

Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 7/8 - juli-augustus 2008

Separatisme en regionalisme als conflictstof

Hoge internationale posten: goed voor Nederland?

Amerikaanse verkiezingen als na te volgen voorbeeld



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactiegebureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Driessens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

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 € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor 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.

COLUMN

Hans Renner

Zomermaanden in Europa:
1968 en nu 377

SEPARATISME EN REGIONALISERING

ARTIKELN

Henk van Houtum

De dynamiek van conflicten,
grenzen en identiteiten 379

Edwin Bakker

Etnonationalistisch terrorisme
in West-Europa: succes en falen
van gewelddadige strijd 383

David Crieckemans, Manuel Duran & Jan Melissen

Vlaanderen en Catalonië:
voorhoedelopers in Europese
substatelijke diplomatie 389

Niels van Willigen

Kosovo: instabiel en niet
soeverein 395

Jaïr van der Lijn

Joegoslavisch separatisme:
grenzen aan versnippering of
eindeloos nieuwe grenzen? 400

László Marác

Etnische minderheden in
Midden-Europa: van conflict
naar pacificatie 405

Hellen Kooijman

Latente conflicten in Bulgarije 410

René Does

Voormalige Sovjetunie: ontgooing
van bevroren conflicten 413

Henk Schulte Nordholt & Sander Tideman

Tibet en China: separatisme of
culturele autonomie 418

Ute Seela

Identiteit en uitsluiting: pluralisme
en fundamentalisme in India,
Indonesië en Oeganda 422

Peter Baehr

Het bezetten van hoge
internationale posten: voor- of
nadeel voor Nederland? 427

OPINIE

Frank A.M. van den Heuvel

Lessen uit Amerikaanse
verkiezingen 432

BOEKBESPREKINGEN

Sarah Nouwen over

*Rwanda 1994 in normen
vatten* 435

Yvonne Donders over

*Kaderverdrag Nationale Minder-
heden: nuttig of nutteloos?* 438

Bob Lieshout over

Een wirwar van staten 440

Emmy Hermans over

*Terug naar huis en haard in
Bosnië* 442

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES

444

446

Zomermaanden in Europa: 1968 en nu

De vakantiemaanden juli en augustus 1968. De Europese Economische Gemeenschap, de voorloper van de Europese Unie, telde zes leden en de NAVO vijftien. Generalísimo Francisco Franco heerste als dictator over Spanje, maarschalk Josip Broz Tito over Joegoslavië en de kolonels van een militaire junta over Griekenland. Het democratische Frankrijk had als president generaal Charles de Gaulle, het communistische Roemenië zuchtte onder Conducator Nicolae Ceausescu. Eén land eiste toen echter de volledige aandacht van de media op: het Tsjechoslowakije van partijleider Alexander Dubcek en zijn 'socialisme met een menselijk gezicht'.

Dubcek was een communistische hervormer van de bovenste plank, te vergelijken met Michail Gorbatsjov twintig jaar later. De Tsjechoslowaken verkregen gedurende de Praagse Lente vrijheden die destijds in het Oostblok ongekend waren. De censuur werd vrijwel volledig afgeschaft; de Tsjechoslowaken konden (weliswaar alleen met toestemming) naar het Westen reizen; er werd over economische hervormingen gediscussieerd, zoals over de mogelijkheid tot particulier ondernemerschap op kleine schaal; er werden belangenverenigingen opgericht; sommige politieke groeperingen eisten de oprichting van nieuwe partijen. Met de historische wijsheid achteraf waren de Tsjechoslowaakse hervormingen een voorbode van wat er in de Sovjetunie onder partijleider en president Gorbatsjov met zijn politiek van *glasnost* (openheid) en *perestrojka* (herstructurering) zou gaan gebeuren.

Alleen, en dat werd de Tsjechoslowaken in 1968 fataal, zat in het Kremlin van toen niet de hervormer Gorbatsjov, maar een conservatief Politbureau onder leiding van Leonid Brezjnev, secretaris-generaal van het Centrale Comité van de Communistische Partij van de Sovjetunie, en van Aleksej Kosygin, de sovjetpremier. Bovendien vonden de hervormingen niet in Moskou plaats, in het centrum van de communistische macht, maar in Praag, in de periferie. Kort en bondig: de Praagse Lente kwam twintig jaar te vroeg.

In de nacht van 20 op 21 augustus 1968 gebeurde wat de Tsjechen en Slowaken niet voor mogelijk hadden gehouden. De Sovjetunie en vier Warschau-pact-bondgenoten, de DDR, Polen, Hongarije en Bulgarije, vielen het land binnen; 500.000 solda-

ten uit de 'broederlanden' kwamen het 'socialisme in Tsjechoslowakije redden' en de 'contrarevolutie bestrijden' met behulp van 800 vliegtuigen, 6.300 tanks, 2.000 kanonnen en rond 20.000 andere militaire voertuigen. Tot op de dag van vandaag vormt deze gewapende inval de *grootste militaire operatie in Europa* sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog.

Partijleider Dubcek, premier Cernik, parlementsvoorzitter Smrkovsky en andere hoge vertegenwoordigers van de Tsjechoslowaakse staat werden als gevangenen naar Moskou versleept. Tijdens de 'onderhandelingen' in het Kremlin werden zij zowel politiek als mentaal gebroken. Zij mochten pas terugkeren nadat zij het zogenaamde 'Protocol over het tijdelijk stationeren van Sovjettroepen op het Tsjechoslowaakse grondgebied' hadden getekend. Hun afgedwongen handtekeningen hielden voor Tsjechoslowakije het einde van de hervormingen in en het begin van een neo-stalinistische nachtmerrie.

De tijdgenoten bewaren in hun herinneringen beelden van het indrukwekkende massale geweldloze verzet van de Tsjechen en Slowaken in de eerste dagen na de militaire overval. Zo'n protest, op zo'n grote schaal en met zo'n intensiteit, had en heeft Europa niet meegemaakt. De Tsjechoslowaken mochten toen in het Westen bewondering oogsten, de Nederlanders mochten hier de vluchtelingen voorbeeldig hebben opvangen, maar toch kon niemand voorkomen dat de Sovjetunie Oost-Europa bleef domineren en dat de communistische dictatuur aan gene zijde van het IJzeren Gordijn gehandhaafd bleef. De deling van Europa in Oost en West duurde voort.

Zomer 2008. Het communisme behoort tot het verleden. De Europese Unie telt 27 leden (kandidaat-leden niet meegerekend), de NAVO 26. De kaart van Europa onderging na de Val van de Berlijnse Muur grote veranderingen. De DDR werd vreedzaam herenigd met de Bondsrepubliek Duitsland; Joegoslavië ging ten onder in een bloedige burgeroorlog; Tsjechoslowakije beleefde een 'fluwelen scheiding'; de communistische Sovjetunie viel uiteen; de drie Baltische republieken verschenen weer op de Europese kaart na vijf decennia te zijn weggeweest. Anno 2008 telt Europa heel wat meer soevereine staten dan in 1968 en het is nog maar de

vraag of met de jongste onafhankelijkheid van Kosovo dit aantal zijn limiet heeft bereikt.

De parlementaire democratie als politiek systeem in Europa viert hoogtij, terwijl het aantal Europese dictaturen is geslonken tot niet meer dan anderhalf: Wit-Rusland van de voormalige sovjet-kolchozvoorzitter Loekasjenko en Transdnjestrië, een afvalig gebied, door niemand erkend, gelegen aan de linkeroever van de rivier de Dnjestr, in de Moldavische Republiek. Degenen met heimwee naar het communisme van weleer, met zijn versleten uiterlijke symbolen en innerlijk verval, wordt aangeraden deze streken snel te bezoeken, voordat het te laat is.

De zomer van 2008 kan met gepaste trots worden aangeduid als eerste van de 'uitgebreide Schengenzone'. De fysieke – en naar wij mogen hopen ook mentale – grenzen tussen 24 landen van het ooit verdeelde Europa zijn conform de bepalingen van het Schengenverdrag opgeheven. Het Europa van Schengen betekent een vrije doorgang van personen en van goederen tussen deze staten of, vrij vertaald, een autovakantiereis zonder grenscontrole tussen het Portugese Lissabon en de Estse hoofdstad Tallinn. Géén Helmstedt meer, deze angstaanjagende overgang op de autosnelweg naar Berlijn aan de grens van de DDR met de Bondsrepubliek, géén *Check Point Charlie*, géén door DDR-grenswachters doodgeschoten jonge Duitsers, die het socialistische paradijs trachtten te ontvluchten.

Degenen die de voordelen van de parlementaire democratie en van de kapitalistische markteconomie ten opzichte van de communistische dictatuur en de socialistische planeconomie bevestigd willen zien, kunnen deze zomer een bezoek brengen aan Tsjechië en Slowakije, waar de Praagse Lente en de militaire inval van 1968 worden herdacht. Beide landen, leden van de NAVO, lidstaten van de Europese Unie en behorend tot de Schengenzone, gaat het voor de wind. Tsjechië beschikt over een van de best draaiende economieën in het voormalige Oost-Europa, Praag is herschepen tot een van de fraaiste Europese hoofdsteden, de Tsjechische nationale munt, de kroon, behoort tot de hardste in Europa. Slowakije vertoont in het eerste kwartaal van dit jaar met 8,7% de sterkste economische groei in de hele EU en bereidt zich voor op de invoering van de euro volgend jaar. Na Slovenië zal Slowakije dan het tweede Oost-Europese land zijn dat op de gezamenlijke Europese munt zal overstappen.

Ten slotte het kernland of de rompstaat van de

oude Sovjetunie, Rusland, zelf. Het verschil tussen de communistische dictatuur van toen en de 'geleide democratie' van nu is evident. Net als het verschil tussen de beelden van de steeds ouder en zieker wordende hoogste sovjet *apparatsjiki* Brezjnev en Kosygin, die in hun nadagen slechts met moeite de paraderende militaire troepen vanuit het Mausoleum op het Rode Plein konden toezwaaien, en de vitale hedendaagse Russische leiders, de kersverse president Dmitri Medvedev (42 jaar) en de nieuwe premier en oud-president Vladimir Poetin (51 jaar). Eerstgenoemde houdt openlijk van de Westerse pop-muziek, in de tijd van wijlen kameraad Brezjnev een 'uiting van Westerse decadentie', die bestreden diende te worden; de laatste heeft zich tijdens zijn presidentschap (om welke redenen dan ook) tot het Russisch-orthodoxe geloof bekeerd.

De communistische Sovjetunie werd destijds door het Westen als de grootste bedreiging beschouwd, als vijand nummer één of – om met de Amerikaanse president Ronald Reagan te spreken – als 'Het Rijk van het Kwade'. Thans is Rusland onze partner, zij het geen gemakkelijke. Het zal een interessant vergelijkend onderzoek zijn om de veelgeprezen vrijheden van de Tsjechoslowaken ten tijde van de Praagse Lente af te zetten tegen de vrijheden van de Russen op dit moment, zowel grondwettelijk als in de dagelijkse praktijk. Ik twijfel niet aan het resultaat. De Russen genieten anno 2008 onder Medvedev en Poetin in vrijwel alle facetten van het maatschappelijk leven aanzienlijk meer vrijheid dan de Tsjechen en Slowaken onder partijleider Dubcek en president Svoboda op het hoogtepunt van de Praagse Lente ooit hebben gehad. Wie van ons de augustusmaand van 1968 bewust hebben meegemaakt, had dit kunnen denken.

Prof. dr Hans Renner is als hoogleraar Midden- en Oost-Europese geschiedenis verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De dynamiek van conflicten, grenzen en identiteiten

'De aarde is feitelijk één wereld, waarin lege, onbewoonde ruimten niet echt bestaan. Net zoals niemand van ons buiten de geografie staat of zich aan de geografie kan onttrekken, staat niemand van ons helemaal los van de strijd over geografie. Die strijd is ingewikkeld en belangwekkend, omdat zij niet alleen over soldaten en kanonnen gaat, maar ook over ideeën, over vormen, over beelden en over wat wordt verbeeld.' Aldus de kritische oriëntalist Edward Said in zijn klassieker *Culture and Imperialism*.¹

De misleiding van de geopolitieke atlas

De geopolitieke kaart van vandaag is die van gisteren niet meer. Dat te zeggen lijkt niets minder dan een tautologie. Tegelijkertijd is het laten doordringen van dat besef van doorslaggevend belang voor het begrijpen van menselijke territorialiteit. Want het maakt duidelijk dat niet de *fixatie* van grenzen en identiteiten op de wereldkaart de permanentie is in de geopolitieke geschiedenis, maar juist de *verschuiving* ervan. De kaart van de wereld is zo dynamisch als de samenleving is. De ultieme en ideale natie-staat bestaat natuurlijk niet. De droom van de geopolitieke drie-eenheid, een eenheid in *territorium, burgerschap en identiteit*, is een fictie. Wat eenheid wordt genoemd en wat separatisme, is namelijk afhankelijk van de beantwoording van de vraag met welke bril je kijkt en wanneer je kijkt. Alleen al gegeven het grote aantal nationaliteiten en etniciteiten en het relatief beperkte aantal staten zijn er altijd latente conflicten, grensonenigheden, nieuwe gewelddadige bezettingen, kolonisaties of repressies, of juist al dan niet gewelddadige claims van onafhankelijkheid in naam van en met een beroep op het zogenaamd recht doen aan die zelfde drie-eenheid. Het is daarom wetenschappelijk zinvoller en realistischer het perspectief om te draaien. In plaats van de fictie van de eenheid in de grenzen van territorium, burgerschap en identiteit als einde van de geschiedenis en als politiek-strategisch uitgangspunt te nemen, biedt het perspectief om te proberen de *dynamiek* van grenzen en identiteiten te volgen en te begrijpen. Dit levert een veel genuanceerder en rijker beeld van de mondiale geopolitieke verhoudingen op.

Kijken we aldus naar de geopolitieke gresdyna-

miek van vandaag, dan lijkt het erop alsof deze de laatste decennia in een stroomversnelling is geraakt. Voor een belangrijk deel kan dit verklaard worden door een aantal zeer ingrijpende geopolitieke veranderingen die nog steeds niet zijn uitgewerkt, zoals de val van de Muur, het uiteenvallen van de Sovjetunie en Joegoslavië, de opkomst van nieuwe naties in Centraal-Azië en het Verre Oosten, het separatisme in Oost-Europa, de toename van het mondiale verkeer van mensen en de opkomst van nieuwe geopolitieke terreuren en conflicten. Maar ook binnen de grenzen van de Europese Unie zijn mede door de talrijke integratiepogingen het nationale en regionale bewustzijn en de onafhankelijkheidsdrang vergroot.

Er is, kortom, in veel delen van de wereld een zoektocht waarneembaar naar de balans tussen een verlangen naar mobiliteit en internationalisering enerzijds en nieuwe hang naar zekerheid, identiteit en veiligheid anderzijds. *Dit themanummer* is een uitgebreide verkenning van deze dialectische territoriale ontwikkelingen. Meer in het bijzonder kijken we naar de krachtige en soms zelfs gewelddadige pogingen van territoriale onafhankelijkheidsclaims en conflicten in het contemporaine geopolitieke krachtenveld.

Grenzen en identiteiten vatten wij hier op als dynamische (soms gewelddadige) praktijken en niet als fixaties en objecten. Elders gaat de aandacht vaak juist wél uit naar de stellingen van grenzen en identiteiten. Een hoog hek, het neerzetten van een muur aan de rand van een land of zelfs dwars erdoor of een bewapende agent aan de grens maakt waarschijnlijk meer indruk dan de dagelijkse latente internalisering van een grens of de vaak geleidelijke opening ervan. Maar of de territoriale claim op eigenheid zich nu markeert als prikkeldraad of door een met gras overgroeid grenspaaltje, over de kracht van de grens of de identiteit zegt het weinig. De kracht wordt niet bepaald door de fysieke verschijningsvorm, de morfologie, maar door de macht waarmee die door mensen zelf al dan niet repressief gehandhaafd en moreel geladen wordt. Wat van belang is bij de bestudering van de ontologie van grenzen is niet alleen het object grens, maar vooral ook het *objectificatieproces* van de grens, de sociaal constituerende machtspraktijken die

een ruimtelijke invloed hebben en die leiden tot de betekenisverlening aan de grens. Kort en goed, een territoriale grens is een abstract idee van en geloof in de aanwezigheid en continuïteit van een ruimtelijk bindende macht, die geobjectificeerd wordt in onze dagelijkse sociale praktijken.

Juist omdat een identiteit niet op papier staat, geen object is dat je vast kunt houden, wordt de eigen gemeenschap iedere dag opnieuw uitgevonden – soms zelfs als terreurdaad of tegen de verdrukking in. Het wij van een eenheid wordt dagelijks gereproduceerd, zowel symbolisch (door middel van vlaggen, een volkslied en borden) als semiotisch (door middel van taal en educatie). Vooral politici die gekozen zijn om de eigen regio of natie te vertegenwoordigen, stoken niet zelden bewust en al dan niet met goede bedoelingen het vuurtje van trots en identificatie verder op. De wereld buiten de grens wordt daarbij doorgaans geïnstrumentaliseerd door haar symbolisch te verhalen en representeren als de concurrent, de vijand, de ander, of chaos, om daar het verhaal van de unieke coherentie en eenvormige culturele traditie van de eigen eenheid tegen af te zetten. Net als bij het maken van landkaarten is een begrenzing eerder een proces van het maken dan van het ontdekken van waarheid. De grens communiceert waarheid, maar is daarmee nog geen waarheid. Het gevolg is dat een grens, net als een landkaart, onoverkomelijk een leugen is. De grens koloniseert de vrije ruimte van de waarheid.

De grens als masker en spiegel

Het markeren en symbolisch reproduceren van grenzen kan slechts succesvol zijn als zij die subject zijn van deze strategische grensproducties er ook *belang* bij hebben. De grens moet als waarheid geloofd worden. Waarom zouden inwoners van een regio of land, waarvan de grenzen nooit natuurlijk of vanzelfsprekend zijn en bovendien door onvoorspelbare historische toevalligheden gegroeid zijn, gaan geloven in de waarheid van deze grenzen? Waarom neigen we naar deze zelf-repressie?

Het antwoord is erin gelegen dat vereenzelviging met de eigen omgeving en de eigen gemeenschap *het zelf* een gevoel van *eigenwaarde* verschaft. De zekerheid van de nationale/regionale eenheid voedt het zelf. Je zelf krijgt een dak boven het hoofd, het dak van het nationale/regionale huis, dat gebouwd is en onderhouden wordt door de hele gemeenschap waarvan je deel uitmaakt. Je hoort er bij, wordt deel van een geheel, deel van een grotere eenheid, wat

betekenis en inhoud geeft aan het leven op een bepaalde plek. Het construeren en markeren van een ruimtelijke eenheid geeft bovendien uiting aan het verlangen duidelijke ruimtelijke bakens en prioriteiten te hebben in het dagelijks leven. *Reproductie* van grenzen – in *actieve vormen* als het aangeven of meehelpen oppakken van illegalen, zoals door sommige rechts-conservatieve Amerikaanse burgergroepen gebeurt in het Mexicaans-Amerikaanse grensgebied, als het fanatiek toejuichen van de nationale voetbaltrots of in *passievere vormen* als het accepteren van restrictieve immigratiebeleidsmaatregelen of het naleven van gemeenschappelijke routines en conventies – houdt de ordening en purificatie in stand.

Een grens markeren is feitelijk zeggen: houdt afstand. Het creëert een thuis, waar je de deur achter je dicht kan doen. Door je te verschansen achter het gemeenschappelijk geschapen venster op de wereld en het eigen wereldbeeld, wordt een afstand gecreëerd tot het land van de Ander. Die daardoor gecreëerde Ander wordt constituerend voor de eigen identiteit. Je herkent jezelf in de spiegeling van de ogen van de ander.

Die ordening van de begrenzing van het wereldbeeld en de identiteit geeft aldus rust, comfort en zekerheid. Dat kan verklaren waarom er in dit tijdperk van 'globalisering', verschuivende grenzen en migratie een zekere hang is naar nostalgie, verloren normen en waarden, en waarom er onrust is over de functie van grenzen. Want de mobiliteit van de Ander in het gemeenschappelijke thuis vertroebelt voor sommigen de comfortabele mentale ordening van de wereld en daarmee ook de veronderstelling van puurheid van de eigen verbeelde eenheid.

Het buitensluiten van de Ander is dus geen bijkomstigheid, maar juist mede de oorzaak of aanleiding van het verlangen naar en het al dan niet gewelddadig opwerpen van een grens. Want het begrenzen van de Ander maakt de eigen ruimte. Juist doordat er een onderscheid gemaakt wordt tussen vreemdelingen en 'eigenlingen', worden grenzen geclaimd of benadrukt. Wat waarheid over de Ander is in de eigen ruimte, kan dan een leugen zijn in de ruimte van de Ander. En wat conventionele realiteit is in de eigen ruimte, kan een doembeeld of een fantasie zijn in de ruimte van de Ander. Iedere samenleving maakt zijn eigen Anderen.

De drug van de eigenheid

Per definitie zijn grenzen daarom partieel, selectief

en opportunistisch, zowel in hun representatie als in de belangen die ze dienen. Ze sluiten sommige gebieden en sommige mensen in; andere gebieden en andere mensen buiten. En dan geldt, hoe groter de angst voor de vreemdeling of de overheerser buiten de eigen verbeelde eenheid en hoe sterker geloofd wordt in het nut en belang van de protectie van de eigenheid, hoe groter het verschil is dat de begrensde identiteit maakt. De gedachte is dat de constructie van afstand door een grens een antwoord biedt op de angst overspoeld te worden, de identiteit te verliezen, de controle over de eigen ruimte en de eigenheid kwijt te raken. Het maskeert de angst die de existentie zelf raakt, een angst voor het ontbreken van verschil, voor de volledige openheid, voor anarchie.

De voortdurende productie van ordening en purificatie van de eigen ruimte en de eigen waarheid werken als een *drug* die deze angsten bezweert. Toegegeven, het afscheiden van de wereld om je heen is politiek een verleidelijke keuze. De fantasie van de *nation by design* als masker voor de eigen latente existentiële angsten en onzekerheden doet het goed in een tijd van *extreme make-overs*. Het creëert een behaaglijke en gemakkelijk verkoopbare illusie van rust en zekerheid, maar het effect is op zijn best maar tijdelijk. De constitutie van een gezamenlijke eigen ruimte creëert een onmiddellijke bevrediging, maar het gevolg is een lange-termijnbehoefte aan nieuwe toe-eigening en controle. Een overheid die krachtige regionale of nationale politiek bedrijft, heeft een oneindige behoefte aan controle en zuivering. Het verlangen naar vervolmaking van de eigenheid, het verlangen naar het gedroomde land, is verslavend en eindeloos.

En de *drug* van het verheerlijken van de territoriale eigenheid en vermeende superioriteit heeft een prijs. De verslaving kan strategisch comfortabel zijn, rust verschaffen en zekerheid genereren, maar tegelijkertijd ook immoreel zijn jegens hen die worden buitengesloten. Door de grenzen te sluiten, sluit je de ander buiten. En die ander is juist nodig voor de voeding van de eigen identiteit. De spiegeling aan de ander kan alleen als met open ogen gekeken wordt. In een huis met alleen spiegels en geen vensters ontbreekt juist het zicht op de werkelijkheid. Dan wordt de Ander een spook, een monster, een indringer, met niet te vertrouwen drijfveren. Niet het bos is eng, maar de verhalen over de bossen maken het bos eng. Het is de bosrand die als afscheiding naar een andere wereld – een wereld van het donkere, de chaos, het

wilde – gecultiveerd en gereproduceerd wordt door verhalen over het bos. Het hardnekkig op afstand houden van de wereld van het andere vergroot het comfort, maar ook de onzekerheid. Afwijkingen van de norm worden dan taboe of potentieel gevaarlijk. De ruimte voor nieuwelingen of andersdenkenden wordt dan kleiner en de eigen ruimte wordt als angstig vol ervaren. De wandaden van de Ander worden dan gezien als typisch voor hun cultuur om daar tegenover de wandaden van het vermeende eigen volk toe te schrijven aan overmacht of de omstandigheden. Hoe sterker de grens is gesloten, hoe fantasierijker de verhalen over de Ander en hoe groter de potentiële fobische onzekerheid en discriminatie. Een volledig naar binnen gekeerde gemeenschap wordt uiteindelijk puristisch en vertrouwt geen enkel vreemd element meer. Een dergelijke dwang en verharding produceren potentieel disidentificatie, het terugtrekken of rebelleren, waartegen dan vaak weer dwang wordt ingezet. Zo ontstaat een cyclische grens- en identiteitspolitiek die de onzekerheid, die permanent aanwezig is in een open samenleving, niet opvangt of reduceert, maar juist prikkelt en bewust vergroot. Het geloof in de als 'eigen' gedefinieerde gemeenschap is dan een fundamentalisme geworden.

De geopolitiek van grenzen en identiteiten

Dit proces van balanceren tussen begrenzing en ontgrenzing komt nooit tot stilstand. Grenzen en identiteiten zijn zodoende niet een gegeven of vanzelfsprekend, ze zijn altijd willekeurig, afhankelijk als ze zijn van interpretatie en de uitleg die er politiek aan gegeven wordt. De invalshoek die we hier kiezen, sluit aan bij en bouwt voort op geopolitieke en politiek-geografische kritische debatten.² In de internationale wetenschappelijke discussie over het begrenzen van ruimten en identiteiten is het begrip 'grens' niet langer en louter gedefinieerd als een vanzelfsprekende of geografisch bepalende lijn op een kaart. Het inzicht is dominant geworden dat een grens moet worden gezien als de ruimtelijke weergave van een *strategische eis om verschil te maken in de ruimte*. Kortweg, er is geen rationele en universele codering van grenzen in de ruimte. Grenzen en identiteit laten zich niet universeel en dwingend voorschrijven of boetsen, maar zijn een proces van participatie, erkenning en internalisering.

Grenzen en identiteiten zijn menselijke condities waarmee we onszelf en de relaties met anderen



markeren. De grens beperkt zich dan ook niet tot het grensgebied of het grenslandschap zelf, maar ligt ook in de samenleving als geheel. Het proces manifesteert zich in de sociale en culturele praktijken en wetgeving, evenals in nationale/regionale helden in films en romans, en gedenktekens, ceremonies en publieke evenementen in de gehele territoriaal gedefinieerde samenleving.

Aandacht voor de wijze waarop een geopolitieke claim als monopolie op de waarheid wordt verhaald en betekenis verwerft, heeft geleid tot een scherper wetenschappelijk oog voor de strategische praktijken waarmee beelden en waarheden over grenzen en identiteiten worden geclaimd en uitgevonden. Dit themanummer gaat verder dan een geo-deterministische beschouwing van grenzen en identiteiten. Tegelijkertijd trachten we verre te blijven van een nihilistisch wereldbeeld of een morele, relativistische leegte. Wat duidelijk wordt is dat het construeren van grenzen en het identificeren met territoria processen zijn die altijd voortduren, zich herhalen, dan weer krachtig verzet opleveren, maar noch in de tijd, noch in de ruimte definitief gefixeerd kunnen worden. Het beschouwen en interpreteren van de gevolgen van ontbindings- en conflictrelaties kan worden gezien als bindend element.

Dit themanummer bevat vanzelfsprekend niet het complete overzicht van alle contemporaine nieuwe begrenzings en identiteiten. Het biedt een beknopte en noodzakelijk selectieve weergave van een aantal begrenzings en hun conflicten. Daarmee is het laatste hierover niet gezegd. De claims op zuiverheid en orde en de daarmee gepaard gaande exclusiviteit en soms gewelddadige bejegening van wat gedefinieerd wordt als Anderen zullen courante praktijken blijven. Ze vergen permanente kritische toetsing en reflectie. Waren er voorheen vooral conflicten tussen landen, vandaag zijn er meer conflicten binnen landen dan tussen landen. De wereldkaart van morgen zal een andere zijn dan die van vandaag. De wereld van morgen zal andere Anderen hebben. Het is een opgave voor ons allen de dynamiek waarom en hoe deze Anderen gemaakt en bejegend worden, te begrijpen en waar mogelijk het geweld te voorkomen.

Noten

- 1 Edward Said, *Culture and Imperialism*, New York, 1993, blz. 7.
- 2 J. Anderson & L. O'Dowd, 'Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance', in: *Regional Studies*, 33 (7), 1999, blz. 593-604; H. Donnan & T. Wilson, *Borders: Frontiers of identity, nation and state*, Oxford: Berg Publishers, 1999; H. van Houtum & T. van Naerssen, 'Bordering, ordering and othering', in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG)*, jrg. 93, no. 2, 2002, blz. 125-136; H. van Houtum, 'The geopolitics of borders and boundaries', in: *Geopolitics*, 2005, no. 10, blz. 672-679; D. Newman & A. Paasi, 'Fences and neighbours in a post-modern world: boundary narratives in political geography', in: *Progress in Human Geography*, 22 (2), 1998, blz. 186-207; en D. Reichert, 'On boundaries', in: *Society and Space*, jrg. 10, 1992, blz. 87-98.

Dr Henk van Houtum is universitair hoofddocent Politieke Geografie en Geopolitiek en hoofd van het Nijmegen Centre for Border Research, Radboud Universiteit Nijmegen. Hij trad op als gastredacteur van dit nummer.

Etnonationalistisch terrorisme in West-Europa

Succes en falen van gewelddadige strijd

We leven in een wereld van veel staten, maar van nog veel meer nationale groeperingen. Vele van hen dromen van een eigen staat. Sinds het einde van de Koude Oorlog is het in Europa een aantal van hen gelukt onafhankelijk te worden van het land waartoe ze met tegenzin behoorden. Denk aan de Esten, Letten en Litouwers, de Slowaken, Oekraïners, Georgiërs, alsmede Joegoslavische nationale groeperingen, waaronder sinds kort ook de Kosovo Albanen. Daartegenover staat een veel grotere groep die het niet gelukt is een eigen staat te creëren of zich aan te sluiten bij het land dat zij als moederland beschouwen. Binnen de EU zijn dat onder meer de Basken, Catalanen, Corsicanen, Vlamingen, katholieke Noord-Ieren, Schotten en Zuid-Tirolers. De meeste vertegenwoordigers van deze minderheden streven overigens naar een vorm van zelfbeschikking binnen de staat waarin zij leven. Een relatief kleine groep radicalen durft te dromen van een eigen staat en daar openlijk op aan te sturen. Een nog kleinere groep is bereid voor dit ideaal geweld te gebruiken. Volgens het *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008* van Europol zijn niet de *jihadi*-terroristen, maar is juist deze groep verantwoordelijk voor de meeste terroristische aanslagen in Europa.

Dit artikel bespreekt West-Europese groeperingen die zelfbeschikking via geweld willen afdwingen, ook wel etnonationalistische terroristen genoemd. Hoe staat het met deze bedreiging anno 2008 en hoe succesvol zijn deze groeperingen? Anders gezegd, leidt het geweld tot de gewenste zelfbeschikking of alleen tot dood en ellende?

Etnonationalistisch terrorisme

Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben meer dan twintig etnonationalistische groeperingen getracht met geweld zelfbeschikking te verwezenlijken of hun woongebieden aan te sluiten bij een moederland. Deze groepen – ‘vrijheidsstrijders’ voor de een, ‘terroristen’ voor de ander – zijn te verdelen in drie categorieën naar de mate van geweld die ze in de afgelopen decennia hebben gebruikt.

Binnen de categorie *zeer gewelddadige strijders*

voor zelfbeschikking behoren diverse Baskische en Noord-Ierse groeperingen. Zij zijn verantwoordelijk voor honderden doden en duizenden gewonden. De meest gewelddadige groep is de *Irish Republican Army* (IRA). Volgens onderzoek door de University of Ulster was de (*Provisional*) IRA verantwoordelijk voor de dood van meer dan 1.800 personen,¹ onder wie meer dan 600 burgers en zo'n 650 Britse militairen. Ook heeft de IRA de dood van meer dan 300 politieagenten en gevangenispersoneel op zijn naam staan. Tevens waren 75 ‘verraders’ in eigen gelederen doelwit van moordaanslagen. Honderd andere IRA-leden kwamen daarnaast om het leven bij het maken en transporteren van springstoffen.

De IRA was beslist niet de enige gewelddadige Ierse nationalistische organisatie die aanslagen pleegde. De belangrijkste andere, kleinere groeperingen zijn de *Irish National Liberation Army* (INLA) en afsplitsingen van de IRA, zoals de *Official IRA* (OIRA), *Continuity Irish Republican Army* (CIRA) en de *Real IRA* (RIRA). Bij aanslagen door deze groeperingen vielen meer dan 200 doden en honderden gewonden. De RIRA was verantwoordelijk voor de grootste aanslag tijdens de ‘Troubles’: een bom-aanslag op winkelend publiek in het stadje Omagh in 1998, waarbij 29 mensen om het leven kwamen.

Op de lijst van meest gewelddadige etnonationalistische groeperingen staat de *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) op de tweede plaats. Net als de IRA richt deze beweging zich hoofdzakelijk op militairen en burgers. Daarnaast heeft de ETA het specifiek gemunt op politici. Het aantal doden als gevolg van ETA-acties bedraagt ongeveer 350 burgers en bijna 500 politieagenten en militairen.² De eerste aanslag was een mislukte poging een trein te laten ontsporen, begin jaren '60. De voorlopig laatste moord was die op een voormalig gemeenteraadslid aan de vooravond van de Spaanse parlementsverkiezingen in maart 2008. Naast de ETA zijn andere militante Baskische nationalistische acties. Op de lijst met Europese terroristische organisaties staan de jongerenbewegingen Jarrai, Haika en SEGI, die de Spaanse autoriteiten overigens als integraal onderdeel van de ETA beschouwt.

Weinig slachtoffers

De tweede categorie gewelddadige etnonationalisten wordt gevormd door groeperingen die weliswaar geweld gebruiken, maar trachten het aantal slachtoffers tot een minimum te beperken. Sommige van deze groeperingen zijn uitsluitend gericht op het toebrengen van zaakschade. Binnen deze categorie vallen de diverse bewegingen die streven naar een onafhankelijk of autonoom Corsica. De belangrijkste onder hen is het *Fronte di Liberazione Naziunale di a Corsica* (FLNC), dat midden jaren '70 ontstond door een fusie van twee oudere militante organisaties. Tot de typische gewelddadige acties van het FLNC behoren (brand)bomaanslagen en gewapende overvallen op gebouwen van de Franse overheid, banken, op toeristische infrastructuur, militaire complexen en andere symbolen van de Franse 'overheersing' van Corsica. In veruit de meeste gevallen gaat het om acties die alleen gericht zijn op veroorzaken van zaakschade.

Er zijn echter uitzonderingen – elf om precies te zijn – waarbij in totaal dertien doden vielen. De bloedigste actie was een bomaanslag in 1986 op een vakantiecamp, met twee doden en vier gewonden. Een andere dodelijke aanslag was die op de prefect van Corsica in 1998. Onderstreept moet worden dat het FLNC zich niet alleen gedraagt als een 'bevrijdingsbeweging', maar ook als een ordinaire maffia-organisatie. Het staat namelijk evenzeer bekend om overvallen op banken en afpersingspraktijken. Vooral niet-Corsicaanse bewoners van het eiland zijn daarvan nogal eens het slachtoffer. Zij worden bedreigd met aanslagen op hun (vakantie)woning, maar kunnen dit afkopen door een 'belasting' te betalen. Een ander aspect dat niet ongenoemd mag blijven, zijn de vele vetes tussen facties en leiders van het FLNC; een verschijnsel dat overigens ook veel voorkomt in Noord-Ierse en Baskische kringen.

Tot de tweede categorie gewelddadige etnonationalisten behoren ook twee militante Baskische bewegingen. Het betreft groeperingen in Frankrijk die streven naar meer autonomie voor Noord-Baskenland en (uiteindelijk) aansluiting bij een onafhankelijk en ongedeeld Baskenland. De belangrijkste en actiefste is de *Irrintzi*, een relatief nieuwe groep, die zich in 2006 voor het eerst liet zien met sabotageacties en aanslagen, waaronder een bomaanslag op de vakantiewoning van de Franse minister van binnenlandse zaken. Deze acties werden gevolgd door bomaanslagen op spoorlijnen, toeristische infrastructuur en regionale kantoren van politieke

partijen. *Irrintzi* is in Frankrijk echter het meest bekend om de frequente aanslagen op een restaurant in Noord-Baskenland van een van Frankrijks topkoks, Alain Ducasse (grossier in Michelin-sterren voor etablissementen binnen en buiten Frankrijk). *Irrintzi* beschuldigde Ducasse van speculatie en het belachelijk maken van de Baskische cultuur; de topkok zag zich uiteindelijk gedwongen zijn restaurant te sluiten.

De andere militante Noord-Baskische beweging, *Iparretarrak*, lijkt niet langer actief. Begin jaren tachtig was zij verantwoordelijk voor tientallen aanslagen op toeristische oorden en een aanval op de luchthaven van Biarritz, die plaatsvond vlak vóór de komst van de Franse president Mitterrand. In veel opzichten lijkt *Iparretarrak* te zijn opgevolgd door *Irrintzi*.

Beperkt geweld

De derde categorie gewelddadige etnonationalisten bestaat uit groeperingen die slechts in zeer beperkte mate geweld inzetten in hun strijd voor (meer) zelfbeschikking. Het gaat per groep slechts om een handvol 'aanslagen' op symbolen van de staat of intimidaties van personen. Deze categorie is interessant in verband met de vraag of dit hun zaak goed heeft gedaan of juist niet. Hiertoe behoren verscheidene groeperingen in het Verenigd Koninkrijk (*Scottish National Liberation Army*, *Cornish National Liberation Army* en *Cornish Republican Army*); Frankrijk (*Armée Révolutionnaire Bretonne* en *Front de Libération de la Bretagne*); Portugal (*Frente de Libertação dos Açores* en *Frente de Libertação do Arquipélago da Madeira*); Zwitserland ('Jura Libre' *hardliners*); en Italië (Zuid-Tiroler militanten). De meeste zijn niet langer actief, of in ieder geval niet meer gewelddadig. In de tijd dat ze actief waren, werden ze meestal niet als terreurorganisaties, maar als politiek gewelddadige activisten beschouwd. Hun acties vielen in veel opzichten in het niet vergeleken met die van de 'echte' terroristen in de desbetreffende landen, zoals IRA en ETA of bijvoorbeeld de *Brigate Rosse* in Italië.

De militante organisaties in Schotland en Cornwall hebben getracht politici en beroemdheden te intimideren, onder wie Margaret Thatcher, Cherie Blair en tv-kok Jamie Oliver. De acties mislukten merendeels; ze kregen amper aandacht en geen steun van de bevolkingen die zij hoopten te 'bevrijden'. Het gaat overigens om nogal obscure groepen. De *Cornish National Liberation Army* zegt dertig leden

te hebben, waarvan een aantal de afgelopen jaren voor vandalisme is opgepakt. Hun meest concrete dreigement: het verbranden van Engelse vlaggen als verzet tegen de verengelsing van hun woongebied. Drie leden van het *Scottish National Liberation Army* gingen een stap verder: twee van hen werden begin 2008 veroordeeld tot zes jaar gevangenisstraf voor een plan om Engelsen te vergifigen, de derde kreeg in 1993 twaalf jaar voor het plaatsen van nepbommen bij olie-installaties en het versturen van bombrieven aan het Scottish Office in Edinburgh.

De Bretonse organisaties hebben terroristische acties uitgevoerd, waaronder een bomaanslag op een belastingkantoor en op andere symbolen van de Franse overheid. Het *Front de Libération de la Bretagne* richtte daarbij alleen zaakschade aan. Volgens het *MIPT Terrorism Knowledge Base* zouden er onder eigen leden twee doden zijn gevallen, toen men probeerde een explosief te demonteren; men was toch bang dat er per ongeluk personen geraakt zouden kunnen worden. Bij een actie van de *Armée Révolutionnaire Bretonne* ging het ook een keer mis. Een personeelslid van een vestiging van McDonald's kwam om het leven bij een bomaanslag in 2000. Beide groepen zijn klein en krijgen weinig bijval voor hun acties van de bevolking. Slechts in de jaren zestig was er kort sprake van enige steun. Alleen de 'revolutionairen' lijken nog actief.

Beslist niet meer actief zijn de 'bevrijdingsbewegingen' op de Azoren en Madeira. Beide groeperingen waren extreem-rechts en ontstonden ten tijde van de Anjerrevolutie in 1975, uit angst voor een communistische machtsovername. Het rode gevaar bleek echter snel bezworen, waarmee het bestaan van de bewegingen van korte duur was. Alleen de beweging op Madeira pleegde een aantal bomaanslagen, waarbij geen doden of gewonden vielen. Aangezien deze organisaties vooral tegen de linkse dreiging vanuit het vasteland waren gekeerd, is het de vraag of hier wel sprake is van etnonationalistische bewegingen.

Ten slotte twee voorbeelden van militante groeperingen uit de Alpen-regio: de *hardliners* in Zuid-Tirol en die in de Zwitserse Jura. Laatstgenoemde groep is weinig bekend en het zal velen verbazen dat ook het zo vreedzame Zwitserland etnonationalistische gewelddadigheden heeft gekend. Onder het motto 'Jura Libre' bezette een militante groep katholieke Franstalige jongeren eind jaren zestig een politiebureau in de regio, alsook de Zwitserse ambassade

in Parijs. Voorts werden trams in Bern gesaboteerd. De groepering wilde het eigen Franstalige en katholieke woongebied afscheiden van het Duitstalige en overwegend protestantse kanton Bern. De geschrokken autoriteiten reageerden met het beproefde Zwitserse recept: de volksraadpleging. Bij het in 1971 gehouden referendum bleek een meerderheid vóór splitsing van het kanton Bern en de oprichting van een Franstalig Canton Jura. De protestantse Franstaligen zagen dat bij nader inzien toch wat minder ziten. Zij vormden een antiseparatistische groepering die dreigde geweld in te zetten als er niet een tweede referendum zou komen waarbij het protestantse deel zou kunnen kiezen tussen het oude Kanton Bern en het nieuwe Canton Jura. In een aantal gemeenten wist pro-Bern het nipt te winnen van pro-Jura. In één gemeente braken vervolgens grootschalige rellen uit, waarbij enkele honderden katholieke jongeren slaags raakten met de politie. Echt rustig bleef het

Etnonationalisme is verantwoordelijk voor 90% van het terrorisme in de EU

niet, maar uiteindelijk werd de strijd voortgezet met nog meer referenda. Een aantal gemeenten veranderde in de loop der jaren op deze wijze nog een keer van kanton, voor het laatst in 1995.

