



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Maart

2013

Migratie in een (on)begrensde wereld

Migrantenorganisaties: bruggenbouwers in ontwikkeling?

Gevolgen van migratie voor kinderen die achterblijven

Mali, toekomstbeeld van Europese interventie?

Redactioneel	Migratie in een (on)begrensde wereld 1
Artikelen	Migratie en ontwikkeling in Afrika <i>Annelies Zoomers</i> 2
	Migrantenorganisaties: bruggenbouwers in ontwikkeling? <i>Gery Nijenhuis</i> 8
	Retourmigratie vanuit Nederland <i>Govert Bijwaard</i> 14
	Het wantrouwen van Schengen <i>Judith Hoevenaars en Flora Goudappel</i> 20
	De Griekse migratiecrisis <i>Hemme Battjes</i> 26
	De keerzijde van migratie: gevolgen voor kinderen die achterblijven <i>Valentina Mazzucato</i> 31
Opinie	Mondialiseer artikel 1 <i>Henk van Houtum</i> 38
Column	Diplomatie in de nieuwe wereld <i>Ko Colijn</i> 40
Artikelen	De veranderende rol van water in het Israëlisch-Palestijns conflict <i>Ebel Smidt, Irma van der Molen, Luc Boerboom en Rozemarijn ter Horst</i> 42
	Denkend aan Mali... <i>Marc Bentinck</i> 48
Boekbesprekingen	Op weg naar Armageddon. De evolutie van fanatisme <i>Nicolaas A. Kraft van Ermel</i> 53
	Een geschiedenis van Centraal-Azië. Het onbeloofde land <i>Jewgenia Spantgar</i> 54
	Religion and Development: Ways of Transforming the World <i>Karel van Hoestenbergh</i> 56
	Schaakmat in Jakarta: Soeharto's revanche op de Haagse politiek <i>Joop de Jong</i> 57
	Nieuw verschenen <i>Joris Kreutzer</i> 59
Film	Terraferma <i>Judith Hoevenaars</i> 62



Migratie in een (on)begrensde wereld

Migratie heeft als thema de afgelopen jaren een prominente plaats verworven op de internationale agenda, en in het bijzonder op de agenda van de Europese Unie. De reden voor deze groeiende aandacht is allereerst de toename van het aantal mensen dat zijn of haar heil of toevlucht zoekt buiten de grenzen van het eigen geboorteland. Aangetrokken door de welvaart en vermeende economische mogelijkheden in andere landen of regio's dan wel gedwongen door conflict, honger en armoede, trekken tientallen miljoenen migranten jaarlijks de grens over, op zoek naar geluk en veiligheid elders. Een trek die mede mogelijk wordt gemaakt door de onbegrensde reismogelijkheden die een wereld van globalisering biedt, maar die een duistere kant kent in de louche praktijken van mensensmokelaars en tussenpersonen die voor veel geld bereid zijn de veelal gevaarlijke overtocht naar het land van belofte te regelen.

Een tweede reden voor de toegenomen aandacht voor migratie is gelegen in de vrees binnen vooral Europese samenlevingen voor ontwrichting en aantasting van maatschappelijke cohesie als gevolg van een toestroom van migranten, in het bijzonder als dit migranten betreft met een andere culturele of religieuze achtergrond dan wel lieden zonder inkomen of opleiding. Een vrees die versterkt wordt door alarmistische verhalen over een toekomstige wereld waarin als gevolg van klimaatverandering, schaarste en conflicten massale migratiestromen op gang zullen komen, waarbij vooralsnog het rijke Westen de belangrijkste bestemming van migranten zal zijn.

Tegen deze achtergrond is het dus de hoogste tijd om migratie als internationaal verschijnsel kritisch onder de loep te nemen. Waar praten wij over in geval van migratie? Is migratie van Zuid (arm) naar Noord (rijk) het dominante patroon? Wat is de betekenis van grenzen – de grens maakt iemand die deze oversteekt tot migrant – in de wereld van vandaag? Lukt het de Europese Unie in het kader van het Schengen-*acquis* de eigen grenzen op een effectieve maar ook humane manier te bewaken? En wat betekent migratie voor ontwikkeling? Gaat het ten koste van de herkomstlanden of biedt het deze landen juist nieuwe kansen? En, tot slot, de migranten zelf, hun families en kinderen, hoe brengen zij het er van af?

Deze vragen worden in dit nummer op indringende wijze besproken, met als belangrijkste conclusie dat de meeste migranten in de eigen regio blijven; de zogeheten Zuid-Zuid-migratie. Dat geldt juist in tijden van instabiliteit en conflict in landen. Het beste voorbeeld is wellicht de Arabische Lente, die volgens velen tot een massale toetroom van mensen uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten richting Europa zou leiden. Het gebeurde niet of nauwelijks. Men bleef in de eigen regio of ging terug naar het zuidelijk gelegen eigen land. Noord blijkt daarbij bovendien de beter geëquipeerde migrant aan te trekken; anders gezegd, mensen die qua achtergrond en opleiding iets kunnen toevoegen aan de samenleving en economie. De zwakkeren blijven achter in de eigen regio. Een reden temeer om de oproep die in dit nummer luid doorklinkt, namelijk om het ontwikkelingsbeleid beter af te stemmen op de noden die aan migratie ten grondslag liggen en op de problemen die migratie zelf weer voor samenlevingen veroorzaakt, serieus te nemen.

De eindredactie

Migratie en ontwikkeling in Afrika

Het denken over migratie en ontwikkeling in termen van Noord en Zuid is niet meer van deze tijd.

Migranten spelen wereldwijd een belangrijke rol in (economische) ontwikkeling in de landen van herkomst én in de landen waar ze zich vestigen. Het wordt tijd om een begin te maken met een meer ambitieus beleid. Door het huidige restrictieve beleid in Europa en de Verenigde Staten zijn er, vooral in Noord-Afrika, nieuwe transitiegebieden ontstaan, waar migranten kwetsbaar zijn.

Het is sinds 2008 – de publicatie van de beleidsnotitie ‘Internationale Migratie en Ontwikkeling’ – dat in Nederland in het kader van geïntegreerd buitenlands beleid meer aandacht wordt besteed aan internationale migratie. Deze aandacht kan enerzijds worden verklaard door de toenemende sociale en culturele spanningen in Nederland en de groeiende angst voor een ‘invasie’ van migranten. Deze angst, o.a. gevoed door beelden van migranten in bootjes uit Afrika, leidde de afgelopen jaren tot een restrictief vreemdelingenbeleid, met nadruk op het sluiten van de grenzen. Thans verlegt de discussie zich, als reactie op de toenemende vergrijzing en het besef behoefte te hebben aan arbeidsmigranten, in de richting van selectieve en circulaire migratie (waarbij men regelmatig tijdelijk in Nederland verblijft, maar altijd terugkeert naar het land van herkomst).

Anderzijds komt de toegenomen aandacht voor migratie voort uit de agenda van ontwikkelings-samenwerking: de ontdekking dat migranten een positieve rol kunnen vervullen in het ontwikkelingsproces van herkomstlanden. Internationale migranten maken elk jaar grote bedragen over naar het thuisfront. Volgens schattingen van de Wereldbank ging het in 2005 om een bedrag van niet minder dan 167 miljard dollar. In 2012 werd het totaal aan *remittances* op wereldschaal op 375 miljard dollar geschat.¹ Dit bedrag, ongeveer drie keer zo groot als de officiële ontwikkelings-hulp, komt volgens schattingen ten goede aan meer dan 500 miljoen mensen, oftewel 8% van de wereldbevolking. Het is dan ook begrijpelijk dat beleidsmakers in deze overboeking een

additionele financieringsbron voor ontwikkeling zien. Volgens Adams en Page, die betogen dat migratie en *remittances* een direct effect hebben op vermindering van de armoede, zal toename van het aantal internationale migranten met 10% leiden tot daling van het aantal armen met 2%.² Als zodanig kan internationale migratie bijdragen aan het uitbannen van ongelijkheid en aan betere spreiding van de voordelen van globalisering. Behalve aan de financiële *remittances* wordt bovendien een positieve waarde toegekend aan *sociale* overmakingen, dat wil zeggen: de stroom van informatie en ideeën. Landen van herkomst zouden hiermee hun voordeel doen, nog afgezien van de positieve effecten van retournemigratie (*brain gain*).

Gelijktijdig wordt onderkend dat van negatieve effecten sprake kan zijn: behalve tot spanningen in bestemmingsgebieden kan internationale migratie leiden tot het wegvloeien van arbeidskracht en intellect uit herkomstgebieden (*brain drain*). Het zijn doorgaans *the best and the brightest* die als eersten vertrekken. Voor zover migranten besluiten terug te keren naar hun woonplaats, is er vooral sprake van een *return of the failures*. De armsten met de laagste opleiding en de invaliden zonder netwerken blijven dus achter en degenen die mislukken komen het eerst terug. Dit heeft onvermijdelijk negatieve effecten in het herkomstgebied. Die effecten worden tot op zekere hoogte gecompenseerd door geldovermakingen, maar daardoor ontstaan weer afhankelijkheidsrelaties tussen migrantenfamilies en niet-migrantenfamilies, die gemakkelijk tot conflicten kunnen leiden.

Annelies Zoomers is hoogleraar Internationale Ontwikkelingsstudies (Universiteit Utrecht). Een eerdere – kortere – versie werd gepubliceerd als ‘Kijken naar Migratie’, *Vice Versa* Jrg. 46, 2012, special migratie en ontwikkeling, blz. 4-7. Zie ook haar inaugurele rede (‘Op zoek naar eldorado’) in 2006 aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Ondanks deze tegengestelde opvattingen is er in toenemende mate sprake van consensus. Internationale migratie leidt niet automatisch tot ontwikkeling, maar *kan* tot positieve resultaten leiden en bijdragen tot armoedereductie, mits sprake is van een geschikt en consistent beleid.³ Sinds de *UN High Level Dialogue on International Migration and Development* in 2006, en de start van het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) in 2007, staan migratie en ontwikkeling hoog op de internationale agenda. Internationale organisaties (VN, IOM, ILO etc.) en nationale overheden van 'zendende' en 'ontvangende' landen denken actief na over de wijze waarop de link tussen migratie en ontwikkeling kan worden geoptimaliseerd, terwijl de negatieve resultaten tot een minimum worden gereduceerd. Ook de Europese Commissie onderkent het belang van migratie en ontwikkeling: sinds 2011 is een nieuw beleidskader van kracht, de *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM), waarbij niet alleen wordt gekeken naar migratie, maar ook naar mobiliteit in brede zin (toerisme, zakenbezoeken etc.). Behalve het sluiten van mobiliteitspartnerschappen, samenwerking tussen EU en derde landen op het gebied van migratie en ontwikkeling, inclusief grensbewaking, capaciteitsopbouw etc., wordt volop gewerkt aan het opstellen van een *common agenda on migration and mobility*.

Wat betekent migratie voor ontwikkeling in Afrika?

Welke betekenis heeft internationale migratie voor de ontwikkeling van Afrika, en hoe kan het ontwikkelingseffect worden gemaximaliseerd?

Bij het onderzoeken van het verband tussen migratie en ontwikkeling is het van groot belang een onderscheid te maken tussen landen met Zuid-Zuid-migratie en landen met Zuid-Noord-migratie (inclusief de zg. '*diasporic states*', waarvan de bevolking is uitgewaaid over een aantal landen, zoals Nigeria of de Kaapverdische eilanden). In Afrika blijkt het leeuwendeel van migratie plaats te vinden van zuid naar zuid (men blijft binnen de eigen regio); de voordelen van internationale migratie (zoals voorgesteld in het debat) zijn vooral gekoppeld aan Zuid-Noord-migratie en komen doorgaans ten goede aan een beperkte groep van landen die met Europese landen rechtstreekse betrekkingen onderhouden.

Als we ons in eerste instantie richten op de groep landen met *Zuid-Zuid-migratie*, dan gaat het veelal om relatief arme landen, waarbij de mogelijkhe-

den om te profiteren beperkt zijn. Voorbeelden zijn Burkina Faso en Mali (met migratie naar Ivoorkust, maar ook naar Nigeria en Senegal); Lesotho en Mozambique (met migratie naar in het bijzonder Zuid-Afrika en Botswana); en Liberia, Sierra Leone, Burundi en de Democratische Republiek Congo, waarvan de bevolking door voortdurende conflicten haar toevlucht heeft moeten zoeken in de buurlanden. Een groot deel van de migranten waarover we hier spreken heeft het in de bestemmingslanden vaak relatief slecht.⁴ Vergeleken met migratie naar Europese bestemmingslanden zijn de mogelijkheden om in deze zuidelijke (buur) landen *remittances* te verdienen, vaak beperkt. Men moet doorgaans genoeg nemen met laagbetaald werk, soms betreft het plaatsen die zijn vrijgekomen door emigratie van de eigen bevolking. De overheid biedt nauwelijks steun en bescherming; verkapte slavernij komt regelmatig voor. Vaak zijn migranten, ook in de eigen regio, slachtoffer van discriminatie en vreemdelingenhaat (zoals in Ivoorkust, maar ook in Botswana en Zuid-Afrika). Met grote regelmaat wordt de migrantenpopulatie naar het herkomstland teruggestuurd (zoals met de Burkinabe uit Ivoorkust en met de Ghanezen vanuit Nigeria gebeurde). Migratie wordt vaak gebruikt als tijdelijke inkomensstrategie en is veelal een reactie op een crisissituatie.

Veel gunstiger zijn de vooruitzichten voor de landen met Zuid-Noord-migratie en voor *diasporic states*. Landen met gerichte Zuid-Noord-migratie (zoals Senegal, richting Frankrijk of Spanje) hebben als voordeel dat zij dankzij de migratie *in the picture* zijn; vergeleken met andere landen zitten ze dicht bij het vuur om te kunnen profiteren van nieuwe, vooralsnog bescheiden arbeidsmogelijkheden in Europa. Bovendien zijn ze vaak in het voordeel omdat er sprake is van een historische



De armsten met de laagste opleiding en de invaliden zonder netwerken blijven achter en degenen die mislukken komen als eersten terug

Een Spaanse reddingsboot nadert een bootje vol met migranten. Foto Noborder Network

Na het uitbreken van het conflict in Libië proberen migranten uit zuidelijkere landen het land te ontvluchten. Vooral in transitiegebieden zoals Libië bevinden de migranten, die op weg zijn naar Europa, zich vaak in slechte omstandigheden. Foto Europese Unie



verbondenheid. Dankzij migratie hebben ze hun onderhandelingspositie weten te versterken. Voorbeelden van landen met een relatief grote bevolking overzee, die dus de mogelijkheid hebben te profiteren van *remittances*, zijn Nigeria, Senegal en Zuid-Afrika; maar op bescheidener schaal ook kleinere landen als Ghana, Somalië, Ethiopië, Eritrea, Gambia en de Kaapverdische eilanden.⁵ Hier betreft het relatief vaak een gegoe-de elite, waaronder een aanzienlijke groep van *transnational entrepreneurs*. In een toenemend aantal landen (onder andere Senegal en Kenia) voert de nationale overheid een actief beleid om de diaspora te betrekken bij de nationale ontwikkeling. In veel landen is een dergelijk beleid echter nog niet zo duidelijk uitgekristalliseerd.

Veel van deze landen met Zuid-Noord-migratie en *diasporic states* vervullen overigens binnen de eigen regio een rol als bestemmingsgebied voor Zuid-Zuid-migratie. Deze landen zien zich, om tegemoet te komen aan de eisen die door de Noordelijke landen worden gesteld (toelatings- en uitzettingsbeleid), vaak genoodzaakt strenger op te treden tegen de instroom vanuit hun buurlanden. In het kader van onlangs gesloten bilaterale en multilaterale overeenkomsten, zoals de EU-mobiliteitspartnerschappen, worden Afrikaanse landen - om in aanmerking te komen voor de verruiming van legale migratiemogelijkheden binnen de EU - verplicht grenzen te sluiten en strenger om te gaan met illegalen afkomstig uit de buurlanden. Dit verstoort de regionale verhoudingen.⁶

Overigens zijn migratiepatronen steeds minder doorzichtig en volop in beweging. Het migratiefront blijkt te verschuiven; ook is er sprake van allerlei vormen van nieuwe migratie. De Burkinabe (hierboven werd Burkina Faso nog genoemd als een land met overwegend Zuid-Zuid-migratie) migreren nu ook naar Italië. Senegalezen (vroeger vooral gericht op Frankrijk) migreren steeds vaker naar Spanje of Italië. Ook tussen de continenten vindt steeds meer migratie plaats, bijvoorbeeld Chinezen die via Kenia op weg gaan naar Europa of Amerika. In plaats van geconfronteerd te worden met immigratie óf emigratie, worden landen nu vaker gekenmerkt door immigratie en emigratie tegelijkertijd. Daarbij is meer dan eens sprake van een *reversal of migration*. Voormalige emigratiegebieden, zoals Spanje, Italië, Marokko, maar ook Botswana,⁷ vervulden de afgelopen periode vooral een rol van zowel immigratie- als transitiegebied; door de crisis veranderen Spanje, Portugal etc. gemakkelijk in nieuwe expulsiereg-bieden en het zijn vaak migranten die als eersten vertrekken.

Als een direct gevolg van restrictief beleid in de *core regions* (lees: EU, Verenigde Staten etc.) zijn tussen plaats van herkomst en plaats van bestemming nieuwe transitiegebieden ontstaan (vooral in Noord-Afrika). Migranten zien zich geconfronteerd met stijgende kosten en worden op hun reis naar Europa vaak genoodzaakt onderweg bij te verdienen om het laatste deel van het traject te kunnen financieren. Velen blijven onderweg 'hangen' - zij hebben zich ontdaan van de oude identiteit en verblijven als quasi-migrant tijdelijk op

een tussenlocatie. Men ziet zich genoodzaakt onderweg de reis af te breken, maar kan vaak niet terug, omdat men bang is voor gezichtsverlies of opziet tegen terugbetaling van het bedrag dat familieleden en vrienden ooit hielpen voorschieten. Vooral in de transitiegebieden bevinden de migranten zich vaak in slechte omstandigheden. Deze migrantengroepen zijn zeer kwetsbaar voor uitbuiting.⁸ Dit speelt vooral in Noord-Afrika.

Nederlands migratie- en ontwikkelingsbeleid

In welke mate sluit de huidige beleidsagenda 'migratie en ontwikkeling' aan bij de Afrikaanse situatie, en hoe kan door een coherent beleid gericht op internationale migratie een bijdrage worden geleverd aan armoedebestrijding? Het beleid zoals dat de afgelopen periode (2008-2012) werd vormgegeven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenwerking met andere ministeries en internationale donoren, is hierbij het uitgangspunt.

Op de beleidsagenda 'migratie en ontwikkeling' staat een groot aantal onderwerpen: de versterking van de link tussen *remittances* en ontwikkeling; het bevorderen van circulaire migratie en *brain gain* (de inzet van expertise van migranten in de landen van herkomst); maatregelen gericht op *sustainable return* en reïntegratie; en capaciteitsversterking in migratiemanagement, zoals de training van douaniers, versterking van het douaneapparaat en opsporingsapparatuur ter verbetering van grenscontroles. Voorts wordt er intensief contact gezocht met diaspora- en migrantenorganisaties om deze in hun 'eigen' land actief te betrekken bij de uitvoering van projecten. Bij dit huidige beleid kunnen diverse kanttekeningen worden geplaatst.

In algemene termen lijkt het 'migratie en ontwikkelingsbeleid' vaak niet overeenkomstig de prioriteiten zoals die worden gesteld in het 'mainstream ontwikkelingsbeleid', waar het vooral gaat om armoedebestrijding en/of duurzaamheid.

Landen met Zuid-Zuid-migratie (de armste landen in Afrika) worstelen vaak met allerlei specifieke vraagstukken die niet op onze 'migratie en ontwikkelingsagenda' staan: Hoe kan ter plekke voldoende werkgelegenheid worden geboden aan de jeugd? Hoe kunnen migranten in buurlanden beter worden beschermd? Hoe moet worden omgegaan met gerepatrieerde migranten (door uitzetting en/of vrijwillige terugkeer)? Hoe kan in conflictsituaties gezorgd worden voor voldoende

vertrouwen, zodanig dat mensen willen terugkeren? Hoe te zorgen voor een gunstig investeringsklimaat zodat niet alleen *remittances* terugstromen, maar ook sprake is van productieve hervormingen?

In veel opzichten vertoont het Nederlandse 'migratie en ontwikkelingsbeleid' een *bias* ten gunste van een beperkt aantal landen met Zuid-Noord migratie. Vooral landen met aanzienlijke migratiestromen naar Nederland (zoals bijvoorbeeld Ghana – maar ook Indonesië, Suriname of Marokko) zijn in staat te profiteren van verlaagde transactiekosten (goedkoper verzenden van *remittances*); pilot projecten op het terrein van circulaire migratie and *brain gain*; maatregelen gericht op 'sustainable return' en re-integratie etcetera. Door investeringen in capaciteitsversterking, bijvoorbeeld de training van douaniers, zal het voor migranten uit derde landen steeds moeilijker worden via transitielanden naar Europa te vertrekken.

Het inzetten van diaspora- en migrantenorganisaties in het formuleren van ontwikkelingsbeleid wordt door velen geprezen, maar is in sommige gevallen ook riskant. (Zie voor een uitgebreide behandeling van dit thema, het artikel van Gery Nijenhuis, blz. 8 e.v. in dit nummer). De wereld van de diaspora's is sterk gefragmenteerd en bovendien vaak verregaand gepolitiseerd. De meeste migranten zijn weliswaar bekend met hun land van herkomst, maar meestal zijn zij niet onafhankelijk en beschikken ze niet noodzakelijkerwijs over de benodigde expertise. Gezien vanuit het perspectief van de herkomstlanden (vooral *diasporic states*) kan de inzet van deze organisaties problemen veroorzaken, omdat het kan leiden tot fragmentatie. Landen als Senegal, Somalië, en Ghana hebben te maken met honderden migrantenorganisaties die alle van buitenaf een bijdrage willen leveren aan het binnenlandse ontwikkelingsproces. In dergelijke omstandigheden valt het voor overheden niet mee om al die initiatieven te stroomlijnen en/of te incorporeren in nationale en lokale plannen. Projecten geïnitieerd of uitgevoerd door de Nederlandse diaspora- en migrantenorganisaties vallen niet altijd in goede aarde, leiden tot verbrokkeling of zijn onvoldoende duurzaam.

Nederland zet in op Frontex (het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de Europese Unie), waarmee de EU-buitengrenzen in de richting van Noord-Afrika worden verschoven, maar er is weinig aandacht voor de nega-

tieve gevolgen van deze Frontex-operaties. Zo zoeken migranten, als reactie op het verscherpte toezicht, vaak nieuwe routes en worden ze geconfronteerd met grotere risico's; er wordt meer gebruik gemaakt van smokkelaars, en migranten die stranden in transitielanden leiden een kwetsbaar bestaan.

Een andere ongewenste ontwikkeling vormt het feit dat de EU in het kader van *partnerships*, maar ook landen als Spanje en Frankrijk, volop 'verdragen' afsluiten: herkomstlanden worden in ruil voor ontwikkelingsgeld (of migrantenquota) gedwongen de grenzen te sluiten en/of illegale migranten terug te nemen. Vanuit ontwikkelingsperspectief moeten bij veel van deze verdragen kritische kanttekeningen worden geplaatst: afspraken zijn niet transparant, waardoor moeilijk toezicht kan worden gehouden; onderhandelingsposities zijn erg ongelijk; en in zekere zin leiden deze verdragen tot een 'vervuiling' van ontwikkelingsgelden: onder het mom van 'covelopment' worden middelen gebruikt voor 'management en controle'.

Nederlands beleid sluit niet aan op Afrikaanse behoefte

Ofschoon Nederland een van de voorlopers was in het Europese migratie en ontwikkelingsdebat (de eerste notitie Ontwikkeling en Migratie zag in 2004 het levenslicht), is de bijdrage, mede door spanningen in eigen land, beperkt gebleven. Het tot nu toe gevoerde 'migratie en ontwikkelingsbeleid' sluit slechts in beperkte mate aan op de behoeften van de armste Afrikaanse landen; de armste landen hebben te maken met Zuid-Zuid-migratie en hebben andere prioriteiten dan de

thema's die in het Nederlandse beleid centraal zijn gesteld.

Volgens de onlangs gepubliceerde kamerbrief 'Nederlandse inzet in post-2015-ontwikkelingsagenda' moet in het nieuwe ontwikkelingsbeleid haast worden gemaakt met armoedebestrijding: "Honger en extreme armoede moet binnen één generatie uitgebannen zijn - *getting to zero*". Hierbij wordt niet alleen naar inkomensarmoede gekeken, maar ook naar toegang tot sociale diensten, gelijkheid en gelijke verdeling (in internationaal verband wordt gestreefd naar een *social protection floor*). Naast deze thema's is op de post-2015-agenda veel aandacht voor duurzaamheid (duurzame productie- en consumptiepatronen en internationale publieke goederen) en vrede en veiligheid (vorig jaar werd op het *High Level Forum for Aid Effectiveness* een 'New Deal' aangekondigd voor fragiele staten die zich richten op veiligheid, gerechtigheid en werkgelegenheid).

Om een bijdrage te leveren aan armoedebestrijding moet meer aandacht worden besteed aan mobiliteitsvraagstukken: het verbeteren van de situatie van migranten die in Afrika, maar ook in Europa of elders in de wereld, tussen wal en schip zijn geraakt; van slachtoffers van mensenhandel en/of vreemdelingenhaat; en van groepen die door klimaatverandering en/of verlies van land gedwongen worden naar elders te vertrekken.

Tegelijkertijd moet de vervuiling van de ontwikkelingsagenda worden teruggedraaid. In het kader van 'migratie en ontwikkeling' wordt ontwikkelingsgeld gebruikt voor allerlei doelen die slechts zijdelings bijdragen aan directe armoedebestrijding: het versterken van migrantenorganisaties, het reduceren van transactiekosten voor het verzenden van *remittances*, de versterking van het douane-apparaat, het stimuleren van circulaire migratie - het zijn allemaal zaken die net zo goed thuishoren bij andere ministeries, zoals dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of van Economische Zaken. Dit soort zaken zou niet ten laste moeten komen van ontwikkelingssamenwerking. Bovendien zou ook het bedrijfsleven een bijdrage kunnen leveren in het kader van 'verantwoord ondernemerschap'. In plaats van de omvorming van migrantenorganisaties tot ontwikkelingsorganisaties, zoals nu gebeurt, zouden deze organisaties kunnen worden ingezet door het bedrijfsleven. Migrant

De
vervuiling van de
ontwikkelingsagenda moet
worden teruggedraaid, zo
wordt ontwikkelingsgeld nu
besteed aan versterking
van het douane-
apparaat

kunnen een functie vervullen als 'venster op de wereld' en kunnen behulpzaam zijn bij het openen van nieuwe markten en/of het opstarten van nieuwe initiatieven in verantwoord ondernemerschap.

Tot slot

Het wordt tijd om een begin te maken met nieuw beleid gericht op ontwikkeling en mobiliteit – in de 'migratie en ontwikkelingsagenda' draaide het tot nu toe vooral om het beheersen van Zuid-Noord relaties. Het denken over ontwikkeling in termen van Noord en Zuid is niet meer van deze tijd. Migranten spelen over de hele wereld een belangrijke rol en voldoende aandacht voor mobiliteitsvraagstukken is een onmisbare voorwaarde voor directe armoedebestrijding.

Het belang van migranten is niet beperkt tot het 'naar huis' sturen van geld of het inbrengen van ideeën; migranten zijn een doorslaggevende factor in het bevorderen van economische groei door het leveren van arbeidskracht; de diaspora vervult een rol in het openen van nieuwe markten en mogelijkheden. Met die rol van migranten moet in het nieuwe ontwikkelingsbeleid rekening worden gehouden. Er is behoefte aan een nieuw en grensverleggend beleid, waarbij migranten worden gezien als 'kapitaal', terwijl gelijktijdig prioriteit wordt gegeven aan het wegwerken van misstanden. Ik hoop dat de nieuwe minister van Internationale Handel en Ontwikkelingssamenwerking ruimte weet te scheppen voor internationale mobiliteit (niet in ouderwetse Zuid-Noord-termen), als uitgangspunt voor nieuwe mondiale verhoudingen.

NOTEN

- 1 <http://www.un.org/esa/population/meetings>
- 2 R.H. Adams & J. Page, *International migration, remittances and poverty in developing countries*. Washington: World Bank, 2003 (Poverty Reduction Group Working Paper 3179). Daarbij worden onder de 'armen' diegenen verstaan die met minder dan 1 dollar per dag moeten rondkomen.
- 3 UNFPA 2004.
- 4 Dat geldt ook voor de grote groepen migranten die met een tijdelijk arbeidscontract werken in de Golfstaten. Migranten mogen zich in de Golfstaten niet vestigen en de arbeidsomstandigheden zijn vaak zorgwekkend.
- 5 G. Sheffer, *Diaspora politics. At home abroad*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, blz. 104-105.
- 6 A. Adepoju, T. van Naerssen & A. Zoomers, *International Migration and National Development in sub-Saharan Africa*, Leiden: Brill Publishers, 2008 (Africa Study Centre Series).
- 7 T. Gwebu, *Contemporary patterns, trends and development implications of international migration from Botswana*. Paper presented at the Expert Meeting 'International Migration and National Development: Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin', University of Nijmegen, 2006.
- 8 M. Collyer, 'Undocumented Sub-Saharan African migrants in Morocco', in: N. Nyberg Sorensen (red.), *Mediterranean transit migration*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2006, blz. 129-145; J. Schapendonk, *Turbulent Trajectories: Sub-Saharan African Migrants Heading North*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, 2011.

Migrantenorganisaties: bruggenbouwers in ontwikkeling?

Migranten kunnen een meerwaarde hebben voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: ze zijn goed geïnformeerd over de behoeften ter plaatse, ze zijn bekend met lokale cultuur en taal, en hebben een uitgebreid netwerk. Daardoor zijn het bruggenbouwers bij uitstek en zouden migrantenorganisaties als smeeroelie kunnen werken in internationaal migratiebeleid. In het Nederlandse Migratie & Ontwikkeling-beleid domineert echter de migratie-agenda.

Internationale migratie staat hoog op de internationale beleidsagenda. Naast migratiemanagement, waarbij vooral de vragen spelen ‘wie binnen te halen?’ (zoals hoogopgeleiden) en ‘wie buiten te houden?’ (de lager opgeleiden of ongeschoolden), is ‘migratie en ontwikkeling’ een thema dat warme belangstelling geniet. Migranten kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het herkomstgebied, zie immers de omvang van geldterugzendingen die migranten doen naar familie in het land van herkomst. Daarnaast hopen overheden dat de druk om te migreren zal afnemen door ontwikkeling van het gebied van herkomst. Een aantal ontvangende landen heeft hiervoor specifiek beleid in het leven geroepen, ook wel ‘co-development’ genoemd. Deze bijdrage gaat allereerst in op ‘co-development’ in het algemeen, en dat van Nederland in het bijzonder. Vervolgens wordt de rol van migrantenorganisaties verkend: in hoeverre zijn deze betrokken bij het Nederlandse beleid, en zijn het inderdaad bruggenbouwers in ontwikkeling?

Co-development als beleidsveld

De term co-development werd eind jaren negentig geïntroduceerd door de Franse minister van Buitenlandse Zaken Sami Nair, waarbij co-development algemeen wordt gedefinieerd als activiteiten van migranten die gericht zijn op het stimuleren van ontwikkeling in de gebieden van herkomst, en medegefinancierd door de landen waar de migranten zich gevestigd heb-

ben. Inmiddels hebben ook Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk een co-development-agenda opgezet. Overigens is co-development als overheidsbeleid vooral – om niet te zeggen uitsluitend – een Europese aangelegenheid: de Verenigde Staten, ook een belangrijk ontvangend land, kennen dergelijk beleid niet.

De term co-development mag dan nieuw zijn, het proces is dat niet. Al in de jaren zeventig en tachtig had Nederland beleid gericht op de terugkeer van gastarbeiders naar Marokko, die met behulp van een financiële subsidie er een onderneming konden opzetten.

In studies en beleidsdocumenten wordt in plaats van co-development ook wel gerefereerd aan Migratie & Ontwikkeling, een bredere term waarbij de nadruk minder op ontwikkeling ligt. De relatie tussen de twee beleidsvelden migratie en ontwikkeling is geen natuurlijke, en ook zeker niet altijd een warme relatie. Dit heeft te maken met uiteenlopende en soms ook conflicterende agenda’s van de betrokken velden. Een thema als ‘Duurzame terugkeer’, gericht op terugkeer van migranten zonder rechtmatig verblijf, scoort dan wel hoog op de migratie-agenda, vanuit het perspectief van ontwikkeling is terugkeer niet per definitie positief dan wel duurzaam: de impact op ontwikkeling is niet aangetoond en is ook niet vanzelfsprekend, vanwege moeizame re-integratie en beperkte perspectieven voor migranten.

De belangrijkste elementen van co-development-beleid zijn co-financiering van kleinschalige ontwikkelingsprojecten, zoals microkrediet voor vrouwelijke ondernemers, diabetestraining aan verpleegkundigen; de tijdelijke uitzending van migranten als experts in internationale samenwerking; het opzetten van strategische netwerken; het faciliteren van geldterugzendingen; en het ondersteunen van allerhande initiatieven, onder meer voor investeringen in het gebied van herkomst. In de meeste landen is het vooral een beleidsveld op nationaal niveau, in Spanje daarentegen is het vooral de gedecentraliseerde overheid die co-development-programma's uitvoert. Algemeen geldt dat het budget voor co-development beperkt is, en te verwaarlozen indien vergeleken met de geldterugzendingen van migranten naar de landen van herkomst.

