doordat de revolutionairen hun zaak verraadden en de krachtige elite de poging onder controle kreeg. Met de mislukking werd andermaal bewezen dat het land niet kan verbeteren.

Ook al zijn de Filipijnen niet het grote ontwikkelingsfiasco waarvoor zij vaak worden gehouden, toch is het verschil in ontwikkeling met Maleisië intussen aanzienlijk. De Maleisiërs verdienen tegenwoordig (bij een vergelijkbare binnenlandse inkomensongelijkheid) gemiddeld ongeveer tweemaal zoveel als de Filipino's, terwijl de inkomens rond 1980 nog op hetzelfde niveau lagen. Hiervoor zal het verschil in succes van de hervormingen in belangrijke mate verantwoordelijk zijn. Dat verschil kan weer (maar voor welk deel?) worden toegeschreven aan de totaal verschillende sociaal-culturele inbedding.

Maseland concludeert terecht

dat cultuur en geschiedenis geen vaststaande, neutrale zaken zijn, maar veranderende verhalen die machtsverhoudingen verhullen. Het is vooral de machtspositie van de verteller die bepaalt welk verhaal gepresenteerd wordt. De auteur laat hier uitgebreide theoretische en soms wat taaië beschouwingen op volgen, die ik maar even laat voor wat ze zijn. Maar als het gaat om het vergroten van welvaart, zou volgens mij op grond van het promotieonderzoek nog een belangrijke constatering kunnen worden toegevoegd. Namelijk dat verhalen over cultuur en geschiedenis die de bevolking in een gunstig daglicht stellen, op meer succes mogen rekenen dan verhalen die de burgers de moed ontnemen. Zoals een voetbalelftal tegen een sterkere tegenstander meer kans maakt op de overwinning als de coach het team zelfvertrouwen inpraat dan als hij zijn spelers meedeelt dat zij alles anders moeten doen, in de hoop te voorkomen dat het wéér mis gaat. Naast cultuur doen psychologie en mentaliteit ertoe.

*Roel van der Veen*

Dr Roel van der Veen is historicus en verbonden aan het Instituut Clingendael.

## Ontwikkelingseconomie van hoog niveau

**Adam Szirmai:**

**The Dynamics of Socio-Economic Development. An Introduction.**

Cambridge: Cambridge University Press, 2005; 711 blz.; £ 30,= (paperback) / £ 60,= (hardback); ISBN: 0-521-52084-3

**O. Babarinde & G. Faber (red.):**

**The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement.**

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2005; 304 blz.; 65,= euro; ISBN: 90-04-14199-5

De armoede in de wereld is en blijft een zeer groot probleem. Nochtans, aan uitgebreid onderzoek daarover is er geen tekort. Vele aspecten van de armoede zijn besproken, gemeten en gewogen in talloze tijdschriftartikelen, boeken en op *websites*. Maar er blijft behoefte aan overzichtelijke en samenvattende literatuur over armoede in de zin van wat ontwikkeling en groei nu wel en niet tot stand brengen, alsmede hoe ontwikkelingswerk met het oog op vermindering van de armoede in de praktijk uitpakt.

Adam Szirmai, hoogleraar ontwikkelingseconomie aan de Technische Universiteit Eindhoven, heeft in die behoefte voorzien. Zijn boek begint met een breed opgezette discussie over het ontwikkelingsdebat als zodanig en de westerse inslag ervan. De historische Europese expansie naar alle richtingen van de wereld sinds 1400 tot en met de dekolonisering en de episoden daarna zijn de historische leidraad om het begrippenpaar 'economische groei en sociaal-economische ontwikkeling' in een kader te plaatsen. Alle grote auteurs komen daarbij aan bod, van Adam Smith via Gunnar Myrdal tot Amartya Sen, waarbij de centrale idee is dat ontwikkeling samengaat met vrijheid en met modernisering.

Ook het Afrikaanse socialisme en de huidige zoektocht van de islamitische wereld naar een eigen model en identiteit krijgen een plaats in het 'magnum opus' van Szirmai. Na de geschiedenis van de economische groei en de sociale ontwikkeling worden de dimensies bevolking, industrie, landbouw en cultuur uitvoerig besproken, wat aanleiding geeft tot genuanceerde uitspraken over 'modernisering'. Modernisering wordt in een vernieuwend hoofdstuk over cultuur verder uitgewerkt, waarin de auteur weberiaanse kernbegrippen over religie en protestantisme samenbrengt met rentabiliteit en management bij de behandeling van de vraag of er culturele barrières zijn voor economische ontwikkeling.

De concrete Europese hedendaagse vormgeving van ontwikkelingssamenwerking komt in dit boek echter niet goed uit de verf. Op blz. 529 vermeldt de auteur dat het verdrag 'Lomé 5' getekend is in 2000, wat Cotonou moet zijn. Dat is toch meer dan een schoonheidsfout voor een boek dat in 2005 verscheen.

Het Verdrag van Cotonou van 2000 wordt zeer uitvoerig besproken in de verzorgde bundel van Gerrit Faber van de Universiteit Utrecht en collega's. Dit boek analyseert het ontwikkelingswerk van de Europese Unie via 'Cotonou', ofwel het samenwerkingsverdrag tussen de EU en de landen uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACS-landen). De auteur bieden een brede keus van analyses, met op het menu: een historische terugblik naar de aan 'Cotonou' voorafgaande Lomé-verdragen; een bespreking van zowel de afgesloten als nog op gang zijnde onderhandelingen omtrent de handelsverdragen; een analyse van de politieke dimensie van de samen-

werking; en voorts nog artikelen over de rol van de civiele maatschappij, de investeringsstromen en de monetaire samenwerking tussen de EU en de ACS-landen.