Ook iets verderop in de Alpen was de afgelopen decennia af en toe sprake van hoog oplopende spanningen en etnonationalistisch geweld. Rond 1960 heerste er binnen Duitstalige kringen in Zuid-Tirol grote ontevredenheid over de geringe voortgang in onderhandelingen over meer zelfbeschikking voor de regio. Een aantal Zuid-Tiroler militanten pleegde onder meer bomaanslagen op elektriciteitsmasten, waardoor het er in de regio – in ieder geval 's nachts – even donker uitzag. Toen de Italiaanse overheid vervolgens een troepenmacht van 15.000 man stuurde, dreigde de situatie te escaleren, zeker toen ook rechts-radicalen Italianen met gewelddadigheden reageerden. Door internationale druk werd een commissie ingesteld die met een oplossing moest komen. Die bestond uiteindelijk in een vérgaande mate van autonomie voor de Duitstalige minderheid. De implementatie daarvan verliep echter langzaam en ging eind jaren tachtig nog een keer gepaard met een nieuwe golf van geweld door de irredentistische

beweging 'Ein Tirol'. De aanslagen veroorzaakten alleen zaakschade; uiteindelijk kwam het begin jaren negentig tot een snelle afronding van het proces, waarmee alle partijen konden leven.

Huidige situatie

Het merendeel van de etnonationalistische groeperingen kende slechts een korte gewelddadige periode, vooral de groepen in de 'beperkt geweld'-categorie. Een aantal van hen vormde eigenlijk nooit een serieuze bedreiging voor de democratische rechtsorde. Dit geldt niet voor de meer gewelddadige groeperingen, zoals de IRA en zijn diverse afsplitsingen, voor de ETA en het FLNC. Gelukkig heeft de IRA inmiddels de wapens neergelegd en lijkt de animo voor de gewelddadige etnonationalistische strijd een stuk minder groot dan in de periode 1960-1990.

Volgens *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008* van Europol is etnoterrorisme echter beslist niet verdwenen. Het rapport constateert over 2007 dat meer dan 90% van de terroristische activiteiten in de EU op het conto staat van etnonationalistische groeperingen.³ Hieronder vallen niet alleen bovengenoemde West-Europese groeperingen, maar ook de Koerdische Arbeiders Partij en andere niet-Europese bewegingen die in de EU actief zijn. De overgrote meerderheid van deze activiteiten vond plaats in Frankrijk en Spanje. In deze landen betrof het vrijwel uitsluitend acties van Baskische en Corsicaanse groeperingen. Het aantal slachtoffers bleef beperkt, zowel hier als in de rest van de EU. De uitzondering vormde een aanslag in Frankrijk op twee leden van de Spaanse *Guardia Civil*. De ene politiemann overleed ter plekke, de ander bezweek vier dagen later aan zijn verwondingen. Deze aanslag volgde op een incident een jaar daarvoor, waarbij ook twee personen de dood vonden. Het was overigens niet de bedoeling dat er doden vielen: twee Ecuadoriaanse immigranten kwamen om toen ze in hun auto lagen te slapen in een verder lege parkeergarage van de luchthaven van Madrid, waar de ETA een bom liet ontploffen.

Na die dodelijke aanslag in december 2006 nam het aantal voorvallen in Spanje toe; volgens het Europol-rapport met maar liefst 95%. Dit wordt deels verklaard door het aflopen in juni 2007 van een wapenstilstand tussen de ETA en de Spaanse overheid. De ETA claimde nadien de verantwoordelijkheid voor tien aanslagen in Spanje, alsmede de moord op de twee agenten in Frankrijk. Ook de

jongerenbewegingen van de ETA lieten zich niet onbetuigd. Volgens de Spaanse overheid waren zij in 2007 bijzonder actief, vooral met brandstichtingen bij overheidsgebouwen en private bedrijven, en beschadiging en sabotage van infrastructuur. Een van deze bewegingen, SEGI, kent overigens ook leden die in Nederland woonachtig zijn, vooral in Amsterdamse kraakpanden.

Anders dan in Spanje nam het aantal incidenten in Frankrijk in 2007 vergeleken met het jaar ervoor enigszins af. Zowel in Noord-Baskenland als op Corsica ging het vooral om aanslagen op vakantie-woningen en bedrijven. In de meeste gevallen was niet met zekerheid te zeggen wie er achter de brandstichting of bomaanslag zat. Van de aanslagen op Corsica werd ongeveer een derde door de autoriteiten toegeschreven aan het FLNC.

Arrestaties en berechtingen

Een deel van de daders achter deze acties ontloopt zijn of haar straf niet. Volgens het Europol-rapport was in 2007 sprake van meer dan 500 arrestaties van vermeende etnonationalistische terroristen. Met uitzondering van een paar (Noord-)Ieren en Koerden betrof het ook hier vooral Basken en Corsicanen. Zowel in Spanje als Frankrijk ging het vooral om personen die verdacht werden van lidmaatschap van de ETA of een van haar jongerenbewegingen. Onder de arrestanten zijn de laatste tijd opvallend veel kopstukken. Zo werd in mei 2008 in Bordeaux de hoogste leider van de ETA, López Peña, *alias* Thierry, die sinds 1983 voortvluchtig was, opgepakt. Bij deze actie werden ook drie andere ETA-leden aangehouden.

Ook Frankrijk boekte successen met arrestatie en berechting van kopstukken. Daar stond de juridische strijd tegen het Corsicaanse terrorisme vooral in het teken van de berechting van Yvan Colonna. Dit prominente FLNC-lid werd in december 2007 veroordeeld voor de moord in 1998 op de prefect van Corsica. Toen de rechters in Parijs deze 'vrijheidsstrijder' tot levenslang veroordeelden, kwam het op het eiland tot gewelddadige protesten, waarbij diverse personen werd opgepakt.

In Ierland was dit laatste het geval voor een aantal leden van de *Irish National Liberation Army* (INLA). De arrestaties stonden niet in verband met terroristische activiteiten, maar met criminele handelingen. De meesten werden veroordeeld voor lidmaatschap van een illegale organisatie. Overigens geldt voor

de meeste (Noord-)Ierse organisaties dat zij net als de INLA als criminele organisatie nog steeds een bedreiging vormen voor de democratische rechtsorde. Zo noemt het jaarverslag 2004 van de AIVD de IRA in verband met betrokkenheid bij de illegale handel in sigaretten. Overigens constateert de AIVD in haar meest recente jaarverslag dat de Dienst alert blijft op eventuele banden van de republikeinse splinters *Continuity IRA* en de *Real IRA* met Nederland.⁴

Succes en falen

Dat etnonationalistische terroristen de afgelopen decennia veelvuldig in beeld zijn geweest, mag blijken bij het invullen van kruiswoordpuzzels. Een van de makkelijkste vragen is die naar 'een terroristische beweging met drie letters' (de letter A kan je dan fijn meteen al invullen). Minder leuk is dat met de namen ETA en IRA veel ellende verbonden is; zo'n tweeduizend doden en enkele duizenden gewonden. Hetzelfde geldt ook, zij het in mindere mate, voor de afkorting FLNC. Door sommigen wordt de strijd op Corsica nog weleens als romantisch of folkloristisch verzet afgeschilderd. Menig bezitter van een vakantiehuis aldaar denkt hier echter heel anders over, laat staan de familieleden van de dodelijke slachtoffers van het FLNC. Nog triester is dat genoemde organisaties zichzelf met deze ellende weliswaar op de kaart hebben gezet, maar dat het op het eerste gezicht zo bar weinig heeft opgeleverd.

Waar waren die doden en gewonden goed voor? Leidden ze tot aansluiting van Noord-Ierland bij de Ierse Republiek, tot een verenigd en onafhankelijk Baskenland, tot een eigen republiek Corsica? Nee! Maar hebben de activiteiten van IRA, ETA en FLNC misschien toch op een of andere manier bijgedragen aan meer zelfbeschikking in de vorm van autonomie en speciale statuten? Noord-Ierland wordt nu niet meer vanuit Londen bestuurd. Spaans Baskenland, althans een deel van het woongebied van de Basken, kent een vérgaande vorm van autonomie. En in 2000 beloofde de Franse premier Lionel Jospin de Corsicanen meer autonomie in ruil voor een einde aan de gewelddadigheden.

De vraag of de terroristische organisaties toch niet (een beetje) hebben bijgedragen aan meer zelfbeschikking, is echter moeilijk te beantwoorden. Het politieke proces dat tot de huidige situatie heeft geleid, is geen laboratorium, waarin je de proef nog een keer met andere ingrediënten kan overdoen. De

beantwoording van de vraag naar de mate van succes van de gewelddadige weg naar zelfbeschikking is daarom bijzonder lastig en in ieder geval speculatief van aard. Voorzichtige aannames zouden echter als voorlopig antwoord kunnen dienen.

Aannames

De eerste aanname is dat geweld *zonder politiek* proces – of een terroristische organisatie zonder politieke tak – de gewenste doelen niet dichterbij brengt. De strijd op Corsica lijkt hiervan een voorbeeld. Het FLNC – en zijn voorgangers en verwante organisaties – bleken niet in staat hun gewelddadigheden om te zetten in politieke successen, omdat het geen aansluiting had met de politiek – noch op het eiland, noch in Parijs. Men zou zelfs kunnen spreken van een uitgesproken falen van de gewelddadige strijd. Zo bleek de moord op de prefect van Corsica erg contraproductief. Deze overtuigde velen op het eiland en op het Franse vasteland dat de Corsicaanse nationalisten niet te vertrouwen waren en dat hun beslist niet de macht over Corsica in handen gegeven kon worden. Twee jaar na de moord leek er echter toch een (meer) autonoom Corsica te komen, toen premier Jospin meer zelfbeschikking beloofde in ruil voor het beëindigen van de gewelddadigheden. Dit plan werd niet alleen getorpedeerd door de gaullistische oppositie in het Franse parlement, maar ook door de Corsicanen zelf. In een referendum in 2003 stemde een kleine meerderheid tegen het (herziene) voorstel van premier Raffarin en minister van binnenlandse zaken Sarkozy voor meer zelfbeschikking voor de *Collectivité territoriale de Corse*.

In Noord-Ierland en Baskenland is de situatie heel anders dan op Corsica. Daar valt de gewelddadige strijd samen met de partij-politieke strijd en hebben de terroristische organisaties ook een politiek gezicht. Denk aan Sinn Féin als politieke partij van de IRA; en aan Batasuna, dat geldt als de politieke vleugel van de ETA (en daarom een aantal jaren geleden door Spanje werd verboden). Deze partijen doen/deden mee aan verkiezingen, waarbij ze in ieder geval de steun kregen van een deel van de bevolking. Dit geldt in het bijzonder voor Sinn Féin in Noord-Ierland. Onder leiding van boegbeeld Gerry Adams behaalde de partij ook politieke successen bij de onderhandelingen met Londen en de protestantse partijen. Thans neemt Sinn Féin zelfs deel aan de regering van wat de partij niet Noord-Ierland, maar de 'six counties' noemt. Ook heeft het vertegenwoor-

digers in Westminster en het Europees Parlement. De vraag is of dit succes tot stand kwam *dank zij* het geweld van de IRA en andere republikeinen, of juist *ondanks* dit geweld?

Deze laatste vraag geldt uiteraard ook met betrekking tot de autonome status van Spaans Baskenland. In dit geval lijkt het meest plausibele antwoord 'ondanks'. De autonome status van Baskenland volgde relatief snel, als onderdeel van de algemene politieke veranderingen na de dood van Franco, terwijl het proces gelijktijdig verliep met het proces dat leidde tot autonomie voor Catalonië. Men kan daarom niet stellen dat de ETA dit heeft afgedwongen van Madrid, maar de weerzin in Spanje tegen de ETA heeft wellicht meer politieke ruimte geschapen voor gematigder groeperingen. Anders gezegd, het redelijke alternatief werd mogelijk extra beloofd om te tonen dat alleen de democratische strijd tot meer zelfbeschikking leidt. Maar, zoals gezegd, de beantwoording van dit soort vragen is nogal speculatief. In ieder geval is duidelijk dat er in Spanje veel weerzin is tegen de ETA. Dit beperkt zich niet tot 'Madrid' en niet-Basken. Ook in Baskenland is de organisatie beslist niet populair, getuige de vele demonstraties binnen en buiten deze regio tegen het geweld van de ETA, waarvoor tienduizenden en soms honderdduizenden de straat op gaan.

Een *tweede* aanname is dat een *beetje geweld* soms wel *succesvol* kan zijn. Dit geldt vooral voor geweld waarbij geen slachtoffers vallen. Denk aan de gewelddadigheden door de 'strijders' voor een Frans-talig kanton Jura en voor vérgaande autonomie voor Zuid-Tirol. Deze groepen wisten een schrik-effect te veroorzaken; dat lijkt een proces in de richting van meer zelfbeschikking voor de eigen regio op gang te hebben gebracht of versneld.

Een *derde* aanname is dat het groot verschil maakt of een groepering alleen streeft naar (meer) *autonomie* of uit is op *volledige zelfstandigheid* of aansluiting bij een moederland. Separatistisch streven kan rekenen op een zeer harde houding van de staat, die niet zal wijken voor geweld. In het Verenigd Koninkrijk en Spanje bleek die staat bereid een langdurige strijd aan te gaan. In beide landen sneuvelden honderden militairen, politie-agenten, ambtenaren en politici, zonder dat de staat ook maar een moment leek te wankelen. Hetzelfde geldt voor de meerderheid van de bevolking. Ook Frankrijk geeft meestal geen krimp bij aanslagen door terroristen. Sommige extreme etnonationa-

listische groeperingen lijken daarvan echter nog steeds niet doordrongen.

Tot slot Kosovo

Misschien zou een blik op de politieke kaart van West-Europa bij de extreme organisaties een lichtje moeten laten branden. Op die kaart staan maar twee onafhankelijke staten die het de afgelopen eeuw gelukt is zich te 'bevrijden' van 'vreemde' overheersing: Noorwegen en Ierland. Maar waarschijnlijk kijken deze groeperingen vooral naar recente staatkundige veranderingen in Midden- en Oost-Europa. Zij zullen veel hoop putten uit het recente succes van de Albanese Kosovaren. En helaas zullen ze daardoor voorlopig nog niet doordrongen raken van het falen van de gewelddadige weg naar autonomie en de zinloosheid van het streven naar volledige zelfbeschikking. De kans is daarom groot dat het *EU Terrorism Situation and Trend Report* van Europol ook in 2009 zal constateren dat etnonationalistisch terrorisme nog steeds niet tot het verleden behoort.

Noten

- 1 Malcolm Sutton, *Sutton Index of Deaths*, 1994 <cain.ulst.ac.uk/sutton/>.
- 2 *Global Terrorism Database*, University of Maryland <www.start.und.edu/data/gtd/>.
- 3 Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008* <www.europol.europa.eu>.
- 4 Zie jaarverslagen AIVD 2003 en 2007 <www.aivd.nl>.

Dr Edwin Bakker is hoofd van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Vlaanderen en Catalonië: voorhoedelopers in Europese substatelijke diplomatie

Europa is een fascinerend diplomatiek laboratorium. Ministeries van buitenlandse zaken in de Europese Unie zien zich geconfronteerd met de vraag hoe ze kunnen inspelen op de uitdagingen van de 'globalisering' en een geheel eigen, Europees subsysteem van internationale betrekkingen. Binnen de EU wordt het debat beheerst door de discussie over een Europese diplomatieke dienst, de *European External Action Service* (EEAS). Hier is zonder enige twijfel sprake van een revolutionaire ontwikkeling, die klassieke principes van diplomatie op de proef stelt, en dus na ratificatie van het Verdrag van Lissabon nog wel enige vragen zal oproepen.

In het wijdere Europa zijn er tegelijkertijd nog landen in het eerste stadium van hun diplomatieke evolutie (bijvoorbeeld op de Balkan en in de Kaukasus), die zich internationaal nauwelijks kunnen manifesteren. Een reeks van staten in transitie, die zich spiegelen aan de diplomatie van het 'oude' Europa, ervaart dat ze nog een lange weg te gaan hebben. De bakermat van de moderne diplomatie is een omgeving van diplomatieke uitersten geworden, waarop andere spelers dan staten zich geleidelijk ook meer doen gelden.

Binnen de EU hebben substatelijke actoren steeds meer een rol van betekenis. Eén dimensie van Europese diplomatie betreft de studie van de buitenlands-politieke activiteiten van substatelijke overheden. Dit terwijl we kunnen constateren dat de substatelijke diplomatie in Europa zich inmiddels in zijn 'derde golf' bevindt. De *eerste golf* manifesteerde zich in de jaren '80: niet-centrale overheden trachtten via eigen initiatieven buitenlandse directe investeringen aan te trekken of cultuur en identiteit aan te wenden als een hefboom om zich op de kaart te plaatsen. Deze initiatieven hadden veelal een *ad hoc*-karakter, en er bestond een slechts geringe integratie van deze externe activiteiten. De *tweede golf*, in de jaren '90, kenmerkte zich door de creatie in bepaalde Europese landen van een juridisch onderbouwd instrumentarium voor eigen (zowel parallelle als complementaire) diplomatieke activiteiten. Dit werd aangevuld met de geleidelijke opbouw van een afzonderlijk

buitenlands-politiek apparaat, dat de externe activiteiten van administraties binnen de regio horizontaal moest coördineren. De huidige *derde golf* kenmerkt zich door stappen in de richting van verticalisering van de organisatiestructuur, een strategische heroriëntatie van de geopolitieke en functionele prioriteiten en pogingen tot integratie van de externe instrumenten tot een goed presterend geheel.

Vlaanderen en Catalonië als variaties op een thema

Twee cases betreffen vooruitstrevende actoren in de hedendaagse substatelijke diplomatie: Vlaanderen en Catalonië. Waarom worden deze niet-centrale overheden als 'voorhoedelopers' beschouwd? In welke aspecten van de gesuggereerde 'derde golf' zijn Vlaanderen en Catalonië vooral bedreven, en waar kunnen kanttekeningen worden geplaatst? We analyseren de *juridisch-institutionele bandbreedte* van het buitenlands beleid; de *geopolitieke en functionele 'speerpunten'* in hun bilaterale, Europese en multilaterale betrekkingen; en de *mate van continuïteit* in het gevoerde beleid.

Met vérgaande internationale bevoegdheden kunnen de *Belgische Gemeenschappen en Gewesten*, dus ook Vlaanderen, bij de ontwikkeling van een eigen diplomatie en buitenlands beleid parallel aan die van de federale overheid, als Europese koplopers worden beschouwd. Daarnaast geldt het Vlaams buitenlands beleid als 'meer ontwikkeld' qua bevoegdheden en reikwijdte dan dat van Wallonië.¹ De Belgische overheden beschikken onder meer over instrumenten als *exclusief verdragsrecht* op hun 'binnenlandse' bevoegdheidsdomeinen, *externe vertegenwoordiging* (zowel bilateraal als Europees en multilateraal) en *mogelijkheden tot detachering van ambtenaren*. De ruime bandbreedte waarbinnen de Belgische deeltiteiten eigen accenten kunnen leggen, is opmerkelijk. De 'nevenschikking' in het Belgische model, waar de federale overheid op gelijke voet staat met Gemeenschappen en Gewesten, wordt vaak op ongeloof onthaald. Andere landen vragen zich af hoe het zit met de 'coherentie' van het buitenlands beleid

van België en zijn Gemeenschappen en Gewesten. Vertegenwoordigers van de ministeries van buitenlandse zaken van andere landen moeten soms nog wennen aan het feit dat ze de ene keer met hun directe Belgische tegenspelers te maken hebben en dan weer met andere overheden. Tegelijkertijd zijn buitenlandse waarnemers gefascineerd door de mate waarin actoren blijf geven van loyaliteit aan het 'governance'-model waarin ze dagelijks opereren. In België functioneert de diplomatie bij de gratie van een delicaat binnenlands evenwicht.

In contrast met Vlaanderen en België wordt het buitenlands beleid van *Catalonië* meestal getypeerd in de sfeer van nationalisme, dat zich onder andere uit in een meer confronterende opstelling ten opzichte van de Spaanse staat. Catalonië afficheert zich wel als een 'natie zonder staat'. Zo bezien krijgt de Catalaanse substatelijke diplomatie, die gepaard gaat met een flinke dosis retoriek in het nationale politieke debat, veel eerder de trekken van een diplomatie die de mogelijkheid van verdergaande verzelfstandiging van Madrid verkent. Daarnaast wordt het Catalaans economisch pragmatisme vaak geroemd. Er is een palet van internationale economische activiteiten en interregionale samenwerking, met speciale nadruk op de rol die men tracht te spelen in de Mediterrane regio en in Latijns-Amerika.² Hoe dit brede palet van externe acties vanuit kwalitatief oogpunt geëvalueerd dient te worden, blijft soms echter een open vraag.

De juridisch-institutionele bandbreedte

Allereerst, en misschien wel het meest bepalend voor de bewegingsvrijheid van de buitenlands-politieke activiteiten van een niet-centrale overheid, is de juridische bandbreedte. De ruimte waarover het *Vlaams buitenlands beleid* beschikt bij de ontplooiing van zijn activiteiten, is vele malen groter dan die van Catalonië. De juridische basis ligt in de twee principes die sinds 1993 centraal staan in de regeling van het externe beleid van de *Belgische federatie*: het principe *in foro interno*, *in foro externo* en de idee van de fundamentele gelijkwaardigheid van alle Belgische overheden (federaal, Gewesten en Gemeenschappen). *In foro interno*, *in foro externo* betekent dat de Belgische Gemeenschappen en Gewesten alle materiële bevoegdheden die ze binnenslands beheren, ook van buitenlands-politieke aansturing en opvolging moeten voorzien.

Dit heeft *ten eerste* tot gevolg dat de *Belgische*

gefedereerde entiteiten het recht hebben 'exclusieve' verdragen met derden (andere regio's met wetgevende bevoegdheid, maar ook staten) af te sluiten. De meeste verdragen waarin geparticipeerd wordt, zijn echter 'gemengd' (d.w.z. dat ze raken aan zowel federale als gemeenschaps- en/of gewestbevoegdheden). *Ten tweede* kunnen deze overheden ook eigen politieke vertegenwoordigers uitzenden naar bilaterale posten bij regio's of andere staten, naar de EU en naar multilaterale organisaties. Deze vertegenwoordigers krijgen een diplomatiek paspoort en worden bij derde landen of entiteiten voorgesteld als 'diplomaten die gespecialiseerd zijn in het opvolgen van functionele dossiers namens de Vlaamse Regering'. *Ten derde* opereert de Vlaamse overheid ook binnen multilaterale onderhandelingen als een volwaardige medespeler, daar waar het een materie betreft die raakt aan de bevoegdheden van Vlaanderen. In Brussel vindt vooraf veelal overleg plaats tussen de Belgische federale en gefedereerde overheden, teneinde het standpunt namens de Belgische federatie vast te leggen. In 'exclusieve' materies speelt de federale overheid louter een coördinerende rol, in 'gemengde' materies doet deze laatste ook inhoudelijke voorstellen. Het is hier dat het tweede principe van de *fundamentele gelijkwaardigheid* van alle Belgische overheden zich doet gelden. Indien de Belgische overheden er niet in slagen vooraf een eenduidig standpunt te bepalen, dan heeft geen enkele overheid, zelfs niet de federale, het laatste woord. Het komt in de praktijk zelden voor dat er géén Belgisch standpunt is, maar in zo'n geval dient de Belgische federatie zich dus te onthouden, mocht het in een multilateraal forum op een stemming aankomen.

Het Vlaams buitenlands beleid kan maximaal eigen accenten leggen, zolang de coherentie van het buitenlands beleid van de Belgische federatie maar niet in het gedrang komt. De voorwaarden die terzake opgelegd worden, zijn echter beperkt. In die zin is er voor het Vlaams buitenlands beleid potentieel ruimte zich in de richting te bewegen van wat een kleine staat vermag in de internationale betrekkingen. De realiteit buiten de eigen grenzen is echter dat andere kleine staten behoedzaam optreden in de omgang met regio's als Vlaanderen.

De bandbreedte van een regio met wetgevende bevoegdheid als Vlaanderen is vele malen groter dan die van *Catalonië*, dat in Spanje samen met Baskenland tot de twee autonome regio's behoort die een eigen internationale rol trachten te spelen. Anders

dan in de Belgische federatie kan Spanje eerder getypeerd worden als een 'asymmetrisch (federaal) systeem'; de regio's hebben elk afzonderlijk met de centrale overheid in Madrid eigen specifieke afspraken gemaakt inzake dié bevoegdheidspakketten waarover ze autonomie genieten. Wat Spanje betreft, verschilt de situatie dus per regio. Om historische, culturele en economische redenen is er in Catalonië altijd een uitgesproken politieke meerderheid geweest om de eigen specificiteit te onderstrepen. De aspiratie een eigen buitenlands beleid te voeren kan als een veruitwendiging hiervan gezien worden, met ook duidelijke interne doelen in de sfeer van 'nation building'. De Spaanse Grondwet van 1978 stelt dat de 'internationale betrekkingen' het *exclusieve* domein zijn van de centrale regering in Madrid. Sommige Spaanse regio's, in het bijzonder Catalonië, begonnen de grenzen van deze bepaling op te zoeken. Vooral het feit dat Catalonië vërgaande interne autonomie had verkregen binnen zeer ruime beleidsdomeinen als economische ontwikkeling, onderwijs en toerisme, maakte dat de Catalaanse regionale regering in Barcelona de behartiging van deze dossiers wat het buitenlands beleid betreft een 'natuurlijke taak' vond. In 1994 oordeelde het Spaanse Grondwettelijke Hof dat de Delegatie die Spaans Baskenland in Brussel had opgericht ter behartiging van EU-dossiers, als 'officieel' kon worden bestempeld. 'Europa' was immers niet langer een loutere aangelegenheid van 'buitenlands', maar ook van 'binnenlands' beleid geworden.

De erkenning van het nieuwe Catalaanse Statuut door de regering-Zapatero, in 2006, is een tweede keerpunt. Volgens het nieuwe *Estatut* is Catalonië een *natie binnen de Spaanse staat*. Het *Estatut* legt ook de juridische basis voor de volgende facetten van het Catalaans buitenlands beleid: het opzetten van buitenlandse kantoren; het recht samenwerkingsakkoorden te sluiten; het recht van de Catalaanse regering betrokken te worden bij het tekenen van internationale verdragen en conventies door de Spaanse staat; activiteiten op grensoverschrijdend en interregionaal niveau; ontwikkelingssamenwerking; deelname aan internationale lichamen; coördinatie van buitenlandse activiteiten van lokale overheidsorganen; en de internationale uitstraling van Catalaanse organisaties.

Geopolitieke en functionele speerpunten

De vraag is nu wat Vlaanderen en Catalonië uit hun

bevoegdheden halen. Het *Vlaams buitenlandse beleid* dat zich sinds 1993 ontwikkelde, kent een steeds bredere waaier van activiteiten. *Ten eerste* valt vanuit geopolitiek en functioneel oogpunt zijn sterke inbedding op in het Europese politieke gebeuren. De meeste van de 'exclusieve verdragen' die Vlaanderen met derde landen of regio's afsloot, zijn in het 'oude' of 'nieuwe' Europa gelegen. In haar bilaterale beleid richt de Vlaamse overheid zich allereerst op de buurlanden en buurregio's. Daarnaast is het accent op de landen van Midden- en Oost-Europa opmerkelijk. Al vóór de hervorming van 1993 besloot de Vlaamse regering een omvangrijk samenwerkingsprogramma op touw te zetten in Midden-Europa. In 1994 werden de eerste bilaterale samenwerkingsakkoorden gesloten met Polen en Hongarije. In 2005 besloot de Vlaamse regering het Midden- en Oost-Europa-beleid aan te passen aan de nieuwe situatie die was ontstaan na de uitbreiding van de EU. Voortaan

Vlaams buitenlands beleid werkt met steeds verfijnder instrumentarium

wordt het Vlaamse Europeabeleid opgesplitst in drie pijlers: de nieuwe lidstaten, de toekomstige lidstaten (bijvoorbeeld Kroatië) en de landen aan de buitengrenzen van de EU. De Vlaamse permanente vertegenwoordiging bij de EU werd de afgelopen jaren ook royaal uitgebreid, een signaal dat men steeds korter op de bal wil spelen.

Ten tweede hanteert de Vlaamse regering buiten de Europese context een selectieve focusstrategie op de volgende landen en regio's: Québec, de Verenigde Staten (met de opening van een vertegenwoordiging in New York in 2009), Zuid-Afrika, Marokko en Japan. *Ten derde* heeft Vlaanderen de afgelopen tien jaar belangrijke stappen gezet wat betreft uitbreiding van zijn multilaterale samenwerking, niet alleen bij de UNESCO, maar ook bijvoorbeeld bij de OESO, de Internationale Arbeidsorganisatie, de Raad van Europa, bij de Wereldgezondheidsorganisatie en in het UNAIDS-programma. In plaats van *ad hoc* te werken via deelname aan specifieke projecten, wordt steeds vaker getracht een meer structurele aanpak te ontwikkelen. Samen met onder andere Québec speelt Vlaanderen ook een belangrijke rol bij het thema van de culturele diversiteit binnen UNESCO.

Vanuit geopolitiek perspectief valt op dat de jarenlange ervaring die werd opgedaan in Zuid-Afrika, als een basis wordt beschouwd voor steeds nadrukkelijker activiteiten in Zuidelijk Afrika. Zo is Vlaanderen ook actief in zeer arme landen als Malawi en Mozambique. Geo-economisch gezien kan ook Azië niet achterblijven. De afgelopen jaren werden frequent handelsmissies naar Azië, in het bijzonder China, uitgezonden. Vooralsnog is er echter nog geen sprake van een vertaling hiervan naar het politieke buitenlandse beleid dat Vlaanderen voert. Op cultureel vlak is de Vlaamse externe vertegenwoordiging nogal bescheiden te noemen, vooral als we deze vergelijken met Catalonië. Er bestaat alleen het cultureel centrum *De Brakke Grond* in Amsterdam, alsmede het *Belgian Flanders Exchange Centre* in Osaka en de participatie aan het Vlaams-Nederlands cultureel instituut 'De Buren' in Brussel.

Het *Catalaans buitenlands beleid* is gericht op drie pijlers; de zg. 'dubbele export', de Europese context en het blikpunt op de Middellandse Zee. *Ten eerste*, de 'dubbele export' – de gelijktijdige internationale promotie van de Catalaanse identiteit en economie. De Catalaanse overheid doet veel moeite de Catalaanse cultuur door het buitenland te laten (h)erkennen. Het *Institut Català de les Indústries Culturals* (ICIC) speelt een sleutelrol in de culturele promotie van Catalonië. Via zijn netwerk in het buitenland doet ICIC aan actieve promotie van Catalaanse cultuurproducten (audiovisueel, muziek, podiumkunsten, gedrukte materialen). Een medespeler is het *Institut Ramon LLull*, een consortium van de *Generalitat* en het *Institut d'Estudis Catalans*. Het doel van dit instituut is de Catalaanse taal en cultuur internationaal te bevorderen, via bijvoorbeeld studiebeurzen en taalcursussen. De motor van de Catalaanse economische groei is de handel, en de ambities zijn hooggespannen voor dit tweede luik van de dubbele export. In het *Plan for the internationalisation of the Catalan Enterprise 2005-2008* wordt de doelstelling vooropgesteld de Catalaanse export tot 35% te laten groeien. Die richt zich vooral op de EU, het Middellandse-Zeegebied en Azië.

Ten tweede, de Europese dimensie. Tot de goedkeuring van het *Estatut* in 2006 had Catalonië geen officiële stem in de EU. De regio maakte echter dankbaar gebruik van de techniek van het lobbyen en van het 'Europa van de Regio's'. Catalonië stichtte al in 1982 het *Patronat Català pro Europa*, dat in 1986 een missie in Brussel opende. Haar rol

was dubbel: het informeren van de *Generalitat* en de Catalaanse samenleving over het beleid en de onderhandelingen in de EG, maar ook het uitoefenen van druk opdat met Catalaanse belangen rekening wordt gehouden, bijvoorbeeld door de Europese Commissie. In 2005 werd de nieuwe *Vertegenwoordiging van de Catalaanse regering* in Brussel boven de doopvont gehouden, gericht op het vertegenwoordigen van de Catalaanse belangen in de Europese instellingen.

Ten derde, de Middellandse Zee. Catalonië voert een actief beleid op grensoverschrijdend en interregionaal terrein, met als primair doel het versterken van het 'Zuiden van Europa', om daar vervolgens de leiderspositie in te nemen. De mediterrane politiek is een van de speerpunten van het Catalaans buitenlands beleid. Catalonië wil zich positioneren als de schakel bij uitstek tussen Europa en het Middellandse-Zeebekken, waarmee het enigszins in concurrentie komt met de plannen van Nicolas Sarkozy, president van buurland Frankrijk.

De les die Catalonië vanuit functioneel en geopolitiek oogpunt de afgelopen jaren vooral getrokken lijkt te hebben, is dat het noodzakelijk is zich te concentreren op die dossiers en die gebieden die voor de eigen regio tot de *core business* behoren, en waar er belangen te verdedigen vallen.³ Dit lijkt één van de kernaspecten te zijn van de 'derde golf' van substatelijke diplomatie die zich in Europa begint te manifesteren (bijvoorbeeld ook in Beieren en Schotland). Vlaanderen lijkt minder de stap te durven zetten van het maken van strategische keuzen. Anderzijds is het voor de Vlaamse overheid, gezien haar bredere palet van externe bevoegdheden, lastiger een limitatieve lijst van belangen en speerpuntregio's op te stellen.

Continuïteit en verfijning van het instrumentarium

In hoeverre is er nu sprake van continuïteit in het buitenlands beleid van Vlaanderen en Catalonië? Wat *Vlaanderen* betreft is de mate van continuïteit vrij opmerkelijk te noemen, hoewel de huidige Vlaamse regering meer aandacht besteedt aan het politieke buitenlandse beleid, daar waar de vorige het accent meer bij de internationale handel legde.⁴ De binnenlands-politieke omstandigheden (Vlaanderen heeft altijd een coalitieregering) zijn gunstig voor deze beleidsmatige continuïteit. Het politieke discours ten spijt, valt in de praktijk toch een duidelijke consensus over de grote lijnen van het buitenlands beleid waar te nemen. Het debat in Vlaanderen

om via het programma *Beter Bestuurlijk Beleid* tot gedeeltelijke integratie van alle externe beleidsinstrumenten te komen, werd door zowel de vorige als de huidige regering gedragen. Tevens wordt gestaag voortgebouwd aan het beleid om Vlaamse politieke, economische, culturele en toeristische vertegenwoordigers in het buitenland onder te brengen in 'Vlaamse Huizen', én bovendien om additionele (politieke) vertegenwoordigingen op te richten (de laatste jaren in Londen en Warschau; in 2009 in Madrid en New York).

Het instrumentarium van het buitenlands beleid wordt bovendien steeds verder verfijnd. De laatste twee jaren heeft minister Geert Bourgeois de nadruk gelegd op de Vlaamse communicatiestrategie; alles wijst erop dat de publieksdiplomatie van Vlaanderen een steeds centraler plaats zal innemen. Niet alleen Vlaanderen, maar ook andere Europese regio's, zoals de Duitse deelstaten en Schotland, zijn druk in discussie over hun 'plaats in de wereld'. Bij gebrek aan 'hard power' wordt het idee dat regio's het juist van hun 'soft power' moeten hebben, met passie omarmd. In België besteedt Vlaanderen verhoudingsgewijs dan ook veel meer aandacht aan deze dimensie van diplomatie dan de federale overheid. In Vlaanderen heeft deze vorm van diplomatie ook een even belangrijke binnenlandse functie in de richting van de eigen bevolking, die erop gewezen kan worden dat de eigen regio in internationaal opzicht meetelt. *Binnenlandse publieksdiplomatie* is in enge zin gericht op het verschaffen van draagvlak voor buitenlands beleid, maar het zou in den brede nog wel eens belangrijker kunnen zijn voor het kweken van een *sterker natiebeseft*. 'Domestic outreach' is van het grootste belang voor regio's en landen waar politiek en identiteit moeilijk van elkaar te scheiden zijn, dus zowel voor Vlaanderen als voor Catalonië. Het is echter ook een onderdeel van de bredere vermaatschappelijking van de diplomatie waaraan andere landen geleidelijk meer aandacht geven. Zo kan een land als Nederland deze dimensie van diplomatie niet afdoen als een curiosum voor zijn zuiderburen of, meer algemeen, federale staten.

Het buitenlands beleid van *Catalonië* wordt sterk bepaald door binnenlands-politieke factoren, maar hier hebben we te maken met een grote mate van discontinuïteit. Het Catalaans buitenlands beleid zit duidelijk in een heroriëntatieperiode. Onder het voor democratische begrippen langdurige presidentschap van Jordi Pujol (president van de *Generalitat de Cata-*

lunya van 1980 tot 2003) heeft het Catalaans buitenlands beleid grote dynamiek gekend. Bij de regionale verkiezingen van 2003 werd de absolute meerderheid van Pujols CiU (*Convergència i Unió*) gebroken en kwam een links trio van socialisten, linkse nationalist en ex-communisten aan het bewind. Na een wat aarzelende start heeft deze nieuwe regering (die in 2006 aan haar tweede termijn is begonnen) ervoor gekozen het Catalaans buitenlands beleid te herijken. Na de jaren-Pujol, die gekenmerkt werden door een breed uitwaaiend maar soms ook richtingloos buitenlands beleid, lijkt nu een periode van *verdieping en rationalisering* aangebroken. Het netwerk van buitenlandse vertegenwoordigingen wordt de komende jaren niettemin aanzienlijk uitgebreid, zowel in Europa als Latijns-Amerika. De grensoverschrijdende werking in de grotere regio van de Pyreneeën wint aan belang, net als de herijking van de Catalaanse rol in het Middellandse-Zeebekken. Barcelona is vast van plan een actieve speler te worden en het 'Barcelona-proces' nieuw leven in te blazen.

Een 'derde golf' in de Europese substatelijke diplomatie?

Diplomatie op Europees niveau is een 'multi-level game' geworden. In de internationale omgeving ontmoeten landen steeds vaker regio's (en zelfs steden), wat ook van de traditionele actoren aanpassing vereist aan de veranderende regels van het diplomatieke spel. In vergelijking met nationale staten hebben de regio's met wetgevende bevoegdheid tal van handicaps, die ze zelf ook onderkennen. Zo zijn ze zich in het internationale verkeer zeer bewust van het gegeven dat ze niet in de 'eredivisie' van staten zitten. Daar staat tegenover dat ze in vergelijking met staten soms lijken te profiteren van de wet van de remmende voorsprong. Ze hebben geen eeuwenlange ervaring, maar ook geen traditionele diplomatieke cultuur. Ze slepen niet de historische ballast mee van ingesleten gewoonten en procedures en kunnen daarom gemakkelijker innovatief te werk gaan bij de uitvoering van hun buitenlands beleid. Nieuwe vormen van diplomatie, zoals *public diplomacy* en *multi-stakeholder diplomacy*, hoeven in de eigen organisatie geen koudwatervrees te overwinnen, maar worden actief verkend als benaderingen waarvan regio's in een snel veranderende internationale omgeving juist kunnen profiteren. Ook staan kleine spelers als de regio's niet huiverig tegenover de grote vragen van de internationale betrekkingen, zoals de betekenis van

de 'globalisering' voor de mogelijkheden en beperkingen van hun buitenlands beleid.

De huidige evaluatie van hun internationale activiteiten en organisatiestructuren door Europese regio's omschreven wij als de derde golf in de Europese substatelijke diplomatie. Vlaanderen en Catalonië lopen in dit proces voorop, al zijn er zowel overeenkomsten als duidelijke verschillen tussen deze twee activistische regio's. Deze variant van diplomatie op het Europese niveau bevindt zich al lang niet meer op de tekentafel; zij heeft invloed op de manier waarop sommige lidstaten internationaal zakendoen. Daarom heeft ook Nederland er alle belang bij te begrijpen 'hoe de hazen lopen' in de betrekkingen met zijn federale bureaus België en Duitsland. Ook op dit niveau geldt: wie de innerlijke structuur van de verschillende vormen van Europese diplomatie beter begrijpt, kan daarin sneller en effectiever opereren.

Noten

- 1 Zie: J. Blatter, M. Kreutzer, M. Rentl & J. Thiele, 'The Foreign Relations of European Regions', in: *West European Politics*, Vol. 31, No. 3, 2008, blz. 471; zie ook: Peter Wolff, 'Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges', in: *Bologna Center Jour-*

nal of International Affairs, Vol. 11 (voorjaar 2008)

<www.bcjournal.org/2007/paradiplomacy>.

- 2 C. Garcia, 'Les stratégies internationales de la Catalogne: nationalisme politique et pragmatisme économique', in: S. Paquin (red.), *Bulletin d'Histoire Politique (Dossier Thématique: Les nouvelles relations internationales: le Québec en comparaison)*, Vol. 10, No.1, 2001, blz. 99-109.
- 3 Zo experimenteerde Catalonië in het verleden met het opzetten van een eigen beleid ten aanzien van de Baltische-Zeeregio. Zie: P. Scotoni, *Mare Balticum*, Secretaria de Relacions Internacionals, Generalitat de Catalunya, 2006.
- 4 Zie ook: D. Criekemans, 'Nieuwe dynamiek in Vlaams buitenlands beleid?', in: *Internationale Spectator*, mei 2005, blz. 248-254.

Dr David Criekemans, Manuel Duran en prof. dr Jan Melissen zijn als senior onderzoeker, junior onderzoeker en promotor verbonden aan het onderzoeksluik 'Europese en Mondiale Verhoudingen' van het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, en aan de Onderzoeksgroep 'Diplomatie en Geopolitiek' binnen het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Jan Melissen is voorts hoofd van het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Cursus Internationale Politiek, najaar 2008

De *Cursus Internationale Politiek* van Instituut Clingendael is een inleidende kennismaking met internationale politiek in het algemeen en het Nederlands buitenlands beleid in het bijzonder. Daarmee is de *Cursus Internationale Politiek* bij uitstek interessant voor de partners van medewerkers die naar het buitenland worden uitgezonden, maar ook voor studenten en andere belangstellenden die hun kennis op dit gebied willen vergroten.