Migranten zijn bij co-developmentbeleid een belangrijke actor, waarbij ze diverse rollen kunnen hebben, zowel individueel als collectief. Enerzijds als (tijdelijk) uitgezonden expert, werkzaam in capaciteitsopbouw in het gebied, zoals artsen en verpleegkundigen die gedurende een aantal weken hun collega's in Ghana training geven. Voorbeelden van programma's die dit faciliteren zijn het *MIDA Health project* en het project *Temporary Return of Qualified Nationals* (beide uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie, IOM). Anderzijds zijn migranten betrokken bij de directe uitvoering van projecten, veelal op organisatieniveau, waarbij migrantenorganisaties in Nederland bijvoorbeeld geld inzamelen voor de bouw van een computerlokaal voor een school in Ethiopië.

Waarom wordt er een meerwaarde verondersteld ten aanzien van migranten in internationale samenwerking? In de eerste plaats omdat ze de taal spreken en dezelfde culturele achtergrond hebben als de doelgroep in het gebied van herkomst. Dat kan de implementatie van projecten vereenvoudigen en verkleint het risico van misers. Daarnaast zijn migranten bruggenbouwers: ze bezitten vaak nog een goed en uitgebreid netwerk in het herkomstgebied, waardoor ze relatief gemakkelijk toegang kunnen krijgen, niet alleen tot lokale gemeenschappen, maar ook tot lokale autoriteiten. Daardoor kunnen ze snel en efficiënt de lokale behoefte analyseren, wat de duurzaamheid van interventies bevordert. Ook wordt de financiële bijdrage van de migrantengemeenschap hier, door middel van geldterugzendingen en collectieve investeringen, als aantrekkelijk gezien. Tot slot wordt veel verwacht van de transnationale netwerken die migrantenorganisaties kun-

nen opzetten en waarmee ze bijdragen aan meer structurele samenwerking en het aanboren van andere financiële bronnen.

Over de resultaten van co-developmentbeleid is nog niet veel bekend. Sommige studies zijn enthousiast, maar stellen dat het wellicht nog te vroeg is iets te kunnen zeggen over de impact. Andere bevestigen de potentie, maar zien ook risico's, zoals de beweegredenen van donoren om migranten te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking. Door migranten in te zetten als ontwikkelingsactor, verkennen donoren vaak ook de mogelijkheid dat migranten definitief terugkeren 'naar huis'. Daarnaast kan co-development leiden tot uitsluiting van migranten: hun bemoeienis met het gebied van herkomst kan heel gemakkelijk worden uitgelegd als een gebrek aan loyaliteit aan hun nieuwe 'vaderland' – zeker in tijden van crisis en toenemende xenofobie. Een ander risico is dat een deel van de migrantenorganisaties moeite heeft *accountability* (toerekenbaarheid), representativiteit en transparantie aan te tonen. Dit zijn terugkerende elementen in de evaluatie van het werk van 'klassieke' ontwikkelingsorganisaties, en een logische vraag is dan ook of migrantenorganisaties als nieuwkomers in ontwikkelingssamenwerking wel de toets der kritiek kunnen doorstaan. Tot slot wordt door deze groep studies ook gewezen op de veronderstellingen ten aanzien van de meerwaarde van migranten in ontwikkelingssamenwerking: deze meerwaarde is zeer contextspecifiek. Zo hebben migranten in een conflictgebied zeker niet altijd een meerwaarde; de situatie kan zelfs tegen hen werken. En migranten die al lange tijd weg zijn, hebben wellicht geen toegang meer tot de zo geroemde netwerken. Een derde groep studies is ronduit sceptisch en wijst naast de reeds genoemde dubbele agenda's van overheden in deze ook op het gebrek aan theoretische onderbouwing van de relatie tussen migratie en ontwikkeling.¹

Het Nederlandse beleid

Nederland kent sinds 2004 beleid dat zich richt op migratie & ontwikkeling, door de publicatie van de notitie *Ontwikkeling en Migratie*. Deze kreeg een vervolg met de *Beleidsnotitie Migratie & Ontwikkeling 2008*. Bijzonder aan het Nederlandse Migratie en Ontwikkeling-beleid is dat twee departementen hierbij betrokken zijn: Buitenlandse Zaken en Justitie. De term co-development – die een nadruk op ontwikkeling suggereert – wordt in deze stukken overigens vermeden, terecht gezien het feit dat de migratie-agenda het beleid domineert.

De dubbele agenda van overheden is een risico van co-development

Een sterk accent op migratie

In de *Beleidsnotitie Migratie & Ontwikkeling 2008* worden de volgende beleidsprioriteiten geïdentificeerd:

- Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
- Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
- Stimuleren van circulaire migratie/brain gain;
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties;
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.



Tokik Dibi (oud-Tweede Kamerlid GroenLinks) is lid van de Turkse Arbeidersvereniging in Nederland (HTIB), een migrantenorganisatie die zich inzet voor belangenbehartiging en positieverbetering van Turkse migranten in Nederland. Foto Hans van Egdom

Dit vertaalt zich ook in het budget: ruim 70% van het budget (de totale uitgaven over de periode 2009 –2011 bedroegen 23,5 miljoen euro) is bestemd voor activiteiten gericht op migratiemanagement, zoals grenscontroles en programma's gericht op terugkeer.²

De doelgroepen betroffen aanvankelijk vooral vluchtelingen en mensen uit conflictzones (Afghanistan, Somalië, Ethiopië, Soedan); niet direct de belangrijkste migrantengroepen in Nederland. Vanaf 2010 werd het budget opengesteld voor alle ontwikkelingslanden.

Migrantenorganisaties als actor in migratie en ontwikkeling

Bij de uitvoering van het Nederlandse beleid gericht op Migratie & Ontwikkeling is een rol voorzien voor migrantenorganisaties. Nederland telt tienduizenden migrantenorganisaties: organi-

saties opgezet en geleid door migranten, ook wel zelforganisaties genaamd. Een heel groot deel van deze organisaties richt zich vooral op de migrantengemeenschap in Nederland, op het integratieproces van individuele migranten. Migrantenorganisaties geven informatie over gezondheidszorg, het Nederlandse schoolstelsel, de OV-chipkaart, maar ook over verkiezingen en de gevolgen van vrouwenbesnijdenis. Vaak is dit vrijwilligerswerk, maar er zijn ook organisaties die worden gecontracteerd door de overheid. Een (veel) kleiner deel van deze migrantenorganisaties heeft daarnaast activiteiten in het gebied van herkomst, met als doel het stimuleren van de lokale ontwikkeling aldaar.

De onderzoeksgroep International Development Studies (Departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht) heeft de afgelopen jaren onderzoek verricht naar de rol van migrantenorganisaties in ontwikkelingsacti-

viteiten. De doelstelling van dat onderzoek was inzicht te verkrijgen in de bijdrage van migrantenorganisaties aan ontwikkeling in het gebied van herkomst. Doelgroep van dit onderzoek waren organisaties van een aantal belangrijke migranten collectieven in Nederland, allemaal organisaties met activiteiten in het gebied van herkomst. Hiervoor zijn eerst de belangrijkste organisaties op dit terrein geïdentificeerd, waarna de leiders van 60 organisaties – 20 Marokkaanse, 20 Ghanese en 20 Surinaamse – zijn geïnterviewd. Vervolgens zijn tijdens veldwerk in de landen van herkomst de locaties van projecten bezocht, voor interviews met lokale partners, de lokale overheid en de lokale bevolking.³

Een deel van deze organisaties (38% van de 60 geïnterviewde organisaties) kan worden getypeerd als een charitatieve organisatie: deze is volledig gericht op activiteiten in het gebied van herkomst, veelal op een *ad hoc*-basis, en kleinschalig. Een derde van de organisaties houdt zich naast het bevorderen van integratie in Nederland ook bezig met ontwikkelingsactiviteiten in het gebied van herkomst, ook wel civiele organisaties genoemd. Twintig procent van de organisaties zijn typische ‘*Home Town Associations*’: opgericht om de integratie van hun leden, veelal afkomstig uit dezelfde regio, te bevorderen. Zij zijn gericht op Nederland, maar af en toe proberen ze – veelal op verzoek – ook iets in het gebied van herkomst te doen. Dit type was oververtegenwoordigd onder de Ghanese organisaties, een groep die relatief recent in Nederland is. Meer professionele organisaties die zich uitsluitend richten op ontwikkelingsactiviteiten in landen van herkomst zijn met 10% in de minderheid. Het grote verschil met de eerder genoemde charitatieve organisaties is dat ze veelal betaalde werknemers in dienst hebben, structurele subsidie van meerdere donoren ontvangen, soms ook op EU-niveau, en participeren in de belangrijkste platforms op het gebied van Migratie & Ontwikkeling.

Het gros van de migrantenorganisaties voert relatief kleinschalige projecten uit, veelal in de sociale sector (infrastructuur, zoals een kliniek of school), of men stuurt containers met kleding, afgedankte computers en inboedels van ziekenhuizen en oude brillen. Een relatief kleine groep – de ontwikkelingsorganisaties – richt zich op meer complexe thema’s, zoals productieve ontwikkeling en doet aan capaciteitsopbouw.

Wat is nu de positie van deze zestig organisaties binnen het Nederlandse beleid gericht op Migratie & Ontwikkeling?; en spelen zij inderdaad een rol

als bruggenbouwer in de relatie tussen Nederland en de gebieden van herkomst?

Migrantenorganisaties en het Nederlandse M&O-beleid

Allereerst blijkt dat slechts een heel klein deel van de migrantenorganisaties met transnationale activiteiten in de gebieden van herkomst die wij hebben geïnterviewd dit doen binnen het formele kader van het Nederlandse beleid voor Migratie & Ontwikkeling. De overgrote meerderheid initieert – soms al jarenlang – zelf activiteiten en voert deze uit zonder enige inmenging van de Nederlandse overheid. Ook financieel opereren deze organisaties onafhankelijk: ze zamelen zelf geld in onder de achterban om de activiteiten in het gebied van herkomst te financieren. Een deel geeft daarbij wel aan subsidie te (hebben) ontvangen via Linkis, de *front office* van verschillende medefinancieringsorganisaties voor subsidie van kleinschalige ontwikkelingsinitiatieven. Een aantal recent (na 2000) opgerichte organisaties geeft ook aan dat de grotere financiële ruimte op dat moment, zoals bijvoorbeeld via het Linkis-initiatief, een rol heeft gespeeld bij het besluit om een organisatie op te richten: er waren middelen – en soms ook andere vormen van ondersteuning – beschikbaar.

In de activiteiten die de overheid in het kader van Migratie & Ontwikkeling organiseert, participeert een gering aantal organisaties die wij hebben gesproken in het kader van ons onderzoek. Een voorbeeld is de deelname aan de consultatierondes op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ter voorbereiding op het *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). Slechts drie organisaties (alle Ghanese) van de zestig hebben dit soort bijeenkomsten, die een open karakter hebben, wel eens bijgewoond, maar bij de andere zijn ze vaak onbekend. Overigens is er onder de migrantenorganisaties wel interesse hieraan deel te nemen. Aan het professionaliseringstraject dat was gericht op capaciteitsopbouw van migrantenorganisaties, heeft één organisatie die binnen ons onderzoek valt, deelgenomen.

Het aantal migrantenorganisaties dat direct betrokken is bij de uitvoering van het Nederlandse Migratie & Ontwikkeling-beleid is gering. Bovendien zijn dat veelal organisaties die ooit wel zijn gestart als migrantenorganisatie, maar die inmiddels functioneren als een professionele ontwikkelingsorganisatie.

Professionele migrantenorganisatie

Een goed voorbeeld van zo'n professionele ontwikkelingsorganisatie is SEVA Network Foundation – ooit begonnen als migrantenorganisatie, maar inmiddels een internationale organisatie die zich inzet voor duurzame ontwikkeling, o.a. door het ondersteunen van ondernemerschapinitiatieven, zoals microkredieten, in het gebied van herkomst. De organisatie wordt geïnspireerd door Hindoe-waarden en financiert projecten en activiteiten gericht op armoedebestrijding in de landen van de Hindoestaanse diaspora, India en Afrika.

Het
gros van
migrantenorganisaties
voert kleine projecten uit
of stuurt containers met
afgedankte kleding,
computers en
brillen

Zijn migrantenorganisaties bruggenbouwers?

Eén van de veronderstellingen met betrekking tot de meerwaarde van migranten is dat zij bruggenbouwers zijn, dat wil zeggen een link kunnen leggen tussen instituties in het ontvangende land en het gebied van herkomst. Uit ons onderzoek blijkt dat de activiteiten van vrijwel alle migrantenorganisaties lokaal zijn ingebed, in de zin dat de lokale bevolking is betrokken. Ook wordt er vaak samengewerkt met een lokale organisatie ter plekke, ter ondersteuning van de praktische uitvoering van een project. Dit gebeurt vooral bij concrete projecten, met activiteiten ter plekke. In een aantal gevallen is dat een lokale NGO, maar als deze niet voorhanden is, richten migrantenorganisaties vaak zelf een lokale organisatie op: een zogeheten spiegelorganisatie. Op die manier dragen migrantenorganisaties ook bij aan de versterking van de *civil society*.

Contact met de overheid ter plekke ontbreekt nog vaak, zowel op lokaal als nationaal niveau, vooral in Ghana en Suriname. (In Marokko daarentegen wordt relatief meer samengewerkt met de lokale overheid.) Een uitzondering vormden de lokale *chiefs* in Ghana, de traditionele autoriteiten op dorpsniveau: deze worden veelal geïnformeerd en betrokken bij het project, wellicht ook omdat praktische uitvoering – en inzet van inwoners – niet mogelijk is zonder hun toestemming. Uit de interviews met de leiders van de organisaties kwam een zeer groot wantrouwen naar voren jegens de overheid in het land van herkomst. Kwalificaties als 'uitermate bureaucratisch', 'traag', 'tegenwerkend' en 'corrupt' werden veelvuldig gebruikt om het gebrek aan contact, laat staan samenwerking, met de overheid te verklaren. Of, zoals één van de organisaties opgewekt liet weten: "je probeert ze zo lang mogelijk te vermijden, en als het even meezit is het af voordat ze het in de gaten hebben".

De idee van migrantenorganisaties als bruggenbouwers behoeft vanuit dat perspectief enige nuancering, en roept ook de vraag op waarom de relatie tussen migrantenorganisaties en het gebied van herkomst in een aantal andere gevallen, zoals in Mexico, soepeler verloopt. Verscheidene factoren dragen hieraan bij. Allereerst is de context van belang: de achtergrond van migratie, de houding naar migranten en de aanwezigheid van actief diasporabeleid. Zo heeft Marokko sinds een aantal jaar een actief diasporabeleid, staat dat van Ghana nog in de kinderschoenen en verkondigde Bouterse nog maar een paar maanden geleden dat het misschien wel goed was om al die Surinamers in den vreemde toch ook een beetje als Surinamers te zien, ook al hadden ze hun land de rug toegekeerd. Een actief diasporabeleid van herkomstlanden is dan ook noodzakelijk om migranten in hun functie als bruggenbouwers tot hun recht te laten komen.

Daarnaast speelt de diversiteit onder, en fragmentatie van, ontwikkelingsinitiatieven een rol, met name in de communicatie met herkomstlanden, die zich nu geconfronteerd zien met een breed scala aan organisaties. 'Het' veld van migrantenorganisaties bestaat niet: het is een zeer diverse en gefragmenteerde groep, met verschillende agenda's, prioriteiten en machtsposities. Een gezamenlijke agendabepaling zou erg nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld voor het bepleiten van een actief diasporabeleid. Dergelijke samenwerking bestaat al wel in brede zin, via bijvoorbeeld het *Migrant Consortium* en het *Diaspora Forum for Development*, die beide een brede groep organisaties van diverse migrantencollectieven herbergen. Een verkenning van samenwerking geclusterd naar herkomstland, eventueel internationaal, kan echter ook zinvol zijn.

Hierbij komt professionalisering om de hoek kijken: veel migrantenorganisaties zijn vrijwilligersorganisaties, zonder betaalde krachten en veelal drijvend op de inzet van één individu. In dialoog met de overheid in het gebied van herkomst, professionaliseringstrajecten, participatie in platforms en consultatierondes: het wordt allemaal erg aantrekkelijk gevonden, maar met slechts beperkte inzet is dat vaak te veel gevraagd. De vraag is ook of een dergelijke professionaliseringsslag gewenst is, niet in de laatste plaats door de migrantenorganisaties zelf. Voor een aanzienlijk deel ligt hun mandaat toch vooral hier, in Nederland, bij de ondersteuning van integratie van het collectief. Daarnaast is er de vraag of met de intrede van professionalisering ook niet meteen een eind wordt gemaakt aan het eigen

karakter van de migrantenorganisatie als ontwikkelingsactor, die daarmee in het stramien van de 'traditionele' ontwikkelingsorganisatie terecht komt. Bovendien heeft de professionaliserings-slag vooralsnog niet geresulteerd in een stabiele positie binnen het ontwikkelingsveld: géén van de organisaties die meedeeld heeft in het kader van het Medefinancieringsstelsel 2011-2015, waarbij maatschappelijke organisaties subsidie kunnen aanvragen voor activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, subsidie ontvangen.

Migrantenorganisaties leveren kleinschalige doch belangrijke bijdragen aan ontwikkeling in het gebied van herkomst, en doen dat vooral op eigen initiatief, buiten het overheidsbeleid om. Hierbij leggen ze bruggen met de *civil society* in het herkomstland, maar de relatie met de overheid blijkt daar veelal broos en gestoeld op wantrouwen. Actief diasporabeleid van de herkomstlanden zou die relatie kunnen verbeteren en zodoende ontwikkelingsinitiatieven van migrantenorganisaties (nog) beter kunnen inbedden in de lokale structuur.

NOTEN

- 1 Zie ook Nijenhuis en Broekhuis, 'Institutionalising International Migrants' Activities, the impact of co-development programmes', in: *International Development Planning Review* jrg. 32, 2010, nrs 3-4, blz. 246-265.
- 2 Zie ook B. Frouws en T. Grimmus, *Eindrapport van de Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en Ontwikkelingsbeleid sinds 2008*, Zoetermeer: Panteia/Research voor Beleid, 2012. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- 3 G. Nijenhuis en A. Zoomers, i.s.m. A. Meerts, 'Transnational Activities of Immigrant Organizations in the Netherlands: Do Ghanaian, Moroccan and Surinamese Diaspora Organizations Enhance Development?', in: A. Portes en P. Fernandez-Kelly, *Development at a Distance: Immigrant Organizations and the Progress of Sending Nations*. Russell Sage Foundation (te verschijnen in 2013).

Retourmigratie vanuit Nederland

Jaarlijks komen er circa 120.000 migranten naar Nederland. Een aanzienlijk deel daarvan verlaat ons land binnen afzienbare tijd; hoogopgeleide migranten eerder dan laagopgeleide migranten. Nederland wil juist de hogeropgeleiden vasthouden met het oog op de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt. Dat vraagt om herziening van het kennismigratiebeleid.

Immigratie is een belangrijk onderdeel van het politieke debat sinds het einde van de 20ste eeuw, zeker in combinatie met de culturele verschillen tussen het gastland en het land van herkomst. In hedendaagse maatschappelijke debatten wordt er meestal van uitgegaan dat immigranten permanent in Nederland zullen blijven. Dat was immers ook grotendeels het geval voor de gastarbeiders uit de jaren zestig van de vorige eeuw. De recent gearriveerde migranten zijn echter steeds minder geneigd om permanent in ons land te blijven dan de gastarbeiders dat waren. Een groot aandeel, meer dan 40%, verblijft maar kort in Nederland, of migreert heen en weer tussen Nederland en het land van herkomst.¹ In economisch opzicht is het van belang te weten of succesvolle migranten, werkend voor een hoog inkomen, of minder succesvolle, werkloze, migranten eerder vertrekken. Naast werkgelegenheid speelt huwelijksvorming en -ontbinding een grote rol in de keuze om al dan niet in Nederland te blijven. Voor arbeidsmigranten, die grotendeels alleenstaand zijn, speelt de werkgelegenheid een grotere rol. Voor gezinsmigranten, migranten die naar ons land komen voor gezinsvorming of -hereniging, heeft een scheiding een grotere invloed. En voor buitenlandse studenten zowel de werkgelegenheid als gezinsvorming na afloop van de studie invloed heeft op de keuze om uit Nederland te vertrekken.

Dit artikel beschrijft en verklaart de retourmigratie van recente, niet-Nederlandse, immigranten vanuit Nederland, en hoe dat samenhangt met het initiële migratiemotief van de migrant. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de invloed van de verandering in arbeids- en huwelijksituatie van de individuele migrant op het vertrek.

Migratiemotief

Kwamen er medio jaren negentig van de vorige eeuw nog jaarlijks 70.000 niet-Nederlandse migranten naar Nederland, inmiddels is dat aantal bijna verdubbeld naar 120.000 per jaar. In de laatste jaren heeft een duidelijke verschuiving plaatsgevonden in de motieven van de nieuwe migranten om naar Nederland te komen (zie figuur 1). Het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, is sinds het begin van deze eeuw sterk teruggelopen, waarschijnlijk door het strengere asielbeleid, terwijl het aantal arbeidsmigranten sterk is toegenomen. Dit komt voornamelijk door de toename van Poolse arbeidsmigranten, in het bijzonder vanaf 2004, toen het voor deze migranten gemakkelijker werd in ons land te gaan werken. Ook het aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt neemt gestaag toe. Het aantal gezinsmigranten is deze eeuw ongeveer constant gebleven, rond de 30.000 per jaar.

Het migratiemotief heeft een grote invloed op het verdere migratiegedrag van de immigranten. Van arbeidsmigranten en studenten, die voornamelijk uit andere landen van de Europese Unie komen, kiest slechts een beperkt deel ervoor zich permanent in Nederland te vestigen, terwijl gezinsmigranten, die veel vaker uit ontwikkelingslanden komen (met name Turkije en Marokko), veel minder mobiel zijn.² Van de eerste groep immigranten vertrekt rond de 20% niet meer uit ons land en van de laatste groep vertrekt rond de 70% niet meer uit ons land. Binnen de migrant-groeperingen naar migratiemotief bestaan grote verschillen in de kans dat men zich permanent in Nederland vestigt. Over het algemeen kiezen migranten uit ontwikkelingslanden er eerder voor om in Nederland te blijven, terwijl migranten uit de

Govert Bijwaard is onderzoeker bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). Dank aan *NORFACE research programme on Migration in Europe – Social, Economic, Cultural and Policy Dynamics* voor financiële ondersteuning. De auteur dankt het CBS, Ruben van Gaalen en Han Nicolaas in het bijzonder, voor hulp bij het koppelen van de gegevens.

Europese Unie en de Verenigde Staten juist minder vaak blijven.

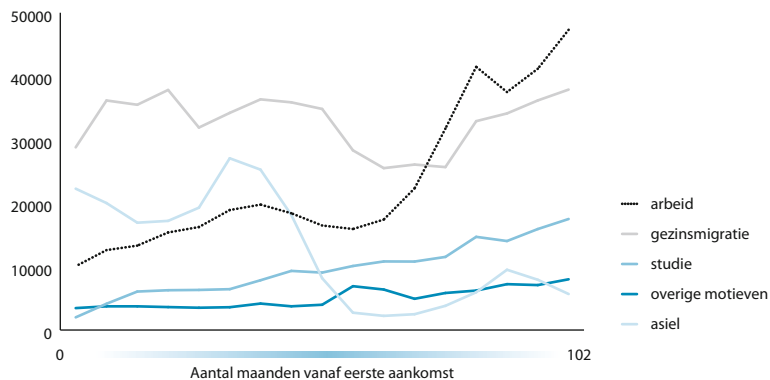
Figuur 2 geeft aan hoe snel de migranten uit de verschillende groepen vertrekken. Na drie jaar is al bijna de helft van de arbeidsmigranten en de buitenlandse studenten weer weg uit Nederland. Migranten uit de ontwikkelde landen (vooral de Verenigde Staten) vertrekken relatief snel, migranten uit ontwikkelingslanden juist langzamer.

Arbeidsmigranten

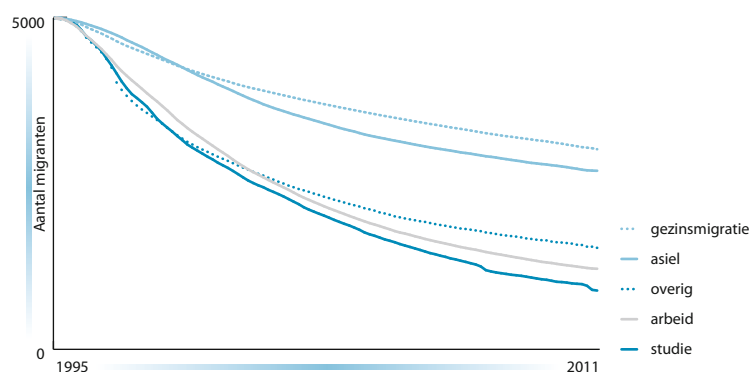
Door de vergrijzing van de Nederlandse samenleving zal arbeid in de toekomst steeds schaarser worden. Arbeidsmigratie is een van de mogelijkheden om krapte op de arbeidsmarkt op te vangen. Vooral kennismigratie, de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden, zal steeds belangrijker worden. Als deze migranten echter slechts voor korte tijd in ons land verblijven, wat geldt voor een ruime meerderheid, dan zal de potentiële bijdrage aan de Nederlandse economie van arbeidsmigranten beperkt zijn. Van deze migranten, die voornamelijk uit de EU en andere westerse landen komen, vertrekken de migranten met een hoog inkomen³ en uit de rijkere westerse landen sneller en vaker. Ook kennismigranten, waarvoor het een aantal jaren geleden gemakkelijker is gemaakt om naar Nederland te komen, vertrekken meestal snel.

Voor beleidsmakers is het van fundamenteel belang inzicht te verkrijgen in de link tussen de migratie- en arbeidsdynamiek van arbeidsmigranten. Hoe langer een migrant werkloos in Nederland blijft, hoe hoger de kosten voor de Nederlandse samenleving. Als werkloze migranten echter snel vertrekken uit ons land, zullen ze ook weinig uitkeringslasten dragen. Dit is van belang voor de huidige discussie aangaande de financiële lasten, in termen van de kosten voor de welvaartsstaat, van deze 'mislukte' migranten. Men vergeet echter meestal dat het arbeidsmarktgeluk van deze migranten kan keren en ze weer opnieuw werk kunnen vinden.

Vijf jaar na aankomst in Nederland heeft ruim de helft van de arbeidsmigranten al een periode zonder werk, al dan niet met ondersteuning van een uitkering, in Nederland doorgemaakt. Arbeidsmigranten uit de EU worden vaker werkloos dan migranten uit andere regio's. Voor deze migranten is het gemakkelijker om zonder werk in ons land te blijven, omdat ze een werkloosheidsuitkering kunnen aanvragen.⁴ Deze migranten vinden ook vaker weer nieuw werk in ons land.



Figuur 1: Ontwikkeling van de immigratie van niet-Nederlanders naar migratiemotief



Figuur 2: Kans dat een immigrant nog in Nederland is naar lengte van verblijf en naar migratiemotief.

Als migranten lang in Nederland blijven teren op een uitkering, zal dat tot hogere lasten voor ons land leiden. Een probleem voor het vaststellen van het effect van werkloosheid op het vertrek is dat migranten die werkloos worden een selecte groep van de arbeidsmigranten vormen. Het is zeer wel mogelijk dat migranten die snel werkloos worden ook eerder geneigd zijn om weer te vertrekken. Werkloosheid blijkt een sterke prikkel te zijn voor arbeidsmigranten om ons land te verlaten.⁵ Door de kredietcrisis is de werkloosheid aan het oplopen. Hierdoor zullen ook meer arbeidsmigranten werkloos worden. Dit zal echter vooral leiden tot een verhoogde uitstroom van deze migranten uit ons land.⁶ Dit geldt vooral voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden en in veel mindere mate voor arbeidsmigranten uit westerse landen. Alleen voor de laatste groep migranten leidt het opnieuw vinden van werk in Nederland echter tot een sterkere binding met ons land. Hoe langer de migranten werkloos zijn, hoe groter de kans dat ze vertrekken. Hoe lang de migrant voor zijn werkloosheid in Nederland was, heeft daar maar weinig invloed op.

Voor de scheepvaart, de ICT en de zorg zoekt Nederland goedgeschoolde arbeidskrachten

Voor een groot deel van de migranten is de keuze om te migreren geen individueel besluit, geïsoleerd van andere migranten. Het merendeel laat deze beslissing afhangen van het gedrag van andere migranten van dezelfde etnische herkomst, die in de buurt wonen. Dit geldt vooral voor migranten die geconcentreerd in bepaalde wijken, vooral in de grote steden, in grote groepen dicht bij elkaar wonen. Nieuwe immigranten, vooral Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen, gaan vaak weer in deze wijken wonen en worden sterk beïnvloed door de al aanwezige landgenoten. Voor arbeidsmigranten uit deze landen blijkt dat vooral Surinamers sterk reageren op het vertrek van andere Surinamers in hun directe omgeving.⁷

Gezinsmigranten

Na arbeidsmigranten vormen gezinsmigranten de grootste groep van recente (vanaf 1999 in ons land aangekomen) immigranten. Gezinsmigranten komen, over het algemeen, vanwege niet-economische redenen naar het gastland. Zij gaan trouwen met een persoon die al in dat land woont of herenigen zich met hun partner die eerder naar dat land is vertrokken. Voor een deel van de gezinsmigranten zal het huwelijk, net als voor vele huwelijken in Nederland, stranden. Dit speelt een grotere rol bij hun beslissing om uit Nederland te vertrekken dan een verandering van arbeidsmarktpositie.

Gezinsmigranten zijn grotendeels (70 tot 80%) vrouwen afkomstig uit minder ontwikkelde landen, vooral uit Marokko (18%) en Turkije (20%). Voor deze vrouwen geldt in nog sterkere mate dat ze financieel afhankelijk zijn van hun echtgenoot. Naast culturele restricties zal een vrouw die geen of weinig eigen inkomen geniet, minder snel geneigd zijn te gaan scheiden.

Vrouwen (en mannen) uit westerse landen, vooral Polen, de Verenigde Staten en Duitsland, zijn vaker financieel onafhankelijk, scheiden sneller en vertrekken daardoor ook eerder uit ons land. Na vijf jaar is al meer dan 15% van de recente gezinsmigranten gescheiden. Naast een laag (of geen) inkomen hebben kinderen een duidelijk bindend effect op een huwelijk en dit effect is groter voor migranten uit minder ontwikkelde landen.⁸

Gezinsmigranten zijn veel minder mobiel dan arbeidsmigranten. Negen jaar na aankomst is bijna 80% van deze migranten nog steeds in ons land. Hoewel gezinsmigranten uit minder ontwikkelde landen minder snel scheiden, vertrekken ze

wel sneller na een scheiding (ruim twee keer zo snel); deze migranten hebben vaak weinig perspectief op de arbeidsmarkt en zijn daardoor niet in staat zichzelf in Nederland financieel te onderhouden. Als ze nog maar kort, minder dan drie jaar, in Nederland zijn, worden ze zelfs gedwongen ons land te verlaten.

Hoewel gezinsmigratie steeds meer beperkt wordt door strengere toelatingseisen, zou men kunnen verwachten dat meer migranten door middel van een schijnhuwelijk een permanente verblijfspositie in Nederland verwerven. Voor de recente gezinsmigranten, die tussen 1999 en 2008 in Nederland zijn gaan wonen, nemen we echter geen piek in de scheidingsfrequentie waar, nadat de periode voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning is verlopen. We vinden dus geen aanwijzing dat schijnhuwelijken veel voorkomen.

Buitenlandse studenten

In de afgelopen jaren is de instroom van buitenlandse studenten hard gegroeid, tot 15.000 per jaar in 2011. Buitenlandse studenten vormen een potentiële bron van kennismigratie: hoogopgeleide arbeidskrachten van de toekomst. Binnen Europa is er daarom competitie gaande om het binnenhalen van (beste) studenten. Een groot deel van deze studenten blijft echter niet in ons land.⁹ Studenten staan aan het begin van hun arbeidsmarktcarrière en hebben de leeftijd waarop men vaak de levenspartner vindt. Arbeidsmarktdeelname en huwelijksvorming in Nederland hebben een sterke invloed op het vertrek van de studenten uit Nederland.¹⁰

Van de buitenlandse studenten die tussen 1999 en 2008 in Nederland zijn gaan studeren, vindt uiteindelijk 14% (studenten uit de Verenigde Staten en Canada) tot 45% (studenten uit Suriname of de Antillen) een substantiële baan. Dit leidt ertoe dat deze studenten, en vooral als ze wat ouder zijn, bij aankomst in Nederland minder geneigd zijn om ons land te verlaten. Een student die na zijn studie werkloos wordt, vertrekt over het algemeen eerder uit ons land.