De *Economic Partnership Agreements* of EPA's die in de maak zijn, worden grondig behandeld, waarbij perspectief en context, een methodische analyse en ook een alternatieve benadering een plaats krijgen. De context-analyse van Stephen Wright bevat aardige sociologische en filosofische verwijzingen naar stromingen zoals het postmodernisme en de afhankelijkheidstheorie. Hierdoor ontstaan boeiende vergezichten, voorbij de einder van een handelsakkoord, wat een interessante aanvulling van Szirmai's boek is.

Faber zelf gaat meer de economisch-theoretische toer op en bespreekt de EPA's aan de hand van internationale en regionale economische analyse-schema's, waarna een alternatieve benadering volgt, geschreven door Chris Stevens. Deze alternatieve benadering is overigens elders veel grondiger uitgewerkt in werkstukken over alternatieven voor EPA's.

De machtspositie van de EU staat centraal in vrijwel alle bijdragen, gekoppeld aan de vaststelling dat de resultaten van de ACS-verdragen behoorlijk zwak zijn. In navolging van de in Brussel heersende doctrine schrijven de auteurs dat de slechte resultaten er kwamen *niettegenstaande* dit model van samenwerking. Wat niet gezegd wordt, is dat er misschien ook een gedeeltelijke *verantwoordelijkheid* ligt in Brussel vanwege de politieke constructies die de makers van de akkoorden voor ogen hadden toen Lomé in 1958 aan het Verdrag van Rome werd toegevoegd. Na zoveel jaren mislukking valt het te

betreuen dat Nederland in 1958 niet voet bij stuk hield in zijn afwijzing van de Franse claim voor associatie met de toen nog Franse koloniën.

Hoewel de opstellen van voornamelijk hoogleraren grondig zijn uitgewerkt en wetenschappelijk degelijk onderbouwd, mis ik toch gedurfde en vernieuwende perspectieven in dit boek. Misschien zou zo'n boek tot ietwat steviger conclusies mogen leiden dan tot het onderstrepen van de noodzaak van verder onderzoek, zoals de auteurs in hun slothoofdstuk doen. Het gaat immers om het overleven en de kansen op groei van zoveel Afrikaanse landen die net zoals elders zelf de eigen weg naar vrijheid en modernisering willen bepalen.

Een massale hoeveelheid Europees

spaargeld is verdwenen in verdragen die nauwelijks echte economische groei en ontwikkeling tot stand hebben gebracht. Een meer diepgaand ter discussie stellen van de EPA's is dan ook gewenst. Wie wil de EPA's eigenlijk? In vele Afrikaanse hoofdsteden valt een afwijzende houding, gekoppeld aan onverschilligheid, te bespeuren. Zonder het aandringen van de EU zouden er nooit EPA's komen. Misschien komt er weldra een herkansing voor Nederland op politiek vlak in de EU, wanneer de aanvaarding of afwijzing van de EPA's aan de orde is. De EPA-kwestie verdient een grondige terdiscussiestelling, waarbij niet gezwich wordt voor loze woorden over onze zogenaamde verantwoordelijkheid in Afrika, die

in feite een masker zijn voor politiek neo-kolonialisme.

Professor Szirmai van zijn kant heeft een 'magnum opus' geschreven over ontwikkelingseconomie, een uitermate goed gedocumenteerd werk over alle essentiële aspecten van deze tak van de economische wetenschap, waarbij ook de sociale dimensies goed aan bod komen. Zoals het een groots boekwerk van meer dan 700 bladzijden past, heeft de auteur zijn publikatie de nederige ondertitel 'An Introduction' meegegeven.

*Karel van Hoestenbergh*e

Karel van Hoestenbergh is adviseur handelspolitiek in Dar es Salaam, Tanzania.

## Analyse van terroristisch kwaad ontbeert nuance

**Uri Rosenthal, Erwin Muller & Arnout Ruitenberg**

**Het terroristische kwaad. Diagnose en bestrijding.**

*Meppel/Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2005; 201 blz.; 24,- euro; ISBN: 90-5454-607-7*

*Het terroristische kwaad. Diagnose en bestrijding* is een boekwerk van de hand van de directie van het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, het COT. Helaas doen de heren Rosenthal en Muller hun reputatie hiermee geen eer aan. Het is een tendentieuze geschreven werk, waarbij termen als 'het summum van het kwaad' en 'hyperterrorisme' vanaf praktisch iedere pagina op de lezer worden afgevuurd. Het doel van het boek lijkt hiermee eerder het aanjagen van angst te zijn (ook het

oogmerk van een terrorist, trouwens) dan het inzichtelijk maken van ontwikkelingen in terrorisme en hoe zich hier het beste tegen te weren.

Naast het onduidelijke doel van het boek, is ook het gebrek aan wetenschappelijke diepgang voor de inhoudelijk geïnteresseerde lezer een gemis. Het eerste hoofdstuk, dat een introductie op het onderzoek behoort te zijn, lijkt meer op de conclusie. Het ontbeert uitleg en toelichting op de thematiek en de afbakening van de onderzoeksvragen. Bovendien wekt het de indruk dat de auteurs van te voren al wisten welke conclusies ze zouden trekken; de moeite om dit te verbloemen is niet eens genomen.

Daarnaast wordt er veelvuldig geschermd met termen en definities; dit geeft de oppervlakkige lezer de indruk dat het een wetenschappelijke publikatie betreft. Maar wie

verder kijkt, ziet vooral loze kreten en onduidelijkheid. Er worden definities geïntroduceerd zonder dat hierbij een afdoende toelichting wordt gegeven. Onherroepelijk rijzen vragen als: wat betekent dit?; waar komt deze definitie vandaan?; hoe verhouden de definities zich tot elkaar?; hoe verhoudt dit zich tot andere definities of interpretaties in de literatuur?; waarom kiezen de auteurs voor deze interpretatie? Ook wordt gereferreed aan bevindingen van andere onderzoekers, maar meer dan een losse verwijzing is er niet, waardoor de lezer met meer vragen achterblijft dan er beantwoord worden. Hoe handig ware het dan geweest met behulp van een bibliografie in één oogopslag te zien welke literatuur de auteurs erop hebben nageslagen.