De cursus vindt plaats op dinsdagmiddagen van **30 september t/m 9 december 2008**.

Het programma biedt een uitstekende mogelijkheid om in een kort tijdsbestek kennis te nemen van internationale verhoudingen en ontwikkelingen. Gedurende elf dinsdagmiddagen behandelen deskundigen diverse vraagstukken binnen de internationale betrekkingen. Tot de onderwerpen behoren: Nederlands buitenlands beleid; democratisering en ontwikkeling; de Europese Unie; vrede en veiligheid; en actuele politieke ontwikkelingen in belangrijke landen en regio's.

De kosten voor deze cursus bedragen € 575,- (subsiënten € 470,-)
Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Inschrijven tot **uiterlijk 31 augustus** via:
Instituut Clingendael, Afdeling CDSP, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel.: 070 – 374 66 28 of e-mail: cdsp@clingendael.nl
Inlichtingen: Mevr. C. ten Have

Zie voor meer informatie: www.clingendael.nl/cdsp/training/cip/

Kosovo: instabiel en niet soeverein

De Europese Unie staat voor een grote uitdaging in het op 17 februari 2008 onafhankelijk geworden Kosovo. De eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring betekende een nieuwe fase in het lang slepende conflict tussen de Kosovo-Albanen en de Servische regering. Door de Servische afwijzing van Kosovo's onafhankelijkheid kan de kwestie-Kosovo nog niet van de internationale agenda geschrapt worden. Zolang Servië, gesteund door Rusland, weigert zich neer te leggen bij de huidige situatie, is het onwaarschijnlijk dat Kosovo uitgroeit tot een stabiele staat. Met hulp van de Servische minderheid in Kosovo (5% van de bevolking) kan Belgrado het gezag van de Kosovaarse regering op korte en lange termijn dwarsbomen. Dit zou zelfs kunnen leiden tot afscheiding van enkele door Kosovo-Serviërs gedomineerde gemeenten in het noorden van Kosovo.

De opdeling van Kosovo is een reëel risico, zolang er geen oplossing is van het conflict tussen Belgrado en Priština. De EU heeft een ambitieuze rol op zich genomen. Vérgaande internationale aanwezigheid betekent echter dat Kosovo nog niet soeverein is. In feite valt Kosovo sinds 17 februari jl. onder een nieuw – door de EU gedomineerd – internationaal bestuur, naar het model zoals dat in Bosnië-Herzegovina (Bosnië) is gehanteerd. Ondanks de vérgaande bevoegdheden van dit internationale bestuur is het nog maar de vraag of de EU onder de huidige omstandigheden haar werk goed kan doen. Want hoewel Servië en de EU op 29 april 2008 een samenwerkingsakkoord tekenden, weigert Belgrado vooralsnog de legitimiteit van de nieuwe missie in Kosovo te erkennen.

Eindelijk duidelijkheid

Na bijna negen jaar te zijn bestuurd door de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) riep het Kosovaarse parlement op 17 februari de onafhankelijkheid uit. Daar is een proces van intensieve onderhandelingen met Servië aan voorafgegaan, onder leiding van conflictbemiddelaar Martti Ahtisaari. In het voorjaar van 2007 presenteerde hij zijn plan voor een 'voorwaardelijk onafhankelijk Kosovo'. Kosovo zou onafhankelijk worden, maar tegelijkertijd werd rekening gehouden met de positie van de Servische minderheid. Zo werd onder meer het Servisch erkend als officiële taal,

kregen de door Kosovo-Serviërs gedomineerde gemeenten vérgaande autonomie en kon het Servische culturele en religieuze erfgoed in Kosovo op speciale bescherming rekenen.¹

Ondanks deze garanties ging Belgrado niet akkoord. Servië beschouwde een soeverein Kosovo als schending van de territoriale integriteit en het werd daarbij in de VN-Veilighedsraad gesteund door Rusland. De diplomatieke impasse die als gevolg daarvan ontstond, leidde andermaal tot een laatste bemiddelingspoging. Een trojka, bestaande uit een Russische, Amerikaanse en Europese vertegenwoordiger, probeerde in het najaar van 2007 tot een compromis te komen. In december rapporteerden de onderhandelaars aan de VN-Veilighedsraad dat Priština en Belgrado nog steeds niet nader tot elkaar waren gekomen. Na zich te hebben verzekerd van Amerikaanse steun en die van een groot aantal EU-lidstaten, verklaarde Kosovo zich 17 februari 2008 onafhankelijk. Daarbij beloofde de gloednieuwe staat het plan-Ahtisaari unilateraal uit te voeren.

De onafhankelijkheidsverklaring maakte een einde aan negen jaar onduidelijkheid over de politieke status van Kosovo. Dat betekent dat er eindelijk serieus werk kan worden gemaakt van de economische ontwikkeling. Tot op heden bleven buitenlandse investeerders weg vanwege het gebrek aan duidelijkheid over de politieke status. Ook kan er nu echt worden begonnen met de opbouw van politieke instituties. Kosovo heeft sinds 2002 een parlement, regering, president en tal van andere staatsinstellingen, maar deze instituties droegen allemaal het predicaat 'voorlopig'. Het politieke gezag was feitelijk én formeel in handen van UNMIK; er is de afgelopen negen jaar geen wet van kracht geworden zonder handtekening van het hoofd van de UNMIK-missie.

Het probleem van de onafhankelijkheidsverklaring is dat deze niet berust op een oplossing van het conflict. Een grote meerderheid van Serviërs (inclusief de Servische gemeenschap in Kosovo) ziet Kosovo nog steeds als een provincie van Servië. Vooral het noorden van Kosovo wordt beschouwd als de bakermat van de Servische natie. De verklaring leidde dan ook tot hevige protesten. In Belgrado en bij de Kosovaars-Servische grens gingen Serviërs de straat op.² Kosovo-Serviërs in het noorden maakten hun onvrede duidelijk met protestbijeenkomsten en door

uit Kosovaarse instituties te stappen (voor zover ze dat al niet eerder gedaan hadden). Dit was in mindere mate het geval in het zuiden, waar de Servische enclaves territoriaal meer verspreid zijn. Toch besloten een paar honderd Kosovo-Serviërs in Gracanica en de oostelijke Gjilan-regio zich terug te trekken uit de Kosovaarse politiedienst.³

De onafhankelijkheid leidde op 10 maart 2008 tot de val van de Servische regering. Premier Vojislav Kostunica's Democratische Partij van Servië (DSS) gebruikte de kwestie-Kosovo als politiek wapen tegen de meer Europees georiënteerde Democratische Partij (DS) van president Boris Tadić, met wie ze een regeringscoalitie vormde. Terwijl Tadić net als Kostunica de Kosovaarse onafhankelijkheid verwierp, was hij wel bereid gesprekken met de EU over een samenwerkingsakkoord te continueren. Kostunica wilde de besprekingen met Brussel alleen voortzetten als de EU-lidstaten Kosovo niet zouden erkennen of hun erkenning zouden intrekken.⁴ Deze kwestie maakte een einde aan de regeringscoalitie; er

De onafhankelijkheidsverklaring berust niet op een oplossing van het conflict

werden parlementaire en lokale verkiezingen uitgeschreven voor 11 mei. Deze werden gewonnen door de DS en gingen ten koste van Kostunica's partij, die van 16,5% naar 11,3% van de stemmen zakte.⁵

De overwinning van Tadić kan verklaard worden doordat hij handig inspeelde op de twee onderwerpen die de verkiezingen domineerden: *nauwere samenwerking met de EU en Kosovo*. Het merendeel van de Servische bevolking (70%) is vóór toetreding tot de EU, omdat het verwacht dat het EU-lidmaatschap economisch voordeel oplevert. Tegelijkertijd wordt dit enthousiasme sterk verminderd op het moment dat er gekozen moet worden tussen de EU en Kosovo. In dat geval zou 43% van de Serviërs voor Kosovo kiezen en 43% voor de EU.⁶ Gegeven de verkiezingsuitslag is Tadić erin geslaagd met deze spanning om te gaan. Enerzijds wist hij nog vóór de verkiezingen het samenwerkingsakkoord met de EU binnen te halen, anderzijds hield hij blijkbaar overtuigend genoeg vast aan Kosovo. Dat laatste betekent dat ook de grootste pro-Europese partij het conflict met Priština voortzet.

Internationaal bestuur

De afwezigheid van een oplossing van het conflict maakt voortzetting van internationale aanwezigheid noodzakelijk. In het plan-Ahtisaari werd afgesproken een overgangperiode in te lassen van 120 dagen, waarin UNMIK zich geleidelijk zou terugtrekken. De *NAVO-troepen* zouden blijven, want het plan voorziet in een *International Military Presence*, wat in de praktijk een voorzetting betekende van NAVO's *Kosovo Force* (KFOR). De belangrijkste taken van KFOR, zoals beschreven in het plan-Ahtisaari, zijn: territoriale verdediging; handhaving van een 'veilige omgeving' binnen Kosovo; assisteren bij het opzetten van een *Kosovo Security Force*; toezicht op de naleving van de militaire aspecten van het plan; militair advies aan de Internationale Civiele Vertegenwoordiger; en assistentie bij Kosovo's integratie in Euro-Atlantische structuren.⁷ Deze taken verschillen nauwelijks van de taken die KFOR sinds 1999 heeft uitgeoefend.

Op het gebied van de *civiele* internationale aanwezigheid is wél sprake van een grote verandering. De zogenaamde Internationale Civiele Vertegenwoordiger (ICV), aangestuurd door de Internationale Stuurgroep, zal toezicht houden op de ontwikkeling van Kosovo. Daarbij krijgt hij vérgaande bevoegdheden. Zo mag de ICV zich bemoeien met de Kosovaarse wetgeving en besluiten ongedaan maken.⁸ De ICV is tegelijkertijd de Speciale Vertegenwoordiger van de EU (EUSV); beide mandaten worden in één persoon – de Nederlandse diplomaat Pieter Feith – verenigd. De EUSV heeft als belangrijkste taken: het geven van politiek advies aan de Raad van Ministers; de coördinatie van de EU-inspanningen in Kosovo; en de lokale aansturing van een door de EU geleide rechtsordemissie.

De rechtsordemissie wordt ook genoemd in het plan-Ahtisaari. Die missie, EULEX gedoopt, valt onder het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). EULEX staat onder leiding van de Franse generaal Yves de Kermabon; het is een civiele missie, die bestaat uit juristen en politiemensen. Doel is de Kosovaarse autoriteiten te helpen bij het opbouwen van de rechtsstaat. Daartoe worden de EULEX-medewerkers gedetacheerd in de relevante Kosovaarse ministeries. Het mandaat voorziet in een aantal uitvoerende bevoegdheden, maar het leeuwendeel van de taken betreft het toezicht houden op en het begeleiden en adviseren van Kosovaarse ambtenaren.⁹ Met 1900 medewerkers is EULEX de grootste

civiele EVDB-missie tot nu toe, wat veel zegt over de Europese ambities in Kosovo.

Niet expliciet genoemd in het plan-Ahtisaari, maar wel belangrijk voor de EU en Kosovo, is de delegatie van de Europese Commissie. Net als de andere landen op de Westelijke Balkan is Kosovo het vooruitzicht gegeven op lidmaatschap van de EU. Daartoe is het opgenomen in het in 1999 gelanceerde Stabilisatie en Associatie Proces (SAP) om Zuidoost-Europa te stabiliseren en rijp te maken voor toetreding. Nu Kosovo onafhankelijk is, kan de EU de contractuele verplichtingen aangaan die bij het SAP horen. De belangrijkste taak van de delegatie van de Europese Commissie is ervoor te zorgen dat de Kosovaarse instituties dusdanig worden hervormd, dat er uiteindelijk een samenwerkingsakkoord kan worden gesloten.

In feite staan ook de EULEX en de ICV/EUSV ten dienste van de Europese uitbreiding. Dat betekent dat het toetredingsproces van Kosovo anders zal lopen dan dat van de twaalf nieuwe lidstaten die in 2004 en 2007 toetraden. Feitelijk heeft de EU via het mandaat van de ICV een *internationaal bestuur* in Kosovo gevestigd. Toen de EU in 2005 begon met de planning voor een missie in Kosovo, werd uitdrukkelijk gesteld dat het geen EUMIK mocht worden. Daarmee werd bedoeld dat de EU geen internationaal bestuur zou vestigen volgens het *model* van UNMIK. UNMIK beschikte over uitvoerende, wetgevende en juridische bevoegdheden en was daarmee de soeverein van Kosovo. Weliswaar gaan de bevoegdheden van de ICV/EUSV minder ver dan die van UNMIK, toch kan er gesproken worden van een internationaal bestuur. De ICV/EUSV mag immers wetten en besluiten ongedaan maken en onwille Kosovaarse beambten ontslaan. Dat komt dicht in de buurt van de bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië (die net als in Kosovo een tweede pet draagt als EUSV). Hoewel de formele bevoegdheden van de ICV/EUSV beperkter zijn dan die van UNMIK, kan er in de praktijk een situatie ontstaan waarin dat onderscheid feitelijk wegvalt. De Hoge Vertegenwoordiger/EUSV in Bosnië heeft sinds december 1997 immers honderden interventies gepleegd, waarmee hij minstens zoveel politieke invloed uitoefende als UNMIK.

De bevoegdheden van de ICV/EUSV betekenen dat *Kosovo niet soeverein* is, ondanks de grondwet die op 9 april 2008 door het Kosovaarse parlement werd aangenomen. De vraag is of het nieuwe internatio-

nale bestuur in staat is een stabiel, multi-etnisch Kosovo te creëren en een eventuele opdeling kan voorkomen. Het helpt daarbij niet dat Servië de ICV/EUSV weigert te erkennen en de Kosovo-Serviërs oproept tot een boycot van de nieuwe missies. Belgrado wil alleen zaken doen met UNMIK en KFOR, aangezien de aanwezigheid van die organisaties is gebaseerd – en daarmee in Servische ogen gelegitimeerd – op VN-Veiligheidsraad-resolutie 1244.¹⁰ Onlangs heeft de secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon, bevestigd dat resolutie 1244 inderdaad van kracht blijft, zolang er geen nieuw besluit door de Raad is genomen.¹¹ Servië gaat een stap verder en claimt dat, in afwezigheid van een besluit van de Veiligheidsraad, de ICV- en EU-missies niet rechtsgeldig zijn. Met deze Servische afwijzing van de huidige *status quo* dreigen de noordelijke provincies zich langzaam los te weken van Kosovo.

Feitelijke onafhankelijkheid in het noorden

Zo'n 120.000 Serviërs wonen nog altijd in Kosovo. Ongeveer 70.000 van hen in enclaves verspreid door heel Kosovo; circa 50.000 in de drie noordelijke gemeenten *Zubin Potok*, *Zvečan* en *Leposavic* en in het noordelijk deel van de etnisch verdeelde stad *Mitrovica*. Sinds 1999 is dit gebied met hulp uit *Belgrado* feitelijk bestuurd door de Kosovo-Serviërs. Er zijn tal van parallele instituties opgericht op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, de pensioenvoorzieningen, telecommunicatie, het gemeentelijk bestuur, de politie en de rechterlijke macht.¹² UNMIK en Priština hebben geprobeerd deze parallele structuren aan te pakken, maar dat is niet gelukt. Eén van de opvallende elementen van het plan-Ahtisaari was dat de door Kosovo-Serviërs gedomineerde gemeenten vérgaande autonomie kregen. Feitelijk is dit een erkenning van de situatie dat UNMIK noch Priština ooit enig gezag heeft uitgeoefend in noordelijk Kosovo. Dit werd ook nog eens duidelijk direct na de onafhankelijkheidsverklaring, toen de Kosovo-Servische protesten zich concentreerden in noordelijk Kosovo. Zo bezetten Kosovo-Serviërs een maand na de onafhankelijkheid een gerechtsgebouw in Noord-Mitrovica.¹³

De Kosovo-Albanese regering verwacht van het internationale bestuur dat dit het staatsgezag in het noorden afdwingt.¹⁴ De kans dat dit gebeurt, is erg klein. UNMIK heeft nooit veel gezag gehad in het gebied. UNMIK wist samen met KFOR het bezette gerechtsgebouw in Noord-Mitrovica wel te ontzetten, maar verder maken de Kosovo-Serviërs en



Belgrado de dienst uit in het noorden. De EU-missie die de komst van de EUSV moest voorbereiden, zag zich vlak voor de onafhankelijkheidsverklaring gedwongen het noorden te verlaten. Dit gebeurde nadat er nabij het hoofdkwartier granaten tot ontploffing waren gebracht en de eigenaar van het door de EU gehuurde pand onder druk van bedreigingen het huurcontract had verbroken.¹⁵

Dat de Servische regering de Kosovo-Albanese parallelle structuren, zoals die in de jaren negentig bestonden, nooit heeft kunnen ontbinden, geeft aan dat dit ook voor de Kosovaarse regering in de huidige situatie verre van eenvoudig is. Er is een grote kans dat de feitelijke onafhankelijkheid van de noordelijke gemeenten verder zal institutionaliseren. Territoriale conflicten hebben de neiging zich in de loop der tijd 'in te graven'. Dat gebeurt volgens Ron Hassner op drie manieren. Ten *eerste* via een proces van 'materiële ingraving', waarbij het gebied door middel van infrastructuur steeds nauwer verweven raakt met de claimende staat. Dit is duidelijk het geval met het noorden van Kosovo, dat grenst aan Servië en al verbindingen met Servië kent. Ten *tweede* vindt er 'functionele ingraving' plaats, doordat de grenzen van het omstreden gebied steeds explicieter worden. Hoe meer de grenzen vastliggen, hoe moeilijker de onderhandelingen worden over eventuele grenswijzigingen. Aangezien de door Kosovo-Serviërs gedomineerde gebieden Kosovaarse gemeenten zijn, zijn de grenzen meer dan duidelijk. Ten *derde* is er sprake van 'symbolische ingraving', waarbij (culturele en religieuze) symbolen het gebied een onderdeel maken van de claimende staat.¹⁶ Dit is ook het geval in het noorden van Kosovo, dat veel Servisch cultureel en religieus erfgoed herbergt.

Het noorden van Kosovo is als gebied dus al sterk 'ingegraven' en *feitelijk al onafhankelijk* van de rest van Kosovo. Het beleid van Servië sinds Kosovo's onafhankelijkheid duidt op een versterking van het ingravingsproces. Zo mochten Kosovo-Serviërs deelnemen aan de Servische verkiezingen en diende de Servische (demissionaire) regering op 24 maart bij de VN een voorstel in om Kosovo langs etnische lijnen op te delen.¹⁷ Andersom hebben de Kosovo-Serviërs tijdens de verkiezingen nog eens aangegeven graag bij Servië te willen blijven. De nationalistische Servische Radicale Partij (SRS) van Tomislav Nikolić, die het luidst van alle politieke partijen roept dat Servië Kosovo nooit mag opgeven, kreeg met 47,8% de meeste stemmen onder de Kosovo-Serviërs.¹⁸

Toetreding tot EU als oplossing?

Eenzijds lijkt een *formele afsplitsing* van de noordelijke Kosovaarse gemeenten *onwaarschijnlijk*. De internationale gemeenschap heeft zich tot nu toe altijd verzet tegen een opdeling van Kosovo. Anderzijds moet de *precedentwerking* van de Kosovaarse onafhankelijkheid niet worden onderschat. Net als de afscheiding van Montenegro in 2006 (dat tot dat moment een federatie vormde met Servië) heeft het Kosovaarse onafhankelijkheidsproces al merkbaar effect gehad op de ambities van afscheidingsbewegingen elders in de wereld.¹⁹ Rusland heeft herhaaldelijk bedreigd de afscheiding van Zuid-Ossetië, Abchazië (Georgië) en Transdniestrië (Moldavië) te steunen op het moment dat Kosovo onafhankelijk zou worden. Dichter bij huis heeft de Kosovaarse onafhankelijkheid tot flink wat beroering geleid in de Bosnische deelrepubliek *Republika Srpska*. De Bosnisch-Servische premier van de *Republika Srpska*, Milorad Dodik, heeft herhaaldelijk opgevoerd tot een referendum over de onafhankelijkheid. Gegeven de Servische meerderheid in het gebied zou de uitkomst de desintegratie van Bosnië betekenen.

Hoe kan de EU een *afscheiding van Noord-Kosovo* tegengaan? Hassner betoogt dat een oplossing voor 'ingegraven' territoriale conflicten een perceptieverandering onder de conflicterende partijen vergt.²⁰ Maar het is onwaarschijnlijk dat de Serviërs en de Kosovo-Albanen op de korte termijn wezenlijk anders gaan denken over het belang dat zij hechten aan Noord-Kosovo. Wellicht zou de EU op de lange termijn een belangrijke rol kunnen spelen door toetreding van *zowel Servië als Kosovo* tot de EU te bevorderen. Een Servisch én Kosovaars lidmaatschap is feitelijk de enige troefkaart die de EU kan inzetten. De hoop is dat (het vooruitzicht op) lidmaatschap van de EU het territoriale conflict op den duur zal oplossen. Een gezamenlijk lidmaatschap van de EU zal een positief effect hebben op de relatie tussen Belgrado en Priština, zo is de gedachte in Brussel.²¹

Maar bescheidenheid is hier op haar plaats. De Europese troefkaart had effectiever ingezet kunnen worden als de *gehele Westelijke Balkan* in één keer was toegetreten tot de EU. Hoewel het perspectief van toetreding voor het gehele gebied geldt, worden de samenwerkingsakkoorden afzonderlijk per land 'uitonderhandeld'. De gescheiden onderhandelingsprocessen betekenen dat de wegen naar Brussel voor Servië en Kosovo in principe los van elkaar staan.

Daarmee staat de relatie tussen de toetreders en Brussel centraal, in plaats van de relatie tussen de toetreders en zijn buurlanden.

En juist die regionale relatie is van belang wanneer de EU het conflict tussen Priština en Belgrado wil oplossen. Het zou dus een goed idee zijn de toetredingsprocessen van Servië en Kosovo aan elkaar te koppelen, waarbij een oplossing van het conflict een stevige voorwaarde is voor de uiteindelijke toetreding van beide landen. Alleen op die manier kan de EU voldoende druk uitoefenen op zowel Servië als Kosovo. Aangezien Priština zich tot nog toe heeft gecommitted aan het plan-Ahtisaari en de EU onlangs een samenwerkingsakkoord heeft getekend met Belgrado, is Servië nu weer aan zet. Een mooie eerste stap van de nieuwe Servische regering zou erkenning van de EUSR en de EULEX zijn.

Noten

- 1 UN Security Council, 'Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement: S/2007/168/Add.1', New York, 2007; voor een overzicht van opties eind 2007, zie Tatjana Meijvogel-Volk, 'Kosovo: vele scenario's, één oplossing – Europese eensgezindheid gevraagd', in: *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 557-562.
- 2 Dan Bilefsky, 'Serbs press their drive to control northern Kosovo', in: *International Herald Tribune*, 21 februari 2008.
- 3 International Crisis Group, *Kosovo's First Month* (Priština, 2008), blz. 13; *Europe Briefing No. 47*.
- 4 'Servische verkiezingen op 11 mei', in: *de Volkskrant*, 10 maart 2008; International Crisis Group, *Will the Real Serbia Please Stand Up?* (Belgrado/Priština/Brussel, 2008), blz. 14-15.
- 5 'Serviërs kiezen voor het Europese Pad', in: *de Volkskrant*, 12 mei 2008.
- 6 International Crisis Group, *a.w. noot 4*, blz. 12.
- 7 UN Security Council, *a.w. noot 1*.
- 8 *Ibid.*
- 9 Council of the European Union, 'Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo', Brussel, 4 februari 2008.
- 10 International Crisis Group, *a.w. noot 3*, blz. 8.
- 11 Secretary General of the United Nations, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: S-2006-211*, New York, 2008.
- 12 International Crisis Group, *a.w. noot 4*, blz. 8.
- 13 'Serviërs schieten op politie VN', in: *de Volkskrant*, 18 maart 2008.
- 14 International Crisis Group, *a.w. noot 3*, blz. 5.
- 15 *Ibid.*, blz. 9.
- 16 Deze analyse bij Ron E. Hassner, 'The Path to Intractability. Time and the Entrenchment of Territorial Disputes', in: *International Security*, jrg. 31, nr 3, 2007, blz. 107-138.
- 17 'Servië stelt voor Kosovo te delen', in: *de Volkskrant*, 25 maart 2008.
- 18 'Serviërs kiezen voor het Europese Pad', in: *de Volkskrant*, 12 mei 2008.
- 19 Rick Fawn, 'The Kosovo – and Montenegro – effect', in: *International Affairs*, jrg. 84, nr 2, 2008, blz. 269-294.
- 20 Hassner, *a.w. noot 16*, blz. 111.
- 21 Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, Brussel, 2007, blz. 2.

Niels van Willigen is als universitair docent verbonden aan het departement Politicologie van de Universiteit Leiden.

Joegoslavisch separatisme: grenzen aan versnippering of eindeloos nieuwe grenzen?

Ooit in 1918 begonnen als de staat waarin de Zuid-Slaven zich verenigden, bleek Joegoslavië begin jaren negentig veel minder stabiel dan onder Tito min of meer het geval was. Vanaf 1991 viel het land in een *eerste golf* van separatisme uit elkaar en werden de deelstaten onafhankelijk. Deze nieuwe landen zagen zich op hun beurt vaak weer met separatisme geconfronteerd. In deze *tweede golf* van separatisme zijn de Kosovaren tot op heden de enigen die een zekere mate van succes in het afscheiden van een voormalige deelstaat lijken te hebben; al veertig, vooral westerse landen hebben Kosovo erkend. Nu dreigt echter een *derde separatistische golf*, in de vorm van Servisch separatisme in een onafhankelijk Kosovo. Naast Kosovo blijft ook Bosnië-Herzegovina nog altijd een wankel staat. De vraag rijst: wordt de regio dan nooit stabiel en blijven nieuwe grenzen de regio verder versnipperen?

De kip en het ei

Uit eigen nationalistische overwegingen en als reactie op het hernieuwde Servische nationalisme onder Slobodan Milošević verklaarden Slovenië en Kroatië zich in 1991 onafhankelijk. Met deze start van de *eerste separatistische golf* werd de eenheid binnen Joegoslavië ook voor andere deelrepublieken onhoudbaar. Belgrado had de autonomie van de Servische autonome regio's Vojvodina en Kosovo in de eigen deelrepubliek Servië namelijk al eind jaren tachtig teruggeschroefd. Montenegro had zich ook genesteld in het Servische kamp. Met het vertrek van Slovenië en Kroatië in juni 1991 sloeg daardoor het machts-evenwicht in het nadeel van Bosnië-Herzegovina en Macedonië om. Als bijna vanzelfsprekend volgde Macedonië dan ook in januari 1992 in de vaart der onafhankelijke staten. Zonder slag of stoot verliet het Joegoslavische Nationale Leger de barakken, omdat het op dat moment de handen al vol had aan ondersteuning van de Servische bevolking in Kroatië en er niet veel Serven in de deelstaat woonden. In Bosnië-Herzegovina waren de drie voornaamste bevolkingsgroepen verdeeld over de te volgen stappen. De Serven pleitten hartstochtelijk voor eenheid,

maar de Bosniaks en de Kroaten zagen zich genoodzaakt zich begin april 1992 van Belgrado los te maken. Wat toen van het oorspronkelijke Joegoslavië overbleef, was een rompstaat van twee deelstaten (Servië en Montenegro), die zich tot 2002 de Federale Republiek Joegoslavië bleef noemen.

De versplintering hield niet op aan de grenzen van de deelrepublieken. Er waren immers minderheden die zich aan de 'verkeerde' kant van de grens bevonden, en zij hadden nooit om 'onafhankelijkheid' gevraagd. Zij zagen zich dan ook niet als 'separatisten', maar als aanhangers van de 'eenheid'. Dat dit voornamelijk de Servische eenheid was, die door het Servisch nationalisme juist steeds angstaanjagender voor de andere volkeren was geworden, werd over het hoofd gezien. In deze *tweede separatistische golf* waren de nieuwe grenzen behalve voor de Serven ook voor Kroatische en Albanese minderheden reden voor zelfbestuur te pleiten en in verzet te komen. Twee landen, Bosnië-Herzegovina en Servië (Kosovo), verdienen hier extra aandacht, omdat daar de wankel situatie blijft voortduren.

In Bosnië-Herzegovina vormden de Bosniaks met 44% van de bevolking de grootste groep, De Bosnische-Serven waren met 32% duidelijk minder in aantal, terwijl de Bosnische-Kroaten de kleinste groep vormden (17%). Hoewel de Bosnische Kroaten in een referendum wel in grote meerderheid voor onafhankelijkheid van Belgrado hadden gekozen, vreesden zij net als de Bosnische-Serven dat ze onder een Bosniak 'juk' hun rechten zouden verliezen. Beide groepen namen de wapens op. Tijdens de oorlog vocht iedere bevolkingsgroep om het gebied waar men in de meerderheid was zoveel mogelijk uit te breiden. De Bosnische-Serven riepen hun *Republika Srpska* uit met het oog op aansluiting met 'groot-Servië', terwijl de Bosnische-Kroaten met hun *Herceg-Bosna* zich bij 'groot-Kroatië' hoopten te voegen. De Bosniaks waren lange tijd aan de verliezende hand. Begin 1994 werd onder grote druk van de internationale gemeenschap de oorspronkelijke samenwerking tussen Kroaten en Bosniaks echter hersteld. Met het *Washington Agreement* werd de Federatie

opgezet waarin beide groepen samenwerkten. Deze eenheid werd na het Akkoord van Dayton van 1995 naast de *Republika Srpska* een entiteit binnen Bosnië-Herzegovina.¹

Ook aan de andere kant van de grens, binnen de restanten van de Federale Republiek Joegoslavië, ging de versplintering door. Etnisch-Albanees verzet in Kosovo was er vanaf het moment dat de autonomie van de regio eind jaren tachtig was ingeperkt. In 1997 sloeg de vlam werkelijk in de pan, toen in Albanië na het instorten van een piramidefonds bij rellen massaal wapens door de bevolking werden buitgemaakt. Deze wapens belandden voor een groot gedeelte in handen van het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK), dat met zijn acties excessieve tegenreacties van Belgrado opriep.² Uiteindelijk greep de NAVO in met bombardementen op Servische doelen en kwam Kosovo onder bestuur van de Verenigde Naties te staan. De Kosovo-Albanezen wilden echter méér, terwijl Belgrado Kosovo nog steeds als kerngebied van Servië bleef beschouwen.

Bosnië-Herzegovina: drie visies op één wankel staat

Het Akkoord van Dayton (1995) bevestigde voor alle bevolkingsgroepen in Bosnië-Herzegovina dat het land waarin ze woonden een blijvende politieke eenheid was. Afscheiding bleek geen optie. De internationale gemeenschap kon niet toegeven, omdat afscheiding van de *Republike Srpska* of schepping van een Kroatische entiteit de doos van Pandora zou heropenen. Sinds Dayton waren de elkaar beconcurrerende claims juist op de achtergrond geraakt. Hoewel de buitengrenzen vaststonden en opsplitsing was uitgesloten, hielden de drie bevolkingsgroepen vast aan eigen visies op het voortbestaan van de staat.³

In het bijzonder de Bosniaks zijn voorstander van een *klassieke meerderheidsdemocratie*. In een democratie wordt het land geregeerd door de meerderheid, die door verkiezingen wordt bepaald. Thans zijn de Bosniaks in ieder geval de grootste bevolkingsgroep in het land; volgens sommige schattingen vormen zij zelfs de absolute meerderheid.⁴ Als iedere stem even zwaar telt, houdt dit in dat de Bosniaks in het voordeel zijn en de politiek kunnen domineren.

Hoewel sommige Bosnisch-Servische politici met afscheiding dreigen, staan de meesten het model van een ver doorgevoerde vorm van *federatie* voor. Afscheiding bleek onmogelijk, dus de oplossing van Pale en later Banja Luka was om zo min mogelijk

met Sarajevo te maken te hebben. De *Republika Srpska* heeft haar eigen territorium en is één van de twee entiteiten waaruit Bosnië-Herzegovina bestaat. Wanneer zoveel mogelijk bevoegdheden naar dit niveau zouden worden overgeheveld, hebben de Serven zo min mogelijk last van de Bosniaks en de Kroaten.

Tot ver in 2001 trachtten veel Kroatische politici eenzelfde positie als de Bosnische-Serven te verkrijgen door een derde entiteit voor de Kroaten in de wacht te slepen; maar het bleek dat de 'internationale gemeenschap' dit niet zou toestaan. Lange tijd werd *Herceg-Bosna*, de officieuze Kroatische 'derde entiteit', getolereerd, maar langzaam werd deze door het assertiever optreden van de internationale gemeenschap zwakker en kwijnde zij weg.⁵ Dit ondanks een 'officieus' referendum, dat in 2000 in de Kroatische gebieden was gehouden en uitwees dat zo'n 70% van alle Kroatische kiesgerechtigden vond dat de Kroaten een eigen entiteit moesten krijgen.⁶ Vervolgens kozen veel politici voor de strategie van *verzuiling*. Zonder een eigen entiteit en eigen territorium was een verdeling op basis van gelijkheid tussen de drie bevolkingsgroepen het hoogst haalbare. Het doel werd daarom zoveel mogelijk bevoegdheden van het ter-

De enorme bureaucratie als gevolg van 'Dayton' is alleen op te lossen door hervorming van de staatsstructuur

ritorium los te koppelen en aan de bevolkingsgroepen te verbinden.

Hoewel 'Dayton' de oorlog in Bosnië-Herzegovina beëindigde, creëerde het tegelijkertijd de reden waarom de staat nauwelijks kan functioneren. Met het akkoord werd de fundamentele weeffout van etnische in plaats van nationale identiteit vastgelegd, en werden de staat en het bestuur etnisch gekaderd. Van de drie bevolkingsgroepen zien echter alleen de Bosniaks hun identiteit en bestaan verbonden met functionerende centrale instituties. Veel Serven en Kroaten achten zich juist in het geheel niet gebaat bij een sterke Bosnische staat. De drie nationalistische partijen hebben bovendien sterke controle over hun afzonderlijke bestuursinstanties en over de private en staatsondernemingen binnen het gebied dat zij beheersen. Hun doel is de centrale structuren van

Dayton zo zwak mogelijk te houden en de werkelijke macht zoveel mogelijk in regionale handen te concentreren. In de regio's hebben zij namelijk de meeste macht, terwijl op hoger niveau de macht met anderen moet worden gedeeld. Het gevolg is dat het bestuur in Bosnië-Herzegovina wordt uitgeoefend op het hoogst mogelijke mono-etnische niveau.⁷ Daarbij is het voor alle nationalistische partijen relatief eenvoudig om rond verkiezingstijd door middel van etnische crises angst op te wekken en daarmee de blijvende steun van de kiezer te verwerven.⁸

De verregaande decentralisatie als gevolg van het Akkoord van Dayton was dan wel de oplossing om de drie groepen in één staat bijeen te houden, maar op deze manier werd wel een disfunctionele staat gecreëerd.⁹ *De facto* is Bosnië-Herzegovina opgedeeld in verscheidene bestuurslagen en staatsstructuren, die slecht samenwerken of langs elkaar heen werken. Het land kent 14 politieke eenheden met constitutionele en wetgevende bevoegdheden: de centrale staat, de twee entiteiten, het district Brcko en de 10 kantons. Ieder van deze veertien eenheden heeft tussen de zes en twaalf ministeries; zo telt het land niet minder dan 181 ministers op een bevolking van 3,7 miljoen.¹⁰ Bovendien ligt binnen de gemengde kantons het bestuur zelfs bij de gemeenten. Het land wordt als gevolg hiervan overbestuurd door een kolossaal, zeer fragmentarisch functionerend staatsapparaat. Waar verschillende bevolkingsgroepen moeten samenwerken om tot een besluit te komen, blijven in de praktijk besluiten vaak uit en ontstaan fricties die in crises kunnen uitmonden. Hiermee zijn de Servische en Kroatische nationalistische partijen in hun opzet geslaagd; de overkoepelende staat functioneert nauwelijks.

De enorme bureaucratie, het papierwerk en de regelgeving die uit de Dayton-structuren voortkomen, zijn niet op te lossen zonder de gehele staatsstructuur op de schop te nemen.¹¹ Een andere, efficiëntere wijze van organisatie is echter niet mogelijk, omdat dit het fragiele bouwsel van de vrede onderuit zou halen.¹² De weeffout van het Akkoord van Dayton – de etnische kadering van de staat en het bestuur als oplossing voor het conflict – heeft namelijk ook tot gevolg dat, om het Dayton-bouwwerk aan te passen, steun van alle groepen nodig is. De Kroatische en Servische nationalistische partijen proberen zich met hand en tand te verzetten tegen iedere nieuwe institutie die een overkoepelende of controlerende functie krijgt. Alleen de Bosniaks en de internatio-

nale gemeenschap staan positief tegenover machtsdeling op het nationale niveau. Hoewel een slagvaardige Bosnische staat sterke overkoepelende nationale instituties vereist, is de kans klein dat de etnische politieke partijen ermee zullen instemmen. De internationale gemeenschap probeert steeds de onderhandelingen over de constitutie op te rakelen, maar slaagt er nimmer in ze tot een goed einde te brengen.

Kosovo: herhaling van zetten?

Zoals ook Niels van Willigen elders in deze aflevering van de *Internationale Spectator* betoogt, wordt met de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring van februari jl. een nieuwe wankele en vooralsnog niet, soevereine 'staat' uitgeroepen. De situatie mag dan wel niet zo complex zijn als in Bosnië-Herzegovina, maar de standpunten van beide bevolkingsgroepen staan wellicht nog veel verder uit elkaar.

De Kosovo-Albanezen zien hun eigen onafhankelijke staat als legitiem en weten dat zij in een nieuwe 'staat' veruit de grootste bevolkingsgroep zijn. Volgens schattingen van het *Statistical Office of Kosovo* was in 2006 nog maar iets meer dan 5% van de bevolking Servisch en 92% Albanees.¹³ Het is dan ook niet onlogisch dat de Kosovaren, net als de Bosniaks, een 'democratische, seculiere en multi-etnische republiek' nastreven.¹⁴ Ook de Kosovo-Albanese voorkeur gaat dus uit naar een *klassieke meerderheidsdemocratie*.

Het verschil van mening met de Serven begint al bij het probleem dat de meeste Serven de Kosovaarse staat als illegitiem beschouwen. Zo noemde de Servische premier Vojislav Kostunica Kosovo een 'onechte staat', die in strijd met het internationaal recht is opgericht.¹⁵ In de ogen van veel Serven gaat het hier opnieuw, net als bij Kroatië en Bosnië-Herzegovina, om een onafhankelijkheid waar zij nooit om hebben gevraagd. De Serven wonen voor een groot deel geconcentreerd aan de noordelijke grens met Servië. Dit gebied viel *de facto* de laatste jaren al niet helemaal onder het bestuur van Priština. De onafhankelijkheid wordt in deze regio niet erkend; de bevolking en het bestuur richten zich er nog altijd op Belgrado. *De facto* is Kosovo dus gedeeld. Verder verklaart Belgrado alle politieke, economische en diplomatieke middelen in het werk te zullen stellen om de onafhankelijkheid tegen te gaan. Hoewel de strategie van Belgrado deels lijkt op de werkwijze die eerder in Kroatië en Bosnië-Herzegovina is gehanteerd (opnieuw kan men niet met de nieuwe realiteit

leven en wordt deze ontkend), lijkt het er nu op dat het niet Serven zullen zijn die de wapens opnemen. Ook etnische zuivering is overbodig. Sterker, hoewel in woorden een harde lijn wordt bewandeld, lijkt Belgrado de strijd om de volledige soevereiniteit over Kosovo al te hebben opgegeven en een deling, en wellicht in een later stadium een *federalisering*, te zullen accepteren.

Het functioneren van de Kosovaarse 'staat' stuit in ieder geval op heel wat interne problemen. Met het noorden van het 'land' *de facto* in Servische handen heeft Priština immers niet de volledige controle en blijft Belgrado ook na de onafhankelijkheidsverklaring een belangrijke rol spelen in Kosovo. Het is de vraag wat Priština van plan is hieraan te doen. Waarschijnlijk is het antwoord: niet veel. Wanneer het de wapens opneemt, zal het mogelijk de steun van het Westen verliezen. Een wankele staat en voortdurend van de *status quo* zullen dan het gevolg zijn. Dat zou de internationale gemeenschap niet slecht uitkomen, omdat zij zelf ook tot op het bot over de kwestie is verdeeld. De scheidslijn ligt niet alleen tussen het 'Westen' en de rest van de wereld; ook binnen de Europese Unie zijn landen als Spanje, Cyprus en Roemenië tegen erkenning van de Kosovaarse onafhankelijkheid. Ook deze landen zijn bang voor precedentvorming, niet alleen in bijvoorbeeld Abchazië en Zuid-Ossetië, maar ook in eigen land.

Grenzen aan de begrenzing?

Met de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo lijken de versplintering op de Balkan en de erkenning daarvan door een aantal voornamelijk westerse landen een nieuw hoofdstuk ingeslagen. Tijdens de oorlogen in het voormalige Joegoslavië werden de Servische en Kroatische ministaatjes nauwelijks erkend. De onafhankelijkheidsverklaring van de Kosovaren bood de premier van de *Republika Srpska* Milorad Dodik echter de kans het balletje van onafhankelijkheid weer eens op te gooien. Toch moet deze poging uiteindelijk minder serieus worden genomen. In Bosnië-Herzegovina is ook de Servische bevolking nog altijd grotendeels oorlogsmoe. Bovendien beseft ook Dodik dat wanneer de *Republika Srpska* zich bij Servië zou aansluiten, hij niet meer dan leider van een Servische provincie zou worden – een veel minder belangrijke positie dan hij nu bekleedt.