Een klein deel, 2 tot 5%, van de buitenlandse studenten trouwt tijdens of kort na de studie in Nederland. Hoewel ook getrouwde studenten ons land verlaten, waarschijnlijk omdat ze met een andere buitenlandse student getrouwd zijn en hun geluk in een van de thuislanden willen uitproberen, is het niet verrassend dat deze studenten een veel sterkere binding met ons land hebben dan de ongetrouwde studenten. Dit geldt vooral voor



Een arbeidsmigrant verlaat met haar kind een voedseldistributiecentrum in Florida. Na een natuurramp in maart 1971 verstrekte de Amerikaanse overheid voedselhulp. Net als in Nederland groeit in de Verenigde Staten nog altijd langzaam het besef dat migranten een belangrijke meerwaarde kunnen hebben voor de economie. Foto courtesy National Archives and Records Administration

studenten uit de EU-lidstaten die sinds 2004 zijn toetreden, in het bijzonder Polen, Bulgarije en Roemenië.

Uitdagingen voor Nederland

Hoewel tijdens de huidige crisis het werkloosheidscijfer gestegen is naar ruim 7%, is er in bepaalde sectoren juist sprake van een tekort aan

beschikbare werknemers. Ook de vergrijzing op de Nederlandse arbeidsmarkt zal voor tekorten zorgen. In sectoren als de scheepvaart, de ICT en de zorg zoekt men juist hoog- of goedgeschoolde arbeidskrachten uit, bijvoorbeeld, Spanje, India en Zuid-Afrika. De Nederlandse regering zet daarom steeds meer in op het faciliteren van kennis-migratie naar ons land. Men ziet dit als een mogelijke oplossing voor de toekomstige schaarste op

de arbeidsmarkt. Men verliest dan echter uit het oog dat een groot deel van deze migranten slechts tijdelijk in ons land zal blijven. Uit het bovenstaande blijkt dat vooral de hoogopgeleide en veel verdienende migrant snel weer uit ons land vertrekt. Het aantrekken van deze migranten zal, zonder verdere maatregelen, daardoor beperkt soelaas bieden voor het verlichten van de schaarste op de arbeidsmarkt. In sommige sectoren kunnen tijdelijke arbeidsmigranten wel degelijk een oplossing bieden voor de ontstane tekorten. In de tuinbouw vervullen seizoensmigranten, vooral uit Polen, voor een belangrijk deel de vraag naar werknemers in het hoogseizoen. Ook is het mogelijk dat Nederlandse jongeren op termijn de vacatures in de technische sectoren gaan opvullen. Maar vooralsnog lijken zij niet vaker voor een technische studie te kiezen. In de huidige crisis zullen juist degenen die gemakkelijk elders in de wereld een baan kunnen vinden, vertrekken. Dit betreft zowel hoogopgeleide autochtonen als kennismigranten.

Als Nederland werkelijk kennismigranten wil aantrekken en behouden, dan zal men niet alleen de binnenkomst maar ook het verblijf dienen te vereenvoudigen en veraangename. Te denken valt aan versoepeling van de regels voor het overko-

Binnen Europa
is een strijd gaande
om het binnenhalen
van de beste
buitenlandse
studenten

men van de partner van de kennismigrant of versoepeling van de arbeidsmarktrestricties van deze partner op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor het behouden van de potentiële kennismigranten, de buitenlandse studenten, valt te denken aan versoepeling van huwelijksvorming, huisvesting en toegang tot de arbeidsmarkt.¹¹

Conclusie

Voor een juiste discussie over de instroom van immigranten in ons land dient niet vergeten te worden dat een aanzienlijk deel van deze migranten ons land binnen afzienbare tijd weer verlaat. Dit kan zowel positief als negatief uitpakken. Positief voor de Nederlandse economie is dat migranten die werkloos worden, eerder vertrekken, zodat de succesvolle, werkende migranten overblijven. Negatief voor de Nederlandse economie is echter dat hoogopgeleide migranten, die een grotere economische bijdrage leveren, sneller vertrekken dan laagopgeleiden migranten. Met dit laatste feit zal beter rekening moeten worden gehouden in de verdere uitwerking van het kennismigrantenbeleid. Het vanaf 2006 ingezette beleid om de instroom van hoogopgeleide werknemers van niet-Europese herkomst te bevorderen, heeft tot meer immigratie van dergelijke mi-

Gegevens

Voor de vermelde onderzoeken is gebruikt gemaakt van een uniek databestand dat, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), is samengesteld op basis van administratieve gegevens. De informatie over migranten komt uit het Centraal Register Vreemdelingen (CRV) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en betreft uitsluitend officiële, legale, migranten. Deze migranten hebben zich door middel van inschrijving in de GBA formeel in Nederland gevestigd en hebben de intentie om ten minste vier maanden in Nederland te blijven. Het gecombineerde GBA/CRV-bestand bevat gegevens over alle niet-Nederlandse

immigrant van 18–64 jaar die in de periode 1999–2007 naar Nederland zijn gekomen. Hieruit zijn alle (officiële) migratiebewegingen van ruim een half-miljoen recente immigranten van en naar Nederland te volgen. We weten van deze migranten wanneer ze zich in Nederland vestigen en (eventueel) uitschrijven, we weten hun migratiemotief, waar ze geboren zijn, hun leeftijd, hun geslacht, hun huwelijkse staat en of ze kinderen hebben. Deze informatie is gekoppeld aan sociaaleconomische gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Hierin staan, op maandbasis, onder andere, de arbeidsmarktpositie, het inkomen, de sector waarin men werkt, of de migrant een uitkering ontvangt.

granten geleid, al zijn de aantallen nog laag. Het beleid, dat grotendeels in handen ligt van werkgevers, is echter *ad hoc*, zonder een lange-termijnvisie. Als men zich geen rekenschap geeft van de hoge terugkeer van deze migranten, zal dit beleid nooit leiden tot een structurele oplossing van de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt. Men moet dus niet alleen de hoogopgeleide migranten-instream bevorderen, maar ook het vertrek uit ons land van deze migranten ontmoedigen. Naast verruiming van arbeidsmarkt mogelijkheden, wat in het licht van de crisis lastig is, zal het verblijf van deze migranten in ons land vereenvoudigd moeten worden. Als men wil bevorderen dat deze migranten in ons land een leven gaan opbouwen en zodoende een langdurige bijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren, zal men de sociale restricties, vooral voor de partner van de migrant, moeten verlichten en de leefomstandigheden moeten verbeteren. Als ook de partner hier mag werken, zal de migrant eerder geneigd zijn om te blijven.

Ook zou men minder strikt met het intrekken van de verblijfsvergunning om moeten gaan. Nu moet het merendeel van de niet-Europese migranten vrijwel direct het land verlaten als hun arbeids-

contract afloopt. Men zou de tijd moeten krijgen, zeg maximaal drie maanden, om nieuw werk te kunnen vinden. Voor studenten heeft men inmiddels het beleid zodanig verruimd, dat ze nog een aantal maanden na afloop van hun studie in Nederland mogen blijven om een baan te zoeken. Het is op dit moment nog te vroeg om te bepalen of deze verruiming het gewenste effect heeft, d.w.z. meer studenten die in Nederland blijven.

Ten slotte is het de vraag of het huidige kennismigratiebeleid selectief genoeg is. Het toelatingscriterium is grotendeels gebaseerd op een inkomenseis, hoewel er voor, in het bijzonder, universitaire onderzoekers wel een lagere drempel bestaat. Een puntensysteem, zoals in bijvoorbeeld Canada en Zweden gehanteerd wordt, maakt het mogelijk beter op de echte hoogopgeleiden en hooggeschoolde migranten die werkelijk een (langdurige) nuttige bijdrage aan Nederland kunnen leveren te selecteren. Een dergelijk geselecteerde migrant kan dan ook eerder een (langdurige) verblijfsmogelijkheid gegeven worden. Daardoor zal deze migrant meer in integratie in de Nederlandse samenleving willen investeren, wat de kans verkleint dat de migrant uiteindelijk weer vertrekt.

NOTEN

- 1 G.E. Bijwaard (2010), 'Immigrant Migration Dynamics Model for The Netherlands', *Journal of Population Economics*, 23, 1213-1247.
- 2 Ibid.
- 3 G. E. Bijwaard & J. Wahba (2013), *Do High or Low Income immigrants leave faster?*, IZA Discussion Paper.
- 4 Voor werklozen uit de EU gelden voor het verkrijgen van een werkloosheidsuitkering dezelfde regels als voor autochtonen. Dat wil zeggen dat men voor een uitkering van drie maanden ten minste 26 van de 36 weken voordat men werkloos wordt betaalde arbeid heeft verricht. Voor een verlening van de uitkering geldt de eis dat men minimaal vier van de vijf jaren voorafgaand aan de werkloosheid heeft gewerkt. Voor een bijstandsuitkering gelden wel wat zwaardere eisen voor EU-migrantten.
- 5 G. E. Bijwaard, C. Schluter & J. Wahba (2013), 'The Impact of Labour Market Dynamics on the Return-Migration of Immigrants' (te verschijnen in) *Review of Economics and Statistics*.
- 6 G.E. Bijwaard (2009), Crisis en de werkgelegenheid van recente immigranten, *Economische Statistische Berichten*, 94: 685-686.
- 7 G. E. Bijwaard & C. Schluter (2013), *Local Interactions, Social Networks and the Return Decision of Recent Migrants*, IZA Discussion Paper.
- 8 G. E. Bijwaard & S. van Doeselaar (2012), *The Impact of Divorce on the Return-Migration of Family Migrants*, IZA Discussion Paper en te verschijnen in *Journal of Population Economics*.
- 9 G.E. Bijwaard (2010), Immigrant Migration Dynamics Model for The Netherlands, *Journal of Population Economics*, 23, 1213-1247.
- 10 G. E. Bijwaard & Q. Wang (2013), *Return Migration of Foreign Students*, IZA Discussion Paper.
- 11 Daarbij de kanttekening dat de huidige kennismigratieregeling grotendeels buiten de waarnemingsperiode van de besproken analyses valt, aangezien die pas in 2006 (met latere aanpassingen, vooral soepelere arbeidsmarktregelingen voor buitenlandse studenten) is geïmplementeerd. Nieuwe analyses op meer recente gegevens, met een focus op de kennismigrantten, zullen meer duidelijkheid verschaffen over de doelmatigheid van deze regeling.

Het wantrouwen van Schengen

'Schengen' is in moeilijkheden. De afgelopen twee jaar zijn de zwakten van het systeem van open binnengrenzen duidelijk geworden met de komst van groeiende vluchtelingenstromen in het zuiden en oosten van Europa. Met als gevolg overvolle asielzoekerscentra in Griekenland en Malta, toename van illegale immigratie en nieuwe politieke dilemma's voor de Europese leiders.

Schengen omvat een gebied met 42.673 kilometer zee grenzen en 7.721 kilometer landsgrenzen, waarbinnen ruim 400 miljoen Europeanen uit 26 landen het recht op vrij verkeer genieten.¹ De bij Schengen aangesloten landen hebben de controles aan de binnengrenzen opgeheven en delen één gezamenlijke buitengrens. Paspoortcontroles aan de binnengrenzen zijn *de facto* verboden binnen Schengen. In principe staat Schengen los van het Europese en nationale immigratiebeleid, maar de open grenzen hebben wel een direct effect op wie het land binnenkomt. Illegale immigranten of asielzoekers die ongezien de buitengrens passeren, kunnen gemakkelijk doorreizen naar de rest van het Schengengebied. Voor Nederland en ook andere Schengenlanden is het daardoor moeilijker immigratiestromen te controleren. Met de afschaffing van de binnengrenzen hebben de lidstaten een belangrijk controlemiddel uit handen gegeven.

Schengen wordt gezien als een van de grootste verworvenheden van de Europese integratie, maar het systeem vertoont de eerste barsten. Hieraan ligt vooral een groeiende vertrouwenscrisis tussen de lidstaten ten grondslag. Zo had Griekenland hulp nodig om de grens met Turkije te bewaken, gaf Italië onbeperkt Schengenvisa af aan Noord-Afrikaanse vluchtelingen, terwijl Roemenië en Bulgarije teveel problemen met corruptie bleken te hebben om tot Schengen te worden toegelaten. Al deze problemen hebben direct invloed op Nederland. De beslissingen van grenswachters in Italië of Griekenland om iemand (tijdelijk) toegang te verlenen tot de Schengenzone, kunnen niet worden gecontroleerd of herzien aan de Nederlandse grens. Daarom is een correcte naleving van de regels aan de buitengrens van groot belang. Helaas is dat geen vanzelfsprekendheid voor alle landen.

Europese besluitvorming over Schengen

Het Verdrag van Schengen stamt uit 1985 en was een vorm van puur intergouvernementele samenwerking die los stond van de Europese Gemeenschap. In 1999, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, werd Schengen opgenomen in het rechtskader van de EU als apart protocol. Nu Schengen onderdeel vormt van het Europees recht, zijn de Brusselse institutionele procedures van toepassing en in de regel wordt meerderheidsbesluitvorming toegepast sinds 2005. Dat betekent dat de Europese Commissie een voorstel presenteert voor hervorming van de regels, waarna het Europees Parlement en de Raad van Ministers een gelijke stem hebben in de onderhandelingen. Individuele lidstaten kunnen daarbij overstemd worden door een meerderheid in de Raad. Deze supranationale procedure is alleen van toepassing voor de uitvoeringsmaatregelen van Schengen, zoals wijzigingen in de Schengen-grenscodes en het Schengen-evaluatiemechanisme.

Besluiten over fundamentele wijzigingen in de Schengen-verdragen en toetreding van nieuwe lidstaten worden genomen op basis van unanimititeit in de Europese Raad. Hier is de intergouvernementele basis

Judith Hoevenaars

is project assistent bij Clingendael Research.

Flora Goudappel is universitair hoofddocent

Europees Recht aan de Erasmus Universiteit

Rotterdam en bekleedt een

Jean Monnet-leerstoel in

de handelspositie van overzeese gebieden.



Schengen en problemen

Griekenland vormt het meest acute probleem voor het Schengensysteem. De zwakke Grieks-Turkse landsgrens is sinds 2010 de belangrijkste toegangspoort tot Europa, in het bijzonder voor immigranten uit Afghanistan, Syrië en Pakistan.² Door de geografische ligging van Griekenland in de zuidoostelijke hoek van de Europese Unie, is de migratiedruk op de grenzen vele malen hoger

dan in andere Schengenlanden. De Griekse grenspolitie heeft onvoldoende capaciteit en middelen om deze druk aan te kunnen, wat leidt tot gaten in de grensbewaking en toename van het aantal illegale immigranten. Door de enorme financiële problemen in het land is er geen budget beschikbaar om versterking te verwezenlijken. In een poging de illegale immigratie terug te dringen, is in 2012 een hek gebouwd van circa 12,5 kilometer lang

van Schengen behouden en hebben de Commissie en het Europees Parlement geen invloed. Op deze manier bewaken de lidstaten een hoge mate van controle over de essentiële aspecten van Schengen, waarna ze ook zelf mogen beslissen over de wijze van implementatie.

De procedures van Schengen hebben een extra complexe laag, omdat de lidstaten van de EU niet geheel overeenkomen met de leden van Schengen. Zo maken het Verenigd Koninkrijk en Ierland geen deel uit van Schengen. Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein hebben een stem in de besprekingen over de ontwikkelingen van Schengen in de speciale Schengen-raadswerkgroep en het zogenaamde Gemengde Comité op ministersniveau, en zij hebben vetorecht op wijzigingen van de hoofdteksten, maar ze mogen uiteindelijk niet meebeslissen in de Raad wanneer het gaat om uitvoeringsbesluiten. Wel zijn ze verplicht de besluiten te implementeren op nationaal niveau. De EU-lidstaten die niet tot Schengen behoren hebben daarentegen wél een zetel in de Raad, maar hun stem is niet geldig. Voor Europarlementariërs maakt het geen verschil of zij nationaal gekozen zijn in een Schengen-lidstaat of niet; zij mogen in beide gevallen deelnemen aan de besluitvormingsprocedure.

en 3 meter hoog langs de landsgrens met Turkije. Dit hek, afgezet met prikkeldraad, moet immigranten en smokkelaars afschrikken. De rest van de Grieks-Turkse grens volgt grotendeels de rivier *Evros*, die voor de grenspolitie gemakkelijker te controleren is. Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, België en Zweden hebben in een gezamenlijke brief bedreigd met het invoeren van noodcontroles aan de binnengrenzen wanneer Griekenland niet snel een oplossing vindt voor de problemen aan de Turkse grens.³

In tegenstelling tot Griekenland voldoen Roemenië en Bulgarije wél aan alle technische criteria die van de Schengenleden worden geëist. Toch wordt toetreding van beide landen nog steeds geblokkeerd, waarbij Nederland een hoofdrol speelt. In het voorjaar van 2012 zette ons land als enige lidstaat een veto in tijdens de Europese Raad, zodat het eigenhandig het Schengenlidmaatschap van Bulgarije en Roemenië uitstelde. De Nederlandse regering eist dat beide landen een beter *track record* opbouwen in de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, voordat het groene licht wordt gegeven. Omdat dit geen deel uitmaakt van het officiële eisenpakket, werd Nederland ervan beschuldigd de regels halverwege het spel te veranderen. Toch is het niet geheel onterecht dat Nederland de nadruk legt op rechtsstatelijke elementen. Andere landen, alsmede de Commissie, hebben inmiddels toegegeven dat Nederland gelijk had. Een sterke rechtsstaat met een laag corruptiegehalte en een effectief politieapparaat is immers essentieel voor het functioneren van de grensbewaking en daarmee van het Schengensysteem.

Het groeiende wantrouwen beperkt zich niet tot Griekenland, Bulgarije en Roemenië. In het voorjaar van 2011 deed zich een diplomatieke rel voor tussen Frankrijk en Italië over Schengen. Frankrijk sloot tijdelijk de binnengrenzen, nadat Italië duizenden immigranten uit Tunesië een verblijfsvergunning had verleend zonder een individuele beoordeling van de aanvraag. Om te voorkomen dat

deze groep massaal zou doorreizen naar Frankrijk, voerden de Franse autoriteiten grenscontroles in, tot grote woede van de Italiaanse regering. Rome beschuldigde Frankrijk ervan de Schengenregels te breken, terwijl Parijs furieus was over het onrechtmatig verlenen van Schengenvisa. Tijdens de Franse verkie-

zingscampagne van 2012 dreigde voormalig president Sarkozy zelfs dat zijn land uit Schengen zou stappen wanneer de controles niet binnen twaalf maanden versterkt zouden zijn.

Dergelijke negatieve uitlatingen over Schengen zijn niet langer zeldzaam in Europa. Zo werd Nederland door Brussel op de vingers getikt voor het installeren van een camerasysteem aan de Duitse en Belgische grenzen, maar afgelopen zomer bleek dat deze maatregel niet in strijd is met de Schengenregels. Ook Denemarken kreeg een berisping, nadat het tijdelijk controles invoerde aan de grenzen met Zweden en Duitsland om illegale immigratie en criminaliteit tegen te gaan. Er zijn meer vergelijkbare affaires te noemen. Eind 2012 was de Europese Commissie verwickeld in negen onderzoeken naar mogelijke schendingen van de Schengenregels door lidstaten. Al deze situaties tonen aan dat Schengen ter discussie staat.

De tekortkomingen van Schengen

De basis van deze problemen ligt in de geschiedenis van het Schengensysteem. De Schengen-overeenkomst werd in 1985 gesloten door Frankrijk, Duitsland, Nederland, België en Luxemburg. Uit onvrede over het verloop van de Europese integratie en om hoofdzakelijk economische redenen besloten de Schengen-oprichters de binnengrenzen op te heffen om het vrij verkeer van personen mogelijk te maken en de interne markt verder te voltooiën. Er is geen centrale toekenning van enig visum of enige vergunning binnen Schengen. De aangesloten landen hebben hun nationale zeggenschap behouden over hoe ze hun grenzen bewaken, wie er een werk- of verblijfsvergunning krijgt en wie er als vluchteling wordt erkend. In feite is Schengen een vorm van vérgaande Europese samenwerking en gedeelde regels, met behoud van nationale systemen.

Het probleem in het Schengensysteem is een gebrek aan een eenvormig, hoog niveau van toezicht aan de Europese buitengrenzen. In 1985 werd besloten de interne grenscontroles op te heffen, omdat men dacht dat de kwaliteit van grenscontroles in alle landen even hoog was.⁴ De gedeelde standaarden en rechtsstatelijke normen vormden de basis voor het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden. Er bestond voor Nederland geen reden te twijfelen aan een besluit van een Franse grenswachter om een persoon toe te laten tot de Schengenzone. Met de toetreding van nieuwe lidstaten tot Schengen zijn de verschil-

Nederland
werd door Brussel
op de vingers getikt
voor het installeren van een
camerasysteem aan de
Duitse en Belgische
grenzen

Eind 2012
was de Europese
Commissie verwickeld in
negen onderzoeken naar
mogelijke schendingen van
de Schengenregels
door lidstaten

len in kwaliteit en implementatie echter vergroot. Sommige landen voldeden ten tijde van toetreding nog niet aan de hoge standaarden en waren eigenlijk nog niet klaar om de verantwoordelijkheden te dragen. Bovendien wordt naleving van de gemeenschappelijke Schengenregels door de lidstaten onvoldoende gecontroleerd, waardoor er geen prikkel is om de nationale toepassing van de regels te verbeteren. Het gevolg is dat problemen te laat worden gesignaleerd. Het is algemeen bekend dat een aantal lidstaten moeite heeft om de Schengen-afspraken na te komen, maar omdat grensbewaking een nationale aangelegenheid blijft, kan Brussel niet effectief ingrijpen. Zo werd in Griekenland pas een nationaal actieplan opgesteld toen het eigenlijk al te laat was.

Een onafhankelijk en effectief controlemechanisme zou het mogelijk maken tekortkomingen in lidstaten vroegtijdig te signaleren. De volgende stap zou zijn daar dwingende of zelfs bindende aanbevelingen aan te koppelen, zodat lidstaten direct gecorrigeerd worden. De vraag is wie dit zou moeten doen. Hoe kan een ideale situatie bereikt worden waarbij alle Schengenlanden er zeker van zijn dat de andere lidstaten bereid zijn en de middelen hebben om de gezamenlijke regels goed te kunnen uitvoeren? Welke waarborgen zijn nodig om het systeem goed te laten functioneren? Deze problemen vereisen moeilijke politieke afwegingen.

Verder Europeaniseren of behoud van nationale soevereiniteit?

De vraag is wat de koers van Schengen wordt in de context van de huidige moeilijkheden. Het functioneren van Schengen wordt thans in Brussel onder de loep genomen. In 2010 presenteerde de Commissie haar eerste voorstellen om Schengen te hervormen en de onderhandelingen lopen nog steeds. De Commissie wil het Schengensysteem verder Europeaniseren, waarbij meer bevoegdheden naar Brussel worden overgeheveld. Veel lidstaten hebben hun vraagtekens gezet bij deze ontwikkeling en zien haar als een onnodige inbreuk op de nationale soevereiniteit. Liever behouden zij zelf zo veel mogelijk controle over het beheer van hun grenzen. Grensbewaking heeft een directe link met binnenlandse veiligheid en raakt daarmee aan de kern van nationale soevereiniteit. Bovendien zijn grensbeleid, immigratie en asielpolitiek gevoelige onderwerpen die medebepalend kunnen zijn voor uitslagen van verkiezingen. Lidstaten zijn dan ook zeer terug-

houdend om nog meer zeggenschap over te dragen aan Brussel.

Met de gegroeide invloed van het Europees Parlement en de actieve rol van de Commissie is evenwel het machtsevenwicht opgeschoven van nationaal naar Europees niveau. Dit leidt tot een politiek spel tussen enerzijds de Raad van Ministers en anderzijds de Commissie en het Europees Parlement. De laatste twee worden gezien als voorvechters van verdere Europeanisering van het Schengensysteem en behoud van het vrij verkeer van personen. In de lopende onderhandelingen over de hervorming van de Schengenregels zetten zij in op meer onafhankelijk Europees toezicht op de grensbewaking van de lidstaten en strengere regels om binnengrenzen tijdelijk te sluiten. Dat is hun oplossing voor de problemen. Het doel is tot een sterker systeem te komen waarbij iedereen zich aan de standaarden en spelregels houdt.

De lidstaten delen nog steeds het ideaal van Schengen, maar zij verschillen van mening over de manier waarop Schengen hervormd moet worden en ze zijn huiverig voor de koers van de Commissie en het Europees Parlement. Noord-Europese landen als Frankrijk, Duitsland en Nederland zien liever meer flexibiliteit en zeggenschap voor de lidstaten in het Schengenregime. Zij willen de mogelijkheid behouden om unilateraal te besluiten de binnengrenzen tijdelijk dicht te gooien uit veiligheidsoverwegingen. Dit standpunt is mede ingegeven door een restrictief immigratiebeleid, wantrouwen jegens andere Schengenlanden en angst voor veiligheidsrisico's. De Zuid-Europese lidstaten roepen daarentegen op tot meer solidariteit in het systeem om hen te helpen de buitengrenzen te bewaken. Zij dragen immers de zwaarste lasten binnen Schengen en zijn van mening dat de gezamenlijke buitengrenzen ook daadwerkelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten worden. Hun oplossing ligt niet in sterkere Europeanisering en dus overheveling van bevoegdheden naar het Europese niveau, maar in betere afstemming tussen nationale systemen. Hierbij behouden de lidstaten autonomie en ligt er meer nadruk op een gedeelde verantwoordelijkheid.

In de onderhandelingen over de hervorming van Schengen moeten de betrokken lidstaten een balans zien te vinden tussen de uiteenlopende



Migranten arriveren op Lampedusa, augustus 2007. Foto Noborder Network

belangen. De frustraties over Schengen lijken op het eerste gezicht ingegeven door acute gebeurtenissen, zoals de noodsituatie in Griekenland en de kortstondige rel tussen Frankrijk en Italië, maar in werkelijkheid hebben deze zich jarenlang opgebouwd. In deze tijden van verhoogde politieke spanning is het moeilijk overeenstemming te bereiken – binnen de Raad van Ministers, alsook tussen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad.

Strengere controles nodig

Concreet liggen er twee initiatieven op tafel voor de hervorming van Schengen. Beide zijn sterk met elkaar verbonden. Ten eerste wil de Commissie de Schengen-grenscodes aanpassen, waarin onder andere is vastgelegd wanneer controles aan de binnengrenzen tijdelijk mogen worden ingevoerd. Zij wil de mogelijkheden hiervoor zoveel mogelijk inperken en Europees controleren. Frankrijk sloot zijn binnengrens zonder toestemming, toen het in 2011 werd geconfronteerd met de komst van Tunesische vluchtelingen uit Italië. In de meeste gevallen wordt de Commissie van te voren ingelicht, bijvoorbeeld wanneer lidstaten de veiligheidscontroles opvoeren voor een internationale conferentie of een sporttoernooi. De mogelijkheden om binnengrenzen tijdelijk te kunnen controleren zijn beperkt, maar in de zomer van 2012 besloot de Europese Raad deze verder uit te breiden. Dat zou meer zeggenschap betekenen voor de lidstaten en minder invloed van de Commissie. Het Europees Parlement wordt in het geheel niet betrokken in de besluitvorming rondom een tijdelijke invoering van controles. In dit besluit van de Raad hebben de lidstaten duidelijk gekozen voor behoud van nationale soevereiniteit.

Het tweede voorstel betreft herziening van het Schengen-evaluatiemechanisme, zodat de Commissie meer bevoegdheden heeft om te controleren of de Schengenregels correct worden toegepast in de lidstaten. Beter toezicht op handhaving van de bestaande regels zou een deel van de problemen binnen Schengen kunnen oplossen, het systeem versterken en het vertrouwen tussen lidstaten kunnen bevorderen. Het huidige evaluatiemechanisme is gebaseerd op *peer-to-peer review*, waarbij lidstaten elkaar eens in de vijf jaar controleren op vooraf afgesproken tijden. Dat systeem heeft een inherente zwakte: lidstaten zijn té beleefd tegen elkaar en terughoudend om de grensbewaking van andere landen te bekritisseren. Er wordt dan ook nauwelijks gehoor gegeven aan de aanbevelingen in de evaluatierapporten.⁵ De kritiek van de Commissie op het huidige evaluatiemechanisme, dat wordt gecoördineerd door een speciale Raadswerkgroep, is dat het weinig efficiënt, transparant en consistent is.⁶ In feite gaan lidstaten die systematisch de regels breken, vrijuit. Griekenland had al jaren problemen met de grensbewaking aan de Turkse grens, maar bij gebrek aan een effectief controlemechanisme werd er pas veel te laat aan de bel getrokken.

De Commissie heeft voorgesteld dat de periodieke evaluatie van de nationale grensbewaking door een onafhankelijke Europese speler moet worden uitgevoerd, zodat de uitvoerende en controlerende bevoegdheden binnen het Schengen-systeem gescheiden worden. Nu zijn beide bevoegdheden bij de lidstaten neergelegd. In de ogen van de Commissie is zij zelf, als onafhankelijke expert, de meest geschikte instantie om de controlerende taak over te nemen. Het Commissievoorstel maakt onaangekondigde bezoeken van controleurs mogelijk en als uiterste sanctie kunnen de grenzen van een falende lidstaat tijdelijk gesloten worden tot de problemen zijn hersteld.⁷ Dit voorstel stuit op weerstand in de Raad van Ministers, die niet staat te juichen bij het idee de Commissie meer macht te geven over nationaal grensbeleid. In de hervorming van het evaluatiemechanisme spelen conflicterende belangen voor de lidstaten. Zij willen wel dat andere landen streng worden aangesproken op eventuele tekortkomingen, maar dat willen ze niet voor zichzelf. Sinds de presentatie van het voorstel tot hervorming van het evaluatiemechanisme heeft het voor veel discussie en ophef gezorgd in de Raad.

De onderhandelingen over de hervorming van het Schengen-evaluatiemechanisme zitten sinds de zomer van 2012 geheel vast vanwege een conflict tussen de Raad en het Europees Parlement. Door

de rechtsbasis van het evaluatiemechanisme te veranderen in de Schengenverdragen, heeft de Europese Raad het Europees Parlement volledig buitenspel gezet, zodat het Parlement niet langer kan meebeslissen over de huidige of toekomstige hervormingen. Diverse Europarlementariërs zijn woedend en beschuldigen de ministers ervan Schengen te willen renationaliseren.⁸ Een oplossing lijkt vooralsnog ver weg. Toch is het belangrijk dat het evaluatiemechanisme snel wordt herzien voordat de wankele basis van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten barst en de Schengen crisis verergert. Een sterker en strenger systeem is hard nodig om nieuwe situaties zoals in Griekenland te voorkomen. Gecentraliseerde controles door een onafhankelijke instantie moeten leiden tot een meer uniforme interpretatie en een eenduidige toepassing van de Schengenregels in alle deelnemende landen. Het zou ook een einde maken aan het huidige regime van straffeloosheid door consequenties te verbinden aan het verbreken van de regels. In een systeem van wederzijdse afhankelijkheid is het niet meer dan logisch dat lidstaten aansprakelijk worden gehouden voor hun tekortkomingen.

Conclusie: verbreding zonder verdieping

Het Schengensysteem heeft zich snel ontwikkeld van een middel om de interne markt te bevorderen tot een politiek twistpunt over veiligheid en illegale immigratie. Met de afschaffing van de binnengrenzen is de focus van grenscontroles verplaatst naar de gezamenlijke buitengrens, die steeds verder is opgeschoven naar het oosten en het zuiden naarmate meer landen lid werden van Schengen. De institutionele vormgeving heeft niet de nodige verdiepingsslag gemaakt om de werking van het systeem te laten meegroeien met deze veranderingen. De erfenis van de intergouvernementele structuur die ten grondslag lag aan

de verdragen uit 1985, is nog steeds zichtbaar in het functioneren van Schengen. Ondanks de gegroeide invloed van Brussel spelen de lidstaten nog steeds de hoofdrol in de besluitvormingsprocessen, de implementatie van de regels en de controle daarop

Gezien de vele schendingen is het wel duidelijk dat het huidige systeem hard aan hervorming toe is. De lidstaten hebben momenteel teveel speelruimte in de uitvoering van Europese regels waardoor de verschillen te groot zijn. Een strengere vorm van Europees toezicht is daarbij een noodzakelijke eerste stap om de trend van groeiend wantrouwen te kantelen. Daarnaast is de migratiedruk in het zuiden en het zuidoosten van Europa te groot voor individuele lidstaten om zelfstandig op te kunnen vangen. De huidige problemen kunnen daarom alleen worden opgelost als de gezamenlijke buitengrenzen ook daadwerkelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden.

Een lange-termijnoplossing voor de problemen binnen Schengen moet een balans vinden tussen enerzijds de koers van verdergaande Europeanisering, zoals voorgesteld door de Commissie, en anderzijds de politieke gevoeligheden en de wens van lidstaten voor behoud van nationale soevereiniteit. Durven de lidstaten in de Raad van Ministers een keuze te maken en een deel van de controle over te dragen aan de Europese instellingen of onafhankelijke toezichthouders? Uiteindelijk moet het Schengensysteem een hoog niveau van grenscontroles aan de Europese buitengrens kunnen garanderen. Hiervoor is verdere integratie nodig. Ondanks de bezwaren van de lidstaten, is de koers van Europeanisering thans de enige oplossing om de tekortkomingen van het systeem te corrigeren en Schengen te versterken.