De populistische en tendentieuze woordkeuze van de auteurs is onge-

lukkig: hierdoor maakt het boek direct een ongenueanceerde indruk. Hetgeen uiteraard de kritische lezer aanzet tot extra kritisch lezen, en dan blijkt het werk inhoudelijk onder de maat te zijn. Een groot aantal open deuren wordt nogmaals geopend. Er wordt geconcludeerd dat de wereld er in de strijd tegen het internationale terrorisme slecht voor staat. Het enige dat 'ons' nog kan redden, is de democratische staat: de democratische staat kan zijn legitimiteit benutten in de strijd tegen het internationale terrorisme. Hoe dat er dan precies uit

zal zien, is een vraag die in een ander boek beantwoord zal moeten worden. Saillant 'detail' bij deze notie is dat in een democratie de legitimiteit van beleid wordt bepaald door het draagvlak onder de bevolking. Verandert de bevolking in grote getale van mening, dan zal de regering/het beleid volgen; dat zagen we ook in Spanje na 'Madrid'. De Spaanse democratie zorgde ervoor dat de troepen werden teruggetrokken. Misschien willen de auteurs een volgende keer ook ingaan op het probleem dat juist de democratie kan vormen voor een

stevige strijd tegen het internationale terrorisme.

Van Rosenthal en Muller, gerenommeerde experts op veiligheidsterrein, kunnen we zeker verwachten dat ze deze 'open einden' in volgende publicaties zullen dichtten, en daar kijken we dan ook naar uit.

Roos Toxopeus

Roos Toxopeus is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

## Terrorisme in multidisciplinaire analyse

Roel W. Meertens, Yvonne R.A. Prins & Bertjan Doosje

**In iedereen schuilt een terrorist.**

Schiedam; Scriptum, 2006; 159 blz.; 17,95 euro; ISBN: 90-5594-388-6

Na de aanslagen in New York, Madrid en Londen vroeg iedereen zich af hoe dit kon gebeuren en de behoefte aan uitleg en informatie omtrent terrorisme was groot. In reactie hierop hebben de laatste jaren sociologen, economen, theologen, arabisten, politicologen en historici in toenemende mate geprobeerd hun vakkenis in te zetten voor de analyse van terrorisme. Met de bundel *In iedereen schuilt een terrorist* hebben de Amsterdamse psychologen Roel Meertens, Yvonne Prins en Bertjan Doosje de daad bij het woord gevoegd en geprobeerd het terrorismedebat te verrijken met inzichten vanuit hun discipline. Ze richten zich in hun werk op de bron van alle ellende: de mens in zijn of haar sociale context.

Het boek bestaat uit twee delen. In het *eerste deel* wordt een terroristische organisatie beschouwd als

een sekte. De groepsprocessen die in sekten plaatsvinden, zijn volgens de auteurs ook van toepassing op een organisatie als Al-Qaeda. Leaders van dergelijke groepen kunnen op uiteenlopende manieren macht naar zich toe trekken en het gedrag van leden volledig naar hun hand zetten. Het ligt in de aard van de mens een autoriteit te accepteren als deze in staat is te belonen, te straffen of als deze autoriteit door andere groepsleden als leider wordt erkend.

Een tweede menselijke eigenschap wordt beschreven aan de hand van de *cognitieve-dissonantietheorie*. Als iemand geconfronteerd wordt met tegengestelde ideeën of standpunten, dan zal hij automatisch een van deze ideeën aanpassen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een roker de gevolgen van roken voor de gezondheid bagatelliseert. Het standpunt dat roken slecht is voor de gezondheid, botst met de wens van deze persoon om een gezond leven te leiden en wordt daarom verdraaid. De cognitieve-dissonantietheorie verklaart dat leden van een sekte radicaliseren naarmate ze meer opof-

feringen moeten doen voor hun zaak. Deze opofferingen moeten worden gerechtvaardigd en dat gebeurt door de inname van extremere standpunten. Ook als er in een groeps kader beslissingen worden genomen, kan er radicalisering plaatsvinden. Dit verschijnsel heet in de psychologie 'risky shift'. Als groepsleden in een discussie elkaars standpunten vergelijken, zal de groep in zijn geheel een extremer standpunt aannemen. Dit is een gevolg van de groepsdruk en de wens van de individuele groepsleden zich te profileren en te laten zien dat ze bereid zijn tot het nemen van risico's. De auteurs beschrijven zo nog een aantal sociaal-psychologische mechanismen, waaronder sociale categorisatie, stereotypering en groepsvorming op internet.

Het *tweede deel* van het boek gaat in op de effecten van een aanslag op de getroffen bevolking en staat enigszins los van het eerste deel. De auteurs Meertens, Prins en Doosje laten, aan de hand van gegevens van onderzoek naar medicijngebruik en artsbezoek in de Verenigde Staten na '9/11', zien dat deze aanslagen een

grote impact hadden. Vier tot vijf maanden na elf september had meer dan 15% van de Amerikanen last van paniekaanvallen, terwijl dit percentage normaal rond de 5% ligt. De terroristische aanslagen hebben volgens de schrijvers ook in Nederland gevolgen gehad. De wederzijdse stereotypering van moslims en niet-moslims is toegenomen sinds de aanslagen in New York, Madrid, Londen, en niet te vergeten de moord op Theo van Gogh in Amsterdam. Zij benadrukken het belang van het tegengaan van de polarisatie; een van de aanbevelingen aan het einde van het hoofdstuk is dan ook dat uiteenlopende groepen in de samenleving meer met elkaar in contact moeten worden gebracht.