De EU *hoopt* door Servië en de Serviërs uitzicht op toetreding te bieden een *derde separatistische golf* in de hand te houden. Eurocommissaris voor uitbreiding

Ollie Rehn heeft laten weten dat na 2012 de meeste landen op de westelijke Balkan, inclusief Servië, kans op toetreding maken.¹⁶ Alleen de termijn is voor de meeste landen nog onduidelijk. Waarschijnlijk zijn in 2009 de onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Kroatië over de toetreding afgerond. Wanneer alle 27 EU-lidstaten vervolgens akkoord gaan, zou Kroatië in 2010 EU-lid kunnen worden. Op 29 april jl. kreeg Belgrado te horen dat het een Stabilisatie en Associatie Akkoord met de EU mag tekenen. Dit gebaar, dat als eerste stap richting toetreding moet dienen, is bedoeld om de Servische president Tadic in zijn gematigde koers inzake Kosovo te steunen. Nederland en België hebben echter lange tijd dwarsgelegen, omdat Servië volgens hen niet voldoende met het Joegoslavië Tribunaal zou meewerken.¹⁷ Om dezelfde reden houden beide landen nog altijd eenzelfde akkoord voor Bosnië-Herzegovina tegen. Dit steekt des te meer bij veel Bosniaks, omdat zij worden gestraft voor de gebrekkige medewerking van de *Republika Srpska* bij de oplossing van oorlogsmisdaden tegen vooral die zelfde Bosniaks.¹⁸

De *EU-uitbreiding* zal hoe dan ook grote invloed hebben op de verhoudingen op de Balkan. In het geval dat niet alle landen tegelijk toetreden, zullen Bosnië-Herzegovina en Kosovo eronder te lijden hebben. Wanneer buurlanden eerder of later toetreden, worden de staatsgrenzen verhard, omdat die dan met de buitengrens van de EU samenvallen. In een dergelijk geval kunnen minderheden van hun 'moederlanden' worden afgesloten. Wanneer het 'moederland' eerder lid wordt, zou dit radicalisme in de hand kunnen werken. Wanneer de minderheid eerder lid wordt dan het 'moederland', zou dit een matigende werking kunnen hebben. In alle gevallen wordt het eerst toetredende land de mogelijkheid geboden bij gemeenschappelijk EU-beleid aangaande de conflicten dwars te liggen. Brussel zou hierbij moeten bezien in hoeverre er lessen zijn te trekken uit het toetredingsproces van Cyprus.

De werkelijke oplossing van alle conflicten ligt in *gelijktijdige toetreding van alle landen*. Alleen dan worden de grenzen tussen de etnische groepen en de meerderheid-minderheidsverhoudingen minder relevant. De afzonderlijke hoofdsteden van de landen in voormalig Joegoslavië verliezen dan aan belang; het maakt dan minder uit of een minderheid aan de 'foute' kant van de grens belandt. Verder mag ervan uit worden gegaan dat in een EU-lidstaat de rechten



van de mens zijn gewaarborgd. Bovendien hebben alle groepen dan een gemeenschappelijk doel: de strijd met Brussel aangaan.

Een gezamenlijke toetreding blijft echter waarschijnlijk een droom. Zijn de oude EU-lidstaten immers *zelf* wel toe aan een nieuwe uitbreidingsronde? Het gevolg zal waarschijnlijk zijn dat hoewel de Europese Unie zeker over middelen beschikt om het separatisme op de Balkan in toom te houden, zij uiteindelijk niet in staat zal blijken die middelen ook metterdaad in te zetten.

Noten

- 1 Laura Silber & Allan Little, *The death of Yugoslavia*, herziene editie, Londen, 1996.
- 2 Raymond Detrez, *Kosovo: de uitgestelde oorlog*, Antwerpen-Baarn, 1999.
- 3 Asim Mujkic, *We, the citizens of ethnopolis*, Sarajevo, 2008.
- 4 Sumantra Bose, *Bosnia after Dayton: Nationalist partition and international intervention*, Londen, 2002, blz. 257-258.
- 5 Florian Bieber, 'Bosnia-Herzegovina: Developments towards a more integrated state?', in: *Journal of Muslim Minority Affairs*, 22(1), 2002, blz. 211.
- 6 Bose, *a.w. noot 4*, blz. 29-30.
- 7 United Nations Development Programme, *Early warning system: II quarterly report*, Sarajevo, 2005, blz. 8-10.
- 8 Marcus Cox, *State building and post-conflict reconstruction: lessons from Bosnia*, Genève, 2001, blz. 8.
- 9 Sumantra Bose, 'The Bosnian state a decade after Dayton', in: *International Peacekeeping*, 12(3), 2005, blz. 324.
- 10 International Crisis Group, *Bosnia's precarious economy: still not open for business*, Sarajevo/Brussel, 2001, blz. 2-3.
- 11 Ibid.
- 12 Bose, *a.w. noot 4*, blz. 125.
- 13 Statistical Office of Kosovo, *Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006*, Pristina, 2008, blz. 7.
- 14 Assembly of Kosovo, *Kosovo declaration of independence*, 17 februari 2008.
- 15 'Parlement verklaart Kosovo onafhankelijk', in: *NRC Handelsblad*, 17 februari 2008.
- 16 'Servië dichterbij lidmaatschap EU', in: *de Volkskrant*, 7 november 2007, blz. 4.
- 17 'Serbia Wins EU Pact in Bid to Foil Nationalist Rout', op website www.bloomberg.com, 29 april 2008.
- 18 'Bosnia war victims angry about EU pact with Serbia', op website www.reuters.com, 29 april 2008.

Dr Jaïr van der Lijn is werkzaam bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en het *Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management* (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Etnische minderheden in Midden-Europa

Van conflict naar pacificatie

Midden-Europa is van oudsher een etnische lappendeken. Er woonden en wonen nog steeds allerlei etnische, taalkundige en religieuze groepen door elkaar. De belangrijkste hiervan zijn Duitsers, Polen, Tsjechen, Slowaken, Hongaren, Roemenen, Kroaten, Serviërs, Slovenen, Bosnjaken, Montenegrijnen, Russen, Oekraïners, Roethenen, Roma en joden. Over het algemeen konden deze etnische groepen redelijk met elkaar overweg in het kader van het Habsburgse rijk, dat met grote delen van Midden-Europa samenviel. Dat veranderde pas na het uiteenvallen van dit rijk tijdens en na de Eerste Wereldoorlog. Er kwam in Midden-Europa een nieuwe staatkundige ordening, gebaseerd op het concept van de nationale staat. Polen, Hongarije, Tsjecho-Slowakije en Roemenië claimden dat ze natie-staten waren, maar in werkelijkheid erfden deze staten de etnische vervlechting van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie, zonder dat ze hiervoor een oplossing hadden.¹

Etnische vereenvoudiging

Deze Midden-Europese staten zijn in de loop van de twintigste eeuw etnisch veel homogener geworden. Hieraan hebben de gruwelijkheden en de etnische zuiveringen tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar ook de sluipende homogeniseringspolitiek van het communisme bijgedragen. Dit wordt nog maar eens geïllustreerd door de statistische gegevens van de Midden-Europese steden Cluj (Hongaars: Kolozsvár, Duits: Klausenburg) en Bratislava (Hongaars: Pozsony, Duits: Pressburg). Deze steden waren tot het einde van de Eerste Wereldoorlog onderdeel van het Hongaarse gedeelte van de dubbelmonarchie, maar kwamen daarna in respectievelijk Roemenië en Slowakije te liggen.

In 1910, aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, telde Cluj, de hoofdstad van de landstreek Transsylvanië, 60.808 inwoners, waarvan 83,4% Hongaren, 12,4% Roemenen en 2,8% Duitsers. Bijna honderd jaar later, bij de Roemeense volkstelling van 2002, had de stad 317.953 inwoners, waarvan 19% Hongaren, 79,4% Roemenen en 0,2% Duitsers.² De statistieken laten zien dat Cluj in de twintigste eeuw een ingrijpende etnische metamorfose heeft ondergaan. Vooral in het tijdperk onder de

nationaal-communistische dictator Nicolae Ceaucescu (1977-1992) nam het aantal etnische Roemenen in de stad als gevolg van *ethnic engineering* toe. Dat is tegenwoordig nog goed te zien aan de inrichting van Cluj. Om het historisch centrum van de stad heen zijn kolossale betonnen buitenwijken gebouwd, waar etnische Roemenen – vooral arbeiders – uit andere delen van Roemenië gehuisvest zijn.

Voor Bratislava, de hoofdstad van het huidige Slowakije, geldt iets vergelijkbaars. In 1910, tijdens de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie, telde de stad 383.206 inwoners, waarvan 43,3% Slowaken, 42,6% Hongaren en 14% Duitsers. De officiële Slovaakse volkstelling van 2001 laat zien dat de etnische samenstelling van Bratislava radicaal gewijzigd is: in het voordeel van de Slowaken ten opzichte van de andere etnische groepen. De stad telt nu 428.672 inwoners, waarvan 91,4% Slowaken, 3,81% Hongaren en 1,91% Tsjechen. De Duitse minderheid is uit de stad verdwenen.

Ondanks de etnische vereenvoudiging in de twintigste eeuw wonen er in de Midden-Europese staten nog veel verschillende etnische groepen. De gevallen waar sprake is van echte conflicten en waar intra- of interstatelijke geweldsexplosies kunnen optreden, zijn overigens tamelijk beperkt. Het gaat redelijk goed als de betrokken minderheden te klein in aantal zijn om bedreigend te zijn voor de nationale staat. In dergelijke gevallen zijn nationale staten genereus in het toekennen van rechten aan hun etnische minderheden. Uit de vele voorbeelden die Midden-Europa rijk is, zij hier slechts één geval, dat van de Hongaren en Slovenen, vermeld. In Zuidwest-Hongarije, aan de Sloveense grens, wonen zo'n 3.000 Slovenen; aan de Sloveense kant van de grens in de Mura-regio ongeveer 30.000 Hongaren. Hoewel deze etnische groepen een wezenlijk andere taal spreken, zijn de betrokken minderheden te onbeduidend in aantal om een bedreiging te vormen. Een verdere pacificerende factor is nog dat er in de loop van de geschiedenis geen gewelddadige conflicten tussen Hongaren en Slovenen hebben plaatsgevonden. De rechten van deze minderheden worden gewaarborgd in een akkoord dat Hongarije en Slovenië hierover in 1992 hebben gesloten. De minderheden mogen officieel

hun taal, het Hongaars en Sloveens, in openbaar bestuur en onderwijs gebruiken.

In Midden-Europa geven drie kwesties met etnische minderheden wél aanleiding tot spanningen en conflicten. In deze gevallen is er in theorie een duidelijk geweldspotentieel aanwezig. Het gaat hier om de Roma, de Duitse en de Hongaarse minderheden.

Roma

Roma vormen in Midden-Europa nog steeds een marginale groep, die politiek weinig of geen invloed heeft. In de Midden-Europese staten worden voor het aantal Roma de volgende officiële cijfers opgegeven: 100.000 in Tsjechië; 100.000 in Slowakije; 190.000 in Hongarije en 500.000 in Roemenië.³ Er is echter alle reden aan de juistheid van deze cijfers te twijfelen. Roma hebben vaak geen behoefte zich bij officiële volkstellingen als Roma kenbaar te maken; dit om te voorkomen dat ze slachtoffer worden van discriminatie. Ook staan Roma niet altijd geregistreerd bij lokale overheden. Het ontbreekt hun vaak aan geldige identiteitspapieren. Sinds de *Wende* hebben in al deze Midden-Europese staten talrijke incidenten plaatsgevonden, waarbij Roma het slachtoffer werden van racistisch geweld.⁴ Roma zijn op hun beurt echter op grote schaal betrokken bij georganiseerde misdaad, zoals drugs- en mensenhandel. In sommige regio's van Midden-Europa, zoals Noordoost-Hongarije of Oost-Slowakije, is de situatie van de Roma zó dramatisch, dat wijken of dorpen met een Roma-meerderheid *no-go-areas* zijn geworden voor de autochtone bevolking. De spanningen tussen Hongaren en Roma kunnen vóerstrekkende gevolgen hebben en de Hongaarse rechtsstaat bedreigen. Incidenten met Roma hebben ertoe geleid dat Hongaarse radicalen het heft in eigen hand hebben genomen en een soort burgermilitie hebben opgericht.⁵ Een dergelijke beweging zou de democratische rechtsorde in Hongarije aan het wankelen kunnen brengen.

Duitsers

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog zijn ruim tien miljoen Duitsers uit Midden-Europa verdreven. Het betrof hier vooral de Duitsers uit Polen en Tsjecho-Slowakije. Er bleef een kleine minderheid van een paar honderdduizend Duitsers over, aan de Poolse kant van de grens. In het vriendschapsverdrag dat Duitsland en Polen vlak na de hereniging van Duitsland op 14 november 1990 sloten, wordt de bestaan-

de, naoorlogse grens tussen beide landen, de 'Oder-Neisse grens', bekrachtigd. Tegelijkertijd worden in artikel 20 en 21 van het verdrag de rechten van de Poolse en Duitse minderheden vastgelegd, waarbij de garantie voor het gebruik van de eigen moedertaal en het opzetten van eigen onderwijsinstellingen essentieel is. Het Duits-Poolse vriendschapsverdrag had vooral positieve gevolgen voor de introductie van Duitstalig onderwijs in Silezië, dat in het communistische Polen verboden was. In het schooljaar 1993/1994 functioneerden er in die regio al 45 basisscholen waarop in het Duits onderwezen werd.

Na de hereniging van Duitsland en de toetreding in 2004 van Polen tot de Europese Unie kunnen de Poolse Duitsers gemakkelijk contact onderhouden met Duitsland. Inmiddels werken veel Polen uit de Pools-Duitse grensstreek in Duitsland. Deze ontwikkelingen zullen de Pools-Duitse tweetaligheid in de grensregio zeker bevorderen. Hoewel het Duitse historische karakter van sommige steden, zoals Szczecin (Stettin), Poznan (Posen) en Wroclaw (Breslau), in de grensregio's voorzichtig tot leven komt, mede door de financiële ondersteuning van oude verdrevenen, hebben de Bondsrepubliek Duitsland noch Polen plannen voor het ontwikkelen van de grensregio. De Duitse staat vermijdt elke betrokkenheid bij claims van verdrevenen om bezittingen terug te krijgen in de oude Duitse gebieden in Polen. Er zijn derhalve geen interstatelijke conflicten te verwachten tussen Duitsland en Polen, hoewel de spanningen en trauma's tussen de Duitse minderheid en de Poolse meerderheid nog zullen blijven bestaan.⁶

Hongaren

Sinds het Verdrag van Trianon (1920), dat de grenzen van Hongarije na de Eerste Wereldoorlog bezegelde, wonen er buiten de grenzen van Hongarije grote groepen Hongaren. Er wonen inmiddels Hongaarse minderheden in zeven Midden-Europese staten: 600.000 in Slowakije; c. 1,5 miljoen in Roemenië (in de landstreek Transsylvanië); zo'n 350.000 in Servië (in de Noord-Servische landstreek Vojvodina); 30.000 in Kroatië; eveneens 30.000 in Slovenië; 100.000 in de Oostenrijkse landstreek Burgenland; en 350.000 in de Oekraïense landstreek Trans-Karpathië. Geografisch wonen de Hongaarse minderheden overwegend in compacte gebieden, grenzend aan het 'moederland' Hongarije.⁷

Dat is ook de kern van de spanningen tussen Hongarije en de Hongaarse minderheden aan de ene kant

en de betrokken staten aan de andere kant. Elke politiek van de Hongaarse minderheden of Hongarije gericht op verbetering van de rechtspositionele situatie van de Hongaarse minderheden kan door de betrokken landen geïnterpreteerd worden als een poging de Hongaarse geopolitieke positie in Midden-Europa te versterken. Die interpretatie vindt soms ook plaats. De Hongaarse minderheden streven ernaar op democratische en vreedzame wijze hun rechten in de grondwet van de landen waar ze wonen opgenomen te krijgen.

De Hongaarse minderheden worden niet overal gelijk behandeld. In Slovenië, Kroatië, Oostenrijk, Oekraïne en Servië hebben ze beduidend meer rechten dan in Slowakije en Roemenië. De Hongaarse taal heeft in deze landen een grondwettelijke status en het Hongaars kan en mag in de gebieden waar Hongaars wordt gesproken, op dezelfde wijze gebruikt worden als de meerderheidstalen: het Sloveens, Duits, Oekraïens en Servo-Kroatisch. In bovengenoemde landen zijn de Hongaarse minderheden klein in getal en vormen ze geen separatistisch gevaar. Een andere pacificerende factor is dat er een 'eigen' minderheid aan de andere kant van de grens in Hongarije woont. Dit geldt voor Slovenië, Kroatië en Servië.

Ten slotte spelen ook de verhoudingen tussen Hongarije en de betrokken landen een rol. Hongarije wilde na de val van het communisme de totstandkoming van een potentieel anti-Hongaarse coalitie om Hongarije heen, bestaande uit Slowakije, Oekraïne, Roemenië en Servië, verhinderen. In 1992 was Hongarije dan ook extra gemotiveerd om een vriendschapsverdrag te sluiten met Oekraïne, dat een brug vormt tussen Slowakije en Roemenië. In dit verdrag werden de onderlinge grenzen bekrachtigd en de rechten van de Hongaarse minderheid vastgelegd. Oekraïne was overigens ook gebaat bij goede relaties met Hongarije om de aansluiting bij Midden-Europa mogelijk te maken.

In bovengenoemde gevallen is er sprake van een bescheiden vreedzame co-existentie tussen meerder- en minderheden. Geheel anders is de situatie in *Roemenië* en *Slowakije*. In deze landen heersen er nog steeds een diep wantrouwen en vijandbeelden tussen Hongaren aan de ene kant en Slowaken en Roemenen aan de andere kant. De Roemeense en Slowaakse grondwet proclameren Roemenië en Slowakije als natiestaten en daarin worden het Roemeens resp. het Slowaaks als de officiële nationale talen bestempeld.

De Hongaarse identiteit wordt in de Roemeense en Slowaakse grondwet niet genoemd. Voor het gebruik van het Hongaars en andere minderheidstalen bestaan aparte wetten, met een restrictief en discriminerend karakter. Zo legt de Slowaakse taalwet uit 1995 vast dat de Slowaakse staatstaal voorrang geniet in het openbaar bestuur, het onderwijs en zelfs in de kerken, boven alle andere talen die in het land gesproken worden. Veel van de spanningen van de politieke partij die de Hongaarse minderheid vertegenwoordigt (MKP, Partij van de Hongaarse Coalitie) zijn erop gericht concessies te bedingen die een ruimer gebruik van de Hongaarse taal mogelijk maken. Liberale, pro-Europees georiënteerde regeringen bieden iets meer speelruimte dan nationalistische regeringen, zoals de huidige regering van premier Fico, waar ook 'Hongarenvreter' Jan Slota en zijn extreem-nationalistische Slowaakse Nationalistische Partij deel van uitmaken.

Artikel 13 van de Roemeense grondwet, dat stipuleert dat het Roemeens de enige officiële taal is van het land, heeft vérstrekkende gevolgen voor het maatschappelijk leven in de meertalige Roemeens-Hongaars-Duitse landstreek Transsylvanië. Zo

Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië vormen meest acute kwesties van etnische spanningen

dienen vakbondsvergaderingen in het Roemeens gehouden te worden. Ook in Roemenië is een juridisch bouwwerk opgetrokken dat beperkende en discriminerende maatregelen oplegt aan het gebruik van de Hongaarse taal en andere minderheidstalen, zoals de onderwijswet of de wet op het openbaar bestuur uit 2001. Artikel 32.127 van de onderwijswet legt vast dat de vakken geschiedenis en geografie alléén in het Roemeens mogen worden onderwezen. Hongaarse kinderen in Transsylvanië leren hierdoor op school de plaatsnamen niet in hun moedertaal het Hongaars, maar in het Roemeens. Krachtens artikel 215 van de wet op het openbaar bestuur mogen de Hongaarse taal en andere minderheidstalen in het openbaar bestuur maar zeer beperkt gebruikt worden. Alleen indien de minderheid in een bepaalde gemeente ten minste 20% van de bevolking be-

draagt, mogen de plaats- en straatnaamborden in de taal van de minderheid worden vermeld. Het gevolg hiervan is dat in een stad als Cluj, waar ruim 60.000 Hongaren wonen, er geen Hongaarstalige opschriften te vinden zijn, omdat het aandeel Hongaren in de stad (19% bij de volkstelling van 2001) onder die willekeurige 20%-grens blijft. Maar zelfs in die gevallen waar die drempel wél wordt gehaald, moet de officiële correspondentie met de lokale overheid in het Roemeens plaatsvinden en mogen bij huwelijksplichtigheden de bruid en bruidegom, ook als beiden etnische Hongaren zijn, elkaar alleen in het Roemeens het ja-woord geven.⁸

Naar pacificatie

Of de etnische conflictstof in Midden-Europa vreedzaam te beheersen is, is nog maar de vraag. Het zal zeker niet vanzelf gaan. De problematiek van de Roma is van een andere orde dan die van de andere nationale minderhedenkwesities. De Roma hebben geen moederland, wonen verspreid, zijn onderling heterogeen en zijn vaak ook geassimileerd aan de autochtone cultuur, zeker wat taal betreft. De Roma vormen eerder een sociaal probleem, dat afhankelijk van de economische situatie tot geweldsconflicten kan leiden. Bij een verslechterende economie zullen de Roma in de rol van zondebok gedrongen worden, met alle gevaarlijke gevolgen van dien. Van belang zal zijn naast de sociaal-economische integratie van de Roma ook de vijandbeelden jegens hen af te breken. Dit kan echter alleen als er met de autochtone bevolkingen een vertrouwensband wordt opgebouwd. Dit zal gezien de hardnekkige negatieve stereotyperingen van de Roma als 'lui, onbetrouwbaar, vies en dom' geen eenvoudige zaak zijn.

Wat de etnische conflicten en spanningen betreft, vormen de Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië de meest acute kwesities. De Hongaarse minderheden worden in deze landen met beperkende en discriminerende maatregelen geconfronteerd. Centraal in de discussies tussen de Hongaarse minderheden en de Slowaakse en Roemeense politiek staat het gebruik van de Hongaarse taal in de gebieden waar de Hongaren wonen. Taal is voor beide partijen het belangrijkste kenmerk van identiteit. Vandaar dat de politieke strijd vooral gaat over het gebruik van tweetalige opschriften, taalgebruik in onderwijs en openbaar bestuur. Een liberale taalpolitiek in deze zou de angel uit dergelijke etnische conflicten kunnen halen. Dat tonen het Pools-Duitse

vriendschapsverdrag en die gevallen waar wél sprake is van een ruimhartig taalbeleid jegens minderheden. Juist het nalaten van toekenning van taalfaciliteiten leidt tot separatistische tendensen. De Hongaars-Roemeense bisschop László Tökés, die in de herfst van 2007 bij tussentijdse verkiezingen als onafhankelijk kandidaat volstrekt onverwacht een mandaat wist te bemachtigen voor het Europees Parlement, werd vooral gesteund vanwege zijn voorstel voor Hongaars zelfbestuur in Transsylvanië. De bisschop van de Hongaars-Calvinistische kerk in Transsylvanië heeft nu een Europees podium om te lobbyen voor Hongaars zelfbestuur – dit tot groot ongenoegen van de Roemenen.

De Europese Unie heeft bij de toetreding van de Midden-Europese landen in 2004 en 2007 verzuimd een oplossing te zoeken voor de etnische-minderhedenkwesities. Deze kwesities werden alleen getoetst aan het respect voor mensenrechten jegens *individuele leden* van minderheden. Van belang was echter geweest om *collectieve rechten*, zoals taalrechten voor minderheden, af te dwingen die tweetaligheid in regio's van de etnische minderheden tot gevolg gehad zou hebben.⁹ Deze gemiste kans kan echter nog goedge maakt worden door volledige steun te verlenen aan het Europees Handvest voor Regionale en Minderheidstalen, dat in 1992 door de Raad van Europa is aangenomen. Het uitgangspunt van dit handvest is dat regionale en minderheidstalen niet gediscrimineerd mogen worden ten opzichte van de nationale staatstaal. Al de Midden-Europese landen hebben dit handvest inmiddels geratificeerd. De enige uitzondering is Polen, dat blijkbaar wél zijn Duitse minderheid maar niet zijn (Wit-)Russische en Oekraïense minderheden tegemoet wil komen. In dit kader ligt er veel politieke speelruimte om etnische conflicten die voor een groot deel het gebruik van de eigen moedertaal betreffen, te neutraliseren. De lidstaten van de Raad van Europa worden uitgedaagd toe te zien op de implementatie van de principes van het handvest in Midden-Europa.¹⁰

Naast de implementatie van taalrechten is de afbraak van vijandbeelden van belang waar etnische kwesities belast zijn met historische trauma's, zoals in Polen, Slowakije en Roemenië. Hierin kan de EU een belangrijke rol spelen door *confidence building measures*, zoals burgeruitwisselingen, grensoverschrijdende samenwerking en euroregio's te stimuleren. Op dit punt heeft de Unie veel ervaring als het gaat om de pacificatie van het Duits-Franse conflict.

Deze ervaringen zouden nu ook in Midden-Europa in het belang van een vreedzaam en veilig Europa moeten worden ingezet.

Noten

- 1 H. Bogdan, *From Warsaw to Sofia, A History of Eastern Europe*, Santa Fe, 1989.
- 2 R. Brubaker, R. Rogers, M. Feischmidt, J. Fox & L. Grancea, *Nationalist Politics and Everyday Ethnicity in a Transylvanian Town*, Princeton: Princeton University Press, 2006, blz. 92.
- 3 Z. Barany, *The East European Gypsies, Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- 4 Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het ambtsbericht over Roma in Slowakije*, maart 2000.
- 5 Doodslag van een Hongaarse autobestuurder door Roma in het dorpje Olaszliszka in de noordoostelijke provincie Borsod-Abauj-Zemplen leidde tot landelijke spanningen. Op 15 oktober 2006 werd in dit dorp een Roma-kind door een Hongaarse autobestuurder aangereden, die daarna door plaatselijke Roma werd doodgeslagen.
- 6 A. Hendriks, *Gespleten Land. Omzwerwingen langs Oder en Neisse*, Amsterdam: Uitgeverij Bas Lubberhuizen, 2005.
- 7 K. Kocsis & E. Kocsis-Hodosi, *Hungarian Minorities in the Carpathian Basin. A Study in Ethnic Geography*, Toronto/ Buffalo: Matthias Corvinus Publishing, 1995.
- 8 Zs. Csérgo, *Talk of the Nation: Language and Conflict in Romania and Slovakia*, Ithaca/Londen: Cornell University Press, 2007.
- 9 S. Trifunovska (red.), *Minority Rights in Europe – European Minorities and Languages*, Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2001.
- 10 Zie voor vergelijkbare pleidooien om de etnische spanningen met Russische minderheden in de Baltische landen en Oekraïne te pacificeren door het Russisch in deze landen een officiële status toe te kennen: A. Langeveld, 'De positie van het Russisch in de Sovjet-Unie en Oost-Europa', in: *Internationale Spectator*, juli 1991, blz. 424-426; en N. de Mooij, 'Hoe de Oranjerevolutie vastliep – en weer vlotgetrokken kan worden', in: *Internationale Spectator*, februari 2008, blz. 78-82.

László Marácz is werkzaam bij de afdeling Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

CESP-Publicatie

Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon

door Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood

Prijs: 10,- euro; ISBN: 978-90-5031-126-7; c. 60 p.

Met het stranden van de Europese grondwet, na de referenda in Frankrijk en Nederland, belandde de Europese Unie in een politieke impasse, die met het nieuwe hervormingsverdrag lijkt te zijn doorbroken. Als de nationale ratificatieprocedures niet voor verrassingen zorgen, zal het 'Verdrag van Lissabon' in de komende decennia de spelregels bepalen voor Europese samenwerking.

Deze CESP-publicatie bespreekt het nieuwe Europese verdrag vanuit een drietal invalshoeken. Wat voor verdrag is 'Lissabon', en welke veranderingen brengt het teweeg ten opzichte van de bestaande afspraken? Wat zeggen deze vernieuwingen over het evenwicht tussen 'Brussel' en de lidstaten en over de verdere ontwikkeling van de Europese Unie als politiek project? En wat kan het Verdrag van Lissabon betekenen voor de positie van Nederland binnen de EU en voor de mogelijkheden het nationale draagvlak voor het Europeïsme te versterken?

De auteurs zijn allen verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme (CESP)*.

Informatie en/of bestellingen via het secretariaat *Clingendael European Studies Programme* van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*, tel. 070-3746622; e-mail: cesp@clingendael.nl

Latente conflicten in Bulgarije

Bulgarije ondervindt geen reële dreiging van separatistische bewegingen. Maar onderhuids broeien er wel spanningen tussen minderheden en etnische Bulgaren.

Rondom de discussies over een nieuwe naam voor FYROM (Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië) doet in Bulgarije de volgende 'mop' de ronde. 'Weet je wat de nieuwe naam van Macedonië is? Nee, weet ik niet. West-Bulgaars Macedonië!' Macedonië hoort bij Bulgarije en het Macedonisch is een Bulgaars dialect, zo meent het gros van de Bulgaren. Ze verwijzen daarbij naar het Verdrag van San Stefano, dat werd ondertekend door de Ottomaanse sultan en de Russische tsaar Alexander II na de bevrijding van Bulgarije in 1878. San Stefano voorzag in een Groot-Bulgarije, dat ook het huidige FYROM omsloot. De westelijke mogendheden vreesden echter een strategische overheersing van de Russen op de Balkan. Op 13 juli 1878 kwam er met het Verdrag van Berlijn een herziening van de beoogde grenzen. Bulgarije moest met bijna de helft krimpen. Na de Balkanoorlogen van 1912 en 1913 kreeg het tien procent terug: Pirin-Macedonië. De Bulgaren zijn de vermeende landroof nooit vergeten.

Desondanks was Bulgarije het eerste land dat de onafhankelijkheid van FYROM in 1991 erkende – overigens zonder de Macedonische bevolking en de taal als zodanig als aparte gegevens te erkennen. Een slimme zet. Op deze manier was de Bulgaarse bevolking tevredengesteld. En zo kon Macedonië geen aanspraak maken op Pirin-Macedonië. Als Sofia de Macedoniërs immers als apart volk zou aanduiden, zou het ook de Macedonische minderheid in dat gebied erkennen. En dat zou de regering in Skopje weleens een argument geven de Pirin-regio te claimen.

Officieel was er dus geen Macedonische minderheid in Bulgarije. Dat veranderde door de bemoeienis van 'Europa'. In de Pirin-regio verklaart een kleine groep van nog geen 5.100 mensen zich etnische Macedoniërs.¹ Een aantal heeft zich verenigd in bewegingen die aansluiting zoeken bij Macedonië, waaronder OMO-Ilinden. Toen echter OMO-Ilinden een politieke partij wilde worden, concludeerde het Bulgaarse Constitutionele Hof dat dit niet strookte met de grondwet.² De leden klopten daarop aan bij het Europese Hof voor de Mensen-

rechten, dat in 2003 concludeerde dat het Bulgaarse hof ongelijk had. De Bulgaren waren nu min of meer gedwongen de Macedonische minderheid te aanvaarden.

Gevreesd werd voor verslechtering van de relatie tussen de buurlanden. Die vrees lijkt tot nu toe ongegrond. Af en toe steken relletjes de kop op. Maar vooralsnog houden Sofia en Skopje het hoofd koel. Begin 2008 brachten de presidenten van de buurlanden gezamenlijk een bezoek aan Pirin-Macedonië. De Macedonische president zou daar niet hebben gesproken over een claim op dat gebied. Op een paar heethoofden na lijkt ook de bevolking van beide landen te berusten in de huidige situatie. Het lijkt erop dat economische voordelen de verbroedering een handje helpen. Zo hebben de afgelopen jaren tienduizenden Macedoniërs uit FYROM het staatsburgerschap van de nieuwe EU-lidstaat Bulgarije aangevraagd.

Bulgaarse moslims

De grootste minderheidsgroep in het land, de Bulgaarse moslims (12% van de bevolking),³ lijkt geen aanstalten te maken om zich af te scheiden. Daar zijn verscheidene redenen voor. Allereerst wonen Bulgaarse moslims niet overwegend in een bepaalde regio. Ze zijn te vinden in het Rodopen-gebergte en het zuidoosten van Bulgarije, maar ook in het noordoosten. Ze behoren bovendien tot verschillende etnische groepen, met ieder een eigen taal. De grootste groep vormen de Bulgaarse Turken (746.664), overwegend afstammelingen van Ottomanen die tijdens de Ottomaanse overheersing naar Bulgarije kwamen. Een tweede groep vormen de Roma (370.908), waarvan ongeveer de helft islamitisch zou zijn.⁴ En dan is er nog de groep van Pomakken, etnische Bulgaren die zich tijdens de Ottomaanse overheersing tot de islam bekeerden. Het is onduidelijk hoe groot deze groep precies is, omdat zij zichzelf rekent tot de groep Bulgaren óf tot de Turkse minderheid.⁵ Onderzoekers schatten hun aantal tussen de 70.000 en 300.000. Daarnaast huist Bulgarije tienduizenden moslims die uit Arabische landen of het Midden-Oosten emigreerden.⁶

De Bulgaarse Turken, Pomakken en Roma wonen al eeuwenlang in Bulgarije. Zij zijn niet in de 20ste eeuw aangekomen, zoals de moslims in West-Europa. In het verleden hebben de Bulgaarse Turken

met vérgaande assimilatiepogingen te maken gehad, vooral onder het communistische regime. Maar indien mogelijk hield moederland Turkije de deur open. Honderdduizenden Bulgaarse Turken maakten daarvan gebruik, met als hoogtepunt de zomer van 1989, toen zo'n 350.000 Bulgaarse Turken de grens overtrokken tijdens de 'Grote Excursie', een schertsende spottende benaming voor de uitreis naar Turkije. In de jaren 1990-1992 volgden er nog eens 125.000.⁷ (Overigens keerde de meerderheid van de emigranten na 1989 weer terug.) Degenen die bleven, voelden geen aperte drang om te strijden voor politieke autonomie, een enkeling daargelaten. Zo pleit de Turkse Democratische Partij van Adem Kenan voor een federale staat met gelijke status voor Bulgaren en Turken, een soort Cyprus. Maar dit soort partijen vindt nauwelijks gehoor binnen de Turkse gemeenschap. Die stemt massaal op de DPS (*Dvizjenie za Prava i Svobodi* - Beweging voor Rechten en Vrijheden), al jaren de derde grootste politieke partij van Bulgarije. De DPS strijdt voor de belangen van de Turkse minderheid, zij het niet officieel. Want dat zou in strijd zijn met de grondwet.

De DPS heeft zich openlijk gedistantieerd van separatistische bewegingen als die van Kenan. De partij, met als leider Achmed Dogan, zegt de eenheid van Bulgarije te willen bewaren en enkel te streven naar culturele autonomie. De partij heeft een belangrijk aandeel gehad in de integratie van de Turkse minderheid. Vanaf haar oprichting in 1992 neemt de DPS onafgebroken deel aan de Bulgaarse regering. Mede dankzij deze deelname zitten er Bulgaarse Turken op ministeriële en andere hoge posten.

Toch lijkt het te rommelen onder de Bulgaarse Turken. In april jl. richtte een aantal Turkse leiders een Federatie van Turks-Islamitische verenigingen op. Leider Menderes Koengjoen klaagde Bulgarije aan bij het Europese Hof voor de Mensenrechten, omdat hij meende dat de Bulgaarse Turken te weinig rechten hadden. Ook pleit hij voor opheffing van het feitelijk verbod op de vorming van politieke partijen op etnische gronden.⁸

De Bulgaarse regering is niet onder de indruk van dit soort acties. Anders had men Kosovo niet erkend, zoals politiek analist Ivan Krastev onlangs opmerkte. Had Bulgarije zich achter Griekenland en Roemenië geschaard en geweigerd de onafhankelijkheid van Kosovo te erkennen, dan zou het stilzwijgend hebben aangegeven de Turkse minderheid als bedreiging te zien.⁹ Dat doet het blijkbaar niet.

Spanningen

Toch zijn er spanningen. Bulgaarse Turken worden door veel Bulgaren nog steeds gezien als potentiële overheersers en soms zelfs als vijand. Ze zijn immers afstammelingen van de Osmanen, de 'Turken' die Bulgarije 500 jaar lang overheerst hebben. Tijdens de verkiezingen voor het Europese Parlement, begin 2007, liepen de gemoederen hoog op, toen de oppositie in het Bulgaarse parlement voorstelde dat Turken met een Bulgaars paspoort die in het buitenland woonden, niet mochten stemmen. De Europarlementariërs die zij zouden kiezen, zouden immers eigenlijk Turkije vertegenwoordigen en niet Bulgarije, zo meenden de oppositieleiden. Opvallend was dat een groot deel van het kabinet dezelfde mening was toegedaan, dit tot grote ergernis van de DPS, die samen met de BSP (Bulgaarse Socialistische Partij) en de NDSV (Nationale Beweging van Simeon de Tweede) een coalitieregering vormt. Het kwam evenwel niet tot een breuk.

Regelrecht anti-Turks zijn de Bulgaarse rechts-extremistische partijen, waarvan *Ataka* (Aanval) de bekendste is. Nu is rechts-extremistisch nationalisme niet nieuw in Bulgarije. Na 1989 staken diverse rechts-radicalen partijtjes de kop op, maar ze kwamen nooit boven de kiesdrempel uit. Dat deed *Ataka* wel. Bij de parlementsverkiezingen in juni 2005 haalde de partij 8,5% van de stemmen, oftewel 21 van de 240 zetels. *Ataka* is inmiddels door gekibbel van de leden verkruid. Maar het gedachtengoed leeft, gezien het behaalde percentage en het bestaan van partijtjes met hetzelfde soort ideeën.

De populariteit van deze partijen is deels terug te voeren op de economische malaise waarin nog steeds veel Bulgaren verkeren. Zondebokken doen het dan altijd goed. In Bulgarije zijn dat de Turken en vooral de Roma. Daarnaast gaat volgens demografische berekeningen het aandeel van de etnische Bulgaren in de toekomst fors slinken. Bulgaarse vrouwen baren gemiddeld 1,5 kind. Dat aantal is veel hoger bij de Turken en Roma. Volgens een zwartgallig scenario zullen er in 2025 meer Turken en Roma dan etnische Bulgaren zijn.¹⁰ Dat is koren op de molen van ultranationalistische partijen.

Toch is het onwaarschijnlijk dat het openlijk tot gewelddadige conflicten komt, althans tussen de Turkse minderheid en Bulgaarse meerderheid. Daarvoor staat er te veel op het spel. Turkije is belangrijk voor Bulgarije, al was het maar om de smokkel van sigaretten, drugs en mensen van oost naar west een

halt toe te roepen. Bovendien is Turkije de grootste handelspartner van Bulgarije en het belangrijkste exportland. Er wordt daarnaast fors in Bulgarije geïnvesteerd met ‘Turks’ kapitaal. Door Turken én Bulgaren.

Anders is het als het gaat om de Roma. Met deze minderheid weet Bulgarije zich geen raad. Allerlei westerse hulp en adviezen ten spijt, leeft deze groep in de marge van de samenleving, geïsoleerd en gediscrimineerd. Meer dan de helft zou van de bijstand leven en op het platteland loopt de werkloosheid onder Roma op tot 90%. Er braken de afgelopen jaren herhaaldelijk gewelddadige rellen uit tussen Roma en Bulgaren, waarbij gewonden en doden vielen. *Ataka* roept hard op tot een volkswacht, die de straten moet beveiligen tegen de ‘bruinen’. Het idee is niet nieuw. Konstantin Trentsjev, leider van vakbond *Podkrepa*, opperde hetzelfde al in 2004.

Er gebeurt niets. De Bulgaarse politiek heeft geen antwoord op deze telkens terugkerende rellen, noch een beleid om de situatie wezenlijk te verbeteren. Er worden daartoe wel pogingen gedaan. Zo kwam minister van sociale zaken en arbeid, Emilia Maslarova, eind mei met het plan om ouders die hun leerplichtige kinderen thuis houden – een veel voorkomend fenomeen bij Roma – te korten op hun uitkering. Hoe de minister dit plan precies wil uitvoeren, is niet duidelijk.

Het is in ieder geval een moedige zet. De meeste Bulgaarse politici branden hun handen liever niet aan het Romaprobleem. Het zal dan ook lang duren voordat er metterdaad wat verandert. De Roma zelf hebben geen politieke vertegenwoordiging op landelijk niveau. Er zijn wel partijen die voor ze opkomen, zoals *Evroroma*, maar die haalden nog nooit de kiesdrempel. Bovendien hebben Roma geen moederland dat een thuishaven biedt waar ze naartoe kunnen als het hun te heet onder de voeten wordt. Sommigen wagen de sprong naar West-Europa. Maar ook daar zijn ze niet echt welkom.

Noten

- 1 Volgens de laatste volkstelling (2001) beschouwden 5.071 inwoners van Bulgarije zich Macedoniër.
- 2 Overigens niet op basis van de bepaling die oprichting van een politieke partij op grond van etnische of religieuze basis verbiedt. Volgens de Bulgaren bestond er immers geen Macedonische minderheid. Het hof gebruikte daarom de separatistische aspiraties van OMO-Ilinden als argument. Zie: A. Kozjocharov, ‘Bulgarian “Macedonian” Nationalism: A

Conceptual Overview’, in: *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, 6.1, najaar 2004, blz. 282-295.

- 3 Het aantal moslims bedroeg volgens de volkstelling van 2001: 966.978.
- 4 Dit zijn de aantallen uit de laatste volkstelling in 2001. Het aantal Roma wordt officieus op minstens twee keer zo veel geschat.
- 5 I. Karachasan-Tsjanar, *Etnitsjeskite maltsinstvo v Balgarija*, Sofia: Izdatelska kasjta LIK, 2005, blz. 132.
- 6 Bovendien hangen Bulgaarse moslims zowel de soennitische als sjii’tische variant van de islam aan.
- 7 Karachasan-Tsjanar, *a.v. noot 5*, blz. 212.
- 8 BIRN, *Genocide Recognition Irks Bulgarian Turks*, 30 april 2008.
- 9 Hellen Kooijman, *In Bulgarije. Een vertwijfelde natie op weg naar Europa*, Amsterdam: Uitgeverij Thoeis, 2006, blz. 139 (besproken door Sipke de Hoop in dit blad, oktober 2007, blz. 514-515).
- 10 *Ibid.*

Hellen Kooijman studeerde Oost-Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij publiceerde in 2006 het boek *In Bulgarije. Een vertwijfelde natie op weg naar Europa* en is gevestigd als free-lance journaliste.