Het probleem van Schengen is een gebrekkig toezicht aan de Europese buitengrenzen

NOTEN

- 1 European Commission, 'Biannual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2011 – 30 April 2012', COM(2012) 686 final, Brussel, 2012, blz. 2.
- 2 Ibid., blz. 3.
- 3 'Seven EU countries put pressure on Greece to secure its borders', in: *ECRE-Weekly Bulletin*, 16 maart 2012, beschikbaar via <http://www.ecre.org/media/news/weekly-bulletin.html>.
- 4 Yves Pascoeau, 'Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust', *EPC Policy Paper*, 2 juli 2012, blz. 4.
- 5 Hugo Brady, 'The Schengen crisis in the framework of the Arab Spring', Centre of European Reform, 19 december 2012, blz. 3.

- 6 European Commission, 'Proposal for a Regulation on the establishment of an evaluation mechanism to verify application of the Schengen acquis', COM(2010)624, Brussel, 16 november 2010, blz. 12.
- 7 European Commission, 'Amended Proposal for a Regulation on the establishment of an evaluation mechanism to verify application of the Schengen acquis', COM (2011)559, Brussel, 16 september 2011, blz. 6.
- 8 'The European Parliament and the Council at War over Schengen', in: *EUinside*, 13 juni 2012, beschikbaar via <http://www.euinside.eu/en/news/the-european-parliament-and-the-council-at-war-over-schengen>.

De Griekse migratiecrisis

Griekenland kampt al jaren met een zeer grote instroom van migranten. Dat heeft het land op hoge kosten gejaagd, en tot een humanitaire noodsituatie geleid: de behandeling van asielzoekers is er ver onder de Europese maat. De zware belasting van Griekenland wordt deels veroorzaakt door het Europese migratierecht, dat het land aantrekkelijk maakt als toegangspoort tot Europa. Een Europese oplossing is echter niet in zicht.

Griekenland maakte rond 1990 de omslag van een emigratie- naar een immigratieland. Die omslag kwam deels doordat Griekenlands toenmalige economische vooruitgang arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie aantrok. De forse toename van illegale immigratie in de laatste jaren – van circa 20.000 in 2005 tot 435.000 in 2010 – heeft echter ook een andere oorzaak, namelijk het Europese migratiebeleid. Griekenland maakt deel uit van het Schengen-gebied. Wie het land binnenkomt, kan dus zonder paspoortcontrole doorreizen naar andere Schengen-landen. En juist Griekenland blijkt voor irreguliere migranten, migranten die de EU niet legaal kunnen binnenkomen, een geschikte toegangspoort. Dat komt deels door de ligging van het land: over land grenst het aan Turkije, terwijl het ook over zee relatief gemakkelijk te bereiken is van buiten de Europese Unie. De aantrekkingskracht van Griekenland is bovendien vergroot doordat irreguliere migranten elders in Europa met toenemend succes werden geweerd.

Toegangspoort voor illegale migranten

Na 1990 zijn de meeste noordelijke lidstaten legale en illegale immigratie meer en meer gaan ontmoedigen door steeds strengere voorwaarden voor asiel, gezinshereniging en werkvergunningen te stellen. Daarnaast verstevigden zij hun controle op illegale binnenkomst, door middel van invoering van de visumplicht voor landen van waaruit migratie verwacht wordt (vrijwel geheel Afrika en Azië) en door het opleggen van *carrier sanctions*, dat wil zeggen boetes aan luchtvaart-

maatschappijen die vreemdelingen zonder geldig paspoort of visum vervoeren. Directe toegang tot de noordelijke lidstaten via de luchthaven is daardoor veel moeilijker geworden; de migratiedruk verschoof als gevolg daarvan vooral naar de zuidelijke lidstaten. De laatste jaren heeft de EU veel werk gemaakt van het weren van irreguliere migratie over zee. Zo is er een agentschap (Frontex) opgericht dat de inzet van schepen van Nederland en andere noordelijke lidstaten voor grenspatrouilles in de Middellandse Zee en de Atlantische Oceaan in de buurt van Spanje en Portugal coördineert. Daardoor is de migratie in het westelijk deel van de Middellandse Zee de laatste tijd aanzienlijk afgenomen, maar daarmee is de migratiedruk nog verder naar Griekenland verschoven. Van alle illegale overschrijdingen van de buitengrenzen van de Europese Unie vindt naar schatting twee derde (sommigen menen zelfs 90%) plaats via Griekenland.

Mede door toedoen van het Europese migratiebeleid is Griekenland dus een toegangspoort voor illegale migranten naar de EU geworden. De Europese bijdrage aan een oplossing voor deze migratiedruk is beperkt. Frontex verleent bijstand bij het uitvoeren van grenscontroles, terwijl Griekenland aanspraak kan maken op uitkeringen uit het Europees Vluchtelingenfonds, een soort solidariteitskas van de EU. Maar het bewaken van de buitengrenzen is en blijft een verplichting van de afzonderlijke lidstaten. Ook Europese samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor opname van vreemdelingen is afwezig. Elke lidstaat moet zelf zorgdra-

Hemme Battjes is hoogleraar Europees asielrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij heeft veelvuldig gepubliceerd over onder meer de Dublin-problematiek.

gen voor uitzetting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen naar hun landen van herkomst.

Nu onttrekt illegale migratie zich uit de aard der zaak goeddeels aan statelijke controle, en veel migranten zullen vanuit Griekenland ook inderdaad zijn doorgereisd naar andere lidstaten. Een deel van hen heeft daar asiel aangevraagd – direct na aankomst, of na ontdekking van hun illegale aanwezigheid. Op grond van een EU-regeling sinds 2003, de zg. Dublin-verordening, kan in zo'n geval de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend, die asielzoeker terugsturen naar de staat waar hij de Unie is binnengekomen – in veel gevallen Griekenland. Deze Dublin-verordening voorkwam daarmee dat de druk op Griekse opvangfaciliteiten zich over de lidstaten verspreidde. Tegelijkertijd zorgde de Dublin-regeling ervoor dat de Griekse immigratieproblematiek doordrong bij Europese organen en in de gerechtshoven van andere lidstaten.

Dat gebeurde via het asielrecht. Griekenland bleek al lang vóór de kredietcrisis niet in staat illegale vreemdelingen en asielzoekers (vreemdelingen die een aanvraag voor asiel, erkenning als vluchteling hadden ingediend) op te vangen op een manier die voldoet aan Europese normen. Sinds 1999 geldt een aantal Europese richtlijnen, zoals voor opvang van asielzoekers, voor vreemdelingendetentie, voor asielprocedures en voor het bepalen van wie wel en wie niet een asielstatus moet krijgen. Deze richtlijnen werden in Griekenland niet nageleefd. Al in 2004 verschenen de eerste verontrustende rapporten van organisaties als Amnesty International en het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR) over de onhoudbare situatie in de vreemdelingendetentie in Griekenland: veel te veel personen in één cel, geen gelegenheid tot luchten of zelfs maar wc-bezoek, geen mogelijkheid een advocaat te raadplegen. Aan niet-gedeteneerde asielzoekers werd doorgaans geen enkele vorm van opvang geboden. Deze mensen moesten op straat leven en zelf hun levensonderhoud bij elkaar scharrelen. Daar kwam bij dat de Griekse asielprocedure niet functioneerde. Het indienen van een asielverzoek werd vreemdelingen zeer moeilijk of onmogelijk gemaakt. Op een groot deel van de asielverzoeken volgde geen reactie. En als de Griekse autoriteiten wel een beslissing namen, was dat in slechts rond de één procent van de gevallen een positieve (ter vergelijking: in andere lidstaten ligt het erkenningspercentage tussen de 15 en 50 procent). Deze problemen namen in de jaren daarna ondanks herhaalde toezeggingen van Griekenland tot verbetering alleen



Migranten plukken aardbeien in 2008, in de Griekse provincie Iliia. Hier verdienen de aardbeienplukkers beneden het minimum en worden gedongen om meer dan de helft van hun inkomsten aan hun werkgevers af te staan voor huisvesting. Foto

indymedia athens

maar toe. Ten slotte werden ook gevallen gerapporteerd waarin Griekenland vreemdelingen die illegaal binnenkwamen en om asiel verzochten, zonder onderzoek naar die asielaanvraag uitzette. Zulke uitzettingen zijn strijdig met de kernbepaling van het asielrecht, het *refoulement*-verbod: het verbod op uitzetting als het risico bestaat dat de vreemdeling in het land waarheen hij wordt teruggestuurd gemarteld of mishandeld wordt.

De Griekse autoriteiten waren dus niet in staat (en mogelijk ook niet zeer gewillig) hun asielrechtelijke verplichtingen na te leven. Omdat het mede Europese Unie-verplichtingen waren, werd de situatie in Griekenland als vanzelf een aangelegenheid voor achtereenvolgens de Europese Commissie, de lidstaten en de Europese hoven.

De eerst aangewezen instantie om de crisis in het Griekse migratiesysteem te agenderen, was de Commissie. Zij is immers de 'hoedster der verdragen': zij ziet toe op de naleving van het Europese recht. Bij ernstige tekortkomingen kan ze een infractieprocedure beginnen, dat wil zeggen een zaak tegen een lidstaat wegens schending van het Unierecht (in dit geval: de asielrichtlijnen) voor het Hof van Justitie van de Europese Unie brengen om zo naleving af te dwingen. De Commissie startte rond 2004 ook inderdaad een aantal infractieprocedures tegen Griekenland, maar zette uiteindelijk geen enkele ervan door. Waarom is niet duidelijk. De Commissie vertrouwde op (steeds nieuwe) plannen tot hervorming van de Griekse overheid. Misschien was ook de wens om Griekenlands medewerking te verkrijgen bij andere migratierechtelijke dossiers, zoals de aanpassing van richtlijnen en verordeningen over asiel, reden voor de onwil om de juridische procedure door te zetten. De Commissie fungeerde tegelijkertijd als medewetgever en als een soort openbare aanklager: geen gelukkige combinatie.

Het Dublin-systeem

Nu een oplossing op Europees niveau uitbleef, sijpelden de Griekse problemen door naar de andere lidstaten. In meerdere noordelijke lidstaten werden aanzienlijke aantallen asielverzoeken ingediend door migranten die via Griekenland de Unie waren binnen gereisd. Op grond van de Dublin-verordening was Griekenland verplicht die doorgereisde asielzoekers terug te nemen. In zo'n geval hoefde de noordelijke lidstaat volgens de Dublin-verordening het asielverzoek niet zelf te behandelen – dat zouden de Griekse autoriteiten immers doen. De immigratiediensten in de noordelijke en westelijke lidstaten plachten de 'Griekse' asielaanvragen inderdaad af te wijzen en Griekenland verantwoordelijk te houden. Maar die beslissingen werden veelvuldig voor de rechter aangevochten, onder meer in Nederland. De 'Griekse' asielzoekers voerden aan dat Nederland zijn asielverplichtingen zou schenden bij uitzetting naar Griekenland. Als de asielzoeker in Griekenland onmenselijk behandeld zou worden (door detentie in onmenselijke

omstandigheden), zou de Dublin-uitzetting door Nederland *refoulement* zijn. En als voorzienbaar was dat Griekenland de asielzoekers uit zou zetten zonder (deugdelijk) onderzoek naar het asielverzoek te doen, anders gezegd: als voorzienbaar was dat Griekenland hem in strijd met het *refoulement*-verbod zou uitzetten, was uitzetting naar Griekenland ook om die reden in strijd

met dat verbod ('indirect *refoulement*'). Al vanaf 2004 werd in Nederland betoogd dat op deze gronden uitzetting naar Griekenland niet toegestaan was, steeds onder verwijzing naar de rapporten van Amnesty International en andere organisaties die de problemen in de Griekse asielpraktijk signaleerden. De rechtbanken verboden dan ook in meerdere gevallen uitzetting naar Griekenland, maar de hoger-beroepsrechter in asielzaken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, achtte in alle gevallen uitzetting toelaatbaar. Algemene rapporten hadden niet bewezen dat iedereen die op grond van 'Dublin' werd teruggestuurd, mishandeld of uitgezet zou worden, zo meende de Afdeling. Om met succes een Dublin-uitzetting te kunnen aanvechten, moest de asielzoeker aantonen dat de Griekse autoriteiten van plan waren ook hem te detineren in al te slechte omstandigheden, of hem zonder

procedure naar Turkije of elders zou verwijderen. Ook in veel andere lidstaten werden uitzettingen naar Griekenland op soortgelijke gronden toelaatbaar geacht. Die terughoudendheid van nationale rechters is deels wel te begrijpen. Als Nederland als enige lidstaat uitzettingen naar Griekenland ontoelaatbaar zou achten, zou het land aantrekkelijk worden voor alle asielzoekers die via Griekenland de EU waren binnengekomen.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

De juridische strijd over de toelaatbaarheid van uitzettingen naar Griekenland bereikte uiteindelijk ook de Europese hoven, als eerste het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Dat voerde in eerste instantie een voorzichtige koers. In december 2008 achtte het in de zaak '*K.R.S. t VK*' een klacht van een Iraanse vrouw tegen het Verenigd Koninkrijk ongegrond. Het Hof merkte op dat het bekend was met de rapporten over de dramatische situatie in Griekenland, maar meende dat er een aantal redenen was waarom het Verenigd Koninkrijk erop mocht vertrouwen dat Griekenland zijn verplichtingen ten aanzien van de mensenrechten zou nakomen. Griekenland was gebonden aan de Europese asielregelgeving, aldus het Hof. En mocht na terugzending naar Griekenland toch een mensenrechtenschending plaatsvinden of dreigen plaats te vinden, dan zou het Hof zelf kunnen ingrijpen. Mevrouw K. zou dan immers alsnog een klacht bij het Hof in Straatsburg kunnen indienen, waarop het Hof een *interim measure* kon uitvaardigen, een verbod op uitzetting tot het over de zaak had beslist.

Deze uitspraak bracht echter geen rust. Al enkele maanden later verboden rechters in Nederland en enkele andere lidstaten uitzettingen naar Griekenland, ruim een jaar later gevolgd door het EHRM, in de geruchtmakende zaak '*M.S.S. t België en Griekenland*' van 11 januari 2011. De Afghaan M.S.S. had als tolk gewerkt voor het Amerikaanse leger. Toen hij met de dood werd bedreigd, vluchtte hij via Griekenland naar België en diende daar een asielverzoek in. België wees het verzoek af omdat Griekenland verantwoordelijk was. Terug in Griekenland diende M.S.S. een asielverzoek in. Daarop kwam geen reactie; wel werd M.S.S. meermalen gedetineerd, en trachten de Griekse autoriteiten hem tot twee keer toe uit te zetten naar Turkije. Opvang werd niet geboden: M.S.S. leefde maanden op straat. Het Hof concludeerde dat Griekenland artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Grootschalige
mensenrechten-
schendingen zijn nodig
om het Dublin-systeem
buiten werking te
stellen



Wachtend bij een bushalte in Athene kijkt een migrant naar een campagneposter van de zeer rechtse Griekse partij Laos. Foto Dimitris Alexakes

(EVRM) had geschonden vanwege de detentie-omstandigheden en het ontbreken van opvang, alsook omdat de asielaanvraag niet behandeld was. Vervolgens concludeerde het Hof dat België dit alles had kunnen voorzien: er waren voldoende rapporten verschenen over de problemen in detentie, opvang en asielprocedure in Griekenland. Niet lang na het EHRM deed ook het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg uitspraak over uitzettingen naar Griekenland. Vlak voordat het EHRM uitspraak deed in de zaak M.S.S., verklaarde een woordvoerder publiekelijk dat Griekenland in de nabije toekomst niet in staat zou zijn om zijn verplichtingen ten aanzien van de mensenrechten na te leven – een verkapte oproep aan het EHRM om tot schending te concluderen. Het Hof in Luxemburg sloot zich min of meer aan bij de Straatsburgse lijn: het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie verbiedt uitzettingen naar een andere lidstaat bij dreigende schending van het verbod op onmenselijke behandeling aldaar.

Omdat het zich op algemene rapporten baseerde, kwam het oordeel van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens erop neer dat de algemene situatie in Griekenland grond vormde om uitzetting naar dat land strijdig met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens te achten. Dat betekende dat alle asielzoekers zich op het arrest konden beroepen om uitzetting naar Griekenland te voorkomen. Het arrest plaatste Griekenland in feite buiten het Dublin-systeem. Toen het EHRM gesproken had, besloten de andere lidstaten inderdaad de asielverzoeken van ‘Griekse’ asielzoekers zelf te behandelen, en vooralsnog niemand naar Griekenland terug te sturen. De uitspraken van de Europese hoven bewerkstelligden zo bestrijding van de humanitaire crisis en een gedeeltelijke ontlasting van Griekenland. Dat zal de Griekse regering niet onwelkom zijn geweest.

Na M.S.S.

Die effecten zijn tijdelijk: lidstaten als Duitsland hadden aangekondigd begin 2013 te zullen bezien of uitzettingen naar Griekenland konden worden hervat. Voor lange-termijnoplossingen zou wijziging van het Europese asielbeleid nodig zijn. Een gelegenheid daartoe bood de herziening van de Dublin-verordening. De Commissie had voorgesteld bij grote migratiedruk op een lidstaat de Dublin-regeling tijdelijk, voor drie maanden, buiten werking te stellen: andere lidstaten zouden asielzoekers in die periode niet kunnen terugsturen. Die periode zou de overbelaste lidstaat dan kunnen gebruiken om opvang en procedure op orde te brengen. Dat voorstel heeft het niet gehaald. In de laatste, naar het zich laat aanzien vrijwel definitieve, versie van het ontwerp voor de Dublin-verordening is er slechts sprake van een signalering van problemen door de Commissie, die de desbetreffende lidstaat kan adviseren een noodplan op te stellen. De Raad en het Europees Parlement kunnen dan 'solidariteitsmechanismen' bespreken. Dat alles geheel op vrijwillige basis. Een regeling voor een meer evenredige verdeling van asielzoekers of andere migranten over de Europese Unie is voor de noordelijke lidstaten niet acceptabel. Het enige correctiemechanisme is en blijft ingrijpen door de Europese hoven. Dat betekent dat grootschalige mensenrechtenschendingen nodig zijn om het Dublin-systeem buiten werking te kunnen stellen.

Het Europese migratierecht is en blijft gebaseerd op het beginsel dat elke lidstaat verantwoordelijk is voor wie via zijn grondgebied de Europese Unie binnenkomt. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, verleent, onder de paraplu van Frontex, wel bijstand aan Griekenland: bij training van grenswachten, patrouilles op zee en, sinds eind 2010, ook aan de landsgrens met Turkije. Die steun staat wel onder druk. Wegens gebrek aan detentiefaciliteiten moeten veel onderschep-te illegale migranten in vrijheid worden gesteld.

Om die reden hebben meerdere lidstaten aangegeven hun hulp te heroverwegen. Sceptisch over de Griekse inspanningen stuurden zeven noordelijke lidstaten (waaronder Nederland, Duitsland en Zweden) in maart 2012 een brief aan de Griekse regering waarin zij dreigden interne grenscontroles in te voeren (en dus Schengen tijdelijk buiten werking te stellen), als Griekenland de instroom van

vreemdelingen niet zou terugbrengen. Dat dreigement is nog niet uitgevoerd.

Griekenland zelf heeft na de veroordeling door de Europese hoven opnieuw een hervormingsplan voor zijn asiel- en migratiebeleid opgesteld, dat slechts zeer ten dele is uitgevoerd. De Griekse behandeling van asielzoekers en andere migranten is volgens mensenrechtenorganisaties in elk geval nog steeds onder de maat. Om illegale immigratie te belemmeren had de regering het plan opgevat een muur te bouwen langs de hele, 200 kilometer lange, landsgrens met Turkije. Na felle kritiek van onder meer de Europese Commissie werd de muur beperkt tot een totale lengte van ongeveer twaalf kilometer, die inmiddels is voltooid. Deze inspanningen lijken wel enig effect te hebben gehad. De illegale immigratie is volgens de meeste schattingen het laatste jaar – voor het eerst in lange tijd – teruggelopen. Dat doet niet af aan Griekenlands koppositie waar het gaat om illegale overschrijding van de EU-grenzen.

Verplaatsen van de migrantenstroom

De problemen in Griekenland zijn deels te wijten aan de opzet van het Europese migratiesysteem. Met Schengen is een gemeenschappelijk gebied gecreëerd, waar iedereen, Unieburgers en burgers van andere staten, vrij kan reizen. Het beheer van die grens is echter geen gemeenschappelijke zaak: elke lidstaat staat er alleen voor. Dit systeem is evident in het nadeel van lidstaten die door hun geografische ligging een gemakkelijker bereikbare toegang tot het Schengengebied vormen dan andere. Maar *burden sharing* en verplichtende solidariteitsregelingen tussen lidstaten zijn steeds gestuit op een veto van noordelijke lidstaten.

De inzet van het Europese beleid blijft voornamelijk versterking van de buitengrens. Of dat Griekenland veel zal helpen, moet worden afgewacht. Wel kan worden voorzien dat versterking van de Griekse buitengrens de humanitaire nood niet zal lenigen. Integendeel. Tot op heden heeft intensivering van grenscontroles in een bepaald gebied niet geleid tot het verdwijnen, maar tot verplaatsing van de migratiestroom. Hoe moeilijker Europa bereikbaar wordt, des te groter de risico's die migranten nemen om het te bereiken, en hoe meer er zullen sterven bij hun poging Schengen-land binnen te komen.

Burden sharing stuit steevast op een veto van noordelijke lidstaten

De keerzijde van migratie: gevolgen voor kinderen die achterblijven

Migranten sturen veel geld naar huis. In sommige landen zijn deze 'remittances' twee keer zo hoog als de ontwikkelingshulp. Maar de migratie heeft een keerzijde: het haalt gezinnen uit elkaar. Een studie naar de gevolgen voor kinderen in Ghana, Nigeria en Angola wanneer een of beide ouders is gemigreerd.

Discussies over de relatie tussen migratie en ontwikkeling richten zich voornamelijk op financiële transacties, zogenaamde 'remittances', en hun effecten op de economische groei van thuislanden. De Wereldbank heeft tal van rapporten gepubliceerd en verzamelt data die de hoge percentages van deze financiële transacties richting ontwikkelingslanden bevestigen. Dergelijke transacties blijken in sommige landen twee keer zo groot te zijn als ontwikkelingshulp; het zijn belangrijke inkomstenbronnen om, in tijden van economische crisis en milieurampen, landen er weer bovenop te helpen. Er is echter een ander belangrijk aspect van de samenhang tussen migratie en ontwikkeling dat niet vaak wordt meegenomen in beleidsdiscussies en publieke debatten, maar dat net zo belangrijk is: de effecten van migratie op migrantengezinnen wanneer deze door migratie worden gesplitst, de zogeheten 'transnationale gezinnen'. Dit artikel gaat hier verder op in en presenteert een aantal van de uitkomsten van de TCRA- en TCRAf-Eu-projecten die geleid werden door de Universiteit van Maastricht, in samenwerking met andere Europese en Afrikaanse universiteiten.¹

zogenaamde *transnational child raising arrangements* (TCRA's): ofwel, hoe mensen het opvoeden van kinderen organiseren en beoefenen over grote afstanden. Specifieke cijfers zijn niet voorhanden door gebrek aan aandacht voor dit fenomeen, maar organisaties als UNICEF en *Save the Children* geven aan dat wel 25% van de kinderen in geselecteerde herkomstlanden ten minste één ouder heeft die in het buitenland woont. In ons project, dat zich richt op stedelijke gebieden in Ghana, Nigeria en Angola met hoge aantallen emigranten, zien we dat percentages weliswaar verschillen tussen landen, maar dat ze allemaal vrij hoog zijn (zie Tabel 1, volgende pagina).

De scheiding van ouders en kinderen kan voortkomen uit strikt migratiebeleid in bestemmingslanden, die de mogelijkheden van migranten beperken om hun familie te laten overkomen. Maar het kan ook de bewuste keuze zijn van ouders die het economisch welzijn van hun gezin willen verhogen, maar hun gezin niet willen blootstellen aan de ontwrichting die migratie mee kan brengen.

Valentina Mazzucato is hoogleraar *Globalisation and Development* aan de Universiteit van Maastricht, waar zij verschillende internationale onderzoeksprojecten leidt over transnationale migrantenfamilies.

Migratie van de *Global South* naar het Noorden heeft geleid tot een toenemend aantal transnationale gezinnen, waarin een of beide ouders migreren, terwijl kinderen in het land van herkomst achterblijven. De zorg voor deze kinderen wordt toevertrouwd aan een verzorger. Dit resulteert in

Tabel 1 Kinderen die niet samenleven met ten minste één ouder, door migratie ouder (Ghana, Angola en Nigeria)

Kinderen met ten minste één ouder die gemigreerd is:	% in Ghana	% in Angola	% in Nigeria
Internationaal	15.5	2.4	3.5
Nationaal	30.3	37.2	20.2
Totaal N	2195	1638	1627

Bron: TCRAf-Eu Child Survey, Ghana, Angola, Nigeria, 2010-11. *In Ghana, in de grote steden met hoge aantallen migranten, heeft 15,5% van de kinderen minstens één ouder die internationaal gemigreerd is en 30,3% minstens één ouder die nationaal gemigreerd is.*

De effecten van migratie op gezinnen vormen twee belangrijke kwesties voor migratie- en ontwikkelingsdiscussies. Ten eerste, als kinderen lijden als gevolg van migratie van hun ouders, kan dit ontwikkelingsgerelateerde gevolgen hebben voor herkomstlanden. Kinderen groeien op onder minder gunstige omstandigheden; scholen kunnen geconfronteerd worden met kinderen die specifieke problemen hebben; kinderen kunnen op school minder goed presteren; en hun gezondheid kan eronder lijden wanneer ze niet iemand hebben die goed voor hen zorgt. Ten tweede kunnen er consequenties zijn voor de mogelijkheden van migranten volledig deel te nemen aan de samenleving in het vestigingsland. Als hun kinderen in het thuisland het moeilijk hebben, zullen de ouders ongerust zijn, gericht blijven op de thuissituatie en emotionele en met de gezondheid verband houdende schade lijden, met als gevolg dat ze niet in staat zijn goed te presteren in hun werk en in de samenleving van het land waarnaar ze geëmigreerd zijn. De TCRA- en TCRAf-Eu-projecten gaan na of deze effecten daadwerkelijk ontstaan in transnationale gezinnen. Hier beschrijven we een aantal van de bevindingen over de emotionele effecten van internationale migratie op migrantenkinderen die achterblijven in het land van herkomst: Ghana, Nigeria en Angola.

De TCRA- en TCRAf-Eu-projecten zijn enkele van de eerste onderzoeken die vergelijkende data leveren tussen landen op het gebied van emotioneel welzijn van kinderen die achterblijven in het thuisland, terwijl hun ouders nationaal dan wel internationaal migreren. Hierdoor geven deze projecten een Afrikaans perspectief op een terrein dat tot nog toe alleen onderzocht is in enkele kwalitatieve studies in Azië en Latijns-Amerika. Deze kwalitatieve studies geven inzicht in de negatieve effecten die ontstaan bij kinderen van migrantenouders die achterblijven in het land van

herkomst, zoals depressies, a-sociaal gedrag en het gevoel door hun ouders te zijn verlaten. Deze bevindingen moeten nog bevestigd worden door kwantitatieve analyses die kunnen aantonen of deze negatieve effecten op het welzijn daadwerkelijk veroorzaakt worden door migratie van de ouders. Tevens kan kwantitatief onderzoek uitwijzen hoe wijdverspreid het fenomeen is. De focus op Afrika is belangrijk. Er zijn namelijk redenen om aan te nemen dat Afrikaanse gezinnen andere effecten kunnen ervaren, aangezien veel Afrikaanse gemeenschappen gezinsnormen hebben die afwijken van het standaard nucleaire gezinsmodel, gezien de verschillende sociale ouderschaps- en opvoedingspraktijken. Zo komt het in Afrika vaker voor dat kinderen worden opgevoed door andere mensen dan hun biologische ouders, ook als hun ouders niet geëmigreerd zijn, en de overtuiging leeft dat dit een positief effect heeft op de ontwikkeling van het kind. Het wordt dus als 'normaal' beschouwd dat kinderen niet met hun biologische ouders leven en dit kan een positieve invloed hebben op hoe kinderen ervaren onderdeel te zijn van een transnationaal gezin.

De gegevens zijn verzameld van scholieren in de leeftijd van 11 tot 21 jaar, die met beide biologische ouders in het Afrikaanse land woonden (de controle groep, non-TCRA), en die ten minste één ouder hadden die gemigreerd is (TCRA). Nagegaan wordt óf er negatieve consequenties zijn voor kinderen en welke aspecten van een transnationaal gezinsleven leiden tot een negatieve impact, maar er wordt ook gekeken naar welke aspecten geen negatieve consequenties lijken te hebben. Dit geeft inzicht in mogelijke interventies die de negatieve gevolgen kunnen verminderen.

Het emotioneel welzijn van kinderen is gemeten met behulp van een veel gebruikte index, bestaande uit 20 vragen aan kinderen over hun



Scholieren in Ghana tijdens het onderzoek. Foto van auteur

emoties (zoals zich boos voelen, zich veel zorgen maken, vechten, vrienden hebben, etc.).² Wij kijken of er een relatie bestaat tussen vier TCRA-kenmerken en hoe kinderen scoren op deze index:³ namelijk wie van de ouders gemigreerd is; het belang van waar naartoe ouder migreert; het type verzorger en de stabiliteit van de zorg. Bij de analyse is rekening gehouden met de sociaal-demografische kenmerken van kinderen, de sociale status en de burgerlijke staat van ouders, levensomstandigheden, alsmede factoren gerelateerd aan de schoolomgeving.

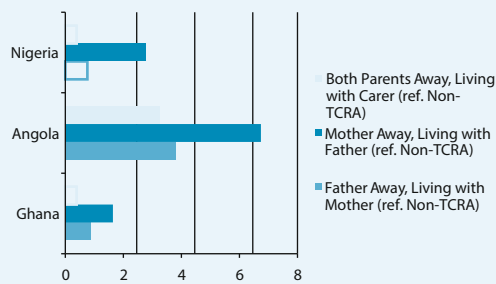
Welke ouder gemigreerd is

Of de vader of moeder migreert, of allebei, kan een verschillend effect hebben op een kind. Dit blijkt ook te verschillen per land. In Ghana ervaren kinderen van wie de moeder of vader weg is, meer emotioneel leed vergeleken met kinderen die met beide ouders samenleven (Figuur 1, volgende pa-

gina). Opvallend is dat er geen significante effecten zijn gevonden op hun emotioneel welzijn wanneer beide ouders emigreren. In Nigeria heeft het echter alleen een negatieve impact op kinderen wanneer moeders migreren en ze bij hun vaders wonen. Angola is het enige land in dit onderzoek waar alle combinaties van oudermigratie leiden tot slechtere emotionele uitkomsten voor kinderen. Deze verschillen tussen landen tonen een belangrijke uitkomst: *niet altijd leidt oudermigratie tot verminderd emotioneel welzijn van kinderen*.

Deze constatering is tegengesteld aan de resultaten van kwalitatieve studies uit Azië, Latijns-Amerika en Oost-Europa, waarin voornamelijk negatieve consequenties worden benadrukt. Deze studies kennen echter enkele gebreken. Ten eerste zijn ze te smal opgezet en richten ze zich alleen op transnationale gezinnen, waardoor ze niet kunnen aantonen hoe vaak de effecten voorkomen. Bovendien kunnen ze niet aantonen

Figuur 1 Effecten van de status van migrantouders op het emotioneel welzijn (TDS) van schoolkinderen in Nigeria, Angola en Ghana. Coëfficiënten van meervoudige regressie resultaten.

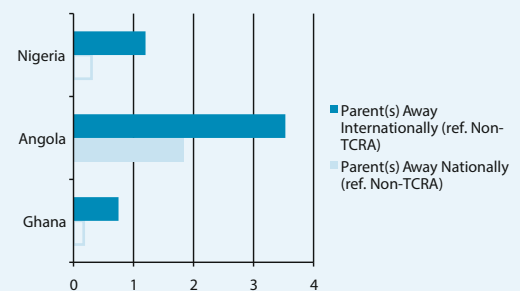


Bron:

TCRAF-Eu Child Survey, Ghana, Angola, Nigeria, 2010-11

Noot: Significante resultaten zijn weergegeven in de effen-gekleurde balken. Hoe langer de balk, des te groter het verschil met niet-TCRA kinderen. Alleen de effen-gekleurde balken zijn significante resultaten. Hogere cijfers geven een groter emotioneel leed weer.

Figuur 2 Effecten van de locatie van de migrantenouders op emotioneel welzijn (TDS) van schoolkinderen in Nigeria, Angola en Ghana. Coëfficiënten van meervoudige regressie resultaten.



Bron:

TCRAF-Eu Child Survey, Ghana, Angola, Nigeria, 2010-11.

Noot: Significante resultaten zijn weergegeven in de effen-gekleurde balken

of de negatieve effecten werkelijk het gevolg zijn van migratie of dat ze zijn toe te schrijven aan bredere patronen in de samenleving. Aangezien het in Afrikaanse landen vrij gebruikelijk is opgevoed te worden door iemand anders dan de biologische ouders, kan het emotionele onbehagen dat ervaren wordt door kinderen van migrantenouders in Afrikaanse landen minder zijn. Hierdoor kunnen onze uitkomsten ook verschillen van die van bovengenoemde kwalitatieve studies. Deze culturele praktijken helpen echter niet in Angola, waar decennia van burgeroorlog families hebben gefragmenteerd.