De aanbevelingen in het boek zijn enigszins voor de hand liggend, maar daarom niet minder waar. *In ieder een schuilt een terrorist* geeft op een toegankelijke manier inzicht in de psychologische processen en mecha-

nismen die in werking treden zodra een groep mensen met een bepaald doel bijeenkomt. De psychologische processen die in deze situatie spelen zijn interessant en worden in het boek duidelijk uitgelegd. De auteurs maken aannemelijk dat radicaliseringsprocessen in de aard van de mens liggen en ook in een dagelijkse context plaatsvinden.

Hoewel de theorieën die in het boek worden beschreven zeker van toepassing zijn op terroristische groeperingen, lukt het de auteurs niet altijd met overtuigend bewijs hiervoor te komen. De voorbeelden beperken zich veelal tot al-Qaeda en de Hofstadgroep. Als de auteurs zich beter in het onderwerp hadden verdiept, was het hun waarschijnlijk gelukt met meer en nog interessantere voorbeelden op de proppen te komen.

Een tweede kritiekpunt betreft de algemene conclusies van het boek.

De auteurs poneren in de inleiding de volgende vraag: 'waarom gingen juist deze mensen tot aanslagen over en deden miljoenen andere gelovigen dat niet?' Ze stellen hiermee de juiste vraag, maar de conclusie dat terroristen géén maniakale gekken hoeven te zijn, is niet bijzonder bevredigend. Het zou interessant zijn geweest als ook radicalisering van een individu los van een sociale context zou zijn behandeld. De conclusie dat in ieder mens een terrorist schuilt, heeft eigenlijk weinig verklarende waarde en met de titel van het boek lijken de auteurs dan ook te suggereren dat psychologen slechts in beperkte mate kunnen bijdragen aan een beter begrip van terrorisme.

Koen van Lieshout is student Midden-Oostenstudies aan de Radboud Universiteit Nijmegen en als stagiair verbonden aan het Instituut Clingendael.

## Wat 'globalisering' met culturen doet

**Evert Jan Groeskamp**

**Terra Cognita, de laatste wereldreis. Een onderzoek naar globalisering en culturen.**

Deventer: EJG Publications, 2006; 811 blz.; ISBN: 90-810451-1-3

Wereldreizen spreken tot de verbeelding en waren daarom al het onderwerp van menig boek. Toch valt er volgens Evert Jan Groeskamp nog wel wat nieuws over te vertellen. In de proloog van *Terra Cognita* – want de wereld is inmiddels wel bekend – laat hij motivaties voor wereldreizen de revue passeren. In eerste instantie was exploratie de drijvende kracht achter deze riskante ondernemingen, daarna

exploitatie, vervolgens geloofs- en cultuurverbreiding en als laatste toerisme. Groeskamp onderneemt de in dit boek beschreven wereldreis volgens een nieuw concept, gericht op de culturen van deze wereld. In een steeds verder globaliserende wereld wil hij achterhalen in hoeverre er werkbare alternatieven zijn voor de dominante westerse cultuur, die volgens hem in haar eindstadium is aanbeland. De auteur noemt de manier waarop er in het westen over consumptie en produktie wordt gedacht en een gebrek aan idealisme als symptomen van deze crisis. Geïnspireerd door Huntington's theorie van een *clash of civilizations* zoekt de schrijver naar een wereldcultuur met

de potentie de confrontatie met de westerse cultuur te overleven.

Een ambitieus plan, waaraan met een vlotte pen en veel feitenkennis is vormgegeven. In Groeskamp's boek worden anekdotes over zijn reis afgewisseld met achtergrondinformatie en analyses van de cultuur van de bezochte plaatsen. Daarnaast geeft het boek een overzicht van theorieën op het vlak van cultuur en intercultureel contact. De ideeën van de Amerikaanse econoom Tyler Cowen bijvoorbeeld, die in zijn *Creative Destruction* (2002) de globalisering ophemelt als een bron van keuzevrijheid en diversiteit, worden helder uiteengezet en vervolgens bestreden. Globalisering leidt volgens Groeskamp slechts tot één

wereldcultuur, maar met vele subculturen. Die diversiteit in subculturen, waarin men op individuele basis een keuze maakt, moet niet vereenzelvigd worden met diversiteit van zichzelf in stand houdende culturele eenheden, bepaald door het collectief. Cowen doet dit wel en als gevolg daarvan trekt hij volgens Groeskamp onterecht de conclusie dat globalisering niet ten koste gaat van culturele diversiteit. Bovendien gaat het verlies aan op zich zelf staande culturen gepaard met een verlies aan identiteit bij de deelnemers aan die culturen. Cowen gaf zelf al toe dat identiteit bewust keuzebeperking inhoudt. Daarmee is de prijs die voor de toegenomen keuzevrijheid wordt betaald, namelijk identiteitsverlies, volgens Groeskamp veel te hoog.

De gedoodverfde overwinnaar van de globalisering, de westerse cultuur,

steven in de ogen van de schrijver op haar eigen ondergang af. Zijn bezoek aan Paaseiland speelt in de conclusie van zijn boek een rol, aangezien daar ooit een hoogwaardige beschaving zou zijn geweest, die zichzelf ook ten gronde heeft gericht. Het resultaat van de zoektocht naar een alternatief is voor zowel schrijver als lezer enigszins teleurstellend. Groeskamp ziet van alle wereldculturen enkel potentie tot overleven in de islamitische. Maar de twee culturen zullen elkaar volgens hem blijven bestrijden, tenzij de globalisering teruggedrongen wordt. Elk van de bestaande wereldculturen zou een eigen territorium moeten krijgen, waartussen slechts beperkt contact mogelijk is.

