

Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 6- juni 2009



Omgang met geweld

Obama's eerste 100 dagen

Een canon van de Europese Unie



Instituut Clingendael

Inhoud Juni 2009

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

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
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. Drieskens,
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 € 61,00
Instelling € 72,50
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 87,50
Instelling € 100,00
Student € 69,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 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.



Nederlands
uitgeversverbond

**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

COLUMN

Sico van der Meer

Praten met Iran: hoe sneller,
hoe beter 289

ARTIKELLEN

Willem Post

Obama's lente: een pragmaticus
met idealistische trekjes 291

Alfred Pijpers

Een canon van de Europese
Unie? 295

OMGANG MET GEWELD

Peter Malcontent & David Taylor

Internationaal Strafhof:
ideaal en barre werkelijkheid 299

Ybo Buruma

Terrorisme, gewapend conflict en
het Internationale Strafhof 304

Vincent van Beest

Dreiging van terrorisme met CBRN-
middelen: urgentie van analyse 309

Saskia Rademaker

Sekueel geweld in Oost-Congo:
het wilde westen in het oosten 314

Chams Eddine Zaougui

Het groene gevaar: politieke islam
en de mythe van een mondiale
jihad 319

OPINIE

Dick Leurdijk

Nederland steunt Darfur met
twee militairen 322

RESPONS

Karel Koster

Nogmaals de 3-D-discussie:
diplomatie van groter belang dan
het militaire instrument 323

FILMRECENSIE

Natalie Kraak over

Het trauma van Rwanda 324

BOEKBESPREKINGEN

Sipke de Hoop over

*Vrouwen van Srebrenica en
hun leed* 326

David Crieckemans over

*Belgische eigenwilligheid en
internationale werkelijkheid* 329

Wim Couwenberg over

*Vlaams-Waalse spanningen in
'Belgisch' Afrika* 331

Hilde Reiding over

*Vrouwen in de Nederlandse
diplomatie* 332

Michael R. van der Valk over

*Complexe waterproblemen in
Midden-Oosten* 334

SIGNALEMENTEN

336

SUMMARIES

339

Praten met Iran: hoe sneller, hoe beter

De Amerikaanse president Barack Obama kondigde in april aan dat hij wil praten met Iran, zelfs zonder vooraf voorwaarden te stellen. Dit is een opvallende ommezwaai in het Amerikaanse beleid, waarin directe contacten met de islamitische republiek jarenlang zorgvuldig werden vermeden. Tot voor kort gold een harde voorwaarde: eerst het nucleaire verrijkingsprogramma stoppen voor er ook maar over iets onderhandeld kan worden.

De koerswijziging waartoe Obama het initiatief heeft genomen, valt zonder meer toe te juichen. Praten met Iran is noodzakelijk. De internationale gemeenschap heeft veel te winnen bij een goed gesprek tussen de Verenigde Staten en Iran. In diverse actuele dossiers in de internationale betrekkingen vervult Iran een sleutelpositie.

Met stip op één staat uiteraard het nucleaire non-proliferatiedossier. Er bestaat weinig twijfel dat Iran heimelijk bezig is met een eigen kernwapenprogramma. Mocht het land werkelijk de status van kernwapenmacht bereiken, dan zou dat wel eens het definitieve einde voor het wereldomvattende nucleaire non-proliferatieregime kunnen betekenen. Een kernwapenwedloop in het Midden-Oosten zal volgen en de proliferatiegolf zal zich op de langere termijn waarschijnlijk niet tot deze regio beperken. De internationale gemeenschap heeft er daarom alle baat bij Iran ervan te overtuigen het niet zover te laten komen. Tot nu toe is dat echter niet eenvoudig gebleken. Onder andere door sterke onderlinge verdeeldheid heeft de internationale gemeenschap de afgelopen jaren niet kunnen voorkomen dat de eerste Iraanse atoombom binnen handbereik is gekomen. Wellicht is het hoogst haalbare nog slechts Teheran ervan te overtuigen alleen het laatste stapje niet te zetten. Iran zou dan wel de capaciteit hebben om in relatief korte tijd kernwapens te bouwen, maar dit in de praktijk niet doen. Er zijn meer landen die deze status hebben, zonder dat iemand daar moeilijk over doet – Japan is hiervan een voorbeeld.

Daarnaast kan de internationale gemeenschap niet om Iran heen, als men tenminste vrede en stabiliteit in het Midden-Oosten wil bewerkstelligen. Zo houdt de Iraanse steun aan de militante bewegingen Hezbollah en Hamas de instabiliteit in Israël, de Palestijnse gebieden, Libanon en Syrië in stand. Deze

steun heeft ook negatieve effecten op omliggende landen, zoals Egypte. Op een of andere manier moet het bewind in Teheran ervan overtuigd worden dat deze steun moet worden beëindigd.

Verder zijn er nog de problemen in Irak en Afghanistan. Als buurland van beide conflicthaarden is Iran onmisbaar voor het duurzaam stabiliseren van deze landen. In hoeverre beschuldigingen waar zijn dat Teheran in zowel Afghanistan als Irak bepaalde strijdende partijen steunt, doet niet eens ter zake: het land heeft zelf op de lange termijn ook belang bij een stabiele omgeving. Aangezien Iran van grote hulp kan zijn, dient Teheran meer bij de internationale inspanningen op deze 'hoofdpijndossiers' te worden betrokken.

Tot slot spelen er grote economische belangen in de kwestie-Iran. Het land is een belangrijke olieproducent, en zou zonder sancties overal een graag geziene handelspartner zijn. Op dit moment lijken de economische sancties van de Verenigde Naties en de Verenigde Staten vooral tot gevolg te hebben dat de olie-uitvoer van Iran zich concentreert op bepaalde landen (in het bijzonder China) in plaats van dat die export grootschalig afneemt. Afschaffing van deze sancties zou het Westen zonder twijfel economisch voordeel brengen.

Omgekeerd heeft ook Iran veel te winnen bij toenadering met de Verenigde Staten en, in het kielzog daarvan, de rest van de westerse wereld. De economie van het land is er slecht aan toe, waardoor ook de binnenlandse onrust wordt gevoed. De machthebbers hebben er dan ook alle belang bij de sanctiedruk te verlichten en de economische banden met het Westen aan te halen.

Daarnaast valt er voor Iran de nodige winst te boeken op veiligheidsgebied. Het heeft weinig bevriende landen in de buurt en afspraken over een regionale veiligheidsstructuur kunnen wat dat betreft veel kou uit de lucht halen. Ook een Amerikaanse diplomatieke erkenning van het regime in Teheran of zelfs een vorm van veiligheidsgaranties aan dit streng-islamitisch bewind, waarbij de dreiging van 'regime change' van tafel gaat, kan wellicht wonderen doen. Er zijn nu immers zelfs geen officiële diplomatieke betrekkingen. Een probleem is echter wel hoe Israël betrokken kan worden bij het bevor-

deren van een Iraans gevoel van veiligheid. Als het gaat om Iraanse veiligheidspercepties, wijzen Iraanse diplomaten soms terecht op het nucleaire wapenarsenaal waarover Israël hoogstwaarschijnlijk beschikt – buiten alle internationale verdragen om, maar zonder dat het tot veel internationale pressie leidt.

Bovenal heeft Iran eventueel baat bij gesprekken met de Verenigde Staten, doordat Teheran zijn felbegeerde positie als (regionale) grote mogendheid ermee erkend kan zien. Nationale trots is een van de grootste drijfveren achter het nucleaire programma. Wellicht kan die trots ook op andere wijze in ere gehouden worden, bijvoorbeeld door het erkend worden als belangrijke actor in de kwesties-Irak en -Afghanistan.

Kortom, reden genoeg voor Obama om het gesprek met Iran aan te gaan. Daarbij is echter wel haast geboden. Israël heeft al meermalen gedreigd dat het niet langs de zijlijn zal afwachten tot Iran nucleaire wapens ter beschikking heeft. Een Israëliërs bombardement op Iraanse nucleaire installaties ligt in de lijn der verwachting – waarschijnlijk zelfs op korte termijn. Israëliërs aanvallen op nucleaire installaties in Irak en Syrië zijn immers ook succesvol gebleken. Waar twee jaar geleden het bombardement op een Syrisch militair complex nog verbazingwekkend weinig rumoer teweegbracht, zal een aanval op Iraans grondgebied echter vrijwel zeker tot verdere escalatie van de instabiele situatie in het Midden-Oosten leiden. De kans is bovendien klein dat een dergelijke militaire operatie Iran op langere termijn van kernwapens zal afhouden. Snelheid is dus om twee redenen geboden: Iran afhouden van werkelijke productie van kernwapens en Israël afhouden van een aanval op Iraanse doelen.

Wie ook de presidentsverkiezingen in Iran wint op 12 juni 2009 – de fel anti-Westerse Ahmadinejad maakt zeer goede kans op herverkiezing – het nucleaire programma zal niet stilgelegd worden. Het technologisch hoogstaande programma, dat officieel vreedzame doeleinden dient, geniet daarvoor teveel steun in alle kringen van de Iraanse samenleving. De harde Amerikaanse aanpak tot nu heeft de eenheid en halsstarrigheid in het land vooral versterkt, mede doordat 'aartsvijand' Amerika de internationale gemeenschap niet eensgezind achter zich wist te krijgen en sancties daardoor slechts van geringe invloed waren. De harde aanpak is te lang doorgezet zonder effectief te zijn en moet nu worden gewijzigd voor het te laat is. Praten met Teheran lijkt de enige

mogelijkheid escalatie van het 'nucleaire probleem' in Iran te voorkomen. Ook Iran heeft te winnen bij toenadering, en dat wordt onder gematigde krachten binnen de Iraanse machthebbers terdege beseft, ook al is het aanbod van Obama tot nog toe weinig enthousiast onthaald. Hoog tijd om rond de tafel te gaan zitten dus, maar wel snel graag.

Sico van der Meer is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Obama's lente: een pragmaticus met idealistische trekjes

Het ligt voor de hand dat een presidentskandidaat die zoveel 'change' heeft beloofd, met enige gretigheid de maat wordt genomen. 29 april 2009, de honderdste dag in Barack Obama's presidentschap, leende zich daar bij uitstek voor. Op die dag was er non-stop aandacht op de Amerikaanse televisie. In Tennessee hadden studenten een '100 days'-parade georganiseerd ter ere van de president, die vooral bij jongeren zo populair is. Het Witte Huis participeerde in een speciale 'town hall meeting'. Obama gaf een 'prime-time'-persconferentie. Ook in onze regio was er bijzonder veel belangstelling. Kranten en weekbladen kwamen met speciale bijlagen. Het Vlaamse magazine *Knack* ('de Belgische Elsevier') publiceerde er al een op 15 april. Op de 'cover' stond de tekst '100 dagen. De Nieuwe King.' Een nieuwe Elvis? Een nieuwe ster? Een nieuwe koning?

Natuurlijk, we leven in een 24 uren-mediawereld, waarin de pers – en dat geldt ook steeds meer voor de kwaliteitsmedia – geen seconde wil achterblijven. Het fenomeen Obama verkoopt goed. De grens tussen 'human interest' en politiek was al onder president Kennedy verbroken. Het Witte Huis is een glazen huis geworden. We weten dat Kennedy meermalen per dag van overhemd wisselde, wat voor ondergoed Clinton droeg en dat Obama hinderlijk kan snurken.

Met Obama komt er weer een Kennedy het Witte Huis binnen. Een mooie, modieuze echtgenote, twee schattige kinderen en natuurlijk de hond Bo, wiens komst op zich zelf al een media-hype veroorzaakte. In de *Washington Post* werd internet-correspondent Carl Cannon over Obama geciteerd: 'He is as velvety smooth as a cold glass of Guinness, this new president of ours... not to mention the good looks of a Kennedy, the even keel of a Roosevelt, the understated swagger of an Eisenhower.'¹

Nietszeggende constatering wat betreft een eerste echt politiek rapport ten aanzien van zijn presidentschap. Slechts onder president Roosevelt had die peildatum van 100 dagen enige inhoudelijke relevantie, want in een paar maanden tijd legde FDR met 15 wetten en vele andere voorstellen een fundament onder het instortende Amerikaanse kapitalisme.

Andere presidenten vertilden zich aan de vergelijking. Harry Truman durfde die analogie niet eens aan en noemde de eerste honderd dagen nimmer. Die drie eerste maanden zijn doorgaans ook niet richtinggevend. President Kennedy's belangrijkste wapenfeit was de volstrekt mislukte Varkensbaai-invasie, in wat men de eerste Cubacrisis zou kunnen noemen. In de latere Cubacrisis, onder andere omstandigheden vanwege een directe Russische betrokkenheid, besloot Kennedy mede daarom juist niet tot een invasie. Onder de beginnende Bill Clinton raakte het Witte Huis verstrikt in chaos en zakte dientengevolge zijn populariteit ineen. De onervaren 'wonderboy' uit Arkansas leek een mislukking. Korte tijd later schreef *Time Magazine* al van 'The Incredible Shrinking President'.² Maar later in zijn presidentschap, en zelfs na het Lewinsky-schandaal, bleek Clinton een zeer populaire president. De tweede president Bush presenteerde zich in zijn eerste termijn nadrukkelijk als een plattelandspresident, met belastingverlagingen voor ook de allerrijksten. Acht maanden later, vanwege de aanslagen op '11 september', werd de buitenlandse en veiligheidspolitiek opeens het primaat van zijn presidentschap.

Afgezien van zijn eerste noodmaatregelen à la Roosevelt om de economie er weer bovenop te helpen, zijn er vooral ook buitenlands-politieke redenen om bij Obama wél belang te hechten aan zijn eerste honderd dagen. Wij zijn doorgaans gewend aan een ruime mate van continuïteit in de buitenlandse politiek, zelfs als het Witte Huis van politieke kleur verandert. De eerste president Bush riep na de Koude Oorlog een nieuwe wereldorde uit, waarbij de Verenigde Naties een belangrijke rol zouden spelen. Deze doctrine werd ook door Clinton gehanteerd. En de Truman-doctrine werd in wezen door alle daarop volgende Koude Oorlog-presidenten tot uitgangspunt van beleid gemaakt.

De winter van Bush

Bush 2 brak met het gematigde buitenlands beleid van zijn twee voorgangers. Al vóór 9/11 gedroeg hij zich als een keizer Georgius. In recordtijd, in slechts een paar maanden, trok het nieuwe Romeinse Rijk zich terug uit allerlei internationale verdragen. De



wereldgeschiedenis kent maar enkele voorbeelden van naties die zo'n grote militaire voorsprong hadden opgebouwd op de nummer twee, laat staan op de rest van de wereld. Met een anti-rakettenschield wilde Bush Amerika afschermen van de boze buitenwereld en in feite dus onkwetsbaar maken.

Onder invloed van een sterke neo-conservatieve stroming in de politiek en de journalistiek werd die vermeende machtspositie uitgespeeld. Zelfs de aanslagen van 9/11, waarmee een groepje burgerterroristen relatief eenvoudig aantoonde dat Amerika in zijn hart te treffen was, knaagden niet aan de arrogantie van de macht.

De regering-Bush waande zich almachtig. Op basis van een op 14 september 2001 vrijwel unaniem aangenomen Congresresolutie kreeg de president het recht 'met geweld op te treden tegen naties, organisaties of personen die volgens zijn vaststelling de terroristische aanvallen op 11 september 2001 hadden gepland, goedgekeurd of begaan, of zulke organisaties of personen onderdak hadden verschaft'. Dit presidentiële mandaat was ook bedoeld 'om toekomstige internationale terroristische acties door zulke naties, organisaties en personen te voorkomen'.

De president kreeg een vrijbrief voor zijn handelen. Voortdurend zouden Witte Huis-advocaten als John Yoo terugvallen op deze resolutie. Met spoed werden plannen gemaakt om het besluit op veiligheidsgebied te implementeren. Meteen werd bekend gemaakt dat toekomstige gevangenen genomen terroristen niet behandeld zouden worden volgens de regels van de Geneefse Conventie. Vanaf 2002 zou voor hen het gevangenenkamp Guantánamo worden opengesteld. Om terroristen op te sporen werd een grootschalige aftuistercampagne opgezet. Yoo en de zijnen waren van mening dat vanwege het feit dat de grondwet de president opperbevelhebber heeft gemaakt, geen enkele wet hem kan beperken in zijn oorlogshandelingen. David Cole, hoogleraar rechten van de Georgetown Universiteit, oordeelde scherp over Yoo: 'Vanuit deze "logica" volgt dat de president op basis van de grondwet zelfs gerechtigd is over te gaan tot genocide als hij dat wil.'³

Deze vrijbrief werd verder uitgewerkt in de *Nationale Veiligheidsstrategie* van eind 2002, waarin Bush een nieuwe realiteit presenteerde, waarvoor nieuwe regels golden. Als ze al golden. Er was voortaan geen onderscheid tussen een, op voorwaarden, door de internationale gemeenschap aanvaarde preventieve oorlog en een preventieve oorlog. Washington

behield zich het recht voor zelf te bepalen of een voor de buitenwereld onzichtbaar gevaar in de kiem gesmoord moest worden. De operatie 'Enduring Freedom', gericht op Afghanistan, werd niet zozeer een oorlog genoemd, maar zij was een directe reactie op de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en ze kon daarmee nog binnen het internationale recht worden geplaatst. Bij de oorlog in Irak lag dat anders. Het gevaar voor de wereldvrede en veiligheid van het bewind van Saddam Hoessein is immers nooit aangetoond. Het was een schoolvoorbeeld van een niet te rechtvaardigen preventieve oorlog.

Donald Rumsfeld werd het gezicht van dit nieuwe Amerika. De Powell-doctrine, met z'n duidelijke *exit*-strategie en inzet van een overweldigende troepenmacht om risico's te minimaliseren, werd met voeten getreden. Rumsfeld legde zware nadruk op de inzet van de superieure Amerikaanse 'high tech'-luchtmacht. Hij sprak in dit verband regelmatig van de 'glorie van de Amerikaanse bombardementen'. Bij militaire acties in Afghanistan en Irak waren geen honderdduizenden, maar slechts tienduizenden militairen op de grond nodig. In deze Rumsfeld-doctrine was ook nauwelijks of geen ruimte voor wederopbouwtaken in het kader van 'nation building'. Dat was vooral iets voor de 'softe', naïeve Europese vrienden, die immers, in de woorden van Robert Kagan, van de planeet Venus afstammen. De moderne geschiedenis had een goede raadgever kunnen zijn. Bij de sociaal-economische wederopbouw van het naoorlogse Japan en van Duitsland – denk aan het Marshallplan – hadden de Verenigde Staten juist wél een belangrijke rol gespeeld.

Dit eenduidige beeld van de eenzame supermacht Amerika die de wereld beheerst, was al eerder door Samuel Huntington in twijfel getrokken. Hij schreef over een nieuw conflictmodel. 'World politics is entering a new phase, and intellectuals have not hesitated to proliferate visions of what it will be – the end of history, the return of traditional rivalries between nation states, and the decline of the nation state from the conflicting pulls of tribalism and globalism, among others. Each of these visions catches aspects of the emerging reality. Yet they all miss a crucial, indeed a central, aspect of what global politics is likely to be in the coming years. It is my hypothesis that the fundamental source of conflict in this new world will not be primarily ideological or primarily economic. The great divisions among humankind and the dominating source of conflict will be cultural...'⁴

Nu gaat het er niet zozeer om te bepalen welke factoren dominant zijn bij het ontstaan van nieuwe scheidslijnen in de wereld. Feit is dat Bush en de zijnen de historische vergissing hebben gemaakt onvoldoende te begrijpen dat de Verenigde Staten niet meer almachtig zijn. In het bijzonder in Afghanistan en Irak is daar een kostbare prijs voor betaald.

Vele politieke denkers na Huntington hebben voor deze misvatting gewaarschuwd. Vlak vóór 9/11 typeerde de Nederlandse Amerikaan Ivo Daalder de buitenlandse politiek van Bush al als 'louter een antirakettschildpolitiek'. Die vermeende immuniteit die door dat schild zou worden bewerkstelligd, werd door Daalder als 'onzin' bestempeld. 'Deze regering wil nog denken vanuit de versleten zwart-wit concepten uit de Koude Oorlog. Dat idee van de grote boosaardige buitenwereld die je kunt afschrikken, temmen en zelfs uiteindelijk overwinnen, is achterhaald. Het gaat in een ingewikkelde wereld meer om het samen met anderen beheersen van ontwikkelingen.⁵ Ook Fareed Zakaria typeerde recentelijk in die zin het veranderende wereldbeeld: 'On every dimension other than military power – industrial, financial, social, cultural – the distribution of power is shifting, moving away from U.S. dominance. That does not mean we are entering an anti-American world. But we are moving into a post-American world, one defined and directed from many places and by many people.'⁶

Man van overgangstijdperk

Wij leven in een overgangstijdperk waarin macht op steeds meer terreinen diffuus wordt. Zelfs op traditioneel militair terrein is de Amerikaanse macht niet meer ongebreideld. In een onoverzichtelijke wereld, waarin scheidslijnen van onder meer politieke, economische en religieus-etnische aard ook nog eens dwars door elkaar heen lopen, past de Amerikanen en onszelf het beste een pragmatische president in het Witte Huis. Obama presenteert zijn land niet als een unieke beschaving, waarbij de rest van de wereld maar moet volgen. Zijn sleutelbegrippen zijn 'connecting' (ook met vijandige regimes), 'engagement' en transnationaal denken, geïnspireerd door de Duits-Amerikaanse filosoof Reinhold Niebuhr.⁷

Het is een verademing dat Obama zo snel op de veranderende geopolitieke situatie inspeelt. Te midden van een reeks aan nieuwe plannen en initiatieven vallen vooral de nieuwe strategie voor Afghanistan-Pakistan, de opening naar Cuba en de dialoog met

de islam op. West-Pakistan beschouwt hij als het gevaarlijkste gebied ter wereld. Maar het effectief uitschakelen van terroristen kan alleen plaatsvinden binnen een brede internationale context. Tijdens de Afghanistan-conferentie in Den Haag presenteerde de Amerikaanse regering in wezen een supermarktmodel. Dit Washington is realistisch genoeg om te begrijpen dat vooral de Amerikanen vooralsnog invulling zullen moeten blijven geven aan de 'hard power'. Maar van andere landen (bondgenoten en partners) wordt een substantiële bijdrage verwacht op het terrein van de 'soft power'. In haar eerste optreden in januari voor de Senaatcommissie die haar benoeming tot minister moest bekrachtigen, gaf Hillary Clinton al aan dat het sturen van trainers voor landelijk en lokaal bestuur en politie en daarnaast ook ingenieurs, onderwijzers en verpleegsters essentieel is. *Hard power en soft power* zorgen tezamen voor *smart power*. Maar de 'soft power' zal uiteindelijk doorslaggevend zijn bij het behalen van succes, aldus Clinton. Een verbeterd imago van

Obama maakt een verstandige indruk, samenbindend en luisterend naar de wereld

Amerika (en bondgenoten en partners) in de wereld kan een belangrijke voedingsbodem voor het internationaal terrorisme wegnemen.

De *dialoog met de islam* werd in 2008 al aangekondigd in het rapport *Changing Course: A New Direction for U.S. Relations with the Muslim World* van de *Leadership Group* van het *U.S. Muslim Engagement Project*. Hierin hebben sleutelfiguren uit een groot aantal maatschappelijke organisaties zitting. Oudminister van buitenlandse zaken Madeleine Albright en 33 andere leiders maken er deel van uit. Het rapport gaat uit van het primaat van diplomatie. 'Senior U.S. defense and military leaders have recognized the primary importance of diplomatic, political, economic, and cultural institutions in combating extremism... Only a tiny minority of Muslims is involved in violence against the United States and its allies.'⁸ Tijdens zijn bezoek aan Turkije gaf Obama duidelijk gevolg aan het rapport. 'I know there have been difficulties these last few years. I know that the trust that binds the United States and Turkey has been strained, and I know that strain is shared

in many places where Muslim faith is practiced. So let me say this as clearly as I can: The United States is not, and will never be, at war with Islam. In fact, our partnership with the Muslim world is critical not just in rolling back the violent ideologies that people of all faiths reject, but also to strengthen opportunity for all its people. I also want to be clear that America's relationship with the Muslim community, the Muslim world, cannot, and will not, be based upon opposition to terrorism. We seek broader engagement based on mutual interest and mutual respect. We will listen carefully, we will bridge misunderstandings, and we will seek common ground...⁹

Gevoel van urgentie

Obama's activisme, zijn opmerkelijke dynamiek, in een tijd van grote economische problemen, is ook ingegeven door een gevoel van urgentie. De wereld is aantoonbaar in snel tempo gevaarlijker geworden. Tijdens de campagne legde Obama dat al in vrijwel iedere buitenlandtoespraak uit. Het traject om vanuit verrijkt uranium of plutonium kernwapens te produceren wordt steeds korter. Groter en groter wordt de kans dat terroristen over massavernietigingswapens beschikken. Vooral in fragiele en ontredderde staten kan terrorisme snel opbloeien. In het laatste nummer van *Foreign Policy* schrijft Harvard-historicus Niall Ferguson over de gevaren van onze tijd.¹⁰ Over hoe simplistisch het was om al het kwaad te concentreren in de duivelse as van Iran, Irak en Noord-Korea. Ferguson ziet een veel langere 'as van ontreding', waarbij tientallen landen en gebieden genoemd kunnen worden, zoals Somalië, Darfur en Afghanistan. Conflicten nemen in aantal en grootte sterk toe, omdat economisch verval, etnische desintegratie en de neergang van de supermacht Amerika samenvallen. Washington kan ontwikkelingen wel initiëren, maar niet meer overal op aarde beheersen.

Hoe anders beziet de huidige president de wereld dan zijn voorganger, die trots zijn symbolische isolement op de ranch in Crawford Texas, 'deep in the heartland', etaleerde. Welkom in de Obamawereld, waar ieder groot maatschappelijk probleem een grensoverschrijdende aanpak vereist.

Natuurlijk is de grote vraag hoe Obama reageert bij een eerste, echte crisis. Feit is dat hij een koele, verstandige indruk maakt. Samenbindend en luisterend naar de wereld. In de stijl van Franklin Roosevelt en John Kennedy ontpopt hij zich niet zozeer als een progressieve Woodrow Wilson of Jimmy Carter,

maar veeleer als een pragmaticus met idealistische trekjes. Hij heeft de moed gehad 'the best and the brightest' van allerlei politieke pluimage om zich heen te verzamelen. Dat duidt ook op goed leiderschap.

In vier maanden tijd is Washington een stuk dichterbij gekomen. Dat is een prestatie van formaat in ons heterogene werelddorp. Obama lijkt al aardig bij ons te horen. Zit in deze politieke lente als een jas om ons heen. Nauwelijks voelbaar, passend bij ons. Er zullen ongetwijfeld scheurtjes in komen. Eén zwaluw, één lente, maakt nog geen zomer. In ieder geval is een nieuwe wind vanuit Washington duidelijk waarneembaar. Geen storm, maar voorlopig een prettige lentebries.

Noten

- 1 *The Washington Post*, 29 april 2009. ['Even keel' = gelijkmatigheid; 'swagger = grootspraak; toevoeging eindred.]
- 2 *Time Magazine*, 7 juni 1993.
- 3 Boekbespreking van David Cole in de *New York Review of Books*, 17 november 2005, over John Yoo, *The Power of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*, University of Chicago Press, 2005.
- 4 Samuel Huntington, 'The Clash of Civilizations?', in: *Foreign Affairs*, zomer 1993.
- 5 Willem Post, *Het Witte Huis*, Soesterberg 2008, blz. 102.
- 6 Fareed Zakaria, 'The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2008.
- 7 Willem Post, *Obamawereld*, Soesterberg, 2009, blz. 36, 37.
- 8 Het rapport is te vinden op www.usmuslimengagement.org.
- 9 Toespraak van president Obama voor het Turkse parlement op 6 april 2009.
- 10 Niall Ferguson, 'The Axis of Upheaval', in: *Foreign Policy*, maart/april 2009.

Willem Post is verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Een canon van de Europese Unie?

Het ging een tijdje geleden rap bergafwaarts met de kennis van onze vaderlandse geschiedenis. Scholieren wisten amper wie Willem de Zwijger was, en konden ook de Franse tijd en de Eerste Wereldoorlog niet in de juiste volgorde plaatsen. Dank zij de commissie-Van Oostrom beschikt Nederland thans echter over een 'historische en culturele canon' van Nederland.¹ Het is de bedoeling dat deze canon per september 2009 als verplichte lesstof in het basisonderwijs en een deel van het voortgezet onderwijs wordt opgenomen, maar daar is de nodige weerstand tegen, en die invoering is nog niet zeker.

Deze canon van Nederland behelst 'het geheel van belangrijke personen, teksten, kunstwerken, voorwerpen, verschijnselen en processen die samen laten zien hoe Nederland zich ontwikkeld heeft tot het land waarin we nu leven'. Ze is opgebouwd rond vijftig zogeheten 'vensters', die elk uitzicht bieden op een markante episode of een belangrijk thema in de Nederlandse geschiedenis vanaf de vroegste tijd. Daarnaast heeft de commissie veertien hoofdlijnen geformuleerd die bedoeld zijn als achtergrondtekst bij de vijftig vensters, en om dwarsverbanden aan te geven. Alles bij elkaar een ideale gids voor het Nederlandse verleden, en ook een mooi houvast in een tijd van groeiende verwarring over nationale identiteit en herkomst. In ieder geval heeft de canon alleen al door de uitvoerige discussies in de media de aandacht voor de vaderlandse geschiedenis aanmerkelijk weten te bevorderen. En de exercitie heeft aanstekelijk gewerkt. Er is na publicatie van het rapport-Van Oostrom een soort canongekte uitgebroken. Er bestaat inmiddels een canon van Amsterdam, Assen, Eindhoven, Haarlem en Oegstgeest, er is een bèta-canon, een muziekcanon, een canon van de Europese poëzie, ja zelfs een canon voor de glastuinbouw. Dan kan de Europese Unie natuurlijk niet achterblijven.