ADVERTENTIE

Op vertoon van deze kortingsbon bij de boekhandel krijgt u een korting van € 4,95 op het boek *In Bulgarije*

U betaalt geen € 19,95 maar €15.

Deze kortingsactie geldt van 10 juli tot en met 10 oktober 2008.

Actienummer: 901-54287

Voormalige Sovjetunie: ontdooing van bevroren conflicten

Zelfs de Karakalpakken roeren zich weer. In de deelrepubliek Karakalpakstan, in het westen van Oezbekistan, verwijt de nieuwe Partij voor de Nationale Wedergeboorte van een Vrij Karakalpakstan het regime van de Oezbeekse president Islam Karimov via internet dat het 'genocide' pleegt op het Karakalpakse volk. De partij stelt dat de Karakalpakken lijden onder sociaal-economische achterstelling, milieuschade – de uitdroging van het Aralmeer – en de daaruit volgende gezondheidsproblemen. De milieuramp van het Aralmeer was in de tweede helft van de jaren tachtig, toen nationalistische bewegingen als gevolg van Gorbatsjovs *perestrojka* en *glasnost* tot bloei kwamen, het belangrijkste thema van de nationalistische beweging Volksbelangen, die in Karakalpakstan werd opgericht. Karakalpakstan omvat 37% van het grondgebied van Oezbekistan, maar in het woestijnachtige gebied woont maar 2,5% van de 28 miljoen inwoners van het land. De Karakalpakken zelf maken slechts een derde van de 1,2 miljoen inwoners van de deelrepubliek uit. De overige inwoners zijn Oezbeken, Kazachen en wat Turkmenen. Etnisch en cultureel zijn de Karakalpakken nauwer verwant aan de eveneens van oorsprong nomadische Kazachen dan aan de sedentair levende Oezbeken. Door dit alles zijn separatistische sentimenten onder de Karakalpakken opgekomen: als zij al geen onafhankelijkheid kunnen krijgen, wonen zij liever in het minder autoritaire en het door de olierijkdom snel welvarender wordende Kazachstan.

Karakalpakstan werd in 1925 door Stalin als autonome regio in de Sovjetunie opgericht. In 1932 werd het een autonome republiek, die in 1936 bij Oezbekistan werd gevoegd. De nieuwe separatistische partij in Karakalpakstan is een wat obscure beweging in de regio, die ook niet meteen tot het uitroepen van erkenning aanzet. De Karakalpakken zelf zullen eerder een volksverhuizing naar Kazachstan op gang brengen dan in opstand komen tegen het dictatoriale regime van Karimov. Naar verluidt zijn de laatste jaren al 200.000 Karakalpakken naar Kazachstan vertrokken.¹

Etnisch nationalisme in opkomst

De kwestie-Karakalpakstan is niettemin een voor-

beeld van de recente opleving van etnische separatistische conflicten in de voormalige Sovjetunie. De heetste kwesties op dit moment betreffen Abchazië en Zuid-Ossetië, de twee deelrepublieken van Georgië die naar onafhankelijkheid streven. Waarom zijn separatistische kwesties in de voormalige Sovjetunie weer in de actualiteit gekomen? En welke oplossingen zijn voor deze conflicten denkbaar en uitvoerbaar?

Alvorens concreter op deze vragen in te gaan, zullen eerst enkele opmerkingen worden gemaakt over etnische separatistische vraagstukken in het algemeen en die in de voormalige Sovjetunie in het bijzonder. Allereerst: het grote dilemma in het geval van nationalistische afscheidingsbewegingen is de botsing tussen twee fundamentele rechten in het internationale staatsrecht: het recht op het behoud van de *territoriale integriteit* en het recht op *zelfbeschikking* van volken. Het eerste recht is duidelijk sterker dan het tweede. Als het tweede recht toch prevaleert, gaat het om afzonderlijke gevallen en om politieke beslissingen van de direct betrokken partijen en de internationale gemeenschap.

Verder lijkt in het 'postnationale' Europa van de Europese Unie en het multiculturele Amerika de politieke kracht van *etnisch nationalisme* te worden onderschat. Bovendien wordt nationalisme vaak moreel verworpen. De Amerikaanse historicus Muller stelt dat etnisch nationalisme de wereld echter 'nog generaties lang' zal blijven bezighouden. 'Het etnisch nationalisme gelooft dat naties bestaan, dat iedere natie haar eigen staat moet hebben en dat iedere staat moet zijn opgebouwd uit de leden van een enkele natie.' Muller onderscheidt *twee denkscholen over nationale identiteit*. Ten eerste is er de liberale of burgerlijke denkrichting, die uitgaat van staatsburgerschap. Deze denkrichting heeft volgens Muller vooral wortel geschoten in landen die al een hoge mate van etnische homogeniteit bezaten. De tweede is de etnisch nationalistische, die uitgaat van een gemeenschappelijke taal, een gemeenschappelijk geloof en een gemeenschappelijke etnische achtergrond. De vorming van etnisch homogene staten ging in de geschiedenis vaak in golven: via de ondergang van de Europese rijken na de Eerste Wereldoorlog, het de-

kolonisatieproces na de Tweede Wereldoorlog en de ondergang van de communistische veelvolkenstaten eind 20ste eeuw. Bestaande staten hebben de neiging naar etnische homogeniteit te streven. Soms kan opdeling van een bestaande veelvolkenstaat via etnische lijnen een betere oplossing zijn dan zo'n veelvolkenstaat tegen de zin van een of meerdere partijen in stand te houden, aldus Muller.²

Als verbeelding voor de nationalistische problematiek in de voormalige Sovjetunie werd vaak de *matrjosjka* gebruikt, de Russische houten pop waarin telkens een kleinere pop zit. Wellicht was etnisch nationalisme de belangrijkste ondermijnende kracht van het land in de periode-Gorbatsjov. Tijdens de ontbinding van de Sovjetunie is halverwege het uit elkaar halen van de pop gestopt: in veel van de vijftien opvolgerstaten speelden eigen nationalistische conflicten. Ook deze stamden uit de tweede helft van de jaren tachtig en zijn dus niet pas na het uiteenvallen van de Sovjetunie ontstaan.

Tot slot is de afgelopen jaren de kwestie-Kosovo gaan spelen. Hoewel de internationale gemeenschap, *in casu* de Verenigde Staten en de grote lidstaten van de EU, stelt dat het verlenen van de onafhankelijkheid aan Kosovo een uniek en eenmalig besluit was, beschouwen de separatistische bewegingen in de voormalige Sovjetunie Kosovo wél als een precedent voor het verlenen van hun onafhankelijkheid, in het bijzonder omdat het een *eenzijdige afscheiding* betrof, die niet gesteund werd door het bestuur en de bevolking van wederpartij Servië. Volgens de vooraanstaande Russische politicoloog Trenin werd met de onafhankelijkheid van Kosovo een 'taboe' doorbroken: separatisten denken dat de politieke besluiten over de onafhankelijkheid van nieuwe staten niet langer alleen door de Verenigde Naties worden genomen. In het geval-Kosovo bleek het in hun ogen immers voldoende de Verenigde Staten en Europa van de juistheid van de zaak te overtuigen.³ Hierbij zij opgemerkt dat het Westen door de separatistische bewegingen in de voormalige Sovjetunie van 'dubbele standaarden' wordt beticht, omdat hun zaak niet wordt erkend en gesteund.

Twee vormen van separatisme

In het gebied van de voormalige Sovjetunie kan separatisme grofweg in twee vormen gestalte krijgen. De eerste vorm is het streven naar *volledige onafhankelijkheid*. De tweede is afscheiding van gebieden om *samen te gaan* met een etnisch verwante buurstaat.

Voorbeelden van de *tweede* vorm zijn de Krim (dit Russische schiereiland werd in 1953 door partijleider Chroesjtsjov aan Oekraïne geschonken) en de Donbass in Oekraïne, alsmede de noordelijke provincies van Kazachstan. Deze regio's worden in meerderheid door etnische Russen bewoond. Een ander voorbeeld is de op Oezbekistan gerichte provincie Osj in Kirgizstan. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat deze tweede vorm van etnisch separatisme een sterke beweging wordt en concrete uitwerking zal krijgen. Daarvoor zijn de desbetreffende gebieden etnisch te sterk gemengd en te hecht geïntegreerd in hun moederlanden.

De *eerste* vorm van separatisme is *wel actueel*. Concreet gaat het om vier zg. 'bevroren conflicten': de kwesties-Abchazië en -Zuid-Ossetië in Georgië, het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan om de Armeense enclave Nagorno-Karabach en de kwestie-Transdnestrië in Moldovia. De bevrozing van deze conflicten viert dit jaar haar 15-jarig jubileum. Het separatistische streven in deze regio's ontstond in de tweede helft van de jaren tachtig als reactie op het felle nationalisme onder de titulaire (naam-gevende) volken van de desbetreffende sovjetrepublieken. Deels vóór, maar vooral ná het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 onttaardden deze kwesties in gewapende conflicten, met etnische zuiveringen, die in 1993 via wapenstilstanden militair werden bevroren, maar waarvoor tot de dag van vandaag geen politieke oplossingen zijn gevonden.

De vier regio's hebben sindsdien veel kenmerken van een onafhankelijke staat, maar zijn dit dus niet. Ze worden daarom als 'niet-erkende staten' of '*de facto*-staten' gekarakteriseerd. De Britse onderzoeker Lynch, verbonden aan het Instituut voor Veiligheidsstudies van de Europese Unie, definieert deze '*de facto*-staten' als volgt: 'Een *de facto*-staat bestaat waar georganiseerd politiek leiderschap is dat in enigerlei mate op eigen kracht aan de macht is gekomen, steun van de bevolking heeft en genoeg bestuursvermogen heeft opgebouwd om overheidsdiensten te verstrekken aan een afgebakende bevolkingsgroep binnen een afgebakend territorium, waarover effectieve controle is behouden gedurende een substantiële tijdsperiode. Een *de facto*-staat beschouwt zichzelf bekwaam om betrekkingen met andere landen aan te gaan en streeft naar volledige constitutionele onafhankelijkheid en algemene internationale erkenning als een soevereine staat.'⁴ Voorts noemt Lynch deze regio's 'politieke dieren'. De separatisten hebben

een zeer lange adem en ze zijn ervan overtuigd dat voortdurend van de *status quo* hun onafhankelijkheidsideaal dichterbij brengt. De factor tijd zou in hun voordeel werken.

Militair en politiek hebben de gebieden vijf gemeenschappelijke kenmerken. Ze bezitten de bestuursorganen van een onafhankelijke staat en houden presidents- en parlementsverkiezingen die behoorlijk democratisch verlopen om tegenover de buitenwereld hun levensvatbaarheid te tonen. Ze zijn echter door geen enkel land in de wereld erkend, uitgezonderd Nagorno-Karabach door Armenië. Ten derde houden Russische *peacekeepers* het herleven van de militaire strijd tegen (met uitzondering van Nagorno-Karabach). Weer met uitzondering van Karabach zijn de meeste inwoners van de gebieden óók Russisch staatsburger, omdat Rusland paspoorten heeft uitgedeeld. En tot slot zijn de gebieden geenszins van plan hun onafhankelijkheidsstreven op te geven en terug te keren binnen het staatsverband van de voormalige sovjetrepublieken.⁵ Alle gebieden hebben volksreferenda gehouden waarin de stemmers met bijna honderd procent vóór de onafhankelijkheid kozen: Nagorno-Karabach op 10 december 1991, Abchazië in 1994, Transdniestrië en Zuid-Ossetië op respectievelijk 17 september en 12 november 2006. Naast Kosovo dient de voormalige Joegoslavische republiek Montenegro daarom ook als precedent, omdat dit land op 21 mei 2006 via een volksreferendum voor volledige onafhankelijkheid van de unietaat Servië-Montenegro koos.

De laatste tijd zijn de bevroren conflicten aan het ontdooien. De Russische etnograaf Markedonov omschrijft ontdooing als 'verandering van de status van de betwiste gebieden of pogingen om zulke veranderingen te bewerkstelligen'.⁶ Deze pogingen worden door de betrokken regio's ondernomen als reactie op de onafhankelijkheid van Kosovo – er zijn naar de internationale gemeenschap hoopvolle verzoeken voor erkenning van de onafhankelijkheid gestuurd – maar ook door de machthebbers in de oude imperiale centra Tbilisi, Bakoe en Chisinau. Zij willen binnen afzienbare termijn hun oplossing – reïntegratie van de opstandige gebieden in het oude staatsverband – doordrukken, uit vrees dat Kosovo toch als precedent kan werken.

Scenario's en oplossingsrichtingen

Door de ontdooing is de urgentie gegroeid een duurzame oplossing voor de vier separatistische

gebieden te zoeken. Vanuit de standpunten van de betrokken partijen (de vier regio's, hun oude imperiale centra, Rusland en de internationale gemeenschap) zijn er zes scenario's en oplossingsrichtingen te onderscheiden. Deze zijn:

- 1 Een *militaire oplossing* door middel van herovering van de separatistische regio's door de legers van Georgië, Azerbeidzjan en Moldova. Het voorbeeld van een militaire oplossing is de door Poetin gelaste invasie van het separatistische Tsjetsjenië door het Russische leger in het najaar van 1999. Vanwege het uiteindelijke resultaat noemt Markedonov deze invasie 'succesvol': het Tsjetsjeense verzet lijkt gebroken. Het conflict werd 'getsjetsjeniseerd' door het bestuur in handen te geven van de Moskouze zetbaas Achmed Kadyrov. Behalve dat Rusland als grote mogendheid niet voor militaire tegenmaatregelen van derde partijen hoefde te vrezen, kon het Tsjetsjeense onafhankelijkheidsstreven in de buitenwereld nauwelijks op sympathie rekenen. Tsjetsjenië paste vóór de Russische invasie bepaald niet in Lynch' definitie van een bestuursbekwame *de facto*-staat. Er zijn aanwijzingen dat Georgië en Azerbeidzjan zich politiek, economisch en militair voldoende hersteld weten van de onmacht uit het begin van de jaren negentig om een militaire oplossing tot een optie te maken. Nieuwe oorlogen zijn vanwege het bloedvergieten en de onvermijdelijk lijkende nieuwe etnische zuiveringen uiteraard geen aantrekkelijk vooruitzicht. En vooral in het geval van Georgië kan militaire strijd zich als een inktvlek over grotere delen van de Kaukasus uitspreiden. De Abchazen en de Zuid-Osseten zullen zeer waarschijnlijk militair gesteund worden door andere Kaukasische 'broedervolken' en Russische kozakken.
- 2 De instelling van een *federatieve staatsvorm*. In dit scenario krijgen de vier betrokken regio's een zo groot mogelijke mate van autonomie binnen hun oude staatsverbanden. Het probleem hierbij is dat de term 'autonomie' vanuit de sovjettijd een gecompromitteerd begrip is: ook toen had men immers een (nominale) 'autonomie'.
- 3 Werken aan de instelling van een *multicultureel staatsburgerschap*. Kazachstan heeft voor dit scenario gekozen, omdat de Kazachen maar een kleine meerderheid van de bevolking uitmaken en etnische Russen een grote minderheid. De Kazachstaanse natievorming is gebaseerd op politiek-burgerlijke beginselen en niet op etnische. Mede



hierdoor heeft Kazachstan in 2010 het voorzitterschap van de OVSE toegewezen gekregen.⁷ De wederzijdse haat tussen de volken van de vier separatistische regio's en die van de oude machtscentra lijkt echter te groot om dit scenario te kunnen toepassen.

4 Het vormen van een 'gemeenschappelijke staat' of werken aan een 'twee-statenoplossing'. Deze oplossingsrichting is terug te vinden in de kwesties-Transdnestrië en -Nagorno-Karabach. In de kwestie-Transdnestrië is er geen sprake van een aparte etnische groep. In etnisch opzicht bestaan er geen oorspronkelijke 'Transdnestriërs': etnisch zijn de inwoners van de regio voornamelijk Russisch en Oekraïens. Een plan van de Russische regering uit 2004, het zg. 'Kozak Memorandum' (genoemd naar Dmitri Kozak, Poetins presidentiële vertegenwoordiger in het zuidelijke district van Rusland), ging uit van de oprichting van een 'gemeenschappelijke federatieve staat' in Moldova. Dit plan werd door de leiders in Chisinau echter afgewezen, waarna de spanningen met Rusland weer opliepen.⁸

Onlangs kwam Rusland met het voorstel Transdnestrië binnen het verband van Moldova de status van 'bijzondere bestuurlijk-territoriale eenheid in de vorm van een republiek' te geven, terwijl de Moldavische regering vooralsnog vasthoudt aan een 'autonome territoriale eenheid' als formule voor de regio. Rusland en Moldova laten de laatste tijd verzoenende taal horen en lijken te gaan werken aan een compromis over Transdnestrië.⁹ Bij succesvolle onderhandelingen zou de formule vervolgens ook kunnen worden losgelaten op Zuid-Ossetië. Complicerende factoren in Zuid-Ossetië zijn dat Osseten en Georgiërs gemengd door elkaar wonen en dat over de grens met Rusland een tweede Ossetische deelrepubliek ligt: Noord-Ossetië. Het kan dan niet anders of de afscheiding van Zuid-Ossetië van Georgië betekent vereniging met Noord-Ossetië en als 'Ossetië' opgaan in de Russische Federatie.

Nagorno-Karabach is eveneens een geval apart, omdat er al een etnisch Armeense staat bestaat. De regio wil echter niet opgaan in Armenië en de eigen uitgeroepen onafhankelijkheid behouden. Ze pleit voor het bestaan van 'twee Armeense staten'. De minister van buitenlandse zaken van Nagorno-Karabach, Georgi Petrosjan, zegt hierover: 'Ik zie niets raars in het bestaan van twee Armeense

staten. Er zijn meer landen met gemeenschappelijke wortels. Kijk naar Kosovo en Albanië. De staatsvorming in Karabach is gebaseerd op een eigen identiteit met eigen eeuwenoude wortels. Karabach heeft eeuwenlang elementen van een staat behouden. De vraag komt dan op: wat is de rol van Armenië in dit verhaal? Armenië is ruim vijftien jaar een erkende staat, met alle daarbij behorende attributen. Wij zien Armenië als de garantie voor onze veiligheid en onafhankelijkheid, want wij zijn bijna even oud.'¹⁰ Het probleem met deze twee-statenformule is dat Azerbeidzjan, dat zich met de binnenstromende oliedollars militair snel aan het versterken is, er zeker niet mee akkoord zal gaan.

5 Het voortduren van de *status quo*. Dit scenario wordt gewenst door het land dat een sleutelrol vervult in alle conflicten: Rusland. Rusland is een krachtige verdediger van het beginsel van de bescherming van de territoriale integriteit, maar het wenst ook op te komen voor de rechten van de Russische staatsburgers in de voormalige sovjet-republieken. Het heeft daarom geen bezwaar tegen het voortbestaan van de *status quo* in de vorm van de 'de facto-staten'. Dat Rusland zich nu opwerpt als de belangenbehartiger van de separatistische regio's in Georgië en Moldova, is een reactie op de door Rusland verfoeide onafhankelijkheid van Kosovo. Rusland voert in deze geen actief maar een reactief beleid. Behoud van de *status quo* betekent ook conflictpreventie. Rusland heeft uiteenlopende redenen om vóór de *status quo* te zijn: het land heeft geen trek in nieuwe etnische conflicten in de eigen geopolitieke achtertuin; de *status quo* geeft hefboomen om in de desbetreffende voormalige sovjet-republieken invloed uit te blijven oefenen; de relaties met het Westen worden niet extra belast; en behoud van de *status quo* ontmoedigt separatistische neigingen binnen de Russische Federatie zelf. Als reactie op de onafhankelijkheid van Kosovo zal Rusland tot het uiterste gaan in de ondersteuning van de separatistische regio's in Georgië en Moldova, maar hun volledige onafhankelijkheid *niet* steunen. Markedonov noemt dit Russische beleid 'institutionele erkenning' van de betrokken regio's.¹¹ Vanwege de recente ontdoering van de conflicten wordt verdedigen van de *status quo* echter een steeds moeizamer formule.

6 Erkenning van de *onafhankelijkheid* van de separatistische regio's. In het licht van het precedent-Kosovo zou Abchazië op historische, culturele,

etnische en economische gronden in aanmerking komen voor volledige onafhankelijkheid. Niemand ontkent dat de Abchazen een eigen volk met een eigen cultuur en eigen taal vormen. Economisch zou het aan de Zwarte Zee gelegen land kunnen overleven dank zij toerisme en fruitteelt. Abchazië zou het 'Benidorm van Rusland' kunnen worden. De Abchazische taalkundige Tsjirikba stelt: 'Georgië kan een vriend van Abchazië worden en geen vijand. Om dit te bereiken moet Georgië de economische sancties opheffen en Abchazië als een aparte entiteit erkennen, net zoals Rusland de afscheiding van Georgië erkende, de Tsjechische Republiek Slowakije erkende en Indonesië Oost-Timor erkende.'¹²

Van geval tot geval

Bij het zoeken naar oplossingen voor de ontdooidde separatistische conflicten in de voormalige Sovjetunie is het verder de vraag of men moet streven naar een *generieke formule*, die op alle kwesties van toepassing is, of dat er *van geval tot geval* naar een geschikte oplossing moet worden gezocht. Een buitenstaander of een bemiddelende partij zou in eerste instantie een zo groot mogelijke autonomie binnen bestaande staatsgrenzen bepleiten als algemene formule. Bovenvernoemde scenario's laten echter zien dat deze oplossing voor de separatistische regio's een besmette formule is en dat de verschillen tussen de kwesties te groot zijn om in één richting de oplossing te zoeken.

Ook de immer onafhankelijke en verstandige Trenin pleit er daarom voor van geval tot geval naar een afzonderlijke oplossing te streven. Voor Zuid-Ossetië moet aan een nieuwe formule en eventueel nieuwe formulering voor de autonomie binnen Georgië worden gewerkt, die moet worden gegarandeerd door Rusland, de Verenigde Staten en de Europese Unie. Van Abchazië moet de volledige onafhankelijkheid worden erkend. Georgische vluchtelingen uit Abchazië moeten gecompenseerd worden voor het verlies van hun bezittingen. Rusland moet zijn verzet tegen het NAVO-lidmaatschap van Georgië opgeven. In het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan pleit Trenin voor grenswijzigingen en wederzijdse gebiedsuitruil, waarbij het grootste deel van Karabach bij Armenië komt en Azerbeidzjan voor dit gebiedsverlies wordt gecompenseerd met een landcorridor naar de Azerbeidzjaanse exclave Nachitsjevan. Voor de kwestie-Transdnestrië moet gezocht worden naar een werkbare invulling van de nog onduidelijke formule van een 'gemeenschappelijke staat'. Trenin:

'In het verleden zijn grenzen constant gewijzigd en ze zullen in de toekomst gewijzigd blijven worden. Rijken zullen uiteenvallen, etnisch gemengde staten zullen opbreken en nieuwe naties zullen opkomen.'¹³

Er zal nog heel wat water naar de zee stromen voordat de vier ontdooidde separatistische conflicten in de voormalige Sovjetunie opgelost zullen zijn. Alle partijen zullen flinke concessies moeten doen. Alleen Abchazië boekt volledige winst in Trenins programma. Trenins voorstellen zouden nieuwe gewelddadige separatistische strijd kunnen voorkomen en bovendien een oplossing kunnen bieden voor de laatste eindjes die nog resten van het ontbindingsproces van de voormalige Sovjetunie.

Noten

- 1 Internetnieuwsdienst van *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 9 april 2008.
- 2 Jerry Z. Muller, 'Us and Them. The Enduring Power of Ethnic Nationalism', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2008.
- 3 Dmitri Trenin, 'Kosovo Independence and Its Implications', European Center for Policy Studies, 12 februari 2008.
- 4 Dov Lynch, *Engaging Eurasia's Separatist States. Unresolved Conflicts and De Facto States*, Washington: United States Institute of Peace Press, 2004, blz. 15. Lynch' boek is een bondige en heldere analyse van de separatistische conflicten in de voormalige Sovjetunie. Het biedt echter geen concrete voorstellen en ideeën om deze conflicten op te lossen.
- 5 A. Goesjer, 'Moltsjat i medlit bolsje nelzja. Problema neoergeoelirovannykh konfliktov i nepriznannykh respoebliek v politike Rossii i na postsovetskom prostranstve', in: *Azija i Afrika segodnja*, 2007, nr 4, blz. 5-6.
- 6 Sergei Markedonov, 'A Russian Perspective: Forging Peace in the Caucasus', in: *Russian Analytical Digest*, nr 40, 8 mei 2008, blz. 5.
- 7 Sergej Markedonov, 'Konflikty v SNG: vzgljad iz Astany', op: polit.ru, 29 april 2008.
- 8 Goesjer, *a.v. noot* 5, blz. 5.
- 9 *Rossijskaja Gazeta*, 20 oktober 2006; Trenin, *a.v. noot* 3.
- 10 *Nezavisimaja Gazeta*, 29 februari 2008.
- 11 Markedonov, *a.v. noot* 6, blz. 7.
- 12 Viacheslav Chirikba, 'An Abkhaz Perspective: Abkhazia after Kosovo', in: *Russian Analytical Digest*, nr 40, 8 mei 2008, blz. 14. Tsjirikba is gastonderzoeker en gastdocent Kaukasische talen aan de Universiteit van Leiden.
- 13 Trenin, *a.v. noot* 3.

René Does is hoofdredacteur van *Prospekt*, tijdschrift over Rusland.

Tibet en China: separatisme of culturele autonomie

'Doe je uiterste best om de Dalai Lama en de meerderheid van de bovenlaag mee te krijgen. Isoleer de minderheid van slechte elementen, met als lange-termijndoel de geleidelijke, geweldloze transformatie van de Tibetaanse economie en politiek.' Aldus een citaat uit 1951 van de man op wie de huidige legitimiteit van de regering in Peking is gebouwd: Mao Zedong. In dat zelfde jaar werd de 'Overeenkomst van de Centrale Volksregering en de Lokale Regering van Tibet ten aanzien van Maatregelen voor de Vreedzame Bevrijding van Tibet' (beter bekend als het '17-punten Verdrag') gesloten, maar Mao besefte terdege hoezeer het 'Land van de Sneeuw' verschilde van zijn eigen land en hij pleitte voor een voorzichtige aanpak. Daarom ook zegt het '17-punten Verdrag': 'De centrale autoriteiten zullen de gevestigde status, functies en volmachten van de Dalai Lama niet veranderen [...] de godsdienstige overtuigingen, zeden en gewoonten van het Tibetaanse volk zullen worden gerespecteerd, en de kloosters zullen worden beschermd.'

Zevenenvijftig jaar later is er niets van de vreedzame voornemens van het Verdrag terechtgekomen, wordt de Dalai Lama door Peking uitgemaakt voor 'separatist' en lijkt een verzoening tussen Chinezen en Tibetanen onbereikbaar dan ooit. Wat is er misgegaan en hoe kan de kloof worden gedicht?

Het antwoord op deze vragen is complex en ligt in een grondige analyse van de historische betrekkingen tussen beide volkeren. Maar daar ligt tevens het probleem: de feiten worden door beide partijen fundamenteel anders uitgelegd. De Chinezen waren vanaf de vroegste tijden ervan overtuigd dat alleen hun eigen beschaving ertoe deed ('China' in het Chinees is immers *Zhongguo* – 'Het Land van het Midden'). Alle omringende volken waren per definitie barbaren, inferieure wezens die op afstand gehouden (vandaar de Grote Muur) of ingepalmd moesten worden. Om dat laatste te bereiken, ontving de keizer met regelmaat buitenlandse gezanten, die 'tribuut' kwamen brengen. In feite waren dat verkapte handelsmissies, waarbij in ruil voor rituele onderwerping de barbaarse bezoeker overladen werd met wekenlang durende feesten, talloze geschenken en welluidende titels als 'Gehoorzame en Rechtvaardige Prins'. Het tweede middel van barbarenbeheer

was de uithuwelijking van Chinese prinsessen aan verre vorsten, in de hoop dat die dan niet de wapens zouden opnemen tegen de schoonfamilie. Een methode die ook in Europa eeuwenlang opgang deed.

Een dergelijk buitenlands beleid bevredigde het keizerlijke gevoel van superioriteit, maar was ook noodzakelijk om de vrede te bewaren: de logge infanterie van het Chinese leger was in de meeste gevallen geen partij voor de beweeglijke cavalerie van ruitervolken als de Mongolen en Turken. De betrekkingen tussen China en Tibet beantwoorden aan dit patroon. In ruwweg de eerste duizend jaar dat de volken met elkaar omgingen (600-1600), trouwden Tibetaanse vorsten met Chinese prinsessen, werden er gezantschappen naar Peking en eerdere hoofdsteden gestuurd en overlaadden de keizers de Tibetaanse vorsten en geestelijken met geschenken en prachtige titels.

De kernvraag hierbij is of deze uitwisseling van contacten de huidige aanspraak van Peking op soevereiniteit over Tibet sinds de Tang-dynastie (618-906) ondersteunt. Dat is op zijn zachtst gezegd betwistbaar. Volgens het volkenrecht kan soevereiniteit alleen worden verworven door effectief en duurzaam gezag over volk en grondgebied, en daarvan was tot aan de 18de eeuw absoluut geen sprake: de Tibetanen bestierden hun eigen zaken. Zelfs als de terugwerkende kracht van deze moderne opvattingen over soevereiniteit wordt afgewezen, is de Chinese claim discutabel, omdat met veel andere buurlanden soortgelijke tribuutrelaties werden onderhouden en Peking géén aanspraak maakt op het grondgebied van bijvoorbeeld Korea en Vietnam.

In de 17de eeuw werden de betrekkingen intensiever. Tussen de keizers van China's laatste dynastie (de Qing, die regeerde van 1644 tot 1911) en de Dalai Lama kwam de *mchod-yan*-relatie tot stand, een boeddhistisch concept, waarbij de keizer als wereldlijk heerser zijn bescherming aan de Dalai Lama aanbiedt in ruil voor diens spiritueel onderricht en zegening. Zich baserend op deze band interveniëerden de Chinezen in de 18de eeuw enkele malen in Tibet en vestigde een keizerlijke vertegenwoordiger – *Amban* geheten – zich permanent in Lhasa. Over de positie en invloed van de *Amban* verschillen de

historici grondig van mening. Volgens de Tibetanen ging het om niet meer dan een ambassadeur, volgens de Chinezen bemoeide de *Amban* zich met alle belangrijke staatszaken, zoals het selectieproces van de Dalai Lama, en oefende Peking in feite toen al soevereine macht uit in Tibet.

Tussen 1911 en 1951 was Tibet *de facto* onafhankelijk. De Republiek China, die de Qing-dynastie opvolgde, was in een gevecht op leven en dood gewikkeld met Japanse invallers en communistische rebellen, en had niet de middelen om zijn territoriale claim kracht bij te zetten. Dat veranderde ingrijpend toen in 1949 Mao Zedong aan de macht kwam en de aloude beschavingsdrang van de keizers een nieuw jasje kreeg. De legitimiteit van de communisten was namelijk gebaseerd op hereniging van het land en de missie om het Chinese volk te bevrijden van feodalisme en kolonialisme. Het sprak vanzelf dat ook Tibet bevrijd moest worden, aldus een verklaring van 1949:

‘Het Chinese Volksbevrijdingsleger moet het gehele grondgebied van China bevrijden, inclusief Tibet en Xinjiang. Wij zullen niet toestaan dat maar een centimeter van het Chinese land buiten de jurisdictie van de Volksrepubliek valt.’

De communistische opvatting over ‘bevrijding’ stond planeten ver af van die van het ‘Land van de Sneeuw’. Voor Mao stond bevrijding gelijk aan omverwerping van de oude theocratische orde, waaronder de lama’s dank zij het bijgeloof van de bevolking absoluut gezag konden uitoefenen. Voor de Tibetanen was de lama – wat ‘leraar’ betekent – de ziel van de samenleving, een gids op het pad naar werkelijke bevrijding, namelijk die van de smartelijke kringloop van geboorte en wedergeboorte. Een intensere botsing van beschavingen was nauwelijks denkbaar; zij heeft geleid tot de tragische geschiedenis van Tibet van 1951 tot heden.

Chinees bezettingsbeleid

Aanvankelijk probeerden de Chinezen de *hearts and minds* van de Tibetanen te winnen door landhervormingen en ideologische overreding in plaats van repressie. Dit mislukte volledig. De lokale economie werd ontwricht en het beleid vanuit Peking werd als gevolg van de radicalisering van Mao’s denken steeds minder gevoelig voor de problematiek van de minderheden: heel China moest in versneld tempo

tot een socialistische heilstaat worden omgebouwd. In 1959 kwam Tibet in opstand en vluchtte de Dalai Lama naar India. De daaropvolgende periode was de zwartste in de geschiedenis van Tibet. Tijdens de Culturele Revolutie (1966-1976) – die overigens in China zelf óók leidde tot grote verwoestingen en veel menselijk leed – werden er duizenden kloosters vernietigd en vele mensen vervolgd. Tegelijkertijd hield de Dalai Lama met honderdduizend vluchtelingen in India het ideaal van een zelfstandig Tibet in stand en zorgde de diaspora van *Rinpoche’s* (levende Boeddha’s) in Europa en Amerika voor een ongekende, in het Westen nog steeds toenemende belangstelling voor Tibet en het boeddhisme. Als waardering voor zijn streven naar een *vreedzame oplossing* kreeg de Dalai Lama in 1989 de Nobelprijs voor de Vrede – in de ogen van Peking een politieke erkenning van een man die de belichaming is van het gevreesde en verafschuwde separatisme.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw gooiden Peking het roer om. De gemaakte ‘fouten’ werden

Europese modellen als die van Schotland of Zuid-Tirol zouden voorbeeld kunnen zijn voor autonome status van Tibet

toegegeven, het gebied ging open voor buitenlands toerisme en de opbouw van de verwoeste kloosters werd actief ter hand genomen. Maar de daarmee gepaard gaande economische hervormingen, die in China zelf tot spectaculaire successen leidden, werkten in Tibet averechts. Duizenden Chinese immigranten stroomden naar Lhasa en andere steden om winkeltjes en andere bedrijfjes te openen. Vanuit Tibetaans perspectief was dit een nieuwe tactiek van de kolonistator: na culturele oppressie volgde nu economische marginalisatie.

Sinds enkele jaren is als gevolg van verbetering van de infrastructuur de immigratie van Chinezen naar Tibet nog versneld. De spoorlijn die Lhasa met Beijing verbindt, vervoert dagelijks duizenden immigranten, met als gevolg dat in de grotere steden de Tibetanen nu in de minderheid zijn. De frustratie daarover kwam duidelijk tot uiting tijdens de rellen in Lhasa in maart jl.: de met stenen bekogelde winkels waren alle in handen van de Chinezen. Voor

de Tibetanen resteren niet veel meer dan ondergeschikte baantjes als schoonmaker; in Lhasa zijn zelfs de taxichauffeurs Chinees. Geen wonder dat veel jonge Tibetanen het klooster ingaan; het is beter om als monnik in een traditioneel klooster te leven dan in ondergeschikte loondienst te werken.

Op het platteland is de situatie weinig rooskleuiger. Volgens een Chinese census in 2000 woont 87% van de 5,5 miljoen Tibetanen in landelijke gebieden. Een op de vijf is voor zijn inkomsten afhankelijk van veeteelt en leeft als nomade in afgelegen gebieden op een gemiddelde hoogte van vierduizend meter. Het levensonderhoud van deze bergbewoners bestaat uit de productie van zuivel, vlees, wol en medicinale kruiden. Weinigen van hen spreken Chinees, een absolute voorwaarde om economisch mee te tellen. Hoogwaardiger productie en diensten, inclusief de toeristensector, zijn in handen van Chinese bedrijven. Men kan dus nauwelijks spreken van een inheemse economie en het gevolg van deze situatie is dat het merendeel van de Tibetanen in armoede leeft en de samenleving langs etnische lijnen is verdeeld.

Een uitweg uit deze situatie zou kunnen bestaan uit een verzelfstandiging van Tibet. M.C. Van Walt van Praag betoogt in zijn in 1986 uitgegeven *The Status of Tibet* dat het land voldoet aan de eisen voor uitoefening van het recht tot zelfbeschikking: het heeft een eigen cultuur, een eigen taal, een erkend leiderschap (de Dalai Lama) en in de periode van de Republiek China (1912-1949) toonde het de kenmerken van een staat door het drukken van eigen postzegels en het uitgeven van paspoorten.

Culturele autonomie als uitweg?

Maar het nuchtere feit is dat geen land ter wereld het 'Land van de Sneeuw' als onafhankelijke staat erkent en Peking is – mede om militair-strategische en economische redenen – niet van plan Tibet op te geven. Anderzijds wil China gezien worden als een respectabele en verantwoordelijke mogendheid (niet alleen vanwege de Olympische Spelen) en in dat beeld past geen oproerpolitie die op monniken inslaat. Zeker niet als hun oppermonnik een van de populairste mensen ter wereld is. En los van imago-overwegingen: het Tibetaanse volk put uit zijn boeddhistische overtuiging een enorme veerkracht en vastbeslotenheid om zijn culturele identiteit nooit op te geven.

De enige weg voorwaarts is dan ook om de Tibetanen werkelijke autonomie te verlenen, een status waar de Dalai Lama al jaren voor pleit –

getuige het '17-punten-verdrag' uit 1951 – ook het startpunt was van de hereniging van Tibet in de Chinese moederschoot. Dat laatste is van groot belang, want geen enkele op machtshandhaving gerichte Chinese leider kan het zich veroorloven toe te geven aan buitenlandse druk; het uit de kast halen van een door de grote Mao zelf gesanctioneerd document is daarentegen volstrekt legitiem.

Er zijn elders ter wereld interessante voorbeelden om deze autonomie op creatieve wijze inhoud te geven. In Hongkong functioneert sinds 1997 met redelijk succes het zogenaamde 'een land, twee systemen'-model, dat de voormalige Britse kroonkolonie veel vrijheden oplevert, ook al houdt Peking een stevige vinger aan de pols als het om grote beslissingen gaat. Tot nu heeft China echter laten weten dat dit systeem wél kan werken voor gebieden als Hongkong, Macao en Taiwan, maar niet voor Tibet. Blijkbaar wordt het de minderheden die géén culturele verwantschap met China hebben, niet toevertrouwd hun eigen zaken te bestieren.

Ook Europese modellen als die van Schotland en Zuid-Tirol kunnen als voorbeeld dienen. De Dalai Lama ontving onlangs een steunbetuiging van Zuid-Tirol, dat een goede relatie onderhoudt met het moederland Italië, maar de Duitse taal en cultuur in stand houdt. Europa biedt ook voorbeelden die Peking minder zullen aanspreken. Het uiteenvallen van de Sovjetunie en Joegoslavië is voor Peking een bewijs dat het te ver vieren van de autonomie-teugels leidt tot chaos en ontbinding van de als heilig beschouwde soevereine staat. Het zou echter ook een signaal kunnen zijn dat in een voortdurend 'globaliserende' wereld het idee van absolute soevereiniteit aan erosie onderhevig is, en het streven van deelgebieden naar autonomie beter vreedzaam kan worden begeleid dan met geweld worden onderdrukt.

Zelfs als de leiders in Peking de wijsheid opbrengen de weg naar ware autonomie in te slaan, zal werkelijke verzoening nog jaren duren. De Tibetanen zijn verbitterd en aan de andere kant vindt de overgrote meerderheid van de Chinese bevolking het onbegrijpelijk dat de bergbewoners niet blij zijn met de economische groei en de overige zegeningen van de enige beschaving die ertoe doet. Maar gelukkig is er ook een positieve ontwikkeling gaande. Na de verschrikkingen van de Culturele Revolutie riep Deng Xiaoping zijn landgenoten op om zich onbeschaamd te verrijken, een oproep die met succes werd gevolgd, maar ook leidde tot grote geestelijke armoede. Het

land is spiritueel de weg kwijt en religie groeit als kool. Het christendom, volgens de communistische geschiedschrijving een nauw met het westers kolonialisme geassocieerd kwaad, maakt een onstuitbare opkomst door en telt tientallen miljoenen gelovigen. Vele anderen grijpen terug op oudere wortels van zingeving, op de religie die vanaf het begin van onze jaartelling China vanuit Centraal-Azië bereikte: het boeddhisme. Tibet wordt erkend als de bron, de bakermat van een spirituele *renaissance* die China zo broodnodig heeft. Vooral de nieuwe rijken tonen zich actief: ze helpen bij de wederopbouw van kloosters, geven kunstvoorwerpen terug die tijdens de Culturele Revolutie van de Tibetanen zijn gestolen en gaan in retraite bij de lama's. Een hernieuwing van de aloude *mchod-yon*-relatie, maar dit keer op een dieper en breder niveau.

Een recent voorbeeld hiervan was te vinden in een afgelegen vallei in het westen van de provincie Sichuan, een gebied waar veel Tibetanen wonen. Daar verzamelde een charismatische lama een aanhang van meer dan tienduizend leerlingen. Het betrof een spontane en informele verzameling van boeddhisten, merendeels van Chinese komaf, die zelf hutjes bouwden rondom de grot waarin de lama mediteerde. De snelle groei van deze gemeenschap baarde de autoriteiten zorgen en in 2004 werden de hutjes door bulldozers met de grond gelijk gemaakt en de bewoners gedwongen te vertrekken.

De Dalai Lama zei in een interview in 1996: *'Wij Tibetanen kunnen niets anders doen dan onze cultuur in leven houden. China gaat van binnenuit veranderen, het is onze enige hoop.'* Over de snelheid van deze veranderingen en het effect daarvan op wijzigingen in de politieke koers valt niet veel zinnigs te zeggen. De huidige president en voorzitter van de Communistische Partij, Hu Jintao, heeft zijn succesvolle carrière mede te danken aan zijn harde optreden als partijsecretaris van Tibet eind jaren tachtig. Vele lokale partijkaders in Tibet zijn tijdens de Culturele Revolutie aan de macht gekomen en niet gebaat bij een op verzoening gericht beleid, waarbij de oude garde plaats zal moeten maken voor een meer verlicht leiderschap.