In alle drie de landen is er sprake van negatieve effecten op het welzijn wanneer moeders migreren en kinderen bij hun vaders blijven wonen. Dit kan te maken hebben met de afwezigheid van een moeder; of met het feit dat de vader die het kind grootbrengt niet in staat is het kind de benodigde zorg te geven op het gebied van emotioneel welzijn; of dat migrantenmoeders in het buitenland te maken krijgen met moeilijkere omstandigheden, waardoor ze hun kinderen emotioneel niet kunnen ondersteunen op afstand, op dezelfde manier als de vaders. Deze bevinding wijst op het feit dat *bij de effecten op het welzijn van kinderen van migrantenouders het een rol speelt of de moeder dan wel de vader geëmigreerd is*. De oorzaak hiervan dient verder onderzocht te worden.

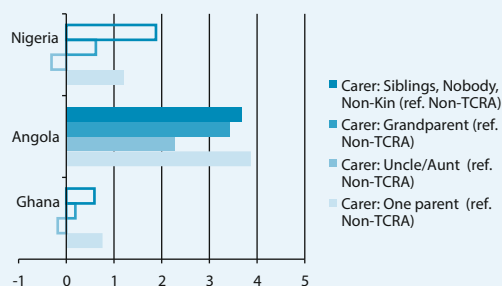
Het belang van afstand en communicatie

In veel herkomstlanden is nationale migratie ook een belangrijk fenomeen. Wij hebben daarom ook gekeken of het type migratie, nationaal of internationaal, van invloed is op het emotioneel welzijn van kinderen (Figuur 2). *Kinderen in alle drie de Afrikaanse landen, met ouders die internationaal gemigreerd zijn, ervaren meer emotioneel leed vergeleken met kinderen die met beide ouders samenleven of waarvan de ouders nationaal gemigreerd zijn*. Deze resultaten geven aan dat afstand ertoe doet. Communicatie via de telefoon mag dan niet zoveel verschillen tussen ouders die nationaal of internationaal gemigreerd zijn, maar de frequentie van bezoeken is veel lager voor internationale migranten. Dit is te wijten aan de hoge kosten van internationale reizen en de onmogelijkheid voor ongedocumenteerde ouders om (tijdelijk) terug te reizen, wat ertoe leidt dat kinderen met internationaal gemigreerde ouders hun ouders minder vaak zien en hierdoor meer emotioneel leed ervaren. Nationale migratie van ouders leidt alleen tot significant negatieve uitkomsten in Angola.

Het type verzorger

In enkele studies wordt het type verzorger aangeduid als onderscheidend. Grootouders worden genoemd als te oud om voor kinderen te zorgen en te zwak om hen discipline bij te brengen, in het bijzonder wanneer het tieners betreft; en ooms

Figuur 3 Effecten van wie de verzorger is op emotioneel welzijn (TDS) van schoolkinderen in Nigeria, Angola en Ghana. Coëfficiënten van meervoudige regressieve resultaten.

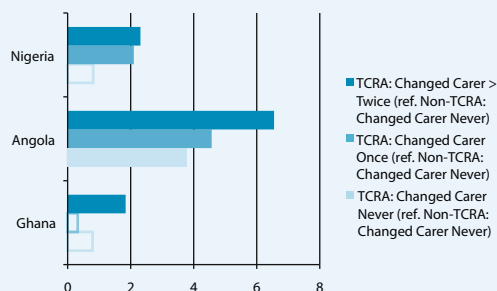


Bron:

TCRAF-Eu Child Survey, Ghana, Angola, Nigeria, 2010-11.

Noot: Significante resultaten zijn weergegeven in de effen-gekleurde balken

Figuur 4 Effecten van de stabiliteit van zorg arrangementen op het emotioneel welzijn (TDS) van schoolkinderen in Nigeria, Angola en Ghana. Coëfficiënten van meervoudige regressie resultaten.



Bron:

TCRAF-Eu Child Survey, Ghana, Angola, Nigeria, 2010-11.

Noot: Significante resultaten zijn weergegeven in de effen-gekleurde balken

en tantes zouden het te druk hebben om de nodige zorg te geven zoals een biologische ouder zou doen. Toch vinden we dat *er noch in Ghana noch in Nigeria bewijs is om te concluderen dat kinderen die met naaste familieleden leven (ooms, tantes en grootouders) er emotioneel slechter aan toe zijn dan kinderen die met beide ouders samenleven*. Ook dit kan deels verklaard worden door de 'normaliteit' in deze landen om opgevoed te worden door familieleden.

In Ghana en Nigeria blijkt dat kinderen die bij een ouder leven terwijl de andere ouder geëmigreerd is, slechter af zijn dan kinderen die bij naaste familieleden leven. Deze contra-intuïtieve bevinding wordt verklaard in de kwalitatieve diepte-case studies van TCRA's, die laten zien dat er nogal wat spanningen tussen ouders kunnen ontstaan wanneer de ene ouder migreert en de andere achterblijft.

Angolese kinderen in bijna alle typen van verzorgingssituaties zijn gevoeliger voor emotioneel onbehagen dan kinderen in een gezin zonder een of beide gemigreerde ouders (non-TCRA). De Angolese samenleving is nog steeds herstellende van de recente burgeroorlog. De gebroken familiestructuren als gevolg van het conflict en de zeer snelle verstedelijking van het laatste decennium, kunnen oorzaken zijn van deze slechte uitkomsten op het gebied van emotioneel welzijn van kinderen in verschillende verzorgingssituaties.

Stabiliteit van zorg

Stabiliteit van zorg blijkt van groot belang te zijn in de ontwikkeling van kinderen van wie een ouder gemigreerd is. We onderzochten dit aspect bij transnationale families (Figuur 4) en constateerden in alle drie de landen een negatieve relatie tussen de frequentie van wisseling van verzorger en het emotioneel welzijn van kinderen. Kinderen van migrantenouders die twee keer of vaker in hun leven van verzorger veranderden, hebben een grotere kans op het ontwikkelen van emotionele problemen dan kinderen die nooit van verzorger zijn veranderd. *Het empirisch bewijs geeft het belang aan van een stabiele verzorgingssituatie voor kinderen van migranten.*

Conclusie en enkele beleidskwesties

Hoe migratie gezinnen beïnvloedt, is de 'andere kant' van het migratie- en ontwikkelingsverhaal, dat gewoonlijk geformuleerd wordt in termen van financiële transacties en economische ontwikkeling. Migratie heeft ook negatieve effecten op gezinnen en dat moet in acht worden genomen, aangezien het gezin, als de bouwsteen van de samenleving, gezond en functioneel dient te zijn ten behoeve van een gezonde en functionele samenleving. Dit onderzoek is een van de eerste die op

Kinderen lijden niet altijd onder de migratie van hun ouders

Beleid dat de mobiliteit van migranten met hun thuisland beperkt, vermindert het welzijn van migrantenkinderen in het thuisland

systematische wijze deze kwestie heeft geanalyseerd in een vergelijking tussen landen. Een grote kwantitatieve enquête heeft het mogelijk gemaakt enkele van de verkennende bevindingen van de kleinschalige onderzoeken te testen. De resultaten geven zowel goed als slecht nieuws.

Het eerste en belangrijkste is dat lid zijn van een transnationaal gezin niet altijd tot negatieve emotionele gevolgen voor kinderen leidt. Eerder zijn er specifieke omstandigheden die kunnen leiden tot een lager emotioneel welzijn voor kinderen in het land van herkomst. Begrip van wat deze omstandigheden zijn en hoe ze het welzijn van kinderen beïnvloeden, is de eerste stap in het identificeren van interventiegebieden om de negatieve gevolgen voor kinderen te reduceren. Twee belangrijke factoren die de negatieve gevolgen van migratie van ouders voor kinderen lijken te reduceren, zijn de mogelijkheid voor kinderen en ouders tot *face-to-face* contact, en om één stabiele verzorger te hebben. Wie de verzorger is (als het niet een van de biologische ouders is), of het nu een grootouder, oom, tante, of ander familielid is, maakt in politiek stabiele landen geen verschil in welzijn, zolang de kinderen maar wel een constante verzorger hebben. Migrantenouders kunnen met dit gegeven hun voordeel doen bij het treffen van voorbereidingen om te migreren. Daarnaast kan beleid dat de mobiliteit van migranten met hun thuisland beperkt, onbedoelde effecten hebben: het vermindert het welzijn van migrantenkinderen in het thuisland. Om zulke onbedoelde effecten te reduceren, dienen beleidsmakers dit goed te beseffen. Beleid in zowel herkomst- als bestemmingslanden zou zich kunnen richten op condities die ruimte bieden voor stabiliteit in de verzorgingssituatie van kinderen van migranten, zoals de mogelijkheid van migrantenouders om geld te sturen en gemakkelijk te kunnen commu-

ren met verzorgers en kinderen. Voldoende geld sturen voor de lasten van de zorg voor een kind (voeding, school, gezondheid) en communicatie via telefoon en bezoeken aan kinderen of van kinderen aan hun ouders, helpen een vreedzame relatie te behouden tussen ouder, verzorger en kind; dat leidt tot een goed functionerende transnationale familie en zorgt dus voor minder emotionele last voor kinderen.

Of de vader dan wel de moeder migreert, speelt een rol: wanneer de moeder migreert, leidt dat in sommige gevallen tot een lager welzijn van kinderen. Waarom dit zo is, moet verder onderzocht worden. Het zou kunnen zijn dat de emotionele band tussen moeders en kinderen zo belangrijk is voor het welzijn van een kind, dat geografische nabijheid vereist is. Het zou echter ook een indicatie kunnen zijn dat moeders te maken krijgen met meer negatieve omstandigheden wanneer ze migreren, zodat ze niet in staat zijn hun banden met hun kinderen te onderhouden zoals vaders dat doen. Ten slotte zou het een aanwijzing kunnen zijn dat wanneer vaders de verzorgers zijn, zij minder in staat zijn in de emotionele behoeften van hun kinderen te voorzien.

Een andere belangrijke bevinding is dat de effecten van het leven in een transnationaal gezin op kinderen verschilt, afhankelijk van de specifieke context van het land. Zo kan het feit dat het geen negatieve consequenties heeft voor kinderen in Ghana en Nigeria wanneer zij worden opgevoed door een familielid in plaats van de biologische ouders ten minste deels worden verklaard door de context waarin het kind is opgevoed en normen van sociaal ouderschap waar het gebruikelijk is voor een kind door een familielid te worden opgevoed, ongeacht of de ouders gemigreerd zijn. In Angola daarentegen lijkt de postconflictcontext het emotioneel welzijn van kinderen in een TCRA te domineren, ongeacht wie de verzorger is.

Deze bevindingen zijn niet afdoende. Ten eerste is de verzameling van dit soort data over een langere periode noodzakelijk om de lange-termijneffecten van migratie op kinderen te kunnen beoordelen. Ons onderzoek beslaat slechts een moment in de tijd, en toont dus alleen tijdelijke effecten. Wel neemt het onderzoek kinderen mee die langer of korter van hun ouders gescheiden zijn (geweest). Op deze manier kan bekeken worden of kinderen die voor langere tijd apart van hun ouders leefden, andere gevolgen ervaren dan kinderen die voor korte perioden van hun ouders gescheiden zijn geweest. Toch kunnen de lange-

Meer informatie over het TCRA en TCRAf-Eu project is te vinden op: www.tcra.nl

Op 27 maart 2013 wordt er een *policy roundtable* georganiseerd in Maastricht. Hier worden de bevindingen van de projecten gepresenteerd en vindt er een discussie plaats met beleidsmakers en mensen uit de praktijk. Voor meer informatie en aanmelding voor de *roundtable* kunt u contact opnemen met Patricia Jaspers: p.jaspers@maastrichtuniversity.nl.

termijneffecten van migratie op het welzijn van kinderen pas echt worden vastgesteld door het volgen van kinderen gedurende hun levensloop. Ten tweede is het belangrijk te onderzoeken of een lager welzijn van kinderen (ook) andere gevolgen heeft, bijvoorbeeld invloed op hun fysieke gezondheid en hun schoolprestaties. Ten derde, hoe het welzijn van kinderen zich verhoudt tot de situaties van ouders in het bestemmingsland, is

een belangrijke vraag om te onderzoeken om zo alle gevolgen van migratiebeleid in Europa te kunnen begrijpen, aangezien deze ook de condities in de herkomstlanden beïnvloeden. In nader onderzoek van de TCRA- en TCRAf-Eu-projecten komen deze kwesties aan bod.⁴ Ook dit vervolgonderzoek zal te zijner tijd in de *Internationale Spectator* verschijnen.

NOTEN

- 1 De resultaten, zoals gepresenteerd in dit artikel, zijn voortgekomen uit het *Transnational Child-Raising Arrangements between Africa and Europe project* (TCRAf-Eu) en het *Transnational Child-Raising Arrangements between Ghana and the Netherlands* (TCRA) project gesubsidieerd door respectievelijk NORFACE en WOTRO/NWO. De projecten worden geleid door prof. V. Mazzucato, Maastricht University met de volgende teams: Maastricht University (V. Cebotari; B. Ditoh; K. Haagsman, M. Poeze), University College Cork (A. Veale; A. White; C. Ni Laoire; C. Andes), University of Lisbon (M. Grassi; J. Vivet; C. de Sousa Marinho), University of Ghana (T. Manuh; M. Awumbila; E. Dankyi) en FAFO Institute for Applied International Studies (C. Øien).
- 2 Dit is een standaard-index, genaamd: de 'Total Difficulties Score (TDS)' van de 'Strength and Difficulties Questionnaire (SDQ)', ontwikkeld door Robert Goodman, King's College London.
- 3 TCRA's zijn gemeten aan de hand van vier hoofdkenmerken, waarvan sommige zijn geïdentificeerd als mogelijk relevant in de kwalitatieve literatuur. Andere kenmerken zijn voor het eerst meegenomen.

- 4 Overige literatuur (op aanvraag beschikbaar):
V. Mazzucato & V. Cebotari, Psychological well-being of Ghanaian children in transnational child raising arrangements (TCRAs). Paper presented at MAFE conference 'Comparative and multi-sited approaches to international migration', 12-14 december 2012, Parijs.
V. Mazzucato, V. Cebotari, A. Veale, A. White, M. Grassi & V. Jeanne, Transnational migration and the emotional well-being of children in Ghana, Nigeria and Angola. Paper presented at TCRAf-Eu conference 'Transnational families: multi-sited, mixed-method and comparative research approaches', 27-29 maart 2013, Maastricht.
M. Poeze & V. Mazzucato, 'Ghanaian children in transnational families: Understanding left-behind children's experiences through local parenting norms', in: L. Baldassar & L. Merla (red.), *Transnational Families, Migration, and Care Work*, Routledge: Oxford: Routledge, 2013.

Mondialiseer artikel 1¹

Wat we nationaal veroordelen, namelijk aantasting van artikel 1 van de grondwet, is internationaal de norm. Is een wereld die is opgedeeld in discriminerende natiestaatsgrenzen nog gerechtvaardigd? Het klassieke onderscheid tussen strikt nationaal en strikt internationaal is niet alleen een illusie, het is ook normatief uiterst dubieus.

Grenzen discrimineren. Tussen wij en zij en hier en daar. Op zich zelf is dat nog geen probleem. Want discriminatie tussen mensen, het maken van onderscheid, is onvermijdelijk. En daarmee zijn ook grenzen tussen mensen onvermijdelijk. Of het nu om het kiezen van een huwelijkspartner, een selectie voor een voetbalteam of een werknemer voor een bedrijf gaat, er wordt voortdurend onderscheid gemaakt en er worden voortdurend grenzen getrokken tussen mensen. Het gaat er dus niet om dat er onderscheid wordt gemaakt, maar op welke grond we dat doen – hoe we onze grenzen naar elkaar legitimeren. En omdat de maatschappij dynamisch is, en voortdurend nieuwe interacties te weebrenkt, verdwijnen er met regelmaat weer grenzen. Sterker, er is geen grens geconstrueerd in de menselijke geschiedenis die niet ook weer verdwenen is, of weer zal verdwijnen. Geen grens is er voor eeuwig.

Dat is geen populaire boodschap voor sommigen, maar daarom niet minder waar. Kijk maar eens naar één van de vele *YouTube*-filmpjes waarin de geografische geschiedenis van Europa in kaarten achter elkaar is gezet, en dan zie je het intrigerende heen-en-weer-dansen van tal van grenslijntjes, een ware grenschoreografie. Niet alleen de grenslijnen zelf, maar ook de gronden waarop ze gerechtvaardigd werden, pasten zich telkens aan de vernieuwde inzichten of omstandigheden aan. Wat de constante is in de geschiedenis van grenzen, is dus niet de handhaving ervan, maar de voortdurende verandering ervan. Dat betekent dat ook de legitimatie voor de grenzen die we trekken voortdurend herijkt moet worden. De grenslijnen die we maken, zijn immers niet vanzelfsprekend of natuurlijk.

Over naar het heden dan. Is een wereld die is opgedeeld in discriminerende natiestaatsgrenzen

nog gerechtvaardigd? Ik meen van niet. Ooit was de negentiende-eeuwse grenslijn, die we nog altijd handhaven, een progressief ideaal dat mensen van verschillende rangen en standen verbond boven het eigen lokale graafschap of hertogdom. Geen discriminatie meer op afkomst binnen een nieuw te vormen natiestaat. Het werd zelfs het eerste artikel van de Nederlandse grondwet. Die natiestaat was ooit een brug te ver voor de provincialisten van weleer. Vandaag is dat nationale vergezicht van toen vooral een regressief en populistisch ideaal van gisteren geworden. Het kan verkeren. Die negentiende-eeuwse indeling van strak omliggende nationaal gekleurde vakjes weerspiegelt al lang niet meer de moderne menselijke realiteit, als het dat al ooit volledig deed.

Als verbeelde gemeenschap kan de natie performatief zeker nog van betekenis zijn - er is niets mis met romantisch nationalisme - maar als grond voor discriminatie voldoet het natiemodel geenszins (meer). De idee dat territorium, burgerschap en identiteit met elkaar nog exclusief verenigbaar zouden zijn in één en dezelfde nationale container, is een *idée fixe*. Want de wereld is een dynamisch complex van natiegrens overschrijdende verbindingen en vervlechtingen geworden. De welvaart van een land is nu sterk afhankelijk van de mate waarin mensen in dat land erin slagen te kunnen inspelen op mondiale trends en interdependenties. Sterker, nationale protectie werkt op de lange termijn zelfs averechts. Om dan uit die veelheid aan huidige mondiale connecties, stromen, verbindingen en interdependenties nog altijd economisch begrensde containerstaten te destilleren, is een leugen of, op zijn best, ziende blindheid. Het klassieke onderscheid tussen strikt nationaal en strikt internationaal is niet alleen een illusie, het is ook normatief uiterst dubieus. Het maakt namelijk alles wat de staatsgrenzen overschrijdt tot een exceptie. De bood-

Henk van Houtum is hoofd van het *Nijmegen Centre for Border Research* (www.ru.nl/ncbr), Radboud Universiteit Nijmegen en onderzoekshoogleraar Geopolitiek van Grenzen aan de Universiteit van Bergamo (Italië).

schap die daarmee wordt verkondigd, is dat de statelijke indeling van de wereld vanzelfsprekend is en moreel rechtvaardig en dat ieder land de illusie kan koesteren dat problemen die zich buiten die grenzen voordoen, in principe niets te maken hebben met de eigen politieke keuzen en economische strategieën. Dat wringt. Het is alsof het moedwillig najagen van het nationale eigenbelang door de exploitatie van arbeidskrachten en hulpbronnen overal ter wereld alleen nationaal gelegitimeerd behoeft te worden. Zelfs als die verrijking direct of indirect ten koste gaat van de welvaart van anderen buiten die nationale grenzen. Meest problematisch aan dit hardnekkige provincialisme van vandaag is precies dat wat ooit de natiestaat tot bevrijdend ideaal maakte: geen discriminatie meer op afkomst.

In een wereld die zich qua communicatie, migratie en verkeer niet meer houdt aan de grenzen van de natiestaat, is precies die discriminatie uitermate problematisch geworden. Er wordt namelijk aan de natiengrens zelf een ethisch verschil gemaakt tussen mensen die op de eigen grond of uit nationale ingezetenen zijn geboren en zij die dat niet zijn. Het Nederlandse woord allochtoon (allos=anders, chthonos=aarde, grond) – waarover onlangs even discussie ontstond, maar dat nog altijd gebruikt wordt – is illustratief voor deze maar aanhoudende dubieuze geboortegrondpolitiek. De leuze ‘eigen volk eerst’, waarbij ‘eigen’ wordt gedefinieerd in termen van bloed- en bodemverwantschap, is dus geen uitzondering of onsmakelijke anomalie, maar staande praktijk. Wat we nationaal veroordelen, namelijk aantasting van artikel 1 van de grondwet, is internationaal de norm.

Scherper gesteld, discrimineren op afkomst aan de grens is een vorm van institutionele apartheid. Dat een dergelijke, wettelijk vastgelegde apartheid bepalend kan zijn voor de rest van iemands leven in een wereld van toegenomen internationale mobiliteit en migratie, behoeft geen uitgebreid betoog. Iemand die geldt als Mexicaan omdat hij of zij op Mexicaanse grond werd geboren, heeft doorgaans een ander toekomstperspectief dan iemand die net aan de andere kant van de grens, in de Verenigde Staten, is geboren. Ook de EU, en daarmee Nederland, discrimineert op afkomst. Bij het verstrekken van visa wordt erop gelet in welk



Een grenzenloze wereld bestaat niet: hek rondom de Spaanse enclave Melilla, die fungeert als buitengrens van de Europese Unie. Foto Noborder Network

land je geboren bent. Staat je land op de zogenaamde negatieve Schengen-lijst (circa 135 van de 195 landen, sic!), dan ben je als daar geboren levenslang veroordeeld tot een grote mate van onvrijheid van beweging. De aldus begrensde samenleving lijkt verdacht veel op het feodale systeem van privileges en kansenongelijkheid, zo constateert ook de filosoof Joseph Carens. Legale migratie naar de EU wordt ernstig bemoeilijkt. Het gevolg is logischerwijs een sterke toename van illegale migratie naar de Unie. Hetgeen de spiraal van paranoia, racistische discriminatie en dus nog weer hogere hekken, en nog meer doden aan de grens en nog weer verdere verkleining van de legale grenstoegang, in stand houdt. De huidige grensdiscriminatie bijt zo in haar eigen staart.

Een grenzenloze wereld bestaat niet. Dat je discrimineert op kwaliteit, competenties of geschiktheid bij een functie lijkt me gerechtvaardigd, maar als we ervan uitgaan dat mensen principieel moreel gelijkwaardig zijn, dan is het criterium van geboortegrond of bloedverwantschap volstrekt onrechtvaardig in onze moderne tijd. De hoogste tijd voor ander grensbeleid dat meer past bij deze tijd. Laat Nederland een daad stellen. Geen discriminatie meer op afkomst in het grensbeleid. *Mondialiseer artikel 1*. Iedereen dezelfde kansen op een werkelijk mondiale arbeidsmarkt. Economisch voordelig en rechtvaardig. Wat zou het een doorbraak zijn.

Discrimineren
op afkomst
aan de grens is
een vorm van
institutionele
apartheid

NOOT

1 Dit artikel is gebaseerd op de inleiding uit het onlangs bij Uitgeverij Klement verschenen boek: *Eerlijke Nieuwe Wereld* (onder redactie van Van Houtum & Van Vugt).

Diplomatie in de nieuwe wereld

Na het tijdperk van Amerikaanse dominantie zijn we nu beland in een polycentrische wereld.

Actoren in alle maten, kleuren en soorten laten daarin hun invloed gelden. In deze wereld worden méér en nieuwe eisen gesteld aan de diplomaat.

‘Diplomacy is dead.’ Dat was ruim een maand geleden de kop boven een stuk van Roger Cohen in de *New York Times*. Zijn apologie zal niet bedoeld zijn geweest als passend slotakkoord van de zojuist afgeronde ambassadeursconferentie in Den Haag. Daar zweefde een week lang door de zalen en workshops juist de vraag hoe de diplomatie in leven wordt gehouden onder de dreiging van miljoenenbezuinigingen. Ondanks de grote taakstelling (Rutte-1 90 miljoen, Rutte-2 nog eens 100 miljoen) ontbrak het in Den Haag niet aan een visionaire leus: “in 2016 wordt Buitenlandse Zaken gezien als de meest moderne diplomatieke dienst ter wereld”, aldus het ministerie zelf.

Kunnen dood en leven samengaan? Ja dat kan. De boodschap van Roger Cohen is een terugblik op het tijdperk van ‘realistisch staatsmanschap’, de tijd dat grote geduldige mannen met vijanden onderhandelden over beëindigen van oorlog en uit het vuur slepen van vrede. Kissinger die China aan tafel kreeg, Reagan die de Koude Oorlog van de Russen wist te winnen, Holbrooke die het Dayton-akkoord in de wacht sleepte. Doorbraakdiplomatie, noemt Cohen het, de even knappe als gewaagde successen die wisten te bereiken wat drones en *big wars* in Irak en Afghanistan maar niet lukt. De diplomaten hebben het initiatief de laatste twintig jaar uit handen gegeven aan de CIA en de generaals, schrijft Cohen, “the role of the professional diplomats is squeezed”. Doorbraakdiplomatie bedrijf je met je vijanden, niet met je vrienden, zegt Cohen: ajatollahs, islamterroristen, Hamas. Het mag Obama dan in Birma gelukt zijn iets op gang te brengen, verder heeft zijn diplomatie gefaald.

Dat is een hard verwijt aan de president, die zich in zijn tweede termijn misschien enigszins bevrijd weet uit de houdgreep van de binnenlandse politiek. Die verlamde elk groots initiatief in sleuteldossiers als Iran, Syrië en het Midden-Oostenconflict. Het is ook een verwijt aan Hillary Clinton, die in 2010 met haar *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (de eerste in zijn soort) nu juist de diplomatie wilde rehabiliteren, nadat haar duidelijk was geworden dat het grootste land ter aarde minder diplomaten telde dan het totaal aantal leden van militaire muziekkorpsen op de loonlijst van het Pentagon. Dat was voor haar het startsein om *civilian power* een nieuwe kans te geven: slagvaardige diplomatie met inschakeling van kennis en kunde van NGO’s, het bedrijfsleven en (sociale) media. *Nation branding* en publieksdiplomatie zouden het register van de diplomatie aanzienlijk vergroten.

‘Mislukt’ is een te zwaar verwijt aan de regering-Obama, want Cohen mist nu juist het zicht op de nieuwe werkelijkheid. Weliswaar ontgaat ook hem niet dat de oude wereld van Kissinger, Holbrooke c.s. niet meer van toepassing is, een treffende schets van de wereld waarin de diplomatie zich wél moet zien te bewijzen, kan hij ook niet leveren. Hij blijft steken bij de observatie dat we, na het verstrijken van het tijdperk van unieke Amerikaanse dominantie, beland zijn in een *nobody’s world*. Adequater is waarschijnlijk de term *everybody’s world*. Experts spreken van een polycentrische wereld, waarin er geen duidelijk machtscentrum meer is en de actoren bovendien in alle maten, kleuren en soorten hun invloed laten gelden.

De goede diplomaat is in die wereld niet dood; integendeel, er worden zelfs méér en nieuwe eisen aan hem gesteld. De zoektocht naar nieuwe professionaliteit liep als een rode draad door de ambassadeurs-



De Amerikaanse diplomaat Henry Kissinger spreekt tijdens het World Economic Forum '92 in Davos. Kissinger kreeg tijdens de Koude Oorlog China aan tafel.

Foto World Economic Forum

conferentie in Den Haag en het is ook de opdracht aan de Commissie Modernisering van de Diplomatie (onder voorzitterschap van Docters van Leeuwen; de commissie staat ook bekend als de Groep van Wijzen) die het Nederlands buitenlands beleid door die lens doorlicht.

De polycentrische wereld bestaat uit twee kanten, dus wordt ook wel een hybride wereld genoemd. Eén kant is onverminderd de oude geopolitieke wereld, staatcentrisch en territoriaal georganiseerd. De diplomaat is de vooruitgeschoven poortwachter van zijn land; de belangen die hij behartigt zijn hem als soevereine gemachtigde toevertrouwd. Het is de wereld waarin min of meer hiërarchische relaties bestaan, gebaseerd op intergouvernementele machtsverhoudingen en de daaraan verbonden kwantiteitsfactoren: omvang BNP, strijdkrachten, bevolkingsomvang, enz. Naarmate een staat over meer *hard power* beschikt, kan de diplomaat een regisserende rol naar zich toetrekken in het interstatelijke verkeer.

De b-kant van de wereldpolitiek is de nieuwe netwerkwereld. Hierin zijn diplomaten 'mede'-spelers in een wijde en diffuse structuur van formele en informele verbanden van staten en *non-state actors*, een wereld van soms door niets en niemand te regisseren *stakeholders*. In deze context telt netwerkmacht: niet zozeer het beheersen en regisseren, als wel het benutten van de vaak grote kennis binnen deze netwerken is van belang. Een succesvolle diplomaat zoekt naar de voor zijn land relevante netwerken, opereert als verbindingsofficier en faciliteert de netwerken waar mogelijk. De netwerken staan in rechtstreeks contact met electoraten, dus ook publieksdiplomatie is onderdeel van het buitenlandbeleid. Meer dan in de oude geopolitieke wereld schuilen hier kansen voor (diplomaten van kleine) landen, omdat hier *soft power* en kwaliteitsfactoren doorslaggevend zijn. Misschien zijn kleine landen hier zelfs wel in het voordeel, omdat zij niet gehinderd worden door geopolitieke ballast en koorddanserij. Diplomatie is in deze sfeer relatief open, onconventioneel en horizontaal.

In de geopolitieke helft moet de diplomaat nog steeds de (door Cohen doodverklarde) rol vervullen van doorbraakonderhandelaar op terreinen waar de vijand en concurrent opduikt. Hij moet veilige grenzen, veilige Nederlanders, veilige instituties en veilige welvaart zien te bereiken. In de netwerk-'helft' moet hij resultaten behalen die nieuw zijn, mondiale publieke goederen die niet territoriaal leverbaar en niet haalbaar zijn zonder de normen, kennis en capaciteiten die door *non-state actors* worden aangereikt. *Cybersecurity*, mensenrechten, voedselzekerheid, internetgedrag, klimaatbeheersing, enz. zijn dossiers die vaak in de netwerkwereld worden geagendeerd, besproken, om ten slotte tot geldende regiem of verdragen te stollen. Toegangsvermogen tot, en participatie in, deze netwerken is een onmisbare professionaliteit die van onze gezanten mag worden gevraagd.

Er is maar één conclusie mogelijk: wie onderkent dat de wereld hybride is, kan niet zeggen dat diplomatie dood is, maar dat zij een dubbelleven heeft. 'Functioneel vreemdgaan', was de winnende leus in een van de ambassadeursworkshops nieuwe diplomatie in Den Haag.

Diplomatie is niet dood, maar leidt een dubbelleven in deze hybride wereld

De veranderende rol van water in het Israëliësch-Palestijnse conflict

De omstreden grenzen in het Israëliësch-Palestijnse conflict bepalen mede de toegang tot water.

De verdeling van het schaarse water in het gebied is al sinds begin vorige eeuw een sleutelprobleem in de ongelijkheid tussen Israëliërs en Palestijnen. Maar die situatie kan geleidelijk veranderen, mede door technologisch-economische ontwikkelingen.

De recente Israëliësche aanval op Gaza, nadat in oktober 2012 de spanningen opliepen toen een groeiend aantal projectielen en raketten op Israël werd afgevuurd, dreigde te escaleren in een gewapend conflict. Door effectieve diplomatie werden de spanningen omgebogen in een bestand waarover beide partijen hun overwinning konden claimen. Binnen twee weken na het Gaza-bestand van 21 november 2012 vierden Palestijnen de toekenning van status van waarnemer binnen de VN als geboorte van de staat Palestina. Gelijk daarna strafte Israël deze daad af met de aankondiging van de bouw van nog eens drieduizend woningen in Oost-Jeruzalem en van joodse nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever (Westbank) en de inhouding van de betaling van Palestijnse belastinggelden. Dit laat zien hoe snel de verhoudingen binnen het conflict kunnen veranderen.

De snel oplopende spanningen deze herfst en de sancties van Israël na de erkenning van de Palestijnen door hun waarnemersstatus bij de VN geven aan dat de weg naar vruchtbare onderhandelingen nog zeer lang is.¹ Een belangrijk deelaspect van die onderhandelingen is (de verdeling van) water. Dat de partijen daar goed op voorbereid moeten zijn, is een les die uit de Oslo-onderhandelingen van de jaren '90 getrokken kan worden. Voor de Nederlandse watersector is een rol weggelegd om het vergroten van de onder-

handelingsruimte met technisch-economische kennis te ondersteunen.

Historisch perspectief

Het huidige conflict tussen Israël en de Palestijnse Gebieden, en daarmee ook de conflicten over water, vindt zijn oorsprong in de Balfour-declaratie van 1917, het Verdelingsplan van 1947 (VN-resolutie 181), de eenzijdige uitroeping van de staat Israël in 1948 en de daarop volgende Arabisch-Israëliësche oorlogen.