Nut van EU-canon

En 'Brussel' kan wel wat leven in de brouwerij gebruiken. Verkiezingen voor het Europees Parlement plegen weinig opwindend te genereren. Ze zijn voornamelijk interessant als een peiling van de nationale politieke verhoudingen. Europese burgers hebben merkwaardigerwijs veel meer belangstelling voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen, dan voor de verkiezing van hun eigen volksvertegenwoordigers

in Straatsburg. Aan de kennis van Europese zaken schort veel, zelfs onder de hoogopgeleide en politiek-geïnteresseerde kiezers. Met een canon van de Europese Unie en de daaraan inherente discussies kun je dat wellicht bijstellen. Zo'n canon vormt een geschikt oriëntatiemiddel voor de ingewikkelde naoorlogse Europese geschiedenis, ze schept eenheid in de kennis en beleving daarvan, en scheidt historische feiten van de propaganda en retoriek waarmee de Europese eenwording overgoten pleegt te worden.

Net zoals de canon van Nederland zou die van de Europese Unie verplichte kost moeten worden in het onderwijs. En mogelijk ook een bijdrage kunnen leveren aan de zogeheten 'Europese identiteit', een begrip dat overigens nog vluchtiger is dan zijn nationale tegenhanger.² Hoe zou zo'n EU-canon eruit zien? En welke hindernissen moeten worden genomen om hem op te stellen?

In beginsel kan dezelfde aanpak worden gevolgd als voor de nationale canon. We zijn dan op zoek naar 'het geheel van belangrijke personen, teksten, kunstwerken, voorwerpen, verschijnselen en processen die samen laten zien hoe Europa zich na 1945 heeft ontwikkeld tot de Europese Unie waarin we nu leven'. Maar het opstellen van een EU-canon is om allerlei redenen lastiger dan de vaderlandse inspanningen.

Een Europese canoncommissie

Om te beginnen aangaande de procedure. We zoeken naar analogie van de commissie-Van Oostrom naar een lijst 'waardevolle onderdelen' van de EU 'die we via het onderwijs aan nieuwe generaties willen meegeven'. Het gaat om een breed aanvaarde en gestandaardiseerde lijst, net zoals de lijst van de canonieke Bijbelse geschriften, waar na eeuwenlange deliberaties in kerkelijke kring eenstemmigheid over bestaat. Canonisatie vereist per definitie de medewerking van bepaalde autoriteiten, van het bevoegde gezag, zeker als je streeft naar officiële invoering in het onderwijs. Tegenwoordig is tevens een soort democratisch draagvlak vereist. Zo werkte de commissie-Van Oostrom in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en ze organiseerde discussies in brede maatschappelijke en culturele kring. Er zaten overigens géén allochtone Nederlanders in de commissie.

Maar hoe ga je te werk in het Europese geval? Een EU-canon is ingewikkeld, omdat zowel mandaat, opstelling als goedkeuring van de tekst moeten plaatsvinden in een structuur met 27 lidstaten. In de EU kun je moeilijk een canoncommissie instellen waarin niet alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. Want er moet een soort consensus worden bereikt over het resultaat. Anders gaan landen dat heus niet gebruiken in hun onderwijs. En de kandidaat-leden van de EU? Zij waren ook op voet van gelijkheid vertegenwoordigd in de Europese Conventie die het ontwerp voor een Europese grondwet heeft opgesteld, dus ze kunnen nu moeilijk worden buitengesloten. Dat kan dus een aardige discussie worden, met de Turkse kijk op de Europese integratie erbij. Een andere mogelijkheid is om in elke EU-lidstaat eerst een nationale commissie aan het werk te zetten, met ieder dezelfde taakstelling, om vervolgens van die 27-plus nationale commissies een echt Europees geheel te maken. Het uiteindelijke resultaat zou in een besluit van de Onderwijsministers van de EU moeten worden vastgelegd, met instemming ook van het Europees Parlement. En dat alles in de 23 officiële talen van de EU. Het Babylonische Europa kan weer even vooruit.³

Wanneer begint de Europese Unie?

Vervolgens rijst de levensgrote vraag: waar beginnen we? De commissie-Van Oostrom begint bij de hunebedden, maar dat is voor de EU te veel van het goede. De Europese Unie is ongetwijfeld de (voorzijnde) uitkomst van eeuwenlange 'verschijnselen en processen', maar het is verstandig een onderscheid te maken tussen de stormachtige geschiedenis van Europa en de eigenlijke geschiedenis van de EU. Anders wordt de EU gereduceerd tot een zuchtje wind, en verdwijnt het didactisch potentieel. Vandaar dat het jaar 1945 een logisch en pragmatisch begin lijkt.⁴

Verder is de geschiedenis van de naoorlogse Europese integratie niet hetzelfde is als een geschiedenis van het naoorlogse Europa, zoals Tony Judt die bijvoorbeeld geschreven heeft, en ten dele ook Geert Mak in zijn Mesdag-achtige panorama van het twintigste-eeuwse Europa.⁵ De boeken van deze schrijvers omvatten het hele Europese continent, en gaan ook uitvoerig in op de lotgevallen van individuele landen. De meeste nationale perikelen hebben echter geen betrekking op de Europese integratie, en vallen dus buiten het bestek van een EU-canon. Scheidslijnen zijn echter niet gemakkelijk te trekken.

De canondiscussie zal tevens moeten gaan over de vraag in welke mate de Europese Unie haar stempel heeft weten te zetten op de ordening van het Europese continent, te midden van andere internationale organisaties en de 'heerschappij van staten', zoals Van Staden dat eens treffend uitdrukte.⁶

Controverses

Het eigentijds karakter van de EU maakt haar canonisatie niet eenvoudiger. Allerlei kwesties zijn nog volop in bespreking. 'Geen praalgraf, maar levend erfgoed' wilde de commissie-Van Oostrom, en dat geldt zeker voor de verwerping van de Europese grondwet of onze relatie met Turkije. De meningen over de Brusselse zegeningen lopen nogal uiteen. De federalisten zijn geneigd de overdracht van nationale bevoegdheden en de groeiende macht voor de Europese instellingen positief te beoordelen. Voor hen is de Europese integratie een vooruitgangproject, dat langzaam maar zeker zal uitmonden in een verenigd continent. Anderzijds zijn er sceptici die de werking van de EU voornamelijk willen beperken tot de economie, zonder echt politieke macht voor 'Brussel'. Zij zien nog steeds een essentiële rol weggelegd voor de lidstaten, en beschouwen een mislukt Europees project niet noodzakelijkerwijs als een ramp. Daar heeft een Europese canoncommissie maar rekening mee te houden.

En wat is bijvoorbeeld de betekenis van de EU voor de vrede in Europa? Een populair fabeltje wil dat de EU en zijn voorgangers (EGKS en EEG) vrede in Europa hebben gebracht. Dank zij de supranationale instellingen werd het Duitse oorlogspotentieel immers onder controle gebracht, en konden de grote rivalen, Frankrijk en Duitsland, eindelijk hun strijdbijl begraven, zo lezen we in de voorlichtingsboekjes. Maar het einde van de oorlog was in eerste instantie de verdienste van de geallieerden, door in 1945 nazi-Duitsland vernietigend te verslaan. Vooral de Sovjetunie heeft daarin een enorm aandeel gehad. De vrede die zo ontstond, vormt de noodzakelijke voedingsbodem voor de naoorlogse integratie, en niet omgekeerd, zoals vaak wordt beweerd. Bovendien was het Duitse oorlogspotentieel al goeddeels onder controle gebracht door de Roer-autoriteit, dus nog vóórdat het Schuman-Plan werd gelanceerd. De EGKS was een instrument om de Duitse onderhorigheid uit het geallieerd kader te tillen, en onder Franse regie te brengen. Prachtige diplomatie, maar Duitsland had zich waarschijnlijk ook wel zonder de

supranationale instellingen van EGKS en EEG in het Europese gareel gevoegd. En voor een effectieve interne markt of Europese buitenlandse politiek heb je bepaalde Europese instellingen ook niet nodig, althans niet in de bestaande constellatie.

Ook over de bijdrage van Amerika en de NAVO aan de Europese integratie zal de canoncommissie zich nog het hoofd moeten breken, want daarover bestaat allerminst overeenstemming. En dat geldt tevens voor de rol van bepaalde lidstaten en politici. Stel dat we als onderdeel van de canon de tien belangrijkste 'bouwers van Europa' zouden moeten kiezen, wie komen er dan op de lijst? Zitten daar dan ook Amerikanen en Russen bij? Jozef Stalin heeft meer gedaan voor de Europese vrede dan Robert Schuman, en George H.W. Bush meer voor de Duitse eenwording dan François Mitterrand. In de Nederlandse vensters prijken, afgezien van Karel de Grote en Napoleon (!), uitsluitend Nederlanders. Het beste is waarschijnlijk om alleen voor tien Europeanen een ereplaats in te ruimen. Wie weet zit daar dan ook nog een Nederlander bij.⁷

Archiefmateriaal

Het eigentijdse perspectief heeft het nadeel dat de wetenschappelijke geschiedschrijving van de Europese integratie pas de afgelopen jaren op gang is kunnen komen. De officiële archieven van de EGKS en de EEG, die opgeslagen liggen in de fraaie *Villa Schifanoia* van het Europees Universitair Instituut in Florence, blijven statutair veertig jaar deels gesloten, dus de eerste historische studies konden pas in de jaren '90 van de vorige eeuw verschijnen. Dat geldt trouwens ook voor nationale archieven in de lidstaten, waar belangrijke besluiten zijn genomen over de Europese integratie. Over recente gebeurtenissen, zoals de grote uitbreiding van de EU of de verwerping van de Europese grondwet, hebben de professionele historici zich nog nauwelijks kunnen buigen. Maar hier moeten we niet te angstvallig zijn. Op basis van de beschikbare bronnen valt best een betrouwbaar beeld te schetsen van althans de *hoofdlijnen* van de naoorlogse Europese samenwerking (en een canon wil primair die hoofdlijnen in beeld brengen). Verder hebben de rechtswetenschap, de economie en de politicologie een belangrijk aandeel in de kennis van de EU. Wat dat aangaat, is er genoeg materiaal.

'Kunstwerken en voorwerpen'

Elk venster in de canon van Nederland is voorzien van een mooi plaatje ('iconen'): hunebed, Beeldenstorm, VOC-schip, Statenbijbel, Aletta Jacobs. Maar ook de Nachtwacht, Christiaan Huygens en De Stijl, want de canon van Nederland is tevens cultuurgeschiedenis. 'Goudomrand', zo stelt de commissie-Van Oostrom.

Op dit punt heeft een EU-canon ongetwijfeld een handicap. 'Brussel' wordt namelijk niet geassocieerd met de in Europa overvloedig aanwezige schone kunsten, ook niet met de naoorlogse, eigentijdse uitingen daarvan. Integendeel, de nationale canon bewijst dat kunst en cultuur in Europa primair als onderdelen van de nationale geschiedenis worden beschouwd. De schitterende kathedralen, kloosters, musea en schilderijenverzamelingen van het oude continent worden in de lidstaten nadrukkelijk gekoesterd als nationaal cultuurbezit, mede ter meerdere nationale glorie. In de grote Europese musea doorloop je Vlaamse, Italiaanse, Duitse, Hollandse en Franse zalen, maar je komt nooit uit in een EU-zaal. Dus wat de Hollandse zeeschilders doen voor het beeld van Nederland, doen de Europese kunsten niet voor het beeld van de EU. Dat hangt natuurlijk mede samen met de jeugdige leeftijd van de EU, maar je had toch mogen verwachten dat de Europese instellingen in zestig jaar tijd een paar markante gebouwen of beeldhouwwerken zouden hebben gecreëerd, met een primaire 'EU'-uitstraling. Zelfs de eurobankbiljetten, bij uitstek de dragers van een potentiële Europese identiteit, kennen geen specifiek aan de EU gekoppeld beeldmerk. De gebouwen die erop zijn afgebeeld, zijn allemaal fictief, hoewel ze wel een verband suggereren met de Romeinse en christelijke architectuur.

Anders dan het bloedige vaderlandse of Europese verleden, biedt de geschiedenis van de Europese integratie ook weinig 'voorwerpen' of heftige gebeurtenissen, aan de hand waarvan die geschiedenis aanschouwelijk kan worden gemaakt. Dat is bijna per definitie het lot van een organisatie die veldslagen en concentratiekampen heeft ingeruild voor onderhandelingen en vergaderzalen. Dit maakt de vertelling van de EU lastiger. Wél is de blauwe Europese vlag, met de twaalf mysterieuze sterren, uitgegroeid tot een herkenbaar symbool van de EU.⁸



Een proeve

Het wordt dus behelpen. Maar we kunnen beginnen met een keuze van de vensters. Waar vijftig vensters toereikend zijn voor 3000 jaar Nederlandse geschiedenis, moet de EU er niet meer dan tien krijgen. Hieronder wordt aldus een proeve gegeven van een historische EU-canon. De lezer mag er zelf de tien belangrijkste Europeanen bijdenken.

1. Geallieerde overwinning
2. Marshallplan en NAVO
3. De Frans-Duitse verzoening
4. Het Verdrag van Rome
5. Het Europa der staten
6. Recessie en stagnatie
7. Naar één markt met één munt
8. Duitse eenwording en Maastricht
9. De vereniging van Oost- en West-Europa
10. Grondwettelijk echech

Noten

- 1 *Canon van Nederland. Rapport van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon*, Den Haag: Ministerie van OCW, 2006.
- 2 Overigens legt de commissie-Van Oostrom zelf geen verband tussen canon en identiteit. Zij schrijft op blz. 23 van haar rapport: 'De canon kan wellicht het collectief geheugen van een land weerspiegelen, maar nooit de identiteit ervan.' Eigenlijk wil ze niets weten van het begrip nationale identiteit: 'Zo het al ooit valide is geweest, dan nu minder dan ooit: in de internationale, multiculturele wereld van vandaag is het een bedrieglijk, ja gevaarlijk begrip.' Is in deze visie ook de Europese identiteit een 'gevaarlijk' begrip?
- 3 Uitdrukking in bruikleen van Annemarie van Heerikhuizen e.a., *Het Babylonische Europa*, Amsterdam: Amsterdam University Press/Salomé, 2004.
- 4 Wel zou je bij wijze van compromis kunnen overwegen de gehele twintigste eeuw als referentiekader te nemen. Dan komen ook de twee catastrofale Europese burgeroorlogen in beeld, die zo'n verhelderend contrast vormen met de naoorlogse Europese samenwerking. Je kunt dan tevens aandacht schenken aan de – vergeefse – integratieplannen uit het Interbellum, en aan het gegeven dat het Derde Rijk ook een vérgaande vorm van Europese eenwording was, en in bepaalde opzichten zelfs de wegbereider van de latere gemeenschappelijke markt.
- 5 Tony Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*, Londen: William Heinemann, 2005; Geert Mak, *In Europa. Reizen door de twintigste eeuw*, Amsterdam: Atlas, 2004.
- 6 In R.B.Soetendorp & A. van Staden (red.), *Internationale betrekkingen in perspectief*, Utrecht: Het Spectrum, 1987, blz. 13.
- 7 Wim Weenink, biograaf van Beyen, zou dat wel weten. Hij noemt Beyen immers 'bouwer van Europa'. Zie *Johan Willem Beyen 1897 – 1976. Bankier van de wereld, bouwver van Europa*, Amsterdam: Prometheus, 2005. De Leidse emeritus-hoogleraar politieke wetenschappen Hans Daalder meent echter dat die titel een drukfout bevat. Volgens hem is Beyen een bouwer 'aan' Europa, niet 'van'.
- 8 Dit punt wordt althans benadrukt door Peter van Ham, 'The Rise of the Brand State', in: *Foreign Affairs*, september/oktober 2001.

Alfred Pijpers is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Hij was tot voor kort tevens docent politieke wetenschap aan de Universiteit Leiden.

Internationaal Strafhof: ideaal en barre werkelijkheid

Op 4 maart 2009 vaardigde het Internationale Strafhof in Den Haag een internationaal arrestatiebevel uit tegen president Omar Hassan al-Bashir van Soedan vanwege zijn vermeende betrokkenheid bij oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid in Darfur. Afhankelijk vanuit welke positie dit historisch besluit bekeken wordt, lijkt hiermee een hoogtepunt dan wel dieptepunt in het bijna zevenjarige bestaan van het Strafhof te zijn bereikt. Een hoogtepunt, omdat voor het eerst in de geschiedenis een zittend staatshoofd voor de rechter werd gedaagd; een dieptepunt, omdat het er tegelijkertijd naar uitziet dat al-Bashir nooit voor het Strafhof in Den Haag zal verschijnen. Het Hof heeft namelijk géén politiemacht ter beschikking om zijn daden kracht bij te zetten en het is wat dat betreft volledig afhankelijk van de medewerking van andere partijen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de lidstaten bij het Strafhof en in de tweede plaats om de VN-Veiligheidsraad, die kan ingrijpen wanneer er genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden plaatsvinden in landen die het Hof en het daaraan ten grondslag liggende Statuut van Rome niet erkennen.

Soedan is zo'n geval en om die reden moest de Veiligheidsraad er in 2005 aan te pas komen om het Hof te machtigen tot strafrechtelijk onderzoek naar het oorlogsgeweld in Darfur (Resolutie 1593). Dat de Veiligheidsraad die machtiging aan Hoofdaanklager Luis Moreno-Ocampo verstrekke, was overigens opmerkelijk, aangezien drie van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad daar géén belang bij hadden. De Verenigde Staten, China en Rusland erkennen het Hof niet, terwijl de laatste twee tevens nauwe economische banden met de regering in Khartoem onderhouden. China is de belangrijkste investeerder in Soedans oliesector, terwijl Rusland een van de belangrijke wapenleveranciers is aan al-Bashir's regime.

Moreno-Ocampo's onderzoek leidde ertoe dat in 2007 zowel tegen Ahmad Harun, een minister uit al-Bashir's kabinet, als tegen Ali Kushayb, een leider van de vanuit Khartoem gesteunde *Janjaweed*-militie, een arrestatiebevel werd uitgevaardigd. Al eerder had Moreno-Ocampo op verzoek van de regerin-

gen van Oeganda en de Democratische Republiek Congo onderzoek ingesteld naar het gebruik van kindsoldaten door rebellenmilities in Noord-Oeganda en Oost-Congo. Dit resulteerde in totaal negen arrestatiebevelen, o.a. tegen Joseph Kony, de leider van het Oegandese *Lord's Resistance Army* (LRA), en de Congolese militieiders Germain Katanga en Thomas Lubanga Dyilo. Daarnaast startte Moreno-Ocampo in 2007 op verzoek van de regering van de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) een onderzoek naar de geweldpiek tijdens de omwenteling in dit land in 2002-2003. Daarbij maakte de huidige president, generaal François Bozizé, een einde aan het bewind van Ange-Félix Patassé. In 2008 leidde dit tot de uitvaardiging van een arrestatiebevel tegen de Congolese *warlord* Jean-Pierre Bemba, die zich aan de zijde van Patassé had geschaard en wiens militie zich op grote schaal schuldig zou hebben gemaakt aan moord en verkrachting. In maart 2009 kwam daar als klap op de vuurpijl het arrestatiebevel tegen al-Bashir bij. Maar waar hebben al die arrestatiebevelen in de praktijk nu toe geleid? En zijn de slachtoffers van al-Bashir, Kony, Lubanga, Katanga en Bemba er iets mee opgeschoten?

Het gedwongen huwelijk tussen Veiligheidsraad en Strafhof

Met in totaal dertien aanklachten kan het Strafhof geen dadendrang worden ontzegd. Maar waar het gaat om het omzetten van die daden in concrete resultaten, ligt het anders. Ondanks een budget van negentig miljoen euro per jaar (een veelvoud van de uitgaven door de *ad-hoc*-tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en Rwanda)¹ bevinden zich slechts drie aangeklaagden in voorarrest. De Soedanese regering weigert zichzelf of haar *brothers in arms* van de *Janjaweed* uit te leveren. Oeganda voelt er bij nader inzien toch weinig voor Kony en zijn adjudanten in hechtenis te nemen, omdat daarmee de moeizame vredesbesprekingen met het LRA in de kiem zouden kunnen worden gesmoord. Bemba, Katanga en Lubanga zijn inmiddels wél opgepakt en aan het Strafhof overgedragen. Maar van deze drie staat tot op heden alleen Lubanga in de beklaagdenbank terecht.

Natuurlijk kan Moreno-Ocampo erop wijzen dat hij zonder medewerking van anderen weinig kan uitrichten.² Dat is echter maar een deel van het verhaal. Want een overmaat aan handigheid kan Moreno-Ocampo en zijn team van aanklagers tot dusver niet worden verweten. In het geval van Lubanga begingen zij vormfouten, waardoor de rechters van het Strafhof bijna genoodzaakt waren hem op vrije voeten te stellen. Toen in januari 2009 het proces na veel vertraging uiteindelijk toch van start kon gaan, liep de eerste dag opnieuw uit op een blamage, omdat de eerste getuige – een voormalig kindsoldaat uit Lubanga's militia – diens belastende verklaring tegen hem introk. Ook in de zaak-Kony maakte Moreno-Ocampo een ongelukkige indruk, toen hij het verzoek van de Oegandese president Museveni om een onderzoek in te stellen tegen het LRA naar voren bracht tijdens een gezamenlijke persconferentie in Londen. Daarmee wekte hij de indruk de ogen te willen sluiten voor het buitensporige geweld dat het Oegandese leger had gebruikt in zijn campagne tegen Kony's rebellen. Het gevolg was dat de onpartijdigheid van het Strafhof van verscheidene kanten in twijfel werd getrokken.³

Los daarvan doet zich de vraag voor of Moreno-Ocampo de verzoeken tot strafrechtelijk onderzoek uit Oeganda, Congo en de CAR wel had moeten honoreren. Het Hof werkt tenslotte op basis van *complementariteit* en behoort slechts in actie te komen wanneer lidstaten *zelf niet willen of kunnen* vervolgen. Het is maar de vraag of van dat laatste eigenlijk wel sprake was. Het heeft er eerder weg van dat de regeringsleiders van de drie Afrikaanse landen op handige wijze via het Strafhof de internationale gemeenschap hebben willen gebruiken om hun eigen binnenlands-politieke gezag te versterken. Daarnaast is het zeker niet uitgesloten dat de drie ook uit financiële overwegingen de kostbare berechting van oorlogsmisdadigers hebben geïnternationaliseerd.⁴

Ook in de zaak-al-Bashir kan het optreden van Moreno-Ocampo uit het oogpunt van effectiviteit de toets der kritiek niet helemaal doorstaan. Het enige wat Moreno-Ocampo met zijn arrestatiebevel heeft weten te bereiken, is dat de Soedanese regering als tegenreactie een aantal hulporganisaties het land heeft uitgezet. Vervolgens werd al-Bashir in aanwezigheid van een machteloze VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon met alle eerboden ontvangen op een Arabische top in Qatar, waar hij steunbetuigingen ontving van veel Arabische landen die net zoals Soedan evenmin het

Strafhof erkend hebben. Daarnaast lieten ook China en Rusland weten dat het optreden van Moreno-Ocampo van weinig tact getuigde en een politieke oplossing van het Darfur-conflict alleen maar verder van huis bracht. Alleen de Verenigde Staten en de Europese landen schaarden zich achter de uitvaardiging van het arrestatiebevel tegen al-Bashir.

Niet geheel ten onrechte verdedigde Moreno-Ocampo zijn optreden met het argument dat tribunalen recht dienen te spreken en geen politiek moeten bedrijven.⁵ Maar als het echt gaat om de effectiviteit en daarmee de geloofwaardigheid van het Strafhof, dan blijft toch de vraag bestaan waarom Moreno-Ocampo niet heeft gekozen voor een geheim arrestatiebevel, een methode die bijvoorbeeld in de aanklachten tegen Kony en zijn adjudanten werd toegepast. Niet dat daarmee de toch al bijna onmogelijke arrestatie van al-Bashir dichterbij was gebracht, maar in ieder geval niet verderaf.

Vlucht naar voren?

Het is natuurlijk mogelijk dat Moreno-Ocampo met de publieke aanklacht tegen al-Bashir een vlucht naar voren heeft willen nemen. Als aanklager tijdens het proces tegen de Argentijnse juntaleiders in 1985 weet hij als geen ander dat het succes van een straftribunaal tegen voormalige politieke en militaire leiders afhankelijk is van wat de politieke context toestaat.⁶ Op internationaal niveau geldt dat eens te meer, omdat daar nog sterker dan in Argentinië, dat zich in de jaren tachtig midden in een proces van politieke transitie bevond, geen duidelijk bovenliggende partij aanwezig is. Dat maakt het functioneren van een internationaal tribunaal zoals het Strafhof er in de praktijk niet gemakkelijker op, tenzij het gesteund wordt door een sterke partij met macht en invloed. En het is de vraag of de *founding fathers* van het Strafhof daar wel voldoende rekening mee hebben gehouden. 'Jawel', zullen zij riposteren, want in het procedurele raamwerk van het Hof is een plaats ingeruimd voor de VN-Veiligheidsraad. Maar dan moet die Veiligheidsraad ook wel *willen*. En zoals eerder vastgesteld, kent de Raad drie permanente leden met vetorecht die nog altijd grote moeite hebben met het bestaan van het Strafhof. Het is mogelijk dat de Verenigde Staten onder president Obama alsnog zullen toetreden tot het Statuut van Rome. Maar zeker is dat niet, aangezien de Amerikaanse bezwaren tegen het Hof diepgaand en partijoverstijgend zijn.⁷ Van China en Rusland valt daarentegen voorlopig

weinig te verwachten. Dat is een wetenschap die niet nieuw is en feitelijk al vaststond toen het Strafhof in 1998 tijdens een diplomatieke conferentie in Rome definitief in elkaar werd getimmerd. Willens en wetens hebben de voorstanders van het Hof er toen op gegokt dat het ook mogelijk moest zijn om een effectief tribunaal op te richten zonder de steun van de belangrijkste landen ter wereld.⁸

Het is niet onmogelijk dat Moreno-Ocampo met het publiekelijk uitvaardigen van een arrestatiebevel tegen al-Bashir de verantwoordelijkheid voor deze zaak desondanks in handen van de Veiligheidsraad heeft proberen te leggen.⁹ Een soortgelijke strategie om via arrestatiebevelen tegen hooggeplaatste Soedanese functionarissen de zaak-Darfur publiekelijk te dramatiseren en daarmee de Veiligheidsraad tot verdere actie te dwingen, was al eerder voorgesteld door de oud-president van het Joegoslavië-tribunaal, Antonio Cassese.¹⁰

Een dergelijke tactiek is niet zonder risico's. Bovendien maakt deze duidelijk dat, in tegenstelling tot wat Moreno-Ocampo beweert, zijn agenda wel degelijk politiek gemotiveerd is. Daar had het reeds alle schijn van toen hij in een eerder stadium positief reageerde op de discutabele hulpverzoeken uit Oeganda, Congo en de CAR. De besluitvorming daaromtrent leek eerder ingegeven door de prangende noodzaak de Europese landen als voornaamste geldschieters van het Strafhof eindelijk waar voor hun geld te bieden dan door de feitelijke behoefte van de drie Afrikaanse landen aan ondersteuning door het Hof.

Dat Moreno-Ocampo als Hoofdaanklager van het Strafhof politiek bedrijft, is geen schande. Integendeel, tegen de achtergrond van het feit dat het Hof het product is van een internationaal politiek besluit – het Statuut van Rome – en voor zijn effectieve functioneren afhankelijk blijft van de internationale politieke context waarin het opereert, getuigt het juist van grote wijsheid. De vraag is echter wel of het politieke handelen van Moreno-Ocampo niet gekenmerkt wordt door een te veel aan opportunisme. Vanwege de lastige positie waarin het Hof zich bevindt, is dat enerzijds niet onbegrijpelijk. Anderzijds moet toch de vraag worden gesteld of hij zich daarmee uiteindelijk niet in de vingers snijdt.

Slachtoffers en lokale bevolking

Allereerst biedt het hoge spel dat Moreno-Ocampo speelt een gerede kans op falen, waarmee de critici van het Hof in de kaart wordt gespeeld en waardoor

het voor de lidstaten die tot op heden aanzienlijke hoeveelheden geld in het Hof hebben gepompt, steeds lastiger wordt daarmee door te gaan. Nauw daarmee samen hangt een tweede risico, en om dat te begrijpen moeten we ons verplaatsen van de aanbodzijde, dat wil zeggen het Hof en het internationale politieke toneel waarop het zich beweegt, naar de ontvangerskant, dat wil zeggen die van de slachtoffers van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Hoe kijken zij anno 2009 aan tegen een Strafhof dat in de preambule van zijn Statuut belooft 'to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes and thus to contribute to the prevention of such crimes'?