Groeskamps oplossing voor de *clash of civilizations* lijkt moeilijk te verwezenlijken. Ook zijn vorige boek, *India verlaten* (1998), kende een dergelijke

vérgeende conclusie. Hierin werden diverse redenen aangevoerd om het wereldomvattend toerisme drastisch in te perken. Dat de auteur vervolgens zelf op wereldreis gaat, geeft aan dat ook hij de vermeende zelfdestructieve westerse levenswijze maar moeilijk los kan laten. Dit is weinig hoopgevend voor de rest van de wereldbevolking, die zich minder in het probleem verdiept heeft. Maar ook al bevat het boek niet dé oplossing voor een mogelijke mondiale crisis, een onderhoudende reis door culturen en cultuurverschillen is het wel.

Maarten Bark

Maarten Bark studeert geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en is stagiar bij Instituut Clingendael.

## Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

### **Roel van der Veen, *India's Road to Development*, Clingendael Diplomacy Papers No. 6, June 2006, 63 p. ISBN 90-5031-107-5**

The rise of India has received widespread academic attention, first of all from an economic point of view. But perhaps the changes have come so fast, that time was lacking to reflect on some of the obvious questions:

- Why have Indians, since the 1990s, become richer?
- Why did this not happen earlier (or later)?
- How does modernization change Indian society?
- How does the development of India compare with the development of other countries in Asia?
- What can be expected for the coming years?

This paper investigates possible answers to these questions with a view to draw general lessons from the case of India about the start of the development process. What can countries struggling to escape from poverty learn from the experience of India?

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.

## Respons Barend ter Haar

In haar zeer lezenswaardig artikel over het Europees Nabuurschap op de proef (*Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 308-312) stelt Sjoukje Volbeda: 'De Nederlandse regering is duidelijk over de toetredingskwestie: géén lidmaatschap voor deze landen.' Zij verwijst daarbij naar de brief van de Tweede Kamer van 10 april 2006, nr DIE-504/06.

De desbetreffende zin in deze brief luidt echter aldus: 'De EU dient voorlopig geen toetredingsperspectief aan te bieden aan buurlanden van de EU die dat thans niet hebben en waarmee de relatie wordt

vormgegeven in het nabuurschapsbeleid van de EU. Het nabuurschapsbeleid biedt immers ruim voldoende mogelijkheden om de wederzijdse relatie tussen de EU en deze landen verder te verdiepen.'

Het woord 'voorlopig' is een belangrijke nuanceering.

**B. ter Haar** is hoofd van de eenheid Strategische Beleidsplanning (SPL) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## Repliek Sjoukje Volbeda

Barend heeft gelijk dat het woord 'voorlopig' in de regeringsreactie staat. De vraag is evenwel of dit woord ook nadruk verdient en dat lijkt niet het geval te zijn. In het recente interview van minister Bot in *NRC Handelsblad* (13 juni jl.) stelt Bot: 'Je ziet nu dat we bij het toelaten van lidstaten een totaal andere manier van optreden hebben. Dat vind ik winst. Het gaat langzamer, zorgvuldiger en we zeggen "nee" tegen bepaalde geïnteresseerden. Dat durfden we

vroeger niet. Dan waren we met Oekraïne al een stuk verder opgeschoven.'

Voorlopig hoeven we dus van deze regering géén stappen in de richting van Oekraïne te verwachten.

**Sjoukje Volbeda** is secretaris Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

**Maurits Berger: Sharia: Islam tussen Recht en Politiek.**

Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2006; 288 blz.; 20,- euro  
ISBN 90-5454-658-1

Dit boek bevat een handig overzicht van rol en betekenis van de Sharia, gebaseerd op een combinatie van politologische, sociologische, antropologische en juridische benaderingen. Het vormt de weerslag van meer dan tien jaar lezingen en publikaties van de auteur, die als medewerker verbonden is aan het Instituut Clingendael. Het boek is als volgt ingedeeld: I Sharia als oud recht; II De rol van de Sharia in de moderne wereld; III De islamitische staat; IV Sharia in de islamitische staat; V Personen in de islamitische staat; VI Oorlogsrecht en terrorisme; VII Sharia in de moderne rechtsstaat; en VIII Sharia in het Westen. In het hoofdstuk over de rechten van de mens wordt erop gewezen dat sommige islamitische staten een aantal van de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen weliswaar hebben geratificeerd, maar met een uitdrukkelijk voorbehoud ten aanzien van mogelijke strijdigheid met de bepalingen van de Sharia: 'Deze Sharia is echter niet gedefinieerd, noch in de clauseule zelf noch in de wetten van het toetredende land.' Aan het eind van het boek voert de auteur een pleidooi voor helderder gebruik van begrippen in de vigerende discussies over de Sharia: 'Iedereen, moslim of geen moslim, imam, politicus, journalist of commentator, die deze term gebruikt, moet eerst de vraag beantwoorden wat ermee wordt bedoeld.' Bergers boek is duidelijk bedoeld om deze grotere helderheid te bevorderen. Het bevat geen noten, wat de leesbaarheid ten goede komt. Een lijst van gebruikte literatuur zou wel handig zijn geweest voor die lezers die zich verder in het onderwerp wensen te verdiepen. Ook het

ontbreken van een naslagregister valt te betreuren. (P.R.B.)