Israël heeft na de Zesdaagse oorlog van 1967 feitelijk de controle gekregen over het water in het gebied ten westen van de Jordaan, en wel door middel van een serie Militaire Orders (MO's), in het bijzonder MO 291, die het gezag over water overdroeg aan de militaire commandant van de regio. Deze regelingen zijn nog steeds relevant, ondanks de intenties van de latere Oslo-akkoorden en een korte periode van intensieve technische samenwerking rond waterzaken in 1993 en 1995 als gevolg van deze akkoorden. Zo werd in 1995 de Gemeenschappelijke Watercommissie van Israël en de Palestijnse Gebieden (*Joint Water Committee*, JWC) ingesteld. Deze Commissie, die toestemming moet geven voor nieuwe water- en afvalwaterprojecten op de Westelijke Jordaanoever, neemt haar besluiten op basis van consensus. Hoewel Israël en Palestina gelijkelijk vertegenwoordigd zijn in de JWC, wordt van

Ebel Smidt is internationaal watermediator bij SG Consultancy and Mediation en onderzoeker aan de Technische Universiteit Delft.

Irna van der Molen is Coördinator van het Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid aan de Universiteit Twente en Universitair Docent Watermanagement, Security and Governance bij de Maastricht School of Management.

Luc Boerboom is onderzoeker aan de Universiteit Twente.

Rozemarijn ter Horst is water governance consultant bij H2Orst Water Projects en is o.a. werkzaam voor UNESCO-IHE.



Palestijnen vangen water op in tanks op hun daken. Door de aanleg van het Nationale Waterverdelingssysteem in Israël is de beschikbaarheid van het Jordaan-water voor de Palestijnen tot vrijwel nul gereduceerd. Foto Alan Mayers

Palestijnse kant herhaaldelijk gesuggereerd dat de bestaande machtsongelijkheden zich manifesteren in de besluitvorming van de Commissie, waardoor projecten vaak uitgesteld worden of aan, voor de Palestijnen onaanvaardbare, voorwaarden worden verbonden.

Tegelijkertijd is de Palestijnse Autoriteit minder effectief geweest dan waar burgers op hoopten, niet alleen als gevolg van ongelijkheid in capaciteit, informatie en belangen in de JWC, maar ook door een combinatie van interne (politieke, technische, financiële) problemen. Aanvullende regels van de Israëlische Civiele Administratie in het gebied dat onder civiele en militaire controle van Israël staat (t.w. 64% van de Westbank) maken effectief waterbeheer in Palestina een lastige opgave. De Wereldbank concludeerde dan ook: “De manier waarop de JWC te werk gaat, de manier waarop de Israëlische Civiele Administratie regels stelt, de fysieke beperkingen in termen van mobiliteit en toegankelijkheid, de institutionele zwakten van de Palestijnse Autoriteit, de tekorten in effectiviteit van hulp, hebben allemaal bijgedragen aan een verlaging van het niveau van ontwikkeling van de watervoorziening en diensten sinds de Oslo-akkoorden.”²

Waar de verdeling van schaars water tot nu toe een van de sleutelproblemen was in de ongelijkheden tussen Israël en de Palestijnen, verandert de situatie geleidelijk als gevolg van technologisch-economische ontwikkelingen. Het probleem krijgt

daarmee een veel meer economisch karakter. Dit biedt nieuwe politieke mogelijkheden en ruimte in eventuele onderhandelingen. Om dit te verklaren is het nodig een beeld te schetsen van het natuurlijke watersysteem, het watergebruik en de gevolgen van de Oslo-akkoorden.

Watersysteem, watergebruik en waterverdeling volgens de Oslo-akkoorden

Door de aanleg van het Nationale Waterverdelingssysteem in Israël, de ‘National Water Carrier’, in de jaren ‘50-’70 van de vorige eeuw is de beschikbaarheid van het Jordaanwater, inclusief het water uit het Meer van Tiberias, voor de Palestijnen tot vrijwel nul gereduceerd. In het benedenstroomse deel van de Jordaan tussen het Meer van Tiberias en de Dode Zee stroomt regelmatig hoofdzakelijk afvalwater, dat slechts deels gezuiverd is van lozing op de rivier. De Oslo-akkoorden bevatten daarom alleen een regeling voor het beschikbare grondwater, dat wordt gevoed door regen die vooral in het noordelijke deel van de Westbank valt. Gemiddeld gaat het daarbij om 700 miljoen kubieke meter per jaar (MCM), waarvan het toenmalige gebruik genomen is als geldende verdeling (zie figuur 1).

De Oslo-akkoorden bepaalden dat de politieke onderhandelingen uiterlijk in 2000 afgerond zouden zijn. Dat is niet gelukt. De ontwikkelingen vanaf 2000 bemoeilijkten niet alleen een alomvat-

Historische schets van de discussie over waterbeheer

Het verloop van de discussies over watergebruik tussen Israël en de Palestijnen kan het beste beschouwd worden in historisch perspectief. De complexe geschiedenis kan sterk vereenvoudigd worden samengevat in de volgende vijf perioden:

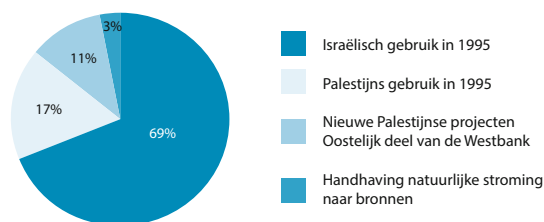
1920 - 1948: Brits recht beschermt gelijkwaardig en redelijk gebruik van water tegen de achtergrond van groeiende Arabisch-Joodse spanningen. **1948 - 1993:** Toename van controle door Israël over land en water, regionale oorlogen en bilaterale vredesakkoorden; Eerste Intifada; incidentele niet-structurele samenwerking rond waterzaken.

1993 - 2000: Hoop op betere samenwerking na de Oslo-akkoorden; oprichting van de Palestijnse Water Autoriteit (PWA); overleg in de Gemeenschappelijke Watercommissie; veel internationale steun voor regionale waterprojecten.

2000 - 2009: Verslechtering van de samenwerking inzake water door algemene politieke ontwikkelingen: Tweede Intifada; intensivering van het nederzettingenbeleid en de bouw van de scheidingsmuur; invasie in Gaza (2008).

2009 - huidig: Verdere verscherping van het conflict door voortzetting van het Israëlische nederzettingenbeleid, ondanks internationale druk, o.a. vanuit de regering-Obama en door de aanvraag van het Palestijnse lidmaatschap van de VN. De samenwerking rond water is anno 2013 vrijwel terug op het niveau van vóór 1993. In de Gemeenschappelijke Watercommissie wordt geen tot nauwelijks vooruitgang meer geboekt, mede door de benoeming van een hoge militair als leider van de Israëlische delegatie.

Figuur 1: Huidige verdeling van het grondwater tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit op basis van de Oslo-akkoorden.



tende vredesregeling, maar beperkten ook de samenwerking omtrent waterzaken. Aan Palestijnse kant worden de afspraken over de waterverdeling anno 2013 als achterhaald en niet billijk ervaren. Bovendien is de watervraag sinds 1995 aanzienlijk toegenomen, waarmee in de toenmalige akkoorden geen rekening is gehouden.

Vanwege de groeiende bevolking (35% tussen 1997 en 2010) en zeer hoge netwerkverliezen (35-60% vanwege ouderdom en achterstallig onderhoud) moet de Palestijnse Water Autoriteit jaarlijks ongeveer 50 MCM kopen van Mekorot, Israëls grootste waterbedrijf, om aan een minimale watervoorziening op de Westbank te voldoen. Het grote grondwaterreservoir en het Meer van Tiberias kunnen schommelingen in de jaarlijkse neerslag tot op zekere hoogte opvangen, maar ze kennen ook een grens waaronder geen water meer onttrokken mag worden. Het winterseizoen 2011-2012 was, met een neerslag van plaatselijk meer dan 800 mm, een geschenk uit de hemel na een periode van tien droge jaren. De huidige winter is tot nu toe ook natter dan normaal, maar veel neerslag is in de vorm van hevige buien gevallen waarvan maar een klein deel ten goede komt van de grondwaterreservoirs.

De watervoorziening in Gaza is gebaseerd op grondwateronttrekkingen langs de kust. Er wordt ruim twee keer zoveel onttrokken als er bijkomt uit de regen, waardoor het grondwater verzilt. Bovendien is het grondwater ernstig verontreinigd. Ook hier levert Mekorot extra water (5 MCM per jaar).

Nieuwe ontwikkelingen

Israël wil controle behouden over de watervoorraden in het gebied, omdat het om veiligheidsredenen voor de nationale watervoorziening niet afhankelijk wil zijn van andere landen. Het grootste waterreservoir, het grondwater, is echter kwetsbaar voor verontreinigingen en daarom in de ogen van de Israëliërs niet betrouwbaar in tijden van spanningen. Daarnaast komt de watervoorziening in het hele Midden-Oosten verder onder druk te staan vanwege een verwachte aanzienlijke afname van de gemiddelde neerslag in de komende

50 jaar (10-40%) door klimaatverandering.³ Om toch aan de toenemende watervraag te voldoen, heeft Israël drie ontwikkelingen gestimuleerd:

Ontziltling van zeewater en/of zout grondwater. Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw heeft Israël zwaar geïnvesteerd in de ontziltingsindustrie. De geplande capaciteit in 2014 is 585 MCM per jaar, al bijna 100 MCM meer dan het huidige grondwatergebruik door Israël, en in 2020 zal dat 750 MCM per jaar zijn, bijna een derde van Israëls waterbehoefte.⁴ Dit is genoeg om de huidige bevolking van drinkwater te kunnen voorzien.

Hergebruik van afvalwater. Israël behoort tot de landen met het hoogste percentage hergebruik van afvalwater voor de landbouw ter wereld, 30 % op nationale schaal.⁵

Nieuwe grondwatervoorraden. Vooral in het noorden van het land zijn op grote diepte (> 1000 m) overwegend fossiele grondwatervoorraden gevonden met een capaciteit van tientallen MCM per jaar.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat Israël veel minder afhankelijk is van het grondwaterreservoir dat Israël en Palestina delen en vooral gevoed wordt door neerslag op Palestijns gebied.

Voor de Palestijnen zijn de mogelijkheden voor ontziltling, hergebruik van afvalwater en het zoeken naar nieuwe grondwatervoorraden door politieke, economische en technische factoren veel moeilijker in praktijk te brengen. De Palestijnse Autoriteit heeft plannen voor de bouw van een grote ontziltingsinstallatie in Gaza, alsmede voor verbetering van het integrale stedelijke systeem van watervoorziening en afvalwaterzuivering en herstel van het verstoorde grondwatersysteem in Gaza. Verzoeken om brak grondwater in het oostelijk deel van de Westbank te mogen ontzilten, worden traag en niet positief behandeld door de Israëlische autoriteiten. En de grote ontziltingsinstallatie voor Gaza wacht op financiering uit de donorwereld, terwijl de financiële middelen ontbreken om naar nieuw grondwater te speuren. Ten slotte zijn het beleid en de praktijk rond afvalwaterzuivering op de Westbank complex. Op de Westbank stroomt meer dan de helft van het afvalwater het grondwaterreservoir in. Voor industrieel afvalwater gelden soortgelijke percentages. Gegeven de functie van dit reservoir voor de drinkwatervoorziening, is dit een ongewenste situatie.

Terwijl hergebruik van gezuiverd afvalwater voor de landbouw in Israël standaard is, komt dit in Palestina maar langzaam op gang. Dit heeft zowel te maken met het Palestijnse beleid in deze als met de belemmeringen die door de Israël's binnen de Gemeenschappelijke Watercommissie (JWC) opgeworpen worden voor het bouwen van waterzuiveringsstations. Ook de acceptatie van behandeld afvalwater in de landbouw zou een rol spelen. De culturele acceptatie van landbouwproducten die geïrrigeerd zijn met behandeld afvalwater wordt vaak genoemd als mogelijke belemmering voor hergebruik van afvalwater na zuivering. Recent onderzoek geeft echter aan dat er wel degelijk belangstelling bestaat voor hergebruik van afvalwater, mits de invoering daarvan gepaard gaat met bewustwordingscampagnes voor boeren en consumenten.⁵ Daarnaast is de PWA zich bewust van de noodzaak voor een goede strategie wat betreft afvalwaterbehandeling. Dat manifesteert zich onder andere in het beleid om afvalwater op te vangen, te behandelen, en in het formuleren van programma's om boeren aan te moedigen behandeld afvalwater opnieuw te gebruiken.⁶

Omdat ook de Israëlische autoriteiten in toenemende mate belang hebben bij het voorkomen van vervuiling van grondwater, onder andere vanwege de groei van het aantal Israëlische nederzettingen rondom Palestijnse stedelijke gebieden, lijkt het vergunningenbeleid ten aanzien van waterzuivering wat te versoepelen. Zowel Palestijnse als Israëlische invloedrijke bronnen geven aan dat juist hierin internationale organisaties, zoals de Wereldbank, de Europese Unie of bilaterale donoren, effectieve druk kunnen uitoefenen op de JWC. Op termijn mag dan ook verwacht worden dat, indien de JWC het toestaat, meer afvalwater in Palestina beschikbaar komt voor hergebruik in de industrie of de landbouw.

Van waterschaarste naar economische verdelingsvragen

Als gevolg van de hier geschetste ontwikkelingen is er nu sprake van een geleidelijke kanteling van waterschaarste naar een beter evenwicht tussen vraag naar en aanbod van water, rekening houdend met een toename van de vraag. De snelle veranderingen in de hoeveelheid neerslag in het gebied door klimaatverandering en economische groeicijfers hebben mede invloed op het watertekort of -overschot. Winst van het beter evenwicht tussen aanbod en vraag van water is dat het watervraagstuk een meer economisch karakter krijgt. In een economisch debat over

het watervraagstuk als onderdeel van de onderhandelingen tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit, kunnen meer opties besproken worden. Israël kan bijvoorbeeld delen van de claim op het grondwater opgeven, zodat het tegemoet komt aan de Palestijnse wens een groter deel van het grondwater te kunnen exploiteren. Dan zouden er afspraken moeten worden gemaakt over hoe verschillende waterbronnen in perioden van droogte gedeeld kunnen worden en over wederzijds gunstige tarieven voor zowel grondwater als ontzilt water.

Zoetwater produceren uit zeewater door ontzilting blijft ten opzichte van grondwaterwinning nog wel duur, maar de verwachting is dat de prijs per kubieke meter nog zal dalen door technologische verbetering van ontzilting en de inzet van duurzame energiebronnen. Grondwater krijgt voor Israël dan meer een strategische waarde door de bufferfunctie voor droge jaren. Strategisch waterbeheer is per definitie duur. Overdracht van het huidige *de facto* Israëlische operationeel beheer van het grondwaterreservoir aan de Palestijnen wordt daardoor economisch aantrekkelijk voor Israël. De internationale gemeenschap kan een rol spelen bij eventuele benodigde extra investeringen voor een grotere ontziltingscapaciteit. De technologische en economische ontwikkelingen in ontzilting veranderen de discussie over gedeeld operationeel en strategisch beheer van de grondwatervoorraden naar een meer economische analyse van de diverse scenario's voor watervoorziening in de regio. Nieuwe internationale wetgeving over het gebruik van grensoverschrijdende grondwatervoorraden vormt hiervoor ook een externe stimulerende kracht. In de conceptartikelen van het *International Law Committee* wordt enerzijds de soevereiniteit van landen over hun grondgebied boven een grondwaterreservoir erkend en anderzijds het begrip billijk en redelijk gebruik tussen landen met een gemeenschappelijk grondwaterreservoir uitgewerkt.

Op langere termijn zal de toename van het wateraanbod door ontzilting, verbeterd hergebruik van afvalwater en waterimport in gelijke pas moeten blijven met de stijging van de watervraag door de toename van de bevolking. Voor Israël is dit eenvoudiger te verwezenlijken dan voor de Palestijnse Autoriteit vanwege toegang tot de zee (ontzilting vindt meestal plaats langs de kustlijn) en een sterkere economische positie. Om langere perioden van droogte op te vangen en in de toekomst te kunnen profiteren van een watermarkt, is een regionaal gekoppeld systeem van watertransport en -opslag in het belang van zowel

Israël wil controle houden over de watervoorraden in het gebied, omdat het niet afhankelijk wil zijn van andere landen



De Israëlische overheid heeft de niet-erkende dorpen in de Negev woestijn, waar veelal Bedoeïenen wonen, niet aangesloten op het nationale watersysteem. De bewoners moeten ver reizen om water af te tappen. Foto Eyal Ofer/Physicians for Human Rights

Israël als de Palestijnse Autoriteit. De internationale gemeenschap kan hulp bieden bij de ontwikkeling van een dergelijk systeem, om partijen uit verstarde posities te krijgen. In een politiek klimaat waar partijen elkaar niets gunnen en een wateroverschot eerder als wapen gebruiken dan als handreiking, dreigt een voordeel op technologisch gebied immers juist een nadeel te worden. Samenwerking op technologisch en wetenschappelijk gebied kan helpen de eenzijdige beeldvorming te doorbreken (zie kader).

Samenwerking ondanks conflict

Ondanks de dominantie van het politieke conflict tussen Israël en Palestina zijn er ook initiatieven waarin samenwerking centraal staat. *Friends of the Earth Middle East* organiseert veel praktische activiteiten waarin Israëli's, Jordaniërs en Palestijnen samen optrekken voor een beter milieu- en waterbeheer. De Israëliësch-Palestijnse Kamer van Handel en Industrie ondersteunt ondernemers die willen samenwerken. In hoeverre donoren deze informele diplomatieke initiatieven kunnen faciliteren en stimuleren, (speciaal) als het gaat om samenwerking rond natuurlijke hulpbronnen, is onderwerp van het NWO-onderzoeksprogramma *Conflict and Cooperation over Natural Resources in Developing Countries* (CoCoon). Binnen dit programma draagt het project 'Grondwater in het Politieke Domein' bij aan de zoektocht naar oplossingen voor verbeterd waterbeheer in Palestina en tussen Israël en Palestina.⁷

Tot slot: de rol van de Nederlandse diplomatie en watersector

Nu de onderhandelingen over water tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit een meer economisch karakter kunnen krijgen, ontstaat er ruimte voor nieuwe spelers in het diplomatieke veld. Ook blijkt de overwegende impasse in de Gemeenschappelijke Watercommissie informele initiatieven door verschillende donoren te stimuleren.⁸ Zo wordt er op verscheidene plaatsen langs de grens tussen Israël en Palestina onder begeleiding van UNDP onderzocht welke oplossingen er zijn voor de zuivering van afvalwater afkomstig van Palestijnse gebieden en het hergebruik ervan door de Palestijnen. Hiervan worden de technische, economische en juridische aspecten per casus onderzocht. Nederland overweegt programma's te financieren die grensoverschrijdende samenwerking in het beheer van afvalwater stimuleren.

Opschaling van dergelijke vragen tot integraal waterbeheer kan beginnen met kleinschalige projecten in Palestijnse deelstroomgebieden. Maar werkelijk integrale oplossingen kunnen alleen bereikt worden wanneer er op niveau van het gehele stroomgebied plannen worden gemaakt en er gezamenlijk beheer plaatsvindt. Als grensgebied van de Europese Unie komt het Israëliësch-Palestijns gebied in aanmerking voor fondsen vanuit de EU om dit soort projecten te stimuleren.

Israël is niet de enige die overgaat op ontziltings technieken. Zoals gezegd wil de Palestijnse Autoriteit een grote ontziltingsinstallatie in Gaza bouwen, het integrale stedelijke systeem van watervoorziening en afvalwaterzuivering verbeteren en het verstoorde grondwatersysteem in Gaza herstellen. Nederland heeft met de oplossingen voor dergelijke problemen in het kustgebied een grote internationale reputatie. Zowel waterleidingbedrijven, kennisinstituten, adviseurs als de industrie kunnen bij zo'n project worden ingezet. Een dergelijke grote waterfabriek heeft invloed op de huidige waterdistributie tussen Israël en Palestina, wat kan leiden tot nieuwe afspraken over verdeling van het water uit de Jordaan en het grondwater en tot nieuwe prijsonderhandelingen. In een dergelijk proces wordt waterbeheer een echte bron voor samenwerking in plaats van een sluimerende conflicthaard.

Bij een evenwichtige benadering van het Israëlisch-Palestijns conflict door het kabinet-Rutte II past ook een actievere rol voor waterdiplomaten. Zij kunnen de onderhandelingsruimte vergroten, omdat zich steeds meer technische en economische oplossingen aandienen. Nederland heeft op het gebied van internationaal waterbeheer veel ervaring opgedaan als benedenstrooms land in de stroomgebieden van de Eems, Maas en Rijn, zowel in perioden van spanning als van goede samenwerking. Internationaal wordt Nederlandse kennis gebruikt bij het rivierbeheer van onder andere de Mekong, Nijl en Incomati. Als waterland heeft Nederland de conflictpartijen zowel diplomatieke als technische kennis te bieden.⁹

Dit impliceert dat (Nederlandse) waterexpertise in plaats van volgend te zijn een voorhoedepositie kan innemen in de internationale betrekkingen, mits diplomaten en deskundigen op het gebied van technisch waterbeheer maar intensief samenwerken. Het gezamenlijk initiatief van partijen als Instituut Clingendael, het Nederlandse *Water Governance Centre* en UNESCO-IHE om een waterdiplomatieprogramma op te zetten, komt daarvoor op een juist moment: het jaar 2013 is uitgeroepen tot internationaal jaar van Watersamenwerking. De internationale viering van Wereldwaterdag op 22 maart 2013, waarvoor Nederland als gastland optreedt, heeft dit thema centraal gesteld. Dit biedt goede kansen voor Nederland om de inzet voor waterdiplomatie internationaal kenbaar te maken.

NOTEN

- 1 Onderhandelingen die plaats zouden moeten vinden op basis van de Oslo-akkoorden, VN-resolutie 242 uit 1967, alsmede voortschrijdend inzicht en nieuwe machtsverhoudingen.
- 2 World Bank, West Bank and Gaza. Assessment of restrictions on Palestinian Water Sector Development. Sector Note, April 2009. Report No. 47657-GZ. World Bank; Middle-East and North-Africa Region, Sustainable Development.
- 3 Dorte Verner (red.), 'Adaptation to a changing climate in the Arab countries. A case for adaption governance and leadership in building climate resilience', *Mena Development report 73482*, Wereldbank, 2012.
- 4 National Water Authority of Israel, 'Master Plan for the National Water Sector', Main Points of the Policy Paper, 2012.
- 5 I. van der Molen, W. Hasan & A. Tamimi, 'Multi-stakeholder processes, service delivery and state institutions: Experiences from the West Bank and Gaza Strip, Palestinian Territories', In cooperation with the Palestinian Hydrology Group. *Report of the Working Group on Multi-Stakeholder Processes, Service Delivery and State Institutions of the Peace, Security and Development Network*, 2011.
- 6 Palestinian Water Authority (PWA), *National Sector Strategy for Water and Waste Water in Palestine 2011-2013*, 2010.
- 7 Goede kennis van de local governance is hierbij van doorslaggevend belang. Zie: R. ter Horst, *Facing barriers. An analysis of water governance in the West Bank – Palestine Territory*, MSc. Thesis. Universiteit van Amsterdam – Groundwater in the Political Domain project, 2012.
- 8 M. Gischler, E. Smidt & A. Versluis, *Why water can't wait. A contribution to MASP 2012-2015 of NRO Ramallah*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.
- 9 H.P.M. Knapen. 'Waarom water niet kan wachten', in: *Internationale Spectator*, jrg. 66, nr. 7/8, juli/augustus 2012, blz. 350-353 en R. van Genderen & J. Rood, 'Waterconflicten en de rol van waterdiplomatie', in: *Internationale Spectator*, jrg. 66, nr. 7/8, juli/augustus 2012, blz. 346-349.

Denkend aan Mali...

De Franse opmars in Mali lijkt tot nu toe gunstig te verlopen. En er zijn redenen om aan te nemen dat Mali wel eens model kan komen te staan voor toekomstige Europese interventies in de wereld. Maar niets is nog zeker. Het is moeilijker een militaire interventie te beëindigen dan te lanceren. Zullen de Franse troepen slagen in hun missie of raken ze uiteindelijk verstrikt in een slopende guerrillastrijd?

Op 11 januari 2013 nam de Franse president Hollande het moedige besluit om de belegerde regering en bevolking van Mali in bescherming te nemen tegen oprukkende moslimextremisten. Deze stonden op het punt zuid-Mali te overrompelen, nadat zij vorig jaar al het noorden van het land wisten te overerven. Tot dusver heeft de onmiddellijke inzet van Franse troepen in Mali (*Opération Serval*) in en buiten Mali brede steun geoogst - en terecht. Tegelijkertijd werden - enigszins voorspelbare - twijfels geuit over de militaire en politieke risico's die de plotselinge Franse inzet zouden kunnen frustreren als het aanvankelijke verrassingseffect van de forse Franse inzet eenmaal is uitgewerkt. Meer intrigerend lijkt echter de suggestie dat Mali een nieuw model kan bieden voor westerse interventies tegen het internationale terrorisme.² De Franse regering, in ieder geval, benadrukt dat Frankrijk met zijn interventie in Mali niets anders doet dan zijn internationale verantwoordelijkheden en verplichtingen na te komen. Lees: deze interventie kan geenszins gelijk worden gesteld met de lange reeks politionele acties die Frankrijk in zijn voormalige koloniën voerde en verdient daarentegen volmondige steun van de internationale gemeenschap. Eén vraag is natuurlijk bij iedereen opgeko-

Zal Mali een herhaling worden van Afghanistan of zijn er goede redenen om een andere uitkomst te verwachten - misschien wel een betere uitkomst? Onderstaand volgt een aantal, uiteraard tentatieve, beschouwingen over een lopende, door een

Europees land gelanceerde harde veiligheidsoperatie - die nog zou kunnen slagen ook.

Welke toekomst voor westerse militaire interventies?

Toegegeven, voor westerse militaire interventies in enig gebied ter wereld zijn de tijden niet gunstig.³ Amerikaanse en NAVO-troepen opereren nog in Afghanistan, maar nu al is het land symbool voor een controversieel spenderen van soldatenlevens en financiële middelen als uitvloeisel van inmiddels twaalf jaar durende pogingen van de internationale gemeenschap om dit tragische land om te bouwen tot een moderne westerse democratie. Het Anglo-Amerikaanse project in Irak staat inmiddels te boek als een grotendeels gediscredeerd avontuur. Deze kostbare mislukkingen hebben hun uitwerking op de Amerikaanse en Europese *hearts and minds* niet gemist, zo zeer zelfs dat zij onze bereidheid dreigen te verlammen om elders (grootschalige) landoorlogen te voeren ter verdediging van de universele normen en waarden die wij zeggen hoog te willen houden. De gestage achteruitgang van westerse militair-expeditionaire slagkracht als gevolg van de dubbele financiële crisis in de Verenigde Staten en Europa helpt evenmin. Deze tendensen mogen weliswaar verontrustend zijn, een onafwendbare neergang van de wereldwijde westerse invloed hoeven zij evenwel niet te betekenen. Veerden de Verenigde Staten, na hun in Vietnam opgelopen trauma te hebben verwerkt, later niet terug als de ongeëvenaarde supermacht?

Zal Mali een herhaling worden van Afghanistan?

Marc Bentinck is werkzaam bij het Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement.



Mali, april 2012: met de val van Timboektoe kregen Toeareg-strijders het gehele gebied Azawad in handen. Inmiddels hebben de Franse troepen de strijders flink weten terug te dringen. Foto Magharebia

Ondanks hun huidige perikelen brengen de trans-atlantische bondgenoten nog altijd voldoende militaire en niet-militaire middelen in het veld om een geweldige *force for good* te blijven in een gevaarlijker wordende wereld - een rol die geen van de zogenaamde opkomende machten momenteel bereid of in staat lijkt te zijn werkelijk na te volgen. Intussen is er ontegenzeggelijk behoefte aan een nieuwe opzet van westerse militaire interventies. Bij de handhaving van de internationale veiligheid en het projecteren van onze waarden moet rekening worden gehouden met nieuwe financiële, militaire en psychologische realiteiten. Vanzelfsprekend zal dit niet zijn. Zo kan nieuw beleid ter effectuering van een objectief gevoelde behoefte aan *strategic retrenchment* steeds worden ingehaald door de plotseling opgekomen noodzaak het internationale terrorisme het hoofd te bieden. Legt de eerdere, opeens futiel gebleken jarenlange Amerikaanse ondersteuning van Mali niet op treffende wijze de beperkingen bloot van *'leading from behind'* - een concept dat uitdrukking geeft aan de pogingen van de

Obama-administratie om bij de instandhouding van de Amerikaanse wereldwijde rol niet verder te springen dan de eigen polsstok lang is. Overigens blijkt, zij het op kleinere schaal, *'leading from behind'* zeker ook de Britten en de Fransen aan te spreken als het ze uitkomt. Zeker ten aanzien van Mali wilden zowel Amerikanen als Europeanen - tegen beter weten in - geloven dat het opleiden en uitrusten van lokale legers, evenals het aanzetten van Afrikaanse multilaterale organisaties (ECOWAS, Afrikaanse Unie) tot collectief militair optreden, voldoende zouden zijn om verspreiding van moslimextremisme over de Sahel tegen te houden. Inmiddels hebben onze strategen, enigszins gegeneerd, hun inzichten moeten bijstellen.

Mali als precedent voor een nieuw type operatie?

Er zijn ten minste drie goede redenen waarom de Mali-operatie wellicht een nieuw perspectief biedt op westerse militaire interventies in de wereld.

Ten eerste geniet de Franse militaire inzet tot dusver een opmerkelijke mate van internationale legitimiteit. Die inzet beoogt de - thans aanmerkelijk versnelde - implementatie veilig te stellen van een tevoren in VN-kader overeengekomen Afrikaans (*African-owned*) reddingsplan voor Mali. Anders dan bij vorige interventies, was hier veel minder sprake van haastig in elkaar gezette VN-Veilighedsraadresoluties ter legitimering van een reeds besloten interventie. In de loop van een foutloos parcours op de New Yorkse diplomatieke hindernissenbaan konden, op Frans initiatief, twee Veiligheidsraadresoluties⁴ worden aangenomen die in essentie in een regionale, Afrikaanse oplossing voorzien voor de Mali-crisis. De Franse militaire inzet verandert daar niets aan: zij heeft het karakter van een *ultimum remedium*, dat op uitdrukkelijk verzoek van de Malinese interim-regering wordt toegepast en dat zorgvuldig binnen het eerder vastgestelde multilaterale VN-kader blijft.

Ten tweede lijkt Frankrijk zich te willen houden aan de stipte vervulling van de tevoren aangekondigde doelstellingen⁵ van de operatie, waarmee het de klassieke valkuil van een aan zijn doel voorbij schietende operatie (*mission creep, over-reach*) (vooralsnog) weet te vermijden. De Fransen slaagden er na een vliegende start in de opmars van de moslimextremisten naar zuid-Mali te stoppen en de hoofdstad Bamako veilig te stellen - hun eerste twee doelstellingen. Vervolgens heroverden zij, zonder veel tegenstand te ontmoeten, centraal-Mali en de drie belangrijke steden die noord-Mali telt. Daarmee lijkt Mali's territoriale integriteit goeddeels hersteld - Frankrijks derde doelstelling. Ten slotte liet Parijs er geen misverstand over bestaan dat het de herinvoering van een *gouvernance démocratique*, middels het houden van vrije verkiezingen leidend tot het aantreden van een nieuwe regering,⁶ als het onmisbare sluitstuk beschouwt van zijn interventie - waarna de Franse troepen naar hun thuisbases zouden terugkeren.

Ten derde past de Franse interventie vrijwel naadloos in het soort transatlantische taakverdeling die zeker de tweede Obama-administratie zo consequent mogelijk zal willen nastreven, in een tijdperk van door economische tegenspoed opgelegde Amerikaanse zelfbeperking in de wereld. De Mali-operatie zou wel eens een belangrijke rol kunnen spelen in te verwachten, openhartige discussies binnen de NAVO later dit jaar. Daarbij zullen de Verenigde Staten hun Europese NAVO-bondgenoten willen aanspreken op hun strategische mediocriteit, ofwel hun geringe bereidheid

om ten aanzien van wereldwijde veiligheidskwesties voluit met de Verenigde Staten op te trekken dan wel zelf militair in te grijpen.

Al met al zou de Franse inzet in Mali kunnen aantonen dat een beweerde, onvermijdelijke neergang van het westerse vermogen om militair effectief in te grijpen in de wereld, op zijn minst prematuur is. Mali kan de EU aanzetten zich in de toekomst flinker op te stellen ten aanzien van de inzet van militaire middelen. Hoe dan ook, laat de niet-westerse wereld - de 'Resterners' - zich rekenschap geven van het feit dat westerse landen óók in een meer multipolaire wereld succesvol kunnen blijven optreden ter verdediging van internationale waarden en normen.