Opmerkelijk is dat, net zoals lange tijd het geval was bij het debat over de legitimiteit van humanitaire interventie, ook de discussie over de noodzaak van een Internationaal Strafhof zich voornamelijk beperkte tot de aanbodzijde. Het debat over humanitaire interventie hield zich na Kosovo jarenlang hoofdzakelijk bezig met de vraag of er wel of niet een recht tot interventie zonder machtiging van de Veiligheidsraad bestond, waarbij het belang van de uitkomst van dit debat voor degenen waarvoor zo'n

Dat Moreno-Ocampo als Hoofdaanklager politiek bedrijft, is geen schande

interventie bedoeld was, steeds verder op de achtergrond geraakte.¹¹ Het debat over nut en functioneren van straftribunalen, zoals dat met de instelling van de tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en Rwanda medio jaren negentig werd ingezet, ontwikkelde zich tot voor kort in identieke richting. Centraal stond de vraag hoe de doelstellingen gerechtigheid, verzoening en vrede en veiligheid, die aan de oprichting van de twee *ad-hoc* tribunalen en het latere Strafhof ten grondslag lagen, ook metterdaad konden worden verwezenlijkt. Maar bij de beantwoording van die vraag werd het perspectief van de lokale bevolking niet of nauwelijks mee in de beschouwing genomen. Hoe men op lokaal niveau zowel onder slachtoffers als de 'gewone' bevolking tegen internationale tribunalen aankeek en welke invulling men daar aan concepten als gerechtigheid en verzoening gaf, leken slechts zaken van betrekkelijk belang in effectiviteitsevaluaties.

In de afgelopen jaren is daarin langzaam verandering gekomen. Maar al met al staat het onderzoek naar het lokale perspectief nog grotendeels in de kinderschoenen. Niettemin zijn er inmiddels studies verricht die de 'internationale gemeenschap' tot verder nadenken zouden moeten stemmen. Zo leren recente opinie-onderzoeken naar het langdurig geweld in Oost-Congo en Noord-Oeganda dat *niet rechtvaardigheid maar vrede en veiligheid* door de lokale bevolking als prioriteiten worden beschouwd. Berechting wordt niet onbelangrijk gevonden, maar vooral in Oeganda bestaat er een duidelijke voorkeur voor vrede met amnestie boven vrede met berechting, uit angst dat strafrechtelijke vervolging van de hoofddaders het vredesproces tussen het LRA en de Oegandese regering zal verstoren.¹²

Op de vraag hoe daders eventueel zouden moeten worden berecht, gaat de voorkeur zowel in Congo als Oeganda uit naar berechting in eigen land. In beide gevallen ziet slechts een kwart van de ondervraagden een rol voor het Strafhof weggelegd. In het geval van Congo valt dat mede te verklaren uit het feit dat slechts 27% van de respondenten *op de hoogte* is van het bestaan van het Strafhof. Maar in Oeganda ligt dat percentage aanmerkelijk hoger (60%).

Opvallend is verder dat in beide landen aan het Strafhof meer macht wordt toegekend dan het feitelijk heeft. In beide gevallen leeft een duidelijke meerderheid van de respondenten in de veronderstelling dat het Strafhof zelfstandig, zonder hulp van buitenaf, arrestaties kan verrichten. Dat verklaart mede waarom in beide landen ook een zekere argwaan tegen het Hof bestaat. In Congo wordt het Strafhof gebrek aan daadkracht verweten, terwijl in Noord-Oeganda de vrees bestaat dat een teveel aan daadkracht het precare vredesproces de das om zou kunnen doen.¹³

Uit onderzoek uit 2008 naar de perceptie van het Strafhof onder de bevolking van de Centraal Afrikaanse Republiek blijkt dat ook in dat land een ambivalente houding tegenover het Hof bestaat. Hoewel slachtoffers in interviews aangaven een actieve bijdrage te willen leveren aan het onderzoek door het tribunaal, waren zij tegelijkertijd teleurgesteld over het weinig zichtbare optreden van het Hof in de eerste vijf maanden nadat het de klacht van de regering ontvankelijk had verklaard. Daarnaast is het niet onmogelijk dat de teleurstelling onder de bevolking nog groter zal worden, omdat zowel bij lokale NGO's als slachtoffers het onjuiste beeld bestaat

dat het Strafhof over voldoende financiële middelen beschikt om alle slachtoffers te ondersteunen bij hun fysieke, sociale en economische rehabilitatie.¹⁴

Wil het Strafhof zijn geloofwaardigheid behouden, dan zal het zich niet alleen tegenover zijn belangrijkste geldschieters, maar ook tegenover de lokale bevolking in de landen waar het zich op richt, als zodanig moeten profileren. In de *eerste* plaats omdat in (post)-conflict situaties berechting van oorlogsmisdaden door slachtoffers en lokale bevolking toch al niet als een prioriteit wordt beschouwd. En in de *tweede* plaats omdat het Hof krachten wordt toegedicht die het gewoonweg niet heeft. Daardoor wordt de teleurstelling alleen maar groter wanneer succes uitblijft.

Conclusie

Had het Strafhof dan *niet* moet worden opgericht? Die vraag doet niet terzake. Het Hof bestaat en de stekker eruit trekken zou een nog grotere blamage opleveren dan het gebrekkige functioneren van het Hof tot dusver. Een weg terug is er niet meer.

Het woord is nu aan de VN-Veiligheidsraad. Want met de uitvaardiging van het arrestatiebevel tegen al-Bashir heeft Moreno-Ocampo het voortbestaan van het Strafhof – bedoeld of onbedoeld – op het bord van de Raad neergelegd. Ook is duidelijk dat de Veiligheidsraad zich niet zomaar aan deze verantwoordelijkheid kan onttrekken. Door instemming of stemonthouding hebben alle permanente leden het Strafhof in 2005 gemachtigd om de zaak-Darfur aan nader onderzoek te onderwerpen. Dat schept verplichtingen en daar kan de Raad zich niet van ontslaan, nu resolutie 1593 uiteindelijk tot een arrestatiebevel tegen een zittend staatshoofd heeft geleid. Dat het zover zou kunnen komen, hadden Rusland en China in 2005 ook wel kunnen bedenken, toen de eerste zich achter resolutie 1593 schaarde en de ander zich tegen de aanname ervan in ieder geval niet verzette.

Durft de Raad zijn macht te gebruiken om Soedan en zijn bondgenoten verder onder druk te zetten, dan blijft het wankel schip van het Strafhof vooralsnog drijven, maar anders wordt het gevaar van kapseizen wel erg groot. Het treurig slot van dit verhaal is echter dat de politieke complexiteit ervan waarschijnlijk aan veel slachtoffers van regimes als dat van al-Bashir voorbijgaat. Voor zover zij van het bestaan van het Strafhof op de hoogte zijn, heeft het in hun ogen al grotendeels gefaald. Hen was een in-

ternationaal tribunaal beloofd dat de wereld veiliger en rechtvaardiger zou maken. En die indruk wekt het vooralsnog niet.

Noten

- 1 Darren Hawkins, 'Power and Interests at the International Criminal Court', in: *SALS Review*, jrg. 28, 2008, blz. 107-119, aldaar blz. 111.
- 2 Kenneth A. Rodman, 'Darfur and the Limits of Legal Deterrence', in: *Human Rights Quarterly*, jrg. 30, 2008, blz. 529-560, aldaar blz. 547-548.
- 3 Phuong Pham, Patrick Vinck, e.a., *When the War Ends. A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice and Social Reconstruction in Northern Uganda*, december 2007, blz. 18.
- 4 Owen Fiss, 'Within Reach of the State: Prosecuting Atrocities in Africa', in: *Human Rights Quarterly*, jrg. 31, 2009, blz. 59-69, aldaar blz. 65-69; Antonio Cassese, 'Is the ICC Still Having Teething Problems?', in: *Journal of International Criminal Justice*, jrg. 4, 2006, blz. 434-441, aldaar blz. 436; Hawkins, *a.w. noot 1*, blz. 109.
- 5 *De Volkskrant*, 5 maart 2009, blz. 1.
- 6 Zie bijv. Martha Minow, *Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Violence*, Boston: Beacon Press, 1998.
- 7 David P. Forsythe, 'International Criminal Justice and the United States: Law, Culture, Power', in: Ramesh Thakur & Peter Malcontent (red.), *From Sovereign Impunity to International Accountability. The Search for Justice in a World of States*, Tokio/New York/Parijs: United Nations University Press, 2004, blz. 61-79.
- 8 Hawkins, *a.w. noot 1*, blz. 108.
- 9 Annalisa Ciampi, 'The Proceedings against President Al Bashir and the Prospects of their Suspension under Article 16 ICC Statute', in: *Journal of International Criminal Justice*, jrg. 6, 2008, blz. 885-897, aldaar blz. 894.
- 10 Cassese, *a.w. noot 4*, blz. 439-440.
- 11 Alex J. Bellamy, 'Humanitarian Responsibilities and Interventionist Claims in International Society', in: *Review of International Studies*, jrg. 29, 2003, blz. 321-340.
- 12 Patrick Vinck, Phuong Pham, e.a., *A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo*, augustus 2008, blz. 59-63; Pham, Vinck e.a., *a.w. noot 3*, blz. 1-5. Ook een recent onderzoek naar de perceptie onder de bevolking in Bosnië-Herzegovina leert dat aan vervolging in vergelijking tot bijv. restitutie betrekkelijk weinig belang wordt gehecht: Stephan Parmentier, Marta Valiñas & Emar Weitekamp, 'How to Repair the Harm After Violent Conflict in Bosnia? Results of a Population-Based Survey', in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, jrg. 27, 2009, blz. 27-44, aldaar blz. 36, 43.
- 13 Vinck, Pham e.a., *a.w. noot 12*, blz. 59-63; Pham, Vinck e.a., *a.w. noot 3*, blz. 36-37.
- 14 Marlies Glasius, 'We Ourselves, We Are Part of the Functioning: The ICC, Victims, and Civil Society in the Central African Republic', in: *African Affairs*, jrg. 108, 2008, blz. 49-67.

Peter Malcontent is Universitair Docent bij de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van het Geschiedenis Instituut aan de Universiteit Utrecht. David Taylor is als junior onderzoeker verbonden aan het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag en het Centrum voor Conflict Studies in Utrecht.

Terrorisme, gewapend conflict en het Internationale Strafhof

Tijdens de onderhandelingen over het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof is besloten terrorisme niet tot de competentie van het Hof te rekenen.¹ De belangrijkste reden daarvoor was het onvermogen consensus te bereiken over de definitie van terrorisme. Er werd afgesproken dat het misdrijf van terrorisme in een later stadium aan de rechtsmacht van het Hof zou kunnen worden toegevoegd.

De vroegere president van het Joegoslavië-tribunaal A. Cassese heeft echter gelijk als hij zegt dat er wel degelijk een definitie van terrorisme bestaat, maar dat overeenstemming over de uitzonderingen ontbreekt. Hij doelt op de uit een VN-verdrag afkomstige definitie die Kofi Annan gebruikte bij de herdenking van de slachtoffers van de aanslag in Madrid op 11 maart 2004:² 'Any act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act by its nature or context is to intimidate a population or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing an act.' Misschien zou aan de definitie moeten worden toegevoegd het geval van aanslagen op militaire doelen, voor zover die door niet-militaire combattanten met verboden (nucleaire, bacteriologische of chemische) wapens zijn gepleegd. Maar daar zit niet het probleem.

De door Cassese bedoelde uitzondering betreft de vrijheidsstrijders. Dat zijn volgens het Eerste Protocol bij de Geneefse Conventies (1977): combattanten 'who are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes in the exercise of their right of self-determination'. Dergelijke combattanten worden vaak beschouwd als misdadigers, rebellen of terroristen door de autoriteiten van de Staat waar zij mee te maken hebben. Dat brengt ons bij de voornaamste reden waarom terrorisme onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof moet worden gebracht.

Het belangrijkste argument: 'oorlog onder de mensen'

De aard van de oorlogvoering is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Het internationale humanitaire

recht loopt achter bij deze ontwikkelingen. De militaire context van de Geneefse verdragen van 1949 was de industriële oorlogvoering van de wereldoorlogen; die van de protocollen uit 1977 werd gevormd door de bevrijdingsoorlogen ten tijde van de Koude Oorlog, met de *mutually assured destruction* (MAD) op de achtergrond. Inmiddels is er weer een nieuwe militaire context, die door generaal Rupert Smith is aangeduid als 'oorlog onder de mensen' (*war amongst the people*).³ Dat type oorlogvoering wordt gekenmerkt door een toestand waarin het onderscheid tussen oorlog en vrede is vertroebeld, evenals het onderscheid tussen burgers en strijders. En in de multipolaire wereld van vandaag kan de totale vernietiging met behulp van nucleaire of bacteriologische wapens worden veroorzaakt door een splintergroep die niet wordt gesteund door een grote mogendheid.

Natuurlijk vonden vroeger ook al clandestiene operaties van partizanen en vrijheidsstrijders plaats, maar deze burgers vochten duidelijk aan één kant in een verklaarde oorlog en zij werden uit dien hoofde zowel beschermd als beperkt door de Geneefse verdragen en de aanvullende protocollen. Zo werd het voorwenden van de status van niet-strijdende burger volgens art. 37 Protocol I beschouwd als een perfide handeling. In de huidige situatie zijn gewapend conflict en terrorisme twee kanten van dezelfde medaille. De strijders verbergen niet alleen hun intenties, maar ook (in strijd met het Landoorlogreglement van 1907) hun status als combattant. Ze verbergen zich tussen de niet-strijdende burgers en zoeken hun heil bij gelijkgestemden. De plek waar ze hun doelwit kiezen, zal ergens anders zijn, waarmee bepaald niet is uitgesloten dat andere burgers het slachtoffer worden. Hun tegenstanders – de staten – kunnen zich hiertegen slechts teweer stellen met diepgaande *intelligence*-activiteiten en meet eventueel optreden van *special forces*.

De 'oorlog onder de mensen' eist een nieuw type internationale regelgeving. Daarbij kan het gericht doodschieten van terroristen een optie zijn. We moeten echter wel bedenken dat het gericht doodschieten van burgers niet voor niets in de Geneefse verdragen verboden was. Onschuldigen kunnen immers de dupe worden. Daarom moet het internationale

humanitaire recht het probleem van het terrorisme opnieuw doordenken en de mogelijkheid aanvaarden dat nationale staten niet altijd aangewezen zijn om 'terroristische' aanslagen te berechten.

Bepaalde terreuraanslagen kunnen al door het Strafhof worden berecht

Sommige terreuraanslagen vallen wellicht reeds onder de rechtsmacht van het Internationale Strafhof. Terroristische daden worden immers weliswaar gekenmerkt door het feit dat ze beogen een bevolking vrees aan te jagen, maar dat neemt niet weg dat een vreeswekkende, systematische aanval op burgerdoelen onder omstandigheden ook als *misdrijf tegen de menselijkheid* is aan te merken en/of als *oorlogsmisdrijf*. Let wel: niet elke terreuraanslag is een misdrijf tegen de menselijkheid of een oorlogsmisdrijf, en het omgekeerde is evenmin het geval.

De *United Nations High Commissioner for Human Rights*, Mary Robinson, was niet de enige die meende dat de terreuraanslagen van 11 september 2001 konden worden gekwalificeerd als misdrijven tegen de menselijkheid, zoals omschreven in art. 7 Statuut Internationaal Strafhof.⁴ Volgens dat artikel wordt voor die kwalificatie vereist dat er moorden of andere onmenselijke handelingen worden gepleegd, als onderdeel van een grootschalige of systematische aanval op een burgerbevolking ter uitvoering of ter bevordering van een statelijk of *georganiseerd* beleid om zo'n aanval uit te voeren.

In andere gevallen kunnen we denken aan terroristische aanslagen als oorlogsmisdrijven in de zin van art. 8 Statuut. Volgens dat artikel moet geweld tegen het leven en de persoon van mensen die niet actief aan de strijd deelnemen, ook als het gaat om een gewapend, niet-internationaal conflict, worden beschouwd als oorlogsmisdada. Dat betekent dat het Hof ook daaromtrent rechtsmacht heeft, zolang het niet gaat om 'interne verstoringen en spanningen zoals rellen, geïsoleerde en sporadische gewelddaden en andere daden van vergelijkbare aard' (art. 8, lid 2 sub d Statuut). Het Israëlische Hooggerechtshof heeft in 2006 over het conflict in Judea, Samaria en de Gazastrook gezegd dat het daar niet alleen om politionele acties ging, maar ook om een gewapend conflict in de zin waarmee dat woord in de internationale literatuur wordt gebruikt. Maar de strijders werden in dat zelfde arrest aangemerkt als burgers.⁵ Dergelijke situaties troffen we natuurlijk ook aan in Tsjetsjenië, Turks Kurdistan en Sri Lanka. En ik

zou menen eveneens in Irak en in de tribale gebieden op de grens van Afghanistan en Pakistan. 'Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population' waren al verboden als oorlogsmisdaden volgens het Eerste en Tweede Additionele Protocol (1977).

Het is duidelijk dat bepaalde intimiderende activiteiten van militairen in die gebieden onder omstandigheden niet alleen als terrorisme, maar ook als oorlogsmisdada kunnen worden aangemerkt. Intimiderende maatregelen om de bevolking te terroriseren zijn uiteraard ook verboden voor burgers die aan de kant van de oorlogvoerenden vechten (men denke aan huurlingen of 'private military contractors'). En er lijkt weinig reden deze regels niet van toepassing te achten op ongebonden strijders die als terrorist worden aangeduid. En evenmin om deze strijders uit te sluiten van berechting voor het Internationale Strafhof.

Niet alle terroristen voor het Strafhof

Zijn er terreuraanslagen die *niet* als oorlogsmisdrijf of als misdrijf tegen de menselijkheid kunnen worden aangemerkt – omdat er geen gewapend conflict is, of geen systematische aanval – maar die misschien toch onder de rechtsmacht van het Strafhof zouden moeten worden gebracht? Die vraag brengt ons terug bij de belangrijke definitiekwestie.⁶ Als we de lijst met 13 VN-verdragen en -protocollen, de regionale verdragen en de nationale wetten in ogenschouw nemen, stuiten we op diverse daden die nationaal met alle reden als terroristische aanslag kunnen worden aangeduid, maar die bepaalde kenmerken missen om in aanmerking te komen voor berechting door het Internationale Strafhof. Denken we aan de moord op Theo van Gogh, aan de bombrieven van de Unabomber of zelfs aan de aanslag van Timothy McVeigh in Oklahoma (waarbij 168 mensen omkwamen), dan is het duidelijk dat deze vreselijke daden de internationale gemeenschap als zodanig niet raken. Er lijkt daarom weinig reden rechtsmacht bij het Strafhof voor dergelijke daden te construeren.

Dat is anders als we denken aan de activiteiten van de ETA, de Real IRA of de PKK. Vanwege de internationale uitstraling van die activiteiten is de verbreding van de jurisdictie van het Internationale Strafhof misschien wel mogelijk, maar daarmee niet per definitie zinvol. Thans lijkt het redelijk te veronderstellen dat het beter is als de Spaanse, de Britse en de Turkse autoriteiten aanslagen van deze

groepen berechten. Niettemin moet worden bedacht dat de eventuele competentie van het Hof niet in de weg staat aan berechting door de lidstaten zelf. Het Statuut gaat immers uit van het *complementariteitsbeginsel*. Het Internationale Strafhof heeft slechts rechtsmacht als een staat met rechtsmacht *niet* bereid of niet in staat is te onderzoeken of te vervolgen. Met andere woorden: de staat met de relevante competentie heeft het prerogatief om zaken te onderzoeken en te vervolgen. Vanuit het perspectief van de vergeldingsdrang van de zijde van de eigen bevolking, of de wens van de nabestaanden om bij het proces aanwezig te kunnen zijn, alsook vanwege het grotere gemak om bewijsmateriaal te vergaren, ligt dat voor de hand. De aanklager bij het Internationale Strafhof is slechts bevoegd onderzoek te doen naar zaken die door een Staat die Partij is naar hem zijn verwezen (inclusief *zg. self-referrals* door de desbetreffende staat zelf), of die door de VN-Veiligheidsraad naar hem zijn verwezen, of als hij na voorbereidend onderzoek van oordeel is dat er vervolgd zou kunnen worden en de 'pre-trial chamber' toestemming geeft voor onderzoek.

Er zijn tegenwoordig situaties met betrekking tot terrorisme waarin *referral* door een Staat-Partij toch wel denkbaar is, of zelfs aanvaarding van de rechtsmacht van het Hof door een Staat die geen partij is voor een concreet geval. Als voorbeeld neem ik de uit Pakistan afkomstige groepering Lashkar-e-Taiba, die volgens de Indiase aanklager achter de gecoördineerde aanslagen in Mumbai van november 2008 zit. In het proces tegen de enige in leven gebleven pleger van de aanslagen is deze vervolgd wegens '*waging a war against India and murder*'. Ondanks de opvatting van Mary Robinson in de 11/9-kwestie betwijfel ik of zo'n actie als misdrijf tegen de menselijkheid kan gelden. Toch moeten we in zo'n geval niet te terughoudend zijn hier eventueel een rol voor het Hof weggelegd te zien. Voorop staat het complementariteitsbeginsel. Maar laten we ons eens voorstellen dat in Pakistan enkele helpers worden aangetroffen. Het is denkbaar dat noch uitlevering aan India, noch berechting in Pakistan de Pakistaanse autoriteiten erg wenselijk voorkomt, maar dat verwijzing naar het Internationale Strafhof niet op bezwaren zou stuiten.

Soms kan het Strafhof de politieke effecten die verbonden zouden zijn aan nationale berechting, wel enigszins neutraliseren, ook al omdat het Hof voorbijgaat aan de illegitimiteit van nationale gerechten zoals die bestaat in de ogen van regionale of sektarische groepen.

Een ander voorbeeld waarin jurisdictie van het Internationale Strafhof uitkomst zou kunnen bieden, betreft de ongecontroleerde gebieden in staten die hun soevereiniteit daar nauwelijks waar kunnen maken. Zowel in Afghanistan als in Irak lijkt een rol weggelegd voor het Strafhof om *jibadi* uit vreemde landen te berechten die bijvoorbeeld proberen met aanslagen op de burgerbevolking de Afghaanse lokale bewoners van de tribale gebieden te dwingen hun gezag te aanvaarden (zoals de coalitie dat ook probeert). Het is niet uitgesloten dat de autoriteiten in die gevallen liever de berechting aan anderen overlaten. Hetzelfde geldt voor de berechting van terroristische activiteiten van personen die zich een veilige haven proberen te verschaffen van – of zelfs samenwerking proberen te bewerkstelligen bij – de autoriteiten van een land. Natuurlijk denk ik daarbij aan het Afghanistan van Mullah Omar. Zeker als een terroristische aanval is begunstigd door een staatshoofd dat internationale immuniteit geniet, zou deze persoon door het Strafhof berecht moeten kunnen worden.

Bezwaren

Niet ontkend kan worden dat bezwaren zijn op te werpen tegen uitbreiding van de rechtsmacht van het Internationale Strafhof. In de *eerste* plaats zijn er uiteraard bezwaren vanuit het perspectief van degenen die toch al niet veel op hebben met het Hof. Het sterkste argument van die kant is dat het geld dat wordt gestoken in het Strafhof, beter kan worden besteed aan versterking van de juridische infrastructuur van de landen waar de delicten plaatsvinden. Men kan dan denken aan de tegenvallende 'opbrengst' van het Joegoslavië-tribunaal en het Rwanda-tribunaal. Gevreesd wordt dan bijvoorbeeld dat het feitelijk niet lukt de echte schurken te arresteren en succesvol te vervolgen. De processen duren exorbitant lang. Bovendien bestaat het gevaar dat de opsporing en berechting nieuwe politieke problemen in het leven zouden kunnen roepen, bijvoorbeeld als er juist een broze vrede tot stand is gekomen. Aan die bezwaren wil ik hier echter voorbijgaan, omdat de wereldgemeenschap ervoor gekozen heeft wél een Internationaal Strafhof in het leven te roepen. Als dat er dan is, dan moet het zo zinvol mogelijk worden ingezet, al moeten we het Hof natuurlijk ook niet overvragen.

Voor een *tweede* bezwaar van uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof met terrorisme is aan-

gevoerd dat met te veel extra taken het doel van het Hof zou verwateren.⁷ Dat doel zit hem in het berechten van genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid – oftewel in delicten tegen de internationale vrede. Het argument heeft dan ook wel kracht als we denken aan pleidooien om bijvoorbeeld ook de bestrijding van georganiseerde misdaad (in het bijzonder drugs- en mensenhandel of piraterij) aan het Hof op te dragen. Maar een uitbreiding met het beginnen van een aanvalsoorlog of met terrorisme in de betekenis die het in dit artikel heeft gekregen, sluit natuurlijk rechtstreeks aan bij het oorspronkelijke doel van het bevorderen van internationale vrede.

Dat brengt ons bij het *derde* bezwaar en dat is de vrees dat het Strafhof zou politiseren als het zich ook over terrorismezaken gaat buigen. Nu zal uit het voorgaande wel zijn gebleken dat het niet zo is dat elke terrorist beschouwd moet worden als *freedom fighter*. De gedachte is juist dat de rechters de keuze om die woorden te gebruiken in het midden laten: het Hof onderzoekt of er terroristische daden zijn gepleegd. Dat is per definitie een strafrechtelijk perspectief. Maar het betreft slechts die gevallen waarin de internationale veiligheid op het spel staat en daarom bepaalt niet primair het strafrecht, maar de (quasi-)oorlogssituatie het denken. Vrees voor de politisering van een strafrechtelijk Hof miskent dat een oorlogsrechtelijk Hof per definitie met politieke vragen wordt geconfronteerd.

Casus Targeted Killing

Laat ik het gestelde in de vorige paragraaf ietwat concretiseren met het arrest van het Hooggerechts-hof van Israël over het bewust doodschietsen (*targeted killing*) van terroristen in onder meer de Gaza-strook. Mensenrechtengroepen zeggen dat daarbij 219 verdachte *militanten* omkwamen, alsmede 129 *burgers* (onder wie kinderen).⁸ Volgens de Geneefse verdragen is het een oorlogsmisdaad burgers te doden die niet deelnemen aan de vijandelijkheden. Maar hoe moet worden omgegaan met dat verbod in de 'oorlog onder de mensen' – een vraag die des te relevanter is als we bedenken dat bij het doodschietsen van terroristische burgers kennelijk ook 'collateral damage' plaatsvindt? Die vraag is ook te stellen bij het optreden van de Amerikaanse regering van president G.W. Bush. Die heeft zelfs een dodelijke mensenjacht buiten de eigen nationale grenzen aanvaard. In november 2002 werd een vermoedelijke

al Qaeda-leider, Qaed Salim Sinan al-Harethi, op een weg in Jemen gedood door een *Hellfire*-raket die vanaf een Amerikaanse *Predator* was afgevuurd. Sindsdien zouden er nog 19 van dergelijke acties hebben plaatsgevonden, onder meer (mislukt) op al Qaeda's tweede man, al-Zawahiri, en (succesvol) op de Iraakse al Qaeda-leider Zarqawi.⁹

Een oorlog tussen staten vindt niet plaats in een normatieve leegte, maar waarom zouden we het optreden tegen 'terroristen' daar dan wel in laten plaatsvinden?¹⁰ Het Israëlische Hooggerechtshof vond kennelijk ook dat het geen vrijbrief voor het doodschietsen van terroristen kon afgeven. Het eiste dat het doodschietsen van terroristen alleen aanvaardbaar is als *a* solide informatie aangeeft dat het doelwit direct deelneemt aan de vijandelijkheden (waaronder ook wordt verstaan het plannen van terroristische aanslagen); *b* als de arrestatie van het doelwit te riskant zou zijn; en *c* als de vermoedelijke schade aan onschuldige burgers niet opweegt tegen het militaire voordeel.

Over de beslissing van de Israëlische rechters is van alles te zeggen. Sommigen zullen menen dat *targeted killing* een nimmer aanvaardbare vorm van bui-

Het Statuut van Rome gaat uit van het complimentariteitsbeginsel

tengerechtelijke executie is; anderen zullen het een geslaagde poging tot regulering van het onregelbare vinden. In elk geval illustreert de uitspraak de noodzaak om het probleem van de *de facto*-strijders in gewapende conflicten onder ogen te zien. Ook kunnen we er niet omheen dat de uitspraak afkomstig is van een Hof dat deel uitmaakt van het staatsapparaat van de plegers van de *targeted killings*. Daarom moet de internationale gemeenschap zich eveneens over dit punt buigen.

Uiteraard bestaat er verschil tussen de vraag naar de legaliteit van het doodschietsen van vermoede terroristen en de vraag of terroristen moeten worden berecht voor het Internationale Strafhof, maar de antwoorden op beide vragen zijn met elkaar verknoot. *Targeted killing* staat immers op zich zelf al op gespannen voet met art. 8 Statuut. Bovendien betreffen beide vragen de kwestie hoe de internationale gemeenschap omgaat met het *jus in bello* tijdens de

‘oorlog onder de mensen’ – de vraag welke methoden beide partijen mogen aanwenden bij een asymmetrisch gewapend conflict. Het ontwikkelen daarvan is geen kwestie van politiek, maar een kwestie van recht.

Ik denk dat het Internationale Strafhof bij de beantwoording van die vraag een rol te spelen heeft. Verdragen dienaangaande zullen vermoedelijk pas tot stand kunnen komen als er eerst wat rechtspraak is geweest – rechtspraak zoals die van het Israëlische Hooggerechtshof, maar liever nog rechtspraak van een Hof dat boven alle partijen staat.

Tot slot

Terrorisme moet onder de jurisdictie van het Internationale Strafhof worden gebracht. De hedendaagse overheersende vorm van het krijgsbedrijf – ‘oorlog onder de mensen’ – dwingt de internationale gemeenschap de lacune te vullen die bestaat in het internationale humanitaire recht. Natuurlijk zullen de meeste terroristen nimmer worden berecht door het Internationale Strafhof en dat is ook niet de bedoeling. Dikwijls is het immers beter hen te behandelen als misdadigers in de desbetreffende landen. Maar er zijn situaties waarin groepen die door hun tegenstanders als terrorist worden beschouwd, deelnemen aan een gewapend conflict zonder dat zij volgens het huidige internationale recht als strijdende partij zijn aan te merken. Juist met het oog op de belangen van onschuldige burgers is het wenselijk dat strijders die aanslagen op die burgers plegen – en dus terreuraanslagen plegen – worden veroordeeld, door een Hof dat in het midden laat of deze groepen al dan niet als terroristische organisaties moeten worden beschouwd. Het kunnen even goed staten zijn als militante strijders die het verdienen veroordeeld te worden.

Noten

- 1 Gaarne dank ik dr Hans Bevers voor zijn nauwgezette commentaar.
- 2 Art. 2 (b) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism; zie ook A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford, 2003, blz. 122.
- 3 Rupert Smith, *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Penguin, 2006.
- 4 V-J. Proulx, ‘Rethinking the Jurisdiction of the ICC in the Post-September 11th Era: Should Acts of Terrorism qualify as Crimes against Humanity?’, in: *American University International Law Review*, 8/12/2004, nr. 19, blz. 1009-1089; Steven

C. Roach, ‘Courting the Rule of Law? The ICC and Global Terrorism’, in: *Global Governance* 14 (2008), blz. 13-19.

- 5 Israel Supreme Court, 1 december 2006 (*targeted killing*); Israël is geen partij bij het Statuut van het Internationale Strafhof.
- 6 Richard J. Goldstone & Janine Simpson, ‘Evaluating the Role of the International Criminal Court as a legal response to terrorism’, in: *Harvard Human Rights Journal*, vol. 6, 2003, blz. 13-26.
- 7 Maria Luisa Cesoni, geciteerd in EU@UN-EP Terrorists to be judged by the International Criminal Court, 17. 03.2005?
- 8 Joanne Mariner, ‘The Israeli Supreme Court Rules on “Targeted Killings”’, in: *Findlaw’s Writ*, 22 december 2006.
- 9 S.M. Hersh, *Chain of Command*, Penguin, 2005, blz. 262-273; M.A.J. Matthew & J. Machon, *Targeted Killing as an Element of U.S. Foreign Policy in the War on Terror*, School of Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, Kansas, 2006 (internet).
- 10 Koen de Groof, ‘Targeted killing’ en het onderscheid burgerstrijder, (<http://www.rodekruis.be/NL/Internationaal/IHR/Publicaties/IHRindekijker/targetedkilling.htm>).

Prof.dr Ybo Buruma is hoogleraar strafrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dreiging van terrorisme met CBRN-middelen: urgentie van analyse

De dreiging van terrorisme blijft onverminderd actueel. Sinds het begin van de *War on Terror*, een term die inmiddels door de Amerikaanse regering onder Obama is afgeschaft, is het jaarlijkse aantal terroristische aanslagen niet afgenomen. Ze vinden over de hele wereld nog bijna dagelijks plaats. Zo waren er in de maand november 2008 meer dan dertig aanslagen, waarbij in totaal meer dan driehonderd doden vielen. Bij al deze aanslagen wordt een grote verscheidenheid aan wapens gebruikt, waarbij de boventoon wordt gevoerd door *improvised explosive devices (IEDs)*, conventionele explosieven (zoals handgranaten en raketten) en kleine vuurwapens. Slechts bij een zeer klein deel van de incidenten wordt er gebruik gemaakt van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN). In een selectie van 5.000 onderzochte aanslagen tussen 1980 en 2005 is 16 keer gebruik gemaakt van chemische middelen en twee maal van biologische agentia. Radiologische en nucleaire wapens kwamen in het geheel niet voor.¹

Als ook mislukte of vrijdelde complotten worden bekeken, ligt het beeld iets anders. Zo zijn er 45 complotten tussen 1994 en 2006 in Europa vrijdelde en mislukt. In tien gevallen speelden CBRN-wapens een rol.² Geen gering aantal, al is het feit dat geen van deze aanslagen metterdaad plaatsvond, een aanwijzing voor de moeilijkheidsgraad van een dergelijke onderneming. Van de geslaagde aanslagen zijn de aanval op het metrosysteem van Tokio met het zenuwgas Sarin door de sekte Aum Shinrikyo in 1995 en de Anthraxbrieven in de Verenigde Staten in 2001 waarschijnlijk de enige terroristische voorvallen met respectievelijk chemische en biologische strijdmiddelen die bekend zijn bij het grote publiek.

Het geringe succesvolle gebruik van deze middelen maakt dat de aandacht voor analyse van de CBRN-dreiging tot nu toe beperkt is gebleven. De vraag luidt of dit terecht is: is het risico van een CBRN-aanslag en zijn de potentiële gevolgen daarvan zodanig, dat de samenleving in het algemeen en overheden in het bijzonder daarop moeten worden voorbereid? Wat was het gebruik van CBRN-middelen door terroristen in het verleden? Om welke

middelen ging het daarbij en hoe zijn deze tot nu gebruikt? Er blijken argumenten voorhanden zowel voor als tegen het belang van CBRN-dreigingsanalyses.

Korte historie

Het boek *Toxic Terror* beschrijft twaalf gevallen van het gebruik van chemische of biologische middelen door terroristen in de periode 1945-1998.³ Hoewel de belangrijkste incidenten in deze periode vormen, blijken drie ervan op onwaarheden te berusten en is in slechts drie gevallen metterdaad succesvol gebruik gemaakt van chemische of biologische middelen. De meest succesvolle aanslagen werden gepleegd door de Aum Shinrikyo, die een jaar voor de aanslagen op de metro van Tokio eveneens een succesvolle aanval met Sarin uitvoerde op het dorpje Matsumoto. Hierbij vielen zeven doden. Een jaar na verschijning van het boek vielen er in de Verenigde Staten vijf doden door verspreiding van het Anthrax-virus door middel van poederbrieven. De Amerikaanse defensieonderzoeker die als voornaamste verdachte overbleef, pleegde in 2008 zelfmoord, nog vóór hij voor het gerecht kon verschijnen.⁴

Wat betreft het gebruik van radiologische materialen levert de denktank *Nuclear Threat Initiative* een overzicht van voorvallen sinds 1982. Er wordt geen melding gemaakt van succesvolle grootschalige aanslagen; het gaat vooral om vergiftiging van personen, diefstal van radioactief materiaal, mislukte complotten en *hoaxes*, ofwel gevallen van bedrog.⁵ Al met al maakt de literatuur duidelijk dat het gebruik van CBRN-middelen opvallend weinig is voorgekomen, dat veel pogingen mislukken en dat zelfs de gelukte pogingen over het algemeen weinig slachtoffers tot gevolg hebben. De vraag is of dit gegeven het onderzoek naar de CBRN-dreiging minder relevant maakt.

Irrelevant?

Om het risico op een aanslag met CBRN-middelen in te schatten, dient er gekeken te worden naar twee aspecten: de kans op een aanslag en de grootte van de gevolgen. Wat betreft de *kans op een aanslag* geldt dat als het verleden als indicatie wordt gebruikt, dit weinig reden tot angst geeft. Het feit dat dit soort

aanslagen tot op heden zeer infrequent is voorgekomen, is, hoewel zeker relevant, geen bewijs dat dit niet in de toekomst alsnog zal gebeuren. Een andere manier om de kans op een toekomstige aanslag met CBRN-middelen in te schatten, is door te kijken naar de *capaciteiten en de uitgesproken intenties* van terroristische groeperingen om deze wapens te gebruiken.

De groep waar de meeste aandacht naar uitgaat, Al-Qaeda, heeft in het verleden de wens uitgesproken over chemische, biologische en nucleaire wapens te beschikken en heeft pogingen gedaan deze te verkrijgen of zelf te produceren. Al in 1999 stelde Osama Bin Laden in een interview met *Time Magazine* dat 'het verkrijgen van [chemische en nucleaire wapens] voor de verdediging van Moslims een religieuze plicht [is]. [...] Het zou een zonde zijn voor Moslims om niet te proberen wapens te bezitten die de ongelovigen zouden beletten om Moslims kwaad te doen.⁶ In een audioboodschap uit 2004 zei Abu Musab al-Zarqawi, leider van Al-Qaeda in Irak, dat 'als we [een chemisch wapen] zouden hebben – en we vragen God dat we spoedig een dergelijk wapen hebben – dan zouden we geen moment twijfelen om Israëlische steden, zoals Eilat, Tel Aviv en andere, aan te vallen.⁷

De beslissing een CBRN-capaciteit te ontwikkelen, hoeft niet noodzakelijkerwijs uit te gaan van het hogere leiderschap van Al-Qaeda, maar er zijn losstaande initiatieven geweest van afzonderlijke leden van terroristische cellen. Deze zonder uitzondering mislukte initiatieven maakten vooral gebruik van eenvoudig verkrijgbare en vrij rudimentaire CBRN-middelen, die vermoedelijk niet voor veel slachtoffers zouden kunnen zorgen.⁸ Hoewel de intentie tot het gebruik van CBRN-wapens dus aanwezig is, betekent dit niet dat Al-Qaeda, of andere terroristische groeperingen, beschikken over het vermogen dit type aanvallen metterdaad uit te voeren. Een studie uit 2005 analyseert negen instructies voor de bouw van chemische, biologische, radiologische en nucleaire wapens die op jihadistische websites te vinden zijn. Hoewel enkele van de handleidingen valide instructies blijken te bevatten (zoals voor de productie van cyanide), zijn ze geen van alle geschikt voor het maken van een wapen dat zou resulteren in een grote hoeveelheid slachtoffers.⁹ Het hoogst haalbare lijkt voornamelijk het gebruik van CBRN bij het plegen van moorden of het op kleine schaal vergiften van voedsel.

Op het moment dat terroristische groeperingen er metterdaad in slagen een dodelijk strijdmiddel te produceren, blijkt de ontwikkeling van een efficiënte *verspreidingsmethode* een zo mogelijk nog groter obstakel. Zo heeft de Aum Shinrikyo-sekte in een groot aantal eerdere pogingen gefaald door het gebrekkig functioneren van het verspreidingsmechanisme. Zelfs in het geval van de gelukte aanslag op de metro van Tokio werd er gebruik gemaakt van een zeer *low-tech*-verspreidingsmechanisme: het doorprikken van plastic zakjes. Ook de andere, succesvolle, pogingen maakten gebruik van eenvoudige methoden. Daarom zouden toekomstige aanslagen waarschijnlijk ook 'tactisch en kleinschalig' zijn.¹⁰

Een ander argument tegen de waarschijnlijkheid van de ontwikkeling van CBRN-capaciteiten door terroristen is de simpele vaststelling dat conventionele middelen voornamelijk uitstekend blijken te werken. Er vinden immers over de hele wereld zeer regelmatig aanslagen plaats en terroristische groeperingen slagen er ook zonder het gebruik van chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen in grote hoeveelheden slachtoffers te maken. Er lijkt dus geen reden van tactiek te veranderen. Wat betreft Al-Qaeda ligt het gevaarlijkste aspect van deze organisatie nog steeds in het voortdurend succesvol rekruteren van jonge jihadi's die bereid zijn voor hun zaak te sterven. Dit 'vermogen tot regeneratie [...] overschaduwde elke poging [...] CBRN-agentia te vergaren die momenteel de rudimentaire technische vermogens te boven gaan.¹¹

Van doorslaggevend belang hierbij is de bereidheid van terroristen om zelfmoordaanslagen te plegen. Het standaardwerk over zelfmoordterrorisme *Dying to Win – The Strategic Logic of Suicide Terrorism* stelt: 'De belangrijkste reden dat [het gebruik van] zelfmoordterrorisme groeit, is dat terroristen er achter zijn gekomen dat het werkt.¹² Enkele voorbeelden: zelfmoordaanslagen dwongen de Verenigde Staten en Frankrijk uit Libanon in 1983, verdreven Israël uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook in 1994 en 1995 en bewogen de regering van Sri Lanka ertoe de Tamils in 1990 een onafhankelijke staat toe te staan.¹³ Hoewel hier uiteraard niet wordt beweerd dat elke zelfmoordaanslag een beleidsverandering tot gevolg heeft, geeft het betrekkelijke succes ervan terroristen voornamelijk weinig reden van koers te veranderen.

Er zijn dus *drie argumenten* te noemen die pleiten tegen het besteden van substantiële aandacht aan de



dreiging van terrorisme met CBRN-middelen. Ten eerste laat de geschiedenis zien dat er zeer zelden van deze middelen gebruik is gemaakt. De kans op een toekomstige aanslag lijkt daarmee dermate miniem, dat elke extra inspanning of uitgave moeilijk te verantwoorden wordt. Ten tweede is het verkrijgen van een CBRN-capaciteit voor een terroristische groepering niet eenvoudig en zijn er geen aanwijzingen dat er groepen zijn die thans over deze vermogens beschikken. Ten derde geeft het succes van het gebruik van conventionele middelen, in het bijzonder wat betreft zelfmoordaanslagen, terroristen vooralsnog weinig reden van tactiek te veranderen en blijft het verdedigen tegen deze bestaande methoden alle aandacht verdienen.

Het belang van CBRN-dreigingsanalyse

Waarom dan toch aandacht besteden aan de dreiging van terrorisme met CBRN-middelen? Allereerst is het niet alleen van belang te kijken naar de kans op een aanslag, maar ook naar de *effecten* ervan. Deze effecten kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën: de zogenaamde eerste-, tweede- en derde-orde-effecten. *Eerste-orde-effecten* zijn de directe gevolgen van een aanslag: doden, gewonden en schade aan gebouwen. *Tweede-orde-effecten* zijn de indirecte gevolgen van de aanslag voor het functioneren van de maatschappij. Deze effecten zijn het gevolg van de eerste-orde-effecten, dus van het plotseling ontstaan van een grote groep geïnfecteerde of anderszins getroffen personen en beschadigde of besmette infrastructuur. Voorbeelden zijn overbelasting van de gezondheidszorg of het niet functioneren van openbaar transport. *Derde-orde-effecten*, ten slotte, zijn de lange-termijnconsequenties van een aanslag, zoals politieke onrust, economische teruggang of een toenemend gevoel van angst onder de bevolking.

De effecten van de eerste en tweede orde zijn vrij gemakkelijk af te leiden: het is mogelijk slachtoffers te tellen en schade aan gebouwen te berekenen. Ook zal het relatief duidelijk zijn of de openbare diensten de gevolgen van de aanslag kunnen verwerken en wat verdere indirecte gevolgen van de aanslag zijn. Wat betreft de derde-orde-effecten is het beeld minder duidelijk. Naar de economische gevolgen van terrorisme is enig onderzoek gedaan. Hoewel de conclusies van de studies uiteenlopen, ondervindt het merendeel van deze economische indicatoren een significant negatief effect van terrorisme.¹⁴ Onderzoek naar de psychosociale gevolgen van terror-

isme stelt dat 'the general level of malaise, fear and anxiety [after a chemical or biological attack] may remain high for years, exacerbating pre-existing psychiatric disorders and further heightening the risk of mass sociogenic illness.'¹⁵ De onderzoekers maken daarnaast duidelijk dat, hoewel er ook op korte termijn ernstige effecten kunnen optreden, de lange-termijn- en de indirecte gevolgen de grootste problemen vormen. Een reeks *case studies* toont de enorme psychologische gevolgen van CBRN-aanslagen. In het geval van de aanslag in Tokio waren er voor elk werkelijk aan het gifgas blootgesteld slachtoffer maar liefst 458 personen die psychische gevolgen ondervonden van de aanval. Dertig procent van de in het ziekenhuis opgenomen patiënten had vijf jaar na de gebeurtenissen nog steeds therapie nodig.¹⁶

Aangezien terrorisme een politiek doel dient, lijkt het voor de hand te liggen dat het politieke gevolgen heeft. De Wijk concludeert dat er 'voor terroristen aanleiding [is] te veronderstellen dat politieke doelstellingen gehaald kunnen worden'. Hoewel het causale verband tussen terroristische aanslagen en beleidswijzigingen, zoals vaak verondersteld is in bijvoorbeeld het geval van de aanslagen van maart 2004 in Madrid, lastig is aan te tonen, zijn er dus wel degelijk aanwijzingen in deze richting, al was het maar in de perceptie van de terrorist.¹⁷

De vraag is nu of de hogere-orde-effecten van een CBRN-aanslag anders zijn dan die van een conventionele aanslag met explosieven of kleine wapens. De Anthrax-zaak in de Verenigde Staten leidde, ondanks het geringe aantal slachtoffers, tot 'one of the largest and most complex [investigations] in the history of law enforcement.'¹⁸ De totale directe en indirecte kosten van de aanvallen worden geschat op een miljard dollar,¹⁹ een bedrag dat bij een conventionele aanval met een vergelijkbaar aantal doden veel lager zou zijn. Juist omdat aanslagen met CBRN-middelen zo weinig voorkomen, veroorzaken ze meer angst onder de bevolking en sorteren ze daarmee effecten die onevenredig zijn aan het aantal slachtoffers. Gebrek aan kennis en informatie doen de angst en fascinatie voor de kwalijke toepassingen van CBRN-middelen alleen maar toenemen. Toen in 2006 de Russische dissident Alexander Litvinenko werd vermoord door het toedienen van het radioactieve Polonium-210, hielden meer dan 3.000 medewerkers van de Britse *Health Protection Agency* en andere overheidsinstanties zich bezig met onderzoek van verspreide straling en het volgen van burgers die

wellicht met het materiaal in aanraking waren gekomen.²⁰ Het gebruik van hoogwaardig radioactief materiaal leidde tot een hoeveelheid mediaberichten en wetenschappelijke artikelen die bij een 'normale' liquidatie zeker achterwege zou zijn gebleven.

Alarmistische uitspraken van politici dragen daarnaast bij aan de angst voor aanvallen met CBRN-middelen. In 2005 noemde de leider van de Republikeinse partij in de Senaat biologisch terrorisme 'de grootste existentiële dreiging die er in de wereld bestaat.' President Bush stelde in 2004 dat 'de grootste bedreiging voor de mensheid een plotselinge aanval met chemische, biologische of nucleaire wapens [is].'²¹ Dat dit soort uitspraken van beleidsmakers vaak niet op feitelijk bewijs is gestoeld, doet weinig af aan de angst die ermee wordt gecreëerd. Verwant probleem is gelijkstelling in de publieke perceptie van CBRN-wapens met 'massavernietigingswapens' en daarmee de associatie met grote hoeveelheden slachtoffers. De kans op kleinschalige, *low-tech*-aanslagen lijkt juist een stuk groter. Hoewel een eventuele terroristische aanslag met CBRN-middelen waarschijnlijk dus meer zal lijken op Tokio 1995 dan op Hiroshima 1945, klinkt angst voor massaver-

Alarmistische uitspraken van politici dragen bij aan angst voor aanslagen met CBRN-middelen

nietigingswapens door in waarschuwingen voor deze middelen.

Het argument dat CBRN-capaciteiten moeilijk te verkrijgen zijn, is tot op zekere hoogte valide: er zijn zoveel technologische en logistieke obstakels te overwinnen, dat dit voor de meeste terroristische groeperingen een onmogelijke opgave zal zijn. Toch is dit argument bezijden het punt: er hoeft maar één keer een groep wél over de benodigde financiën en kennis te beschikken om een aanslag te laten plaatsvinden. Daarbij komt dat niemand terroristen verbiedt opportunistisch te handelen; het is altijd mogelijk dat een groep een CBRN-wapen in de schoot geworpen krijgt. Daarnaast is het gebruiken van toxische industriechemicaliën (TICs) voor een aanslag minder ingewikkeld; met dit type aanslagen zal ook rekening gehouden dienen te worden.

Zelfs nep-aanvallen met CBRN-wapens kunnen trouwens grote gevolgen hebben, zoals te zien was

aan de talloze poederbrieven gevuld met onschuldige materialen die na de Amerikaanse Anthrax-zaak verschenen en de ontstane angst trachtten uit te buiten. Het helemaal uitsluiten van een CBRN-aanval op grond van technologische haalbaarheid is dus niet realistisch en potentieel gevaarlijk. Een argument om dus wel degelijk aandacht te besteden aan de CBRN-dreiging is inherent aan het probleem van de beschermer: deze moet zich overal op voorbereiden, terwijl de terrorist uit allerlei methoden kan kiezen om kwaad te doen.

Een ander argument dat pleit voor aandacht voor CBRN-bescherming, is dat er met relatief weinig inspanning al veel winst te behalen valt. De grootste gevolgen van een CBRN-aanslag zullen immers waarschijnlijk veroorzaakt worden door angst en onwetendheid onder de bevolking. Van het grootste belang is dat de reactie van de overheid in geval van een voorval of aanslag laat zien dat deze afdoende voorbereid was en competent optreedt. Door realistisch voor te lichten en kennis te verspreiden, kan een groot deel van de onwetendheid, en daarmee de angst, weggenomen worden. Een studie van de Amerikaanse *Working Group on Governance Dilemmas in Bioterrorism Response* geeft in dit verband onder andere de volgende aanbeveling: 'Share what you know. Do not withhold information because you think people will panic. Creative coping is the norm; panic is the exception.'²² Volgens Andy Trotter, de *Deputy Chief Constable* van de Britse transportpolitie, die het contact met de media leidde tijdens de aanslagen in Londen in 2005, waren de beperkte gevolgen van deze aanslagen voor een groot deel te danken aan een grondige voorbereiding van het contact met de media. De constante berichtgeving door de autoriteiten voorkwam het ontstaan van geruchten en het verspreiden van foutieve informatie.²³ Vanwege de grotere onwetendheid over het gevaar lijkt dit nog eens extra van toepassing in het geval van een CBRN-incident.

Conclusie

Er is dus alle reden voor een analyse van de dreiging en voor de ontwikkeling van een grondige voorbereiding en voorlichting voor het onwaarschijnlijke geval dat er een CBRN-aanslag plaatsvindt. Ten eerste betekenen het sporadisch voorkomen van zulke aanslagen in het verleden en de hoge technologische moeilijkheidsfactor niet dat het onmogelijk is een CBRN-aanslag te plegen. Ten tweede zullen de

maatschappelijke gevolgen van een dergelijke aanslag waarschijnlijk groter zijn dan die van een vergelijkbare conventionele aanslag, vooral als de bestaande onwetendheid over deze middelen niet wordt weggenomen. Een terroristische groepering hoeft maar éénmaal te slagen. Ten derde kan er dank zij voorlichting en het tonen van competentie in de reactie op aanslagen en incidenten relatief snel en veel winst geboekt worden.

Noten

- 1 B.A. Jackson & D.R. Frelinger, 'Rifling through the terrorists' arsenal: Exploring groups' weapon choices and technology strategies', in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 31(7), 2008, blz. 591.
- 2 Rob de Wijk & Carla Relk, *Doelwit Europa – Complotten en aanslagen van moslimterroristen*, Amsterdam: Mets en Schilt, 2006, blz. 64.
- 3 Jonathan B. Tucker, *Toxic Terror – Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*, Cambridge: MIT Press, 2000, blz. 207-226.
- 4 Federal Bureau of Investigations, *Amerithrax Investigation*, <<http://www.fbi.gov/anthrax/amerithraxlinks.htm>> (bezocht op 13 februari 2009).
- 5 http://www.nti.org/h_learnmore/radtutorial/chapter03_01.html.
- 6 Time Asia, 'Wrath of God – Osama bin Laden lashes out against the West', in: *Time Magazine*, vol. 153, No. 1, 1999; te vinden op <http://www.time.com/time/asia/asia/magazine/1999/990111/osama1.html> (bezocht op 2/12/2008) (vertaling VB).
- 7 'Al-Qaeda denies Jordan WMD plot', *BBC News*, 30 april 2004, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3672891.stm (bezocht op 2/12/2008) (vertaling VB).
- 8 FFI-rapport 'Al-Qaeda's online manuals: a real threat?' (Noorwegen, 2007; niet publiek toegankelijk).
- 9 S. Salama & L. Hansell, 'Does Intent Equal Capability? Al-Qaeda and Weapons of Mass Destruction', in: *Nonproliferation Review*, vol. 12, no. 3, 2005, blz. 633-635.
- 10 Tucker, *a.v. noot 3*, blz. 252-253.
- 11 Salama & Hansell, *a.v. noot 9*, blz. 644 (vertaling VB).
- 12 R.A. Pape, *Dying to Win – The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, New York: Random House, 2005, blz. 61 (vertaling VB).
- 13 *Ibid.*, blz. 21-22.
- 14 B.S. Frey, S. Luechinger & A. Stutzer, 'Calculating Tragedy: Assessing the Costs of Terrorism', *CEifo Working Paper No. 1341*, 2004, blz. 6-19.
- 15 S. Wessely, K.C. Hyams & R. Bartholomew, 'Psychological implications of chemical and biological weapons', in: *BMJ*, vol 323, 2001, blz. 878-879.
- 16 L. Lemyre, 'Psychological Risk Assessment and Management Framework to Enhance Response to CBRN Terrorism Threats and Attacks: Case Studies and the Psychosocial Evidence.' *Working Document*, 2006.
- 17 De Wijk & Relk, *a.v. noot 2*, blz. 37-38.
- 18 Federal Bureau of Investigations, *Amerithrax Investigation*, <http://www.fbi.gov/anthrax/amerithraxlinks.htm> (bezocht op 14 januari 2009).
- 19 R.S. Murch, *Bioterrorism: Investigation & Prosecution – Anthrax 2001 and Beyond*, 2008: <http://www.ctsp.vt.edu/publications/data/wiltonpark2008murchvt.ppt>, (bezocht op 14 januari 2009).
- 20 S. Boggan, 'Who else was poisoned by polonium?', in: *The Guardian*, 5 juni 2007.
- 21 In: M. Leitenberg, 'Assessing the Biological Weapons and Bioterrorism Threat', Conference Paper: *Meeting the Challenges of Bioterrorism: Assessing the Threat and Designing Biodefense Strategies*, 2005, blz. 93.
- 22 Working Group on 'Governance Dilemmas' in Bioterrorism Response, *Leading during Bioattacks and Epidemics with the Public's Trust and Help*, 2004.
- 23 A. Trotter, 'The role of the Media Before, During and After a Terrorist Attack', presentatie *Counter Terror Expo '09*, 10 februari 2009.

Vincent van Beest is terrorisme-analist bij TNO Defensie en Veiligheid, Business Unit CBRN Protection.

Seksueel geweld in Oost-Congo: het wilde westen in het oosten

Sinds eind augustus 2008 is het geweld in Oost-Congo weer opgeblaaid, toen de *tutsi*-beweging CNDP een nieuw militair offensief begon en grote delen van de provincie Noord-Kivu in bezit nam. In Oost-Congo manifesteert seksueel geweld zich als een oorlogswapen dat gebruikt wordt door alle gewapende groeperingen. 'It has become more dangerous to be a woman than a soldier in modern war,' schreef Patrick Cammaert, voormalig commandant van MONUC in Oost-Congo, onlangs in de *International Herald Tribune*.¹

De gevolgen van seksueel geweld zijn ernstig voor zowel individu als gemeenschap. Seksueel geweld heeft medische gevolgen; onvruchtbaarheid, continentie, fistels en soa's waaronder HIV, en heeft ook zeer ernstige psychische gevolgen, zoals post-traumatische stressstoornissen (PTSS) en depressie. Er zijn ook vaak sociale gevolgen, zoals uitsluiting door familie, onderdrukking en (eer)wraak. Als seksueel geweld op grote schaal plaatsvindt, kan dit ook tot gevolg hebben dat gemeenschappen in hun geheel uit elkaar vallen door uitsluiting en onvruchtbaarheid.

Achtergrond conflict

De Democratische Republiek Congo wordt al tientallen jaren gekenmerkt door wanbestuur, instabiliteit, armoede en mensenrechtenschendingen. President Joseph Mobutu bestuurde Congo tussen 1965 en 1997 op autocratische wijze. Hier kwam verandering in na een interventie van het regeringsleger van Rwanda, dat samenwerkte met rebellen onder leiding van Laurent Kabila. Mobutu werd afgezet en Kabila werd in 1997 president. In 1998 begon een langdurige periode van oorlog, waarbij onder andere Rwanda, Oeganda, Angola, Namibië en Zimbabwe betrokken raakten. In 2001 werd president Kabila vermoord. Na westerse diplomatie werd in 2003 een vredesakkoord getekend. In 2006 werd Joseph Kabila, de zoon van Laurent Kabila, gekozen als president in democratische verkiezingen. Sinds 1998 zijn er 5,4 miljoen mensen in Congo omgekomen als gevolg van de oorlog.²

Ondanks het vredesakkoord van 2003 zijn de onderliggende spanningen in Congo niet verdwenen.

In de oostelijke provincies zijn conflicten gaande tussen gewapende groeperingen. Het nationale leger van Congo, *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC) is te zwak om dit geweld te kunnen stoppen. De *Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda* (FDLR) heeft veel gebieden in Oost-Congo in handen. Deze *hutu*-groepering bestaat onder andere uit strijders die verantwoordelijk waren voor de genocide in Rwanda in 1994. De *tutsi*-beweging *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP) vecht tegen de FDLR om de *tutsi*'s in Oost-Congo te beschermen. Tot voor kort werd de CNDP geleid door generaal Laurent Nkunda, die in het eerdere conflict tussen 1998 en 2002 ook al een rol van betekenis speelde.

In 2007 werd in het zg. communiqué van Nairobi afgesproken dat de regeringen van Congo en Rwanda de FDLR zouden ontmantelen. In januari 2008 werd er een staakt-het-vuren gesloten tussen de regering van Congo en gewapende groeperingen, waaronder de CNDP. Sindsdien is het staakt-het-vuren meer dan honderd keer overtreden,³ en is het zwakke Congolese leger niet in staat gebleken de FDLR uit te schakelen.

Eind augustus 2008 begon Nkunda een nieuw militair offensief in Noord-Kivu. De FARDC werd in korte tijd verslagen, terwijl de CNDP bezit nam van de stad Rutshura en steeds dichter in de buurt kwam van provinciehoofdstad Goma. Deze stad wordt verdedigd door MONUC, de missie van de Verenigde Naties in Congo, en kon niet worden ingenomen door de CNDP. MONUC telt 17.000 militairen en politiemensen en heeft een mandaat om burgers te beschermen. Gevechten vonden plaats tussen de CNDP en pro-regeringsmilities *Mayi-Mayi* en *Pareco*, en tussen de CNDP en de FDLR. Er zijn sterke aanwijzingen dat de regering van Rwanda de CNDP-strijders steunde en dat de FDLR gezamenlijk optrad met de FARDC-militairen.⁴ Dit recent offensief bracht 250.000 ontheemden, terwijl het totaal aantal vluchtelingen in de provincie Noord-Kivu ruim 1,2 miljoen bedraagt.⁵

In januari 2009 nam het conflict een andere wending, toen werd gemeld dat CNDP-leider Nkunda was opgepakt in Rwanda tijdens een gezamenlijke

missie van de regering van Congo en de regering van Rwanda. Rwandese regeringstroepen kregen toestemming om Oost-Congo binnen te trekken en de FDLR uit te schakelen. Men veronderstelt dat Rwanda zich tegen het CNDP heeft gekeerd, omdat het geen controle meer had over Nkunda. Ook de voltallige militaire top van het CNDP heeft zich afgescheiden, onder leiding van Bosco Ntaganda, en vecht nu samen met de regeringen van Rwanda en Congo tegen de FDLR. Naar verluidt heeft ook de Amerikaanse president Obama samenwerking tussen Rwanda en Congo bevorderd.⁶

Het gezamenlijk optreden van de regeringen van Congo en Rwanda was redelijk succesvol. De FDLR-rebellen hebben minder slagkracht gekregen. Eind februari zijn de soldaten uit Rwanda weer vertrokken uit Congo. Er is een toename gesignaleerd van het aantal strijders van de FDLR, CNDP en pro-regeringsmilities dat zich laat ontwapenen of opgenomen wil worden in het nationale leger van Congo. Er zijn echter ook onderdelen van de FDLR die weer fors geweld, waaronder veel seksueel geweld, gebruiken tegenover de bevolking van Oost-Congo, om wraak te nemen op de Rwandese-Congolese militaire operatie.⁷

Alle gewapende groeperingen schuldig aan seksueel geweld

‘The sexual violence in Congo is the worst in the world. The sheer numbers, the wholesale brutality, the culture of impunity, it’s appalling.’ Aldus John Holmes, VN-ondersecretaris-generaal voor humanitaire zaken. Het conflict in Oost-Congo gaat gepaard met een grote mate van wijdverbreid seksueel geweld, waar alle gewapende groeperingen verantwoordelijk voor zijn, met inbegrip van de regeringslegers van Congo en Rwanda, CNDP, FDLR en MONUC.⁸

Op grote schaal vinden in Oost-Congo verkrachtingen van vrouwen en meisjes plaats, maar ook, in mindere mate, van oudere vrouwen, mannen, kinderen en baby’s. Regelmatig vindt verkrachting door meerdere personen plaats en gebeurt dit in het bijzijn van familieleden, waaronder kinderen. Sommige vrouwen zijn ontvoerd en worden vastgehouden als seksslavin.⁹ Veel slachtoffers van seksueel geweld zijn verminkt of ernstig gewond door penetratie met houten stokken en geweren.¹⁰

Het is moeilijk een juiste schatting te geven van het aantal slachtoffers van seksueel geweld in Oost-Con-

go, maar het staat vast dat het om minstens tienduizenden gevallen per jaar gaat. Volgens de VN werden er in 2006 alleen al in Zuid-Kivu 27.000 seksuele aanrandingen of verkrachtingen gerapporteerd.¹¹ In de eerste tien maanden van 2008 hebben de medische centra van UNICEF en haar partners 18.505 mensen behandeld voor seksueel geweld.¹² Volgens een internationale studie is 23% van de bevolking in Oost-Congo getuige geweest van seksueel geweld en was 16% zelf het slachtoffer.¹³ Het werkelijke aantal slachtoffers van seksueel geweld is waarschijnlijk veel hoger. Veel gevallen blijven onbekend, omdat slachtoffers er om psychische redenen niet over kunnen praten, bang zijn voor afwijzing door hun gemeenschap of voor wraak van de dader. Daarnaast zijn door de voortdurende toestand van conflict sommige gebieden niet toegankelijk voor onderzoekers.

Net zoals in het huidige conflict in Darfur zijn verkrachtingen in Oost-Congo geen incidenten, maar maken deze deel uit van een *oorlogsstrategie*. Als oorlogsstrategie wordt seksueel geweld op een systematische manier ingezet tegen bepaalde bevolkingsgroepen, met als doel gemeenschappen te destabiliseren en families uit elkaar te laten vallen. Het is vaak een publieke daad, om slachtoffers en hun omgeving zoveel mogelijk te vernederen en om schaamte te creëren. Seksueel geweld kan ook een onderdeel zijn van etnische zuivering. Het onvruchtbaar maken, de verspreiding van HIV en het mutileren van geslachtsorganen leiden ertoe dat bevolkingsgroepen zich niet kunnen voortplanten. Daarnaast worden er ook regelmatig vrouwen ontvoerd die ter beschikking staan van soldaten als beloning, wanneer er geen geld voor salarissen beschikbaar is. Vrouwen die zelf deel uitmaken van strijdende partijen, zijn ook vaak slachtoffer van seksueel geweld.¹⁴

Vluchtelingen zijn een kwetsbare groep, omdat zij kans lopen onderweg te worden aangevallen of worden gedwongen seksuele handelingen te verrichten in ruil voor veilige doorgang, voedsel of onderdak. Tijdens hun verblijf in een vluchtelingenkamp moeten vrouwen vaak buiten de kampen op zoek naar hout of andere goederen, en lopen ze onderweg veel gevaar. Maar ook binnen de kampen zijn vluchtelingen niet veilig, bijvoorbeeld wanneer kampen sterk overbevolkt zijn of wanneer er ’s avonds geen licht is.

Oorzaken

Ook tijdens andere gewapende conflicten, zoals in Bosnië en Sierra Leone, kwam seksueel geweld voor.

Het seksueel geweld in het conflict in Oost-Congo is echter volstrekt uit de hand gelopen. Hiervoor zijn twee redenen. Ten *eerste* heeft seksueel geweld in Oost-Congo een opzettelijk en strategisch doel: het vernederen van de vijand in de context van gewapend conflict. Ten *tweede* is seksueel geweld gewoon mogelijk: er heerst namelijk volledige straffeloosheid.

De achterliggende oorzakelijke factor van het seksueel geweld in Oost-Congo ligt in de verlokking van de natuurlijke rijkdommen in het gebied. Omdat de regering van Congo het land niet op een effectieve manier regeert, hebben allerlei andere partijen de macht over grondstoffen en andere inkomstenbronnen in handen. Aangezien hier heel veel geld mee kan worden verdiend, zijn er vele gewapende groeperingen die trachten hun invloed uit te oefenen.

Daarnaast hebben ook de regeringen en groeperingen uit buurlanden belang bij deze bronnen van rijkdom. Afspraken ontbreken over verdeling van de opbrengsten van de exploitatie van de inkomstenbronnen tussen overheidsinstanties, bedrijven of bevolkingsgroepen. Ook is er geen mechanisme om

In Oost-Congo heeft seksueel geweld een opzettelijk en strategisch doel

de opbrengst van grondstoffen en handel rechtvaardig te verdelen. Dit leidt tot een instabiele situatie, waarbij allerlei partijen controle proberen te krijgen over de bronnen en fors geweld niet schuwen.

Geschillen over de natuurlijke rijkdommen worden versterkt door conflicten tussen etnische groeperingen. De strijd tussen de *butu*-beweging FDLR en de *tutsi*-beweging CNDP is hier ook door beïnvloed. Op deze manier worden plaatselijke bevolkingen ook het conflict ingezogen, omdat zij worden gezien als aanhangers van bepaalde gewapende groeperingen, en daarom uitgeroeid moeten worden.

Seksueel geweld is één van de wapens die frequent gebruikt worden in Oost-Congo, net zoals het in brand steken van dorpen, het stelen van bezittingen en het ontvoeren van burgers. Deze handelingen worden gezien als een manier om de vijand te verzwakken, te terroriseren en te vernietigen. Seksueel geweld kan een effectief middel zijn van etnische zuivering, hoe gruwelijk ook, wanneer het ervoor zorgt dat vrouwen geen kinderen meer kunnen

krijgen omdat ze sterven aan *aids* of interne verwondingen, omdat ze onvruchtbaar zijn geworden of uitgestoten zijn uit de gemeenschap. Daarnaast is het een vorm van terrorisme. Door vrouwen de meest gruwelijke vormen van seksueel geweld te laten ondergaan, kan een signaal worden afgegeven en angst ingeboezemd worden.

De belangrijkste reden waarom dit in Oost-Congo volstrekt uit de hand is gelopen, is de *volledige straffeloosheid* die er bestaat. Seksueel geweld is in deze mislukte staat gewoonweg zonder enige belemmering mogelijk. Congo is een 'failed state', de regering kan het land niet besturen, en kan dus ook heel erg weinig doen om seksueel geweld terug te dringen. Het regeringsleger FARDC is heel zwak en kan niet zorgen voor veiligheid in Oost-Congo.

Zwak en ontoegankelijk rechtssysteem

Daarnaast is er een zwak rechtssysteem in Congo, ook al zijn in 2006 de nationale wetten met betrekking tot seksueel geweld flink uitgebreid. De juiste uitvoering van deze wetten wordt verhinderd door diverse obstakels. Ten *eerste* is het erg moeilijk voor vrouwen naar de rechter te stappen. Sommige slachtoffers zijn niet op de hoogte van de mogelijkheid een rechtszaak aan te spannen, of ze denken dat gerechtigheid voor anderen geldt, en niet voor hen. Soms schamen ze zich te erg of worden ze gedwongen door autoriteiten om hun mond te houden.¹⁵

Bovendien zijn er nogal wat problemen binnen het rechtssysteem in Congo. De meeste magistraten zijn slecht opgeleid, onderbetaald en niet toegerust om slachtoffers van seksueel geweld te helpen. Dit leidt tot gebrek aan vertrouwen van slachtoffers in het rechtssysteem. Vrouwen zijn chronisch ondervertegenwoordigd: mannelijke rechters, mannelijke aanklagers en politiemannen hebben vaak een beperkte kennis van seksueel geweld. Slachtoffers moeten vaak betalen om een rechtszaak aan te spannen. De laatste jaren is het aantal tribale en lokale schikkingen buiten het rechtssysteem om toegenomen. De uitkomsten zijn echter maar zelden in het belang van de slachtoffers.¹⁶

Eén van de grootste problemen is de ontoegankelijkheid van het rechtssysteem. De meeste slachtoffers leven in verre gebieden en hebben geen vervoermiddelen beschikbaar om te reizen van hun dorp naar de stad waar de rechtszaken plaatsvinden. Ook hebben zij geen financiële middelen om de rechtskosten te betalen elke keer dat zij naar de rechtszaal gaan.¹⁷

Kortom, wil men het seksueel geweld in Oost-Congo een halt toeroepen, dan moeten al deze factoren aan de orde komen. Seksueel geweld staat ook niet op zich zelf. Het verschijnsel maakt deel uit van een conflict dat veroorzaakt wordt door een slechte verdeling van de natuurlijke rijkdommen en door etnische spanningen. In dit conflict is seksueel geweld een wapen, waarvan men denkt dat het een effectief middel is om de vijand te verzwakken. In Oost-Congo kan men dit wapen onbegrensd inzetten, omdat niemand de daders kan tegenhouden; er is geen leger, geen politie, geen effectief rechtstelsysteem die tegenstand biedt. Strijders komen hier ongestraft mee weg. Overigens spelen ook sociaal-culturele factoren een rol; de onderdrukking van vrouwen is in Congo heel normaal, terwijl sommige groeperingen ook magische krachten denken te onttelen aan de uitoefening van seksueel geweld.

Internationale maatregelen

Om de achterliggende oorzaak van vele conflicten in Congo te bestrijden, is het belangrijk dat de opbrengst van natuurlijke hulpbronnen op een eerlijke manier verdeeld wordt tussen bedrijven, burgers en de overheid. Hiertoe is een overeenkomst tussen alle belanghebbende partijen nodig. De internationale gemeenschap zou daartoe onderhandelingen kunnen faciliteren. De overheid van Congo moet erop toezien dat deze overeenkomst wordt nageleefd. Maar een stevige overheid is niet aanwezig. De internationale gemeenschap kan helpen bij de opbouw van een doeltreffend leger, dat de macht van de overheid over de grondstoffenrijkdom zou kunnen verdedigen, en de orde in Oost-Congo zou moeten handhaven.

Naast overeenstemming over verdeling van inkomstenbronnen is er ook een vredesakkoord nodig tussen strijdende partijen, dat zou leiden tot een staakt-het-vuren. Het regeringsleger zou moeten worden omgevormd tot een leger dat de burgers beschermt in plaats van aanvalt; rebellen groepen en de milities FDLR, CNDP, *Mayi-Mayi* en *Pareco* moeten worden ontwapend en de leden van deze groepen moeten worden voorbereid om te kunnen terugkeren naar de samenleving of opgenomen worden in het regeringsleger van Congo. Om te voorkomen dat weer andere partijen, die niet deelnemen aan het vredesakkoord, besluiten de wapens op te pakken, is echter vooral een oplossing voor de verdeling van bestaansmiddelen noodzakelijk.

Om de situatie in Oost-Congo te stabiliseren, is er op korte termijn een effectieve internationale vredesmacht nodig. Indien het geweld vermindert, dan zal naar alle waarschijnlijkheid ook het seksueel geweld verminderen. Naar aanleiding van het militaire offensief van Nkunda in augustus 2008 nam de VN-Veilighedsraad 20 november 2008 resolutie 1843 aan, over versterking van MONUC met 2.785 militairen en 300 politiemensen. Maar deze versterking verloopt uiterst moeizaam. Nadat VN-secretaris-generaal Ban Ki-Moon aan 65 landen had gevraagd steun te leveren aan MONUC, kreeg hij slechts een aanbod van Bangladesh (een infanteriebataljon, een ingenieursbedrijf en een politie-eenheid), België (een C-130 transportvliegtuig) en Egypte (1.325 militairen).¹⁸ Thans ontbreken nog een tweede C-130 vliegtuig en 18 helikopters die nodig zijn om snel te kunnen reageren op geweld tegen burgers.¹⁹

In november 2008 heeft Ban Ki-Moon de Europese Unie gevraagd troepen te sturen naar Congo om de tijd te overbruggen die nodig is om MONUC te versterken. Het zou dan gaan om *EU-battlegroups*: 1.500 militairen die binnen vijf tot tien dagen kunnen worden ingezet. De landen die troepen leverden voor de *battlegroups*, eind 2008 (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk) en begin 2009 (Italië, Spanje), waren echter niet bereid deze troepen in te zetten. De meeste Europese landen zien liever een versterking van MONUC.

Behalve dat een toename van het aantal vredes troepen gewenst is, moeten deze ook effectiever kunnen reageren op seksueel geweld. VN-troepen zijn er vaak op getraind te kunnen reageren op gewelddadige aanvallen, maar ze zijn nu eenmaal minder goed in staat te reageren op een patroon van verkrachttingen.²⁰ Hiervoor moet een vredesmacht een duidelijk mandaat, strikte *rules of engagement*, voldoende robuuste bewapening en goed getrainde en goed uitgeruste troepen hebben. Ook moeten commandanten snel beslissingen nemen wanneer gewapende groepen worden gerapporteerd. Tevens is gebleken dat het een effectief middel is als vrouwelijke militairen en politievrouwen deel uitmaken van vredesmissies; dit kan helpen vertrouwen te creëren.²¹

Pas als de oorzaken van gewapend conflict zijn weggenomen en er een stabielere situatie is ter plaatse, kunnen maatregelen specifiek gericht op seksueel geweld doeltreffend ingezet worden. Het is vooral van belang dat bestaande wetten inzake seksueel geweld beter worden uitgevoerd, en dat het juridisch



systeem toegankelijker wordt. In dit systeem zijn er thans veel mannelijke rechters, aanklagers en advocaten. Er zouden veel meer vrouwen moeten worden aangenomen voor dit soort functies, en daarnaast zouden functionarissen beter opgeleid dienen te worden in het omgaan met slachtoffers van seksueel geweld. Ook is het belangrijk dat er voldoende geld is om de lonen te betalen, zodat men minder gevoelig wordt voor corruptie.

Om het rechtssysteem beter toegankelijk te maken voor slachtoffers van seksueel geweld, moeten de kosten van rechtszaken omlaag. Dit vormt een grote drempel voor de veelal arme bevolking. Nationale en internationale NGO's kunnen praktische hulp bieden door slachtoffers op de hoogte te brengen van de mogelijkheden binnen het juridisch systeem, advies te geven, geld verstrekken om te reizen naar de rechtszalen en goede advocaten ter beschikking te stellen. Daarnaast zou er meer geld en aandacht voor grootschalige educatie over mensenrechten moeten komen.

Conclusie

Seksueel geweld is een nieuwe vorm van genocide, bedoeld om gemeenschappen te vernietigen, zoals Luis Moreno-Ocampo, aanklager van het Internationaal Strafhof in Den Haag, onlangs zei.²² Volgens het beginsel van 'the responsibility to protect' heeft de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid om de regering van Congo te helpen haar burgers te beschermen tegen massale gruwelijkheden. Na het falen in Darfur zou men in Congo deze belofte waar moeten maken.

Noten

- 1 Patrick Cammaert, 'Sexual violence and war', in: *International Herald Tribune*, 12 februari 2009.
- 2 The International Rescue Committee, 'Mortality in the Democratic Republic of Congo: An ongoing crisis', 22 januari 2008.
- 3 Twenty-sixth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 3 juli 2008, para. 27.
- 4 United Nations, *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, 12 december 2008.
- 5 Reuters Alertnet, 'Congo DR conflict', 19 maart 2009.
- 6 Colette Braeckman, 'Congo-Rwanda: le premier succès diplomatique de Barack Obama', 6 maart 2009.
- 7 Human Rights Watch, 'DR Congo: Brutal rapes by rebels and army', 8 april 2009.
- 8 Amnesty International, 'No end to war on women and children', september 2008.
- 9 *Ibid.*
- 10 Institute for War and Peace Reporting, 'Special report sexual violence in the Democratic Republic of Congo', oktober 2008.
- 11 Jeffrey Gettleman, 'Rape epidemic raises trauma of Congo war', in: *New York Times*, 7 oktober 2007.
- 12 The Swedish Foundation for Human Rights & UK All Party Parliamentary Group on the Great Lakes of Africa, 'Justice, Impunity, and Sexual Violence in Eastern Democratic Republic of Congo', november 2008.
- 13 Berkeley-Tulane Initiative on Vulnerable Populations & International Centre for Transitional Justice, 'Living with fear: a population-based survey on attitudes about peace, justice and social reconstruction in eastern Democratic Republic of Congo', augustus 2008.
- 14 Jeanne Ward & Mendy Marsh, 'Sexual violence against women and girls in war and its aftermath: realities, responses, and required resources', juni 2006.
- 15 Human Rights Watch, 'Seeking justice: The prosecution of sexual violence in the Congo war', maart 2005.
- 16 Institute for War and Peace Reporting, *a.v. noot 10*.
- 17 *Ibid.*
- 18 Reuters Alertnet, 'Egypt to send more than 1,325 peacekeepers to Congo', 17 februari 2009.
- 19 Reuters Alertnet, 'U.N. struggles to find new peacekeepers for Congo', 3 februari 2009.
- 20 Cammaert, *a.v. noot 1*.
- 21 Patrick Cammaert, 'Security Council open debate on women, peace and security', extract verbatim transcript/English S/PV.5916, 19 juni 2008.
- 22 Luis Moreno-Ocampo, 'Combating genocide and other massive crimes', Commemoration of the 60 Years of the Genocide Convention, 7 december 2008.

Saskia Rademaker is politicoloog, afgestudeerd aan de Universiteit Leiden op het thema van dit artikel.

Het groene gevaar: politieke islam en de mythe van een mondiale *jihad*

Er gaat nauwelijks een dag voorbij of we staan oog in oog met geweld uit naam van de islam. De nieuwsgroen heeft het voortdurend over middeleeuwse lijfstraffen, rellen over blasfemie, fundamentalisme en terrorisme. De enorme en niet aflatende accumulatie van beschuldigingen is adembenemend. 'Met de islam niets dan problemen', is een veelgehoorde en diepgewortelde overtuiging. Sterker nog, steeds meer mensen zien de islam als een bedreiging voor de moderniteit en 'onze' liberale waarden. Volgens hen is deze godsdienst een religie van het zwaard, die droomt van een terugkeer naar het kalifaat van de zevende eeuw.

Veel beleidsmakers zijn er dan ook van overtuigd dat het beter is te onderhandelen met een seculiere leider of organisatie dan met een beweging of persoon die zich als islamitisch profileert. Het is volgens deze werkwijze zelfs beter secularisten zoals Fatah te steunen – die erom bekend staan dat ze hulpgoederen afromen¹ – dan te praten met islamisten zoals Hamas. Want de politieke en militante islam steunen, dat beschouwen westerse politici als capituleren en de deur naar een mondiale *jihad* gevaarlijk wijd openzetten.

Om die reden verleent het Westen niet al te veel steun aan de gematigde islamistische Somalische president Sharif Ahmad, ondanks het imminente gevaar dat de ultra-radicalen Shahab-militie Somalië overneemt. Osama bin Laden van zijn kant heeft in een recente videoboodschap alvast laten weten dat hij de 'kampioenen van Somalië' veel succes toewenst. Volgens hem verdient de Somalische president het te sterven, omdat hij bereid is in zijn regering van nationale eenheid samen te werken met 'ongelovigen'.

Het dominante beeld van militante groeperingen die onder de vlag van de islam zijn verenigd en samen ten strijde trekken tegen het Westen, klopt niet. Uiteenlopende zaken worden in het huidige debat over de politieke islam – dat gepassioneerd, bij momenten venijnig en soms hysterisch is – onwillekeurig op een hoop gegooid. Gevolg: veel beleidsmakers zien door het bos de bomen niet. Ze weten niet meer met wie ze moeten (of mogen) praten, wie de werkelijke 'vijanden' zijn of hoe het Westen kan meehelpen aan een realistische democratisering van het Midden-Oosten.

Nochtans is er een dringende behoefte aan duidelijke afbakeningen en nuanceringen. Een ideologische en emotionele oorlogvoering is gedoemd te mislukken. Het is een houding van gemiste kansen en ideologische verharding. De recente geopolitieke verschuivingen in de islamitische wereld vergen een realistisch en pragmatisch buitenlands beleid. Hoe de toekomst eruit zal zien, hangt daarvan af. De hoogste tijd dus om in de internationale politiek de realiteit als vertrekpunt te nemen en enkele hardnekkige mythen over de politiek geïnspireerde islam uit de wereld te helpen.

Politieke islam en terrorisme

Een veelgehoorde bewering is dat de politieke islam en het moslimterrorisme hetzelfde zijn. Veel politici en opiniemakers plaatsen radicale islamitische groeperingen, zoals de Palestijnse soennitische organisatie Hamas, de Libanese sjii'tische beweging Hizbollah en de Egyptische Moslimbroederschap op één lijn met gewelddadige jihadisten die het Westen willen platbranden. Toch zijn er belangrijke verschillen. Het is absurd te beweren dat er een strategische alliantie bestaat tussen, bijvoorbeeld, Hamas en een schimmige subnationale groepering zoals al-Qaida. Beide organisaties hebben een fundamenteel verschillende finaliteit en bestaansredenen.

Al-Qaida richt zich niet zozeer op daadwerkelijk aangericht kwaad, zoals financiële schade of het aantal doden, maar op een spel van beelden, de impact in de media en het terreureffect. Veel belangrijker dan het aantal veroorzaakte doden is de schok van de ontploffing en de angst die men inboezemt. Ondanks haar naam, 'de basis' (voor een zuiver islamitische samenleving), heeft al-Qaida geen toekomstbeeld waar ze van droomt. Ze doodt voor het effect en uit verheerlijking van het martelaarschap, niet voor een gemeenschappelijk project. Om die reden is terrorisme niet zozeer een ideologie, overtuiging of beleidsvorm. Het is een wapen om te intimideren en te traumatiseren.

Hamas daarentegen heeft zeer concrete politieke doelen en eisen. De beweging vecht voor een land en niet voor het paradijs of een geïdealiseerde islamitische gemeenschap. En in tegenstelling tot wat veel

mensen geloven, is ze niet uit op vernietiging van het Westen of zelfs van Israël. Hamas' controversiële handvest, dat de vernietiging van de joodse staat bepleit, is in werkelijkheid een relikwie waar alleen *die-hards* nog in geloven. En juist door die houding en haar deelname aan democratische en vrije verkiezingen – waar ze in 2006 een verbluffende overwinning behaalde op Fatah – wordt Hamas door al-Qaida en soortelijke organisaties verguisd.

De huidige weigering van westerse regeringsleiders om met politieke organisaties zoals Hamas te spreken en te onderhandelen, is daarom bizar. Praten met al-Qaida heeft inderdaad geen zin. Maar Hamas politiek en economisch isoleren, heeft een averechts effect. Zoals Alastair Crooke overtuigd aantoonde, kan het Westen geen slechter moment kiezen om Hamas – en andere islamistische bewegingen – te boycotten. De door de gematigde leden geleverde inspanningen om de radicale achterban in te tomen en binnen het politieke proces te houden, dreigen daardoor teniet te gaan.²

We moeten durven inzien dat Hamas een authentieke, veerkrachtige en veelzijdige politieke uiting is van Palestijnse frustraties. En dat het, net als Hizbollah en andere islamitische groeperingen, een politieke beweging is met een enorme populariteit onder de bevolking. Door hen koppig te blijven voorstellen als religieuze militias, fanatici en terroristen negeren we de onmiskenbare politieke dimensie die meestal bereid is om binnen de parameters van de democratie te werken.

Islam en democratie

Een andere onjuiste en wijdverspreide opvatting die hiermee samenhangt, is de gedachte dat moslims hun samenleving alleen kunnen democratiseren wanneer ze de islam als een juk afwerpen. Democratie kan, met andere woorden, alleen groeien op de puinhoop en in de as van de islam. De deelname van groeperingen die zich nadrukkelijk als islamitisch profileren aan verkiezingen, en aan democratische processen in het algemeen, wordt dan ook met argusogen bekeken. Veel westerlingen bekijken islamistische groeperingen als formaties van opportunisten die alleen van democratie gebruik maken om politieke macht te verwerven. En dat zou het einde betekenen van de democratie en het begin van een theocratie.³

Die bewering strookt niet met de werkelijkheid. De verhouding tussen islam en democratie is complex. De moslimwereld is op ideologisch vlak

geen monolithisch blok. Zij vertegenwoordigt een breed spectrum aan perspectieven, dat zich uitstrekt van extreme stemmen die elk verband tussen islam en democratie ontkennen, tot degenen die zeggen dat islam een democratisch systeem veronderstelt. De overgrote meerderheid van de moslims bevindt zich daar tussenin en staat helemaal niet vijandig tegenover democratie. De cijfers spreken voor zich: ongeveer 800 miljoen moslims leven tegenwoordig in electorale democratieën. Het grootste probleem is te vinden in het Midden-Oosten, dat geteisterd wordt door disfunctionele regimes die uitblinken in het brutaal onderdrukken van dissidenten.⁴

Het valt moeilijk te ontkennen. In bijna alle Arabische landen regeren megalomane despoten die de macht overdragen van vader op zoon. Hoe dit komt? Een ondubbelzinnig en voor de hand liggend antwoord is er niet. Er zijn verscheidene historische, politieke en economische redenen. Een van de voornaamste is dat de nieuwe, post-koloniale machthebbers uit het leger kwamen, dat heel hiërarchisch was, rigide en autoritair. Deze beladen erfenis werpt ook nu nog een lange schaduw over de Arabische wereld. Dit mag ons echter niet weg leiden van het onbetwispbare feit dat de meeste Arabieren verlangen naar een meer democratisch bestuur.⁵

In deze complexe context is het duidelijk dat islam niet inherent onverenigbaar is met democratie. Politieke islam is meestal een programma voor een meer religieus geïnspireerde democratie, geen agenda voor een heilige oorlog of voor terrorisme. Extreem radicale moslims die democratie als iets kettens beschouwen en pleiten voor een zuivere theocratie, nemen meestal geen deel aan verkiezingen. Ze mengen zich weliswaar in intellectuele debatten in de media – en hopen zo medestanders te vinden – maar bezondigen zich niet aan het westerse concept van democratie en haar praktijk. In uitzonderlijke gevallen kiest men voor geweld.

De Verenigde Staten en Europa kunnen dan ook maar beter de geleidelijke, *bottom-up* democratisering met islamitische accenten aanvaarden. Het Turkije van Tayyip Erdogan bewijst dat bevordering van islamitische waarden niet noodzakelijk een terugkeer betekent naar de Sharia, zoals sommige fundamentalisten en extremisten wel degelijk hopen en radicale islamcritici denken. De doodstraf is afgeschaft, abortus blijft legaal en relatief gemakkelijk toepasbaar, en mannen en vrouwen zijn gelijk voor de wet.⁶

Vertrouwen, geen wantrouwen

We moeten ophouden met alle islamisten als potentiële terroristen te beschouwen. Een hoofddoek is geen explosievangordel. In tegenstelling tot wat sommige mensen beweren, kunnen we onze doelen – een strijd tegen het moslimterrorisme en een liberalisering van de islamwereld – beter bereiken door met islamisten te praten. Nee, we hoeven het daarom niet eens te zijn met de politieke en religieuze doelen die ze nastreven. En nee, het is niet naïef om een onderscheid te maken tussen beide strekkingen. Het is de enige manier om werkelijke vooruitgang te boeken. De draconische en ideologisch geïnspireerde maatregelen om de politieke islam in de kiem te smoren, uit vrees voor een mondiale *jihad* en in de hoop een democratie tot stand te brengen, zijn uiterst contra-productief. Neem Algerije. Nadat de islamisten in 1992 de verkiezingen hadden gewonnen en door het leger gevangen waren gezet, begon een bloedige burgeroorlog, die aan 200.000 mensen het leven kostte. Sindsdien is de oppositie nog militanter geworden, gelooft ze niet meer in democratie, en waar ze vroeger geen mondiale interesses had, zijn er nu banden met al-Qaida.⁷

Kortom, als we de groei van het islamitisch extremisme en terrorisme werkelijk willen afremmen, moeten we leren samenwerken met de gematigde stemmen in de islamwereld. We moeten hen aanmoedigen om via politieke, legitieme weg veranderingen na te streven, zonder hen automatisch te verdenken van macchiavellistisch pragmatisme. Zo sluiten we de groeperingen die gewapenderhand het Westen willen terroriseren uit, en worden ze een minderheid van een minderheid. Zolang beleidsmakers dit niet inzien, zullen *jihadi*-groeperingen met paranóide en apocalyptische wereldbeelden het goed blijven doen.

Noten

- 1 David Remnick, 'The Democracy Game: Hamas comes to power in Palestine', in: *The New Yorker*, 27 februari 2006.
- 2 Alastaire Crooke, 'Our Second Biggest Mistake in the Middle East', in: *The London Review of Books*, 5 juli 2007; zie ook: Alastaire Crooke, *Resistance. The Essence of the Islamist Revolution*, Londen: Pluto Press, 2009.
- 3 John L. Esposito & John O. Voll, 'Islam and Democracy', in: *Humanities*, vol. 22, nr. 6, november/december 2001.
- 4 Fareed Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York/Londen: Norton, 2003.

- 5 Fawaz Gerges, 'Is Democracy in the Middle East a Pipe-dream?', in: *YaleGlobal*, 25 april 2005.
- 6 'Turkey's future: Flags, veils and sharia', in: *The Economist*, 17 juli 2008.
- 7 Fareed Zakaria, 'Learning to Live With Radical Islam', in: *Newsweek*, 9 maart 2009.

Chams Eddine Zaougui, arabist en filosoof, woonde in zijn studietijd een jaar in Egypte. Hij schrijft regelmatig over de Arabische wereld voor diverse kranten en tijdschriften.

Nederland steunt Darfur met twee militairen

‘De levering van een veldhospitaal voor de missie in Darfur – gelegen in het westen van Soedan – gaat niet door. Maar de twee Nederlandse militairen die daar al naar toe waren gestuurd, blijven nog wel even.’ Dit bericht in *de Volkskrant* van 2 april jl. vormde het sluitstuk van een politiek debat in ons land dat in de zomer van 2004 begon. Het lokte, voor zover ik heb kunnen nagaan, verder geen enkele reactie uit. Het bleef oorverdovend stil in politiek Den Haag en journalistiek Nederland.

We beginnen dus met wapengekletter in 2004. ‘Kamer wil militair ingrijpen in Sudan’, kopte *de Volkskrant* op 2 augustus 2004, om eraan toe te voegen: ‘De Tweede Kamer wil dat het Nederlandse kabinet zich in de Europese Unie en de Verenigde Naties sterk maakt voor snel militair ingrijpen in de Soedanese regio Darfur. Alleen het zenden van een internationale vredesmacht kan het geweld in het gebied stoppen, denken PvdA, VVD en D66.’ Het was de Kamerleden ontgaan dat amper 24 uur eerder de VN-Veiligheidsraad een resolutie had aanvaard waarin steun werd uitgesproken voor de ontplooiing van een missie van de Afrikaanse Unie. Het betrof hier een waarnemersmissie, bedoeld om toe te zien op de naleving van een eerder overeengekomen staakt-het-vuren, op basis van een klassiek *peace-keeping* mandaat – het andere uiterste derhalve van waar de Kamerleden op hadden aangedrongen: het sturen van een vredesmacht om het geweld te stoppen. De oproep van de Kamerleden was volstrekt misplaatst, omdat er op dat moment geen enkel uitzicht was op het sturen van een troepenmacht met de bevoegdheid geweld te gebruiken. In het *Radio 1 Journaal* deed ik toen de suggestie dat hier bijna sprake was van misleiding. ‘Militair ingrijpen’ was op dat moment helemaal niet aan de orde bij de raadslagingen op het niveau van de VN-Veiligheidsraad.

Niet veel anders verluidde het in 2006. ‘Iedere dag weer schrik ik van het geweld in Darfur. Het gaat maar door. De Verenigde Naties moeten nu eindelijk eens hun tanden laten zien.’ Met deze tekst riep Femke Halsema, fractievoorzitter van GroenLinks in de Tweede Kamer, ons in het voorjaar van 2006 in een wekenlange advertentiecampagne in de Neder-

landse dagbladen op een bijdrage te storten op giro 999 van Stichting Vluchteling voor de slachtoffers van het geweld in Darfur. André Rouvoet, toenmalig voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de ChristenUnie, zei in zijn bijdrage aan de campagne: ‘Meer dan 200.000 doden zijn er al gevallen in Darfur. Dit moet echt stoppen. Het is de hoogst tijd dat de internationale gemeenschap haar verantwoordelijkheid neemt.’ De boodschap, althans de suggestie van een boodschap, was duidelijk: er moet *militair* worden opgetreden om een eind te maken aan het moorden in Darfur. De toonzetting van de campagne en de argumentatie van de Kamerleden weken in niets af van de oproepen tot militair ingrijpen in de zomer van 2004.

Het Nederlands terugtrekken begon in 2007. Toen de Veiligheidsraad in augustus 2007 eindelijk besloot om een hybride, gemengde troepenmacht van de VN en de Afrikaanse Unie (UNAMID) naar Darfur te sturen, met de bevoegdheid geweld te gebruiken krachtens een ‘robuust peacekeeping’-mandaat, begonnen de politieke partijen met de eerste terugtrekkende bewegingen. CDA-lid Raymond Knips riep: ‘We moeten geen Srebrenica II hebben’; Joel Voordewind van de ChristenUnie merkte op: ‘Dat hebben we eerder meegemaakt in Rwanda, dat wordt toekijken als het fout gaat’; en Angelien Ensink van de PvdA kon zich voorstellen dat Nederland zou inzetten op het geven van trainingen voor Soedanese agenten. Het nieuwe kabinet-Balkende liet bij monde van minister Koenders weten te overwegen een militair veldhospitaal te leveren aan de beoogde troepenmacht van de VN en de Afrikaanse Unie.

En toen werd het 2009. Begin april bereikte ons het bericht dat de levering van een veldhospitaal voor de missie in Darfur niet doorgaat. Naar schatting van de VN zijn er inmiddels 300.000 doden gevallen bij het geweld in Darfur en zijn er drie miljoen ont-heemden. Dan is het een hele opluchting dat de twee Nederlandse militairen die daar al naar toe waren gestuurd, nog wel even blijven.

Dick Leurdijk is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Nogmaals de 3-D-discussie: diplomatie van groter belang dan het militaire instrument

N.a.v. : Louk Box, '3-D Exit?: lessen uit Irak' (*Internationale Spectator*, februari 2009, blz. 61-62); Louise Anten, '3-D geen panacee, wel beste benadering in complexe conflictsituaties' (april 2009, blz. 219); en Louk Box, 'Badwaterbaby' (april 2009, blz. 220).

De discussie tussen Louk Box en Louise Anten over het zogenaamde 3D-concept raakt de kern van de problematiek van de contra-guerrilla-oorlog, zoals die momenteel in Afghanistan gevoerd wordt. De discussie over die oorlog en vergelijkbare conflicten wordt vertroebeld door de verwarring in de Nederlandse politiek over het verschil tussen wederopbouw en guerrilla-oorlog, ook wel omschreven als het verschil tussen de door de Amerikanen geleide operatie *Enduring Freedom* (OEF) en de NAVO/ISAF stabilisatie-operatie. Een extra verwarrend element in die symbolische scheiding is de geografische scheiding die onterecht wordt aangebracht tussen Uruzgan en de rest van Afghanistan. In Uruzgan wordt opgebouwd, terwijl elders wordt gevochten. Zo wordt de interne politieke discussie in Nederland geprojecteerd op de verhoudingen in Afghanistan. Maar in feite wordt de oorlog door de leidende strijdmacht, de Amerikaanse, gezien als een nationaal Afghaans conflict, waarbij inderdaad het 3D-concept wordt toegepast, zoals omschreven door Louise Anten: drie componenten van één strategie, met één doel: de overwinning op de Taliban. In elke guerrilla-oorlog – tenslotte een conflict dat in eerste instantie gaat om het bewerkstelligen van steun onder de bevolking – worden militaire en opbouwcomponenten gezien als componenten van één geheel: de oorlogsstrategie.

Louise Anten heeft dus gelijk: het gaat om één strategie met verschillende componenten. Maar Louk Box heeft dat evenzeer, omdat hij terecht de Achilleshiel van de toegepaste strategie blootlegt: namelijk dat diplomatie en ontwikkeling (de zogenaamde opbouwmissie) nooit zullen slagen als er niet eerst vrede en veiligheid is. Vele militairen zeggen hem dit ook na: eerst de guerrilla verslaan, dan pas wederopbouw. Maar die volgorde kan niet worden aangehouden, omdat het wezen van een guerrilla-oorlog onlosmakelijk verbonden is met de houding van de bevolking en haar belangen. Naast de gecompliceerdheid van

de bevolkingsstructuur van Afghanistan, waarbij stammentegenstellingen en plaatselijke belangen een essentiële rol spelen, is de aanwezigheid van de bewapende partijen van doorslaggevend belang. Die is voor de ISAF-troepen vluchtig en van voorbijgaande aard. De Taliban en alle groeperingen die de aanwezigheid van de buitenlandse troepen bestrijden, hebben de tijd. Dat geeft uiteindelijk de doorslag in de strijd om de steun van de bevolking.

De militaire historicus Van Creveld heeft gesteld dat een dergelijke oorlog alleen op twee manieren kan worden gewonnen: allereerst de toepassing van intense wreedheid, bijvoorbeeld door standrechtelijke executies, zoals die in Nederlands Indië in 1946-1947 werden uitgevoerd door het Depot Speciale Troepen van kapitein Westerling. Er zijn aanwijzingen dat er door ISAF-commando-eenheden inderdaad vergelijkbare operaties worden uitgevoerd: 'onthoofdingsmissies', gericht op het doden van de leiders en middenkaders van de guerrilla's. Aan dit optreden zijn echter grenzen, bepaald door de publieke opinie van het thuisfront (mits geïnformeerd door de media).

Het alternatief, in de tweede plaats, is het zeer langdurig aanwezig zijn om een bevriende bestuursstructuur te beschermen en te versterken. Daarbij is de directe omgang met de bewoners en hun sociale structuren zó belangrijk, dat er al snel sprake is van een vorm van kolonialisme. Maar de subtiliteiten van de selectieve toepassing van geweld zijn niet besteed aan de plaatselijke bevolking als haar directe belangen en levenswijze worden aangetast en ondermijnd. Dit gebeurt ook bij de meest zorgvuldige en selectieve contra-guerrilla-operaties, simpelweg omdat er geen onderscheid tussen Taliban en de rest van de bevolking kan worden gemaakt. De toepassing van zware vuurkracht, zoals artillerie en luchtaanvallen, en de resulterende burgerdoden verergeren de situatie.

Om toch een *exit*-strategie toe te passen, wordt gepoogd een Afghaanse leger- en politiemacht op te leiden. Aangezien ook dit alleen mogelijk is met grootscheepse buitenlandse hulp, wordt de bemoeienis met de interne Afghaanse verhoudingen jaren voortgezet. Om die reden zijn onderhandelingen met (delen van) de Taliban onvermijdelijk. Niet in de zin van de diplomatie, zoals besproken door Louise

Anten, maar in die van Louk Box. Dat betekent concessies van beide kanten – diplomatie is immers niets meer en niets minder dan een poging om belangenverschillen te overbruggen die anders gewapenderhand worden ‘opgelost’. De basis daarvoor is de gemeenschappelijke grond tussen de partijen, waarvan de kern moet zijn het verlaten van Afghanistan door de buitenlandse troepen. De manier waarop dat gebeurt, kan uiterst gewelddadig zijn als men poogt

een pro-westerse regering in het zadel te houden tegen de wensen van een groot deel van de bevolking in. Dat zou het gevolg zijn van een 3D-benadering die diplomatie slechts ziet als een component van een contra-guerrilla-oorlog. Maar dat is bijzonder onwenselijk: diplomatie hoort dichterbij de politiek strategische doelstellingen te staan en is daarom van groter belang dan het militaire instrument.

Karel Koster is verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

Filmrecensie Natalie Kraak

Het trauma van Rwanda

Hotel Rwanda

Regie: Terry George

Productie: RCV Home Entertainment in production with MGM dvd

Jaar: 2005

Info: 121 minuten

Beschikbaarheid: DVD in Nederland en België

Sales: Free Record Shop, Bol.com, Music Store, Van Leest

Sometimes in April

Regie: Raoul Peck

Productie: Warner Home Video in production with HBO films

Jaar: 2005

Info: 140 minuten

Beschikbaarheid: DVD in Nederland en België

Sales: Free Record Shop, Bol.com, Music Store, Van Leest

<<Disclaimer beeldmateriaal: De redactie heeft getracht alle rechthebbenden te achterhalen. Degenen die desondanks menen nog rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich alsnog tot de redactie wenden.>>

Recentelijk is het debat in België ten aanzien van het Centraal-Afrikabeleid wederom opgelaid. Ter discussie staan de aanbevelingen van de in 1997 ingestelde en nog steeds niet ontbonden Rwanda-commissie, die door de Belgische overheid werd aangesteld om de Rwandese genocide van 1994 te onderzoeken. Met het Rwanda-debacle nog vers in het geheugen, ligt de aanbeveling geen troepen te sturen naar ex-koloniale landen zeer gevoelig. Volgens de minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel moet deze regeling afgeschaft worden, wil België geloofwaardig blijven als internationaal opererende actor. In 1994 werd ook niet

ingegrepen tijdens de genocide in Rwanda, met desastreuze gevolgen.

Hotel Rwanda is een ooggetuigenverslag van deze zwarte bladzijde in de Rwandese geschiedenis. De film volgt Paul Rusesabagina, manager van het hotel *Mille Collines*; een Hutu. In dit hotel, dat inmiddels symbool staat voor de nalatigheid van de Westerse wereld tijdens de genocide, heeft hij ongeveer duizend Tutsi's gered door ze overal in het gebouw zich te laten verschuilen en de soldaten van de Hutu-milities drank en geld te geven en ze zo om te kopen ter voorkoming dat ze Tutsi's zouden afslachten. Wanneer de oorlog tussen de Hutu's en Tutsi's begint, is Paul in eerste instantie alleen bezorgd om zijn eigen familie. Hij gaat ervan uit dat hij niet bij het geweld betrokken zal worden, omdat hij veel diplomaten en soldaten kent. In het hotel verblijven op dat moment veel Westerlingen, wat Rusesabagina sterkt in de

gedachte dat de VN-soldaten het hotel wel zullen beschermen. Als deze soldaten alleen de Westers in het hotel komen halen, beseft hij dat niemand de Rwandese bevolking zal komen helpen. De Hutu-milities stonden al voor de deur.

Sometimes in April is een minder bekende film over Rwanda. Deze film vertelt het verhaal van twee Hutu broers, de één militair en getrouwd met een Tutsi; de ander een Hutu-extremistische radiopresentator. Deze radiopresentator werkte voor *Radio Mille Collines*, die destijds veel negatieve propaganda verspreidde over de Tutsi's, oftewel kakkerlakken, zoals ze door de Hutu's werden genoemd. Door deze invalshoek komen de uiteenlopende verhalen van enerzijds een extremistische en anderzijds een gematigde Hutu aan de orde. Dit alles laat op een duidelijke manier de complexiteit van het conflict zien. Niet alle Hutu's waren gevoelig voor de haatzaaiende propaganda. Aan de hand van authentieke beelden verwerkt in de film laat de regisseur tevens zien hoe de internationale gemeenschap reageerde, ofwel juist *niet* reageerde, nadat men op de hoogte was gebracht van de genocide. Hiermee wordt pijnlijk realistisch duidelijk hoe de internationale gemeenschap haar handen bewust van Rwanda aftrok. Tien jaar na deze gebeurtenissen komen de twee broers elkaar weer tegen bij het inmiddels opgerichte Rwanda Tribunaal, waar Honoré, de Hutu-extremistische broer,

terechtstaat voor zijn daden tijdens de genocide. Eindelijk krijgt Augustin, de gematigde Hutu broer, te horen wat er met zijn familie is gebeurd en kan hij misschien rust vinden.

Hoewel *Hotel Rwanda* het meest bekend is van deze twee films, lijkt *Sometimes in April* het verhaal van de genocide in Rwanda op een realistischer manier te vertellen. *Hotel Rwanda* laat ook het geweld van de genocide zien, maar *Sometimes in April* toont juist meer het persoonlijke verlies van families. Deze minder bekende film is misschien niet de Hollywood *blockbuster* die *Hotel Rwanda* is, maar het verhaal illustreert de tragische complexiteit van het geweld binnen familie en gemeenschap, evenals de trauma's die daaruit voortkomen. Twee broers die lijnrecht tegenover elkaar komen te staan door een ideologie die families en burens veranderde in vijanden en verraders; kortom, een film die een beeld schetst van de werkelijkheid die zich toen afspeelde, maar nu nog doorwerkt in de huidige Rwandese samenleving.

Natalie Kraak is als stagiaire tijdelijk verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Aan de Universiteit van Utrecht voltooide zij naast haar hoofdstudie in het kader van haar *minor* Conflict Studies een scriptie over het ontstaan van de verdeeldheid tussen de Hutu's en Tutsi's, getiteld 'Hutu's en Tutsi's: Belgische creatie of eeuwenoude verdeling?'



Vrouwen van Srebrenica en hun leed

Selma Leydesdorff

De leegte achter ons laten. Een geschiedenis van de vrouwen van Srebrenica.

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2008; 415 blz.; 22,50 euro; ISBN:978-90-351-3257-3

Als het aan onze regering en aan het ministerie van Buitenlandse Zaken had gelegen, was dit onderzoek over de vrouwen van Srebrenica van de hand van Selma Leydesdorff, hoogleraar *oral history* en cultuur aan de Universiteit van Amsterdam, nooit verschenen. De ministers Bot (Buitenlandse Zaken) en Van Aardenne (Ontwikkelingssamenwerking) wezen de aanvraag voor subsidie voor dit onderzoek persoonlijk af. In ambtelijke kringen, zo bleek uit interne notities, was men bezorgd over de 'mogelijke politieke aspecten' van een dergelijke publicatie. Een en ander zou eveneens consequenties kunnen hebben ten aanzien van juridische claims en het nog steeds voortdurend debat over financiële steun aan de overlevenden. In de twee officiële afwijzingen (éénmaal in reactie op het bezwaar van de auteur) hanteerde men uiteraard andere argumenten. Het projectvoorstel ondersteunde het buitenlandbeleid onvoldoende en het voorstel paste niet in bestaande programma's. Het beoogde onderzoek zou te wetenschappelijk zijn en zich te weinig richten op verwerking en verzoening.

Het verweer van de onderzoeker, dat onze kennis van de geschiedschrijving van bijvoorbeeld de *Holocaust* ons leert dat het voor slachtoffers noodzakelijk is hun verhaal naar voren te brengen en dat dit bijdraagt

aan de verwerking van het leed en dus uiteindelijk aan de verzoening, was aan dovemansoren gericht. Toen hoge ambtenaren in tweede aanleg, mede dank zij steun van twee organisaties (de verzoeningscommissie voor Bosnië en de *International Commission for Missing Persons*, die door Nederland royaal werd gefinancierd) positief adviseerden, grepen de ministers Bot en Van Aardenne in. In antwoord op Kamervragen antwoordden de ministers dat een onderzoek naar de genocide vanuit het perspectief van de slachtoffers 'onvoldoende maatschappelijke reikwijdte zou hebben' en dat het NIOD-rapport en andere publicaties al uitvoerig verslag hadden gedaan van de gebeurtenissen in Srebrenica.

Het is triest en tegelijkertijd veelzeggend dat 'Srebrenica' in ons land nog steeds voornamelijk wordt beleefd vanuit Nederlands perspectief van de schuldvraag en de houding van Dutchbat én dat de reflexen uit ambtelijke en regeringskring er nog steeds op zijn gericht potentiële 'reputatieschade' te voorkomen. Leydesdorff, een internationaal erkende autoriteit op het terrein van *oral history*, heeft echter ook zonder financiële steun uit Nederland doorgezet. Zij heeft zich laten kennen als een sterke vrouw, die zich niet uit het veld liet staan door ambtelijke tegenwerking (in 2007, toen het onderzoek bijna gereed was, zei een topambtenaar nog verbaasd 'maar dat onderzoek hebben we toch verhinderd') noch door de aanvankelijk afwachtende, terughoudende en zelfs vijandige reacties van de vrouwen die zij wilde interviewen. Moedig ook omdat ze voortdurend werd geconfronteerd met verhalen van moord, verkrachting en geweld

en met sterke gevoelens van verdriet, machteloosheid en uitzichtloosheid.

Het resultaat is een buitengewoon integer boek geworden, waar de slachtoffers een stem, een gezicht, een familie en een leven krijgen. Families die na 1995 in de meeste gevallen letterlijk ontmand zijn, terwijl het leven fysiek en geestelijk enorm zwaar is geworden. Een leven dat zich vaak in grote armoede en isolement en voor een deel zelfs nog in vluchtelingenkampen afspeelt. Hoe kunnen deze slachtoffers van bruut en vaak onmenselijk geweld ooit de leegte achter zich laten? Hoe win je het vertrouwen van mensen wier burens verkrachters werden en wier beschermers, de VN-soldaten, toekeken hoe het drama zich voltrok? Leydesdorff heeft de vrouwen, die zich ook na 1995 nooit gehoord en gesteund hebben gevoeld (in Nederland zijn de overlevenden zowel bij het NIOD alsook bij de parlementaire enquête 'buiten de geschiedenis gezet') aan het woord gelaten. Niet alleen over juli 1995 of over de oorlog in het algemeen, maar ook over hun leven daarvoor. Hoe werden dat leven en het evenwicht in een samenleving verstoord? Waarom doodde de een de ander met wie hij tientallen jaren in vrede had samengeleefd?

In de inleiding schrijft Leydesdorff dat het boek niet is geschreven om opnieuw te veroordelen, maar in de volle overtuiging dat de verhalen historische beelden bijstellen en daarmee beïnvloeden hoe een maatschappij met haar verleden omgaat. De schijnwerper wordt gericht op de slachtoffers. Door haar studeerkamer en bibliotheek te verlaten, en op micro-niveau dit soort gebeurtenissen van escalatie van haat te onderzoe-

ken, hoopt Leydesdorff een historisch beeld te construeren 'waar ook het lijden een plaats heeft gekregen'. Door de vrouwen aan het woord te laten, hoopt de auteur bij te dragen aan de 'verwerking' en verzoening in de regio. Hoewel uit wetenschappelijk onderzoek en soortgelijke projecten uit het verleden blijkt dat het inderdaad kan helpen, is het na het lezen van dit boek maar moeilijk voorstelbaar dat deze slachtoffers en hun familie nog veel toekomst hebben.

Het boek is zo goed geschreven en geeft zo'n gruwelijk, maar getrouw beeld van het leven van de slachtoffers, dat deze lezer (en deze recensent is toch goed op de hoogte van de gruweldaden die in Bosnië en Srebrenica in het bijzonder hebben plaatsgevonden) afwisselend geschokt, emotioneel en woedend werd. Het is absoluut de verdienste van de auteur om uit de mengelmoes aan verhalen, emoties, herinneringen zo'n integer en invoelend beeld te schetsen. Persoonlijke geschiedenissen en belevenissen van de geïnterviewde vrouwen worden afgewisseld en verbonden met beschouwingen en wetenschappelijke onderbouwing van de auteur over de context van etnische zuiveringen, de herkomst van haat, genocide, de culturele achtergronden, enz.

Het is moeilijk afstand te bewaren, als je zo langdurig en intensief contact hebt met getraumatiseerde slachtoffers en die distantie ook moet bewaren om hun vertrouwen te winnen en aan hun verhaal recht te doen. Leydesdorff heeft de overledenen en de overlevenden een stem willen geven in plaats van zich te concentreren op de politiek-militaire feiten. Haar missie was het gebrek aan interesse voor de slachtoffers van officiële zijde te compenseren. Zij is daarom kritisch ten aanzien van het NIOD-rapport, en stelt terecht dat de 'geschiedenis meer is dan de staat wil weten'. Met de officiële conclusie dat Dutchbat en

de leiding geen blaam treffen, heeft de auteur grote moeite. Zij brengt in de inleiding nog eens de Nederlandse bijdrage in herinnering aan de scheiding van mannen en vrouwen en ze is meer in het algemeen kritisch over de rol van de Nederlandse militairen, die volgens haar in moreel-juridische zin medeplichtig zijn aan het niet-verlenen van hulp aan mensen in nood. In deze context noemt ze ook een aantal malen dat Nederland op het beslissende moment de luchtsteun heeft ingetrokken uit angst voor de eigen militairen.

Er is er nog wel een en ander af te dingen op haar zienswijze en vooral op de onderbouwing. Zo stelt zij dat het internationaal vanzelfsprekend is dat de inzet van Nederlandse militairen faalde. Dat wordt nergens onderbouwd. Eerder is het zo dat men zich elders erover verbaast dat wij nog steeds met 'ons trauma' bezig zijn, terwijl duidelijk is dat Dutchbat militair weinig kon uitrichten en de verantwoordelijkheid veel meer in de internationaal-politieke constellatie moet worden gezocht. De auteur is ook in haar oordeel over de Nederlandse militairen zo nu en dan nogal aanmatigend ('wie onmachtig toegekeken heeft bij zo veel moord moet ten minste schaamte voelen, wie als individu zich genoodzaakt voelt niet-handelen te rechtvaardigen, heeft op dezelfde manier ongelijk als iedereen die bij een moord toeziet en niets doet'), maar legt wel de vinger op een gevoelige plek. Het is een gevoel waar vele (ex)-Dutchbatters mee worstelen. Leydesdorff bekritiseert overigens terecht dat wij niet de slachtoffers centraal stellen, maar de Dutchbatters.

De auteur laat zich, en dat is begrijpelijk, hier en daar wel wat meeslepen door het leed van de vrouwen, die overal complotten zien (internationale medewerking en *deals* ten koste van Srebrenica; de Nederlandse leger-

leiding die goed kon opschieten met Mladić). Leydesdorff wil zich richten op de verhalen van de vrouwen en het boek is niet geschreven om opnieuw te veroordelen, maar een objectieve verslaggever zal zij niet worden: 'Nederland zou eindelijk haar [sic!] verantwoordelijkheid moeten nemen', waarbij de auteur verwijst naar de hulp gelden die de slachtoffers niet bereiken en bovendien vooral gericht zijn op infrastructurele steun, terwijl de overlevenden een ander soort zorg behoeven.

Hoe terecht die observatie ook is, de kracht van het boek ligt elders. Door te beginnen met een bijna antropologische schets van de wereld in Bosnië vóór de oorlog in 1992 (de kinder- en schooltijd van de vrouwen, het huwelijksleven, de middelen van bestaan) en de aanloop tot die oorlog wordt de lezer geleidelijk vertrouwd gemaakt met de Bosnische samenleving en haar toekomstige slachtoffers.

Wat opvalt is dat de geïnterviewde vrouwen in Oost-Bosnië, ondanks kleine, doch markante veranderingen in hun leefomgeving (bevriende burens waar men opeens niet meer welkom is; goed geïnformeerde mensen die bij lokale overheden werken en plotseling vertrekken uit de regio), toch verrast werden door de oorlog. Zij hadden vooral niet gedacht dat het zo erg zou worden en kunnen maar moeilijk begrijpen hoe vrienden opeens veranderen in vijanden. De vrouwen worstelen nu vooral met de vraag waarom hun dit is overkomen en of die wereld die voorgoed verloren is, wel zo goed was. Lagen in die wereld niet de wortels van het kwaad?

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt een indringend beeld geschetst van een leven op de vlucht en het gevaar en het geweld waaraan de vluchtelingen werden blootgesteld. Wat betekent het als je de plaats, het huis, de omgeving waar je gewoond hebt, noodgedwongen hebt moeten

verruilen voor een zwervend bestaan en je zonder sociaal netwerk moet zien te overleven? Eenmaal aangekomen in de overvolle en regelmatig van de buitenwereld afgesloten enclave Srebrenica moesten de vluchtelingen zich een plaatsje veroveren en zien te overleven. Dit leverde grote spanningen op, tussen oude en nieuwe bewoners, maar ook onderling vond veel geweld plaats, bijvoorbeeld bij het bemachtigen van voedselpakketten.

Er was een kleine groep van vrouwen (het waren vaak die vrouwen die na de oorlog de kern van de vrouwenorganisaties vormden en voorop gingen in hun zoektocht naar hun mannen en de juridische strijd tegen degenen die hen in de steek hadden gelaten), die in de enclave greep probeerde te krijgen op de chaos. Deze vrouwen organiseerden zich en probeerden zich dienstbaar te maken, bijvoorbeeld met schoonmaken en werkzaamheden in de overbelaste hospitaaltjes.

Het leven in de enclave tussen 1993 en de val (juli 1995) was zwaar. Het individu werd geofferd aan hogere belangen. Mannen werden bijvoorbeeld van straat geplukt en gedwongen naar het front gestuurd. Ook na de oorlog staan vluchtelingen vaak met lege handen en onderaan de sociale ladder. Ze weten vaak niet hoe ze een beroep moeten doen op allerlei regelingen en de wijze waarop lokale en landelijke bestuurders omgaan met de vluchtelingen komt schrijnend naar voren. De ontheemden zijn ook vaak nog het slachtoffer van het beleid van de internationale gemeenschap dat het terugkeerbeleid tot mantra heeft verheven. Of de omstandigheden dat wel toelaten, of er wel arbeidsperspectieven zijn en of mensen het psychisch wel aankunnen, is geen *issue*.

En dat laatste is eigenlijk onbegrijpelijk. Wie het hoofdstuk leest over de val van de enclave in juli 1995, over het geweld op de *compound* en vlak daarbuiten (een baby van drie maanden wordt het hoofd afgehakt omdat het niet ophield met huilen; moeders die voor de ogen van hun twee kleine kinderen een nachklang worden verkracht) en over de herinneringen aan het snelle gedwongen afscheid (moeders die hun zoon van 14 jaar moeten loslaten of vrouwen die hun vader of man zien huilen als een kind bij de scheiding van mannen en vrouwen, omdat ze weten hoe het gaat aflopen), die moet begrijpen dat deze vrouwen zwaar getraumatiseerd zijn. Hun zorgeloze of zorgelijke bestaan van vóór de oorlog, het verraad van oude vrienden, het niets doen van de VN-soldaten, het geschonden vertrouwen, het verlies aan beschaving, het vertrek zonder aankomst van hun mannen en zonen, het uitzichtloze bestaan nadien, dit alles heeft Selma Leydesdorff voor ons via de vrouwen van Srebrenica tot leven gebracht.

Dit boek maakt de lezer boos, vreselijk boos, woedend zelfs, op de oorlog, op de Serven, op de internationale gemeenschap, op de Dutch-batters, op de Bosnische overheid, op de Nederlandse overheid, ja, op wie eigenlijk niet. En dat is absoluut de verdienste van deze historica, die met dit onderzoek de slachtoffers een stem heeft gegeven. Dit boek, dat ook in het Engels en Bosnisch wordt vertaald, zet hopelijk aan tot een kritische en morele reflectie van een ieder die in het verleden en ook nu nog betrokken is bij het lot van de slachtoffers van Srebrenica en oorlogen in het algemeen. *De leegte achter ons laten* zou verplichte literatuur moeten zijn voor scholieren, studenten, militairen,

vluchtelingenwerkers, ambtenaren en politici. Het is absoluut een maatschappelijk relevant boek en het zou ook beleidsmatig moeten leiden tot herziening van de krampachtige houding van Nederland ten aanzien van de slachtoffers.

Sipke de Hoop

Dr Sipke de Hoop is universitair docent Eigentijdse Geschiedenis aan de Universiteit Groningen. In dit blad schreef hij o.m. een bespreking van het NIOD-rapport over Srebrenica (juli 2002, blz. 299-301); [toevoeging eindred].

Belgische eigenwilligheid en internationale werkelijkheid

Peter Moors

Mister Nice Guy. Vijf jaar buitenlandbeleid van Guy Verhofstadt door de ogen van zijn diplomatieke adviseur.

Leuven: Uitgeverij Van Halewijck, 2009; 291 blz.; 27,50 euro; ISBN: 978-90-5617-920-5

Kunnen individuen een doorslaggevende rol spelen in het 'buitenlands beleid' van een natie, en – bij uitbreiding – in de internationale politiek? Dat is een vraag waarop onderzoekers vaak slechts met grote moeite een antwoord kunnen formuleren. Dit boek behandelt het buitenlandse beleid zoals dat gevoerd werd onder de regeerperiode van de voormalige liberale premier Guy Verhofstadt (1999-2008). Meer specifiek wordt de periode tussen 1999 en 2004 behandeld; de eerste paars-groene regering (1999-2003) en het eerste jaar van de paarse regering (2004). Verhofstadts diplomatieke adviseur Peter Moors tekende zijn eigen ervaringen op als naaste medewerker buitenlands beleid van de toenmalige premier. Gelukkig is het geen chronologisch verslag geworden, maar een zeer toegankelijk en bijzonder helder geschreven relaas. Het biedt de lezer een unieke kijk 'achter de schermen', in de coulissen van de Europese en internationale politiek.

Het boek werd georganiseerd rond thema's zoals de Balkan, de 'ethische diplomatie', het Belgische Europebeleid, het debat met de 'andersglobalisten', de strijd tegen het terrorisme, de Benelux, enz. De auteur lijkt daarbij op een neutrale wijze de feiten weer te geven. Ook wordt op een heldere manier uitgelegd wat

de beweegredenen waren achter de toenmalige Belgische buitenlands-politieke standpunten, zowel inhoudelijk als onderhandelings-technisch en -tactisch.

In deze periode lijkt 'De Wetstraat Zestien' (het Belgische equivalent van het Nederlandse 'Catshuis') de motor te zijn van de Belgische buitenlandse politiek. De (van oorsprong Waalse) buitenlandminister Louis Michel richtte zich immers vooral op (franstalig) Sub-Sahara Afrika, de premier nam de rest van de wereld voor zijn rekening – zo lijkt het wel af en toe als je dit relaas leest. In werkelijkheid functioneerden de twee liberale excellenties in een tandem, of toch meestal. Naar eigen zeggen spendeerde de premier ongeveer een derde van zijn tijd aan internationaal-politieke dossiers. Hij kreeg vooral interesse in 'Europa' als gevolg van de binnenlandspolitieke consequenties van de thema's die in Europese kringen besproken werden. Van een terughoudende, nogal defensieve positie groeide hij langzaam uit tot een flamboyante anticiperende politicus met een eigen mening, die duidelijk zijn stempel trachtte te drukken op de toenmalige actuele debatten in de internationale politiek, weliswaar met wisselend succes.

Nuttig is dat de auteur in zijn thematische behandeling steeds start vanuit bepaalde eerdere ervaringen die Verhofstadt meemaakte, en die zijn buitenlandse politiek zouden vormgeven. Bijzondere aandacht verdient daarbij zijn rol als rapporteur van de 'Rwanda Commissie', de parlementaire onderzoekscommissie die in de jaren '90 naging hoe de genocide in 1994 in Rwanda had kunnen plaatsvinden. Eén van de 55 aanbevelingen stelde dat België

niet langer troepen mocht uitschepen naar voormalige kolonies, iets wat Verhofstadt later als premier nog zou achtervolgen. Op Europees vlak leren we dat Verhofstadt al tijdens de top van Nice in 2000 vaststelde dat de Europese Unie niet meer naar behoren functioneerde. Het hielp hem afstand te doen van defensieve standpunten, zoals het vasthouden aan één Europese Commissaris per land, of de zesmaandelijkse rotatie van het EU-voorzitterschap. In die context vond hij het dan ook onbegrijpelijk dat Nederland er steeds weer naar streefde meer stemmengewicht dan België te verkrijgen in de EU-Raden van Ministers, terwijl in een uitgebreide unie één stemmetje meer toch amper impact heeft. Verhofstadt werd een vurige pleitbezorger van méér Europese integratie, in het bijzonder in zulke dossiers als Europese defensie (zonder duplicatie ten aanzien van de NAVO), maar ook in de uitbreiding van de Unie. Hij evolueerde in zijn premierschap uiteindelijk naar de overtuiging dat alleen een 'kopgroep' in Europa nog vooruitgang kon boeken.

Wat valt opvalt in Peter Moors' relaas, is hoezeer Verhofstadts buitenlandbeleid een merkwaardige mengeling van internationaal voluntarisme en noodzakelijk realisme vertoonde. 'Gebeurtenissen' zoals de antiglobaliseringsbetogingen, de terroristische aanslagen van 11 september 2001, de oorlog in Irak – de liberale premier trachtte ze naar zijn hand te zetten en om te vormen tot 'opportuniteiten'. Met de 'andersglobalisten' ging hij eerst via brieven en later via congressen het debat aan. De terroristische aanslagen van 9/11 zag hij als een kans om meer Europese integratie te brengen in traditioneel

'nationale' domeinen, zoals justitie en binnenlandse zaken, onder andere via de goedkeuring van het Europese aanhoudingsmandaat. De Amerikaanse inval in Irak in maart 2003 zag Verhofstadt dan weer als hét moment bij uitstek om te pleiten voor een Europese kopgroep rond defensie. Niet veel later moest de Belgische premier vaststellen dat anderen zijn ideeën deels overnamen, en nogal lieten verwateren. Toch kwam er uiteindelijk een Europese 'strategisch civiel-militaire planningscel', een soort Europees defensiehoofdkwartier waarvoor Verhofstadt gepleit had.

Naast Verhofstadts typische voluntarisme leren we ook hoezeer zijn zelfverkleerde 'politiek voeren met de rug tegen de muur' inhield dat men op gepaste tijd in staat moest zijn te 'incasseren', en te beseffen dat België als kleine actor in de internationale politiek zo ook zijn beperkingen heeft. Als de Europese defensie aan de orde is in 2003, moet Verhofstadt uiteindelijk een 'bank achteruit', terwijl de Fransen, Duitsers en Britten de zaak onder elkaar beslechten. De kracht van België ligt in zijn *agenda-setting*; soms moet je je tijdelijk 'terugtrekken' uit bepaalde dossiers om een overwinning te kunnen binnenhalen. Maar niet altijd wilde Verhofstadt die les leren.

Soms lijkt hij echter ook bijzonder koppig. De Belgische 'genocidewet', die in de jaren '90 door het parlement was gestemd om via een clausule van *extra-territorialiteit* derden uit het buitenland de kans te geven om een klacht neer te leggen over 'misdaden tegen de menselijkheid', zag de liberale premier als een onderdeel van de Belgische *Wiedergutmachung* van het gebrek aan verantwoordelijkheidszin tijdens de periode van de genocide in Rwanda. In de periode 2000-2003 werd evenwel steeds duidelijker dat

deze wet niet 'werkte', en door NGO's en andere lobby- en belangengroepen politiek werd misbruikt tegen Israël's Ariel Sharon of Amerika's George W. Bush. De auteur legt uit dat het uiteindelijk buitenlandminister Louis Michel was die Verhofstadt ervan moest overtuigen de 'genocidewet' *de facto* af te schaffen. Dat is precies het omgekeerde van hoe de pers de situatie in de regering destijds voorstelde, met Verhofstadt als pragmaticus en Michel als idealist.

Belgisch-Nederlandse betrekkingen

Nederlandse lezers zullen vooral interesse hebben in de wijze waarop de toenmalige Belgische regering de relaties met Nederland percipieerde. Het lijkt erop dat de relaties tussen België en Nederland in de periode 1999-2004 voor het eerst sinds lange tijd verslechterden. De auteur haalt verscheidene factoren hiervoor aan. *Ten eerste* veranderde in deze periode het Nederlandse politieke landschap, en werd Den Haag veel sceptischer ten aanzien van het Europese integratieproces. Dit bracht het Benelux-overleg *de facto* tot stilstand, al trachtten alle excellenties de schijn hoog te houden. *Ten tweede* werd de regering-Verhofstadt geconfronteerd met wat zij percipieerde als 'Nederlandse verdragingsmanoeuvres' in het dossier van de reactivering van de IJzeren Rijn, de Belgische variant van de Nederlandse 'Betuwe-lijn', die van de Antwerpse haven richting het Duitse Ruhrgebied loopt, op een oud, sinds 1991 in onbruik geraakt tracé (waarvan 48 kilometer over het grondgebied van Nederlands Limburg). Uiteindelijk zou internationale arbitrage België voor een redelijk deel in het gelijk stellen, al blijft het dossier tot op de dag van vandaag deels onopgelost. Tussen de lijnen door vraag je je als lezer af waarom België

en Nederland elkaar niet meer percipiëren als natuurlijke bondgenoten in een steeds meer uitgebreide Europese Unie, in plaats van kleine onderlinge 'kampioenschappen' te organiseren. Misschien is het een les die van op een afstand uit de periode 1999-2004 kan worden getrokken.

Al is het moeilijk nu reeds het buitenlands beleid van de regering-Verhofstadt te beoordelen, toch kan gesteld worden dat België in deze periode een actor was die ten minste *leek* mee te spelen in de internationale politiek. Verhofstadt had duidelijk een mening, en wilde die koste wat het kost kwijt. Hij drukte daarmee zijn stempel op het Belgisch buitenlands beleid en ongetwijfeld ook op het Europese integratieproces. Zoals de auteur in zijn conclusies terecht opmerkt, functioneerden de regering-Verhofstadt in een nieuwe geopolitieke context, één waarbij de Europese integratie voor België prioriteit kon krijgen boven de transatlantische veiligheidsdimensie, al bleef het uiteindelijk altijd zoeken naar een evenwicht tussen beiden.

Wat Peter Moors daarbij overigens vergeet te vermelden, is dat ook de opkomst van nieuwe economieën als India, Brazilië en China vanaf 2000 ook een impact hadden op de mondiale verhoudingen, en af en toe ook op de Belgische buitenlandse politiek. In het hoofdstuk over mondialisering legt Moors immers zelf uit dat het meest vernieuwende idee dat Verhofstadt ooit deed omtrent 'politieke globalisering' zijn pleidooi was om de G-8 van rijke landen te vervangen door een G-8 van regionale organisaties in de wereld; de EU, NAFTA, Mercosur, ASEAN, de Afrikaanse Unie, enz. In het kader van de hedendaagse internationaal-economische en financiële crisis zou dat misschien nog weleens een interessante methode kunnen zijn om

de veranderende geopolitieke en geoeconomische machtsverhoudingen in de wereld internationaal-politiek te vertalen. Vooral nog blijft dit idee van Verhofstadt een politiek dode letter. Maar de liberale voorman is nog lang niet toe aan de herfsttij van zijn politieke carrière. Verwacht kan worden

dat Verhofstadt weldra opnieuw zal opduiken. Op welk politiek forum dat uiteindelijk zal zijn – België, Europa of internationaal – dat zal nog moeten blijken.

David Crikemans

Dr David Crikemans doceert 'Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid' aan de Universiteit Antwerpen, en 'Geopolitiek' aan zowel de Koninklijke Militaire School te Brussel als aan het International Centre for Geopolitical Studies in Genève. Hij is tevens als Senior Onderzoeker & Coördinator Europese en Mondiale Verhoudingen' verbonden aan het Steunpunt Buitenlands Beleid te Antwerpen.

Vlaams-Waalse spanningen in 'Belgisch' Afrika

Evert Kets

Kuifje en Tintin kibbelen in Afrika. De Belgische taalstrijd in Congo, Rwanda en Burundi.

Leuven/Den Haag: Uitg. Acco, 2009; 120 blz.; 19,50 euro; ISBN:978-90-334-7391-3

Dat België een geschiedenis in Centraal-Afrika heeft die tot meer dan een eeuw teruggaat; dat het kleine België in die geschiedenis als koloniale 'grootmacht' een beslissende invloed gehad heeft op de staatsvorming in Congo, Rwanda en Burundi, die tezamen een tijdlang Belgisch-Afrika vormden; en dat de communautaire spanningen in België ook in zekere mate in Belgisch Afrika zijn doorgedrongen, dat is een historisch feit dat zeker in Nederland onvoldoende bekend is. De auteur van dit boek, Evert Kets, doet daarvan verslag en reikt daarover in kort bestek veel interessante en relevante informatie aan. In de *Internationale Spectator* van november 2007 had hij al melding gemaakt van de Vlaams-Waalse spanningen in het Belgische Congo-beleid.¹ In dit boek bouwt hij daarop voort en werkt hij dat nader uit.

In het Belgische Centraal-Afrikabeleid onderscheidt Kets met Rik Coolsaet drie perioden: een dynastieke periode vanaf 1885, waarin de kolonisatie van Congo een privézaak was van koning Leopold II; een ontwikkelingsfase vanaf 1908, toen Congo een kolonie van de Belgische staat werd; en een derde periode, die ingaat in 1989, waarin de politieke klasse in België haar afstandelijke houding sinds de dekolonisatie van Congo in 1960 loslaat en opnieuw een actieve partner wordt in de ontwikkelingen aldaar. Hij signaleert sindsdien ook een zekere weerslag van de Vlaams-Waalse spanningen in het Belgische Congo-beleid, in het bijzonder vanaf het aantreden van het kabinet-Verhofstadt I in 1999 tot aan de val van Verhofstadt II in 2007.

Dat spitst zich toe in de Congo-politiek van de (Vlaamse) minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht, die in het kader van zijn 3D-aanpak (Diplomacy, Development en Defence) de Congolese leider Kabila onomwonden aanspreekt op de bijzonder gebrekkige functionering van diens regering, de daarmee samenhangende endemische corruptie en verrijking van een kleine bovenlaag en het falende veiligheidsbeleid. De Gucht

spreekt zelfs openlijk van een 'failed state'. Die kritiek wekte uiteraard het ongenoegen van de Congolese president, maar botste ook op de aanpak van Waalse coalitiegenoten als bijvoorbeeld Louis Michel, die dat ongepast vonden, want neerbuigend tegenover het Congolese bewind, dat, zo vinden zij, als volwaardige partner van België tegemoet getreden dient te worden.

Van Franstalige zijde benadrukt men liever de culturele banden met België. Dat zijn dan wél Franstalige banden. Want de officiële taal van Congo is Frans geworden. Als reactie hierop werd De Gucht in de Franstalige pers als een Vlaamse doordrammer aan de kaak gesteld, die recht voor zijn raap de dingen bij de naam noemt. Hij lijkt wat dat betreft op Nederlanders, hoewel hij daar naar men zegt niet veel van moet hebben. Kets ziet hierin een communautarisering van het Congo-beleid, waardoor de binnenlandse Vlaams-Waalse tegenstellingen ook het buitenlands beleid mede gaan bepalen. Dit lijkt me echter wat te sterk aangezet.

Wél heeft de Belgische taalstrijd, die welbeschouwd een cultuurstrijd is, ook een zekere rol gespeeld in de

koloniale periode. Dat is inderdaad weinig bekend, zoals Kets terecht schrijft. Onder Leopold II werd Congo bestuurd als een Franstalig gebied. Voor deze koloniale koning was Nederlands, hoewel de taal van de meerderheid zijner onderdanen, een vreemde taal, die hij niet eens wilde leren. Als Congo in 1908 een kolonie van de Belgische staat wordt, wordt het op papier wel een tweetalige kolonie, met Nederlands naast het Frans. Maar in de praktijk is daar weinig van terechtgekomen. Wel wint het Nederlands met de vestiging van steeds meer Vlamingen in Congo terrein, maar met de plotselinge dekolonisatie tussen 1960 en 1962 is dat proces abrupt afgebroken. De ontwikkelde Congolese bovenlaag stond negatief tegenover het Nederlands en koos doelbewust het Frans als cultuurtaal vanwege de hogere status ervan. 'Flamand' werd zelfs een scheldwoord in Congo.

De taaltoestand in Congo is overigens nog complexer dan in België,

al reduceert de Belgische publieke opinie het land vaak tot een onderdeel van de francophonie. In feite bestaat in Congo een hiërarchische taalpiramide met drie lagen: Frans is de officiële taal van de top. De tweede laag bestaat uit vier erkende 'nationale' talen: Lingala, Swahili, Tshiluba en Kikongo, die respectievelijk het noorden, het oosten, het zuiden en het westen van Congo als taalgebied bestrijken. De derde laag bestaat uit zo'n 400 lokale talen. De gemiddelde Congolees is in feite drietalig. Hij heeft een eigen taal in zijn eigen stamgebied; een taal om te onderhandelen op de markt; en, als hij voldoende onderwijs gehad heeft, een taal om met de buitenwereld, in het bijzonder met het bestuur, te communiceren. En dat is het Frans.

Dat zo'n uitgestrekt land met zoveel volkeren en talen moeilijk bij elkaar te houden valt, spreekt vanzelf. Congo is nu nog een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Maar het zou veel beter kunnen functioneren als het

een federale staatsvorm zou kiezen. In navolging van het Waals-Brusselse culturele centrum in de hoofdstad Kinshasa breekt Kets in zijn boek een lans voor de vestiging van een Vlaams Huis ter ondersteuning van Vlaams engagement in Congo. Dat lijkt me een goede suggestie. Al bij al een aardig boek, met een interessante invalshoek en in een vlotte stijl geschreven.

Wim Couwenberg

Noot

- 1 Evert Kets, 'Kuifje en Tintin kibbelen in Afrika: Vlaams-Waalse spanningen in het Belgische Congo-beleid', in; *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 533-538.

Dr S.W. Couwenberg is emeritus hoogleraar constitutioneel recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is hoofdredacteur van *Civis Mundi*.

Vrouwen in de Nederlandse diplomatie

Irene Schoemakers

Op haar post. In gesprek met vrouwelijke topdiplomaten.

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Archipel, 2009: 247 blz.; 17,50 euro; ISBN: 978-90-6305-371-0

De afgelopen decennia hebben het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst de nodige veranderingen ondergaan. Het beeld van een gesloten, aristocratisch en conservatief mannenbolwerk is tegenwoordig steeds minder van toepassing. De Nederlandse diplomatieke dienst is de

laatste jaren opener, toegankelijker en professioneler geworden, en alhoewel een plaatsvervangende *Chef de Poste* in het ministeriële jargon nog altijd wordt aangeduid met de term 'Tweede Man', maken steeds meer vrouwen carrière als diplomaat. Van de in totaal ongeveer 125 ambassadeurs zijn er, volgens de gegevens die Irene Schoemakers in haar boek over vrouwelijke topdiplomaten presenteert, ongeveer 25 vrouw; zo'n twintig procent dus. In de toekomst belooft dit percentage nog te stijgen, want terwijl het zogenaamde 'Klasje' zo'n vijftien tot twintig jaar geleden nog overwegend door mannen werd bevolkt, doen

er thans evenveel mannen als vrouwen aan mee.

Schoemakers interviewt in haar boek vijftien vrouwelijke ambassadeurs, die verspreid over de hele wereld werken en leven. Het resultaat is volgens haar 'een realistisch en soms verrassend beeld [...] van vrouwen in de diplomatie in Nederland'. Veel meer dan dit geeft de auteur in de inleiding over haar doelstellingen met dit boek helaas niet prijs, en voor de lezer blijft het dus even afwachten wat precies van de interviews verwacht kan worden.

Al spoedig blijkt dat de interviews in ieder geval vlot geschreven zijn en lekker weg lezen. Voor wie zich vóór het

lezen van dit boek geen goede voorstelling kon maken van wat het werk van een ambassadeur inhoudt, bieden de interviews hiervan een aardig beeld. Dit geldt zeker voor de drie uitgebreidere reportages, waarin Schoemakers, verslag doet van haar bezoek aan de ambassadeurs in respectievelijk Nairobi, Damascus en Wenen. Officiële vergaderingen, informele ontvangsten en recepties, bezoeken aan plaatselijke ontwikkelingsprojecten, bijeenkomsten met vertegenwoordigers van NGO's, culturele projecten, consulaire bijstand aan Nederlanders in het buitenland: het passeert allemaal de revue. Van een 'niets verhullende blik achter de schermen van de diplomatie', die op de achterflap van het boek beloofd wordt, is echter geen sprake. Daarvoor blijft wat er verteld wordt toch allemaal iets te oppervlakkig van aard.

Behalve aan het diplomatieke werk in het algemeen, besteedt Schoemakers, zoals te verwachten is in een boek waarvoor uitsluitend vrouwelijke ambassadeurs geïnterviewd zijn, ook aandacht aan de vraag wat het betekent als vrouw te moeten functioneren in een wereld die nog altijd door mannen wordt gedomineerd. Het ene interview is wat dit betreft geslaagder dan het andere. Verscheidene interviews blijven steken in een algemeen verhaal over het ambassadeurswerk, waaraan niet veel meer wordt toegevoegd dan bijvoorbeeld voor de hand liggende carrièretips voor vrouwen die zich een succesvolle diplomatieke loopbaan wensen, of een luchthartige opmerking dat het vrouw-zijn bij de uitoefening van de functie nooit belemmerend gewerkt heeft. Dit laatste hoeft niet *per se* onwaar te zijn, maar de vraag is natuurlijk wel in hoeverre de geïnterviewden – wetende dat hun werkgever, ook meeleeft – bereid zouden zijn het omgekeerde antwoord te geven indien ze van hun vrouw-zijn wél serieuze hinder zouden ondervinden bij het uitoefenen van hun functie. Begrijpelijkerwijs lijken zij

toch in de eerste plaats gezien te willen worden als competente diplomaten. Wellicht verklaart dit waarom in het merendeel van de interviews de nadruk eerder ligt op het ambassadeurschap in het algemeen dan op het *vrouwelijke* ambassadeurschap.

Dit laat onverlet dat er in een aantal interviews wel degelijk interessante observaties naar voren komen. Zo deelt de Nederlandse ambassadeur in Skopje, Simone Filippini, haar ervaring dat je juist als vrouw gemakkelijker kunt ontsnappen aan 'allerlei protocolaire spelregeltjes die ooit door mannen voor mannen zijn gemaakt'. Dat dit een voordeel kan zijn, bleek haar wel tijdens een bezoek aan Noord-Afrika, waar zij, omdat zij toevallig de hoogste (want enige) vrouw in de delegatie was, samen met de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken naast zijn Tunesische collega mocht zitten. Op deze manier was zij meermalen getuige van gesprekken die ze anders nooit had kunnen volgen.

Voor wie meer wil weten over de voor- en nadelen die een diplomaat kan ondervinden van haar vrouw-zijn, is het interview met de ambassadeur in Paramaribo, Tanya van Gool, veruit het meest de moeite waard. Als een der eerste vrouwen werd zij vijftien jaar geleden als *Chef de Poste* naar het buitenland gezonden. In deze tijd moest het Ministerie volgens haar nog erg wennen aan het idee dat ook vrouwen deze functie konden vervullen, en stiekem was er toch wel enige vrees dat het mis zou lopen. Van Gool had dan ook de indruk dat het geen toeval was dat zij naar een politiek weinig gevaarlijk en uitdagend land (Bolivia) gestuurd werd. 'Dat kan een vrouw nog wel aan', leek men te denken. Enige druk rustte er echter wel op Van Gools schouders, want het was duidelijk dat wanneer zij faalde, ook andere vrouwen in de organisatie daar last van zouden kunnen hebben.

Dat men op het Ministerie moest wennen, begrijpt Van Gool overigens wel.

Ook in diplomatieke kringen elders in de wereld was de vrouwelijke diplomaat eind jaren tachtig, begin jaren negentig nog geen vanzelfsprekendheid. Soms gingen andere diplomaten ervan uit dat Van Gool de vrouw van een ambassadeur was, en wanneer ze niet uitkeek, werd ze zo het 'vrouwenhoekje' met ambassadeursvrouwen ingeloodst. Het kon dan soms een hele kunst zijn weer bij het groepje diplomaten terecht te komen zonder de desbetreffende vrouwen tegen de haren in te strijken.

Intussen is er wel het een en ander ten goede veranderd, maar nog altijd moet een vrouwelijke ambassadeur volgens Van Gool extra goed op haar imago letten. Zo kunnen mannelijke collegae rustig met ministers uit het gastland in het café gaan zitten, maar als vrouw word je, zodra je je met een man in de openbaarheid begeeft, in veel landen nog vreemd aangekeken. Voordat je het weet, is je naam aangetast en kun je je functie niet meer fatsoenlijk uitoefenen. Wat opvalt is overigens dat de aanname hierbij is dat de minister in kwestie een man is. Hoeveel gemakkelijker het inmiddels ook is om als vrouw een belangrijke openbare functie te vervullen, helemaal vanzelfsprekend is het blijkbaar nog niet, zelfs niet voor iemand die er zelf in geslaagd is het tot ambassadeur te schoppen.

Schoemakers' boek geeft een aardige eerste indruk van wat dit betekent voor vrouwen die werkzaam zijn in de diplomatie, maar voor een meer diepgaande studie bestaat ook na het verschijnen van deze interviewbundel zeker nog ruimte. Het perspectief van de mannelijke diplomaat die zijn wereld heeft zien veranderen, zou daarbij ook zeker aandacht verdienen.

Hilde Reiding

Dr Hilde Reiding is werkzaam bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Complexe waterproblemen in het Midden-Oosten

Jon Martin Trondalen

Water and peace for the people: Possible Solutions to Water Disputes in the Middle East.

Parijs: UNESCO Publishing, 2008; 241 blz. 38,- euro (paperback); ISBN 978-92-3-104086-3 (http://publishing.unesco.org/details.aspx?Code_Livre=4625)

Het meest prominente wetenschappelijke programma van UNESCO is het *International Hydrological Programme* (IHP), dat medio jaren '70 is begonnen als opvolging van de *International Hydrological Decade* van de Verenigde Naties. Binnen dit waterprogramma van UNESCO is in 2001 ter ondersteuning van het *World Water Assessment Programme* het onderdeel 'From Potential Conflict to Cooperation Potential' (PCCP) begonnen. Doel van het PCCP is het mogelijk maken van interdisciplinaire dialogen op allerlei niveaus ter stimulering van vrede, samenwerking en ontwikkeling in relatie tot het grensoverschrijdend waterbeheer ('management of shared water resources').

In het kader van het PCCP is onlangs het boek *Water and Peace for the People: Possible Solutions to Water Disputes in the Middle East* verschenen. Auteur van het boek is Jon Martin Trondalen, een hooggeleerde Noorse geograaf met de nodige ervaring, die vanuit zijn in Genève gehuisveste stichting onderhandelingen ondersteunt en trainingen aan (potentiële) onderhandelaars aanbiedt. (In april 2009 vond er een dergelijke training plaats aan het *UNESCO-IHE Institute for Water Education* in Delft.) Hij was één van de sprekers op het onlangs gehouden vijfde *World Water*

Forum te Istanbul, onder meer tijdens *World Water Day*, dat dit jaar 'transboundary waters' als thema had. Trondalens benadering van zijn thema hanteert de optiek dat onvoldoende water van goede kwaliteit leidt tot lijden, met mogelijk ernstige consequenties voor de politieke stabiliteit. Er dienen derhalve oplossingen te worden gevonden voor de waterproblematiek in het Midden-Oosten. Het boek wil hiertoe praktische en objectieve oplossingen bieden.

Hydropolitiek is ondergeschikt aan het bredere politieke beeld, hetgeen soms tot de vraag leidt of de waterproblemen oorzaak of gevolg zijn van de huidige politieke situatie. Wat is hierbij de rol van bevolkingsgroei en de daarmee gepaard gaande toenemende vraag naar water?

Water and Peace for the People bevat drie delen, waarvan het eerste in tweeën is gesplitst. Allereerst wordt aandacht besteed aan de stroomgebieden van de bovenloop van de Jordaan en de Golanhoogte. Enerzijds gaat het hierbij om de Wazzanibronnen van de Hasbani (*Nahal Snir* in het Hebreeuws) als aanleiding voor spanningen tussen Libanon en Israël, anderzijds wordt gezocht naar allesomvattende vrede tussen Syrië en Israël voor de Golanhoogte, waarbij wordt voorgesteld land voor water te ruilen: Israël trekt zich terug van de Golanhoogte in ruil waarvoor Syrië ermee instemt de hoeveelheid water voor Israël niet te wijzigen. Het tweede deel besteedt aandacht aan de waterverdeling tussen Israël en Palestina. De Eufraat en de Tigris vormen het onderwerp van het derde deel van het boek.

Al snel komt de lezer erachter dat goede gegevens belangrijk zijn – alle partijen kunnen deze als gemeen-

schappelijke basis gebruiken. Verder wordt duidelijk dat het zeer vaak om (veel) meer dan alleen water gaat. Dit maakt de onderhandelingen nogal complex. Wanneer het louter om water zou gaan, is het al niet eenvoudig alle factoren die een rol spelen, tegen elkaar af te wegen. Het gaat immers niet alleen om hoeveelheden water, maar ook om water van een bepaalde kwaliteit en de *timing* van de beschikbaarheid van het water.

Daardoorheen spelen nog factoren als veiligheid, ideologieën en eigendom van land, mogelijkheden om water van elders te transporteren, om zeewater te ontzilten, verandering van landgebruik, import van 'virtueel water' (via import van bijvoorbeeld fruit dat over de grens is geteeld), 'demand management', alsmede wisselende inzet van grond- en oppervlaktewater. Op een gegeven moment bekruipt de lezer het gevoel dat het niet meer gaat om het vergelijken van appels en peren, maar om een grote schaal met zeer divers fruit, dat uiterst lastig, zo niet onmogelijk, onder één noemer te brengen is.

Hierdoorheen speelt nog de problematiek van de klimaatverandering. Waar klimaatscenario's een paar jaar geleden nog grotere droogte voor de Levant, met uitzondering van Israël, aankondigden, is het nu juist Israël dat met een grote droogte lijkt te kampen – extra reden voor gesprekken met Turkije over waterleveranties. Dit voorjaar heeft Mekorot, het nationale waterbedrijf van Israël, een noodwaterprogramma aangekondigd, waarbij het particuliere watergebruik meer aan banden wordt gelegd, met een 'droogtetoeslag' voor grote waterverbruikers die tot 28 NIS/m³ (5,- euro per m³) gaan betalen. Bedenk daarbij dat de ligging van de water-

scheiding voor oppervlaktewater min of meer vastligt, maar dat deze voor grondwater allereerst niet op dezelfde plek ligt, en vervolgens nog eens kan verschuiven als gevolg van veranderingen in de waterbalans – aanvoer en afvoer respectievelijk onttrekking van grondwater. Een spinnenweb dat van vorm verandert zodra we aan een draadje trekken.

Deze complexiteit zien we terug in de mogelijkheden ('oplossingen') die de auteur voorstelt, en die zelfs voor deskundigen soms nauwelijks meer te volgen zijn. De 'Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip' (Oslo-II-akkoorden) resulteerde in een waterverdeling die de benedenloop van de Jordaan en vier grondwatervoerende lagen ('aquifers') omvat. De in het boek voorgestelde oplossing stelt het gebruik voor van een complexe 'sovereignty formula', waarin onder meer rechten, behoeften en soevereiniteit zijn opgenomen: Palestina krijgt de beschikbaarheid over een groter deel van een stroomgebied, waarvoor in de plaats het water naar Israël laat afstromen.

Trondalen gaat bij het presenteren van oplossingen uit van de *status quo*, die in alle gevallen asymmetrisch en

diepgeworteld is. Zijn oplossingen zijn onder meer gebaseerd op combinaties van internationaal recht, recht op water, internationaal waterrecht, waterbehoeften en soevereiniteit, en ze behelzen zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het water. Keer op keer wordt duidelijk dat er zeker niet één zaligmakende oplossing voor alle problemen bestaat. In alle gevallen dient de unieke context als uitgangspunt te worden genomen, stevast met aandacht voor kleine doch relevante details.

Maar met welke prikkel krijg je de relevante partijen om de tafel? De beperkte aandacht in het boek voor de drijfveren van de sterkere partijen om bij onderhandelingen toe te geven, is mogelijk een punt van zorg. 'Noblesse oblige' doet niet altijd opgeld, leert de ervaring. De auteur toont zich hiermee minder een ideoloog alswel een idealist. Hier en daar komen elementen uit de onderhandelings-trainingen van Trondalen naar voren, bijvoorbeeld wanneer hij impliciet onderscheid maakt tussen 'positions' en 'real concerns'.

Het boek heeft een grote informatiedichtheid. Dit, gecombineerd met een letterkeuze die enigszins te

wensen overlaat, gaat ten koste van de toegankelijkheid. Ieder hoofdstuk gaat na een korte inleiding direct enorm de diepte in, zodat het lezen aandacht en studie vereist. Aandacht en studie worden zeker aanbevolen voor degenen die zich bezighouden met internationaal onderhandelen en (voorkoming van) conflicten over water – het boek biedt een schat aan informatie.

Hoe eerder de problemen worden opgelost, des te beter, stelt Trondalen – de gevolgen voor de bevolking worden met de dag ernstiger. *Water and Peace for the People* besteedt de noodzakelijke aandacht aan de 'missing peaces', een stap richting het einde van conflicten over water in het Midden-Oosten.

Michael R. van der Valk

Michael R. van der Valk is hydroloog en wetenschappelijk secretaris van het Nationaal Comité IHP-HWRP, een inter-departementale adviescommissie van de ministeries van V&W en OCW voor de waterprogramma's van Unesco en WMO.

Zaki Laïdi (red.):

EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences.

Londen/New York: Routledge/Centre for International Studies and Research, France, 2008; ix + 201 blz.; (GARNET series Europe in the World) ISBN-10: 0-203-92740-0

In deze studie – waaraan hoofdzakelijk Franse wetenschapslieden, verbonden aan ‘Sciences Po, Paris’, meewerkten – worden in elf essays inhoud en normatieve kracht van de Europese waarden geanalyseerd, in het bijzonder op het terrein van democratie en mensenrechten. In een meer algemeen gedeelte worden ontstaan, inhoud en geschiedenis van de Europese ‘norms and preferences’ behandeld. Deel twee gaat over de kosten en baten van de Europese pogingen de ‘reception of democracy and human rights’ in verscheidene delen van de wereld te bevorderen. Wat de bevordering van de democratie betreft, wijst men erop dat de Europese Unie, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, geen uitgewerkte doctrine heeft van ‘democracy promotion’, laat staan dat er in dit opzicht van een Europese ‘missie’ kan worden gesproken. Maar met zijn beleid van uitbreiding van de EU met de Midden- en Oost-Europese staten heeft Europa zich duidelijk een voorvechter van de democratie betoond. In een hoofdstuk over bevordering van de mensenrechten door de Verenigde Naties wordt gesproken van een door de EU gemiste kans invloed uit te oefenen. Dit als gevolg van gebrek aan eenheid, terwijl het voeren van een ‘blok-politiek’ noodzakelijk is, wil men in de VN iets bereiken. Ook komen de haken en ogen van het voeren van een beleid ter bevordering van de democratie in de buurlanden (zoals Oekraïne en Moldova), in Noord-Afrika

en Afghanistan aan bod. Bij Afghanistan wordt gewezen op het gevaar dat onze ‘democratische overtuigingen’ ertoe kunnen leiden ‘to believe in the supreme virtue of institutions and to believe in the superiority of universal norms without paying attention at the specificity of the contexts’ (blz. 142). Het laatste hoofdstuk van de bundel is gewijd aan de verhouding tussen de EU en de ontluikende supermogendheid China en de betekenis die dit kan hebben voor de strijd ter bevordering van de mensenrechten. (F.v.d.B.)

Furio Cerutti & Sonia Lucarelli (red.):

The Search for a European Identity. Values, policies and legitimacy of the European Union.

Londen/New York: Routledge, 2008; xiii + 232 blz.; (GARNET series Europe in the World) ISBN-13: 978-0203-92677-2

Deze bundel is een door hoofdzakelijk Italiaanse wetenschapslieden verrichte studie naar de identiteit en legitimiteit van de Europese Gemeenschap. Beide hebben ernstig geleden door de referenda over het constitutioneel verdrag. In elf artikelen worden onderwerpen die betrekking hebben op de handelingen en mores van de EU, de mate van identiteit, legitimiteit, zelfidentificatie, alsmede de externe beeldvorming daarover behandeld. In het deel ‘Memory and space’ wordt aandacht geschonken aan het proces van herdenking van de oorlog, het natiegevoel en de positie van de grote steden in Europa. Een betoog over Brussel komt tot de conclusie dat Brussel als hoofdstad van de EU functioneel mag zijn, maar dat zijn bijdrage aan de identiteit van de EU zeer gering is en wordt beperkt tot ‘its rally of bureaucratic elites and lobbyists’ (blz. 73). In het deel ‘Politics and ethics: the regulation of technology’ komt het verband tussen het beleid ten aanzien van de opwarming van de aarde, de voedsel-

veiligheidspolitiek en de biotechnologie enerzijds, en de politieke identiteit anderzijds, aan de orde. Ook worden Europa’s sociale modellen en het daaraan verbonden (positieve) zelfbeeld aan een onderzoek onderworpen en beoordeeld, terwijl in het laatste deel de manieren waarop de EU aankijkt tegen bevordering van de mensenrechten en ‘the rule of law’, aan bod komen: ‘Building the image of a rule of law promoter’. Hier is tevens een hoofdstuk gewijd aan de vraag hoe ‘de ander’ de EU beziet en de invloed die daarvan uitgaat. Beide redacteuren leggen er overigens de nadruk op dat er bij deze studie is uitgegaan van vier vooronderstellingen: 1 het Europese proces – ‘postnationaal en niet-federaal’ – kan slechts worden lamgelegd of teruggedraaid met grote risico’s voor de stabiliteit van de Unie; 2 het is van

zelfsprekend dat een politiek proces identiteitsproblemen met zich brengt voor elites en burgers voorafgaande aan de legitimatie van instituties; 3 het geloof dat zelfs wanneer het zou gaan om een ‘objet politique non identifié’, een identificatieproces berust op ‘high political acts’, uitgeoefend door een leiderschap en steunend op een beleid van educatie en communicatie; en 4 de wijze waarop de EU de rest van de wereld behandelt, en hoe die wereld (mede op grond daarvan) ons beziet, zal een steeds belangrijker rol spelen ‘in shaping our own identity and making the Union legitimate in our own eyes.’ (blz. 218). (F.v.d.B.)

Deze rubriek staat onder redactie van mw dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.), die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

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

S. Yunanto e.a.:

Militant Islamic Movements in Indonesia and South-East Asia.

Jakarta: Ridep Institute/Friedrich-Ebert-Stiftung, z.j.; x + 310 blz.; (resp.: ridep@cbn.net.id en: info@fes.or.id) ISBN 979-96584-3-8

Deze publicatie bevat een analyse van de Indonesische en Zuid-Aziatische militante islamitische bewegingen, gezien vanuit politiek- en veiligheidsperspectief. Dit betekent, aldus de hoofdredacteur, dat niet de sociologische en theologische aspecten van deze bewegingen, maar hun organisaties, hun programma voor vestiging van een islamitische staat onder 'sharia law', hun 'crackdown on vice' en hun relaties tot de militaire macht en geweld aandacht krijgen. De publicatie is een rapportage van een onderzoek van vier maanden, werd gesteund door de Duitse sociaal-democratische Friedrich Ebert Stichting, en behandelt onderwerpen als de logica achter de groei van de militante bewegingen; het profiel van de diverse groepen en hun onderlinge relaties; hun ideologie en hun houding jegens democratie, pluralisme en de islamitische staat. Verder wordt nagegaan in hoeverre de aantijgingen van contacten met terroristische bewegingen, van betrokkenheid van het leger en van een aandeel in het conflict rondom Ambon op waarheid berusten. Het tweede deel bevat artikelen van wetenschapslieden verbonden aan instituten in Australië, Singapore, Thailand, Maleisië, Filipijnen en Indonesië. Zij werden gepresenteerd op een *workshop* over Militante Islamitische bewegingen, georganiseerd door het Ridep Instituut in Jakarta. (F.v.d.B.)

Ola Dahlman, Svein Mykkeltveit & Hein Haak:
Nuclear Test Ban. Converting Political Visions to Reality.

Springer.com, 2009; xviii + 277 blz.; ISBN 978-1-4020-6883-6 (6885-0)

Dit is een gedetailleerd verslag van totstandkoming en inhoud van de *Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty* (CTBT), inclusief het verificatieregime, zoals in 1996 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het verslag is geschreven door een Zweedse, Noorse en Nederlandse wetenschappelijk onderzoeker en het kreeg een begeleidend schrijven mee van de ministers van buitenlandse zaken van de drie landen. Het boek is bedoeld voor diegenen die zich bezighouden met wapenbeheersing en ontwapening, en ook voor vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en journalisten 'seeking a deeper understanding of the nuclear test ban issue and of multilateral arms control and disarmament treaties in general'. In de periode dat het boek werd gefinaliseerd (mei 2008) was het verdrag door 144 staten geratificeerd. Maar aangezien negen van de zg. 'Annex 2-staten', waarvan de handtekening verplicht is wil het verdrag in werking treden, ontbraken, is dat tot nu toe niet gebeurd (Noord-Korea, India en Pakistan hebben wel getekend, maar niet geratificeerd; China, Egypte, Indonesië, Iran, Israël en de Verenigde Staten hebben niet getekend). Het meest controversieel is de formulering van het artikel over inwerkingtreding van het verdrag. De ambitie 'all states of concern' bij het verdrag te betrekken, bood elk land de

gelegenheid 'to take the treaty hostage' (blz. 73). Desalniettemin is het verificatiesysteem al provisorisch operationeel en heeft het zijn effectiviteit bewezen. Het boek bestaat uit vier delen. In deel één treft

men een historisch overzicht aan van kernproeven, kernwapens en vroegere verdragen, gevolgd door een hoofdstuk over technologische aspecten. Deel twee bevat een overzicht van de onderhandelingen over het verdrag en een uiteenzetting over het verdrag zelf. Deel drie behandelt alles wat te maken heeft met de 'implementation' van het verdrag. Het laatste deel bevat een analyse vanuit politiek, wetenschappelijk en managementperspectief van de ervaringen en de lessen die daaruit zijn geleerd. De studie bevat ook enkele overwegingen over hoe het CTBT weer op gang te krijgen. Aangezien het verdrag volgens de auteurs een prachtig voorbeeld is van een niet-militaire toepassing van wetenschap en technologie ter ondersteuning van de veiligheid in de wereld, brengen zij ten slotte ook in het kort de nieuwe veiligheidsagenda en de noodzaak van een nieuwe investeringsstrategie ter wille van die veiligheid ter sprake. Bijlage 1 bevat een lijst van de 'Seismic stations, Radionuclide stations and Laboratoire, Hydrocostic stations and Infrasound stations' in de wereld; terwijl in bijlage 2 de namen van bij de totstandkoming van het verdrag betrokken personen staan vermeld. (F.v.d.B.)

Jeronim Perovic, Robert W. Orttung & Andreas Wenger (red.):

Russian Energy Power and Foreign Relations. Implications for Conflict and Cooperation.

Londen/New York: Routledge (CSS Studies in Security and International Relations); 2009, xvii + 251 blz.; ISBN-10: 0-203-88009-9

Rusland is de grootste exporteur van aardgas in de wereld en blijft, wat de export van olie betreft, slechts iets achter bij Saoedi-Arabië. Vragen die zich hierbij opdringen, zijn: hoe duurzaam is de daardoor gegeneerde economische groei van Rusland en welke invloed heeft dit op de binnen- en buitenlandse politiek van Moskou? Een andere vraag is wat het Westen hiermee aanmoet, aangezien we hier te maken hebben met een land dat zich onder Poetin en Medvedev steeds assertiever jegens het Westen opstelt. Een en ander komt in deze bundel van elf artikelen van energie- en Ruslanddeskundigen aan de orde. De bundel bestaat, na een inleidend artikel, waarin de rol van Rusland als energiemogendheid en de binnen- en buitenlandse dimensies daarvan worden aangestipt, uit vier delen. Het eerste deel concentreert zich op de binnenlandse dimensie: zo komen de duurzaamheid van Ruslands energiemacht, de sociaal-politieke aspecten van de gegeneerde welvaart en de rol die de Russische staat zou kunnen spelen bij de ontwikkeling van olie en gas aan de orde. Deel twee behandelt de rol van Rusland in de internationale energiemarkten: Europa wordt beschouwd als Ruslands 'key customer'; de rol van Rusland in de Euraziatische markt stuit op toenevende uitdagingen, waarop het een antwoord tracht te krijgen; Ruslands toekomstige klanten zijn te vinden in 'Asia and beyond'. Tegen de achtergrond van veranderende machts-

verhoudingen in de wereld worden de moeilijkheden die zich thans voordoen in Europa, Amerika en China (tot voor kort nog 'self sufficient') en de wijze waarop ze die tegemoet treden, onder de loep genomen. Een belangrijke conclusie (in deel vier) is dat, gezien de geografische ligging en de politieke economie van het Westen in relatie tot Rusland, het eerder Europa is dan de Verenigde Staten dat de sleutel heeft tot het succesvol beheer van de energiebetrekkingen van het Westen met Rusland. Een stabiele energieverhouding tussen Rusland en Europa zou dan moeten berusten op erkenning van het gegeven dat zowel Rusland als vele Europese landen op de middellange en lange termijn wat afzet en levering van energie betreft van elkaar afhankelijk zijn. Rusland handelt voorlopig traag wat het ontwikkelen van export naar Azië betreft. En aan beide zijden is sprake van 'limited diversification options'. (F.v.d.B.)

Christopher J. Coyne:

After the War. The Political Economy of Exporting Democracy.

Stanford, California: Stanford University Press, 2008; x + 238 blz.; ISBN-13: 978-0-8047-5439-2

Deze studie gaat over de vraag in hoeverre oorlogen, bezetting en wederopbouw pogingen van de kant van de bezetter (in dit geval de Verenigde Staten) bijdragen aan een ontwikkeling van het betrokken land in democratische richting. Doen pogingen de democratie te exporteren wellicht meer kwaad dan goed? De auteur analyseert dit vraagstuk vanuit diverse economische invalshoeken. Na een model te hebben ontwikkeld waarmee wederopbouw pogingen van de bezetter kunnen worden begrepen en na de mechanismen te

hebben onderzocht die na de oorlog de noodzakelijke transformatie en samenwerking met de bezetter zouden moeten bevorderen, wordt een en ander toegepast op zes historische en actuele reconstructie pogingen. Het gaat daarbij om 'succesvolle' wederopbouw, zoals in Japan en West-Duitsland; om 'niet-succesvolle' opbouw, zoals in Somalië (waar in de jaren '90 de VN intervenieerden en de Amerikanen het land bezetten) en Haïti (waar de Amerikanen sinds 1915 herhaaldelijk ingrepen), en ten slotte om de huidige wederopbouw pogingen in Afghanistan en Irak. Coyne's conclusie is dat waar het 'falende staten' betreft, pogingen tot wederopbouw, inclusief een ontwikkeling in democratische richting, blijken te mislukken. Aan gebruik van grof militair geweld, met een daarop volgende bezetting (imperialistisch optreden van de Verenigde Staten), kleven veel bezwaren. Vredeshandhavende acties

blijken eveneens weinig succesvol. Daarentegen biedt 'princiële non-interventie gecombineerd met unilaterale vrijhandel' de meeste kans op succes. Waar het 'dealing with weak, failed, and conflict-torn states' betreft, is deze

benadering op den duur het meest effectief in het verspreiden van 'liberal democracy around the world'. In het laatste hoofdstuk, 'Liberal Means to Liberal Ends', zet Coyne deze stelling nader uiteen (blz. 171-194). (F.v.d.B.)

Willem Post

evaluates the first 100 days of the Obama Presidency. Usually, because of the same basic and overlapping security interests and ideals, there is much continuity in the policy of a successor President. However, the Bush administration had a wrong interpretation of the real perils of our time. Instead of a foreign and security policy predominantly focused on three countries in the axis of evil, the United States and the world at large now may expect a much more nuanced strategy from the White House. As a result of the increased number of failed and fragile states, including Somalia, Sudan and Afghanistan, there is a rise in the scope of safe havens for international terrorism. It has become a lot easier for terrorists to acquire weapons of mass destruction. By utilising the tools of hard and soft power President Obama wants to change the bad image of America. With a new and restored profile of his country this new 'Great Communicator' will conquer the hearts of millions all over the globe. Meaningful steps such as a dialogue with Islam and Iran, the opening to Cuba and the implementation of the new Afghanistan/Pakistan strategy are proof of the new wind blowing from Washington. Key-words of Obama's foreign policy are 'engagement', 'transnational' and 'pragmatism'. As in the Roosevelt era we live in extraordinary times, with two wars and an economic financial meltdown. Because of Obama's sense of urgency and accompanying activism we should not hesitate to pass a preliminary judgment on the first important phase of his Presidency. The verdict is positive. We have witnessed an impressive start of a realistic President in a transition period in which the United States is counting on allies and partners all over the world.

Alfred Pijpers

presents a first draft of a 'Canon for the European Union'. Recently a commission of Dutch experts has developed a 'Canon of Dutch history' in reaction to growing complaints about the poor level of national history knowledge among Dutch schoolchildren and the wider public. The canon presented in fifty 'windows' a concise and more or less officially accepted survey of Dutch history, and was highly successful in triggering a discussion on the relative value of historical subjects in Dutch society. The author wonders whether a 'Canon of the European Union' might have a similar effect with a view to a better understanding of the postwar European integration

process, and to stimulate public debate. It is argued that an official and commonly shared EU Canon is more complicated since it should be accepted in 27 member states, while the history of the EC and the EU is also deprived of useful didactic instruments like dramatic images and events. Nevertheless, in order to make a start, an EU Canon with ten 'windows' is being proposed.

Peter Malcontent & David Taylor

discuss the effectiveness of the International Criminal Court by focussing on the recent arrest warrant issued against President al-Bashir of Sudan. In spite of an annual budget of 90 million EUR the ICC has so far been successful in enforcing only three out of thirteen arrest warrants and in starting only one trial that almost became a disgrace when the Judges initially demanded the defendant to be set free because of technicalities from the part of the Office of the Prosecutor. Also the ICC's recent arrest warrant against al-Bashir has been criticised by many because without a police force at its disposal the Court remains dependent on the unpredictable behaviour of the UN Security Council to get untouchable dictators in the dock. It is, of course, possible that the arrest warrant against al-Bashir is part of a deliberate effort by Chief Prosecutor Moreno-Ocampo to coerce the UN Security Council into taking more responsibility for the ICC's effective conduct. However, even when this risky strategy turns out to be successful the damage has already been done because many victims of war crimes and of crimes against humanity will fail to notice the political complexity surrounding the ICC's functioning. Ten years ago they were promised a court that would make the world a safer place to live in. Therefore, they have always attributed more powers to the court than it actually enjoys. As a result, to many victims and local victimized populations the Court has already failed because of its meagre results so far.

Ybo Buruma

deals with the International Criminal Court (ICC) and its role as regards terrorism and armed conflict. The author argues that terrorism should be brought under the jurisdiction of the ICC. The modern day form of ordinary warfare, 'war amongst the peoples', forces the international community to fill in a gap that has been left open by the Geneva Conventions

and by the ICC Statute. Of course, in many cases it will be better to treat terrorists as common criminals in the relevant countries. Yet, there are situations in which organized civilians, known as terrorists by their sovereign opponents, are participating in a de facto armed conflict. Such persons might even be objects of targeted killings. Because of the interests of innocent and non-combatant civilians it is important that the legal position of these (non-military) combatants is clarified. A first step will be made by prosecuting them before an independent Court in case they commit acts of terror.

Vincent van Beest

deals with the analysis of the threat posed by Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) weapons. The near total lack of successful use of CBRN weapons in terrorist attacks has meant that the attention paid to the analysis of this threat has been of a relatively minor urgency. The question is whether this is justified: is the risk of a CBRN attack and are its potential consequences such that it is necessary to prepare society in general and the government in particular for such an incident? Three arguments surface against such extra attention. First, history shows that terrorists tend to overwhelmingly favour other methods. Secondly, acquiring a CBRN capacity has been proven very difficult for most, if not all, terrorist groups and nothing suggests that any current adversary has such a capability. Thirdly, the ongoing success of conventional means, especially suicide attacks, gives terrorists little reason to change their methods. However, a thorough analysis of the threat and the development of a preparation and information strategy is essential, for the following reasons. First, the infrequent occurrence of CBRN attacks and the high degree of technological difficulty do not mean that it is impossible for such attacks to happen in the future. Secondly, the consequences of an CBRN attack for society will most likely be much larger than those of a conventional attack. Thirdly, in terms of limiting of such effects much can be gained relatively easy through smart public communication and a show of competence in reacting to an incident.

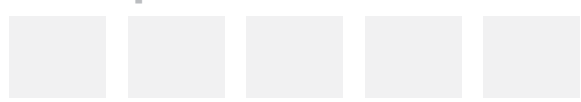
Saskia Rademaker

addresses the problem of sexual violence in East Congo. In that part of Congo, violent conflict has increased since the military offensive of rebel group

leader Laurent Nkunda in August 2008. A brutal feature of the conflict is the massive use of sexual violence as a weapon of war. Sexual violence in East Congo ranks among the worst in the world; each year tens of thousands of women and children become the victims of rape. This is caused by enduring insecurity and impunity related to ineffective state institutions. The effects of sexual violence are devastating for individuals and communities. The author provides measures the international community might take to diminish the conflict in East Congo; such as deploying EU battlegroups or enhancing MONUC, facilitating a peace agreement and a comprehensive agreement about the natural resources, and strengthening the rule of law.

Chams Eddine Zaougui

argues that Islamist political organisations are not easily understood by simplistic stereotypes that typically depict them as mere terrorist organisations, nor by the black and white worldviews of the Western media. The purpose of this article is to offer policy makers a more balanced and nuanced account of this complex political phenomenon, and to debunk the widespread idea that Islamism, and Islam for that matter, is contrary to democracy. The current modus operandi of treating all Islamist movements as enemies plays into the hands of increasingly powerful radicals.





HET IS EEN KWESTIE VAN

negen internationale partners bij elkaar brengen die dezelfde missie en visie delen. Zij hebben de krachten gebundeld om 's werelds eerste internationale vijfde generatie gevechtsvliegtuig te ontwikkelen. Een nieuw vliegtuig dat de effectiviteit van luchtoperaties aanzienlijk versterkt. Een nieuw effectief en kostenefficiënt gevechtsvliegtuig dat in de komende decennia wereldwijd de veiligheid borgt. **De F-35 Lightning II betekent**

VOLLEDIGE TOEWIJDING



T H E F - 3 5 L I G H T N I N G I I T E A M

NORTHROP GRUMMAN BAE SYSTEMS PRATT & WHITNEY GE ROLLS-ROYCE FIGHTER ENGINE TEAM

LOCKHEED MARTIN