**Abdulhadi Khalaf & Giacomo Luciani (red.): Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf.**

Dubai: Gulf Research Center (Email: sales@grc.ae Website: www.grc.ae), 2006; 307 blz.  
ISBN 9948-432-53-3

Deze publikatie van het Gulf Research Center, een 'non-partisan think-tank' met als zetel Dubai in de Verenigde Arabische Emiraten, analyseert in tien essays de recente constitutionele en politieke ontwikkelingen in de landen die behoren tot de *Gulf Cooperation Council* (Bahrein, Koeweit, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië, Verenigde Arabische Emiraten). Ze kennen alle dynastieke regimes, hebben relatief overeenkomstige economische, demografische en sociale structuren, maar verschillen duidelijk qua omvang en aanwezige hulpbronnen van elkaar. Nagegaan wordt welke hervormingsmaatregelen op politiek en constitutioneel gebied in het recente verleden zijn genomen, hoe verkiezingen zijn verlopen, hoe het de media verging en welke vooruitgang er werd geboekt met de vrouwenemancipatie. Hoewel er nog zeer veel zal moeten gebeuren vooraleer het Golfgebied zich democratisch mag noemen, is er sprake van vooruitgang op diverse gebieden, is de toegang tot informatie verbreed en worden de vooruitzichten voor werkelijke verbetering in democratische zin er hoger ingeschat dan in de rest van de Arabische wereld. Redacteur Giacomo Luciani, thans docent in de Studies van het Midden-Oosten aan het Bologna Center SAIS (Johns Hopkins University), schreef een artikel waarin hij democratie en *shura* vergelijkt. *Shura* ('consultatie') wordt als inheems democratisch concept beschouwd, te

prefereren boven de westerse vorm van democratie. Luciani toont aan dat deze voorkeur *ten eerste* berust op de grote en specifieke rol van de religie in voornoemd gebied en dat scheiding van godsdienst en staat bij *Shura* niet aan de orde is; en *ten tweede* op angst in autoritaire kringen dat democratisering onmin en factionalisme, en daardoor ontbinding van de staat, in de hand werkt. Luciani komt tot de conclusie dat het aanprijzen van *Shura*, hoewel geen democratie *per se*, toch wel een aanwijzing kan zijn dat de gouvernementele praktijken de neiging hebben zich in de richting van meer democratie te ontwikkelen, zeker in dit tijdperk, met zijn invloed van internet. 'Rather than denouncing *shura* as being short of democracy, liberal elites in the Arab world as well as external promoters of democracy may opt to work with the concept and aim at progressively widening political participation.' Het ergste dat er volgens hem zou kunnen gebeuren, is de aanvaarding van 'democratic appearances', met handhaving van een in feite autoritair bewind. Inclusief de daaraan verbonden frauduleuze verkiezingen, monddood gemaakte parlementen, presidenten-voor-het-leven en ten slotte desillusie 'with the very idea of democratic rule'. (F.v.d.B.)

**Elena Melkumyan: Gulf Cooperation Council Relations with Russia.**

Dubai: Gulf Research Center, 2005; Research Papers, 102 blz.; 10,- euro; ISBN: 9-948-424-63-8

Elena Melkumyan, Associate Professor in de politieke wetenschappen aan de Staatsuniversiteit van Moskou, geeft een beknopt overzicht van de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Rusland en de Golfstaten, in het bijzonder Saoedi-Arabië. Zij beschrijft hoe in de afgelopen eeuw Ruslands pogingen dergelijke banden te creë-

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door dr P.R. Baehr (P.R.B.), emeritus hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit Utrecht; Manon Korthals (M.K.), studente politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP); Sanne Schlepers (S.S.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en oud-stagiaire van Instituut Clingendael; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

ren met argusogen en dus met een zeker wantrouwen wordt bekeken door de Golfstaten. Hoewel de Russen niet deelnamen aan de imperialistische opdeling van de Golfstaten, zoals het Westen dat deed, werden zij ook niet als een bevriend volk beschouwd. Vooral de relatie van de Sovjetunie met Irak wekte angst en ook de onderdrukking van de eigen burgers door de sovjetstaten leidde tot terughoudendheid. De verhoudingen waren dan ook erg fragmentarisch en weinig constant. Sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie, en vooral sinds het aantreden van president Poetin, is de relatie echter wat opgebloeid. Er vindt steeds meer uitwisseling van gedachten plaats, het handelsvolume tussen beide regio's groeit en Rusland en de Golfstaten hebben interesse getoond in samenwerking op veiligheidsgebied. Toch moet ook Melkumyan concluderen dat Rusland in vergelijking met de Westerse landen een vreemde eend blijft in de Golfstaten. (M.K.)

**Adviesraad Internationale Vraagstukken: Migration and development cooperation, coherence between two policy areas.**

*Den Haag: AIV, 2005; 59 blz.*

Op verzoek van minister Van Ardenne heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in juni 2005 een rapport uitgebracht over de samenhang tussen de beleidsterreinen migratie en ontwikkelingssamenwerking. De AIV heeft zich in zijn advies toegelegd op beleidscoherentie, conflictbeleid, arbeidsmigratie en de rol van migranten bij ontwikkeling. Hierbij is vooral uitgegaan van lange-termijnbeleid. Bij het bevorderen van de coherentie tussen migratie en ontwikkeling is het volgens de AIV van belang dat niet één terrein volledig ondergeschikt wordt aan het andere.

Op specifieke raakvlakken kunnen ze elkaar wel ondersteunen. Als eerste thema wordt uiteengezet op welke wijze ontwikkelingssamenwerking het migratiebeleid kan ondersteunen. Bij het tegengaan van *veiligheidsgerelateerde migratie* kan ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol spelen. Uit onderzoek is gebleken dat een toename van veiligheid samen gaat met een vermindering van de migratie. Bovendien kan verbetering van de veiligheid remigratie op gang brengen. Bij *economische migratie* zal de rol van ontwikkelingssamenwerking waarschijnlijk kleiner zijn. Ontwikkeling is een lange-termijnactiviteit en zal daarom niet op korte termijn bijdragen aan afname van de migratie. Bovendien is het grootste deel van de asielzoekers en immigranten niet afkomstig uit landen waarop het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is gericht. Na deze beschouwing wordt de vraag omgekeerd: hoe kan het migratiebeleid bijdragen aan het bevorderen van ontwikkeling? De AIV concludeert dat arbeidsmigratie en *outsourcing* voor zowel de betrokkene, het herkomstland als Nederland zelf voordelen meebrengen. De gunstige invloed van migranten op de ontwikkeling van hun herkomstland kan worden vergroot door de 'infrastructuur' rond *remittances* (de financiële overdrachten van migranten naar hun herkomstland) te verbeteren. Hier ligt een taak voor de Nederlandse overheid. Over de effecten van remigratie voor de ontwikkeling van het herkomstland is nog weinig bekend. Hier zou volgens de AIV in de toekomst meer onderzoek naar moeten worden gedaan. (S.S.)