Beperkende factoren

De Franse opmars in Mali mag dan gunstig zijn verlopen, daarmee is de missie nog niet voltoerd. Bekend is de uitspraak dat het moeilijker is een militaire interventie te beëindigen dan te lanceren. Hoe dan ook, Frankrijk moet nu het militaire deel van zijn inzet op kortere termijn - maar ook weer niet sneller dan verantwoord - af zien te ronden. Hoeveel tijd hiermee gemoeid zal zijn, is bij het schrijven van dit artikel niet geheel duidelijk. Zelf hebben de Fransen herhaaldelijk blijk gegeven van het besef dat hun inzet eerder meer dan minder tijd in beslag kan nemen. Zullen de Franse troepen - en straks de Afrikaanse militairen die de Fransen moeten aflossen - in staat zijn de moslimextremisten definitief weg te werken uit hun bolwerken in het moeilijk toegankelijke noorden van Mali? En kunnen zij voorkomen dat de tegenstander, na zich aanvankelijk te hebben opgelost onder de lokale bevolking en de buurlanden, middels (zelfmoord)aanlagen in de Malinese hoofdstad Bamako en andere steden en overvallen elders zich opnieuw laat gelden? Een opblazende stadsguerrilla in de eerste weken van februari duidt op verdere vijandelijkheden... Zal, in het licht van deze en andere operationele uitdagingen, de logistiek kunnen volgen? Zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben ervaren tijdens hun interventie in Libië, hebben wapenvoorraden de neiging op te raken, zeker als in snelle opeenvolging intensieve grond- en luchtoperaties worden uitgevoerd om de tegenstander in een zo vroeg mogelijk stadium uit te schakelen. In Mali zagen wij een forse, materieel vretende Franse inzet gedurende de eerste 10-14 dagen van de interventie, waarna de vijand zich aan het gevecht onttrok - wij weten echter niet voor hoe lang. Evenmin als zijn wapenvoorraden zijn Frankrijks uitstekende *special forces* (para-

chutisten, mariniers, Vreemdelingenlegioen) onuitputtelijk.⁷ Verder weet de bezuinigende Franse regering maar al te goed dat *l'argent est le nerf de la guerre*.

Cruciaal is ook bestendiging van de internationale steun - materieel en politiek - die de Franse operatie tot nu toe heeft gegenereerd. Van de kant van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en diverse andere EU-lidstaten (Denemarken, Duitsland, België, Nederland) heeft Frankrijk inmiddels de nodige materiële hulp ontvangen, zij het niet in de vorm van gevechtstroepen, waar overigens Frankrijk, verstandig genoeg, niet om had gevraagd. Zal Frankrijk zijn partners bereid vinden deze steun te blijven leveren zolang als nodig? De Verenigde Staten leveren verbindingen, inlichtingen, evenals transport- en tankervliegtuigen: zal het daarbij blijven? De Britse bereidheid om met 330 militairen zowel het Malinese leger als de Afrikaanse militairen van AFISMA te helpen trainen, betekent een belangrijke verlichting voor de Fransen, die zich voor de opgave gesteld zagen om Malinezen en Afrikanen én opnieuw uit te rusten en te trainen én daadwerkelijk in het veld te laten optreden aan de zijde van Franse eenheden.

Hoeveel steun kan Frankrijk van de EU verwachten bovenop de trainingsmissie voor Mali waarvoor de EU-lidstaten in december 2012 al het groene licht gaven? Gezegd moet worden dat de EU in beweging is gekomen.⁸ De ontplooiing van de EU-trainingsmissie (500 man, waaronder 250 instructeurs) wordt versneld, terwijl de Europese humanitaire hulp aan Mali wordt opgevoerd. Daarnaast wil de EU Libië assisteren bij de dringend noodzakelijke verbetering van zijn grenscontroles om verdergaande wapensmokkel vanuit Libië naar de moslimextremisten in Mali te voorkomen, met uitzending van een nieuwe missie die medio 2013 operationeel zou moeten zijn. Op 5 februari trad de EU als gastheer op bij een ministeriële bijeenkomst van de *support and follow-on group on Mali* onder het gedeelde voorzitterschap van de Afrikaanse Unie, ECOWAS, en de VN. Hiermee lijkt het imago van de EU als een bij uitstek 'civiele macht' die militair nog altijd niet uit de verf komt, voor de zoveelste keer bevestigd te worden - dat laatste overigens tot ergernis van het Europees Parlement. Als *framework nation* voor deze operatie, moet Frankrijk althans een deel van de veelsoortige bijdragen (militair, logistiek, humanitair) zijdens andere landen en organisaties zodanig op elkaar zien af te stemmen⁹ dat zij een netto ondersteuning opleveren van de Franse inspanningen in Mali - geen geringe opgave, zoals de Verenigde Staten en de algehele

internationale gemeenschap in Afghanistan hebben ervaren. Verder is het vooral de Franse diplomatie die, bijgestaan door de EU als *civilian force multiplier*, de internationale gemeenschap - behalve Westelijke en Afrikaanse landen ook de Golfstaten - in en buiten de VN gemobiliseerd moet zien te houden voor Mali. In zijn steunbetuigingen aan Parijs liet Washington tot dusver een zekere afstandelijkheid doorklinken, waarschijnlijk ingegeven door de vraag hoe ver de Verenigde Staten onder Obama willen meegaan in een Franse operatie, waarvan de afloop nog niet geheel duidelijk is. Van de NAVO werd in ieder geval weinig tot niets vernomen. En hoe zal de - cruciale - samenwerking met Algerije als dé regionale mogendheid zich ontwikkelen? Ten slotte, zal de Franse politiek en publieke opinie - mede in het licht van de gebreken internationale steun - voldoende vastbeslotenheid tonen om de operatie uit te zetten, in weerwil van wellicht escalerende verliezen?

De Franse inzet in Mali geniet een opmerkelijke mate van internationale legitimiteit

Wat te verwachten?

Denken aan Mali werpt dus de nodige vragen op. De antwoorden op die vragen, voor zover voorhanden, zouden wel eens kunnen bepalen of wij - dat wil zeggen Frankrijk en de landen en organisaties die de Franse operatie steunen - in Mali afsteveneren op succes, falen, dan wel een patstelling. In het algemeen is men het erover eens dat het vlottrekken van Mali de doordachte, onderling afgestemde toepassing zal vergen van militaire doortastendheid en diplomatieke behendigheid, geruggensteund door voldoende humanitaire hulp. Veel minder overeenstemming is er over enige bredere betekenis die aan de Mali-operatie zou moeten worden toegekend. Zou Mali - zoals hierboven werd geopperd - model kunnen staan voor toekomstige westerse en, meer in het bijzonder, Europese interventies in de wereld? Of moeten wij ons hoeden voor generaliserings over een operatie die niet noodzakelijkerwijs uitkomst biedt voor andere crises? Veel lijkt te zullen afhangen van het tijdstip waarop de Fransen het stokje met enig vertrouwen denken te kunnen overgeven aan het Malinese leger, de Afrikaanse afllossers van de Fransen, en een nieuwe, democratisch gekozen Malinese regering. Met andere

woorden, hoe eerder de Fransen hun militaire operaties kunnen afsluiten, hoe meer ruimte er kan zijn voor het trekken van breder toepasbare lessen uit deze interventie. Het omgekeerde kan óók gelden - waarbij (1) Fransen en Afrikaanse militairen verstrikt raken in een slopende guerrilla; (2) de beoogde ontplooiing van een heuse VN-vredesmacht ter aflossing van AFISMA niet, of onvoldoende, van de grond komt; (3) het Malinese politieke overgangsproces in het slop raakt, mede door oude, maar oploaiende tegenstellingen tussen noord- en zuid-Mali; (4) de internationale coalitie voor Mali verzandt in een Afghanistan-achtige situatie. Kortom, het Westen, en de Europeanen in het bijzonder, doen er goed aan de casus-Mali grondig tot hen te laten doordringen, niet louter

als intellectuele exercitie maar vooral ook in termen van hun toekomstige interventiebereidheid en -vermogen. Mede door toedoen van de crisis in Mali en de Sahel, heeft in ieder geval één Europees land - het Verenigd Koninkrijk bij monde van premier Cameron¹⁰ - alvast laten weten zijn defensie-uitgaven vanaf 2015 weer reëel te zullen laten stijgen. Anders gesteld: de Franse interventie in Mali lijkt vragen op te werpen die wij beter niet uit de weg kunnen gaan - gevangen als wij tegenwoordig zijn tussen, enerzijds, onze diep gewortelde internationalistische reflexen ten gunste van *nation building* en, anderzijds, onze inmiddels afgenomen bereidheid ons zonodig ook militair in te zetten voor een leefbare wereldorde.

NOTEN

- 1 François Heisbourg, *New York Times*, 16 januari 2013.
- 2 Zie Dana H. Allin en Erik Jones, *Weary policeman: American power in an age of austerity* (London: Routledge for the IISS, 2012).
- 3 VN-Veilighedsraadresoluties 2071 van 12 oktober 2012 en 2085 van 20 december 2012.
- 4 De in 2012 op gang gebrachte Franse *contingency planning* voor Mali concentreerde zich aanvankelijk op het veiligstellen van de circa 6.000 Franse staatsburgers in Mali - een doelstelling die uiteraard mede begrepen is in de latere, veel bredere opzet van de Franse operatie.
- 5 Mede in antwoord op de opgevoerde hulp zijdens de EU, hebben de Malinese regering en het Malinese parlement inmiddels een 'routekaart voor het politieke overgangsproces' aangenomen. Onder Franse druk heeft Mali's interim-president zich op 31 januari bereid verklaard met de noordelijke Tuareg-rebellen nationale verzoeningsbesprekingen aan te gaan, op voorwaarde dat de Tuaregs hun onafhankelijkheidsstreven opgeven.
- 6 Per eind januari bedroeg de totale Franse militaire inzet t.b.v. Mali 4.500 militairen, waarmee de Franse militaire presentie in Afghanistan meer dan geëvenaard werd.
- 7 Zie het perscommuniqué en de opmerkingen van de hoge vertegenwoordiger voor het EU-buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid Catherine Ashton n.a.v. de EU-Raad voor Buitenlandse Zaken d.d. 31 januari 2013.
- 8 Inmiddels wordt Frankrijk daarin bijgestaan door de EU, die een *clearing house* heeft ingesteld, gericht op een zo goed mogelijk afgestemde inzet van de hulp zijdens de EU-lidstaten en de Europese Commissie.
- 9 De Britse premier Cameron deed deze uitspraak tijdens zijn bezoek aan Algerije op 30 januari, zie de *Daily Telegraph* van 31 januari 2013.

Van Johannes van Patmos tot Osama bin Laden: een genealogie van het fanatisme

Bob de Graaff

Op weg naar Armageddon. De evolutie van fanatisme.

Amsterdam: Boom, 2012; 755 blz.; € 29,99; ISBN 978-9-46105-463-0

(Gratis DRM-vrij e-book inbegrepen bij het fysieke boek.)

Een eindtijds- of heilsverwachting + gewelddadige dadendrang = fanatisme. Dat is de formule volgens historicus Bob de Graaff. Het maakt daarbij niet uit of de heilsverwachting religieus of seculier van aard is. Fanatisme is bovendien van alle tijden, mede dankzij Bin Laden is het nu een geglobaliseerd fenomeen geworden.

De relevantie van het thema fanatisme ligt voor de hand. Bewegingen over de hele wereld geven hier alle aanleiding toe: radicaliserende fundamentalistische moslims, christelijke milities in de Verenigde Staten, staten als Iran, alle met fanatistische ideeën, en het terroristische fanatisme van Osama bin Laden vormen een grote bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Het is ook daarom dat historicus Bob de Graaff, mede in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, een uitgebreide studie deed naar de geschiedenis en karaktertrekken van fanatisme. In deze studie laat De Graaff verschillende vormen van fanatisme aan bod komen: (christelijk) fanatisme voorafgaand aan de Verlichting, fanatisme geïnspireerd door de Verlichting (o.a. de jacobijnse fase van de Franse Revolutie), de drie belangrijkste ideologieën van de negentiende en twintigste eeuw (anarchisme, fascisme en communisme), alsmede recente stromingen.

De Graaff wil in zijn studie zowel fanatisme in zijn religieuze als in zijn seculiere variant laten zien. Belangrijker is eigenlijk dat hij geen wezenlijke verschillen ziet tussen beide varianten. Kort gezegd komt de definitie van fanatisme volgens De Graaff neer op de formule: *millenarisme + gewelddadige dadendrang = fanatisme*. Onder millenarisme wordt verstaan het hebben van een directe eindtijds- of heilsverwachting. Als dat gecombineerd wordt met een gewelddadige dadendrang, hebben we inderdaad te maken met een fenomeen dat fanatistische trekken heeft. Het maakt daarbij niet uit of die heilsverwachting religieus van aard is of seculier (zoals de communistische heilsverwachting). Problematischer is echter de selectie die De Graaff maakt op grond van zijn definitie: alle fanatisme vindt volgens hem zijn oorsprong in het Bijbelboek *De Openbaring van Johannes van Patmos*. Daarmee sluit De Graaff zijn ogen voor alle fanatisme van vóór Johannes van Patmos, dit terwijl het christendom en zeker het bijbelboek van de Openbaring in een joodse traditie staan. Het christendom is immers ontstaan als een joodse sekte.

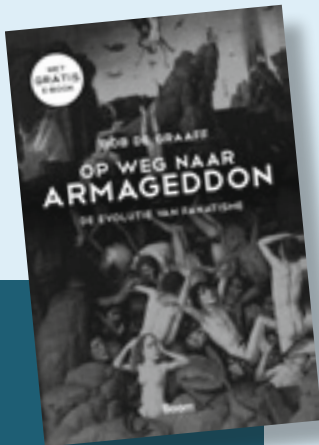
Het hele idee van het einde der tijden, het idee van een Messias, alsmede ook de benaming Armageddon (Har Meggido) zijn afkomstig uit het jodendom. Als voorbeelden van deze joodse tradities kunnen de vele opstandelingen dienen die rond het begin van onze jaartelling in verzet kwamen tegen de Romeinse overheersing en zichzelf tot Messias uitriepen, zoals Simon van Peraea, Athronges,

Menahem ben Judah, maar ook een zekere Jezus van Nazareth. Johannes van Patmos stond juist in een joodse traditie. Maar ook aan onze kant van de geschiedenis is de selectie van fanatistische stromingen niet zonder problemen. Waarom wordt wel uitgebreid aandacht besteed aan de eindtijdsverwachting van de Iraanse president Mahmoud Ahmadinejad, maar niet aan een Amerikaanse president George W. Bush? Die beweerde immers dat God hem op missie had gestuurd om de tirannie in Irak te beëindigen. Bovendien was zijn neoconservatieve gedachtegoed geïnspireerd door Francis Fukuyama's *The End of History* (een raamwerk dat toch een zeer duidelijke heilsverwachting had).

Na de beschrijving van het fanatisme van Johannes van Patmos vervolgt De Graaff met een behandeling van diverse vormen van fanatisme in de middeleeuwen en in de vroegmoderne tijd. Deze waren vooral rond het jaar 1000 (vandaar het woord millenarisme) veelvuldig aan te treffen; maar het fanatistisch gedachtegoed was ook duidelijk aanwezig bij christelijke hervormers als Jan Hus en Maarten Luther. Vervolgens introduceert De Graaff de Verlichting; na de Verlichting was het mogelijk om een heilsverwachting te hebben ook zonder religieus karakter; de Verlichting maakt daarmee fanatistische stromingen als het communisme, fascisme en anarchisme mogelijk. De Graaffs beschrijving van de Verlichting is uitgebreid en degelijk.

Vervolgens geeft de auteur weer hoe de Verlichting tot uiting komt in diverse post-Verlichtingsideologieën: het gedachtegoed van de jacobijnen, de Russische terroristen in de 19de eeuw, anarchisme en syndicalisme (aanhangers van deze ideologie streven naar een samenleving waarin productie in vakbonden wordt georganiseerd en de opbrengsten onderling gelijk verdeeld worden) en het fascisme en nationaal-socialisme. Ook hier is De Graaffs analyse van een hoog niveau en zeer uitvoerig. Centraal staan ook de onderlinge kruisverbanden tussen de stromingen, bijvoorbeeld de rol die de anarchist Pierre-Joseph Proudon en de syndicalist Georges Sorel spelen als wegbereiders voor het fascisme. Dit deden zij onder andere door het ontwikkelen van een aantal ideologische bouwstenen: afkeer van politiek, inclusief partijen en democratie; de idealisering van de macht (die bovendien boven de wet werd gesteld); en een permanente strijd die gekenmerkt wordt door een sterk voluntarisme, dadendrang en een hang naar heroïek.

Tot slot bespreekt De Graaff drie vormen van fanatisme uit de actualiteit: de christelijke milities in de Verenigde Staten, het islamisme van Iran en de ideologie van Osama bin Ladens al-Qaida. Voor alle drie denkrichtingen laat De Graaff zien hoe zij de denkbepelden van Johannes van Patmos en de Verlichting incorporeren in hun fanatistisch gedachtegoed. Hierbij bestaat er een belangrijk verschil tussen het islamisme van Iran en dat van Osama bin Laden.



Johannes van Patmos wordt gezien als de auteur van het bijbelboek *De Openbaring*. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat Johannes van Patmos dezelfde Johannes is als de apostel Johannes, de auteur van het vierde evangelie. Johannes leefde in ballingschap op het Griekse eiland Patmos ten tijde van de Romeinse keizer Domitianus (R. 69-81 AD). Het Bijbelboek *De Openbaring* beschrijft hoe aan Johannes werd geopenbaard op welke wijze de Apocalyps, het einde der tijden, plaats zou vinden. Het boek is geschreven in een onduidelijk soort brabbeltal en is het laatste boek dat is toegevoegd aan de canonieke bijbel, waarbij grote twijfel werd geuit over de apostolische herkomst van het boek.

Waarom wel veel aandacht voor de eindtijdsverwachting van de Iraanse president Ahmadinejad, maar niet voor die van de Amerikaanse president Bush?

Het eerste gelooft sterk in de terugkeer van de Mahdi, in persona van de twaalfde sjij'itische Imam Mohammed, als helper van de Messias in de eindtijd. Zo is Ahmadinejad er sterk van overtuigd dat hij de Mahdi heeft gezien op het slagveld in de oorlog tussen Iran en Irak, terwijl het soennitische fanatisme van Osama bin Laden dit juist schuwt. Bin Laden geloofde meer in martelaarschap als middel om zelf het eigen zielenheil te verzekeren. Opvallend is dat De Graaff beargumenteert dat al-Qaida juist een erfgenaam is van hetzelfde westerse denken dat het poogt te bestrijden. Het westerse fanatistische denken is in een gemuteerde islamitische vorm teruggekeerd. Er is dan ook sprake van een doorlopende lijn: de eeuwigdurende heilstoestand die volgt op het laatste Oordeel verwerd via het fascistische heilsproces van eeuwige strijd tot één specifiek heilsmoment, het moment waarop de tegenstander vernedering wordt toegebracht. Belangrijker is nog wel dat fanatisme inmiddels geen epidemie meer is die steeds lokaal optreedt, maar dat het mede dankzij Bin Laden een 'geglobaliseerd' fenomeen is geworden.

Alle fanatici delen bovendien duidelijke karaktertrekken: het komen tot fanatisme vindt steeds op jonge leeftijd plaats bij personen die gekenmerkt kunnen worden als boekenwormen en buitenstaanders. Zij

deelden een grote fantasie en gebruikten deze om een verlossing voor zichzelf te creëren. Telkens sloegen hun ideeën aan bij een massa die het gevoel had vervreemd te zijn van de realiteit. En zo mogen we volgens De Graaff concluderen dat fanatisme een pandemie is geworden die nog lang niet van de aardbodem is verdwenen.

Hierin schuilt ook de grootste kwaliteit van het boek. Het geeft een waarschuwing af: symptomen die kunnen wijzen op fanatisering van personen en groepen, óók in het heden. Bovendien laat het ons nadenken over onze eigen inbreng als samenleving in de totstandkoming van fanatisme. Altijd immers is het fanatisme een reactie geweest op gebeurtenissen in de samenleving: dat zien we in het middeleeuwse fanatisme, het Verlichtingsfanatisme en het hedendaagse fanatisme.

Nicolaas A. Kraft van Ermel is staflid van het Nederland-Ruslandcentrum van de Rijksuniversiteit Groningen.

Centraal-Azië – geschiedenis, identiteit en de slag om sociale gerechtigheid

Bruno De Cordier

Een geschiedenis van Centraal-Azië. Het onbeloofde land.

Leuven/Den Haag: Acco, 2012; 235 blz.; 32,50 euro; ISBN: 978-90-334-8976-1

In *Een geschiedenis van Centraal-Azië* neemt Bruno de Cordier de geschiedenis van deze regio onder de loep. Hoe heeft het hedendaagse Centraal-Azië vorm gekregen? Vier scharnierperiodes waren bepalend: de periode van de Islamitische kalifaten, de heerschappij van de Mongoolse dynastieën, de tijd van imperiaal Rusland en ten slotte de Sovjettijd.

Vergeleken met 25 jaar geleden staat de Centraal-Aziatische regio met haar sociale veranderingen, politieke conflicten en grote voorraden olie en aardgas prominenter op de wereldkaart dan ooit. Het weinig bekende gebied tussen de Kaspische Zee en het westen van China wordt vandaag de dag beschouwd als verbindingsgebied tussen Europa en Azië en in het bijzonder als 'geopolitieke achtertuin' van de grote rivaliserende mogendheden: Rusland, China en de Verenigde Staten. Hoewel namen als 'Kirgizië' en 'Tadzjikistan' tegenwoordig al iets minder onbekend klinken, is de kennis over deze landen nog altijd bedroevend gering. In het Nederlandse taalgebied is haast geen overzichtelijke literatuur te vinden over de ingewikkelde geschiedenis van Centraal-Azië. Dit maakt dat Bruno de Cordiers *Een geschiedenis van Centraal-Azië. Het onbeloofde land* een uiterst welkome bijdrage is.

De Cordier heeft vele jaren in Centraal-Azië geleefd en gewerkt. Hij wordt dan ook beschouwd als een

ware autoriteit op het gebied van Centraal-Azië en omschrijft in dit boek in vijf hoofdstukken de geschiedenis ervan. De regio wordt door De Cordier gedefinieerd als "het grondgebied van de vroegere Sovjetrepublieken Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizië, Turkmenistan en Tadzjikistan, en de Chinese provincie Xinjiang", die vele verschillende volkeren en culturen herbergt. Hij probeert aan te tonen dat een aanzienlijk aantal ontwikkelingen dat buiten de Centraal-Aziatische regio plaatsvond, hetzij haar oorsprong had in het gebied of er minstens gevolgen voor had: "Zo is het bijvoorbeeld weinig gekend dat één van de eerste mondiale handelssystemen door Centraal Azië liep, of dat de Ottomanen en het Indische Mogolrijk, in hun tijd toch geen marginale beschavingen, gesticht zijn door groepen en figuren die uit dit gebied afkomstig waren."

De centrale vraag waarrond dit boek is opgebouwd, is hoe de hedendaagse politieke, etnisch-taalkundige en religieuze kaart van Centraal-Azië is ontstaan. Na een eerste hoofdstuk over de sociaal-geografische kenmerken van de regio, gaat De Cordier over tot de beantwoording van de kernvraag aan de hand van vier miskende en soms vergete scharnierperiodes in de loop waarvan Centraal-Azië is gevormd tot de regio zoals wij die nu kennen: 1) de periode van de Islamitische kalifaten en de opname van het gebied in de wijdere islamitische sfeer; 2) de heerschappij van de Mongoolse dynastie-



en; 3) de geleidelijke annexatie en integratie van de steppe en de oaserijken in de imperiale Russische ruimte; en 4) de opname en sociale transformatie van Centraal-Azië in de Sovjetunie en communistisch China.

De eerste periode begint in de zevende eeuw, toen groepen Arabische krijgers vanuit het zuiden de Centraal-Aziatische regio binnentrokken, waarmee het proces van islamisering op gang werd gebracht. Het gewicht van de islam in de vijf nieuwe officieel seculiere staten is vandaag de dag behoorlijk groot. Wat de islamitische toekomst van Centraal-Azië definitief bepaalde, was de Slag van Talas (751), waarbij Arabische troepen de Chinezen triomfantelijk versloegen. "In essentie leidde dit ertoe dat de regio niet werd opgenomen in de Chinese, maar in de Islamitische sfeer", aldus De Cordier. Dit tweede hoofdstuk beschrijft vervolgens een ontwikkelingsgang van vele jaren – van de islamisering van de steppen tot de verspreiding van grote invloedrijke centra van de islam over de regio.

De Mongoolse heerschappij, die in 1219 aanbrak, zorgde voor een 'onderbreking'. Centraal-Azië werd na een 'bliksemoorlog avant la lettre' verzwolgen in het rijk van Dzjengis Khan, dat grote delen van de Euraziatische landmassa ging omvatten. Dit bracht grondige maatschappelijke veranderingen mee, waaronder – weliswaar tijdelijke – ontstedelijking. De vijftiende eeuw zag de verzwakking en afbrokkeling van de Mongoolse overheersing. Deze ontwikkeling leidde in Centraal-Azië tot de vorming van de etnische groepen die wij daar tot de dag van vandaag kennen. In dit derde en meest uitgebreide hoofdstuk wordt de blik tevens op Rusland gericht: het 'Kievse Rus' (de vroeg-middeleeuwse voorloper van het huidige Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne, met als centrum de stad Kiev) kon niet standhouden tegen het Mongools ruitersleger. De val van het Kievse Rijk introduceerde een geheel nieuwe ontwikkeling voor Rusland.

Het vierde hoofdstuk gaat in op deze nieuwe periode, namelijk die van imperiaal Rusland en de gevolgen ervan voor de Centraal-Aziatische regio. De Cordier beschrijft de opname van Centraal-Azië in het tsaristische Russische rijk; dit was tevens een proces van vele decennia van geleidelijke opmarsen en invallen van de Russen. Volgens de auteur was hier sprake van een Russische vorm van 'kolonialisme'; een kolonialisme binnen "een geografisch continuüm waarin metropool, kerngebied en periferie niet van elkaar gescheiden werden door zeeën en oceanen".

Als laatste scharnierperiode brengt De Cordier in het vijfde hoofdstuk de Sovjettijd onder de aandacht van de lezer. Gedurende de Sovjetperiode werd er gesleuteld aan de nationale identiteiten. In de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw kreeg Centraal-Azië de staatsordering van de republieken en deelrepublieken aan de hand van 'nationaliteiten'. Het was de historisch-etnografische kennis over de etnische en confessionele groepen in de regio, "aan-

gevuld met marxistische concepten over minderhedenkwesties" waardoor de Sovjetcommunisten zich lieten leiden bij de ordeningen, meent De Cordier. Binnengrenzen werden vaak getekend in functie van politieke overwegingen. Het zijn die grenzen die in 1991 staatsgrenzen werden. Daarbij was er sprake van een verdeel-en-heerspolitiek in de Centraal-Aziatische regio, want "er mocht in Centraal-Azië onder geen beding een Panturkse of panislamistische entiteit ontstaan".

Over de huidige positie van de islam in de Centraal-Aziatische regio zegt De Cordier nog: "Staat en religie zijn in alle huidige staten van de regio in principe strikt gescheiden. Maar in de praktijk sparen de regimes, die de sociale kracht van de islam maar al te goed inzien, kosten noch moeite om religie voor hun kar te spannen of een eigen interpretatie ervan te promoten."

Het geschiedenisverhaal eindigt vlak voor de jaren vijftig. Hoewel De Cordier in het nawoord kort ingaat op de latere ontwikkelingen, wordt de toestand in de nieuwe staten nauwelijks aangesneden. Wel wijst de auteur op het moeizame proces van nationale identiteiten in die staten, waarbij eliteleden alle mogelijke argumenten aanhalen om Centraal-Azië als een verlengstuk van Europa te merken.

De Cordier slaat de laatste 50 jaar van de geschiedenis van de regio over. Hij beaamt dat de geschiedenis van de regio hiermee niet af is, maar is ervan overtuigd dat deze periode niet meer genoemd hoeft te worden ter beantwoording van de kernvraag, immers "de huidige politieke en etnoreligieuze kaart van de regio lag er echter wel en zou zich in de daaropvolgende decennia consolideren". Daarbij worden enkele belangrijke historische figuren niet genoemd, zoals de Tataar Sultan Galiëv uit de periode rond 1920, die wordt gezien als de architect van het islamitische 'nationale communisme'.

Een punt van kritiek is dat het boek erg theoretisch is, met een buitengewone informatiedichtheid, waardoor je voor het gevoel geconfronteerd wordt met een bombardement aan ontwikkelingen en feiten. Dit maakt dat de gebeurtenissen niet tot leven komen, waardoor *Een geschiedenis van Centraal-Azië. Het onbeloofde land* iets levenloos en graus over zich heeft. De onveranderlijke en volle bladspiegel is hier mede verantwoordelijk voor, al maakt de vlotte schrijfstijl veel goed.

Het zou voor de lezer ook interessanter zijn geweest indien De Cordier herhaaldelijk had geciteerd uit reisverslagen (iets wat hij wel in zijn andere boeken doet, zoals in *Blinde regen. Centraal-Azië in de frontlijn* van 2007). Al het bovengenoemde overwogen, is het daarom het beste het boek in kleine partjes te lezen en het als geïnteresseerde in de Centraal-Aziatische regio te gebruiken als naslagwerk.

Jewgenia Spantgar is project assistent bij Clingendael Academy.

In de praktijk sparen de regimes kosten noch moeite om religie voor hun kar te spannen of een eigen interpretatie ervan te promoten

Religie als onderdeel van ontwikkelingswerk: tegen de westerse tendens

Gerrie ter Haar (red.)

Religion and Development: Ways of Transforming the World.

New York: Columbia University Press, 2011; 428 blz.; \$ 45,-; ISBN: 978-0-231-70252-2

Wat is de rol van religie in ontwikkeling? In veel ontwikkelingslanden vervullen Faith Based Organisations belangrijke maatschappelijke taken. Wie bezig is met ontwikkelingsvraagstukken doet er goed aan rekening te houden met godsdienstige overtuigingen en instellingen. Het boek *Religion and Development* gaat in tegen de westerse tendens religie buiten beeld te houden bij ontwikkelingswerk.

De kerngedachte van dit boek is dat integrale ontwikkeling niet alleen een sociale, politieke en economische, maar ook een spirituele dimensie heeft, en dat in die spirituele dimensie religie een belangrijke rol vervult. Wie werkelijk bezig is met ontwikkelingsvraagstukken doet er goed aan rekening te houden met godsdienstige overtuigingen en instellingen. De resultaten van religieus gestructureerde organisaties zijn op zich zelf belangrijk, maar het gaat ook om meer, en wel om de specifieke kracht van religie om tot echt 'humane' ontwikkeling te komen.

Naast grondige conceptuele bijdragen bevat het boek boeiende *case studies* over concrete raakvlakken van religie en ontwikkeling, bijvoorbeeld over de rol van een kerk van de pinkstergemeente in Nigeria (hoofdstuk 3), over de bijdrage van de katholieke micro-ondernemingscultuur in Guatemala (hoofdstuk 6), over de werking van banken volgens de islam en de uitdaging van islamitisch micro-financieren (hoofdstukken 7 en 8), over de betekenis van religie voor mensenrechten, en zo verder. De samensteller, professor Gerrie ter Haar, verbonden aan het *Institute of Social Studies* in Den Haag, heeft naast haar eigen bijdragen de waardevolle expertise van een groep collega's rond zich verzameld.



Zo zijn 16 hoofdstukken tot stand gekomen waarin eerst de concepten religie en ontwikkeling zelf, daarna het verband tussen religie en economie, vervolgens het verband tussen religie en de millennium-ontwikkelingsdoelen (MDG's) en ten slotte de bijdrage van religie aan sociale verandering diepgaand behandeld worden.

Op institutioneel vlak gaat het in dit boek vooral over 'faith based organisations' (FBO's), waarmee niet zo zeer kerken en moskeeën, maar de talloze daarmee verbonden ontwikkelingsorganisaties bedoeld worden. Los van de overheid vervullen zij belangrijke maatschappelijke taken. Niet alleen in het verleden maar ook vandaag nog zijn op vele plaatsen in de wereld initiatieven voor onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid door deze FBO's opgericht, gestimuleerd en ontwikkeld. Wie echter welk handboek dan ook van ontwikkelingseconomie ter hand neemt, zal nauwelijks verwijzingen vinden naar de bijdragen van religies aan sociaal-economische ontwikkeling. Dit boek vult dus een duidelijke leemte in het vakgebied van de ontwikkelingsvraagstukken.

De vraag die ontwikkelingswerkers van allerlei slag – van beleidsmakers tot veldwerkers – zich bij lezing van dit boek kunnen stellen, is: hoe ga ik persoonlijk om met religieuze fenomenen? Speelt het godsdienstig leven een rol in mijn dagelijks werk? Ongetwijfeld zullen aan FBO's verbonden collega's deze vraag positief beantwoorden. Maar anderszinds vrees ik dat het antwoord van de grote groep niet aan FBO's verbonden, negatief is. Wellicht volgt ontwikkelingswerk in westerse landen de trend van het maatschappelijk leven, namelijk voortschrijdende ontzuiling, een steeds grotere kloof tussen kerk en staat, een niet te stoppen secularisering. Religie verdwijnt daarbij achter de voordeur en speelt geen rol in het werk dat de meeste ontwikkelingswerkers, vooral zij die niet verbonden zijn aan een FBO, concreet leveren.