Maar dat alles wil niet zeggen dat iedereen in China er hetzelfde over denkt. Er zijn ook stemmen die een liberalere koers voorstaan en betogen dat onderhandelingen met de Dalai Lama noodzakelijk zijn. De Tibetaan Punwang, die als jonge idealist enthousiast meehielp aan de opbouw van een socia-

listisch Tibet alvorens van 1958 tot 1976 te worden opgesloten om zijn 'denken te verschonen', schreef in 2006 in een brief aan president Hu Jintao: *'Het idee dat het probleem met de natuurlijke dood van de 14de Dalai Lama zich vanzelf oplost, is niet alleen naïef, het is ook onverstandig en vooral tactisch verkeerd.'*

Naar aanleiding van de onlusten in Lhasa in maart jl. schreef een groep Chinese en Tibetaanse intellectuelen een open brief met '12 Suggesties van Aanpak voor de Tibetaanse Situatie'. Het laatste punt stelt dat een land alleen zijn eenheid kan bewaren door de tegenstellingen tussen de bevolkingsgroepen op te lossen en dat een dialoog met de Dalai Lama daartoe een noodzakelijke voorwaarde is.

Henk Schulte Nordholt studeerde sinologie en volkenrecht in Leiden. Hij is partner in Hofung Technology, een bedrijf dat procestechnologie aan Chinese bedrijven verkoopt. Hij publiceert met regelmaat over China.

Sander Tideman is jurist. Hij woonde en werkte jarenlang in China en bestuurt thans een stichting die ontwikkelingsprojecten uitvoert in Tibet.

Identiteit en uitsluiting

Pluralisme en fundamentalisme in India, Indonesië en Oeganda

Identiteit houdt Nederland bezig. ‘Wie zijn wij?; Wie hoort erbij?’ – wie over de grens kijkt, ziet dezelfde vragen spelen in de meest uiteenlopende samenlevingen. Denk aan België, de Balkan, Spanje of de ex-Sovjetunie, gebieden die elders in dit nummer aan de orde komen. Strijd om de macht is van alle tijden. Maar het antwoord op de vraag wie erbij hoort en wie niet – de vraag naar identiteit, naar identificatie, naar loyaliteiten – is drastisch veranderd. Door migratie, emancipatie en de mogelijkheden van de informatietechnologie zijn mensen zich op nieuwe manieren gaan identificeren en hun rollen gaan definiëren. Nederlander zijn betekent niet noodzakelijkerwijs een blanke huidskleur hebben. Vrouw zijn in Indonesië (al dan niet gesluierd) kan prima samengaan met carrière en zelfontplooiing. Westerse consumptiepatronen staan in alle uithoeken van de wereld symbool voor welvaart en ze vervangen of complementeren traditionele leefstijlen.

Toch lijkt het alsof multiculturalisme en tolerantie hun beste tijd hebben gehad. Categorieën als geloof, nationaliteit en cultuur lijken weer helemaal terug te keren in het denken over normen en waarden. Vooral religie wint terrein. Religieuze fundamentalisten hebben een vaste plek weten te veroveren binnen de internationale nieuwscircuits. Maar ook gematigde gelovigen pleiten voor meer aandacht voor religie als bron van zingeving, waaruit vele mensen hun waarden putten.

Eén verklaring ligt zonder meer in het proces van zogeheten globalisering. De opmars van Westerse producten en consumptiepatronen in het Zuiden, de beschikbaarheid van informatie en de mobiliteit van personen hebben voor velen geleid tot een gevoel van angst voor verlies van de eigen cultuur, tradities, van de maatschappelijke samenhang en greep op de eigen ontwikkeling. Ook toenemende concurrentie om banen, uitkeringen of huisvesting door ‘buitenstaanders’ speelt een rol. Het pleidooi voor de terugkeer naar de Afrikaanse waarden, de ware islam, de gelijkheid van de Hollandse jaren ’50 – soortgelijke discussies zijn overal gaande en bedreigen de rechten en kansen van hen die anders zijn. In veel gevallen

betreft dit minderheden en migranten. Het gaat ook vaak om vrouwen, wier zichtbaarheid van lichaam en bewegingsvrijheid geclaimd worden door fundamentalisten (maar die zich ook vrijwillig terugtrekken onder sluiers of in de huiselijke sfeer). Of homoseksuelen, die bezig zijn met puur overleven.

India, Indonesië en Oeganda laten zien dat fundamentalisme de meest uiteenlopende vormen kan aannemen. ‘Fundamentalisme’ staat hier voor het opdringen van één bepaalde opvatting over normen en waarden die de keuzevrijheid en kansen van een ander beperken.¹ Deze richtsnoeren zijn een afgeleide van identiteit. Voor de drie landen ga ik na welke factoren identiteit bepalen, in hoeverre identiteit kansen beperkt en hoe te komen van identiteit, van uitsluiting naar gelijke kansen.

India

In mei jl. stierven 60 mensen bij aanslagen in Jaipur, in het westen van India. Volgens de autoriteiten kwamen de daders uit het buitenland – waarmee in India moslims uit Pakistan worden bedoeld. Waarnemers gaan ervan uit dat de aanslagen bedoeld waren om haat te zaaien tussen hindoes en moslims.

Officieel is India het land van ‘eenheid in verscheidenheid’ – met een grote variatie aan culturen, religies en talen, alsmede een politiek systeem gebaseerd op secularisme en democratie. In de praktijk staat de diversiteit van verschillende kanten onder druk. In 2002 vermoordden hindoe-extremisten in de Indiase deelstaat Gujarat tussen de duizend en tweeduizend moslims. Het geweld barstte uit nadat moslims in de stad Godhra een trein in brand hadden gestoken, omdat ze ruzie hadden gehad met hindoe-pelgrims in de trein. Toen vonden 58 hindoes de dood. De grootschalige vergelding werd aangeduid als geplande, door de politiek gesteunde actie van hindoe-nationalisten. Zij zien India als het land van de hindoes. De Indiase culturen beschouwen zij als afgeleide van de dominante hindoe-cultuur.²

Hindoe-nationalisten vormen een vrij sterke stroming. Zij vinden steun binnen de rechtse politieke partijen, vooral de BJP (Bharatiya Janta Party) van

voormalig premier Vajpayee. Aanhangers worden via vrijwilligersorganisaties, zoals de RSS (Rashtriya Swayamsevak Sangh), gerekruteerd voor acties tegen niet-Hindoes, in het bijzonder moslims. De RSS wordt verweten haatcampagnes te hebben opgezet tegen moslims in Gujarat. Zij schildert moslims af als indringers die verantwoordelijk zouden zijn voor de deling van India na de onafhankelijkheid. Moslims zijn in hun ogen niet loyaal aan India maar aan Pakistan. Zij willen ook van India een islamitische staat maken en doen dat door polygamie en hoge geboortecijfers of door Hindoes, desnoods met geweld, tot de islam te bekeren.³

Een andere bepalende factor voor identiteit in India is 'kaste'. Deze vooral sociaal-economische indeling van de maatschappij is eeuwenoud. Afhankelijk van je kaste zijn je woonplaats, je huwelijkspartner, je werk en sociale netwerk voor het leven bepaald. Er bestaan traditioneel vier hoofdkasten: de intellectuelen/geestelijken; de strijders; de boeren/handelaars; en de arbeiders. De groep met de laagste sociale status zijn de kastelozen, de *Dalit*, die tot de dag van vandaag werken in de schoonmaak, het sorteren van vuil en ontstoppen van het riool. De Dalit hebben ondanks de officiële afschaffing van het kastenstelsel in de Indiase grondwet (1950) vaak geen toegang tot openbare voorzieningen, zoals gebedshuizen, begraafplaatsen, waterputten of ziekenhuizen.

Kaste beperkt of verruimt de kansen in het leven van de Indiërs meer dan sociale klasse dat doet voor de gemiddelde Nederlander. Hoewel de anonimiteit van de stad tegenwoordig ook de mogelijkheid biedt het toebehoren tot een kaste enigszins te verbergen, doen kenmerken zoals naam, accent, beroep, kleding en voedingsgewoonten iedere Indiër gissen naar de kaste van een ander. Bewust of onbewust spelen deze kenmerken een rol in het verkrijgen van een baan, een opleiding, eigendom (zoals een huis of appartement) en een vriendennetwerk.

Deze beperking van kansen speelt dubbel in het geval van vrouwen uit de lagere kasten. Hun gelijkwaardigheid en lichamelijke integriteit (het recht om niet mishandeld te worden) krijgen vrijwel geen steun vanuit religie of cultuur. De ondergeschiktheid van de vrouw aan de man is zowel binnen het hindoeïsme, de islam als het christendom voor velen een belangrijk beginsel. Toch lijken rijkere, beter opgeleide vrouwen zich aan deze identiteit te kunnen onttrekken. 'Vrouwen uit de hogere klassen, van alle religies, doen wel wat ze willen. De armen

dragen de last van de traditie,' aldus Sona Khan, een Indiase juriste.⁴

Maatschappelijke organisaties proberen het tij te keren. Zij houden de staat verantwoordelijk voor het gebrek aan initiatief om de ongelijkheid en intolerantie in de Indiase samenleving aan te pakken. De overheid heeft regels ingesteld die gelijke kansen voor de lagere kasten moeten waarborgen. Zo is er een quota-systeem voor scholen. Hiervan profiteert echter slechts een kleine groep, die in de praktijk ook nog vaak wordt tegengewerkt. Naast gebrekkige implementatie constateren NGO's in India echter ook nog een ander probleem. Ondanks jarenlange inspanningen in voorlichting over mensenrechten, democratie en pluralisme lijken fundamentalisten in korte tijd veel meer mensen te kunnen mobiliseren. Hoe is dit te verklaren? Wat valt er te leren van een andere 'melting pot' in Azië?

Indonesië

Het land van de 'Islam light', van de 'smiling Islam' – Indonesië is vaak op die manier getypeerd. Totdat de terroristische aanslagen op Bali ons wakker

Pluralisme en tolerantie zitten uiteindelijk in de hoofden van mensen zelf

deden schrikken, alsmede de felle protesten tegen de Deense cartoons, berichten over Sjaria-geïnspireerde wetgeving en de uitzetting van een liberale Koran-geleerde.

De radicale islam lijkt in opmars in Indonesië. Tegelijkertijd kent het land ook een groot aantal maatschappelijke organisaties, van invloedrijke – gematigde – moslimorganisaties tot mensenrechtenclubs. En de combinatie ervan: vrouwenactivisten onder de *jilbab* (hoofddoek). Veel van deze organisaties zijn heel direct bezig met het behoud van de Indonesische diversiteit. Net als India heeft Indonesië het motto 'eenheid in verscheidenheid' (*Bhinneka Tunggal Ika*). Bij de onafhankelijkheid in 1945 is dit element van de Indonesische staatsfilosofie (*pancasila*) in de grondwet verankerd.

Indonesië kent ongeveer duizend etnische groepen. De twee grootste zijn de Javanen en Sundanezen, samen 57% van de bevolking. Officieel bestaan er vijf religies: islam, protestantisme, katholicisme,

hindoeïsme en boeddhisme. Indonesiërs hebben niet de mogelijkheid zichzelf als andersgelovig aan te duiden. Op basis hiervan omschrijft 88% van de bevolking zichzelf als moslim, 9% als christen, de rest als hindoe of boeddhist.⁵ Etnische en religieuze minderheden bekritisieren deze categorisering overigens als bron van hun ongelijkheid.

Het grootste gevaar voor het pluralisme ziet het Indonesische maatschappelijk middenveld echter in de opmars van de radicale islam. Indonesië was onder Soeharto en zijn voorgangers een centralistische, seculiere staat. Er was een 'staatsvisie' op de islam, islamistische bewegingen werden ontmoedigd en vervolgd. Met de val van Soeharto in 1998 en democratische hervormingen (*reformasi*) kwamen er meer ruimte en vrijheid van meningsuiting. Hierdoor konden ook islamistische bewegingen zich organiseren, was er een toevloed van fondsen en predikers uit het Midden-Oosten en schoten de koranscholen als paddestoelen uit de grond. 'Als je het raam opent voor frisse lucht, komen er ook insecten binnen,' zo zegt moslimfeministe en schrijfster Musdah Mulia.⁶

De strijd tussen de radicalen en de gematigden draait ook in Indonesië vooral om de vrouw en het vrouwenlichaam. Op lokaal niveau zijn er tientallen districtsverordeningen ingesteld die geïnspireerd zijn door de Sjaria. Deze stellen het dragen van bedekkende kleding verplicht, verbieden vrouwen op straat te gaan zonder begeleiding van een mannelijk familielid, leggen zware straffen op voor z.g. onzedelijk gedrag. Op nationaal niveau bedacht het parlement de 'Anti-pornowet', die niet zozeer ging over pornofilms of -bladen, maar over wat zedelijk gedrag in het openbaar inhield. Geen korte rokjes of blote schouders dus, en ook niet zoenen in het openbaar.⁷

De zoektocht naar het ware Indonesische karakter is ook een strijd over terminologieën. In 2005 kondigde de Indonesische Raad van Ulema's (islamitische rechts- en schrijftgeleerden) een *fatwa* af tegen het gebruik van de woorden 'pluralisme', 'secularisme' en 'liberalisme'. Zelfs organisaties voor mensenrechten zijn zeer terughoudend geworden in het gebruik van deze als Westers beschouwde termen. In een tijd waar de islam over de hele wereld in de schijnwerpers staat en de afkeer groeit tegenover Amerika's 'War on Terrorism', is de behoefte groot een eigen vorm van 'moderniteit' te creëren. Er is echter ook nog een andere verklaring voor de populariteit van de islamitische bewegingen, in het bijzonder de islamitische partijen. Zij zijn goed ge-

organiseerd en ze presenteren zich als vernieuwende stroming die opkomt voor de hardwerkende middenklasse. Niet in de laatste plaats staan zij voor een schone, corruptievrije politiek. Veel maatschappelijke organisaties – die zelf worden gezien als een elite – beseffen dat zij hun boodschap over hoe het nieuwe Indonesië idealiter zou kunnen functioneren, tot nu toe onvoldoende hebben kunnen overbrengen.⁸

Oeganda

Identiteit en intolerantie krijgen een geheel andere invulling in Oost-Afrika. Etnische afkomst lijkt de belangrijkste factor in de identiteit van Oegandezen. Oeganda telt ongeveer 65 stammen. Een nationale identiteit of gemeenschappelijke taal bestaat feitelijk niet. De verschillen tussen 'wij' en 'zij' worden nog eens benadrukt door de verschillen in welvaart. Politiek en maatschappij zijn doordrongen van nepotisme: wie aan de macht is, zorgt voor zijn eigen stam: met banen, opdrachten, infrastructurele investeringen of beurzen voor privé-scholen. Hoewel de oppositie al meer dan twintig jaar niet meer aan het roer is geweest, lees je dit streven ook in hun plannen: de volgende keer zijn wij aan de beurt. Oeganda kent geen politieke families zoals in het Westen (rechts vs. links). Politieke partijen organiseren zich langs etnische, en in tweede instantie langs religieuze lijn. Veel van de kritiek op president Museveni is gericht op vriendjespolitiek en patronage. De geringschatting van andere stammen is diep geworteld. De enige reden waarom het tot nu toe rustig is gebleven, is dat er een consensus lijkt te bestaan dat deze dingen beter niet uitgesproken kunnen worden.

Religie is de andere belangrijke dimensie van identiteit in Oeganda. De verschillen vindt men daarbij niet tussen de grote religies, maar binnen diverse christelijke stromingen: de 'mainstream' van de Anglicaanse kerk, de Rooms-Katholieke kerk en de Orthodoxe kerk tegenover de nieuwe stroming van de herboren christenen of de Pinksterbeweging. Door hun enorme groei in Oeganda, hun strikte leefregels voor vrouwen en hun invloed op het AIDS-beleid van het land worden de 'Born Again Christians' met argusogen bekeken en niet zelden als fundamentalisten afgeschilderd.⁹ Meningingen over de ondergeschikte rol van vrouwen, afkeuring van homoseksualiteit en het beschuldigen van hekserij – bij uitstek tekenen van intolerantie en fundamentalisme – worden in de traditionele kerken echter op vergelijkbare manier vertolkt.

Waar fundamentalisme en intolerantie in India en Indonesië vooral negatief uitwerken op religieuze minderheden en vrouwen, ligt in Oeganda het gevaar voor een etnisch conflict op de loer. Maatschappelijke organisaties en wetenschapslieden analyseren wat zij kunnen doen om geweld, zoals in Kenia begin dit jaar plaatsvond, te voorkomen.¹⁰ Zij maken zich bijvoorbeeld zorgen over de rol van lokale radiostations die propaganda-achtige programma's uitzenden. Die zouden weleens hetzelfde effect kunnen hebben als lokale media (*Mille Collines*) in de aanloop naar de genocide in Rwanda.¹¹

Het zijn vooral vrouwen die slachtoffer zijn van de beperkingen die gepaard gaan met de sterke etnische en religieuze identiteit. Voor hen komen ook nog eens de 'Afrikaanse waarden' in beeld, die de ondergeschikte positie van de vrouw en de beschikbaarheid van het vrouwenlichaam omvatten.¹² Thans is een ware kruistocht gaande tegen seksuele minderheden. Religieuze leiders schilderen homo's af als het kwaad, een gevaar voor de zedelijkheid, de jeugd en het overleven van de mensheid. Deze opvattingen vinden weerklank in alle lagen van de bevolking, nota bene met inbegrip van vele mensenrechtenorganisaties. 'De Afrikaanse man houdt van vrouwen' en 'God heeft het verboden' zijn de meest gehoorde argumenten.¹³

Waar seksuele diversiteit moeilijk bespreekbaar blijft, delen maatschappelijke organisaties wel het gevoel van urgentie waar het gaat om het bevorderen van meer inclusieve identificatie en tolerantie. Juist in een land waar welvaart slechts toegankelijk is voor een kleine elite, kan een combinatie van armoede en sluimerende interetnische of interreligieuze spanningen de vlam in de pan doen slaan. Populistische politici maken maar al te graag gebruik van angsten voor 'de ander' om hun eigen positie te versterken. De staat moet hierin zijn verantwoordelijkheid nemen. Staten zijn partij bij mensenrechtenverdragen en ze moeten de daarin vastgelegde verplichtingen nakomen. Binnen de Oegandese maatschappelijke organisaties groeit echter intussen ook het besef dat dit misschien niet afdoende is. Burgers zelf zouden moeten worden aangesproken op hun waarden, hun verantwoordelijkheid – via hun eigen gemeenschap en familie, religieuze instellingen en het onderwijs. Waar liggen de mogelijkheden, ook in India en Indonesië?

Conclusie

Fundamentalisme en intolerantie nemen zeer uiteenlopende vormen aan. India, Indonesië en Oeganda lijken noch in religieus of cultureel opzicht, noch in politiek systeem op elkaar. Wel staan in alle drie landen diversiteit en pluralisme onder druk. De grote rol die het verabsoluteren van identiteiten speelt, valt daarbij op.

In een tijd van 'globalisering' hebben veel mensen behoefte aan bevestiging van eigen cultuur en identiteit. Hierop spelen fundamentalisten in. De staat of politieke elite kan worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor wettelijke bescherming van minderheden. Daarnaast moet de overheid ervoor zorgen dat welvaart en sociale voorzieningen voor iedereen bereikbaar en toegankelijk zijn. Een deel van de aantrekkingskracht van radicale bewegingen is gebaseerd op het feit dat zij hun eigen achterban belonen met diensten op gebied van onderwijs en gezondheidszorg.

Uiteindelijk zitten pluralisme en tolerantie echter in de hoofden van mensen zelf. Contact met personen van andere religieuze, etnische, culturele of sociaal-economische achtergrond is van doorslaggevend belang. Waarden en identiteiten veranderen door interculturele en interreligieuze relaties. Pas wanneer mensen zich verbonden voelen met *andere* groepen, kan vereenzelviging los komen te staan van een exclusief aan afkomst gerelateerde identiteit. Met het zich kunnen identificeren op basis van lidmaatschap van een *nieuwe* groep of gemeenschap, zoals simpelweg het werknemer zijn van een bedrijf of het beoefenen van een sport, nemen de kansen voor een individu toe. Deze 'functionele identificatie is een proces [...] waarbij bestaande groeps grenzen worden afgezwakt [...] ten gunste van een ruimer "wij".'¹⁴

Globalisering speelt dan toch óók een positieve rol. Door de groeiende toegankelijkheid van de media, communicatiemiddelen en migratie wordt voor jongeren over de hele wereld steeds belangrijker wat 'hip' is. Hun toegang tot informatie, tot kennis en individuen uit andere culturen zal uiteindelijk een groot stempel drukken op hun leefwijze. Ruimdenkendheid als levensgevoel kleurrijk verpakt – er valt wat te winnen uit een alliantie van wereldverbeteraars en reclamemakers.

Noten

- 1 'Fundamentalisme' als begrip werd oorspronkelijk gebruikt door christenen in de Verenigde Staten, die hun strikte, principiële interpretatie van het geloof wilden afzetten tegen 'de liberalen' of, zouden wij zeggen, vrijzinnigen. Tegenwoordig staat 'fundamentalisme' vaak gelijk aan 'moslimextremisme' en terrorisme. De wetenschappelijke literatuur bekritiseert dit beperkend en misleidend gebruik van de term.
- 2 Vaak worden twee andere voorbeelden van grootschalige interreligieuze rellen in India genoemd. Ten eerste de door (Hindoe-) aanhangers van de Congrespartij gepleegde moord op honderden Sikhs in 1984 (in reactie op de moord op Indira Gandhi, die door haar eigen bewakers met Sikh-achtergrond is gedood). Zie *Times of India Report* <www.info.indiatimes.com/1984/>. Ten tweede de onlusten in 1992/1993 als gevolg van de vernieling van een moskee in Ayodhya (in het noorden van India). In veel steden, vooral in Bombay, protesteerden moslims tegen de vernieling. Er vielen meer dan duizend slachtoffers door politiegeweld en aanvallen van Hindoe-extremisten. Zie Human Rights Watch, 'India. Communal Violence and the Denial of Justice', april 1996 <www.hrw.org/reports/1996/India1.htm>.
- 3 Vikas Adhyayan Kendra (VAK), 'Lessons from Gujarat', Mumbai, 2002, blz. 47 e.v.
- 4 Geciteerd in Rob Vreeken, 'Bengalese succesformule', in: *de Volkskrant*, Katern 'Vervolg', 17 mei 2008.
- 5 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 'Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape', geciteerd in *The Jakarta Post Special Independence Anniversary Supplement* <www.old.thejakartapost.com/community/ina1.asp>.
- 6 Geciteerd in Rob Vreeken, 'Mix van girl power en koran', in: *de Volkskrant*, Katern 'Vervolg', 12 april 2008.
- 7 Inmiddels is het wetsvoorstel aangepast en gaat het inderdaad over wat wel of niet toe te staan in media en op internet.
- 8 'Focus op Indonesië', in: *Zem Zem. Tijdschrift over het Midden-Oosten, Noord-Afrika en islam*, nr 1/2006.
- 9 Vraag je echter waarom 'Born Agains' fundamentalistisch zijn, dan gaan Oegandezers vooral in op de stijl van preken: alles-behalve conservatief, maar met muziek, enthousiasme, chique marketing en nadruk op succes in werk en privé. Zie ook *Special Report Sunday Vision* (Kampala), 13 mei 2006.
- 10 Anthony Juma Okuku, 'Uganda: Yes, Uganda Has Lessons to Draw From Kenya', in: *New Vision* (Kampala), 7 mei 2008.
- 11 Gebaseerd op vertrouwelijke gesprekken van de auteur tijdens een werkbezoek in februari 2008.
- 12 Sarah Mukasa, 'I am glad they have banned the Vagina Monologues', in: Ireen Dubel & Karen Vintges (red.), *Women, Feminism and Fundamentalism*, Humanistics University Press, 2007, blz. 134-140.
- 13 Silvia Tamale (red.), *Homosexuality. Perspectives from Uganda, Sexual Minorities Uganda (SMUG)*, 2007.
- 14 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Identificatie met Nederland', *WRR Rapport 79*, Amsterdam, 2007, blz. 57 e.v.

Ute Seela is verbonden aan Hivos. Samen met het instituut Kosmopolis van de Universiteit voor Humanistiek werkt Hivos in een kennisprogramma over pluralisme in India, Indonesië en Oeganda.

Het bezetten van hoge internationale posten: voor- of nadeel voor Nederland?

Is het goed en belangrijk dat Nederlanders benoemd worden op hoge internationale posten? Goed en belangrijk voor wie (anders dan voor henzelf)? Over die vraagstelling schreef ik acht jaar geleden een stukje voor een belendend tijdschrift.¹ In die tijd had VN-secretaris-generaal Kofi Annan oud-premier Lubbers net benoemd tot Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen – een benoeming die hij ten koste van de kandidaat van de Nederlandse regering, Jan Pronk,² in de wacht had gesleept en waarover men in officieel Den Haag zeer in zijn nopjes was. Ik citeerde minister-president Wim Kok, die toen voor de televisie verklaarde: ‘Met inachtneming van alles wat ik over die procedure heb gezegd en het hebben verdedigd van Pronk tot het einde ben ik er trots op dat Nederland nu eindelijk op deze plek deze man heeft. En dat vind ik een erkenning vanuit New York voor het belang wat Nederland in de wereldorganisatie heeft.’³

In het artikel stelde ik mij de vraag wat nu eigenlijk het belang voor Nederland was dat mensen als Lubbers – en vóór hem Onno Ruding als beherend directeur van het IMF, Max van der Stoep als Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE, Peter Kooijmans als rechter in het Internationale Gerechtshof en Wim Duisenberg als president van de Europese Centrale Bank – zo’n hoge internationale functie bekleedden. Ik kwam toen tot de conclusie dat het waarschijnlijk voornamelijk een kwestie van *nationaal prestige* was.

De vraag naar het belang van dit soort benoemingen is nog steeds even actueel als destijds. Alleen de namen zijn veranderd. Jaap de Hoop Scheffer is secretaris-generaal van de NAVO, Eveline Herfkens was tot januari 2008 uitvoerend coördinator van de VN-campagne voor de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen, Ad Melkert is Plaatsvervangend Administrateur van het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP), Hans van Ginkel is rector van de Verenigde Naties Universiteit met de rang van VN-onder-secretaris-generaal, Pieter Feith is sinds kort de hoogste vertegenwoordiger van de Europese Unie in Kosovo en Aart Jan de Geus is plaatsvervangend secretaris-generaal van de OESO.⁴

Binnen de Nederlandse overheid wordt op twee

niveaus gewerkt aan de bevordering van het plaatsen van Nederlanders op internationale functies; in het algemeen door het Bureau Internationale Ambtenaren en voor hogere functies in het bijzonder door de Coördinator Internationale Functies (CIF).

Bureau Internationale Ambtenaren

Het beleid van de Nederlandse regering is er uitdrukkelijk op gericht Nederlanders op (hoge) internationale posten benoemd te krijgen. Binnen de Nederlandse overheid bestaat een Bureau Internationale Ambtenaren, dat voorlichting verstrekt hoe men een internationale positie kan nastreven.⁵ Het gaat hierbij natuurlijk niet per se om *hoge* posities. Men zet zich er bijvoorbeeld voor in Nederlanders beter voor te bereiden op het zogeheten Europese Concours, dat de toegang vormt tot een loopbaan als ambtenaar bij de Europese instellingen.

Onder het kopje ‘Wie zijn wij?’ staat op de *website* van het Bureau te lezen: ‘De Nederlandse overheid wil dat er voldoende hoog opgeleide Nederlanders werken bij organisaties van internationale samenwerking. Zij kunnen Nederlandse standpunten inbrengen in internationale discussies. En ervoor zorgen dat Nederland op internationale podia goed vertegenwoordigd is.’⁶

De geursiveerde zinsnede is op zijn minst om twee redenen nogal merkwaardig. In de eerste plaats kan men zich de vraag stellen wat precies die ‘Nederlandse standpunten’ zijn. Alleen de opvattingen van de Nederlandse regering? Uitspraken van de Tweede Kamer? Opvattingen die leven bij de meerderheid van de Nederlandse samenleving? Hoe kom je er achter wat die Nederlandse standpunten inhouden? Bovendien lijkt de zin op gespannen voet te staan met het beginsel dat internationale ambtenaren – zeker als zij in dienst van de Verenigde Naties staan – worden geacht slechts internationale belangen te behartigen. Het VN-Handvest laat hierover geen enkel misverstand bestaan:

‘1. Bij de vervulling van hun taak vragen, noch ontvangen de Secretaris-Generaal *en het personeel* aanwijzingen van enige regering of van enige andere autoriteit buiten de Organisatie. Zij onthou-

den zich van alle activiteiten die afbreuk zouden kunnen doen aan hun positie als internationale ambtenaren die uitsluitend aan de Organisatie verantwoording verschuldigd zijn.

2. Elk lid van de VN neemt de verplichting op zich het uitsluitende internationale karakter van de taken van de Secretaris-Generaal *en van het personeel* te eerbiedigen en niet te trachten hen te beïnvloeden bij de uitvoering van hun taak.⁷

Coördinator Internationale Functies (CIF)

In maart 2006 is besloten tot instelling van een Coördinator Internationale Functies, die is ondergebracht bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, gericht op (top)functies op verschillende strategische niveaus bij internationale organisaties (VN, maar ook niet-VN-instellingen, zoals de EU). Zijn kerntaken zijn:

- Het opzetten c.q. intensiveren van een contacten-netwerk bij de internationale instellingen, bij de Algemene Bestuurs Dienst en vakdepartementen, Permanente Vertegenwoordigers en ambassades;
- Het inventariseren van en pro-actief zoeken naar bestaande vacatures bij de genoemde instellingen;
- Het inventariseren van en pro-actief zoeken naar potentiële Nederlandse kandidaten voor internationale functies;
- Het actief (doen) lobbyen ten behoeve van Nederlandse kandidaten voor internationale functies; en
- Het monitoren van ontwikkelingen op het gebied van arbeidsrechtelijke regelgeving in Nederland die relevant zijn voor Nederlanders werkzaam bij internationale organisaties.⁸

Over de werkwijze van deze functionaris wordt in het instellingsbesluit het volgende opgemerkt: 'Vakdepartementen, permanente vertegenwoordigers, de EU-coördinator en de Nederlanders bij de internationale instellingen zijn cruciale counterparts van de CIF. Intensief contact met deze spelers, onder meer middels reizen en bezoeken, zal een essentieel onderdeel zijn van zijn/haar werk, teneinde een goed beeld te krijgen van het Nederlandse potentieel in de gelederen van IO's en de kansen en bedreigingen voor (top)benoemingen zo snel mogelijk te identificeren.'⁹ Na maximaal twee jaar – dat is nu – zullen de resultaten van de CIF en de 'aansturingsstructuur' worden geëvalueerd.

Gedrag norms van de Verenigde Naties voor Internationale Ambtenaren¹⁰

Ter uitwerking van het Handvest-artikel 100 over de onbeïnvloede taakvervulling van VN-personeel heeft de Algemene Vergadering in 2001 een stuk over gedragsnormen voor internationale ambtenaren aangenomen.¹¹ Daarin wordt er de nadruk op gelegd dat internationale ambtenaren altijd de belangen van de internationale organisatie de voorrang moeten geven: '[t]hey will place the interests of their organization above their own and use its resources in a responsible manner.' (art. 4). 'International loyalty means loyalty to the whole United Nations system.' (art. 7). Zij dienen hun onafhankelijkheid te bewaren tegenover enigerlei autoriteit buiten de Organisatie: 'It cannot be too strongly stressed that international civil servants are not, in any sense, representatives of Governments or other entities, nor are they proponents of their policies.' (art. 8). 'International civil servants should not be wedded to the attitudes, working methods or work habits of their own country or region.' (art. 13). 'In providing services to a legislative or representative body, it goes without saying that international civil servants should serve only the interests of the organization. It would not be appropriate for international civil service representatives to prepare for government or other international civil service representatives any speeches, arguments or proposals on questions under discussion.' (art. 24). 'It is entirely improper for international civil servants to lobby or seek support from government representatives or members of legislative organs to obtain advancement either for themselves or to block or reverse unfavourable decisions regarding their status.' (art. 25). 'International civil servants are not representatives of their countries, nor do they have authority to act as liaison agents between international organizations and their Governments.' (art. 30).¹²

Dat liegt er allemaal niet om en men kan zich afvragen wat nog het belang voor een staat is landgenoten in een dergelijke organisatie benoemd te krijgen, als die ambtenaren zich zouden houden aan al datgene wat in de geciteerde gedragsnormen is bepaald. Nu kan men zich natuurlijk op het standpunt stellen dat dit allemaal wel met een korreltje zout moet worden genomen en dat de praktijk mogelijksoepeler is dan de leer. Maar dat is weer moeilijk te verenigen met het principiële standpunt dat Nederlandse regeringen op dit soort punten plegen in te nemen. Zij zijn immers, blijkens de



Grondwet, zelfs gehouden de internationale rechtsorde *zelf* te bevorderen,¹³ en die wordt bij uitstek in de Verenigde Naties belichaamd.

Nederland wijkt overigens in deze praktijk niet af van andere landen. Alle staten proberen zoveel mogelijk landgenoten benoemd te krijgen op hoge internationale posten.¹⁴ Dat levert de VN-secretaris-generaal weleens problemen op. Hij moet namelijk bij het aanstellen van het personeel voldoen aan de 'hoogste eisen van doelmatigheid, bekwaamheid en integriteit'.¹⁵ Maar aangezien hij krachtens dat zelfde Handvest ook rekening moet houden met 'het belang van een personeelswerving op een zo breed mogelijke geografische basis', is hij soms gedwongen over te gaan tot benoeming van een van de door nationale staten naar voren geschoven kandidaten, wat ertoe kan leiden dat minder gekwalificeerde personen op hoge posten terechtkomen. Nog afgezien van de vraag of Pronk nu wel of niet geschikt was voor de post van UNHCR, liet Kofi Annan zich in dat geval niets gelegen liggen aan de expliciete wensen van een nationale staat, terwijl hij door *toch een Nederlander* te benoemen (maar een andere van vergelijkbare statuus) een confrontatie met die staat wist te vermijden.

De Hoop Scheffer

Nog afgezien van het hierboven behandelde argument dat internationale functionarissen *juist niet* het belang van het eigen land behoren te bevorderen, is het overigens zeer de vraag of het bezetten van dit soort hoge posten altijd in het voordeel van het betrokken land – *in casu* Nederland – uitpakt. Soms lijkt er zelfs eerder sprake van het tegendeel. Over het gedwongen voortijdig aftreden van Lubbers is al zoveel geschreven, dat het niet nodig is daarop nader in te gaan. Er wordt wel beweerd dat de Amerikanen destijds akkoord gingen met de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO uit waardering voor het besluit van het kabinet-Balkenende om althans politiek de Amerikaanse inval in Irak te steunen.¹⁶ Het zou mede kunnen verklaren waarom in het bijzonder de minister-president zich sindsdien steeds zo mordicus heeft verzet tegen een parlementair onderzoek naar het Nederlandse Irak-beleid – iets dat de Partij van de Arbeid bij de totstandkoming van het huidige regeerakkoord node heeft moeten slikken, hoewel zij in het bijzonder via haar toenmalige woordvoerder voor buitenlands beleid Bert Koenders, zich samen met de oppositiepar-

tijen GroenLinks, D66 en de SP – steeds sterk had gemaakt voor zo'n onderzoek. Ook kan men zich afvragen of en in hoeverre het feit dat een landgenoot deze belangrijke functie bekleedt, mede een rol heeft gespeeld bij het kabinetsbesluit de Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan met *twee jaar* te verlengen, hoewel blijkens opiniepeilingen een meerderheid van de bevolking daartegen is gekant.¹⁷ Het prestige van de secretaris-generaal van de NAVO zou immers ernstig geschaad worden, indien zelfs zijn *eigen land* niet bereid zou zijn de door hem sterk bepleite inspanning nog langer te verrichten. Voor zover de genoemde redenering hout snijdt, zou dit betekenen dat het bekleden van een hoge post door een landgenoot in dit geval *eerder als een nadeel* dan als een voordeel zou moeten worden gezien. Het zou immers de mogelijkheid voor de Nederlandse regering beperken om in volledige vrijheid een beslissing te nemen.

Herfkens

Over de vraag of mevrouw Herfkens ten onrechte financiële tegemoetkomingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor haar huisvesting heeft ontvangen, is ook al veel geschreven. In antwoorden

Dat alle staten landgenoten op hoge posten benoemd willen krijgen, levert vooral de secretaris-generaal van de VN problemen op

op Kamervragen schrijven de ministers Verhagen en Koenders dat zij deze tegemoetkomingen niet in ontvangst had mogen nemen en dat Nederland deze niet had behoren te betalen. Mede omdat niet duidelijk is wie het initiatief tot deze betalingen heeft genomen en omdat terugvordering in strijd zou zijn met de rechtszekerheid, achten de ministers terugvordering echter niet haalbaar.¹⁸ De ministers melden dat het UNDP naar aanleiding van deze zaak ook een onderzoek heeft ingesteld: 'Als nadere informatie van de VN daartoe aanleiding geeft zal tot terugvordering worden overgegaan'.¹⁹ Hoewel de superieuren van mevrouw Herfkens in positieve termen over haar functioneren hebben gesproken,²⁰ lijkt dit mini-schandaal als zodanig zeker *niet in het Nederlands belang*.²¹

Prins Willem-Alexander en het IOC

Een geheel andere kwestie – maar wel van enig politiek gewicht – betreft het lidmaatschap van kroonprins Willem-Alexander van het Internationaal Olympisch Comité (IOC). Zijn lidmaatschap van deze belangrijke niet-gouvernementele organisatie is vooral een kwestie van ministeriële verantwoordelijkheid. Het zou eigenlijk enige verbazing moeten wekken dat het toekomstige Nederlandse staatshoofd deel uitmaakt van een orgaan dat nogal eens belangrijke *politieke* beslissingen moet nemen, waarvan het besluit de komende Olympische Spelen in China te houden, zeker niet de minst belangrijke is geweest. Nog geheel afgezien van de vraag of dit een verstandig besluit is geweest, kan nu al worden vastgesteld dat het de nodige beroering heeft gewekt, wekt en ongetwijfeld nog zal blijven wekken.

Mogen of moeten Nederlandse deelnemers zich uitspreken over de mensenrechtensituatie in China? De directeur van het IOC, de Belg Jacques Rogge, verklaarde in een interview in het Franse dagblad *Le Figaro* dat het IOC niet de Verenigde Naties van de sport is, dit naar aanleiding van de verwijten van de Nederlandse zwembekampioen Pieter van den Hoogenband dat het IOC in de aanloop naar de Olympische Spelen géén standpunt heeft ingenomen over de mensenrechten in China. Rogge zei o.a.: ‘Vraag ons niet voor elkaar te krijgen wat generaties staatsmannen voor ons niet is gelukt. Het IOC is niet de VN, evenmin een politieke of niet-gouvernementele organisatie. Als wij ons in de politiek begeven, verhinderen we dat via de sport alle mensen zich kunnen verenigen.’²²

Rogges opvatting berust op een misverstand: het IOC is wel degelijk een niet-gouvernementele organisatie en het neemt wel degelijk politieke beslissingen. Zo is zijn besluit om op deze wijze te reageren duidelijk mede ingegeven door overwegingen van politieke aard. Maar daar gaat het hier niet om. Waar het om gaat, is de vraag in hoeverre leden van het IOC, *in casu* Prins Willem-Alexander, mede verantwoordelijk zijn voor uitspraken van hun directeur. In ieder geval zijn zij mede verantwoordelijk voor de keuze van het land waar de Olympische Spelen worden gehouden, en dat is dit jaar China. Ik ga ervan uit dat het kabinet verantwoordelijkheid draagt voor de handelingen van Prins Willem-Alexander als lid van het IOC. Zijn benoeming is destijds door het kabinet goedgekeurd of is althans niet op bezwaren gestuit. Tot op heden is de positie van de Prins niet of nauwelijks een onderwerp van controversen

geweest in Nederland. Om dit ook in de toekomst te voorkomen, ligt de conclusie voor de hand dat het kabinet de Prins zou moeten adviseren deze functie neer te leggen.

Conclusie

‘Hoge bomen vangen veel wind,’ zo luidt het aloude Nederlandse spreekwoord. Dat geldt ook voor functionarissen op hoge internationale posten. Er wordt over het algemeen van uitgegaan dat het verwerven van zulke posten voor Nederland een goede zaak is. Het is een beetje te vergelijken met het warme gevoel dat vele (sommige?) Nederlanders bekruipt als Sven Kramer drie van de vier afstanden bij de wereldkampioenschappen schaatsen wint of als Ajax (wanneer was dat ook alweer?) de Europacup voetbal verovert. Het behoort een beetje tot de categorie ‘Holland spreekt een woordje mee’-gedachte en kan zeker een overweging zijn die – wellicht stilzwijgend – ook voor de Nederlandse regering geldt. In het bovenstaande is getracht aan te tonen dat het vaak hoogst onduidelijk is of het hebben van Nederlanders op hoge internationale posten voordeel voor Nederland oplevert en *hoe* men dat zou moeten meten. Men doet er in ieder geval goed aan van te voren terdege af te wegen of de mogelijke voordelen de eventuele nadelen overtreffen.