Sanne Schlepers studeert geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en was als stagiair werkzaam op het Instituut Clingendael.

### **Paul de Beer**

elaborates on labour migration, which many consider as a threat rather than a benefit to our wealthy countries, despite the famous dictum of Adam Smith that the division of labour is the main source of 'The Wealth of Nations'. In general, labour migration will only occur if it is beneficial to both the employer and the migrant worker. Nevertheless, labour migration might entail negative side effects for other parties. Migrants might undercut employment conditions for indigenous workers, reduce employment opportunities for the involuntarily unemployed, resulting in extra claims for social benefits, they might hamper economic restructuring and might cause tensions between different ethnic and cultural groups. However, most of these negative effects of labour migration can be quite effectively contained. At the same time, the advantages of labour migration may not be as large as some advocates claim. Hence it would be wisest to deal pragmatically with labour migration, carefully weighing its costs and benefits.

### **Arjen Taselaar**

argues that the recent debate about labour migration policy in several member states is quite lively, while in the Netherlands it is held in a rather subdued voice. Initial proposals of the European Commission, in 2000, to develop a legal framework for the admission and residence of labour migrants from third countries did not meet with much success. Instead, the Commission has opted for an approach that targets specific groups of migrants, such as in the recent directive on the admission of researchers. Many member states have been developing their own labour migration policy, driven by their own labour market needs. Western European countries have mostly aimed their policy at highly-skilled migrants. The Netherlands are no exception in this regard. The Dutch government has recently published policy proposals for a modern migration policy. This policy aims at streamlining and simplifying the admissions system for labour migrants and migrants on study and exchange visits and introduces a greater degree of selectivity and a points-based system for independent professionals.

### **Saskia Sassen**

presents her views on *de-facto* and *de-jure* transnationalism in immigration policy. While the state continues to play the most important role in immigration policy making and implementation, the state itself has

been transformed by the growth of a global economic system and other transnational processes. Particular aspects of this development matter for the role of the state in immigration policy: the elaboration of the human rights system, and the partial relocation of state authority to supranational organizations such as the European Union. Privatization of governance is evident now that corporations and markets 'govern' an increasing share of cross-border flows including the flow of specialized professional workers. In Europe, the Treaty of Amsterdam has shifted immigration policy out of the Third Pillar of Justice and Home Affairs to the European Community's First Pillar. Despite the recent anti-immigrant backlash the gradual expansion of civil and social rights to immigrants and refugees may be expected to stick, whereas the range of political actors involved in immigration policy has witnessed a substantial increase. The EU shows us the moment when states need to confront the coexistence of very different regimes for the circulation of capital and people. Finally, in the context of present and future EU enlargement, two groups will move no matter what: on the one hand the Roma, on the other hand young people from middle and high income families.

### **Harry van Dalen & Alinda Bosch**

pose the question whether international migration and concomitant remittances engender economic convergence between countries. Large differences in income levels and growth rates have stimulated international migration. International migration in general affects the welfare of three parties – migrants and the citizens in the host and the source country – and only in exceptional circumstances will everybody benefit from migration. It is therefore highly unlikely that migration offers a sustainable route of convergence. Remittances flowing from migrants to families staying behind do not change the story even though they exceed by far the level of development aid. Remittances are generally consumed rather than invested, and therefore bring about a redistribution of welfare rather than economic progress. In short, migration is a fact of life and at normal levels it will grease the wheels of global (labour) trade but when the migration numbers will have become large and disruptive one should give more attention to the reasons *why* people move and correct those market and government failures. Actually, large-scale migration will seldom be the silver bullet of global inequality and progress.

### **Han Entzinger**

analyses the shift that has taken place since 1990 in Dutch public discourse and policy making regarding immigration and integration. The optimistic idea that immigrant integration is advancing step by step has been replaced by a widely shared feeling that it has become a failure. The author argues that this shift in appreciation largely reflects a shift in the understanding of the concept of integration. In the 1990s the view prevailed that improving the immigrant's social and economic *participation* (work, schooling, housing etc.) was the best and most realistic road towards integration. Measured by such standards integration indeed has progressed, particularly among the second generation. Nowadays, however, and especially since 9/11 and the 'Fortuynisation' of Dutch politics, integration is primarily understood in *cultural terms*: familiarity with Dutch language and culture, having Dutch friends and identifying with the Dutch nation have become major characteristics. This shift indicates that growing segments of the Dutch population have difficulty in coping with multiculturalism as such and are concerned about how a society should be held together. It remains doubtful, however, whether today's more coercive and assimilative policies constitute the right answer to these challenges.

### **Leo Lucassen**

reviews the contribution of historians to topical migration issues. Since the 1980s migration historians have mingled in the public debate on immigration and integration in Western Europe. Their message is mostly that migration is not a new phenomenon but a structural element of human societies and that integration processes take time, often more than two generations. In the current polarised atmosphere, especially in the Netherlands, such nuanced analyses are easily dismissed as political correct and naïve. Migration historians are accused of giving too much an up-beat story and close their eyes for the negative side of immigration. Although it is the historians' task to show the continuities with past experiences they should also systematically map the differences with the past, both with regard to migration dynamics and the integration process. In doing so, especially the unintended effects of the emergence of the welfare state are important. First of all because they have made immigration less selective and secondly because the long-term unemployment of many low skilled migrants will negatively influence the chances of their offspring, part of whom may become locked in the underclass.

### **Richard Staring**

deals with irregular migration patterns of undocumented immigrants in the Netherlands. What role do human smuggling organizations play in facilitating the arrival of (illegal) immigrants in the Netherlands and their further incorporation into Dutch society? Based on empirical research among 325 illegal immigrants living in the Netherlands and police investigation on organized human smuggling the question of how these (illegal) immigrants succeeded in scaling the walls of the European Union and settling in the Netherlands is addressed. Answering this question clarifies not only the role of human smuggling organizations but also that of transnational networks and loyal relatives living in the Netherlands for the continuation of irregular migration flows.

### **Thijs de Ruyter van Steveninck & Glenn Camelia**

argue that the Netherlands Antilles are suffering from a 'small island syndrome'. This means not only that costs of imported goods are relatively high due to high transport costs but also that competition is seriously restricted by its small internal market. Against the background of historically high migration in the Caribbean region, the authors present a plan of increasing immigration of 'useful' newcomers, as judged by their labour market skills and capacities to adapt to the local culture.

### **Piet Emmer**

argues that the Dutch are in need of a new immigration regime. In the past, immigration only benefited the immigrants and their employers, but the public purse suffered badly. Yet, it seems unlikely that in the future the Dutch economy can do without immigrants while retaining its international competitiveness. A new immigration regime should strongly distinguish between the migrants with and without education and skills. Skilled immigrants should be able to obtain a permanent residence permit and eventually Dutch citizenship much more quickly than the non-skilled. For the latter category, a rotation system could be devised granting immigrants short-term work permits without access to the full range of social security benefits. In order to reduce public expenditure on flows of incoming migrants, family members of immigrants should only be granted an individual permit to stay in the Netherlands once they are sufficiently qualified for the Netherlands labour market. Secondly, the problematic immigration of non-skilled migrants from the Dutch Antilles can only be solved once that former colony has been decolonised or will have been incorporated as a province into the Kingdom of the Nether-

lands. Last, but not least, asylum migrants should no longer be admitted to the Netherlands, but granted asylum in safe havens in the region from where they departed. That change will allow the Dutch authorities to help many more refugees than at present, as under present conditions only the most dynamic and those with considerable amounts of money are able to come to the Netherlands and apply for asylum status.

### **Dick Leurdijk**

analyses the background of the emergence of a new type of United Nations 'peacekeeping' operations under the heading 'robust peacekeeping'. Against the background of the UN's failures to prevent the genocides in Rwanda and the Former Yugoslavia in the early 1990s, the Brahimi Report of 2000 laid down the contours of a new peacekeeping doctrine. Under the new doctrine, UN blue helmets have the authority to use force, reflecting both the humanitarian concern to guarantee the security of the civilian population under imminent threat of physical violence and the concern to ensure 'force protection' for the blue helmets themselves. Leurdijk describes both the conceptual discussion among the UN member states and the decision-making process at the level of the Security Council in defining mandates for UN-led peacekeeping operations in terms of their robust peacekeeping character, especially on the African continent. It is still too early for a final assessment of the effectiveness of this new type of peacekeeping missions.

### **Anne Tjepkema**

surveys the involvement of the African Union (AU) with peacekeeping in Darfur. The AU, as the Organisation for African Unity's successor, has made a new beginning in terms of peacekeeping operations and intervention in the internal affairs of its members, in cases of genocide, war crimes or crimes against humanity. In 2004 the Darfur crisis offered an opportunity for the AU to show its organisational proficiency by implementing the African Mission in Sudan (AMIS) following the signing by the parties in the conflict of the Humanitarian Cease Fire Agreement. AMIS started as an observer mission, subsequently added by a protection force and civil police. Upon the establishment of AMIS, the Darfur Integrated Task Force was created within the Headquarters of the AU in order to control the mission. This task force was not adequately manned and equipped. The Head of Mission's staff in Khartoum fared better, although working with the Government of Sudan, a repressive and corrupt regime that tried to frustrate AMIS when and where possible, proved far from easy. This government does not

represent a *failed state*, but a state that fails to protect its citizens in the periphery of a country of immense proportions. The failure stems from a deeply felt superiority vis-à-vis the black population. Despite AMIS' reinforcement by the end of 2004, its effectiveness remained low, due to weak leadership and a lack of procedures and equipment. In March 2005 an AU-initiated Assessment Mission proposed a strong increase in personnel and a more solid structure. Despite a 100 per cent increase in the amount of troops, AMIS has hardly improved its effectiveness. The AU therefore has decided to hand over the mission to the UN.

### **Joas Wagemakers**

surveys the militant Palestinian movement *Hamas*. Recent developments in the Middle East have brought her to power. This has created fear and confusion among many, including politicians representing the United States the UN and the European Union, who are anxious to get the peace process between Israelis and Palestinians back on track. Up until now, the policy of the international community has therefore largely consisted of isolating Hamas. The author argues that this is a wrong approach. He shows that Hamas is not a movement blinded by dogmas and rigid ideology but it is susceptible to political opportunities and constraints. Therefore, it has significantly moderated its positions on several occasions. The flexibility of Hamas, combined with incentives from the international community, may therefore have the very effect many are seeking: further moderation by Hamas and a greater chance of the movement's coming to terms with Israel. This is why the author calls for resumption of aid to the Hamas-led Palestinian Authority and political integration of the movement.

### **Jonathan Holslag & Gustaaf Geeraerts**

put in perspective the beneficial role of the People's Republic of China as a regional economic powerhouse. Towards its neighbours China represents itself as a benign giant. It stresses that both parties will reap economic profits from the regional division of labour. China also tries to gain confidence through a constructive stance in several regional forums. Finally, Beijing attempts to bolster friendly military relations with Asian countries. Despite this charm offensive conflicts loom large. The so-called economic complementarity turns out to be a myth. China's positive engagement with regional organisations is a disguised way of projecting its own power. Last but not least, the Chinese military establishment continues the country's rearmament in order to stand a conflict with Japan or India.