Deze trend in westerse samenlevingen is evenwel omkeerbaar. Er zijn meerdere signalen die wijzen op nieuwe verbindingen tussen kerken en samenleving. Sterker nog, deze trend is niet meteen waarneembaar in grote delen van Afrika, Latijns-Amerika en Azië. Het zou best kunnen dat wij ons vergissen als wij ('wij' staat hier voor westerse ontwikkelingswerkers) ons zo uitdrukken dat wij godsdienst buiten het gesprek en de samenwerking met onze collega's in ontwikkelingslanden houden. Hun cultuur is vaak doordrongen van spiritualiteit en religie; waarom houden wij daar geen rekening mee?

Hoe dan ook, dit boek gaat duidelijk in tegen de westerse tendens religie buiten beeld te houden bij ontwikkelingswerk. Het boek is één warm pleidooi om de spirituele krachten, eigen aan alle grote religies, niet te veronachtzamen, maar juist te integreren in de evolutie naar 'integrale' ontwikkeling, waarbij niet alleen het lichaam geholpen is, maar ook de ziel. "No outreach without in-reach" zou het motto van dit boek kunnen zijn.

KCRO

Veel thema's die in dit boek aan de orde komen, zijn ook onderwerp van onderzoek en debat op het *Kenniscentrum Religie en Ontwikkeling (KCRO)*. Dit centrum verzorgt documentatie en coördineert onderzoek met betrekking tot de relaties tussen religie en ontwikkeling, om zo aan internationale samenwerking bij te dragen. Het in Utrecht gevestigde KCRO is een initiatief van zes christelijke en een islamitische NGO.¹

Niet alleen in Nederland wordt dergelijk onderzoek verricht, ook in Groot-Brittannië en Zwitserland hebben ontwikkelingsorganisaties middelen voor onderzoek vrijgemaakt om de relatie tussen ontwikkeling en religie diepgaand te bestuderen. Zo trad de Wereldbank op als co-organisator van een belangrijke internationale conferentie over het thema.

Maar toch. De vraag rijst of deze stelling wel stand houdt, gezien de huidige mondiale evolutie van ontwikkelingseconomie, -sociologie en -politologie. Er is een evolutie aan de gang in de richting van de erkenning dat het gebied van de ontwikkelingsvraagstukken doorgroeit naar wat 'ontwikkelingswetenschap' zou kunnen worden genoemd. Daarbij gaat het om meer dan het klassieke mantra van armoedereductie. Baanbrekende auteurs als Amartya Sen, Martha Nussbaum en vele anderen werken in de richting van een begin van 'wetenschap' van de menselijke ontwikkeling, waarbij veiligheid, vrijheid, welvaart, opvoeding en ontplooiingskansen centraal staan.

Vaak komen zij niet verder dan de vraag om meer respect voor religie of een pleidooi voor vrije keus en beleving van welke religie dan ook, voor alle mensen. Maar voor hen geldt naar mijn gevoel vaak de uitspraak die Steven Pinker formuleerde in zijn belangrijke boek over geweld in de wereld: "As a scientist,

I must be skeptical of any mystical force that carries us ever upward".

Is dit wetenschappelijk scepticisme wel terecht? Dit boek is een kordate, moedige poging om niet sceptisch of neutraal te blijven ten aanzien van religie, maar om spirituele en religieuze ontwikkeling te zien als een aspect van integrale ontwikkeling.

Uiteindelijk zal de vraag naar de plaats van religie in ontwikkeling door onze collega's uit ontwikkelingslanden in de komende tijd zelf beantwoord worden. Dat antwoord zou wel eens erg verschillend kunnen zijn naar gelang zij werkzaam zijn in Lagos, of Tegucigalpa, of Jakarta.

Karel van Hoestenbergh is verbonden aan de Kofi Annan Business School in Utrecht. Bij het schrijven van deze tekst is dankbaar gebruik gemaakt van bijdragen van collega's uit de boekenclub van NEDWORC, in het bijzonder Hannah Piek.

Dit boek is een kordate, moedige poging om niet sceptisch of neutraal te blijven ten aanzien van religie

NOOT

- 1 <http://www.religion-and-development.nl>. Belangrijke initiatiefnemers zijn o.a. Cordaid, ICCO, Islamic Relief en Oikos.

Tussen Scylla en Charibdis: Den Haag en het verbreken van de ontwikkelingsrelatie door Indonesië¹

Gerard Kramer

Schaakmat in Jakarta: Soeharto's revanche op de Haagse politiek.

Amsterdam: KIT Publishers, 2012; 400 blz.; € 19,95; ISBN: 978-94-6022-176-7

In *Schaakmat in Jakarta* geeft Gerard Kramer een onvolledige reconstructie van het verloop van de gebeurtenissen die Indonesië er op 25 maart 1992 toe bracht de ontwikkelingsrelatie met Nederland stop te zetten. Joop de Jong, destijds Hoofd van het Bureau Zuid-Azië en Indonesië van het ministerie van Buitenlandse Zaken, vult de gaten in Kramers werk op.

Schaakmat in Jakarta is een knap, maar incompleet overzichtswerk over de oorzaak van de vastgelopen ontwikkelingsrelatie tussen Indonesië en Nederland in het voorjaar van 1992. Omdat Gerard Kramer zijn observaties destijds vanuit zijn werkplek, te weten de Nederlandse ambassade in Jakarta, verrichtte, maakte hij wat er in Den Haag geschiedde niet van nabij mee. Er zijn daardoor opvallende witte plekken in zijn boek. Waarom geen oud-participanten geïnterviewd? Verder worden Indonesische grieven veelal zonder commentaar weergegeven. Onbedoeld

wekt Kramer daardoor de indruk van een terecht fulminerend Indonesië en van een voortdurend falend Den Haag.

Terugtocht uit sanctieland

Het startpunt van alle narigheid vormde het spoeddebat in de Tweede Kamer op 21 november 1991 over het Indonesische bloedbad in Dili (de hoofdstad van Oost-Timor). Onder overweldigende druk besloten de ministers Hans van den Broek (Buitenlandse Zaken) en Jan Pronk (Ontwikkelingssamenwerking) voorlopig geen nieuwe hulp aan Indonesië aan te bieden. Toen Indonesië echter met een voorlopig uiterst kritisch onderzoeksrapport kwam, besloten beide bewindslieden de sancties weer in te trekken, zij het met het nodige voorbehoud. De clausuleringen, die per brief van 20 januari 1992 aan het parlement kenbaar werden gemaakt, waren volgens Kramer een fatale en beslissende zet in het proces dat leidde naar de Indonesische contrasancities op 25 maart, namelijk president Soeharto's aankondiging dat Indonesië de Nederlandse ontwikkelingsprojecten zou stopzetten en het Nederlandse voorzitterschap van de *Inter-Governmental Group on*



Bloedbad

De voormalige Portugese kolonie Oost-Timor was in 1975 in een roerige politieke situatie door Indonesië bezet. Op 12 november 1991 hadden Indonesische militairen onder demonstranten een bloedbad aangericht op de lokale begraafplaats in de hoofdstad Dili, waarbij tussen de 75 en 100 mensen de dood vonden.

Indonesia (IGGI) zou beëindigen. Maar is deze boude stellingname correct?

Kort en goed, Kramer verkijkt zich. Dat de onzalige sancties moesten worden ingetrokken, daarvan waren ook wij (de directie Azië en Oceanië op het ministerie van Buitenlandse Zaken) overtuigd. Ze zonder meer ongedaan maken, was echter onmogelijk. Er waren immers twee forse obstakels. Pronk was tegen en wenste verdere maatregelen af te wachten, terwijl het parlement het Indonesische onderzoeksverslag volstrekt onbevredigend vond. Er bleek maar één methode om tussen Scylla en Charibdis door te zeilen: het intrekken van de sancties, maar dan wel onder het strooien van oogverblindende mitsen en maren. Wat behelsden die precies?

Indien Indonesië niet aan bepaalde verlangens voldeed (VN-rapporteur Amos Wako had Indonesië verzocht Oost-Timor te bezoeken), zou Nederland met de EG-partners in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) overleg plegen over de consequenties.² Dat klonk dreigend, maar in feite was de passage over Wako een loos gebaar, omdat het overleg met Indonesië over diens toelating voor spoedig verliep. Zelfs indien de EPS er toch nog een zaak van wilde maken, was er weinig aan de hand. De EPS wist immers haar vele papieren verklaringen zelden in concreet beleid om te zetten.

De clausuleringen in de brief werkten. Pronk had na een stevig gevecht met Van den Broek met de tekst ingestemd en het parlement toonde zich er eveneens tevreden over. Ook in Indonesië begreep men blijkbaar dat de mitsen en maren bedoeld waren om interne obstakels te overwinnen; de brief werd in eerste instantie positief ontvangen. Toen Indonesië instemde en VN-rapporteur Amos Wako begin februari Dili bezocht, leek de kou uit de lucht.

Konden de clausuleringen, zoals Kramer stelt, ons alleen maar ellende bezorgen? Dit lijkt een achterafredenering. Dat juist op het moment dat Wako's bezoek in kannen en kruiken was, in Jakarta alsnog de ongefundeerde overtuiging postvatte dat Nederland via de EPS op een anti-Indonesisch oorlogspad was, leek vooral te maken te hebben met angstvisioenen bij president Soeharto en zijn staf dat allerlei westerse hoofdsteden zich via verdere sanc-

ties tegen Indonesië zouden kunnen keren. Een cruciale bron van deze angst was de totaal onervaren Indonesische ambassadeur in Den Haag, Bintoro Tjokroamidjojo, een persoonlijke benoeming van Soeharto.

De Indonesische ambassade als factor

De sancties emotioneerden Bintoro diep. Toen de brief van 20 januari werd verzonden, vertelden we hem en zijn staf uitvoerig dat de mitsen en maren *window dressing* waren. Het stuitte echter op diep ongelof. Bintoro dacht dat het sanctiewapen nog steeds in volle omvang op tafel lag en dat er een olie-vlekwerking dreigde via de EPS. Bintoro rapporteerde – maar dat ontdekten we pas later – niet aan zijn ministerie van Buitenlandse Zaken (Deplu), maar via een rechtstreekse lijn aan de president!

Verlamming

Bovendien liepen de overleg- en besluitvormingslijnen op BZ volstrekt vast. De relatie tussen beide bewindslieden bleek inmiddels bijzonder slecht. Toen de Japanse regering waarschuwde dat Indonesië verhit debatteerde over een mogelijke beëindiging van het Nederlandse IGGI-voorzitterschap, werd dit bericht in een verbijsterd stilzwijgen ontvangen – zowel op BZ als op de ambassade in Jakarta. Niemand deed navraag. Niemand kwam in actie.

Inmiddels ging het fout. Toen ambassadeur J.H. van Roijen op 13 februari 1992 zijn geloofsbriefjes aanbood, waarschuwde Soeharto de westerse landen geen directe relatie te leggen tussen ontwikkelingsamenwerking en mensenrechten. Dit was een schok, maar onze hoop was gevestigd op Deplu en vooral de Indonesische minister van buitenlandse zaken, Ali Alatas, die Den Haag zou bezoeken.

Eind februari 1992 zette Nederland zichzelf echter schaakmat. Op 26 februari bracht minister Alatas zijn bezoek aan Den Haag, als sluitstuk van een reis langs diverse landen die zich na 'Dili' kritisch tegenover Indonesië hadden opgesteld; evident om de temperatuur van het water te meten. Minister Pronk meende echter een onverbloemde ode af te moeten steken aan 'de directe koppeling' tussen mensenrechten en ontwikkelingshulp. De wens van de minister om als IGGI-voorzitter een inspectiebezoek te brengen aan het opstandige Atjeh, werd de befaamde druppel die de emmer deed overlopen.

We beseften het: het zit fout, maar ook nu bleek BZ verlamd. Het enige dat de verlamming had kunnen doorbreken, was een waarschuwend 'most immediate'-telegram uit Jakarta. Kramer (in de periode 1989-1994 'tweede man' in Jakarta) durfde het bij gebrek aan bewijs niet aan, schrijft hij. Toch had een dergelijk telegram het departement, Van den Broek en uiteindelijk ook het kabinet een handvat gegeven om in actie te komen. Desondanks faalde ook het departement. Elk drama kent zijn Cassandra. In dit geval was dit handelsraad Rosenberg Polak. Hij had bij herhaling persoonlijk gewaarschuwd voor naderend onheil, zowel in Jakarta als in Den Haag. Het mondde begin maart uit in een persoonlijk gesprek met minister Pronk. De minister weigerde hem ech-

Den Haag
liep vast op
Soeharto's
angstvisioenen
en interne
verlamming,
maar Pronk gaf
de genadeslag

ter te geloven. Op 25 maart 1992 velde Indonesië het vonnis.

Pas later werden ons en de ambassade de mechanismen duidelijk in de Indonesische besluitvorming die zo'n onzalige rol hadden gespeeld: een president die zijn belangrijkste besluiten grotendeels volstrekt langs Deplu heen nam, en die zich daarbij vooral baseerde op ambassadeur Bintoro's rapportage.

Fatale drukken op de knop

Had deze fatale ontwikkeling kunnen worden voorkomen? Het antwoord is 'ja'. In een oorzaak-gevolg-constructie geloof ik nog steeds niet; wel in een sequentie van opeenvolgende gebeurtenissen die op zich zelf in geval van niet falende Nederlandse en

Indonesische beleidsapparaten omkeerbaar waren geweest. Vooral Alatas' bezoek aan Den Haag bood de kans de zaken te keren. Het was echter Pronk die de fatale druk op de knop gaf. En het was vervolgens president Soeharto die zijn zet al langer op de rails had staan, maar nu het definitieve besluit nam tot contrasancities. Daaraan moet echter een derde factor worden toegevoegd: het Nederlandse parlement.

Joop de Jong is historicus. Hij werkte in de periode 1991-1995 op het ministerie van Buitenlandse Zaken als Hoofd van het Bureau Zuid-Azië en Indonesië.

Een uitgebreide versie van deze bijdrage, incl. noten, kunt u vinden op onze website: www.internationalespectator.nl

NOTEN

- 1 N.a.v. Anke Niehof, 'Jakarta zet Den Haag klem', in: *Internationale Spectator*, september 2012, blz. 451-453. Ik bedank Conrad van Tooren en Daan Rosenberg Polak voor hun bijdrage en commentaar alsook Bert van der Zwan, hoofd van de Historische Afdeling op het ministerie van Buitenlandse Zaken, voor de inzage in de relevante dossiers.
- 2 In deze EPS die tot stand kwam in 1970, pleegden de ministers van Buitenlandse Zaken van de EG regelmatig overleg over het buitenlandbeleid. In 1993 trad het Verdrag van Maastricht in werking waarbij de Europese Unie werd opgericht. De EPS werd toen opgevolgd door het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB).

Nieuw
verschenen

Iran's Revolutionary Guard: The Threat That Grows While America Sleeps

Steven O'Hern

Dulles: Potomac Books, 2012; 288 blz.; € 18,00

ISBN: 978-1-5979-7701-2



Nadat in 1979 in Iran de revolutie was uitgebroken, richtte het nieuwe bewind de *Iraanse Revolutionaire Garde* op, met als doel de Islamitische revolutie te beschermen. Sinds die tijd voert de Revolutionaire Garde clandestiene en openlijke (militaire) operaties uit, heeft ze een economisch imperium opgebouwd en traint, financiert en begeleidt ze terroristen – en dit alles ten faveure van de groei van de Islamitische revolutie. De Garde heeft binnen Iran aanzienlijke invloed op de politiek (zowel op het binnenlands als het buitenlands beleid) en het economisch beleid. Ook heeft de Garde de controle over het Iraanse nucleaire programma. Buiten Iran zijn de Revolutionaire Garde en de aan haar gelieerde groeperingen, zoals Hezbollah in Libanon en sjii'tische milities in Irak, verantwoordelijk voor een groot aantal aanslagen; van de aanslag op 241 Amerikaanse soldaten in Beiroet (1983) tot vele aanslagen

op Amerikaanse en geallieerde soldaten in Irak en Afghanistan.

In dit boek onderzoekt de voormalige contra-inlichtingsofficier voor het Amerikaanse leger, Steven O'Hern, de dreiging die de Revolutionaire Garde voor de Verenigde Staten vormt. Volgens O'Hern opereert de Garde tegenwoordig niet meer uitsluitend in het Midden-Oosten en Zuid-Azië, maar is ze nu ook aanwezig in Noord- en Zuid-Amerika. Dit wijst erop dat de Garde de capaciteiten aan het opbouwen is om mogelijk een aanslag in de Verenigde Staten zelf te plegen.

O'Hern baseert zijn stelling op interviews met voormalige en actieve medewerkers van de FBI, de CIA, lokale politie, de militaire inlichtingendienst en zelfs één voormalig lid van de Revolutionaire Garde. Uit deze gesprekken trekt hij de conclusie dat er een kans bestaat dat de Revolutionaire Garde hoog bo-

ven een stad in de Amerikaanse *Mid West* een kernwepn wil laten ontploffen. De elektromagnetische puls die door die ontploffing zou ontstaan, maakt alles dat werkt met een computerchip onbruikbaar, waaronder de honderden transformatoren die het Amerikaanse stroomnetwerk reguleren. Een dergelijke aanslag zou de Amerikaanse economie een enorme slag toebrengen, van een omvang die vele

malen groter is dan de financiële crisis van 2008. Of er daadwerkelijk zo'n plan wordt ontwikkeld, blijft de vraag, maar dat de Iraanse Revolutionaire Garde een serieuze bedreiging vormt voor de wereldvrede en dat de Amerikanen daar in het bijzonder bevreesd voor zouden moeten zijn, staat volgens O'Hern buiten kijf.

Misunderstanding Financial Crises: Why We Don't See Them Coming

Gary B. Gorton

New York: Oxford University Press, 2012; 240 blz.; € 24,00

ISBN: 978-0-1999-2290-1

Vóór er in 2008 een financiële crisis uitbrak, achtten veel economen het onmogelijk dat er in de Verenigde Staten ooit nog een financiële ramp van zo'n grote omvang zou plaatsvinden. Crises van een dergelijke omvang waren iets van vroeger. De economen bleken er flink naast te zitten.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse hoogleraar economie Gary B. Gorton hoe het kon dat zoveel economen er zó naast konden zitten. Hij stelt dat ze niet goed begrijpen wat financiële crises eigenlijk zijn, waarom ze uitbreken en waarom er in de Verenigde Staten tussen 1934 en 2007 geen sprake was van grote crises. Financiële crises zijn volgens Gorton inherent aan een economie die gebaseerd is op het creëren van schuld. Als de overheid daar geen maatregelen tegen neemt en niet met intelligente regulering van banken komt, zullen crises zich in de toekomst blijven voordoen.

Gorton is niet de eerste econoom die zich de vraag stelt hoe het zó mis kon gaan. Zijn kritiek op zijn collega's is dat zij veel essentiële factoren over het hoofd zien, zoals de evolutie van kapitaalmarkten en het bancaire systeem, de creatie van nieuwe financiële instrumenten en de omvang van bepaalde geldmarkten. Door de periode 1934-2007 te analyseren,

toen er van grote financiële crises dus geen sprake was, probeert Gorton de achterliggende oorzaken te bepalen. Zijn belangrijkste conclusie is dat de succesvolle financiële regulering waarmee de overheid sinds 1934 een nieuwe crisis voorkwam, niet voldeed om de recente aanzienlijke veranderingen in de financiële sector bij te benen. Terwijl de financiële wereld sinds 1934 enorm veranderd is, werd de regulering niet aangepast. Dit gebrek aan modernisering kwam vooral doordat veel experts de essentie van de financiële crisis niet goed begrepen. Hierdoor zag men de noodzaak van een hervorming van de wetgeving niet in. Gorton wil met zijn boek een bijdrage leveren om die lacune in kennis te dichten. Het belangrijkste dat er moet gebeuren om een nieuwe mondiale financiële crisis zoals in 2008 te voorkomen, is een nieuwe regulering van het financiële systeem die een antwoord geeft op de problemen van de eenentwintigste eeuw.



Correctie

In het artikel van Garrie van Pinxteren *China's hoofdpijndosiers* in de Internationale Spectator van januari 2013 wordt gesproken over 'De zeven leden van het in totaal negen leden tellende nieuwe Staand Comité van het Politbureau (...)'. Dit is een fout van de redactie: het Staand Comité telt nu zeven leden.

Star Spangled Security: Applying Lessons Learned Over Six Decades Safeguarding America

Harold Brown

Washington DC: Brookings Institution Press, 2012; 250 blz.; € 21,50

ISBN: 978-0-8157-2382-0



Voormalig Amerikaans minister van Defensie Harold Brown beschrijft in dit boek zijn ervaringen tijdens zijn ambtsperiode in de regering-Carter. Wat kunnen we vandaag de dag leren van zijn ervaringen? Hoe zag Carters veiligheidsbeleid eruit, en hoe kwam het tot stand? We hebben het hier over de periode waarin de Sovjetunie een existentiële bedreiging vormde voor de Verenigde Staten. De lessen die toen zijn geleerd, zijn nog steeds relevant, zegt Brown.

Brown beschrijft daarvoor heel wat gebeurtenissen waarbij hij betrokken is geweest, zoals de Camp David-akkoorden van 1978, de onderhandelingen over het SALT II-verdrag in 1979 en de betrekkingen met China. Ook legt hij de relatie tussen deze politieke doorbraken en de ontwikkeling van een nieuwe generatie van ballistische raketten. Een belangrijke rol in dit boek speelt ten slotte de netelige gijzelaarscrisis van 1979, waarbij 52 Amerikaanse ambassade medewerkers meer dan een jaar lang gegijzeld werden in de Amerikaanse ambassade in Teheran.

New players, New Game? The Impact of Emerging Economies on Global Governance

Sijbren de Jong, Rem Korteweg e.a.

The Hague Center for Strategic Studies, rapport 2012-11, 82 blz.

ISBN: 978-94-9104-066-5

Digitale versie: <http://www.hcss.nl/reports/new-players-new-game/112/>

De toenemende economische en politieke vitaliteit van de grotere opkomende economieën, zoals China, India, Rusland en Brazilië, vormt een belangrijke uitdaging voor westerse beleidsmakers. Niet alleen als concurrenten op economisch gebied, maar ook omdat de kans bestaat dat deze opkomende economieën zich verbinden in een (in)formeel machtsblok. Een dergelijk machtsblok zou wel eens een andere aanpak van mondiale economische, diplomatieke en veiligheidskwesties kunnen voorstaan, waarmee de westerse politieke en economische invloed een stevige concurrent op het wereldtoneel ontmoeten die de Europese belangen zou kunnen schaden.

In dit rapport van The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) wordt namens opdrachtgever TNO onderzocht wat de gevolgen van de snelle groei van acht opkomende economieën zullen zijn op het gebied van politiek, economie en veiligheid. Deze acht economieën (de BRICS+) zijn: Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika, Indonesië, Zuid-Korea en Turkije. Wat zijn de gevolgen van hun snelle economische groei voor de internationale machtsbalans? Zullen deze landen een nieuw economisch en poli-

tiek machtsblok vormen? In hoeverre werken deze landen nu al samen? En wat zou het gevolg van het creëren van een dergelijk machtsblok zijn voor Europese bedrijven wanneer zij in deze opkomende economieën zaken doen?

Een mogelijk gevolg van een dergelijk machtsblok is het ontstaan van een *de facto* bipolaire wereld van 'het Westen tegen de rest'. In deze nieuwe situatie wordt het oplossen van belangrijke internationale vraagstukken, zoals klimaatverandering en schaarste van grondstoffen, lastiger. Het BRICS+-machtsblok zal een tegenhanger vormen voor het verspreiden van westerse waarden en mensenrechten, het zal leiden tot meer diplomatieke en militaire spanningen, terwijl het voortdurende proces van globalisering er mogelijk door in gevaar komt, zo vreest het HCSS.



Management in beweging

De belangrijkste inzichten en ontwikkelingen in de publieke sector

Edgar Karssing, Hans Bossert, Louis Meuleman (red)

Alles beweegt. Pantha rhei. Zoals de Griekse filosoof Heraclitus zou hebben gezegd: 'Men kan niet tweemaal in dezelfde rivier stappen, want het is steeds weer vers water dat u tegemoet stroomt.' In dat speelveld moet de publieke manager standvastig de goede dingen doen op de goede manier. Geen eenvoudige taak.

Dit boek doet verslag van een veelheid aan ontwikkelingen in het management in de publieke sector op een wel heel bijzondere manier: het zijn de impressies van docenten en onderzoekers die de afgelopen 10 jaar gedoceerd hebben aan de Public Sector MBA van de Nyenrode Business Universiteit. In twintig hoofdstukken worden belangrijke ontwikkelingen geanalyseerd en worden concrete handvatten en nieuwe en veranderende managementaanpakken beschreven.



Van Gorcum

2011 | 1ste druk | 364 p. | € 44,75
ISBN 978 90 232 4806 4

Kleintje Easycratie (set van 4)

De toekomst van werken en organiseren

Martijn Aslander en Erwin Witteveen

Bedrijven en organisaties lopen steeds vaker vast in een oude manier van werken. Easycratie gaat over slimmer, leuker en sneller werken. De oplossingen liggen voor het oprapen, we moeten alleen nog leren omgaan met de spelregels van de nieuwe economie. Easycratie geeft geen gouden formule, maar laat zien waar we de oplossingen kunnen vinden.

Easycratie, daar kun je morgen zélf mee beginnen, dwars door de bureaucratie van je organisatie heen. Easycratie werd in 2011 genomineerd voor Managementboek van het Jaar. Kleintje Easycratie is de borstzak-edition. Een handige samenvatting, speciaal gemaakt voor al diegenen die nog niet aan het boek toekwamen, doordat ze het zo druk hebben op hun werk. Je hebt nu nog maar een half uur nodig om een heel leven rijker te worden.

Wegens overweldigend succes is Kleintje Easycratie na 1 week al in bijdruk!



Van Gorcum

2012 | 1ste druk | 96 p. | € 18,00
ISBN 978 90 232 4806 4

Algemene redactie Internationale Spectator

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beoordelingsprocedure

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

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



Titel: *Terraferma*

Regisseur: *Emanuele Crialese*

Met onder meer: *Filippo Pucillo, Donatella Finocchiaro, Beppe Fiorello*

Genre: *Drama*

Jaar: *2011 (in Nederland in 2012)*

Verkrijgbaar op DVD

Tragedies op Zee

De oversteek via de Middellandse Zee is volgens de VN-vluchtelingenorganisatie, de UNHCR, de meest dodelijke tocht over water voor migranten en vluchtelingen. Toch wagen elk jaar duizenden vluchtelingen hun leven in een poging de kust van Europa te bereiken in overvolle, gammele bootjes. De afgelopen twee jaar zijn er diverse incidenten in het nieuws verschenen waarbij tientallen vluchtelingen de verdrinkingsdood vonden na dagenlang doelloos op open zee te hebben rondgedobberd. In de meeste gevallen wisten de weinige overlevenden te melden dat verschillende vaartuigen of helikopters in de buurt van de zinkende bootjes waren geweest, zonder te hulp te schieten.

In *Terraferma* staat het Italiaanse Linosa centraal, een klein vulkanisch eilandje met één dorp dat bewoond wordt door een kleine 500 inwoners. Samen met Lampedusa vormt Linosa het zuidelijkste punt van Italië, precies tussen Sicilië en de Tunesische kust. Door deze ligging kwamen de eilanden ongewild in de frontlinie van de politieke crisis rondom de bootvluchtelingen uit Noord-Afrika. Vooral in 2011 was de toestroom zó massaal, dat Linosa en Lampedusa de opvang van de vluchtelingen niet aan konden. Het kwam herhaaldelijk voor dat de eilanden meer migranten dan bewoners telden.

Dergelijke situaties doen zich niet alleen in Italië voor. Griekenland, en in mindere mate Malta, Cyprus en Spanje, kampen met dezelfde problemen. Door regels van de Europese Unie zijn de Zuid-Europese landen verplicht alle asielaanvragen van binnenkomende vluchtelingen af te handelen voordat zij eventueel mogen doorreizen naar andere EU-landen. Dit leidt tot een zeer ongelijke verdeling van de lasten in het gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Italië en Griekenland roepen dan ook op tot meer solidariteit binnen Europa, maar tot nog toe is hun pleidooi aan dovemansoren gericht.

In de film wordt deze actuele migratieproblematiek aangesneden, bekeken door de ogen van de 20-jarige Filippo. Zijn familie kan – met enige moeite – rondkomen van de visserij en het toerisme, maar de vissers van het eiland hebben het steeds moeilijker. “Vroeger zat de zee vol vis. Nu vangen we alleen nog dode en halfdode mensen”, zo vat een man de situatie samen. Filippo en zijn grootvader Ernesto komen voor een moreel dilemma te staan wanneer ze tijdens het vissen een aantal Afrikaanse drenkelingen redden en aan land brengen. Instinctief volgt Ernesto de wetten van de zee, die gebieden niemand op zee achter te laten. Dit is echter in strijd met de Italiaanse regels, die het helpen van illegale immigranten strafbaar stellen. De oude Ernesto vindt dit onbegrijpelijk en weigert dan ook zijn principes overboord te gooien. De manier waarop de familie van Filippo omgaat met de komst van de bootvluchtelingen, vormt het hoofdthema van de film.

Onder de geredde vluchtelingen bevindt zich een hoogzwangere vrouw uit Ethiopië. Ze bevalt al snel van een dochter en wordt ondergebracht in het huis van Filippo's familie. De vrouw vertelt over haar lange reis en maandenlange gevangenschap in Libië onder inhumane omstandigheden. Deze mensenrechtenschendingen zijn algemeen bekend, maar toch sloot Italië een bilateraal verdrag met Libië om illegale immigratie tegen te gaan. De Italiaanse kustwacht onderschepte de bootvluchtelingen en begeleidde ze zonder pardon terug naar de Libische kust. Dit zogenaamde 'push-back'-beleid is in 2012 sterk veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.

De aanwezigheid van de vrouw met haar pasgeboren kind leidt ertoe dat Filippo's familie een aantal moeilijke beslissingen moet nemen. Daarbij wordt Filippo heen en weer geslingerd tussen de uiteenlopende morele opvattingen van enerzijds zijn humane grootvader en anderzijds zijn moeder, die vooral bang is dat de autoriteiten de illegale daad ontdekken en de familie alles zullen afpakken.

Terraferma, wat vasteland betekent, behandelt een zwaar onderwerp, maar Emanuele Crialese weet dit vrij luchtig te vertalen naar het film-doek. Dit is tegelijkertijd een pluspunt en een zwakte. De regisseur maakt dankbaar gebruik van het vulkanische landschap en de diepblauwe zee, wat prachtige camerashots oplevert. Bovendien toont hij op indringende wijze de scherpe tegenstelling tussen de ervaringen van de bootvluchtelingen en de toeristen op Linosa. Naast het centrale thema worden andere verhaallijnen aangehaald, waardoor de film moeilijk op gang komt. De ervaringen en achtergronden van de vluchtelingen worden slechts oppervlakkig behandeld; ook bevat de film enkele ongemakkelijke dialogen. Dit is echter snel vergeven, als men weet dat het om amateuracteurs gaat: inwoners van Lampedusa en mensen die zelf de oversteek hebben gemaakt.

Terraferma is een duidelijke aanklacht tegen het Europese systeem waarin niemand de verantwoordelijkheid neemt voor de bootvluchtelingen. De film gaat niet dieper in op de politieke gevoeligheden rondom immigratie. Wel laat Crialese het menselijke verhaal zien achter de tragiek op de Middellandse Zee en de morele worsteling van een kleine Italiaanse gemeenschap. Een mooi en actueel verhaal, dat Crialese op ontroerende wijze weet af te sluiten.

Judith Hoevenaars is werkzaam bij Clingendael Research op het thema Europees asiel- en migratiebeleid.

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken
meningen en inzichten blijven geheel
voor verantwoordelijkheid van de schrij-
vers.

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

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



Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

advertentie

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

Neem nu een
abonnement op
**Internationale
Spectator**



THIRD AMNESTY SYMPOSIUM

THE JUSTICE CASCADE

ARE HUMAN RIGHTS PROSECUTIONS REALLY
CHANGING WORLD POLITICS?

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Twenty years ago the United Nations Security Council established the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY). It was followed by the establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda only one year later. Mixed international and national tribunals followed for Sierra Leone in 2002 and Cambodia in 2004. Fifteen years ago the renewed attention and enthusiasm for international criminal prosecutions as an instrument of peace and reconciliation resulted in the Rome Statute for the International Criminal Court. That same year the arrest in London of former Chilean President Augusto Pinochet, on the request of a Spanish prosecutor, seemed to confirm that heads of state, government and armies had ceased to be above the law. Justice was cascading over world politics and political leaders.

What happened to the justice cascade since the establishment of the ICTY in 1993 and the Pinochet arrest in 1998?

KEYNOTE SPEAKERS:

- Kathryn Sikkink: Professor of Political Science, University of Minnesota, author of *The Justice Cascade: how human rights are changing world politics*.
- Leslie Vinjamuri: Senior Lecturer of International Relations at the School of Oriental and African Studies, University of London.

OTHER SPEAKERS:

- Wouter Werner: Professor of International Law, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Marlies Glasius: Professor of International Relations at the Department of Politics at the Universiteit van Amsterdam.

DATE: TUESDAY MARCH 26TH 2013

TIME: 13.30

LOCATION: THEATER AAN 'T SPUI, THE HAGUE

ENTRANCE FEE: FREE

INFORMATION AND RESERVATIONS: WWW.AMNESTY.NL/SYMPOSIUM

**MOVIES THAT MATTER
FESTIVAL**

21-27 MARCH 2013
THE HAGUE