Noten

- 1 P.R. Baehr, ‘Nederlanders Op Hoge Internationale Posten: Hoe Belangrijk Is Dat Nu Eigenlijk?’, in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 29, nr 4 (december 2000), blz. 499-501.
- 2 Pronk werd in 2005 benoemd tot hoogste vertegenwoordiger van de Verenigde Naties in Soedan, maar moest in 2006 deze positie, onder druk van de Soedanese regering, opgeven.
- 3 In de wekelijkse uitzending ‘Gesprek met de minister-president’, 27 oktober 2000.
- 4 Mevrouw Neelie Kroes hoort niet in dit rijtje thuis, aangezien tot op heden *steeds één* Nederlander deel uitmaakt van de Europese Commissie. Dat zij zich als zodanig sterk manifesteert, is voor Nederland niet zonder belang, maar doet voor ons onderwerp minder ter zake. Bij het afsluiten van deze tekst werd bekend dat de Leidse hoogleraar Nico Schrijver is gekozen tot lid van het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.
- 5 De website van het Bureau bevat de volgende wervende tekst: ‘Je hebt je studie afgerond, een diploma op zak. De wereld ligt aan je voeten. Of je hebt al een paar jaar gewerkt en wilt je blik verbreden. Je hebt zo je idealen: niet winst, maar de publieke zaak is belangrijk. Werken bij een organisatie van internatio-

- nale samenwerking trekt je. De Verenigde Naties, het IMF of de Europese Unie. Organisaties met klinkende namen. Maar hoe pak je het aan? Dromen van een internationale carrière is één ding. Die carrière waarmaken een tweede. Het Bureau Internationale Ambtenaren helpt je op weg.' (www.bureauinternationaleambtenaren.nl).
- 6 *Ibid.* (cursivering toegevoegd).
 - 7 VN-Handvest, art. 100 (cursivering toegevoegd).
 - 8 'Instelling Coördinator Internationale Functies (CIF)', behandeld in de REIA-IA van 14 maart 2006.
 - 9 *Ibid.*
 - 10 Wat hieronder wordt gezegd voor de VN geldt *mutatis mutandis* ook voor de Europese Unie en andere internationale organisaties.
 - 11 AVVN-resolutie 56/244, 'Standards of Conduct for the International Civil Service'.
 - 12 Theo van Boven, voormalig hoofd van de Afdeling Mensenrechten van de VN in Genève, luchtte zo'n 25 jaar geleden zijn gram over de van de norm afwijkende praktijk: 'I can testify from my own experience that it is indeed a great danger to the integrity of the Organization and to the independent character of the international civil service that in virtually all matters related to the secretariat, ranging from recruitment, promotion and separation of staff members to the fulfilment of substantive mandates, Member States – or at least a number of them – constantly seek to interfere, to exert pressure and occasionally even resort to methods of intimidation.' ('Human Rights and the Responsibilities of the International Civil Service', Statement by Theo C. van Boven, former director of the UN Division of Human Rights, New York, 9 december 1983, *United Nations Staff Union*, SCB/724, 23 december 1983, blz. 6).
 - 13 Nederlandse Grondwet, art. 90.
 - 14 Waaronder ook België; zie ook: Leon Gordenker, *The UN Secretary-General and Secretariat*, Londen/New York: Routledge, 2005, blz. 24-25. Vooral bij instellingen die uit vrijwillige bijdragen door staten worden gefinancierd, zoals UNDP, UNICEF en de VN-fondsen, is de invloed van die staten op het benoemingenbeleid groter. Deze posten vallen niet onder het quotasysteem van het VN-secretariaat en functionarissen worden benoemd door de uitvoerende directeuren van de desbetreffende organisaties. Door de hoogte van hun vrijwillige bijdrage hebben deelnemers aan de programma's de mogelijkheid invloed uit te oefenen; zij kunnen immers uiteindelijk, als zij hun zin niet krijgen, hun bijdrage verlagen.
 - 15 VN-Handvest, art. 101.
 - 16 Tevens stuitte de vloeiend Frans sprekende De Hoop Scheffer niet op verzet van Frankrijk.
 - 17 Zie: Philip Everts, *De Nederlanders en de Wereld: Publieke Opinions na de Koude Oorlog*, Assen: Van Gorcum, 2008, blz. 177-180.
 - 18 Tweede Kamer 2007-2008, Brief van de ministers Verhagen en Koenders inzake nadere informatie over betalingen aan Nederlanders bij internationale organisaties, dd. 22 februari 2008.
 - 19 *Ibid.* Dat VN-rapport is intussen verschenen. Minister Verhagen heeft, mede op aandringen van de Tweede Kamer, besloten tot navordering over te gaan. Voor een recent verweer van mw Herfkens zie: 'Herfkens verbijsterd over ophef' en 'Ik ben geen graaier', in: *de Volkskrant*, 28 mei 2008.
 - 20 Het hoofd van het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP), Kemal Dervis, zei op een persconferentie op 16 januari 2008 o.a. het volgende over haar: 'She has mobilized resources, she is highly appreciated throughout the world by many partners, and having said very clearly that she should have checked those rules, I want to stress that her personality and her work for decades has been very positive and has contributed a huge amount to development.' [cursivering toegevoegd].
 - 21 Volgens haar partijgenoot, minister Wouter Bos, heeft mevrouw Herfkens schade berokkend aan haar eigen naam, de reputatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Verenigde Naties en haar partij, de PvdA (*de Volkskrant*, 25 januari 2008).
 - 22 'Rogge: IOC is geen VN', in: *NRC Handelsblad*, 11 maart 2008; en 'Het IOC slaapt het liefst rustig verder', in: *NRC Handelsblad*, 17 maart 2008. Twee maanden later verklaarde Rogge echter dat het IOC zijn standpunt tegenover China zou moeten heroverwegen: 'Het IOC zit in een spagaat. We moeten bekijken of we ons nog wel op de achtergrond moeten houden als het om mensenrechtenkwesties gaat. Daar moeten we over nadenken.' ('Rogge kritischer over China', in: *NRC Handelsblad*, 3 mei 2008.)

Prof. dr P.R. Baehr is emeritus hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden. Hij dankt Philip Everts, Henk Gajentaan en Fred van Staden voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel en Theo van Boven voor zijn adviezen.

Lessen uit Amerikaanse verkiezingen

'Amerikaanse toestanden.' Het is een scheldwoord. Waarom? Juist wanneer we spreken over democratische vernieuwing, kunnen we nog wat leren van de Verenigde Staten. Of denken mensen dan weer meteen aan die felle verkiezingsstrijd in Florida tussen George W. Bush en Al Gore, acht jaar geleden? Of de (nu gestreden) slopende strijd tussen Hillary Clinton en Barack Obama? Misschien is dat juist het voorbeeld van relevantie. Als ergens blijkt dat iedere stem telt, dan is het in de Verenigde Staten. Kritiek was er destijds op de *soap*, op de verouderde stembiljetten en op de Amerikaanse politiek in het algemeen. Ook nu kijken veel mensen wat meewarig naar 'die gekke Amerikaanse politiek'.

Maar toch, was ons land de afgelopen jaren nu een voorbeeld van electorale rust en perfectie? Hebben wij het hier allemaal zo goed voor elkaar? In het onderstaande volgen tien lessen uit de Amerikaanse politiek, waar wij, in Nederland en in Europa, met – natuurlijk – respect voor onze tradities en verworvenheden, misschien nog wat van zouden kunnen leren.

1 Het presidentschap in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten mag iemand maximaal twee termijnen president zijn. Dat lijkt rigide, maar heeft voordelen. Voor het land is het een verademing om na in ieder geval acht jaar vers bloed op het hoogste echelon te hebben. Het voorkomt vastgeroeste machtsstructuren en verslapping door routine. Voor de politieke partij (Democraten of Republikeinen) is het beter dat een partij niet te afhankelijk wordt van één persoon, die, kritiekloos, te lang aanblijft. De Clinton-moeheid sloeg al enigszins toe, nu Bill te veel in beeld kwam. Niet goed. Voor de persoon in kwestie is het goed dat er een objectieve reden is om te stoppen. In Europa bleven Lubbers, Kohl en Blair allen te lang zitten – ongezond voor land, partij en persoon.

2 Het fenomeen voorverkiezingen

Wij doen er altijd wat meewarig over, omdat die Amerikanen zo ongeveer twee jaar voor de presidentsverkiezingen al weer beginnen. Het goede van de *primaries* is dat kandidaten niet van bovenaf gearachtureerd worden. Het is een echte strijd. In iedere sportzaal, in ieder dorp, in iedere staat wor-

den politici gedwongen helder hun standpunten naar voren te brengen en mensen voor zich te winnen. Uiteindelijk komt er per partij een kandidaat naar voren, waarna de triomferende kandidaten de degens met elkaar kruisen en weer het hele land moeten afreizen om zich te presenteren en te bewijzen.

3 'Grensverkeer'

Voorts is er in de Amerikaanse politiek veel meer 'grensverkeer' tussen politiek, wetenschap, ambtenarij, niet-gouvernementele organisaties en bedrijfsleven. Waar in Nederland sprake is van allerlei nieuwe 'zuilen' (mensen kiezen in hun werkzame leven, *grosso modo*, óf voor wetenschap óf bedrijfsleven óf ambtenarij óf voor de politiek), switchen Amerikanen veel vaker. In Nederland kijken de sectoren angstig naar elkaar, en wordt dus te weinig gebruik gemaakt van elkaars kennis en ervaring. Hierdoor worden veel kansen gemist. Nu slaan politieke partijen zich al op de borst wanneer ze iemand in de Tweede Kamer hebben die drie jaar in het bedrijfsleven heeft gewerkt. Door de vaak geringe diepgang en bepaalde ingesleten gewoonten die buiten het Binnenhof volstrekt onbegrijpelijk zijn, is de Tweede Kamer niet aantrekkelijk voor vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven of de wetenschap. Gemiste kansen voor oplossingen, want de knelpunten liggen op de kruispunten van publiek, privaat en wetenschap.

4 De *running mate*

Een kandidaat voor het presidentschap kan nóg zo goed zijn, hij is nooit compleet. Om inhoudelijk en richting de kiezers sterker te staan, kiest hij een persoon die zijn 'ommissies' invult. De *running mate* compenseert derhalve vaak de nummer 1 op enkele punten als regio, beleidsterrein, karakter en leeftijd. Natuurlijk moet de nummer 1 het voor een belangrijk deel op eigen kracht doen, maar om direct zowel vóór de verkiezingen als ten tijde van het presidentschap iemand achter zich te hebben die de witte vlekken kan invullen, is nuttig en maakt je minder kwetsbaar. Het geeft ook aan dat een politieke partij meer te bieden heeft dan hetgeen de lijsttrekker in zich heeft. Samen vormen lijsttrekker en *running mate* een completer geheel.

5 De kiesmannen

Vaak wordt in Nederland laatdunkend gesproken over het fenomeen van het kiesmannen-systeem. In de Verenigde Staten (bij de presidentsverkiezingen zelf, niet bij de *primaries*) geldt inderdaad niet het proportioneel kiessysteem, maar een soort van districtenstelsel, met een 'winner takes all'-formule. Wanneer een presidentskandidaat in een staat de meeste stemmen behaalt, krijgt hij alle kiesmannen. Het aantal kiesmannen is het aantal *representatives* (afhankelijk van het aantal inwoners) plus de senatoren (voor iedere staat twee). Dat betekent overigens ook dat iedere staat, hoe klein ook, invloed heeft en dat de uitslag niet slechts wordt bepaald door grote staten als Californië, New York en Texas. Hierdoor worden kandidaten gedwongen eveneens in kleine staten en buiten grote steden als New York, Chicago en Washington campagne te voeren. Kandidaten en politici dienen in de Verenigde Staten meer aandacht te tonen voor de afzonderlijke staten en hun *issues* dan Nederlandse politici ooit doen voor de afzonderlijke provincies. Om het even naar Nederland te vertalen: politici kunnen volstaan met campagnes in de Randstad, Brabant en een aantal grote steden. Overigens is Nederland binnen de Europese Unie er steeds voorstander van dat ook de kleinere landen invloed hebben en dat niet alles wordt besloten door de grote drie (Frankrijk, Duitsland, Groot-Britannië). Ons zou dit Amerikaanse systeem juist moeten aanspreken.

6 Sponsoring

In de Amerikaanse politiek wordt niet krampachtig gedaan over sponsoring door bedrijven, vakbonden en andere belangengroepen. Het is natuurlijk aan de politici zich niet de gevangene te maken van de sponsorende bedrijven en instellingen. Een president die zich minder laat leiden door de agenda van de geldgevende multinationals, maar zijn eigen koers vaart, zal uiteindelijk meer gezag hebben, minder kwetsbaar zijn en dan juist meer van waarde zijn, ook voor de bedrijven die hem steunen. Punt van kritiek op financiering/sponsoring door bedrijven is vaak dat men bang is dat de politici wel degelijk de gevangenen worden van de geldgevers. Is dat terecht? Zullen politici uiteindelijk niet meer invloedrijk zijn wanneer ze onafhankelijk, echt voor de publieke zaak, durven te denken?

7 Geen parlementaire of Washington-ervaring vereist

In Amerika is men, in tegenstelling tot Nederland, minder aarzelend over (kandidaat)-politici die van buiten het Washingtonse/Haagse wereldje komen. In de Verenigde Staten hoef je niet eerst ruime parlementaire of Washington-ervaring te hebben, voordat je *überhaupt* de brutaliteit mag hebben om je te kandideren voor de hoogste posities. Het is zelfs een plus. In Amerika is de hele samenleving van belang. In ieder geval recente presidenten als Carter, Reagan, Clinton, Bush Sr. en Bush Jr. waren niet afkomstig uit de nationale politiek. Kennedy was de laatste typische 'Washington-kandidaat' die president werd. In Nederland ben je als niet-Haagse politicus van tweede garnituur, terwijl bijna alles buiten Den Haag gebeurt.

8 Werkelijk alles en iedereen wordt gekozen

In de Verenigde Staten wordt zo ongeveer alles gekozen. Eerst wordt tijdens de *primaries* bepaald wie namens een partij de kandidaat is en vervolgens, een half jaar later, wordt bepaald wie van deze kandidaten de functie moet krijgen. En dan hebben we het over het verkiezen van gouverneurs, senatoren en burgemeesters, maar ook over het kiezen van rechters, officieren van justitie, belastinginners, sheriffs en schoolhoofden. Werkelijk alles en iedereen wordt gekozen. Is dat geen schadelijke partijpolitiek? De Amerikanen redeneren anders. Wanneer deze ambtenaren benoemd worden, zoals bij ons het geval is, is de invloed altijd kleiner en het proces minder transparant. Voorts zijn de gekozenen in de Verenigde Staten vertegenwoordiger van een politieke partij, die als een soort van filter werkt. Het voordeel van deze echte *grassroots*-democratie is dat iedere openbare functie direct verantwoord moet worden. Dat is ook de reden dat de verkiezing van een schoolhoofd, hetgeen direct van invloed is op iemands leven, vaak meer leeft dan de presidentsverkiezing.

9 Lessen voor EU: elke staat telt

Eveneens voor de Europese politiek zijn er lessen. Zoals reeds gezegd: steeds wordt gekeken hoe relatief kleine staten relatief veel invloed kunnen hebben binnen de federatie. Een optisch belangrijk punt is het feit dat iedere staat, of dat nu Californië is met enkele tientallen miljoenen mensen of Wyoming met krap 500.000 inwoners, twee senatoren heeft. Bij de volgende herstructurering van de Europese Unie, is dit wellicht een punt dat meegenomen kan worden.

10 Presidentsverkiezingen

Inderdaad, de individuele staat heeft veel taken en bevoegdheden en opereert bij voorkeur los van Washington. De president is echter het symbool van de natie en wordt, zij het via de kiesmannen, gekozen door het volk. Wanneer we dit zien, is het schimmige coöptatie-systeem van de 'verkiezing' van de voorzitter van de Europese Commissie maar een archaisch verschijnsel. Wanneer deze voorzitter, president, van Europa zou worden verkozen, is zijn gezag gelegitimeerd en sterker. Het krampachtig verzet van Nederland en andere kleine landen tegen een door kiezers gelegitimeerde Europese president is onterecht en doet een beetje verongelijkt aan in een tijd dat Europa zo gekwetst reageert op Amerikaanse dominantie.

Niet perfect, wel *grassroots*

Is de Amerikaanse politiek nu perfect? Zeker niet. Maar vaak geven we af op de overzeese politici, die

oppervlakkig zijn en minder een legitimatie zouden hebben van de kiezers. Misschien zouden we in Nederland en Europa echter ook nog eens iets kunnen leren van de Verenigde Staten. Daar zijn de samenleving en dus ook de politiek en het politieke systeem opgebouwd vanaf de basis, subsidiariteit, *grassroots*-democratie. Er is meer oog voor de samenleving, minder voor Washington. Het past ook in Nederland en in het groter wordende Europa, waar behoefte is aan aandacht voor regio's, minder bureaucratie en minder Den Haag. Wellicht kunnen politieke partijen, Nederland en Europa de komende jaren deze lessen meenemen, zodat we ook nog iets kunnen leren van die 'Amerikaanse toestanden'.

Frank A.M. van den Heuvel is jurist en fellow van het German Marshall Fund, een Amerikaanse denktank.

NIEUWE PUBLICATIE

DE PUBLIEKSDIPLOMATIE VAN QUEBEC

82 blz.

door Ellen Huijgh

De meeste mensen denken bij publieksdiplomatie aan staten, maar bij gebrek aan 'hard power' timmeren deelstaten en regio's vaak harder aan de weg. Staten kunnen in deze materie zelfs van regio's leren, al zullen ze dat een wat ongemakkelijke gedachte vinden. Vanuit functioneel oogpunt en dat van identiteit kan de vindingrijkheid van regio's staten met meer internationale allure inspireren. Deelstaten variërend van Californië, de zesde economie ter wereld, tot Vlaanderen zijn er druk meer in de weer.

In deze studie door Ellen Huijgh staat de Canadese provincie Quebec centraal. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid voor het Departement Internationaal Vlaanderen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), als een van de projecten in het onderzoeksruik Europese en Mondiale Verhoudingen (promotor: Jan Melissen).

Het Ministerie voor Internationale Aangelegenheden van Quebec (MRIQ) is op het niveau van de deelstaten een pionier inzake de institutionalisering van publieksdiplomatie. Federale, micro-, kleine en middelgrote staten kunnen vooral lering trekken uit de centrale sturing vanuit de MRIQ-hoofdzetel, de interdepartementale afstemming, de uniformiteit in de uitgaande kernboodschap en de niet-aflatende investering van het MRIQ in de specifieke identiteit van Quebec. Zoals elke trendsetter dient Quebec evenwel rekening te houden met de wet van de remmende voorsprong.

Informatie over deze publicatie: secretariaat van het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP), Postbus 93080, 2509 AB Den Haag; Desiree Davidse, tel. 070-3746605; fax. 070-3746666; email: ddavidse@clingendael.nl.

Rwanda 1994 in normen vatten

Fred Grünfeld & Anke Huijboom:

The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: the role of bystanders.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007 (*International and Comparative Criminal Law Series*); xix + 228 blz.; 75,= euro; ISBN: 978-90-0415-781-1

L.J. van den Herik:

The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005 (*Developments in International Law, Vol. 53*); lvii + 324 blz.; 83,= euro; ISBN: 978-90-0414-580-1

Het land van de 'duizend heuvelen', waarnaar de inmiddels beruchte radio en het nu beroemde hotel zijn vernoemd, blijkt een vruchtbare bodem voor internationale rapporten, films en boeken. Het rapport-Carlsson, *Hotel Rwanda, Shooting Dogs, Sometimes in April* en *A Sunday in Kigali*, om er een paar te noemen, proberen allemaal de snelste genocide in de geschiedenis te bevatten. Hoe kon het gebeuren dat er in april veertien jaar terug in Rwanda in minder dan honderd dagen 937.000 mensen werden vermoord en, vooral, wie draagt daarvoor de verantwoordelijkheid?

De boeken van Fred Grünfeld en Anke Huijboom (*The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: The Role of Bystanders*) en Larissa van den Herik (*The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law*) worstelen, vanuit complementaire perspectieven, met die zelfde vragen. Waar Grünfeld en Huijboom aan het licht brengen hoe internationale organisaties, machtige staten en hun ambtenaren er niet in slaagden de genocide te voorkomen, analyseert Van den Herik hoe het Rwanda-tribunaal, de instantie die

dezelfde 'bystanders' *post factum* oprichtten om de daders te berechten, heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het internationale recht.

Huijbooms en Grünfelds boek leest bij vlagen als politieke thriller, met *real time*-beschrijvingen als in de tv-serie '24'. Van minuut tot minuut reconstrueren de auteurs op basis van diplomatieke codes, faxen en interviews wie in de internationale arena wie over de situatie informeerde en dus wie wanneer waarvan op de hoogte was. In andere passages leest het boek als een tragedie. Terwijl de lezer reeds weet dat er in Rwanda een genocide op komst is, richten Huijboom en Grünfeld de camera op New York en Westerse hoofdsteden, waar de VN-Veiligheidsraad en ministeries van Buitenlandse Zaken handelen op basis van het inmiddels achterhaalde *script* van een vredesproces. In Kigali worden de wapens uitgedeeld en spoort *Radio Télévision Libre des Mille Collines* Hutu-luisteraars aan om de 'sprinkhanen' uit te roeien. Maar de Veiligheidsraad roept, voor de zoveelste keer, op tot vredesbesprekingen en de VN-secretaris-generaal dreigt met terugtrekking van de kleine vredesmissie, als het overleg geen resultaat oplevert. Met spanning door het relaas van de schokkende feiten snellend, hunkert de lezer naar een normatieve catharsis: nu de gebeurtenissen hebben getoond hoe machtige staten, organisaties en internationale ambtenaren de genocide niet hebben voorkomen, zullen de auteurs ons voorhouden wat de voorgeschreven weg van handelen was, wat er wél had moeten worden gedaan. Het woord 'falen' in de titel suggereert toch een te kort schieten, een norm op basis waarop we een alternatief handelen hadden mogen verwachten?

Maar bij het dichtslaan van het boek prangt (nog steeds) de vraag wie dan eigenlijk welke precieze verantwoordelijkheid droeg. Dat komt deels door de dubbelzinnige definitie van het begrip 'bystander', het andere sleutelwoord in de titel. Het eerste hoofdstuk definieert de 'bystander' als 'the third party that will not act or that will not attempt to act in solidarity with the victims of gross human rights violations' en concludeert meteen dat '[t]his means that this bystander will be evaluated afterwards as a collaborator'. De tekst vervolgt echter dat 'there is an alternative, and that is to act or to attempt to act in solidarity with the victims of the gross human rights violations. In this case, they will be considered afterwards as the rescuers.' Kortom, omstanders die slachtoffers te hulp schieten, worden redders en zij die niets doen collaborateurs.

Anderen citerend lijken de auteurs vervolgens te betogen dat *kennis* van hetgeen zich afspeelt, *irrelevant* is. Zo niet, dan zou iedereen zich van de domme trachten te houden, om maar niet als *bystander* te kwalificeren.² Ook andere criteria voor *bystanders* ontbreken (bijvoorbeeld: een bepaalde rol vervullen in de internationale gemeenschap, traditioneel nauw betrokken zijn bij het zich afspelende conflict, het vermogen hebben om iets te doen, enz.). De auteurs doen dit niet, maar het *ad absurdum* doorvoeren van deze redenering leidt ertoe dat iedereen die ten tijde van de genocide noch directe dader noch direct slachtoffer was, strekkend van de Amerikaanse president tot de regering van Palau, van een kind in Congo tot een boer in Birma, als 'bystander' beschouwd kan worden en dus uiteindelijk, afhankelijk van de

verrichte inspanningen voor Rwanda, wordt bestempeld als redder van de slachtoffers of collaborateur van de *génocidaires*. De meesten zullen in de laatste categorie eindigen.

De auteurs richten zich vooral op (het gebrek aan) handelingen van hoge VN-ambtenaren, een aantal West-Europese landen en de Verenigde Staten. Maar ook als staten wél iets doen, brengen de auteurs hen nog steeds onder in de 'bystanders'-categorie.³ Niet duidelijk is wat de staten en organisaties dan wél hadden moeten doen (de genocide letterlijk voorkomen?) om aan hun verplichting te voldoen. Dat kan ook moeilijk anders, daar het internationale recht tot dusverre een concrete verplichting op dit vlak ontbeert. Het Verdrag tegen Genocide verplicht lidstaten tot het voorkomen en bestraffen van het misdrijf, maar het is onduidelijk of die verplichting extra-territoriale werking heeft. Bovendien verwijst het Genocideverdrag voor preventieve of sanctionerende maatregelen naar het VN-Handvest. Het maakt geen uitzondering op het stelsel van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in dit Handvest.⁴ Het recentere concept van de 'Responsibility to Protect', waarnaar de auteurs op het eind verwijzen, is breder en benadrukt de subsidiaire verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor het beschermen van individuen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuivering.⁵ Maar deze mede naar aanleiding van de genocide in Rwanda ontwikkelde beleidsrichtlijn creëert géén juridische plichten. Bovendien blijft de bevoegdheid geweldgebruik te autoriseren binnen het exclusieve domein van de VN-Veiligheidsraad.

De kracht van dit boek is vooral de uiting van morele verontwaardiging. Een volgende vraag is of dat een vol-

doende toetssteen is om (juridisch) het gedrag van staten, internationale organisaties en internationale top-ambtenaren te beoordelen.

Van den Heriks boek gaat over de internationale normen die wél juridisch bindend zijn en *post facta* door het Rwanda-tribunaal zijn afgedwongen. Encyclopedisch en gedetailleerd beschrijft zij de bijdrage van het Rwanda-tribunaal aan de ontwikkeling van het internationale recht, en meer specifiek, aan het materiële recht inzake genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Hoewel de kwalificatie van dit rechtsgebied als 'new international criminal law' wellicht tekort doet aan andere materiële aspecten van internationaal strafrecht en het zich snel ontwikkelende internationale strafprocesrecht, is het voor dit boek een goede focus. Minutieus analyseert Van den Herik zaak voor zaak om te zien hoe het Rwanda-tribunaal daarin het internationale recht inzake deze drie categorieën internationale misdrijven heeft toegepast en ontwikkeld. Ze geeft de lezer meer dan de titel suggereert, want om de bijdrage aan de ontwikkeling van het recht vast te stellen, vergelijkt ze de uitspraken uitgebreid met die van het zuster-*ad hoc*-tribunaal voor voormalig Joegoslavië. Bovendien vergelijkt ze de statuten van de diverse internationale strafrechttribunalen en relevante internationale verdragen en duikt ze in hun totstandkomingsgeschiedenis.

Kortom, het boek is niet alleen verplichte kost voor degene die alles wil weten over het Rwanda-tribunaal, maar ook een nuttig naslagwerk voor eenieder die werkt op het gebied van deze internationale misdrijven. Daar de these zich richt op de bijdrage van het Rwanda-tribunaal, vraagt men zich vervolgens wel af of er iets specifiek is aan het Rwanda-tribunaal dat juist dit tribunaal deze bijdrage

heeft geleverd aan de ontwikkeling van het internationale recht. Waarom dit perspectief, behalve dat het nog niet eerder is gekozen? Dat komt niet echt naar voren, maar is wellicht onmogelijk te achterhalen. Bij het voor het tribunaal – dat ook wel het 'Genocide-Tribunaal' wordt genoemd – meest kenmerkende misdrijf schetst Van den Herik de ontwikkeling van de toepassing en interpretatie van de definitie van genocide, ook in vergelijking met de definitie, toepassing en interpretatie van het misdrijf door het Joegoslavië-tribunaal.

De auteur zet helder uiteen hoe de definitie van genocide als een misdrijf tegen een bepaalde, voorafgaand als etnisch, nationaal, religieus of raciaal gedefinieerde groep moeilijk op objectieve gronden was toe te passen, omdat Hutu's en Tutsi's eigenlijk in geen van deze groepen van elkaar zijn te onderscheiden. Zoals prachtig beschreven door Kapuscinski bestaat de bevolking van Rwanda, in tegenstelling tot de meeste Afrikaanse staten, niet uit meerdere stammen, maar enkel uit de Banyarwanda.⁶ Hutu's, Tutsi's en Twa's zijn verschillende kasten, maar het genocidebegrip erkent sociale klassen niet als aparte groepen. Van den Herik geeft aan hoe het Rwanda-tribunaal stilletjes is opgeschoven naar een *subjectieve benadering*, waarbij de vraag is of een groep als bepaalde, bijvoorbeeld etnische, groep wordt *beschouwd*, ongeacht of deze dat volgens objectieve criteria is. Het gevolg is dat een Hutu die in de context van de genocide denkt een Tutsi te vermoorden maar eigenlijk een Hutu ombrengt, toch schuldig kan worden bevonden aan genocide.

Zonder deze expliciet te stellen, laat staan te beantwoorden, geeft Van den Herik zo de lezer een schokkende vraag mee: hoe nuttig of, sterker, hoe schadelijk is genocide als juridisch

begrip? Zeker met de subjectieve benadering is een vaststelling van genocide impliciet een bevestiging van de denkwereld van de daders: het bekrachtigt het bestaan van de groepen die de daders relevant achten. Omdat het genocidebegrip géén politieke of sociaal-economische groepen erkent (omdat, anders dan de andere categorieën, deze karakteristieken gemakkelijk te verwisselen zouden zijn), bestaat het risico dat toepassing van het begrip leidt tot het reduceren van conflicten tot zuiver 'etnisch', 'nationaal', 'religieus' of 'raciaal'. Draagt zo het genocidebegrip niet het risico in zich van een *self-fulfilling prophecy*? In Darfur zien we hoe een conflict dat de rebellenbewegingen aanvankelijk als politiek bestempelden, steeds meer etnische dimensies is gaan aannemen, mede omdat de rebellen, bewust van de internationale *pr*-lading van de term, de aanvallen van de regering als etnisch/raciaal zijn gaan kwalificeren om het conflict in de juridische pasvorm van 'genocide' te kunnen gieten. Daarmee komt een oplossing van het conflict, vastlopend in het *denkkader van oorlog om identiteit*, niet dichterbij. Een beschrijving van het conflict met louter de termen uit de genocide-definitie negeert niet alleen een veel gecompliceerder realiteit – zo was het conflict in Rwanda niet alleen een strijd tussen kasten, maar ook tussen dictatuur en democratie. De portrettering als bipolaire etnische strijd leidt ook tot een impressie van een biocultureel bepaald en dus *onoplosbaar conflict*, hetgeen alleen maar bijdraagt aan de door Grünfeld en Huijboom geconstateerde passieve reactie van de internationale gemeenschap.

Ook in andere opzichten sluit Van den Heriks boek mooi aan op de stof van Grünfeld en Huijboom.⁷ De oprichtingsgeschiedenis van het Rwanda-tribunaal beschrijvend stelt Van den Herik dat 'the disgraceful

lack of activity on the part of the international community during the genocide' de belangrijkste drijfveer vormde voor de oprichting van het *ad hoc*-tribunaal. Tegelijkertijd ondermijnt de tekortschietende VN-actie tijdens de genocide de legitimiteit van het tribunaal dat de VN *daarna* opricht om de *génocidaires* te berechten. Rwandezen zien dat de internationale gemeenschap liever *post mortem* toga's stuurt dan blauwhelmen naar de vuurlinie. Is de catharsis waaraan het tribunaal moet bijdragen dan niet meer voor het internationale schuldgevoel dan voor de Rwandezen? Van den Herik geeft reeds met de titel aan dat haar boek gaat over de bijdrage van het Rwanda-tribunaal aan de ontwikkeling van het internationale recht, niet aan Rwanda.

Maar de lezer, nog onder de indruk van Grünfelds en Huijbooms feitenreconstructie, blijft achter met de knagende impressie van een tribunaal als laboratorium voor de ontwikkeling van internationaal recht, net zoals Rwanda een *set* voor Westerse films is geworden. De omstanders zijn omstanders gebleven – toeschouwers bij een proces waarin Rwandezen worden berecht voor wat ze Rwandezen hebben aangedaan. Waar Huijboom en Grünfeld ver gaan met de suggestie dat alle *bystanders* uiteindelijk collaborateurs zijn, als ze de genocide niet hebben voorkómen, neigt het accuraat door Van den Herik gepresenteerde Rwanda-tribunaal, met de nadruk op individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de grootste Rwandese daders, naar het andere uiterste. Zoals terecht onderstreept door Van den Herik, doen historische en politieke achtergronden géén afbreuk aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de daders. Maar het aanwijzen van slechts enkele individuen als zij die het kwaad verrichtten, negeert de

context waarin de genocide gedijde. Ook internationale omstanders hebben die context gevoed. In de zwart/witwereld van de rechtszaal kan hun strafrechtelijke schuld, mede door een gebrek aan overtreding van concrete verplichtingen, niet worden vastgesteld. Structurele vormen ontbreken echter om politieke, morele en wellicht zelfs metafysische schuld, zoals door Jaspers onderscheiden,⁸ te erkennen.

Het is de vraag of films, boeken of het recht ooit geheel de realiteit van en verantwoordelijkheden voor gebeurtenissen als in Rwanda 1994 kunnen bevatten. Maar de boeken van Grünfeld & Huijboom en Van den Herik zijn essentiële bakens. Naast de expliciete en indrukwekkende analyse van gebeurtenissen, respectievelijk juridische bronnen zijn het impliciete waarschuwingen voor de gevaren van enerzijds reductionistische individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid en anderzijds een 'bystander effect', waarbij verantwoordelijkheid van allen leidt tot verantwoordelijkheid van niemand.⁹

Noten

- 1 Grünfeld & Huijboom, blz. 6 (zie ook blz. 249).
- 2 Desalniettemin betogen de auteurs op blz. 130 dat niet de hele VN of de hele Veiligheidsraad faalde, maar de VN-topambtenaren die deze organen niet informeerden. Zie ook bijv. blz. 219: 'The Netherlands could have played a role, and it informed in several ways on the developments and atrocities in Rwanda', suggererend dat kennis en capaciteit wel degelijk relevant zijn voor de kwalificatie als 'bystander'.
- 3 Zie bijv. blz. 64: '...in spring 1992 the bystander-states Canada, the United States, France, Belgium and the NGO Amnesty International put the killings of the Tutsis in Rwanda on their agenda

and held the Rwandan government responsible for these atrocities.'

- 4 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 december 1948, 78 UNTS 277, artikelen 1 en 8.
- 5 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/60/L.1*, paras 138-140.
- 6 R. Kapuscinski, *Ebbenhout*, De Arbei-

derspers, 2000, blz. 158 e.v. (zie in dit blad ook A.A. Trouwborst, 'Ruanda en Burundi: historische achtergronden', juli/augustus 1994, blz. 345-348; toevoeging eindred.).

- 7 Van den Herik, blz. 32.
- 8 K. Jaspers, *The Question of German Guilt*, 2000.
- 9 Zie Hannah Arendt, *Eichmann in*

Jerusalem; a report on the banality of evil, Harmondsworth: Penguin, 1977, blz. 278.

Sarah Nouwen

Mr Sarah Nouwen MPhil is voormalig medewerker van de Nederlandse ambassade in Khartoem; zij promoveert aan de Universiteit van Cambridge op internationaal strafrecht.

Kaderverdrag Nationale Minderheden: nuttig of nutteloos?

A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte & P. Lemmens (red.):

The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?

Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2008; xv + 282 blz.; 66,= euro; ISBN: 978-90-5059-643-7

Ruim tien jaar geleden trad het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden (hierna kaderverdrag) in werking. Destijds werd dit verdrag door velen bekritiseerd. Zo stelden de critici dat de bepalingen uit het Kaderverdrag te programmatisch en vaag waren, vooral gericht tot staten en zonder concrete rechten voor minderheden. Daarmee werd de partijstaten de mogelijkheid gelaten de bepalingen naar eigen inzicht in te vullen en konden (personen behorend tot) minderheden zich niet rechtstreeks op deze rechten beroepen voor de nationale rechter. Het internationale toezicht op de naleving van het Kaderverdrag is in handen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bijgestaan door een Adviescomité bestaande uit onafhankelijke experts. Dit Adviescomité heeft echter geen

bindende bevoegdheden en daarmee, zo stelden de critici, is het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag niet onafhankelijk, maar een simpel onderonsje tussen partijstaten.

De meeste kritiek was echter gericht op het feit dat het Kaderverdrag géén definitie bevat van 'nationale minderheid'. Staten konden hierover geen overeenstemming bereiken en dus werd gekozen voor een pragmatische benadering. Bij de ratificatie van het Kaderverdrag mogen staten middels een verklaring bepalen welke groepen op hun grondgebied onder de werking van het verdrag vallen. Critici stelden dat op deze manier partijstaten teveel ruimte kregen om arbitrair te bepalen welke groepen wel en niet de rechten in het verdrag toekomen. Is juist niet vaak het kernprobleem van minderheden dat zij niet als zodanig door de staat worden erkend?

Ook Nederland heeft lange tijd geworsteld met de invulling van het begrip 'nationale minderheid'. Waar de Tweede Kamer in 2001 nog opteerde voor een ruime invulling van dit begrip, inclusief mogelijk bepaalde 'nieuwe' minderheden, zoals migranten, is uiteindelijk gekozen voor een zeer beperkte benadering. Bij de ratificatie in 2005 heeft Nederland bepaald dat alléén de Friezen onder de

werking van het Kaderverdrag vallen.

Dit boek maakt de balans op na tien jaar Kaderverdrag. De bijdragen behandelen de historie van het verdrag, de toepassing ervan door partijstaten op uiteenlopende groepen, de inhoud van de bepalingen, het internationale toezicht op de naleving, de werking van het Kaderverdrag in de nationale rechtsorde en de verhouding tussen het Kaderverdrag en andere Europese verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook de verhouding met andere Europese instellingen, zoals de Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, meer specifiek de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, wordt behandeld.

Het boek probeert antwoorden te vinden op twee vragen: in hoeverre is het Kaderverdrag een pan-Europees verdrag en wat is de toegevoegde waarde van dit verdrag voor de bescherming van de rechten van minderheden? De eerste vraag heeft betrekking op het feit dat weliswaar vele – 39 om precies te zijn – maar nog niet *alle* lidstaten van de Raad van Europa het Kaderverdrag hebben geratificeerd. Vier landen hebben het verdrag helemaal niet ondertekend (Andorra, Monaco, Frankrijk en Turkije), terwijl vier andere landen

(België, Griekenland, IJsland en Luxemburg) het verdrag wel hebben ondertekend, maar nog niet geratificeerd. België heeft moeite met de balans tussen de territoriale indeling van het land en de taalminoriteiten, terwijl Frankrijk en Turkije het beginsel van interne diversiteit niet officieel erkennen, aangezien de grondwetten van deze landen de individuele gelijkheid en het burgerschap benadrukken.

Naar aanleiding van de tweede vraag schetsen vrijwel alle auteurs een positief beeld. Het Kaderverdrag blijkt meer te zijn dan een opsomming van vage normen die door partijstaten naar believen kunnen worden uitgevoerd of niet. Eén van de voornaamste factoren in dit succes is de rol van het Adviescomité. Dit Comité bezoekt alle partijstaten en maakt gebruik van informatie van diverse bronnen, zowel vanuit de overheid als vanuit belangenorganisaties. Ondanks het beperkte mandaat is dit Comité erin geslaagd de vrijblijvendheid van de definitie van 'nationale minderheid' en van de normen in het Kaderverdrag te beperken door concrete aanwijzingen te doen aan staten hoe dit verdrag te implementeren. Zo spoort het Comité staten aan om per verdragsartikel te bekijken welke groepen hiervan zouden kunnen, of moeten, profiteren. Hoewel enkele auteurs in het boek wijzen op het feit dat dit kan leiden tot een wirwar aan bescherming en rechtsonzekerheid, lijkt het een goede methode partijstaten te bewegen ruimere toepassing te geven aan het Kaderverdrag dan zij op grond van hun aanvankelijke verklaringen zouden doen. Op basis van de verschillende rapporten van het Adviescomité heeft één van de auteurs een impliciete definitie van 'nationale minderheid' geëxtraheerd.

Op Europees niveau bewijst het Kaderverdrag zijn nut dank zij het

gebruik ervan door andere Europese instellingen, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden. Ook de EU zal in de toekomst meer aandacht moeten schenken aan het bevorderen van de diversiteit en rechten van minderheden in Europa. In dit kader is het van belang dat het Verdrag van Lissabon, aangenomen na het afronden van de bijdragen in dit boek, in Artikel 2 stelt: '[d]e waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de *rechten van personen die tot minderheden behoren*' (mijn cursivering, YMD). Diverse auteurs tekenen hier wel bij aan dat de samenwerking tussen de diverse Europese toezichhouders zal moeten worden versterkt om verschil in interpretatie te voorkomen.

Interessant is ook dat het Kaderverdrag, ondanks de discussie over de rechtstreekse werking van de bepalingen, wel degelijk als referentie-instrument wordt gebruikt door nationale rechters. Hoewel de reeks bijdragen in het boek de diversiteit laten zien tussen de landen in het erkennen van minderheden in de grondwet, alsmede in de toepassing van het Kaderverdrag door nationale rechters, lijkt er wel een consensus te zijn over het belang van dit verdrag. Het voornaamste punt voor staten is hierbij het vinden van een evenwicht tussen de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en de bescherming van de specifieke culturele identiteit van minderheden. Waar de meeste mensenrechtennormen de nadruk leggen op het eerste, bevat het Kaderverdrag diverse artikelen die juist het behoud van de eigen cultuur en taal van de minderheden benadrukken, inclusief de actieve rol van de staat hierbij.

Het boek bevat een compleet over-

zicht van de aspecten van de inhoud en de werking van het Kaderverdrag. De hoofdstukken zijn geschreven door auteurs die nauw bij het verdrag zijn betrokken, dan wel vanuit hun academische instelling, vanuit hun functie als (voormalig) lid van het Adviescomité of als medewerker van één van de Europese organisaties die zich met minderheden bezighouden. De kracht van het boek ligt in de eenheid van de stukken. Ondanks de grote variëteit aan onderwerpen komen alle bijdragen samen in de beantwoording van de centrale vragen. Ook wordt in diverse stukken naar andere bijdragen verwezen, waarmee onnodige overlap van informatie wordt voorkomen.

Het is duidelijk dat men tijdens de conferentie waar de ontwerpstukken werden besproken, een goed beeld heeft gekregen van andermans werk en ideeën. Het boek bevat heldere analyses en inzichten en de meeste bijdragen bespreken niet alleen de knelpunten, maar geven concrete aanwijzingen voor oplossingen of verbeteringen. Enkele auteurs benadrukken in hun bijdrage de noodzaak van meer en betere informatie over de concrete werking van het Kaderverdrag, aangezien dit verdrag in diverse landen en op diverse overheidsniveaus nog erg onbekend is. Met dit boek wordt direct de daad bij het woord gevoegd.

Yvonne Donders

Dr Y.M. Donders is adjunct-directeur van het Amsterdam Center for International Law (ACIL), Universiteit van Amsterdam.

Een wirwar van staten

Paul Kapteyn:

De Statencoöperatie. Wereldwijde Patronen van Dominantie en Wederkerigheid.

Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis, 2007; 102 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-90-558-9296-9

Kapteyn heeft dit boekje (van amper 100 pagina's, inclusief voetnoten) geschreven 'voor wie de wereld overziet'. In het eerste, inleidende hoofdstuk legt hij uit dat het kan worden beschouwd als 'een reisgids bij wat zich als wereldnieuws aandient', met als thema de 'statencoöperatie', die 'opereert op de dubbele basis van *de dominantie van een partij en de wederkerigheid van vele*' (cursief in origineel, blz. 1). Het blijkt dat de samenwerking tussen staten, als gevolg van een zich steeds verder vertakkend netwerk van onderlinge afhankelijkheden, sterker wordt op militair, economisch en cultureel gebied. Dit proces van toenemende samenwerking kent bovendien drie fasen, 'die elkaar gedeeltelijk overlappen en dus ook naast elkaar bestaan'. De eerste en laagste fase is die van de negatieve samenwerking, de tweede die van de positieve samenwerking en de derde die van de 'hogere gezagsformatie'. Dit 'macroscopisch' perspectief stelt de auteur in staat een diagnose te bieden 'van hoe het met de mensensamenleving is gesteld en wat daarvan verwacht zou kunnen worden' (blz. 2).

In het tweede hoofdstuk – 'Gewapende vrede', over de pacificerende conditie van de statencoöperatie – stelt Kapteyn dat 'de logica van het verleden' de regel heeft opgeleverd

dat samenwerking van enige omvang en continuïteit een hoger gezag veronderstelt dat door verovering tot stand is gekomen (cf. blz. 8). Het 'vliegwielt van de wederzijdse coöperatie' kan pas in beweging komen indien de gewelddadige concurrentie tussen staten een winnaar heeft opgeleverd, wat volgens Kapteyn treffend wordt geïllustreerd door het gegeven dat waar 'controle van de staat zwak is of ontbreekt [...] de ritscultuur ontbreekt' (blz. 7). Uitzondering op deze regel vormt overigens de 'federale oplossing', maar deze uitzondering komt historisch gezien zelden voor. In theorie kan het met de wereld drie kanten op: óf de historische regel zet zich door en 'stuit daarmee op haar eigen grenzen'; óf er gebeurt precies het omgekeerde en de 'schaal der coöperatie' wordt kleiner; óf de historische uitzondering 'krijgt het laatste woord' en een mondiaal gezag op basis van vrijwilligheid komt tot stand (blz. 10). Alle drie de mogelijkheden blijken zich in feite voor te doen, getuige de machtstoename van de Verenigde Staten, de desintegratie van de Sovjetunie en het voortbestaan van de wederzijdse afschrikking. Kapteyn moet toegeven dat dit de zaak 'weer minder eenvoudig maakt' (blz. 18). De wereld zal het 'nu en in de nabije toekomst' moeten doen met de 'duplex ordo gebaseerd op dominantie en wederkerigheid' (blz. 18 en 19).

Het derde hoofdstuk – 'Beheerst geweld', over wapenbeheersing en vredesoperaties – betreft een analyse van de wijze waarop de statencoöperatie zich ontvouwt op het terrein van de geweldbeheersing. Het gaat hierbij om de rol van de Verenigde Naties en de pogingen de drie typen van massavernietigingswapens –

nucleaire, biologische en chemische wapens – de baas te worden. De analyse gebeurt aan de hand van 'de drie treden van de coöperatieve trap' (blz. 23) en is opgesplitst in twee episoden: die van de Koude Oorlog (1945–1990) en die van Amerikaanse dominantie (1990–2006). Gedurende de eerste episode was negatieve coöperatie 'vrijwel het enige waartoe de meest belangrijke partijen in staat waren' (blz. 25) en deze bleef bovendien beperkt. De tweede episode zag vervolgens een sterke toename in de negatieve coöperatie op alle vier de genoemde gebieden (de VN en de drie soorten massavernietigingswapens). Wat de positieve coöperatie betreft, werd in de eerste episode beperkte vooruitgang geboekt als het gaat om de uitvoering van VN-vredesoperaties en het in toom houden van de nucleaire dreiging (mede door de oprichting van het Internationaal Atoomenergie Agentschap IAEA). Deze bleef echter uit op het terrein van de biologische en chemische wapens. De episode van Amerikaanse dominantie zag in eerste instantie een versterking van de positieve coöperatie (VN-vredesoperaties verschoven van vredesbewaard naar vredesafdwingend), maar deze werd teniet gedaan toen de Verenigde Staten, in de nasleep van 9/11, besloten hun eigen plan te trekken. Toch is Kapteyn hoopvol gestemd. Het Amerikaanse debacle in Irak 'is voor de statencoöperatie wellicht een vermomde zegen', omdat het de Verenigde Staten heeft geleerd dat zij de wereld niet naar hun hand kunnen zetten, maar blijven aangewezen op 'de duplex ordo van de dominantie van een partij en het principe van de wederkerigheid tussen meerdere partijen' (blz. 44).

Op het gebied van de nucleaire en

biologische wapens werd de positieve coöperatie niet vergroot, maar het gegeven dat Irak, zoals het IAEA had beweerd, inderdaad niet over massavernietigingswapens bleek te beschikken, heeft de positie van die organisatie toch versterkt. Wat chemische wapens betreft, werd wél vooruitgang geboekt. Het huidige regime is 'een van de krachtigste onderdelen van de statencoöperatie' en kan ten voorbeeld worden gesteld aan de andere regimes (blz. 51). Volgens Kapteyn zal het verder geen verbazing wekken dat gedurende de gehele periode vanaf 1945 'de militaire statencoöperatie de derde trede van hoger gezagsformatie niet of nog niet heeft gehaald' (blz. 51).

Vervolgens bespreekt Kapteyn in het vierde hoofdstuk – 'Bevrijde handel', over de wereldmarkt in wording – de WTO, de spin in het 'handelsweb', dat 'met de pennen van vraag en aanbod wordt gebreed' en 'maar groeit in omvang en in dichtheid' (blz. 55). Doordat met de dominantie van de Verenigde Staten aan de vereiste pacificerende conditie werd voldaan, kon op basis van wederkerigheid een wereldhandelsregime van de grond komen en een succes worden. De enige uitzondering vormt het Afrika bezuiden de Sahara (met Zuid-Afrika als enig lichtpunt), dat alleen maar verder achterop is geraakt en dat niets anders overblijft dan 'de hinderkracht van immigranten en besmettelijke ziekten' (blz. 59).

Twee gevaren bedreigen de verdere ontwikkeling van deze negatieve statencoöperatie. Het *eerste* is dat het succes van de WTO de overheersende positie van de Verenigde Staten doet afnemen. De toenemende nivellering tussen de belangrijkste deelnemende landen kan leiden tot hernieuwd protectionisme. Het *tweede* gevaar betreft de 'interstatelijke beleidsconcurrentie'. Deze wordt aangemoedigd door de negatieve aard van de samen-

werking op handelsgebied. Deze leidt tot een tegenstelling tussen de rijke staten, die hun collectieve voorzieningen willen beschermen, en de arme staten, die juist hun concurrentievoordeel in dit opzicht niet wensen op te geven. In dit conflict 'schieten dominantie en wederkerigheid tekort, zodat de economische coöperatie het moet doen met staten die wederzijds veel nalaten, maar wederzijds veel minder doen' (blz. 64). Niettemin meent Kapteyn dat er op diverse beleidsterreinen 'enige beweging zit in de economische positieve coöperatie' (blz. 64). Maar ook hier wenden de Verenigde Staten zich af van de statencoöperatie en opnieuw betoont hij zich dienaangaande optimistisch. De Amerikanen zullen ook hier op hun schreden terugkeren. Op dit terrein ontkomen zij evenmin aan 'de dubbele consequentie van het quasi-gezag: "welwillend" leiding geven aan in principe autonome partijen die op hun beurt die leiding "welwillend" aanvaarden' (blz. 66). Op het terrein van de hoger gezagsformatie is ten slotte vooruitgang geboekt door bij de oprichting van de WTO een procedure voor geschillenbeslechting in te stellen, die in de loop der jaren tamelijk robuust is gebleken.

In het vijfde en laatste hoofdstuk – 'De dwang van de verdraagzaamheid', over de mondiale moraal – richt Kapteyn zich op de 'levensbeschouwelijke coöperatie tussen staten'. Op het terrein van de negatieve coöperatie is zeker vooruitgang geboekt. De principes zoals neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, ook al komen deze voort uit 'de Europese afwijking' en zijn de Verenigde Staten de belangrijkste voorvechters daarvan, hebben allereen ingang gevonden. Wat betreft de positieve coöperatie blijft opnieuw de oogst (zeer) mager. Vooruitgang is geboekt als het gaat om de bescher-

ming van intellectuele-eigendomsrechten binnen het kader van de WTO, maar als het om de economische, sociale en culturele mensenrechten gaat, dan 'is de uitvoering nog ver te zoeken' (blz. 88). Qua hogere gezagsformatie ziet Kapteyn eveneens enkele lichtpuntjes in de vorm van de door de VN ingestelde tribunalen en het verdrag ter oprichting van het Internationaal Strafhof. Kapteyn sluit het hoofdstuk af met een blik op de zeer lange termijn. Of de Verenigde Staten nu geleidelijk hun dominante positie verliezen, of die juist weten te herstellen, in beide gevallen draait het uit op een soort 'Verenigde Naties van de Wereld'. Een vorm van samenwerking tussen staten die nog het meeste weg heeft van het huidige Zwitserse federale systeem. Dit is een troostrijke gedachte, al signaleert Kapteyn tevens een nadeel: 'het leven in deze statencoöperatie is een beetje saai' (blz. 95).

Maakt Kapteyn zijn pretentie waar dat hij met zijn boek de lezer een houvast biedt dat deze in staat stelt de internationale politiek beter te begrijpen? Ik vrees van niet. Mij heeft hij eerlijk gezegd in diepe verwarring achtergelaten. Dit komt in de *eerste* plaats door het regelmatig uiterst bizarre taalgebruik. De bovenstaande samenvatting biedt dienaangaande menig sterk staaltje. Het volgende paretje (op blz. 81) wil ik u echter ook niet onthouden: 'Hier spiegelt op nieuw de lotgevallen van de staat – in de figuur van de vorst – die van zijn God of het geloof in Hem, en omgekeerd. Beide boetten in aan reële invloed en verschoven navenant naar een rijk van de hele of halve verbeelding dat op gezette tijden de deuren open doet voor wie zijn emoties wil verfrissen aan de hoogten en diepten van een andere wereld dan die van het geëffende, burgerlijke bestaan.'

In de *tweede* plaats omdat Kapteyn van een generatie is die toch haar Nederlands zou moeten beheersen en haar geschiedenis kennen. Hier blijkt echter geen sprake van te zijn. Het onderscheid tussen de beperkende en uitbreidende bijzin en de implicaties daarvan, is Kapteyn geheel onbekend. De tekst wemelt van tante betjes en zeugma's ('hier zet men koffie en over') en het aantal spelfouten is duizelingwekkend ('Declaration of Independance'). De Korea-oorlog duurde volgens Kapteyn tot 1954 (in 1953 werd een wapenstilstand afgesloten, die nog steeds van kracht is). Die oorlog ontstond volgens hem toen China Korea binnenviel (het was Noord-Korea dat Zuid-Korea binnenviel). De Cubaanse raketten crisis was

volgens hem in 1963 (moet 1962 zijn) en hij laat de Eerste Golfoorlog in 1989 beginnen en in 1990 eindigen (Irak viel Koeweit binnen in augustus 1990 en de bevrijding van Koeweit was voltooid in februari 1991). VN-secretaris-generaal Dag Hammarskjöld was volgens Kapteyn een Noor (hij was een Zweed) en in de zomer van 2006 ziet hij Israël vechten tegen Hamas in Libanon en El-Fatah in de Gazastrook (dat zouden respectievelijk Hezbollah en Hamas moeten zijn).

In de *derde* plaats omdat het boek hoofdstukken bevat die er speciaal voor zijn geschreven, evenals hoofdstukken die een bewerking zijn van eerder verschenen publicaties en omdat Kapteyn niet de moeite heeft genomen deze even goed op elkaar af

te stemmen, waardoor de lezer keer op keer wordt vergast op overbodige uitzettingen, die in eerdere hoofdstukken al aan de orde zijn gekomen. In de *vierde* plaats, ten slotte, omdat ik maar niet kan begrijpen dat 'een onafhankelijke uitgeverij nauw verbonden met de faculteit der Politieke en Sociaal-Culturele Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam' (mededeling op de website) dit manuscript in deze vorm publiceert en zelfs voor recensie ter beschikking stelt.

R.H. Lieshout

Prof. dr R.H. Lieshout is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Terug naar huis en haard in Bosnië

Antoine Buyse:

Post-Conflict Housing Restitution. The European human rights perspective, with a case study on Bosnia and Herzegovina.

Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2008;

439 blz.; 69,- euro;

ISBN: 978-90-5095-770-0

Een van de veel voorkomende gevolgen van gewapend conflict is dat burgers uit hun huizen worden verdreven en op de vlucht slaan. Zij laten huis en haard achter om te ontkomen aan de verschrikkingen van de oorlog. Wanneer er dank zij een vredesakkoord een einde is gekomen aan het geweld, blijft het voor veel ontheemden onmogelijk naar huis terug te keren. Redenen hiervoor zijn het gebrek aan werk in de regio van herkomst of een aanhoudende situatie van onveiligheid. Maar wat ook veel voorkomt, is

dat bij terugkomst blijkt dat een huis niet langer overeind staat of dat het wordt bewoond door andere vluchtelingen. In dit laatste geval kan er een nieuw conflict ontstaan, want wie heeft er nu recht op dit huis? En welke vergoeding kan men vragen voor het verlies van zijn woning, zijn thuis?

Er bestaan diverse soorten tegemoetkomingen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Voorbeelden zijn volledige vergoeding van de schade, een bepaalde vorm van compensatie of het aanbieden van formele excuses. In veel gevallen is bij wet wel vastgelegd dat een staat de plicht heeft voor deze tegemoetkomingen te zorgen, maar niet dat de slachtoffers hier formeel recht op hebben. En zelfs als dat laatste wél het geval is, staan er nog vele juridische en politieke hinderpalen het claimen van dat recht door slachtoffers in de weg.

Antoine Buyse onderzoekt in zijn proefschrift hoe het recht op teruggave van huizen voor vluchtelingen en andere ontheemden in Europese *post-conflict*-situaties effectiever kan worden verzekerd. Hij neemt 'mensenrechten' hierbij als uitvalshoek. Op het eerste oog wordt de lezer ondergedompeld in de diverse verdragen, concepten, wetsartikelen, instanties en *cases* die worden beschreven. Maar dank zij de duidelijke opbouw van het boek, de heldere manier van schrijven en de welkome tussenconclusies is de studie goed leesbaar.

Allereerst gaat Buyse op zoek naar het al dan niet bestaan van een mensenrecht op huizenteruggave. Zich baserend op de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens komt hij tot de conclusie dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens impliciet noch expliciet een algemeen recht op

huizenteruggave bevat. Ook elders ter wereld bestaat er geen enkel verdrag dat dit specifieke recht beschrijft. Wel signaleert Buyse dat het recht voor vluchtelingen om terug te keren naar de eigen woning steeds breder wordt erkend, omdat het in sommige verklaringen en resoluties van internationale organisaties wordt genoemd en in een aantal vredesverdragen is opgenomen.

Om te onderzoeken hoe het recht op huizenteruggave effectiever kan worden gewaarborgd, gaat Buyse uit van een theorie die zegt dat voor het effectief functioneren van een norm van internationaal recht aan drie noodzakelijke voorwaarden moet zijn voldaan: 1 een voldoende ontwikkeld juridisch concept; 2 een ondersteunende structuur; en 3 politieke wil en consensus van de verschillende actoren in een systeem om de norm metterdaad toe te passen. Met behulp van een *case study* van Bosnië-Herzegovina – waar het recht op huizenteruggave wel expliciet in het vredesverdrag werd opgenomen (*General Framework Agreement 1995*; annex 7, artikel 1) – komt Buyse tot de conclusie dat deze voorwaarden

inderdaad voldoende zijn om het effectief functioneren van het recht op huizenteruggave te garanderen. Wel komt hij nog tot een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de werking. Zo is het van belang dat het recht op huizenteruggave uitdrukkelijk wordt opgenomen in vredesverdragen zolang het geen internationaal erkend recht is. Daarnaast moet het systeem dat zorgdraagt voor de implementatie onpartijdig en effectief zijn en is het belangrijk coalities te smeden van welwillende mensen en organisaties.

Het gedegen onderzoek van Buyse kan voor toekomstige vluchtelingen verschil maken wanneer zij worden geconfronteerd met het verlies van hun huis. Voor veel mensen is het terugkeren naar hun geboorteplaats en naar hun eigen woning van groter persoonlijk belang voor de verwerking van het oorlogsverleden dan bijvoorbeeld de juridische vervolging van oorlogsmisdadigers. Het ontstaan van een formeel individueel recht op huizenrestitutie zal bijdragen aan de wederopbouw van de rechtsstaat en zal de juridische obstakels voor terugkeer van vluchtelingen wegnemen.

Het voorkomt ook dat slachtoffers speelbal worden van de politieke spanningen die na een conflict vaak nog bestaan. Het vastleggen van het recht op huizenteruggave is echter niet genoeg om de terugkeer van elke vluchteling naar zijn eigen huis te garanderen. Dit hangt ook samen met bijvoorbeeld de politieke verhoudingen, de economische situatie, de veiligheidssituatie en emotionele overwegingen. Het terugkeerproces is en blijft dan ook een heel complexe aangelegenheid, maar juridische erkenning van een individueel recht op huizenteruggave kan van grote betekenis zijn voor vluchtelingen die na een conflict zo snel mogelijk weer hun eigen leven willen oppakken.

Emmy Hermans

Emmy Hermans MA studeerde politieke geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen en *Conflict Studies and Human Rights* aan de Universiteit Utrecht. Sinds mei 2008 is zij als beleidsmedewerker werkzaam op het ministerie van Defensie.

Zahid Hussain: Frontline Pakistan. The Struggle with Militant Islam.

*New York: Columbia University Press, 2007; xii + 220 blz.; \$ 24,95
ISBN 978-0-231-14224-3*

Na '9/11' veranderde Pakistan van een internationale 'outcast' (als gevolg van zijn langdurige steun aan de Taliban en aan de militante 'cross-border insurgents' in Kasjmir) in een 'belangrijke strategische partner' van de Verenigde Staten in hun oorlog tegen het terrorisme. Het maakte de (militaire) leider van Pakistan, (intussen ex-)president Musharraf, in de ogen van militante islamieten, tot een figuur die de Jihad had verraden. Een kritieke situatie, gezien het feit dat in Pakistan de 'jihadisten' over evenveel, zo niet meer, macht beschikken dan Musharraf zelf. De journalist Hussain analyseert Musharrafs ommezwaai en de gevolgen daarvan. Hussain deed dit op basis van verkregen inzicht in optreden, operaties en ideeën van de jihadisten en in hun banden met de Pakistaanse militaire macht en de inlichtingendiensten; voorts via interviews met generaal Musharraf en andere belangrijke militaire en civiele leiders. Sinds het ontstaan van Pakistan blijkt het steeds 'the radical military and not the elected government' te zijn geweest die aan het stuur heeft gezeten. Hussains analyse omvat drie delen. Het eerste deel tracht antwoord te geven op de vraag hoe Musharraf ertoe kwam zich na 9/11 aan de kant van Amerika te scharen en waarom dit zo'n kardinale beslissing is geweest. Het tweede deel onthult en analyseert de krachten die zich als gevolg daarvan tegen hem keerden: de jihadisten en hun bondgenoten. Het derde deel behandelt de strijd tussen de twee partijen, hoe die wordt uitgevochten en wie aan de winnende hand is. Hussain wijdt een apart hoofdstuk ('Rogue in

the Ranks: The Nuclear Black Market') aan het kernwapenprobleem en de gevaren van het Pakistaanse kernwapenbeleid. Wat het proliferatieprobleem betreft, was het gevaar groot dat het netwerk van Kahn de 'balancing skills' van Musharraf tot het uiterste zou beproeven. Al met al kan geconcludeerd worden dat de militante islam invloedrijk blijft. Hoewel de veiligheidsdiensten van Musharraf verscheidene al-Qaeda-terroristen aan de Amerikanen hebben uitgeleverd, vertoonde de president bepaald niet dezelfde vastberadenheid waar het zijn eigen islamitische extremisten betreft. Zijn autoritair bewind had de hoop op enige vorm van democratisering de bodem ingeslagen. Zowel zijn steun aan de Verenigde Staten als zijn samenwerking met bepaalde militante groepen heeft de sociale, etnische en religieuze tegenstellingen in Pakistan alleen maar vergroot. (F.v.d.B.)

Beatrice de Graaf, Ben de Jong & Wies Platje (red.): Battleground Western Europe. Intelligence operations in Germany and the Netherlands in the twentieth century.

*Amsterdam: Het Spinhuis, 2007; 274 blz.; 39,95 euro
ISBN 978-90-5589-281-5*

Battleground Western Europe belooft een boek te zijn waarin licht wordt geworpen op een aantal doorslaggevende inlichtingen- en contra-inlichtingenoperaties in deze regio tijdens de 20ste eeuw. Het boek bestaat uit 13 essays over inlichtingendiensten en -operaties, in drie delen: Het interbellum en de Tweede Wereldoorlog; de Koude Oorlog; en de periode na de Koude Oorlog. Door deze chronologische opbouw krijgt de lezer aanvankelijk het idee met een overzicht van de ontwikkelingen

van de inlichtingendiensten in West-Europa te maken te hebben. Toch wordt al snel duidelijk dat het hier een aantal losstaande essays betreft. De verhandelingen beschrijven een aantal voorvallen en operaties, zoals in het eerste deel o.m. de rol van de Franse contra-inlichtingendienst en die van de Britse geheime dienst in Nederland tussen 1920 en 1940, alsmede het Duitse *stay-behind*-netwerk R-Netz. Veel aandacht gaat uit naar de Koude Oorlog, die vanuit zeer diverse aspecten wordt belicht. Zo wordt er ingegaan op de relatie tussen de Amerikaanse en de Nederlandse en Duitse geheime dienst gedurende de eerste vijf jaren na de Tweede Wereldoorlog, maar ook op de samenwerking tussen Israël en de NAVO op het gebied van elektronische oorlogvoering. Deel drie, over de periode na de Koude Oorlog, bestaat uit slechts één essay, waarbij het onderwerp het Nederlands-Duitse hoofdkwartier van de ISAF-missie in Afghanistan is. In de essays wordt, met wisselend oog voor detail, beschreven wat de operaties inhielden en in een aantal gevallen wat de invloed ervan was op de verdere ontwikkelingen van de diverse inlichtingendiensten. Sommige essays blijven steken in een gedetailleerde beschrijving van een operatie, zonder in te gaan op de rol die deze speelde in het grotere geheel. Hierdoor zijn het waardevolle beschouwingen voor historici, maar dragen ze weinig bij aan de onderlinge relatie tussen de hoofdstukken. Het resultaat is een bundel boeiende essays, waarbij het voor de lezer soms lastig is het onderlinge verband te zien. Dit wordt wellicht het beste geïllustreerd door het hoofdstuk over krijgsgesvangenen in Canada, dat zelfs buiten het onderwerp van de titel valt. Voor iemand die specifieke kennis zoekt over een van de afzonderlijke onderwerpen in de essays, kan dit boek prima als

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Michiel Kramer (M.K.), tweede-luitenant, verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); Leontien Wagenaar (L.W.), student aan de Universiteit Leiden en thans als stagiaire verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael; en door 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

naslagwerk dienen. Maar voor iemand die op zoek is naar een duidelijk verhaal over de ontwikkeling van inlichtingendiensten en -operaties in West-Europa, heeft dit boek minder belang. Wat dat betreft blijft het bij een verzameling interessante opstellen. (M.K.)

Garrie van Pinxteren: China. Centrum van de wereld. (De geactualiseerde Olympische Spelen-editie).

*Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2008; 280 blz.; 17,95 euro
ISBN 978-90-5018-949-1*

In mei jl., drie maanden vóór het begin van de Olympische Spelen in Beijing, is een geactualiseerde druk van Garrie van Pinxteren's boek (*China. Centrum van de wereld* verscheen in 2007). Van Pinxteren werkte na haar studie Chinees als tolk-vertaler en als correspondent in China voor o.m. de NOS en *NRC Handelsblad*. Zij verkende China jarenlang van binnenuit, en zonder een persoonlijk oordeel te vellen beschrijft zij in haar boek duidelijk hoe Chinezen tegen hun leven, tegen China en tegen de rest van de wereld aankijken. Het boek is zowel informatief als goed leesbaar dank zij de kleurrijke interviews, persoonlijke verhalen en uitgebreide research. De geactualiseerde druk bevat een sectie over de aankomende Olympische Spelen. Onvermijdelijk komt de recente oproep tot een boycot van de Spelen aan de orde. Van Pinxteren brengt alle standpunten haarscherp voor het voetlicht en analyseert waarom sommige Nederlanders graag de moraalridder spelen. Het beeld dat buitenlanders hebben van China is volgens haar heel uiteenlopend, omdat journalisten wél met de harde kant van China te maken krijgen, terwijl andere buitenlanders, zoals diplomaten en

zakenlieden, een heel andere kant van China te zien krijgen. Hoewel ze geen voorstander van een boycot is, zou ze zelf niet voor de toewijzing van de Spelen aan China hebben gestemd. 'De Spelen moeten het bewijs vormen dat China een modern land kan zijn zonder de individuele vrijheid in het politieke systeem te verankeren. Zo'n bewijs zie ik liever niet,' aldus Van Pinxteren. 'Het is dus de bedoeling dat de Spelen de overheid een internationale legitimiteit verlenen die ik, ondanks al het positieve wat je over China kan zeggen, nog steeds niet echt verdiend vind.' *China. Centrum van de wereld* is verplichte kost voor de kenners, leken en de moraalridders in Nederland. (L.W.)

Rik Coolsaet (red.): Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe.

*Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2008; xiii + 195 blz.;
£ 55,=
ISBN 978-0-7546-7217-3*

Hoewel zes jaar na '9/11' Osama bin Laden en zijn volgelingen er niet in geslaagd zijn bepaalde strategische doelstellingen (zoals revoluties in moslimlanden) te verwezenlijken, is de strijd tegen al-Qaeda en zijn erfenis nog geenszins gewonnen - zo betoogt Gijs de Vries, de ex-coördinator van het contraterrorisme in de EU in zijn voorwoord. In de 15 essays in deze bundel maakt een internationaal gezelschap van wetenschapslieden en betrokkenen bij terrorismebestrijding de stand van zaken op en lichten dreiging, wortels en bestrijding van het Jihadi-terrorisme door. Het terrorisme van vandaag, aldus redacteur Coolsaet, verbonden aan de Universiteit van Gent, wordt nog vaak aangeduid als een 'global threat'.

Maar de meeste Europese waarnemers zien de terroristische dreiging, in de woorden van Glenn Audenaert, hoofd van de Antiterroristische Eenheid van de Belgische Federale Politie, liever in termen van een 'patchwork of self-radicalising local groups with international contacts, but without any central engine and any central organisational design'. Dat het jihadi-terrorisme voornamelijk gericht zou zijn tegen de westerse landen, is een vertekend beeld. Intellectuelen, ambtenaren en gewone burgers in diverse moslimlanden hebben er tot nu toe het meeste onder geleden. De bundel tracht op twee vragen antwoord te geven: in welke mate stimuleert de 'global environment' het lokale en regionale terrorisme en hoe is dit gerelateerd aan het radicaliseringsproces dat ook onder moslims in Europa plaatsvindt. Om een duidelijker beeld van een en ander te krijgen, wordt nagegaan wat de staat is van het jihadi-terrorisme bijna twintig jaar sinds het is begonnen en wat we weten over wortels en radicalisering van het potentiële terrorisme in Europa. De artikelen zijn in vier delen gerangschikt: het eerste deel richt zich op een 'worldwide assessment' van de jihadi-dreiging in het post-al-Qaeda-tijdperk; deel twee vergelijkt het jihadisme in Europa met dat in Zuidoost-Azië, Noord-Afrika, Europa en België; deel drie richt zich op de wortels van het radicaliseringsproces van de Europese moslims en immigranten; terwijl in deel vier voorstellen ter bevordering van een de-escalatie van dit radicaliseringsproces vanuit het perspectief van de immigrantengemeenschappen, de politie en de Europese Unie worden gepresenteerd. (F.v.d.B.)

Henk van Houtum

introduces this special issue on separatism, regionalisation and conflicts by elaborating the dynamics of conflicts, borders and identities. Existential fears for the overwhelming Other and the desire to control and (re)claim space creates partisans as well as antagonists. In so doing, borders and identities continuously select new geopolitical and social relations. The power of borders and identities therefore exceeds the lines of the map. A territorial identity is a normative idea, a belief in the existence and continuity of a territorially binding and differentiated power that becomes concrete, objectified and real. Borders and identities should hence first and foremost be understood as practices. Bordering and identification processes are inherently partial, selective, and opportunistic, both in their representation as in the interests that they serve. An improved geopolitical understanding is needed, one that would shift the perspective of geopolitics away from the static world of borders to complex and varied patterns of both bordering and identification practices.

Edwin Bakker

investigates organizations of West-European minorities that have tried to achieve self-determination through violence, also known as ethnonationalist terrorism. According to the *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008* by Europol, this particular category of terrorism is responsible for most of the terrorist incidents in Europe. But what threat do they pose to people and to politics? How successful are they in achieving their political goals? Many organizations, such as the IRA and ETA, have managed to receive a lot of attention, but did not bring their dream of an independent state much closer. In fact, the only visible 'result' are the hundreds of fatalities and thousands of injuries in the past four decades. Only a small number of groups that have used very limited violence (no or a few casualties) seem to have managed to accelerate certain political processes and gain more autonomy. But in general it can be argued that the violent road to self-determination is a dead-end street. Fortunately, some groups have come to the same conclusion (IRA). But others have not (ETA). ETA will take Kosovo as an example of a successful violent struggle towards independence and is likely to continue its terrorist activities. In other words, ethnonationalist terrorism is a failure, but it has not finished.

David Crikemans, Manuel Duran & Jan Melissen

look at two regions in the vanguard of European sub-state diplomacy: Flanders and Catalonia. They argue that understanding the texture of diplomatic relations at its various levels is of critical importance, particularly in dealings with federal states. We are now witnessing the 'third wave' in Europe's sub-state diplomacy, including organizational changes, a strategic reorientation of regions' priorities and the integration of their foreign policy instruments. Catalan and Flemish diplomacy are compared, with Flanders possessing much broader powers in external relations as compared to Catalonia. The extent to which these regions can project themselves internationally, independently of the states of which they are a component part, is explored in some detail. Regions are not states, but they may benefit from the dialectics of progress in comparison with the diplomacy of European states. Both regions evaluated here are keen to explore various forms of diplomatic innovation, and they invest in new practices such as public diplomacy.

Niels van Willigen

analyzes the role of the European Union in Kosovo, which became independent on 17 February 2008, but faces huge challenges. First, the presence of an International Civilian Representative/EU Special Representative means that Kosovo may be independent, but is not fully sovereign. In fact, the EU has established an international administration very similar to the one in Bosnia and Herzegovina. Despite the extensive powers at her disposal, it is questionable whether the EU is able to create a stable, multi-ethnic Kosovo under the current conditions. Serbia refuses to accept Kosovo's declaration of independence and regards the extensive EU involvement as illegitimate. During the past nine years Belgrade has succeeded in the *de facto* partitioning of Kosovo. In the north, Kosovo Serb communities refuse to cooperate with Priština and defy the EU. It is highly unlikely that the EU will undo this partition in the short term. In the long run EU membership may resolve the conflict between Kosovo and Serbia. Hence it is important to couple the accession processes of both countries rather than to negotiate separate accession agreements.

Jaïr van der Lijn

describes how during two separatist waves Yugoslavia has disintegrated. First it split up into six new

states. A number of them subsequently faced a new wave of separatism, of which only Kosovo appears to be successfully heading towards independence. If Kosovo succeeds, it will have to deal with Serbian separatism, as part of a third wave of separatism. As such, the disintegration of Yugoslavia and the creation of new borders do not necessarily provide more stability. These newly created states/units harbour population groups with diverging views on the state they live in. For the cases of Bosnia-Herzegovina and Kosovo it is shown how both are unstable states at best. Whether the disintegration continues depends to a large extent on the way the European Union deals with the Balkans.

Lázló Marácz

deals with the ethnic minorities that in spite of the ethnic homogenization of Central Europe during the 20th century still live in the Central European states. Three cases in particular that give rise to tensions and ethnic conflicts are elaborated in this article, i.e. Roma, predominantly living in Romania, the German communities of Poland and the Czech Republic; and the Hungarian minorities in Slovakia, Romania, Serbia, Croatia, Slovenia, Austria and the Ukraine.

Hellen Kooijman

discusses tensions in Bulgaria between minorities and ethnic Bulgarians. In Bulgaria the movement of OMO-Ilinden is aiming at unification with the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). This movement is too marginal to exercise any influence. The group of Bulgarian Muslims makes up the largest minority (12 percent), although they are of varying ethnic descent; Turkish, Roma or Pomaki. Most of them do not aspire political autonomy. An important role in integrating Bulgarian Turks is played by the MRF (Movement for Rights and Freedom). Although some groups are discontented, significant confrontations between Bulgarian Turks and ethnic Bulgarians are not at hand. Violent confrontations are a lasting problem as far as friction between the Roma minority and ethnic Bulgarians is concerned.

René Does

discusses the remaining ethnic conflicts in the former Soviet Union, especially the so called 'frozen conflicts' (Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh and Transnistria). Nowadays, such conflicts are once more heatedly debated in light of the question whether the

independence of Kosovo can be a precedent for their future. On the other hand, the national governments of Georgia, Azerbaijan and Moldova want to bring the regions back under their control. A complicating factor is that the regions are supported by Russia. The author argues that each conflict requires a different solution.

Henk Schulte Nordholt & Sander Tideman

deal with the question of Tibet. Fifty-seven years after the agreement between the Government of the People's Republic of China and the Local Government of Tibet regarding the Measures for the Peaceful Liberation of Tibet (1951), the Agreement's peaceful intentions have come to nothing. Reconciliation between the Chinese and the Tibetans is far away – the Dalai Lama is labeled a separatist by Beijing. What has gone wrong and how to close the gap? The answer to these questions is complex and can only be found by an elaborate analysis of the historic relations between both peoples.

Ute Seela

describes identities as expressions of intolerance and fundamentalism in India, Indonesia and Uganda. These are being looked at as forms of fundamentalism, defining it as 'imposing an absolute belief- or value system on others without permitting any room for alternative interpretations'. Norms and values are often derived from identity. The author describes which factors determine identity in the three countries and how identity limits people's access to resources and opportunities. The article aims to provide first impressions of how to deal with absolute identities, in other words, what can be done to promote diversity and pluralism in practice.

Peter Baehr

elaborates the question whether the occupation by Dutchmen of high international positions is an advantage or a disadvantage for the Netherlands. Currently, a number of high international positions is occupied by Dutch citizens. The stated policy of the Netherlands government is to gain as many of these positions as possible. Two agencies at the Ministry of Foreign Affairs deal with gaining such positions, in order to express Dutch views in international discussions. This objective would seem to be at odds with the role of international officials, as stated in the UN Charter and in the UN code of behaviour for

international civil servants. Such international civil servants should only serve the interests of the international organization they are working for, and not the interests of their parent state. The positions held by Jaap de Hoop Scheffer as Secretary General of NATO, and by Eveline Herfkens as former Executive Coordinator of the Millennium Development Goals Campaign, may have undesirable consequences for the Netherlands government. So does Crown Prince Willem-Alexander's membership of the International Olympic Committee. The advantage of acquiring high international positions should not be a foregone conclusion. Pros and cons of such a policy should always be carefully weighed.

Frank A.M. van den Heuvel

presents ten lessons to be learnt from the (run up to the) American presidential elections. The duration of the Presidency limited to two terms (eight years in total); the start of the primaries some two years before the presidential elections take place; the involvement not only of politicians but also of business and academic circles in that process; the election of a running mate; sponsoring by companies, unions and other interest groups; the fact that in the United States one is less hesitant about presidential candidates that lack experience in the Washington bureaucracy; and the phenomenon that not only the president is elected but simultaneously governors, senators, mayors, judges, sheriffs, heads of school, etc. Europeans might derive benefit from such examples.

New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

**China and India;
Continuing Arms Race or Balance of Power in Asia?**

By Willem van Kemenade

China and India have a combined population of 2.4 billion, 40 per cent of the world's total. The combined GDP of their high growth economies is US \$ 10.3 trillion, 6,25 per cent of the world total. China is well on its way to becoming a global superpower and is expected to overtake the United States in about three decades. While India will be no match for China in quantitative terms, in some key aspects it will be superior to China because of its much younger population, English-speaking brainpower and private enterprise.

India is destined to become a great power in Asia, but it has failed to become the dominant power in the conflict-ridden South Asia region, in which China is more influential through its alliances with Pakistan and Myanmar. India, meanwhile, is renewing its Cold War partnership with Russia and seeking integration with South-East-Asia and major democracies in the Asia Pacific Region such as Japan and the United States. In 2005 the Bush administration declared that it was the policy of the US to 'help India become a world power in the twenty-first century'. However, cooperation in the fields of nuclear energy and defence between India and the US is still stalling because of deep divisions between India's pro-American Right and the pro-China Left. India has made assurances that it will never join any coalition – of democracies – for the containment of China. India is a 'swing state', partnering with Russia, Japan and the United States and in search of new ways to improve its still fragile relations with China.

This Clingendael Diplomacy Paper by Willem van Kemenade examines Asia's two major powers – China and India – and how their various relationships are developing in the twenty-first century.

Willem van Kemenade, Senior Visiting Fellow at the Clingendael Institute, is a historian and sinologist. He has been a long-time China and Asia analyst, writer, lecturer and consultant. He is currently visiting the John Hopkins School of Advanced International Studies in Washington DC. His latest Clingendael Diplomacy Paper is China and Japan: Partners or Permanent Rivals (no. 9). His forthcoming book will be on the EU-China-US strategic grand triangle.

The Hague, Clingendael Institute, July 2008
ISBN: 978-90-5031-127-4
Clingendael Diplomacy Paper 16, 220 pp

NIEUW VERSCHENEN...



Frank Verschuur
2008. 216 p. € 32,50
ISBN 978 90 232 4432 5

SLOW CHANGE

Versneller van sociale innovatie

'Moeizaam veranderen heeft niets te maken met een tekort aan analytisch inzicht, (...) maar veranderen gebeurt niet, omdat er onvoldoende engagement en betrokkenheid is van de rest van het bedrijf'

SER-voorzitter Alexander Rinnooy Kan

Sociale innovatie, zoals vernieuwing van de arbeidsorganisatie wordt genoemd, zorgt voor betere prestaties en beter renderende technologische innovaties. Veel veranderprocessen mislukken echter nog steeds, ondanks het veronderstelde analytisch inzicht. Succesvolle verandering vergt een verandering van (top)managers zelf. Zij laten zich teveel door de waan van de dag leiden, wat zich uit in vele arbeidsintensieve projecten, die bij nadere beschouwing geen bijdrage leveren aan de oplossing van de wezenlijke problemen waar men in organisaties mee kampt. Beter is het de tijd te nemen te doorgronden wat de verborgen (organisatie)structurele belemmeringen zijn en hoe u deze weg kunt nemen. Welke gedragspatronen worden opgeroepen en instandgehouden? Hoe kunt u een nieuwe trend zetten? En hoe wordt bij de aanpak van dit alles verbinding, eigendom en plezier binnen de hele organisatie gecreëerd? Hiermee ontvouwt zich niet alleen een helder beeld van wat moet veranderen, maar mobiliseert u tevens de wil van iedereen om daaraan bij te dragen.

Aan de hand van praktijkcases in industrie, diensverlening, zorg, overheid en onderwijs worden in dit boek de ingrediënten besproken voor een meer fundamentele aanpak: 'Slow Change'. Wilt u zich als manager, adviseur of student verdiepen in de vraag waarom innovatie van de arbeidsorganisatie zo moeizaam verloopt? Bent u op zoek naar een aanpak die sociale innovatie versnelt? Dan vindt u in dit boek de ingrediënten, gebaseerd op vele jaren in de praktijk toegepaste en bewezen kennis van succesvolle veranderprocessen.

**Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56**

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

**Van Gorcum**

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

NIEUW VERSCHENEN...



Bob van den Bos
2008. 416 p. € 49,50
ISBN 978 90 232 4437 0

MIRAKEL EN DEBACLE

De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie
in het Verdrag van Maastricht

Mirakel en Debacle is een boeiende verhandeling over één van de grootste fiasco's in de geschiedenis van Nederlandse buitenlandse politiek: 'Zwarte Maandag', september 1991. Het boek beschrijft wat er mis ging en waarom tijdens het besluitvormingsproces dat uiteindelijk leidde tot het Verdrag van Maastricht. De studie is gebaseerd op gedegen onderzoek en tegelijkertijd vlot en uiterst leesbaar geschreven. Het verhaal is interessant voor iedereen die belang stelt in de werking van de democratie, vooral ook waar deze zich aan de openbaarheid onttrekt.

Bob van den Bos had inzage in vertrouwelijke documenten en voerde vele indringende gesprekken met betrokken politici en ambtenaren. De schrijver geeft een onthullend en soms onthutsend beeld van de besluitvorming achter de schermen. De lezer wrijft zich regelmatig de ogen uit: "O, ja, gaat het zo toe in politiek en ambtelijk Den Haag? Is dat het politieke spel in Brussel?" Duidelijk wordt in hoeverre ministers zelf leiding gaven dan wel 'Europa' overlieten aan hun ambtenaren. Ook wordt een boekje open gedaan over de ambtelijke verkokering. *Mirakel en Debacle* ontsluit daarnaast een belangrijke heimelijke operatie die tot nu toe zelfs voor de direct betrokken Nederlandse topbesluitvormers verborgen bleef. Ten slotte komt aan de orde wat de politieke gevolgen waren van de persoonlijke relaties tussen de hoofdrolspelers, waaronder Lubbers en Kohl, Van den Broek en Genscher. Ook de betrekkingen in Benelux-verband en de rol van Martens, Eyskens, Santer en Poos worden uitvoerig belicht.

Bob van den Bos is politicoloog en oud lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement voor D66. Dit boek is de handelseditie van het gelijknamige proefschrift.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

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


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl