



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Maart
2014

François Hollande: 'un président normal'

Vooruitblik op verkiezingen Europees Parlement

De interim-overeenkomst met Iran: hoe verder?

Een Latijns-Amerikaans model voor Egypte

Afghanistan na 2014: een sprankje hoop

Het WTO akkoord van Bali: twee visies

Redactioneel	Doorkijk in de wereld van vandaag en morgen	2
Artikelen	Het beste moet nog komen, maar Noord-Amerika is verdeeld <i>Beerd Beukenhorst</i>	2
	China's hoofdpijndossiers <i>Garrie van Pinxteren</i>	6
	Australië in de Asian Century <i>Ad Borsboom</i>	10
	Afrika 2013: toneel van strijd en interne spanningen <i>Hans Hoebeke</i>	16
	Oase van groei of zee van ellende? Het nieuwe Latijns-Amerika <i>Ivan Briscoe</i>	21
	Hoe hittebestendig is het Europees Project? De vuurproef van 2013 <i>René Cuperus</i>	26
Opinie	Gezocht: reële visies op Europa <i>Jozef Waanders</i>	32
Boekbespreking	Cohn-Bendit en Verhofstadt: met zulke vrienden heeft de EU geen vijanden nodig <i>Adriaan Schout</i>	34
Artikelen	De onrustwekkende reconstructie van Europa <i>Jan Werts</i>	36
	And the Winner is ... <i>Gep Eisenloeffel</i>	42
Column	Verdeeld Europa in de VN wijst niet op erosie EU-Israël-relatie <i>Bilal Benyaich</i>	49
Respons	Een naïef buitenlandbeleid <i>Thomas von der Dunk</i>	51
Boekbesprekingen	 De dolende zoektocht van Geert Mak <i>Evita Neefs</i>	54
	Een oorlog met tegenzin <i>Rem Korteweg</i>	55
	Suriname: democratische dictatuur à la Chávez <i>Ellen de Vries</i>	57
	Morales en de 'grammatica op links' in Bolivia <i>Irene van den Bogaardt</i>	59
	Nieuw Verschenen	60
Film	Argo <i>Judith Nuijens</i>	66

Egypte, Israël/Palestina, Iran, Afghanistan, en ook Europa, in de ban van verandering

Belangwekkende en soms cruciale ontwikkelingen troef, beste lezer, in de wereld van vandaag, niet in de laatste plaats in Oost-Europa en op de Balkan, waar de boze bevolkingen van Oekraïne respectievelijk Bosnië in protest de straat op zijn gegaan. Maar het grote nieuws concentreert zich toch weer in het Midden-Oosten en omstreken, dat wil zeggen de gordel die loopt van Noord-Afrika tot aan Pakistan.

Als we een tour maken van west naar oost door dit gebied, dan belanden we allereerst in Egypte; waar de processen tegen Mubarak en Morsi op stapel staan, maar het democratische transitieproces maar niet wil vlotten. Zou het Egypte van vandaag wat kunnen leren van de overgang van dictatuur naar democratie, zoals die in Argentinië en Chili in de jaren '80 plaatsvond? In dit nummer krijgt U antwoord op die vraag.

Verder reizend in noord-oostelijke richting komen we bij het Israëlisch-Palestijns conflict. Het vredesproces wordt nieuw leven ingeblazen, op initiatief van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken John Kerry. Hoe groot is de kans op succes? Wij presenteren een visie vanuit de Joodse gemeenschap in Nederland. Een ding lijkt duidelijk: "Dit is niet een conflict tussen Israëli's en Palestijnen, maar een conflict tussen degenen die wél en degenen die geen vrede willen". Verder oostwaarts Iran, waar de nieuwe president Rohani de afgelopen periode heel voorzichtig een 'charme offensief' richting het Westen heeft ingezet. Dat heeft mede geleid tot de interim-overeenkomst over Irans nucleaire programma, dat deze zomer zou moeten uitmonden in een definitief akkoord. Gaat dat lukken? Leest u de column in dit nummer.

We steken de oostgrens van Iran over en belanden in Afghanistan. Het land zal het voortaan veel meer op eigen kracht moeten doen, want de ISAF-missie wordt teruggetrokken; en de door het Westen getrainde Afghaanse soldaten en politieagenten zullen verantwoordelijk worden voor de interne veiligheid. Ook op politiek-bestuurlijk gebied zal er veel veranderen; dit voorjaar staan er immers presidents- en parlementaire verkiezingen op het programma, verkiezingen die hopelijk vrij en eerlijk zullen verlopen. Met continuering van de steun van de internationale gemeenschap, zij het niet meer ter plekke maar op enige afstand, is de hoop op een betere toekomst voor Afghanistan nog niet vervlogen, zo wordt in dit nummer betoogt.

En verder. Frankrijk, met zijn stagnerende economie, hoge werkloosheid en zijn morrende bevolking. Het gaat niet goed, en dat wordt vooral president Hollande aangerekend. Bij officiële gelegenheden uitgejouwd – dat is nog geen enkele van zijn voorgangers overkomen.

Ook blikken we vooruit op de verkiezingen van het Europees Parlement, die in mei gehouden worden. In dit maartnummer een eerste artikel, als voorbode op de ruime aandacht die wij in het aprilnummer aan de Europese verkiezingen zullen schenken.



François Hollande: 'un président normal'

Het gaat slecht met Frankrijk: de werkloosheid blijft stijgen, de bevolking mort en president

Hollande is de minst populaire Franse president in meer dan een halve eeuw. Maar zolang de economie stagneert, zal de politieke malaise voortduren.

De Franse kiezers hebben in feite geen reden tot klagen: ze krijgen precies datgene waar ze voor hebben gekozen. Tijdens de verkiezingscampagne van mei 2012 beloofde François Hollande dat hij een 'président normal' zou zijn. Hij bedoelde daarmee dat hij een 'normale', aanspreekbare persoon wilde blijven, ook tijdens zijn verblijf in het Elysée. Die uitspraak was natuurlijk vooral bedoeld als kritiek op zijn voorganger Nicolas Sarkozy, die zich maar al te graag ophield in het gezelschap van miljardairs en andere society-figures. Het moet gezegd worden dat Hollande zich aan die belofte heeft gehouden. Zijn levensstijl is relatief sober, en hij blijft een toegankelijk en vriendelijk man. François Hollande is, kortom, de ideale buurman.

Maar wat de Fransen uiteindelijk toch missen: hij heeft niet het prestige en de uitstraling die men verwacht van een president van Frankrijk. Het gebeurt vaak dat een president populariteit verliest nadat hij is gekozen, maar president Hollande breekt hierin alle diepterecords. Er blijft niets meer over van het aanvankelijk enthousiasme waarmee hij in 2012 werd verkozen, en als we de peilingen mogen geloven, dan is hij de minst populaire president uit de recente politieke geschiedenis van Frankrijk. Er zijn twee redenen voor deze politieke malaise: de aanhoudende economische problemen in Frankrijk, en de persoonlijke regeerstijl van Hollande.

Werkloosheid

Het belangrijkste probleem voor Hollande laat zich in één woord samenvatten: werkloosheid. Ruim 10% van de beroepsbevolking heeft geen werk, en dat percentage blijft nog groeien. De werkloosheidsgraad ligt in Frankrijk ongeveer twel keer zo hoog als in buurland Duitsland, en een flink stuk hoger dan in België en Nederland.

Tijdens de verkiezingscampagne maakten de socialisten van het bestrijden van de werkloosheid een topprioriteit, maar die belofte kon dus niet worden waargemaakt. Bijna elke maand wordt er in Parijs reikhalzend uitgekeken naar de nieuwste cijfers over het aantal mensen zonder betaalde baan. Dat zijn er nu 3.300.000, en als er eens een paar tienduizend afgaan, dan wordt dat door de meerderheidspartijen dankbaar aangegrepen om aan te tonen dat het socialistische beleid wel degelijk vruchten afwerpt. De cijfers van de daaropvolgende maand tonen echter meestal toch weer een verdere stijging aan, en de voorspellingen gaan er nu van uit dat de werkloosheidsgraad ook na de zomer van 2014 op zo'n 11% zal blijven hangen.

De Franse economie doet het dus minder goed dan die van de noordelijke buurlanden, en daar zijn diverse redenen voor. Het Franse bedrijfsleven zet minder sterk in op innovatie dan bijvoorbeeld in Duitsland, onderwijs en arbeidsmarkt sluiten in Frankrijk niet altijd even goed op elkaar aan en ondernemers zelf klagen over een gebrek aan een gunstig investeringsklimaat. In de oude industriële gebieden, zoals de voormalige mijnstreek in het noorden van het land, blijft de werkloosheid hardnekkig pieken op 15%. Na zijn verkiezing in mei 2012 pakte Hollande uit met een aantal traditionele socialistische recepten, zoals het verhogen van de belastingen op de allerhoogste inkomens. Dat soort maatregelen zorgde echter mede voor een slechte verstandhouding tussen ondernemers en de overheid; zo kwam er van een sociale dialoog niet veel terecht. Pas in januari 2014 gooide Hollande het roer om, door te pleiten voor een nieuw 'sociaal pact'. De overheid zou zich daarbij engageren om minder bureaucratisch te functioneren en een hele hoop administratieve overlast voor het bedrijfsleven overboord te gooien.

Marc Hooghe is gewoon hoogleraar politieke wetenschappen aan de universiteiten van Leuven en Lille-II.



François Hollande is misschien 'de ideale buurman', maar de Fransen missen uiteindelijk toch het prestige en de uitstraling die men verwacht van een president van Frankrijk.

Foto Fondapol

en, als de ondernemers van hun kant zich zouden inspannen om meer mensen aan te werven. Het blijft nog afwachten of een dergelijk sociaal pact echt iets zal veranderen, maar het is vooral belangrijk dat de toonzetting is veranderd: waar er in de periode 2012-2013 vooral sprake was van een confrontatie tussen overheid en bedrijfsleven, lijkt Hollande nu van plan tot meer samenwerking te komen met de ondernemerswereld. Ook bij het officieel bezoek dat Hollande in januari aan Nederland bracht, profileerde hij zich nadrukkelijk als ambassadeur voor het Franse bedrijfsleven.

Harde oppositie

De ontevredenheid van de Fransen heeft dus vooral te maken met het feit dat de economische crisis er hardnekkiger is dan in een aantal andere EU-lidstaten. Toch valt op dat Hollande het harder te verduren krijgt dan een aantal van zijn voorgangers. Ook in het verleden zagen we immers dat het vertrouwen in de president sterk ging dale, op het ogenblik dat de Franse economie aan het slabakken was. Maar dit keer lijkt het protest heftiger en feller dan ooit tevoren. De president werd zelfs uitgejouwd tijdens een aantal officiële plechtigheden, iets dat nooit eerder was voorgekomen. Deels kunnen we dit verklaren door de algemene verruwing van het politieke debat in West-Europa, maar er zijn ook andere factoren

Om te beginnen de houding van de Franse oppositie. De rechtse meerderheidspartijen zijn nog altijd niet gekomen van hun verkiezingsnederlaag

in 2012. De UMP (*Union pour un Mouvement Populaire*) is hopeloos verdeeld. Na het vertrek van president Sarkozy volgden bijzonder tumultueuze verkiezingen voor een nieuwe partijvoorzitter, die uiteindelijk met de kleinst mogelijke meerderheid werden gewonnen door Jean-François Copé. De campagne eindigde echter in een eindeloze reeks verwijten over manipulatie, verkiezingsfraude en regelrecht machtsmisbruik. Dat partijtje intern moddergooien heeft de UMP geen goed gedaan, en het heeft in elk geval de positie van Copé sterk verzwakt. Iedereen is het er eigenlijk over eens dat hij niet de nodige legitimiteit heeft om het bij de volgende presidentsverkiezingen (in 2017) tegen Hollande op te nemen. De rechtse partij is dus op zoek naar andere, sterkere kandidaten, en daarbij duikt onvermijdelijk voormalig president Sarkozy weer op. Sarkozy houdt zich nog op de vlakte, wat allicht een verstandige strategie is. Hoe slechter Hollande het doet in de peilingen, hoe sneller de kiezers immers vergeten dat ze destijds ook helemaal niet tevreden waren over Sarkozy. De voormalige president heeft er dus, ietwat ironisch, alle belang bij dat de twisten binnen zijn eigen partij nog een tijdje aanslepen, zodat hij zich, een jaar of twee voor de volgende verkiezingen, opnieuw kan lanceren als de ideale kandidaat van rechts.

Traditioneel rechts, in de gedaante van de UMP, ligt dus nog altijd op apegapen, en die ruimte wordt dankbaar ingevuld door het extreem-rechtse Front National. Marine Le Pen heeft in 2011 het voorzitterschap van die partij overgenomen

Dat de president werd uitgejouwd tijdens een aantal officiële plechtigheden, was nooit eerder voorgekomen

van haar vader, met als uitdrukkelijke ambitie om van haar partij een machtsfactor van betekenis te maken. Niemand zou het in Frankrijk ooit in zijn hoofd halen samen te werken met Jean-Marie Le Pen, die zich geregeld in de nesten werkt met onfrisse uitspraken over de Tweede Wereldoorlog. Zijn dochter blijft ver weg van dat soort thema's, maar bespeelt op een tot dusver heel succesvolle wijze de onderbuikgevoelens van de Fransen

Om te beginnen is er natuurlijk de onvrede over de hoge en aanhoudende werkloosheid. Het Front National was ook nadrukkelijk aanwezig in de protesten tegen de invoering van het homohuwelijk in 2013, en de partij wist daarbij een coalitie te sluiten met conservatief-katholieke groepen. In diverse steden en departementen van Frankrijk heerst er ook heel wat bezorgdheid over de aanwezigheid van Roma, en voor het Front National is dat een dankbaar thema om oppositie te voeren. Ten slotte zet de partij ook zwaar in op het Euroscepticisme, waarbij de Europese Unie verantwoordelijk wordt gesteld voor zo ongeveer alles wat er verkeerd gaat in Frankrijk. Het Front National voert dus een heel uitgekende en agressieve oppositie-campagne, waarbij nagenoeg alle mogelijke vormen van onvrede gekanaliseerd worden en op een heel confronterende manier worden vertolkt. Bij welke nieuwe belasting Hollande ook wil invoeren, er ontstaat wel een nieuwe actiegroep die op virulente wijze duidelijk maakt dat ze geen vertrouwen heeft in de regering.

Officieel is er geen enkel contact tussen de UMP en het Front National, en elke vorm van samenwerking met de extreem-rechtse partij wordt uitgesloten. Maar het gestook van het Front National komt de UMP wel goed uit: het gezag van de president wordt verder ondermijnd, terwijl het tegelijk duidelijk is dat het Front National nooit een geloofwaardige presidentskandidaat kan leveren. De UMP speculeert er dus op dat zij uiteindelijk de vruchten zal plukken van de harde oppositie die momenteel gevoerd wordt.

Een zwakke president?

Maar tegelijk is Hollande zelf ook kwetsbaar als doelwit van de oppositie. Zijn belofte een 'norma-

le' president te worden, keert zich nu tegen hemzelf. Ook in het verleden kregen presidenten kritiek te verduren, maar het zou totaal ondenkbaar zijn geweest dat president Mitterrand of president De Gaulle tijdens een officiële plechtigheid zouden zijn uitgenodigd. Of presidenten nu van links of van rechts komen, ze stralen altijd een grote mate van grandeur uit in Frankrijk. Hollande heeft dat niet, en hij lijkt het in zijn periode als president ook niet te verwerven. Je zou zelfs kunnen zeggen dat hij juist president is geworden, omdat hij geen opgeblazen ego heeft. We mogen immers niet vergeten dat Dominique Strauss-Kahn de gedoodverfde kandidaat was om de socialisten bij de presidentsverkiezingen te vertegenwoordigen. Strauss-Kahn is, om het zacht uit te drukken, iemand die zich heel goed bewust is van zijn eigen kwaliteiten. De onthullingen over zijn seksueel agressief gedrag deden Strauss-Kahn echter de das om, waardoor de Parti Socialiste op zoek moest naar een nieuwe kandidaat. Hollande, die van 1997 tot 2008 voorzitter was van de partij, heeft die leegte gevuld.

Hollande was echter een goede partijvoorzitter, juist omdat hij de botsende ego's min of meer bij elkaar kon houden. Hij is nooit de grote visionair of partijstrateeg geweest, hij was eerder de geduldige consensus-zoeker die de partij moest samenbrengen. Dat was zijn sterkte, maar het is misschien niet de eigenschap die men zoekt bij een president die in het Franse systeem bijzonder veel macht heeft.

President Hollande is dan ook niet iemand die een grote onuitwisbare indruk zal nalaten in de Franse politieke geschiedenis. Nochtans zie je dat hij wel degelijk zijn bevoegdheden gebruikt, zoals zijn voorgangers dat in het verleden ook gedaan hebben. In 2013 stuurde hij op kordate wijze Franse militairen naar Mali, en even later ook naar de Centraal Afrikaanse Republiek. Het ging telkens om een robuust militair optreden, dat herinneringen oproep aan het roemrijke Franse koloniale verleden. Maar ook deze beide Afrikaanse campagnes hielpen niet echt om Hollande's imago te versterken. Hij blijft een vriendelijke man en een geduldig boekhouder.



Hollande's
belofte een
'normale' president
te worden, keert
zich nu tegen
hemzelf

Bovendien lijkt hij zelf niet te weten welk imago hij wil. Soms kiest hij voor de harde lijn, maar op andere ogenblikken wijkt hij daar weer van af. Een typisch voorbeeld daarvan is de discussie over de Roma in het najaar van 2013. Minister van Binnenlandse Zaken Manuel Valls (die duidelijk zelf presidentiële ambities heeft) kiest voor de harde lijn, inclusief deportaties van Roma-gezinnen. Eerst steunde Hollande Valls daarin, maar hij greep vervolgens toch weer zelf in door te stellen dat één Roma-schoolmeisje wel terug mocht keren naar Frankrijk om haar opleiding af te maken. Dat signaal kwam helemaal verkeerd over; de oppositie beschuldigde Hollande ervan tegelijk warm en koud te blazen.

Op naar 2017

De populariteit van Hollande zit thans in een diep dal. Ook zijn affaire met een jongere actrice doet daar weinig goed aan: de Fransen verwachten op dit ogenblik dat hun president zich volop concentreert op het aanpakken van hun problemen en zich niet al te zeer laat afleiden door romantische escapades. De economische evolutie zal uiteindelijk bepalen hoe de populariteit van Hollande zich in de toekomst zal ontwikkelen, maar de prognoses zijn in elk geval niet positief. Het Franse begrotingstekort zit nog altijd flink boven de 3%, en dat betekent dat Frankrijk de komende jaren zal moeten blijven besparen om aan de Europese begrotingsregels tegemoet te komen. Veel economische groei zal er dus niet inzitten in 2014 en 2015.

Zoals het er nu naar uitziet, zullen vooral de Europese verkiezingen van mei daarbij als uitlaatklep fungeren voor alle onvrede die er onder de Franse bevolking leeft. Die Europese verkiezingen krijgen meestal niet veel aandacht in Frankrijk; vijf jaar geleden was de opkomst niet meer dan 40%. Veel Franse kiezers zullen hun ongenoegen willen ventileren op het ogenblik dat ze de 74 Franse afgevaardigden in het Europees Parlement mogen aanduiden. Het valt te verwachten dat vooral het Front National electoraal garen zal spinnen bij deze verkiezingen.

President Hollande zal de komende jaren zijn aandacht dan ook volop moeten blijven richten op de binnenlandse politiek, en dan vooral de economische problemen. Een beproefd recept daarbij is dat de eerste minister de laan kan worden uitgestuurd, zodat er met een nieuwe ploeg ministers een doorstart kan worden gemaakt. De enorme economische problemen van Frankrijk zorgden ervoor dat Hollande gedurende de eerste twee

jaar van zijn mandaat relatief weinig aandacht heeft geschonken aan het functioneren van de EU. Hollande is wel duidelijk pro-Europees, maar men kan niet zeggen dat hij een grote coherente visie heeft op het Europa van morgen. Dat is slecht nieuws voor het Europese-integratieproces: in het verleden heeft de EU altijd belangrijke stappen vooruit kunnen zetten op momenten dat er van een sterke as Parijs-Berlijn sprake was, en de verstandhouding tussen Kohl en Mitterrand is hiervan het meest sprekende voorbeeld. Maar nu al weten we dat Parijs, vanwege de economische problemen, de komende jaren vooral naar zichzelf zal blijven kijken, en dus weinig initiatieven zal ontplooiën op Europees vlak.

Een verzwakte republiek

Gedeeltelijk zou je kunnen zeggen dat president Hollande gewoon pech heeft gehad: een beginnende president die te kampen krijgt met groeiende werkloosheid, zal altijd populariteit verliezen. In de Verenigde Staten had president Obama in 2009 en 2010 met hetzelfde fenomeen te maken. Maar misschien is er voor Frankrijk toch iets meer aan de hand. In 1958 schreef Charles De Gaulle een nieuwe grondwet, met een enorm overwicht van de president op alle andere politieke instellingen. De Gaulle zelf maakte hier volop gebruik van, en ook iemand als Mitterrand (1981-1995) gebruikte het presidentieel regime om Frankrijk krachtig en duidelijk op de kaart te zetten. Sindsdien zien we echter een cyclus van hele en halve mislukkingen. Omdat de Fransen in 2007 de lethargie van Jacques Chirac beu waren, kozen ze voor een hyper-ambitieuze kandidaat als Sarkozy. Vijf jaar later waren ze echter uitgekeken op zijn arrogantie, en kozen ze voor 'Monsieur normal'.

Nu blijkt weer dat ze toch liever geen al te normale inwoner van het Elysée willen. Het presidentieel regime van de Vijfde Franse Republiek gaat uit van de almacht van de president, die bijvoorbeeld zomaar een eerste minister kan ontslaan. Politieke loopbanen verlopen nu echter helemaal anders dan een halve eeuw geleden: ze zijn korter geworden, er is minder respect voor politici en de media volgen het functioneren van de politici veel kritischer. Hoe realistisch is het dan om in die omstandigheden te verwachten dat er nog een nieuwe 'vader des vaderlands' kan opstaan? De Franse grondwet zorgt ervoor dat de Fransen telkens opnieuw hun hoop moeten vestigen op één persoon die het land zal leiden, maar die constructie lijkt nauwelijks nog te functioneren in het huidige politieke en economische klimaat.

De verkiezingen voor het Europees Parlement, mei 2014: een trendbreuk?

De komende EP-verkiezingen van 22-25 mei beloven spannend te worden. Het debat over Europa leeft – dankzij de crisis – meer dan ooit, Europese partijen komen voor het eerst met top-kandidaten voor het voorzitterschap van de Commissie en het lijkt erop dat anti-Europese partijen flink terrein gaan winnen. Zal hiermee de trend van een alsmaar dalende opkomst bij de EP-verkiezingen worden doorbroken? Hoe komt het nieuwe EP er op basis van de huidige peilingen uit te zien? En wat zijn daarvan de mogelijke gevolgen qua fractievorming en machtsbalans?

Paradox: macht EP groeit, opkomst verkiezingen daalt

De afgelopen decennia is de invloed van de Brusselse besluitvorming op het leven van Europese burgers en bedrijven aanzienlijk toegenomen. Ook hebben de lidstaten met een reeks verdragswijzigingen de macht van het Europees Parlement (EP) keer op keer versterkt, met als doel de democratische legitimering van Europese besluitvorming te versterken. De paradox is echter dat in diezelfde periode de opkomst bij EP-verkiezingen alleen maar gedaald is: EU-breed gestaag van 62% (1979) naar 43% (2009), en in Nederland van 58% naar 36%. Waarom laten de Europese burgers hun stembiljet zo massaal liggen of, anders benaderd, waarom weet het EP zo weinig kiezers naar de stembus te trekken? Enkele mogelijke verklaringen:

Impact EP-verkiezingen onduidelijk. De impact van het uitbrengen van een stem bij EP-verkiezingen is voor kiezers niet duidelijk. Bij nationale verkiezingen is dat wel het geval. De zittende regering wordt naar huis gestuurd of kan doorgaan (of er wordt in landen met een coalitietraditie – zoals in Nederland – een nieuwe coalitie gevormd). De grootste partij levert in de regel de premier. De nieuwe regering presenteert een programma waarin zoveel mogelijk van de verkiezingsbeloften wordt doorgevoerd. Het

parlement kent regeringsfracties en oppositiefracties. De nationale lijsttrekkers zijn bekende politici en de kiezers zijn over het algemeen goed bekend met de belangrijkste onderwerpen in de campagne. Het gaat over zaken die hen direct raken, zoals werkgelegenheid, zorg, onderwijs en belastingen.

Bij de EP-verkiezingen is dit anders. De EU kent geen echte regering, maar wel een Europese Commissie die daar enigszins bij in de buurt komt. Die Commissie wordt altijd (ongeacht de uitkomst van EP-verkiezingen) samengesteld uit een palet aan politieke partijen (christen-democraten, sociaal-democraten, liberalen). De Commissarissen worden immers door de nationale regeringen van de lidstaten afgevaardigd. De EP-verkiezingen leiden dus niet tot een Europese Commissie die er partijpolitiek heel anders uitziet dan de vorige. Een ander markant verschil is dat het EP geen regerings- en oppositiefracties kent. De meerderheden in het EP voor wetgevingsvoorstellen wisselen per dossier. Het werkprogramma van de Commissie is niet erg sterk partijpolitiek gekleurd, omdat het op breed draagvlak in het EP en de Raad moet kunnen rekenen. De nationale lijsttrekkers bij EP-verkiezingen zijn over het algemeen genomen geen bekende politici. Ze komen, afgezien van de weken vóór de EP-verkiezingen, bij uitzondering op televisie.

Sander van der Sluis is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en was in de periode 2005-2010 Hoofd van de afdeling relaties Europees Parlement op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU in Brussel. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

De onderwerpen in de EP-verkiezingscampagnes hadden tot nu toe een groter abstractiegehalte dan de kwesties die in nationale verkiezingen spelen, en het EP voelt verder weg dan politiek Den Haag. Qua impactfactor speelt ook mee dat Nederland 'slechts' 26 leden afvaardigt naar een EP dat 751 parlementariërs telt. De impact van de Nederlandse EP-verkiezingsuitslag is dus relatief: het zijn vooral de grote lidstaten die de grote afvaardigingen mogen leveren (Duitsland straks 96 leden).¹

Onbekendheid met het EP. Hoewel de aandacht voor de ontwikkelingen in de Europese politiek vanwege de eurocrisis de afgelopen periode is toegenomen, blijft de rol die het EP daarin speelt onderbelicht. Veel van de wetgeving die in het EP behandeld wordt (bijvoorbeeld interne markt en milieuwetgeving), is vaak technisch van aard. Ook zijn de besluitvormingstrajecten in de EU lang (eerste lezing, tweede lezing, conciliatie) en ingewikkeld, met veel verschillende spelers (Raad, Commissie, EP). Dat maakt dat hoofdredacties van media in Nederland niet altijd even geïnteresseerd zijn en dat burgers moeite hebben de besluitvorming in Brussel te volgen.²

De media besteden weinig aandacht aan hoe EP-leden stemmen en welke resultaten Nederlandse partijen (met hun Europese fractie) bereiken. Het zou goed zijn als hieraan in de EP-campagne door de media en politici meer focus op wordt gelegd. Een nuttig instrument hierbij is de website van *VoteWatch Europe*. Deze onafhankelijk organisatie monitort het stemgedrag in het EP en de Raad. In haar rapport van juli 2013³ wordt op tien belangrijke dossiers inzichtelijk gemaakt hoe de Europese fracties hebben gestemd en wat daarvan het resultaat was.⁴

Perceptie van het EP. Een deel van de kiezers beschouwt het EP nog altijd als een tandeloos parlement dat weinig in de melk te brokkelen heeft. Die perceptie draagt niet bij aan de motivatie te gaan stemmen, omdat de indruk bestaat dat de impact ervan beperkt zal zijn. De realiteit is dat het EP intussen een centrale speler is geworden in de Europese besluitvorming.

Europa niet populair. Europa is er de afgelopen jaren bepaald niet populairder op geworden. Naarmate de macht van de EU toenam en haar besluiten meer voelbaar werden in de lidstaten, is ook de weerstand gegroeid. Het kostbare gependel van het EP tussen Brussel en Straatsburg, alsmede de aandacht voor de hoogte van salarissen/vergoedingen van EU-ambtenaren en EP-leden heeft het imago van Europa evenmin goed gedaan.

In Nederland en Frankrijk kwam de groeiende onvrede over de koers van de EU tot uiting in het 'nee' bij de referenda over het Grondwettelijk Verdrag in 2005. De impopulariteit van Europa kan voor kiezers een reden zijn geweest niet naar te stembus te gaan.

Hogere opkomst in mei 2014?

Valt de trend van dalende opkomstpercentages te keren? Vergeleken met de vorige EP-verkiezingen zijn er deze keer nieuwe factoren die wellicht tot een hogere opkomst leiden.

Crisis. Europa heeft de afgelopen jaren een stevige crisis doorgemaakt. Eerst was er de crisis van de



banken, toen de begrotingscrisis van een reeks eurolanden en de afgelopen periode groeiden de zorgen over de sterk stijgende werkloosheid. Dit raakt de burgers in Europa direct en hard; ook wordt een duidelijk verband gelegd met de euro en met de door 'Brussel' afgedwongen bezuinigingen. De protesten in Athene, Lissabon en Madrid tegen de door 'Europa' opgelegde bezuinigingen waren fel. Maar ook in Noord-Europese lidstaten is het onbehagen over Europa in verband met de miljardenstroom aan leningen naar het Zuiden flink gegroeid. Nu de onvrede over de EU zo sterk is toegenomen, en de effecten van EU-besluitvorming zo tastbaar zijn geworden, zal dit burgers waarschijnlijk juist motiveren tot een stembusgang.

Strijd tussen anti en pro-Europa. De huidige peilingen wijzen op flinke winst voor anti-Europese partijen. Onderzoek van TNS NIPO (begin 2014) toont dat het aantal tegenstanders van de EU ten opzichte van 2009 is gegroeid en dat in Nederland de PVV aan kop gaat.⁵ Van de ondervraagden zijn het vooral PVV-stemmers die aangeven nu al zeker te zijn van hun stem. Ook in andere landen zijn de

Europa is er de afgelopen jaren bepaald niet populairder op geworden. Foto Eoghan OLionnain

Het Europees
Parlement is
tegenwoordig op vrijwel
alle beleidsterreinen
medewetgever

anti-EU-partijen in opmars. Bovendien is er deze keer sprake van nauwere samenwerking tussen anti-Europese partijen. Mogelijk zal de strijd tussen de pro- en anti-Europese partijen kiezers aan beide zijden van het spectrum motiveren om hun stem uit te brengen.⁶ Het is deze duidelijke tegenstelling die naar verwachting in de verkiezingscampagne centraal zal staan.

Europa staat in de aandacht. De eurocrisis heeft er ook toe geleid dat de aandacht in de media voor Europa groter is dan ooit. Het maatschappelijk debat over Europa is stevig. Dat kan ook bijdragen aan een hogere opkomst.

Er staat veel op het spel. Bij het aanpakken van de crisis hebben de regeringsleiders op hun Europese toppen en de ministers van financiën in de Eurogroep en Ecofin stappen gezet die enkele jaren geleden nog volslagen ondenkbaar waren, t.w. de miljardenleningen aan eurolanden, de in oprichting zijnde bankenunie, en het nieuwe systeem waarbij lidstaten hun conceptbegrotingen aan de Commissie moeten voorleggen. Dit proces van diepere Europese economische integratie is nog in volle gang. Er staat bij deze EP-verkiezingen dus veel op het spel. Het gaat om de politieke koers voor de komende vijf jaar. Moet Europa inzetten op het strikt volgen van de begrotingsregels of meer ruimte geven aan investeringen? Hoe veel macht moet de Commissie krijgen en hoeveel bewegingsruimte blijft er voor de hoofdsteden over? De crisis heeft ertoe geleid dat Europa menens is. De kiezer zal dat naar verwachting ook vinden.

Een machtig EP. De verkiezingen gaan over een Europees Parlement dat door de jaren heen, dankzij opeenvolgende verdragswijzigingen, steeds machtiger, invloedrijker en assertiever is geworden. Op vrijwel alle beleidsterreinen is het EP nu medewetgever, gaat samen met de Raad over de Europese begroting en controleert de Commissie. Met het Verdrag van Lissabon is het EP nu ook op een flink deel van het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (waaronder migratie) medewetgever. Het heeft ook instemmingsrecht verkregen over internationale verdragen die de EU afsluit.⁷ Raad en Commissie hebben serieus rekening te houden met de opstelling van het EP.⁸

Als gaat om de Europese aanpak van de crisis, is het glas van de macht van het EP overigens half

vol/half leeg. Daar waar EU-wetgeving wordt ingezet, komt het EP er zeker aan te pas, zoals bij 'six pack' en 'two pack'.⁹ Bij een aantal majeure besluiten kozen de lidstaten, in de Europese Raad en de Eurogroep, echter voor een intergouvernementele aanpak, zoals bij de besluiten over de miljardenleningen aan bepaalde eurolanden en bij de keuze voor een apart intergouvernementeel verdrag ten aanzien van het Begrotingspact. Daar stond het EP, tot zijn frustratie, buitenspel. Thans vinden tussen Raad en EP moeizame onderhandelingen plaats over het SRM (*Single Resolution Mechanism*), waarbij de keuze van de lidstaten voor (opnieuw) een intergouvernementeel verdrag op verzet stuit bij het EP.

Europese 'lijsttrekkers'/top-kandidaten.

Hierboven ging ik in op het gebrek aan een direct zichtbaar resultaat tussen verkiezingsuitslag en regeringsvorming bij EP-verkiezingen. Dat gemis werd in het EP ook gevoeld. Op 22 november 2012 nam het een resolutie¹⁰ aan waarin het Europese politieke partijen opriep ruim in aanloop naar de EP-verkiezingen kandidaten (ook wel topkandidaten of 'Spitzenkandidaten' genoemd) voor te dragen voor de functie van voorzitter van de Commissie. De gedachte hierachter is dat dit een sterkere Europese dimensie aan de verkiezingen zal geven en de opkomst zal vergroten. De slogan van de officiële EP-informatiecampagne is "This time it's different"; de boodschap is: oefen met uw stem invloed uit op wie de nieuwe Commissievoorzitter wordt. De kandidaten staan weliswaar niet op de kieslijsten in de lidstaten, maar zweven er als het ware wel boven. Een stem op bijv. de PvdA is in feite een stem voor S&D-kandidaat Schulz; een stem op de VVD/D66 een stem op ALDE-kandidaat Verhofstadt.

Het EP en de Europese politieke partijen hebben hiertoe zelf het initiatief genomen. Het Verdrag zegt niets over een systeem van topkandidaten. Het EP wijst bij het nieuwe systeem wel nadrukkelijk naar 'Lissabon', dat op een paar punten afwijkt van het Verdrag van Nice wat de aanstelling van de Commissievoorzitter betreft.¹¹ Zo stelt 'Lissabon' expliciet dat de Europese Raad bij de voordracht van de kandidaat aan het EP "rekening moet houden met de uitkomst van de EP-verkiezingen". Ook spreekt 'Lissabon' over het *kiezen* in plaats van *goedkeuren* van de Commissievoorzitter. Dit zijn in feite kleine nuanceverschillen. Ook onder 'Nice' moest de Europese Raad *de facto* rekening houden met de verkiezingsuitslag. En of er nu goedgekeurd of gekozen wordt, het gaat in beide gevallen om een plenaire stemming in het EP, waar de kandidaat een meerderheid moet halen.

De Europese politieke partijen zijn intussen ver gevorderd met het nominatieproces (zie ook kader). De Partij van Europese Socialisten (in het EP vertegenwoordigd door S&D) zullen op hun partijcongres van 1 maart a.s. de kandidatuur van de Duitser en huidig EP-voorzitter Schulz bevestigen. De Europese Liberalen en Democraten (in het EP vertegenwoordigd door de ALDE) hebben besloten dat de huidige ALDE-fractievoorzitter Verhofstadt de kar gaat trekken. Zijn aanvankelijke concurrent, de Finse EU-Commissaris Rehn is hun kandidaat voor een andere hoge functie. De Europese Groenen (Greens-EFTA in het EP) hebben via *open primaries* als kandidaten het Franse EP-lid Bové en het Duitse EP-lid Keller naar voren geschoven. De Partij van Europees Links (in het EP vertegenwoordigd door de GUE, waartoe de SP behoort) koos in december de Griekse Tsipras, leider van de linkse partij Siriza, als kandidaat. De anti-Europese partijen komen naar verwachting niet met een kandidaat.

De Europese Volkspartij (EVP), thans veruit de grootste fractie in het EP, heeft – ondanks aarzelingen bij sommige prominente leden – tijdens de partijtop van december ook besloten dat het een kandidaat zal nomineren. Het partijcongres van 6-7 maart zal over de kandidatuur beslissen. Op het moment van schrijven hebben zich drie politici gekandideerd: de Franse Commissaris Barnier, de Luxemburgse oud-premier en oud eurogroep-voorzitter Juncker en de Letse oud-premier Dombrovskis.

Het ligt voor de hand dat na de verkiezingen de kandidaat van de grootste fractie de nieuwe Commissievoorzitter levert.¹² De strijd gaat daarbij tussen de EVP (nu de grootste met 265 zetels) en de S&D (nu 184 zetels). VoteWatch Europe heeft op 19 februari jl. een speciale website gelanceerd (pollwatch2014.eu), waar op basis van opiniepeilingen in de lidstaten een voorspelling wordt gedaan over de uitslag in mei. In hun eerste voorspelling komt pollwatch uit op een nipte overwinning voor

de S&D. Mijn eigen inschatting is dat de EVP net de grootste blijft, maar het wordt hoe dan ook een spannende race. ALDE en de Groenen maken met hun topkandidaten in feite geen kans. Relevant is dat de grootste partij naar alle waarschijnlijkheid geen meerderheid in het EP haalt en hoe dan ook bij andere fracties steun zal moeten vergaren voor de topkandidaat. De praktijk uit het verleden wijst uit dat de twee grootste fracties (EVP en S&D) het meestal op een akkoordje gooien, waarbij Europese topfuncties worden verdeeld. Dat zal deze keer waarschijnlijk ook het geval zijn. Daarbij kan gedacht worden aan het voorzitterschap van het EP en de functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid.

Voor regeringsleiders in de Europese Raad is deze nieuwe aanpak van topkandidaten wettelijk. Bondskanselier Merkel liet in oktober jl. publiekelijk weten dat er wat haar betreft geen automatisme is tussen de topkandidaten en het vervullen van de topfuncties die in 2014 vrijkomen.¹³ Zij wijst op de tekst van het Verdrag, dat zegt dat rekening moet worden gehouden met het resultaat van de verkiezingen, en dat het EP zal stemmen over een kandidaat die door de Europese Raad wordt voorgedragen. Ook ER-voorzitter Van Rompuy¹⁴ uitte in oktober jl. zijn bedenkingen over het nut van de aanpak met topkandidaten. Ook sommige analisten waarschuwen voor negatieve gevolgen van het politiseren van het Commissie-voorzitterschap.¹⁵ Nu de EVP, waartoe Merkel en Van Rompuy behoren, zich gecommitteerd heeft aan het systeem van topkandidaten, is de kans gestegen dat een van deze topkandidaten straks daadwerkelijk de nieuwe Commissievoorzitter wordt. Het is in ieder geval lastiger geworden om na de verkiezingen de topkandidaat van de grootste fractie te negeren. Over hoe dat proces precies zal verlopen, is nog enige onduidelijkheid. Het Verdrag geeft kort gezegd aan dat e.e.a. in goed overleg tussen Raad en EP moet plaatsvinden en dat daarover nadere afspraken gemaakt moeten worden. Naar verwach-

De partijen in het huidige Europees Parlement

Hoe ziet de situatie er op dit momentthans uit als men de plenaire EP-zaal in kijkt? Helemaal ter linkerzijde de GUE (incl. voor Nederland de SP) met 55 zetels. Dan komen de sociaal-democraten, S&D (PvdA) met 184 zetels. Vervolgens de Groenen (GroenLinks) met 55 zetels; de liberalen, ALDE (VVD en D66) met 84 zetels; de christendemocraten, EVP (CDA), de grootste fractie met 265 zetels; de European Conservatives and Reform-

mists (ECR) met 54 zetels, die vooral uit de Britse en Tsjechische Conservatieven bestaat en waar de CU in zit. Dan de partij Europe of Freedom and Democracy (EFD) met 32 zetels, waar de UKIP en onze SGP inzitten. EP-leden die niet tot een groep behoren worden gecategoriseerd als 'non-aligned' en zitten puur op individuele basis in de plenaire zaal. Dit geldt thans voor o.a. het Front National en de PVV.

ting zal de Europese Raad kort na de verkiezingen informeel bijeenkomen om de situatie te bespreken en zal Van Rompuy gesprekken gaan voeren met de leiders in het EP.

Een belangrijk nieuw element in het proces is dat de topkandidaten ver van tevoren officieel bekend zijn en een rol vervullen in de EP-verkiezingscampagne. Dat geeft het proces een heel andere dynamiek. Voorheen werden eerst de EP-verkiezingen afgewacht en werd daarna in de vertrouwelijke Europese Raad onderhandeld over de voordracht die aan het EP zou worden gedaan. Het ging de afgelopen jaren meestal om zittende of voormalige regeringsleiders (Santer, Prodi, tweemaal Barroso). Voor zittende premiers is het met het nieuwe systeem een stuk lastiger zich kandidaat te stellen. Ze lopen met een publieke kandidaatstelling immers het risico het niet te worden en zullen in eigen land mogelijk als *lame duck* worden gezien. Tekenend is dan ook dat zich onder de publiek bekend gemaakte kandidaten geen zittende regeringsleiders bevinden.

De vraag is of het beoogde effect van deze nieuwe aanpak, namelijk een sterkere Europese dimensie in de verkiezingen en een hogere opkomst, bereikt zal worden. Zal het wel aanslaan bij de Europese kiezers? Mijn indruk is dat het vooralsnog om een vernieuwing gaat die vooral veel aandacht krijgt bij Brusselse insiders.¹⁶ Het houdt de gemoeieren in de Europese instellingen en Europese nieuwswebsites bezig. Het is echter de vraag of de Commissievoorzitter-kandidatuur voor burgers in de verschillende hoeken van de EU wel een relevante factor is om naar de stembus te gaan. Het zou positief zijn als het beoogde effect bereikt wordt, maar de verwachtingen hierover moeten niet te hoog gespannen zijn. Het benoemingspro-

ces van de Commissievoorzitter wordt er in ieder geval wel transparanter op.

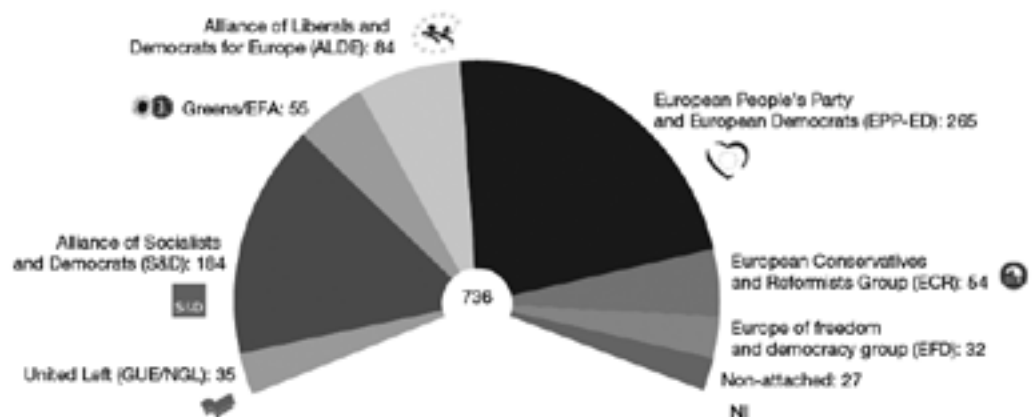
Mogelijke uitslag en effecten daarvan

Wat valt er op basis van de huidige peilingen te zeggen over de mogelijke uitslag? Hoe groot zou het anti-Europese contingent kunnen worden, en wat voor effecten zou dat kunnen hebben?

Score anti-Europese partijen. Het zijn zoals het er nu naar uitziet de anti-Europese partijen uit Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk die gaan zorgen voor een flinke groei van het anti-Europese contingent in het nieuwe EP. Het betreft hier partijen uit grote lidstaten (met veel zetels) die ten opzichte van de verkiezingen van 2009 op winst staan. De scores voor de anti-partijen in deze landen schommelen in de peilingen van de afgelopen maanden rond de 20%. Het Front National heeft in het huidige EP 3 zetels (waaronder Marine Le Pen zelf); dat was op basis van een uitkomst van 6,3% van de stemmen in Frankrijk. Het FN staat in de huidige peilingen rond 20%; dat zou 17 zetels opleveren. De Vijf-sterrenbeweging van Grillo in Italië is thans niet in het EP vertegenwoordigd. De huidige peilingen geven Grillo 23%, wat neerkomt op een stijging van 0 naar zo'n 20 zetels. De UK Independence Party (UKIP) van Nigel Farage scoorde bij de vorige EP-verkiezingen met 16,5% van de stemmen al goed met 9 zetels. Volgens de huidige peilingen staat UKIP op 20%, wat neerkomt op ca. 16 zetels.

De media-aandacht voor de PVV en de EP-verkiezingen is groot, maar het aandeel van de PVV aan de groei van de anti-Europavleugel zal waarschijnlijk beperkt zijn. Volgens de huidige peilingen staat in Nederland de PVV weliswaar op winst,

Graphic representation outlining the composition the European Parliament after the 2009 elections



maar deze partij scoorde in 2009 ook al hoog (17%; 4 zetels).¹⁷ Huidige peilingen (20% volgens peil.nl in februari 2014) wijzen op een redelijk vergelijkbaar resultaat in mei 2014.

Duitsland levert de meeste EP-leden en zou potentieel dus ook een bijdrage aan het anti-kamp kunnen leveren, maar de animo onder Duitse kiezers daarvoor lijkt klein. De partij *Alternative für Deutschland*, die zeer kritisch is over de euro, haalde bij de afgelopen Bondsdagverkiezingen de kiesdrempel niet. Op basis van de huidige peilingen (5%) zal de partij bij de EP-verkiezingen c. 5-6 zetels halen. *Die Linke* heeft ook een EU-kritisch programma en staat thans op 10%.

Fractievorming. Er wordt met interesse gekeken naar mogelijke fractievorming door anti-Europese partijen na de EP-verkiezingen. In de huidige EP-legislatuur maken de PVV en het FN geen deel uit van een fractie. Zij behoren tot de zg. 'niet-ingeschrevenen'. De PVV koos hier na de EP-verkiezingen van 2009 bewust voor om zo een puur eigen geluid te kunne laten horen. Tijdens een bijeenkomst op 13 november 2013 maakten FN-leider Le Pen en PVV-leider Wilders, onder veel media-aandacht, bekend dat zij bij deze EP-verkiezingen wel inzetten op een gezamenlijke fractie. Fractievorming kent voordelen: meer financiële middelen van het EP, meer medewerkers, meer spreektijd, meer sleutelposities in het EP (voorzitterschappen van commissies, rapporteurs, enz.) en in het algemeen meer politieke zichtbaarheid. Om een EP-fractie te kunnen vormen, moet deze minimaal bestaan uit 25 leden uit ten minste 7 lidstaten, en moet het beschikken over een gemeenschappelijk politiek programma. De PVV en het FN zullen die drempel, samen met een aantal kleinere partijen uit andere lidstaten, naar verwachting wel halen. In dat verband worden het Vlaams Belang, de Zweden Democraten, de Oostenrijkse ÖVP en de Italiaanse Lega Nord als potentiële bondgenoten genoemd. Daarmee zou er dus een nieuwe fractie worden gevormd, die substantieel groter is dan de verzameling van EP-zetels van de huidige 'niet-ingeschrevenen'. De koers zal uitgesproken anti-EU en anti-migratie zijn. Naar verluidt zouden neofascistische/ultrarechtse partijen als het Hongaarse Jobbik en het Griekse Gouden Dageraad niet welkom zijn in deze nieuwe fractie. In 2007 heeft het FN overigens al eens een EP-fractie opgericht: 'Identiteit, Traditie en Soevereiniteit', maar die viel na één jaar uit elkaar door een ruzie tussen het Italiaanse lid Mussolini (kleindochter van) en Roemeense EP-leden.

Het huidige EP kent al een anti-Europese fractie, 'Europe of Freedom and Democracy' (EFD), waar-

van de UKIP onder leiding van Nigel Farage de meeste EP-leden levert. De UKIP wil het Verenigd Koninkrijk letterlijk uit de EU laten vertrekken. Farage heeft in de media laten weten niet te voelen voor samenwerking met PVV en FN, vanwege de opstelling van deze partijen ten aanzien van de islam en vreemdelingen. Mijn verwachting is dat de FDP-fractie als aparte fractie zal blijven bestaan en in omvang zal toenemen. De Italiaanse politicus Grillo heeft aangegeven dat zijn Vijf sterren-beweging een zeer kritische EU-koers zal varen, maar niet van plan is samen te werken met partijen die vijandig staan tegenover vreemdelingen. Wellicht vormt Grillo een nieuwe belangrijke bondgenoot voor de UKIP.

Machtsbalans. Als bovenstaande verwachting uitkomt, zal het EP er in juni 2014 behoorlijk anders uit komen te zien.¹⁸ Er zal dan sprake zijn van een politieke verschuiving, waarbij de traditioneel pro-Europese fracties van de EVP (christen-emocraten), S&D (sociaal-democraten) en ALDE (liberalen) terrein moeten afstaan aan de anti-Europese partijen, met name op de rechterzijde. Het anti-contingent zal een minderheid blijven, maar wel een grotere minderheid met een luider stem vormen. Pollwatch2014 voorspelt dat dit contingent 30% van de zetels zal winnen. Het aandeel van de *mainstream*-partijen zal dalen van 72% naar 65%. De verwachting is dat in het bijzonder de EVP, de ALDE en de Groenen zetels gaan inleveren.

Dit zal het moeilijker maken om voor Europese wetgeving meerderheden in het EP te behalen, aangezien de anti-Europa-partijen meestal tegen voorstellen van de Commissie stemmen. Daarmee wordt het EP als medewetgever een moeilijker en minder voorspelbare onderhandelingspartner in Brussel. Het zal er ook toe leiden dat er minder vaak meerderheden over traditioneel 'links' en 'rechts' (onderwerpen als privacy en sociaal beleid) te maken zijn, omdat de *mainstream*-partijen in omvang zijn geslonken. Het is de afgelopen decennia al vaak zo dat bij grote dossiers in het EP een brede meerderheid wordt gevormd door EVP, S&D en ALDE. In het nieuwe EP zullen we nog veel vaker 'grote coalities' zien. Dit zal op weer leiden tot afvlakking van de politieke verschillen tussen links en rechts. De vraag is of dat wenselijk is uit het oogpunt van profilering van politieke verschillen.

Polarisatie in het EP? Een ander effect kan zijn dat de toon in debatten in het EP een stuk kritischer wordt. Met meer en grotere anti-Europese fracties zal dit bij de plenaire debatten over grote politieke dossiers te merken zijn. Thans laten de fractieleiders van de grotere *mainstream*-partijen –

Daul voor de EVP, Swoboda voor S&D, Verhofstadt voor ALDE en Cohn-Bendith voor de Groenen – een zeer pro-Europees geluid horen en komt het met regelmaat tot flinke woordenwisselingen met de eurosceptische UKIP-fractie-leider Farage of met woordvoerders van bijvoorbeeld het FN.

De leiders van het politieke midden staan met hun sterk pro-Europese inbreng mogelijk wat ver van de Europese bevolking af. Een ruime EP-meerderheid is zeer pro-Europees ingesteld en in de regel voorstander van meer Europa, van diepere integratie en van nieuwe wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Mogelijk leidt de verwachte nieuwe samenstelling van het EP tot een meer kritische houding en koers van deze *mainstream*-partijen, en wellicht zal dat de Commissie ook terughoudender maken bij het ontwikkelen van nieuwe voorstellen. Daarbij valt de vergelijking te maken met de impact van het Nederlandse 'nee' tegen de Europese grondwet op de opstelling van een aantal traditioneel pro-Europese partijen in Nederland. Een ander, waarschijnlijker, scenario is dat de tegenstelling pro/anti-Europa in het nieuwe EP alleen maar feller wordt en het debat verder polariseert.

Samenvatting

De verwachting is dat de strijd tussen anti- en pro-Europese partijen in de verkiezingscampagne centraal zal staan en in een groot aantal van de lidstaten de kiezer in beide kampen zal motiveren

om naar de stembus te gaan. Mogelijk zal ook het nieuwe fenomeen van Europese topkandidaten voor de nieuwe Commissievoorzitter bijdragen aan een hogere opkomst, maar op dat punt moeten de verwachtingen niet te hoog gespannen zijn. Bij deze EP-verkiezingen staat er veel op het spel: de koers bij de aanpak van de economische crisis, wel/geen diepere Europese integratie. En het gaat om de verkiezing van een Europees Parlement dat machtiger is dan ooit. Hopelijk leidt dit alles in ieder geval tot een trendbreuk qua opkomstpercentages. Een hogere opkomst is goed voor de legitimiteit van het EP en daarmee van de Europese besluitvorming. Op basis van huidige peilingen zal de winst voor het anti-EU-contingent in het EP vooral van de Britse UKIP, het Franse FN en de Italiaanse Vijf sterren-beweging komen. Naar verwachting zal het nieuwe EP op rechts twee anti-Europese fracties tellen. Een groter anti-EU-contingent zal het EP meer representatief maken voor de bevolking die het vertegenwoordigt. Tegelijkertijd zal het moeilijker worden om in het EP tot meerderheden te komen. Er zal nog vaker naar 'grote coalities' van *mainstream*-partijen moeten worden gezocht om Europese wetgeving tot stand te brengen. Dat maakt van het EP, in zijn rol van medewetgever, een moeilijker onderhandelingspartner voor de Raad en de Commissie en het kan gevolgen hebben voor het wetgevingsprogramma in de komende legislatuur. Ook zal er in de debatten waarschijnlijk sprake zijn van verdere polarisatie tussen pro- en anti-Europese partijen.

NOTEN

- Hierbij moet wel de nuancering worden gemaakt dat één Nederlandse stem (17 miljoen burgers op 26 zetels) proportioneel gezien (veel) meer effect heeft dan één Duitse stem (82 miljoen burgers op 96 zetels).
- De AIV wijst in het advies 'Nederland en het Europees Parlement: investeren in een nieuwe relatie' (november 2012) op de complexiteit en ondoorzichtigheid van de besluitvorming als belangrijke oorzaak van de lage opkomst en stelt dat het burgers te veel tijd en energie kost om zich een voorstelling te maken van de besluitvorming in Brussel.
- '10 Votes that shaped the 7th European Parliament: positions of European groups and national party delegations', *VoteWatch Europe Annual Report*, juli 2013.
- Het rapport concludeert dat de impact van EP-stemmingen over wetgeving is toegenomen en dat de specifieke politieke compositie van het EP van grote invloed is op de uitslagen. Er is vooral sprake van twee soorten politieke tegenstellingen in het EP: de klassieke links-rechtstegenstelling op bijvoorbeeld het dossier financiële transactiebelasting en belasting op CO₂-uitstoot; en een pro- en anti-Europese tegenstelling als het gaat om wel/geen verdere en diepere Europese integratie, bijvoorbeeld betreffende het EU-budget en invoering van eurobonds.
- NRC Handelsblad*, 11 januari 2014; TNS NIPO onderzoek waarbij eind december 2013 een eerste peiling is gedaan onder 2.833 personen.
- Zie o.a. 'Europe's Tea Parties', *The Economist*, 4 januari 2014.
- Het EP heeft sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het SWIFT-verdrag (basis voor uitwisseling van bankgegevens met de Verenigde Staten) en het ACTA-verdrag (over privacy) verworpen. Het dreigde in januari 2014, onder meer vanwege de perikelen rond de NSA, het transatlantisch handelsverdrag t.z.t. niet te zullen goedkeuren.
- Zie voor een uitgebreide beschrijving van de toegenomen macht en invloed van het EP o.a.: mijn eerdere artikelen in de *Internationale Spectator*: 'Europees Parlement: van bijrol naar hoofdrol' (samen met Mendeltje van Keulen), mei 2007 (blz. 267-271); en 'Het nieuwe Europees Parlement in opmars', september 2010 (blz. 450-453).
- Het 'two pack' is in mei 2013 in werking getreden en vormt een aanvulling op het in december 2011 in werking getreden 'six pack'; het voorziet in versterking van het toezicht van de Europese Commissie op de nationale begrotingen van de eurolanden. Het 'six pack' is een set Europese regels ter hervorming van het Stabiliteits- en Groei-pact en introduceert nieuwe regels voor macro-economisch toezicht.
- EP resolutie van 22 november 2012 over de EP-verkiezingen.
- Artikel 17 lid 7 van het Verdrag van Lissabon.
- Het EP zegt in de resolutie van 4 juli 2013 te verwachten dat de topkandidaat van de Europese politieke partij die de meeste zetels haalt, als eerste overwogen zal worden, met het oog op de noodzaak in het EP een absolute meerderheid zeker te stellen.
- Heather Grabbe & Stephan Lehne, 'The 2014 European Elections: why a partisan Commission president would be bad for the EU', oktober 2013.
- 'Merkel: EU vote not decisive on Commission president', *EU observer*, 25 oktober 2013.
- 'Van Rompuy scorns direct election of Commission president', *Euractive*, 23 oktober 2013.
- Stratulat & Emmanouilidis, 'The European Parliament elections 2014: watershed or again washed out?', *EPC discussion paper*, september 2013.
- De PVV kreeg er in de loop van de huidige EP-periode een zetel bij door de tussentijdse verhoging van het aantal EP-zetels voor Nederland vanwege inwerkingtreding van 'Lissabon'. Een van de eerder vertrokken en daarna teruggekeerde PVV-leden werd echter gedwongen de PVV-delegatie te verlaten, waardoor het huidige aantal PVV-zetels weer op 4 staat.
- Zie figuur.

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 S.J. (Sico) *van der Meer*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, 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*; gast-hoogleraar EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gasthoogleraar Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen; docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève

Prof. dr A.W.M. (André) *Gerrits*, hoogleraar Russian History and Politics aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden; 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*, bijzonder hoogleraar ontwikkelings-samenwerking 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; docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

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

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

Mr. dr G. (Gelij) *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)

J.M. (Judith) *Nuijens*, in de periode 2012-2013 eindredacteur van de *Internationale Spectator*; vanaf februari 2014 verbonden aan het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, Campus Den Haag

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

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

Dr S. (Stephan) *Slingerland*, senior consultant bij Triple E Consulting in Rotterdam

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.

Interim-overeenkomst met Iran: hoe verder?

Iran en het Westen hebben een interim-overeenkomst over het Iraanse nucleaire programma bereikt. Dat geeft een half jaar tijd om tot een definitief akkoord te komen. Zal dat lukken? Duidelijk is dat een breed scala aan tegenstanders klaar staat om welk akkoord dan ook te saboteren.

Iran en het Westen bereikten in november 2013, na jarenlange onderhandelingen, een interim-overeenkomst over inperking van het Iraanse nucleaire programma. Deze overeenkomst trad op 20 januari jl. in werking en geldt voor een half jaar. Gedurende deze periode beperkt Iran de uraniumverrijking tot een niveau van 5%, in plaats van de 20% waarmee het tot dan toe bezig was. Hiermee lijkt de mogelijke weg naar kernwapenproductie met hoogverrijkt uranium voorlopig afgesloten. In ruil schort het Westen enkele pijnlijke economische sancties tegen Iran op. De overeenkomst geeft de onderhandelaars zes maanden tijd om een definitief akkoord te sluiten waarmee de internationale zorgen over het Iraanse nucleaire programma worden weggenomen. Dit is geen gemakkelijke klus: aan alle kanten staan saboteurs klaar om welke overeenkomst dan ook om zeep te helpen.

Een definitief akkoord? Om optimistisch te starten: de interim-overeenkomst heeft veel in zich dat ook in een definitief akkoord kan worden omgezet. Het beperken van het niveau van uraniumverrijking door Iran is zeer belangrijk. Beperkt Iran zich tot 5%, dan produceert het weliswaar laagverrijkt uranium, maar dat is niet geschikt voor kernwapenproductie (bij verrijking tot 20% is de sprong naar hoogverrijkt uranium relatief eenvoudig te maken, bij 5% niet). Ook het in de interim-overeenkomst opgenomen extra internationale toezicht op Irans zwaar-waterinstallatie in Arak is belangrijk; via die installatie zou op termijn plutonium kunnen worden geproduceerd, waarmee eveneens kernwapens kunnen worden gemaakt. Cruciaal in elk akkoord, zowel het voorlopige als het definitieve, is betrouwbaar toezicht op de naleving ervan. De onafhankelijke inspecteurs van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) dienen meer dan tot nog toe alle openheid van zaken te krijgen die ze wensen; alleen dan weet de internationale gemeenschap met enige zekerheid of Iran zich aan de overeenkomst houdt. In ruil voor deze concessies van Iran is het logisch dat internationale sancties (die vooral buiten VN-verband om door de Verenigde Staten zijn geïnitieerd) tegen Teheran worden ingetrokken. Normalisering van de economische betrekkingen kan Irans zwaar gehavende economie zeer ten goede komen, en daarmee ook de populariteit van het huidige regime. Het mooie van de interim-overeenkomst is dat geen van beide partijen gezichtsverlies lijdt; dat is van belang omdat de hele discussie over het Iraanse nucleaire programma sterk door prestige wordt gedreven. Iran kan de overeenkomst uitleggen als een overwinning: het regime heeft altijd gesteld dat Iran het recht op uraniumverrijking niet zal opgeven, en dat op dat punt een overwinning is behaald (los van het percentage verrijking). Het Westen ziet de overeenkomst eveneens als een overwinning: Iran kan geen kernwapens meer bouwen. Diplomatiek gezien bestaan er geen betere overeenkomsten dan die waarin alle partijen een overwinning zien.

Een definitief akkoord zal kunnen voortbouwen op de voorlopige overeenkomst, al zullen vooral de garanties dat IAEA-inspecteurs hun werk grondig kunnen doen, sterker moeten zijn; het lijkt logisch dat Iran het Additioneel Protocol van het Non-Proliferatie Verdrag ondertekent, waarin uitvoerige inspectiemethoden worden gewaarborgd.

Sico van der Meer is onderzoeker bij Instituut Clingendael, promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en eindredacteur van de *Internationale Spectator*.

Tegenwerking alom. Maar eenvoudig zal het niet zijn om het interim-akkoord in een definitieve variant om te zetten. Het is zelfs nog maar de vraag of de interim-overeenkomst zes maanden zal overleven, want van alle kanten komt tegenwerking. Ervan uitgaande dat de hoofdonderhandelaars, de regeringen in Teheran en Washington, oprecht zoeken naar een oplossing, dan zijn er nog meer potentiële spelbrekers. Deze tegenstanders van de voorlopige overeenkomst zullen al helemaal gekant zijn tegen een definitief akkoord langs dezelfde lijnen. Een kort overzicht:

* In Iran zijn diverse groepen tegen de huidige overeenkomst. Veel conservatieve *hardliners* in politieke en religieuze kringen vinden dat president Rohani te veel heeft weggegeven; in het parlement is bijvoorbeeld een motie besproken om de uraniumverrijking juist op te schroeven naar 60% in plaats van terug te schroeven naar 5%. Veel *hardliners* willen simpelweg niets weten van enige concessie aan (vooral) de Amerikanen. Daarbij zijn er in Iran machtige groepen die juist baat hebben bij de Westerse sancties; vooral delen van de Revolutionaire Garde die de afgelopen jaren hun greep op de economie hebben vergroot, doordat zij als een van de weinigen hun combinatie van politieke macht en economische schaalgroottes konden gebruiken om de sancties te ontduiken. En dan zijn er ook nog allerlei groeperingen die elke reden aangrijpen om de machthebbers dwars te zitten; van lieden aan de rand van het regime die naar het pluche verlangen (denk aan de kringen rond oud-president Ahmadinejad) tot aan opstandelingenbewegingen (al dan niet gesteund door andere landen), die met bijvoorbeeld valse informatie de betrouwbaarheid van Iraanse beloften in diskrediet kunnen proberen te brengen.

* Aan westerse zijde is er ook gemor. In de Verenigde Staten is nu al veel tegenstand tegen de interim-deal. Een relatief groot deel van het Congres vindt de interim-overeenkomst niet ver genoeg gaan en wil de economische sancties tegen Iran, tegen het akkoord in, juist verzwaren. Deze critici vinden dat Iran helemaal geen uranium meer zou mogen verrijken, en wellicht zelfs het hele nucleaire programma zou moeten ontmantelen. President Obama heeft aangegeven dat hij aanscherping van sancties zal vetoën, maar gebrek aan binnenlands draagvlak in de Verenigde Staten vergroot het Iraanse vertrouwen in de lange-termijn-houdbaarheid van een overeenkomst natuurlijk niet. Ook in andere westerse landen aan de onderhandelingstafel heerst onbehagen over de interim-deal. Vooral in Frankrijk heerst twijfel of Iran niet genoeg achterdeurtjes overhoudt om toch stiekem kernwapens te ontwikkelen.

* De tegenstanders van het interim-akkoord worden extra opgezweept door Israël. Dit land ervaart de potentiële kernwapenontwikkeling door Iran als een existentieel gevaar (ook al heeft het land hoogstwaarschijnlijk zelf ook een kernwapenarsenaal). Israëliische lobbyisten weten de twijfels over de overeenkomst in andere landen effectief aan te wakkeren. Voor Israël is geen enkele overeenkomst acceptabel waarin Iran niet vrijwel zijn hele nucleaire programma opgeeft. Los van het aanzwengelen van twijfels en verzet in andere landen, zou Israël ook kunnen besluiten eerdere dreigementen van militair ingrijpen waar te maken. Een 'preventieve aanval' op Iraanse nucleaire installaties zal iedere diplomatieke oplossing torpederen en juist tot verdere escalatie leiden.

* En dan zijn er ook nog diverse regionale spelers die het akkoord te mild vinden, Saoedi-Arabië voorop. Ook deze tegenstanders zullen proberen om overeenkomsten met Iran in diskrediet te brengen. En zo vallen er nog veel meer problemen te voorspellen. Wat als bijvoorbeeld het IAEA bewijs vindt dat Iran in het verleden wel degelijk kernwapen-gerelateerde experimenten heeft uitgevoerd; valt dan de overeenkomst met de huidige Iraanse regering in duigen?

Kortom, aan alle kanten dreigt er gevaar voor de interim-overeenkomst en een eventueel definitief akkoord. De enige manier om dat gevaar te verminderen, is de interim-overeenkomst tot een groot succes te maken. Als president Rohani kan voorkomen dat de winst van de tijdelijke economische opleving niet in slechts een paar elitaire zakken verdwijnt maar de gehele bevolking ten goede komt, kan dat voor veel draagvlak in Iran zorgen. En als de IAEA-inspecteurs hun controles naar tevredenheid kunnen uitvoeren en geen bewijs vinden voor militaire dimensies van Irans nucleaire programma, vergroot dat het vertrouwen en draagvlak in het Westen aanzienlijk. Van alle partijen wordt veel gevraagd; de kans dat de spanningen rond het Iraanse nucleaire programma werkelijk tot het verleden gaan behoren, hangt aan slechts enkele zijden draadjes. Aan de andere kant: weinigen hadden durven voorspellen dat er in 2014 een interim-overeenkomst tussen Iran en het Westen zou liggen, dus positieve verrassingen blijven gelukkig altijd mogelijk.

Er zijn in Iran
ook machtige
groepen die
juist gebaat zijn
bij continuering
van de westerse
sancties

Een Latijns-Amerikaans model voor Egypte

Wat zou Egypte kunnen leren van de democratische overgangprocessen in Argentinië en Chili.

**Deze landen hebben in de jaren '80 van de vorige eeuw immers een succesvolle overgang doorge-
maakt van een militaire dictatuur naar een functionerende democratie, een doel dat de Egyptische
revolutionairen uit 2011 graag zouden bereiken.**

Na de revolutie van 25 januari 2011 leken velen ervan overtuigd waar het heen zou gaan met Egypte: de democratische transitie zou worden ingezet en Egypte zou als een beter en welvarender land uit dit proces komen. Nu, bijna drie jaar later, blijkt dat dit doel nog ver weg is. De eerste democratisch gekozen president is na een massale volksopstand afgezet en het leger heeft de touwtjes weer strak in handen. De Verenigde Staten hebben de militaire samenwerking met Egypte op een lager pitje gezet, maar weigeren het woord 'coup' in de mond te nemen, omdat dit de juridische consequentie zou hebben dat de militaire samenwerking moet worden stopgezet. Eén van de meest gebruikte leuzen tijdens de revolutie van 2011 was: "brood, vrijheid, sociale rechtvaardigheid!" Uit deze leus valt af te leiden dat er zowel economische als sociale aanleidingen waren voor de revolutie. Kijkend naar de huidige stand van zaken in Egypte is het niet moeilijk zich voor te stellen dat veel mensen die hoopvol waren in 2011, nu teleurgesteld zijn.

In dit artikel wordt de democratische transitie in Egypte op een aantal structurele variabelen vergeleken met de eerdere democratische transities in Argentinië en Chili. Deze beide landen hebben een succesvolle overgang doorgeemaakt van een militaire dictatuur naar een functionerende democratie, een doel dat de hoopvolle revolutionairen uit 2011 graag zouden bereiken. Het is geen nieuw verschijnsel dat landen die democratiseren, niet in één keer veranderen in goed functionerende democratieën. De politicoloog Jack Snyder stelde in 2000 vast dat elites die vóór het begin van de democratische transitie aan de macht waren, hun macht zullen proberen te behouden. Als zij hun macht kunnen behouden op een democra-

tische manier, dan zullen ze volgens de democratische 'spelregels' spelen, omdat dit hun positie niet in gevaar brengt. Als hun positie wél in gevaar komt, dan zullen ze volgens Snyder nationalisme gebruiken om populaire steun te verkrijgen en zo aan de macht te blijven. In het uiterste geval kan dit leiden tot nationalistische oorlogen om de aandacht van de binnenlandse problemen af te leiden. Het voeren van een nationalistische politiek stelt de elites in staat te regeren in naam van het volk, zonder het volk daadwerkelijk inspraak te geven.¹

Krachtige bestuurlijke instituties (zoals een ministerie van Binnenlandse Zaken) vergroten volgens Snyder de kans op nationalistische conflicten, omdat de elite deze instituties kan gebruiken bij het verspreiden van haar nationalistische gedachtegoed. Krachtige representatieve instituties (zoals het parlement of een vrije pers) bieden juist een tegenwicht aan de nationalistische boodschap van de elites, en vergroten daarmee de kans op een succesvolle democratische transitie. In Egypte is er een sterke staatsbureaucratie, met het Ministerie van Binnenlandse Zaken als belangrijkste voorbeeld. Daarentegen is er al tijdenlang geen parlement meer en is er ook geen sprake van een vrije pers.²

Naast de democratische gezindheid van de elites en de kracht van de instituties komt in veel theorievorming over democratiseringsprocessen de economische ontwikkeling van een land naar voren. De gedachte is dat een land alleen succesvol kan democratiseren als het een bepaalde mate van economische ontwikkeling heeft bereikt. Het bruto binnenlands product (BBP) moet hoog genoeg zijn, de inkomensongelijkheid mag

Tsjebbe Paulussen studeert Midden-Oostenstudies aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is thans als stagiair verbonden aan de Nederlandse ambassade in Cairo.

niet te groot zijn, de bevolking moet evenwichtig zijn opgebouwd, de werkloosheid (in het bijzonder de jeugdwerkloosheid) mag niet te hoog zijn en er mag niet een te groot deel van de bevolking onder de armoedegrens leven.

Egypte is niet het eerste land waar een autocratisch regime omvergeworpen werd in de hoop op een beter leven voor de bevolking. Argentinië en Chili zijn landen die in de jaren '80 van de vorige eeuw vanuit een militaire dictatuur de overgang naar een democratie hebben gemaakt. Bovendien had zowel Argentinië, Chili als Egypte al ervaring met een zekere mate van democratisch bestuur. Thans kan gesteld worden dat zowel Argentinië als Chili geconsolideerde democratieën zijn.³

Bij het maken van een vergelijking tussen Argentinië en Chili aan de ene en Egypte aan de andere kant, zal al snel gewezen worden op het verschil van godsdienst. Waar de bevolking van Argentinië en Chili vooral bestaat uit katholieken, bestaat de Egyptische bevolking grotendeels uit moslims. Er wordt, door onder anderen Bernard Lewis⁴ en Samuel Huntington⁵, vaak gewezen op de intrinsieke onverenigbaarheid van islam en democratie. Nog niet zo heel lang geleden werd dezelfde bewering over katholicisme en democratie gedaan; alleen de protestantse landen zouden succesvol kunnen democratiseren. Inmiddels heeft de tijd deze stelling weten te ontcrachten. De vraag of islam verenigbaar is met democratie, is dan ook irrelevant. Wat 'de' islam of 'het' katholicisme is, wordt bepaald door de actoren, in dit geval de gelovigen. Een geloof is dus niet een intrinsiek pro- of anti-democratische kracht. Omdat er zo veel versies van de islam zijn als dat er moslims zijn, is religie als variabele in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In zowel Argentinië als Chili is de democratische transitie vrij ordelijk verlopen, met een geconsolideerde democratie als gevolg. Door de democratische transitie in deze landen te vergelijken met die in Egypte op de variabelen economische ontwikkeling, elites en instituties, kunnen we verschillen tussen deze drie processen ontdekken. Deze verschillen kunnen ons inzicht verschaffen in de kansen voor en mogelijke problemen bij de vorming van een stabiele democratie in Egypte.

Economische ontwikkeling

De volgende tabellen laten voor alle drie de landen in dit onderzoek de waardes op verschillende economische indicatoren zien. Als er voor de jaren waarin de democratische transitie startte

geen data beschikbaar waren, dan is de waarde uit het dichtstbijzijnde jaar dat wel een waarde had gebruikt, opgenomen.

BBP per hoofd van de bevolking (in Current International Dollars)

Land	Jaar	Waarde
Argentinië	1983	\$3530,90
Chili	1989	\$2190,90
Egypte	2011	\$2780,90

In Argentinië ligt het BBP iets hoger, en in Chili iets lager, dan in Egypte. In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, kan armoede dus geen verklaring zijn voor een moeilijke democratisering in Egypte.

Inkomensongelijkheid (Gini-index)

Land	Jaar	Waarde
Argentinië	1983	40,0361
Chili	1989	52,14548
Egypte	2009	31,53927

De Gini-coëfficiënt is de meest gebruikte methode om inkomensongelijkheid te meten. Het inkomen in Egypte was dus beduidend eerlijker verdeeld dan dat in Argentinië in 1983 of in Chili in 1989 het geval was. De inkomensongelijkheid is in Egypte dus geen belemmering om te kunnen democratiseren.

Mediaanleeftijd van de bevolking in jaren

Land	Jaar	Waarde
Argentinië	1983	27,3 jaar
Chili	1989	25,7 jaar
Egypte	2011	24,4 jaar

Egypte heeft van de drie onderzochte landen de laagste mediaanleeftijd bij aanvang van de democratische transitie, al is het verschil met Chili niet heel groot.

Werkloosheid / jeugdwerkloosheid (15-24 jr) als percentage van beroepsbevolking

Land	Jaar	Waarde
Argentinië	1983	4,2% / Geen data
Chili	1989	5,3% / 13,2%
Egypte	2010 - 2011	9% / 24,8 %

De werkloosheid in Egypte in 2011 is qua percentage bijna het dubbele van die in Argentinië en Chili ten tijde van hun democratische transitie in de jaren '80. De jeugdwerkloosheid is in Egypte in 2010 zelfs fors hoger dan die in Chili in 1989 was. Van de jeugdwerkloosheid in Argentinië in 1983 zijn helaas geen data beschikbaar.

Percentage van de bevolking dat onder armoedegrens leeft (\$2-grens)

Land	Jaar	Waarde
Argentinië	1986	0,0%
Chili	1989	14,0%
Egypte	2008	15,4%

Egypte is slechter af dan Argentinië, maar ongeveer net zo'n groot deel van de bevolking leeft onder de armoedegrens als in Chili. Dit levert ook geen verklaring waarom Egypte moeilijk zou kunnen democratiseren.

Geletterdheid bevolking in percentage van bevolking boven de 15 jaar

Land	Jaar	Waarde
Argentinië	1980	93,3%
Chili	1992	94,3%
Egypte	2010	72,0%

Het percentage van de bevolking boven de 15 jaar dat geletterd is, ligt in Egypte een stuk lager dan dat in Chili en Argentinië lag. Op de werkloosheid, jeugdwerkloosheid en de geletterdheid na, zijn alle economische indicatoren van Egypte ongeveer net zo gunstig of zelfs gunstiger dan ze in Argentinië en Chili waren toen die landen aan hun democratische transitie begonnen.

Elites

Tijdens een democratische transitie kunnen drie soorten elites worden onderscheiden: de militaire, de economische en de democratische elite. Voor de democratische transitie op gang werd gebracht, was het in alle drie landen de militaire elite die de macht in handen had. Omdat het leger een economische politiek voerde die in het belang van de economische elite was, steunde de economische elite het autoritaire regime. Onder de economische elite heerste de angst dat men in een democratie zijn gunstige positie zouden verliezen. De democratische elite bestaat uit de personen die actief waren in democratische politieke partijen voordat het leger een staatsgreep pleegde. In Argentinië heeft de onderbreking van de democratie zeven jaar geduurd, in Chili 16 jaar, terwijl de onderbreking in Egypte maar liefst 59 jaar bedroeg. De politieke partijen en politici die ervaring hadden met democratisch bestuur, konden in Argentinië en Chili redelijk snel de draad weer oppakken; ze hadden immers al ervaring met het functioneren van democratisch bestuur. In Egypte was er geen bestaande democratische elite met democratische ervaring.

In Argentinië was de positie van het leger ernstig verzwakt op het moment dat de democratische transitie begon; het leger had net de Falkland-oorlog verloren. Hierdoor vormde het leger, dat ook nog eens intern verdeeld was, geen alternatief meer voor democratisch bestuur. In Chili heeft het leger nog steeds een sterke positie tijdens de transitiefase; het leger wist bijvoorbeeld vlak voor de transitie nog een aantal wetten in te voeren die gunstig waren voor de eigen positie. Zo werd een deel van de senatoren benoemd door het leger, had het leger een sterke positie in de nationale veiligheidsraad en werd Pinochet onschendbaar voor het leven. Pas vijftien jaar later, in 2005, is het leger in Chili formeel teruggebracht onder democratische controle.

In Egypte was Mubarak wel afkomstig uit het leger, maar er was formeel geen sprake van een *junta*. Het Egyptische leger was echter wel een grote steunpilaar van het regime van Mubarak, en de Opperste Raad van de Strijdkrachten (SCAF) nam dan ook de macht over om de transitiefase in goede banen te leiden. Het Egyptische leger is niet verzwakt zoals dat in Argentinië het geval was, en blijft daarom een alternatief voor democratisch bestuur. Dit bleek in 2013, toen het leger na massale volksprotesten tegen het bewind van de democratisch gekozen Mohammed Morsi besloot Morsi af te zetten.

Dit toont aan dat de meest machtige elite in Egypte, in tegenstelling tot in Argentinië en Chili, in staat is het democratiseringsproces tegen te werken. Met veel propaganda is een persoonlijkheidscultus rondom legerleider al-Sisi gecreëerd, en er wordt nu campagne gevoerd om hem op te roepen zich verkiesbaar te stellen als president.⁶ Met zijn oproep voor populaire steun om de terroristen aan te pakken,⁷ deed al-Sisi precies datgene wat Snyder voorspelt dat elites doen die bang zijn hun macht te verliezen: regeren met een beroep op het volk in plaats van het volk daadwerkelijk inspraak te geven.

Instituten

Anders dan in Argentinië en Chili was er in Egypte geen sprake van een militaire junta. In Argentinië en Chili veranderde er met het inzetten van de democratische transitie veel op institutioneel vlak. In Argentinië had de bevolking tot 1983 helemaal geen inspraak, in Chili kon het alleen via een referendum de president 'goedkeuren'. Dit veranderde volledig met de democratische transitie: de bevolking kon een president en een volksvertegenwoordiging kiezen. In Argentinië stond het



Een muurschildering van de Egyptische legerleider al-Sisi; de machtige elite creëert een persoonlijkheids-cultus rond hem, om daarmee het democratiseringsproces tegen te werken. Foto Thierry Ehrmann

leger direct weer onder controle van de gekozen president. De rechterlijke macht werd benoemd door de president, maar kon alleen ontbonden worden door het congres. In Chili bleef het leger nog tot 2005 een machtsfactor van betekenis, die buiten de controle van de democratische regering stond en die een deel van de senatoren benoemde. De rechterlijke macht werd benoemd door de president, maar kon niet door dezelfde president weer worden weggestuurd.

In Egypte is er in institutioneel opzicht na de revolutie van 2011 weinig veranderd. Onder Mubarak vonden in het verleden ook presidents- en parlementsverkiezingen plaats, maar daarbij kon alleen gekozen worden uit kandidaten en partijen die door de machthebbers waren goedgekeurd, en dat nam elke kans voor de oppositiepartijen om succesvol te zijn, weg. Direct na de revolutie werd bijvoorbeeld het verbod op de Moslimbroederschap opgeheven, wat deze beweging de mogelijkheid bood om voor het eerst openlijk deel te nemen aan verkiezingen in plaats van als onafhankelijke kandidaten of in lijstverbindingen met andere partijen. Het gekozen parlement werd echter in juni 2012 alweer ontbonden door het hooggerechtshof, omdat één derde deel van de zetels gereserveerd was voor individuele kandidaten, en daar hadden geen kandidaten namens partijen aan deel mogen nemen. De wetgevende macht heeft vervolgens eerst bij de SCAF gelegen en vervolgens bij president Morsi, tot hij werd afgezet door het leger.

In tegenstelling tot Argentinië en Chili, waar snel een parlement werd gekozen dat legitimiteit genoot, heeft Egypte nog steeds geen legitiem parlement. In contrast met het geleidelijke proces in Chili, heeft Morsi snel na zijn aantreden het leger teruggebracht onder democratische controle. Omdat het leger de democratisering als een gevaar voor de eigen positie ging beschouwen, is een situatie ontstaan die uiteindelijk leidde tot een hernieuwde machtsgreep door het leger. Het speculeren over de eventuele presidentskandidatuur van al-Sisi maakt de vraag relevant of het leger van plan is die macht snel weer op te geven.

Hiernaast is de Moslimbroederschap, die ondanks het slecht verlopen presidentschap van Morsi nog steeds aanhang geniet, inmiddels verboden.⁸ Zonder deelname van de Moslimbroederschap zullen de verkiezingen dit jaar niet inclusief zijn, wat de legitimiteit van het parlement al ondermijnt voor het ook maar gekozen is.

Conclusie

Op economisch gebied staat Egypte er op de meeste vlakken niet slechter, en vaak zelfs beter, voor dan Argentinië en Chili er voor stonden toen zij begonnen aan hun succesvolle democratische transitie. Alleen de werkloosheid, in het bijzonder van de jeugd, springt er negatief uit. De uitzichtloze positie van de jeugd in Egypte was een belangrijke aanjager van de opstand. Als een democratisch regime legitimiteit wil verwerven, dan zal

Na de revolutie van 2011 is er in institutioneel opzicht weinig veranderd in Egypte

het creëren van banen en kansen voor de jeugd een zeer belangrijk doel moeten zijn.

In Argentinië en Chili kon de democratische elite vrij snel de draad weer oppakken: er was met democratie al ervaring opgedaan. In Egypte is dit niet het geval. Om dit te ondervangen, zou er veel aandacht moeten worden besteed aan het opleiden van ambtenaren en politici. Hier zou de internationale gemeenschap een zeer belangrijke rol bij kunnen spelen. Gelukkig zijn er in dit verband al trainingsprogramma's opgezet, en daar zou zeker niet op bezuinigd moeten worden. Dit zou een veel betere besteding zijn van buitenlandse hulp

aan Egypte dan militaire steun, zoals die nu nog steeds vanuit de Verenigde Staten komt.

In de nabije toekomst staan in Egypte zowel presidents- als parlementsverkiezingen gepland. Voor de lange-termijnvooruitzichten voor de Egyptische democratie zal het belangrijk zijn dat deze verkiezingen eerlijk en inclusief verlopen. Als de *Freedom and Justice Party* van de Moslimbroederschap niet mee mag doen, dan zal een groot deel van de bevolking het parlement niet als legitiem ervaren. Om dit af te dwingen, zou de militaire steun van de Amerikanen wellicht als ruilmiddel kunnen dienen.

NOTEN

- 1 Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: W.W. Norton & Company, 2000.
- 2 Freedom House, *Egypt* (<http://www.freedomhouse.org/country/egypt>; geraadpleegd op 15 december 2013).
- 3 Freedom House, *Freedom in the World: Argentina* (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/argentina>); en *Freedom in the World: Chile* (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/chile>; beide geraadpleegd op 16 december 2013).
- 4 Bernard Lewis, *What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Respons*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- 5 Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- 6 Ahram Online, *Egypt army chief El-Sisi pushed towards presidential run* (<http://english.ahram.org.eg/News/81472.aspx>; geraadpleegd op 15 december 2013).
- 7 Ahram Online, *Updated: Defence Minister El-Sisi calls on citizens to rally against 'terrorism'* (<http://english.ahram.org.eg/NewsContentP/1/77235/Egypt/UPDATED-Defence-Minister-ElSisi-calls-on-citizens-.aspx>; geraadpleegd op 15 december 2013).
- 8 Ahram Online, *Egypt court bans Muslim Brotherhood* (<http://english.ahram.org.eg/News/82304.aspx>; geraadpleegd op 15 december 2013).

Afghanistan na 2014: een sprankje hoop en optimisme in onzekere tijden

Afghanistan maakt zich op voor verkiezingen van president en parlement. Verrassende resultaten blijven naar alle waarschijnlijkheid uit. Daarvoor zijn de patronagenetwerken van de huidige families en stammen nog te sterk. Toch hoeft de toekomst van Afghanistan er niet hopeloos uit te zien, mits de buitenlandse hulprelatie in het algemeen en de trainingsactiviteiten in het bijzonder worden gecontinueerd. En daarbij zou ook Nederland weer een rol moeten spelen.

Het jaar 2014 is een belangrijk jaar voor Afghanistan. Ten eerste worden er in april zowel presidentiële als provinciale verkiezingen gehouden. Ten tweede luidt 2014 het einde in van de veiligheidstransitie¹ en de huidige *International Security Assistance Force* (ISAF)-missie. Het laatste betekent dat we afscheid nemen van de militaire benadering die de relatie tussen het Westen en Kaboel sinds 2001 helaas gedomineerd heeft.² Het eerste betekent dat er na meer dan twaalf jaar Hamid Karzai een nieuwe president komt, waar het Westen de komende jaren zaken mee zal moeten doen.

Toch zal er waarschijnlijk niet veel veranderen. Een recent bezoek aan Afghanistan met de NAVO³ leert dat de ontwikkelingen dit jaar waarschijnlijk niet zullen leiden tot een drastische omwenteling. De huidige politieke onzekerheid zorgt wellicht voor bezorgdheid in de hoofdsteden van de NAVO-landen, maar het heeft er alle schijn van dat 2014 een relatief soepele overgang zal brengen. Dit artikel laat zien dat er ondanks de onzekere factoren en de aanhoudende instabiliteit, toch met voorzichtig optimisme gekeken kan worden naar de toekomst van Afghanistan.⁴ Dat is een andere boodschap dan die van een eerder artikel in de *Internationale Spectator*, waar de kans op chaos en zelfs een burgeroorlog groot werd geacht.⁵

Politieke context

Op papier kan het droomscenario er mooi uit zien: Afghanistan tekent begin dit jaar het bilateraal veiligheidsakkoord met de Verenigde Staten (het *Bilateral Security Agreement* of BSA), onderhandelt vervolgens zonder problemen met de NAVO over een nieuw akkoord dat de nieuwe trainingsmissie van het Atlantische bondgenootschap juridisch vorm geeft (het *Status of Forces Agreement* [SOFA] van de NAVO) en vervolgens leiden de (redelijk vrije en redelijk eerlijke) presidentsverkiezingen zonder grote incidenten tot een pro-westerse president waar de internationale gemeenschap de komende jaren met vol vertrouwen mee samen kan werken. Zo vloeit de veiligheidstransitie moeiteloos over in de transformatieperiode (2015-2024).

Dat de werkelijkheid ingewikkelder is, moge duidelijk zijn. Al bij het bilaterale veiligheidsakkoord tussen Washington en Kaboel loopt het niet soepel. Het akkoord ligt er, is goedgekeurd door de *Loya Jirga*, de traditionele vergadering van volksafgevaardigden, maar president Karzai weigert het akkoord voorlopig te ondertekenen. Een van zijn argumenten is dat hij wil wachten tot na de verkiezingen van april. Een ander, minder sterk argument is dat hij wil afwachten of de Verenigde Staten wel oprecht vrede willen in Afghanistan. Wat er ook gebeurt, de aankomende presidents-

Jorrit Kamminga is Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael en promovendus aan de Universiteit van Valencia in Spanje. Dit artikel is mede tot stand gekomen met steun van de NAVO Public Diplomacy divisie tijdens de *Transatlantic Opinion Leaders to Afghanistan* (TOLA)-tour in oktober/november 2013, waar de auteur aan deel nam.

Tijdens de TOLA-tour,
Afghanistan (oktober 2013).
Foto Jorrit Kamminga



verkiezingen zullen meer duidelijkheid bieden over het politieke raamwerk waarbinnen de nieuwe relatie tussen het Westen en Afghanistan vorm zal krijgen.

Verkiezingen en politieke stabiliteit

Op het moment van schrijven zijn er nog elf presidentskandidaten. De verwachting is dat dit er uiteindelijk drie of vier zullen zijn. De lijsten van de huidige kandidaten (en hun vice-kandidaten) zijn tot stand gekomen via een ingewikkeld proces van geven en nemen. Dat houdt in dat verscheidene etnische groepen tot elkaar gekomen zijn door middel van beloften en andere (financiële) transacties. Dit proces zal tot aan de verkiezingen doorgaan maar ook daarna voor een bloeiende ruilhandel zorgen. Het resultaat van al die coalitiesmedende activiteiten is dat er momenteel eigenlijk weinig verschil is tussen de diverse kandidatenlijsten en dat de uitkomst van de verkiezingen neigt naar stabiliteit.

Alle belangrijke etnische groepen zijn vertegenwoordigd op de kieslijsten en de gebruikelijke namen en families duiken op: voormalige ministers onder Karzai, zoals Abdullah Abdullah, Ashraf Ghani en Abdul Rahim Wardak; voormalige gouverneurs, zoals Gul Agha Sherzai; en zelfs voormalige krijgsheren, zoals Abdul Rasul Sayyaf en Abdul Rashid Dostum (vice-presidentskandidaat onder Ashraf Ghani). De familie Karzai is verte-

genwoordigd door Qayum Karzai, een broer van de huidige president.

De vermoedelijke uitkomst van politieke stabiliteit wordt te meer veroorzaakt door een internationale factor. Gezien het feit dat de Afghaanse overheid en veiligheidstroepen betaald worden door het Westen, hebben alle presidentskandidaten één ding gemeen: ze weten dat politieke stabiliteit een randvoorwaarde is voor voortzetting van internationale steun. Vandaar dat ze allemaal gedwongen zijn een relatief stabiele coalitie te smeden. Dit is voor het Westen hoopgevend, maar de noodzaak van externe financiering wordt in Afghanistan zowel door de Afghanen als de internationale gemeenschap nog te veel onder het tapijt geschoven.

Het mes snijdt aan twee kanten, d.w.z. intern kan coalitievorming de (etnische) verdeeldheid in toom houden, maar extern kan politieke instabiliteit de internationale gemeenschap juist dwingen door te betalen om het in elkaar storten van het land te voorkomen. Het is lastig aan de westerse belastingbetaler uit te leggen dat de miljoenen euro's en dollars voor niets zijn geweest, laat staan wat dan het nut is geweest van de militaire inspanningen en opofferingen van de afgelopen twaalf jaar.

De voorbereidingen van de verkiezingen laten in ieder geval al vooruitgang zien. Het is deze keer een volledig Afghaanse aangelegenheid en de

planning is maanden eerder van start gegaan dan vijf jaar geleden. Eind vorig jaar was minder dan vier procent van de bijna zeventuizend stemlokalen niet onder controle van de Afghaanse regering. De kans is daarom groot dat er meer gestemd kan worden dan in 2009, toen 1.300 stemlokalen wegens onveiligheid op de dag van de verkiezingen gesloten bleven. Eigenlijk zijn er maar twee ramp-scenario's: een succesvolle aanslag op een van de presidentskandidaten en grote onveiligheid in een bepaalde regio, waardoor een belangrijke (etnische) groep niet kan stemmen.

De continuïteit van internationale steun

Een behoorlijke opkomst, een redelijke uitslag en politieke stabiliteit zijn belangrijk voor het Afghaanse democratiseringsproces, maar vooral noodzakelijk voor de voortzetting van internationale steun. Voor donorlanden is politieke stabiliteit veel belangrijker dan de huidige veiligheids-situatie. Niemand wil graag nadenken over de vraag wat er met de ruim 350.000 Afghaanse soldaten en politieagenten gebeurt als ze opeens niet meer betaald worden. In het algemeen heeft de internationale gemeenschap (financiële) steun beloofd voor de komende tijd, de zogenaamde *transformational decade*. Die steun zal de komende drie jaar waarschijnlijk gegarandeerd zijn, maar daarna hangt hij natuurlijk gedeeltelijk af van de te boeken vooruitgang in Afghanistan.

Het Westen heeft daarbij twee hoofdpijndossiers: de mensenrechten (vooral vrouwenrechten) en de corruptie.⁶ De recente ontwikkelingen laten weinig vooruitgang zien. Het wetsvoorstel om publieke steniging opnieuw in te voeren bij overspel, is wellicht niet toonaangevend voor het Afghaanse regeringsbeleid, maar het laat de alarmbellen in het Westen rinkelen.⁷ Corruptie en omkoping blijven daarnaast grote uitdagingen.⁸ Een Afghaan legt de vinger op de zere plek: "The next government will inherit the most corrupt government in the world. It is a casino economy." Het Westen zal dan ook bij de nieuwe regering blijven aandringen op meer transparantie en controleerbaarheid als voorwaarde voor verdere steun.

De factor-Karzai

Er is nog een belangrijke factor die voor hoofdpijn zorgt: president Karzai. De voormalige troetelbeer van de internationale gemeenschap is de afgelopen jaren steeds meer een bron van ergernis geworden. Hij heeft de laatste tijd elke kans aangegrepen om kritiek te uiten op het Westen.

De afgelopen 12 jaar was die kritiek op ten minste twee punten terecht: de door de NAVO veroorzaakte burgerdoden en het gebrek aan respect voor Afghaanse huishoudens en het islamitisch geloof (bijvoorbeeld het 's nachts binnenstormen van huizen waar ook vrouwen aanwezig zijn). Maar daarbuiten was het merendeel van zijn kritiek totaal ongegrond: de Verenigde Staten en de NAVO waren volgens Karzai onder andere 'schuldig' aan de aanhoudende instabiliteit en onveiligheid, de samenzwering met de Taliban, het niet kunnen voorkomen van aanslagen in Kaboel en het veroorzaken van "*great suffering*" in Afghanistan. Dat zijn nogal wat beschuldigingen aan het adres van landen waar de regering in Kaboel in financieel opzicht volledig van afhankelijk is.

De verwachting is dat Karzai na de verkiezingen geen genoeg zal nemen met een mooie plek als ambassadeur of VN-directeur in het buitenland. Hij wil de geschiedenis ingaan als de president die Afghanistan de soevereiniteit heeft gebracht. Zijn rol zal daarom na 2014 waarschijnlijk meer gericht zijn op een positie achter de schermen in Afghanistan dan op het internationale toneel. Hij blijft zeer ambitieus, maar met zijn negatieve houding heeft hij wel veel van zijn internationale krediet verspeeld, vooral in Washington. Daarnaast is ook zijn binnenlandse populariteit behoorlijk gedaald. Veel Afghanen hebben het gehad met het gebrek aan vooruitgang, stabiliteit en vrede. Het geweld neemt toe en er is voorlopig geen uitzicht op vrede met de diverse Talibangroeperingen.⁹ Bijna alle Afghanen die ik heb gesproken beschouwen Karzai als onderdeel van het probleem en niet langer van de oplossing.

Trainingssucces en de kans op vrede

Het trainen van de Afghaanse veiligheidstroepen was een van de twee centrale pilaren van de internationale *exit*-strategie. In algemene zin zijn de trainingsinspanningen van de internationale gemeenschap zeer succesvol. Een bezoek aan het Afghaanse legerkamp Shorabak in de provincie Helmand maakt duidelijk dat het accent van de training duidelijk verschoven is van kwantiteit naar kwaliteit. Zowel de training als de trainingsresultaten zijn indrukwekkend. Het Afghaanse leger heeft sinds juni 2013 de leiding over alle operaties en voert inmiddels 95% van al die operaties zelfstandig uit. Er is vorig jaar een aantal zeer grote en complexe operaties uitgevoerd en het leger beschikt zelfs over effectieve commandotroepen. Er vinden duizend patrouilles per dag plaats en het leger is inmiddels voor 80% 'battle capable'.

Wat gebeurt er met de ruim 350.000 Afghaanse soldaten en politieagenten als ze opeens niet meer betaald worden?

Alleen aan vertrouwen en leiderschap ontbreekt het soms nog. De geboekte vooruitgang bij de Afghaanse veiligheidstroepen kan zeker duurzaam zijn, als zowel de externe financiering als de trainingsactiviteiten de komende jaren doorgaan.

De tweede pilaar van de *exit*-strategie betrof vredesbesprekingen met de Taliban. Verscheidene pogingen, georganiseerd door verschillende initiatiefnemers en met wisselende gesprekspartners, hebben voorlopig niet mogen baten. Een serieuze toenadering kan de komende twee jaar ook nauwelijks verwacht worden. De Taliban zullen na 2014 in ieder geval eenmaal de ware kracht van de Afghaanse veiligheidstroepen willen testen. Dat betekent dat er tot de winter van 2015 waarschijnlijk hevig gevochten zal worden. Als zowel de nieuwe regering in Kaboel als het Afghaanse leger deze stress-test kan doorstaan, wordt de kans op serieuze vredesbesprekingen een stuk groter.

De Taliban hebben in ieder geval het afgelopen 'vechtseizoen' geen strategische overwinningen geboekt. De Afghaanse veiligheidstroepen hebben voortreffelijk stand gehouden, al heeft dat te midden van de veiligheidstransitie geleid tot een explosief stijgend aantal gesneuvelde Afghaanse soldaten. Volgens een hoge ISAF-militair stierven er op het hoogtepunt van het vechtseizoen 100 Afghaanse soldaten per week. Ondanks de hevige strijd is de plaatselijke steun voor de Taliban de laatste tijd behoorlijk gedaald. Dat kan ook bij-

na niet anders, nu de Taliban verantwoordelijk zijn voor bijna 90% van de Afghaanse burgerdoden. Maar ze zullen proberen de aankomende verkiezingen te verstoren en (het gevoel van) de onveiligheid en instabiliteit willen vergroten.

De Nederlandse rol na 2014

De verwachting is dat Nederland, ondanks de binnenlandspolitieke consequenties van zowel de Uruzgan- als Kunduz-missie, de nieuwe NAVO-missie in Afghanistan zal steunen.¹⁰ Het gaat om een trainingsmissie waarbij het politieke stempel *no combat* nog duidelijker is aangebracht. De noodzakelijke *force protection* zal deze keer weer door andere NAVO-bondgenoten gegarandeerd moeten worden.¹¹ Desondanks zal de Nederlandse bijdrage waarschijnlijk klein zijn, vermoedelijk zelfs een stuk kleiner dan de Kunduz-missie. Dat is jammer, omdat Nederland zowel in Uruzgan als in Kunduz heeft aangetoond een eigen succesvolle aanpak te kunnen ontwikkelen die internationaal veel indruk heeft gemaakt. Dat blijkt uit alle gesprekken waarin de Nederlandse rol in Afghanistan naar voren komt.

Naast training van de Afghaanse politie, zou Nederland een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de planning, coördinatie en het leiderschap op de veiligheidsministeries. Naast continuïteit van de reguliere training is er vooral behoefte aan het versterken van de logistieke, leidinggevende en aansturende processen op

Bij de militaire troepen in de provincie Helmand, Afghanistan.

Foto Jorrit Kamminga



de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken. Het gaat daarbij voornamelijk om de zogenaamde *end-to-end*-processen. Hoe wordt er bijvoorbeeld vanuit de legertop omgegaan met het plannen van reparatie en de vervanging van voertuigen? Hoe kan men vanuit het ministerie efficiënter een van de grootste problemen van dit moment (het ongeoorloofd verlof van agenten en soldaten) aanpakken? Hoe worden ervaren 'veteranen' gestimuleerd om vooral niet de dienst te verlaten, maar uit te groeien tot succesvolle commandanten? Het is slechts een greep uit de talloze problemen waar de politie- en legerleiding thans mee kampen.

Het is te hopen dat Nederland na eerdere verdiensten in Baghlan, Uruzgan en Kunduz wederom een zo groot mogelijke bijdrage kan leveren aan de nieuwe '*train, advise, assist*'-missie van de NAVO. Het in dit artikel uitgesproken optimisme is namelijk nog steeds volledig gebaseerd op continuïteit van de buitenlandse hulprelatie in het algemeen en de trainingsactiviteiten in het bijzonder. Een militaire bijdrage van Nederland is politiek gezien vrijwel uitgesloten, maar ook na 2014 nog steeds zeer welkom. Een hoge ISAF-militair verwoordt het als volgt: "I will never say no to F16s." Eén ding is zeker: zonder buitenlandse hulp de komende decennia zullen rampscenario's, zoals een burgeroorlog of de terugkeer van een Taliban-regering (in bepaalde regio's), niet volledig uit te

sluiten zijn. De vraag is hoeveel Nederland bereid is te doen om dat te voorkomen.

Conclusie

De aankomende presidentsverkiezingen zijn belangrijk, maar ze zullen geen verrassende resultaten laten zien. De patronagenetwerken van de huidige families en stammen blijven voorlopig in stand. Dat betekent dat de nieuwe generatie in Afghanistan helaas pas over vijf of tien jaar een stempel op de politiek zal kunnen drukken en er voorlopig nog geen einde komt aan het tijdperk-Karzai. Toch zullen de verkiezingen redelijk veilig en soepel verlopen. Ze zullen wederom niet volledig vrij of eerlijk zijn, maar waarschijnlijk tot een redelijk stabiele, algemeen geaccepteerde politieke uitkomst leiden, als resultaat van de politieke ruilhandel die nu al in volle gang is. Dat is hoopvol voor Afghanistan. Het betekent dat het land de komende vijf jaar waarschijnlijk met steun van de internationale gemeenschap door kan gaan op de ingeslagen weg naar duurzame vooruitgang. Die weg zit vol hobbels, maar is de afgelopen twaalf jaar wel geasfalteerd. De basis is gelegd voor stabiliteit. Als de aankomende verkiezingen het huidige politieke systeem in stand (en daarmee buitenlandse steun op peil) kunnen houden, maakt het weinig uit wie in Kaboel de touwtjes in handen krijgt.

Nederland zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan planning, coördinatie en leiderschap op de veiligheidsministeries

NOTEN

- De veiligheidstransitie (2011-2014) is het proces waarin stap voor stap (en regio voor regio) de verantwoordelijkheid voor de veiligheid wordt overgedragen aan de Afghaanse overheid en veiligheidstroepen.
- Voor een goed overzicht van de gewapende interventie sinds 2001, zie: Allard Wagemaker, 'Afghanistan 2001-2012: een succesvolle gewapende interventie?', *Internationale Spectator*, jrg. 67, nr. 4, april 2013, blz. 19-26.
- De auteur nam eind oktober 2013 deel aan de *Transatlantic Opinion Leaders to Afghanistan* (TOLA)-tour, een reis vol briefings en vergaderingen in Brussel, Kaboel en in de provincie Helmand in Zuid-Afghanistan. De tour geeft een klein aantal denktankers jaarlijks de gelegenheid inzicht te verwerven in de meest recente sociaal-economische, politieke en militaire ontwikkelingen in Afghanistan. (De talloze vergaderingen met Afghaanse en internationale gesprekspartners vonden plaats onder 'Chatham House rules'. Vandaar geen directe citaten in dit artikel.)
- De auteur maakte eerder voor dit tijdschrift al een toekomstanalyse op basis van de geschiedenis van Afghanistan in de vorige eeuw: Zie: Jorrit Kamminga, 'Een eeuw lang zigzagbewegingen rond moderniteit in Afghanistan', *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr. 11, november 2011, blz. 588-592.
- Wagemaker, a.w. noot 2.
- Aan een derde hoofdpijndossier, de illegale opiumeconomie die het afgelopen jaar wederom fors toenam, wordt liever helemaal geen aandacht besteed. Zie: Jorrit Kamminga, 'Between Elephant in the Room and Political Hot Potato: The Afghan Opium Problem', *The Huffington Post*, 13 november 2013.
- Emma Graham-Harrison, 'Afghanistan considers reintroduction of public stoning for adulterers', *The Guardian*, 25 november 2013.
- UNODC, *Corruption in Afghanistan: Recent patterns and trends*, december 2012.
- Volgens een VN-rapport steeg het geweld tegen burgers in de eerste zes maanden van 2013 met 23% ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Zie: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, *Afghanistan Mid-year Report 2013: Protection of Civilians in Armed Conflict*, juli 2013.
- Het kabinet-Balkenende IV viel in februari 2010 naar aanleiding van de besluitvorming over de Uruzgan-missie. Ook het besluit om in te stemmen met een politietrainingsmissie in Kunduz leidde bij sommige politieke partijen tot interne verdeeldheid en indirect zelfs tot zetelverlies. Onderhandelingen vinden al plaats met een groep landen die (ook militair) in het noorden van Afghanistan actief kunnen zijn binnen de kaders van de nieuwe NAVO-missie. De kans is dan ook groot dat Nederland als trainende mogendheid wederom in deze regio actief zal zijn.
-

Vrede zal moeten leiden tot keiharde garanties voor een veilig Israël

Hoewel de verwachtingen niet hoog gespannen zijn en de obstakels enorm, kan uit een vrede tussen Israël en de Palestijnen een economische grootmacht opbloeien in de regio. Maar dat kan alleen als de veiligheid van Israël als staat voor het Joodse volk door de internationale gemeenschap wordt gegarandeerd.

Terwijl de hele wereld de ogen vooral heeft gericht op de monsterlijke burgeroorlog in Syrië en de politieke vrijage met Iran, pendelt de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry onvermoeibaar tussen Israëlische en Palestijnse politieke leiders om het vredesproces nieuw leven in te blazen. De verwachtingen over de vredesbesprekingen tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit zijn niet hoog gespannen. Ondanks positieve uitspraken van zowel Netanyahu als Abbas eind januari jl. op de jaarlijkse conferentie van het Institute for National Security Studies, lijkt het 'raamwerk' waar Kerry aan werkt, voorlopig het best haalbare resultaat. Zelfs in een lovend artikel in de *Washington Post* verdiende Kerry niet meer dan de bijnaam "meester van de interim deal".¹

Maar een vrede tussen deze oude vijanden zou kunnen betekenen dat er een economisch blok in deze chaotische regio zou kunnen ontstaan, waar de hele wereld profijt van zou hebben – de regio zelf niet in de laatste plaats.² Uriel Sinai berekende in de *New Yorker* de cumulatieve kosten van het conflict tussen 2001 en 2010, alleen al voor Israël, op \$ 25.513 BBP per hoofd van de bevolking.³

De wereldgemeenschap lijkt echter moe van het conflict, dat met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid het meest complexe conflict ter wereld mag worden genoemd. Na hooggespan-

nen verwachtingen van Camp David II in 2000, de Taba Conferentie in 2001 en het Plan-Olmert uit 2008, die uiteindelijk op niets uitliepen, durft de wereld niet meer optimistisch te zijn en worden nu al sancties in stelling gebracht, die vooral en waarschijnlijk zelfs alleen Israël zullen treffen, als om wat voor reden dan ook de besprekingen mislukken.

Naar wat er precies achter de gesloten deuren gebeurt, is het alleen maar gissen. Waarom, bijvoorbeeld, is er besloten het doorbouwen van de nederzettingen in te ruilen voor de vrijlating van langdurige Palestijnse gevangenen, waarvan velen met het bloed van onschuldige Israëlische burgers aan hun handen? Was het niet veel logischer geweest de Israëli's te dwingen tot een bouwstop, in ieder geval op de Westbank, en de echte Palestijnse terroristen te laten zitten waar ze zaten?

Waarom ook het wiel helemaal opnieuw uitvinden, terwijl alle partijen al in grote lijnen weten waar zo'n vredesakkoord op neer zou komen? Misschien was het idee van de Israëlische analist Ben Dror Yemini, zoals hij dat op 4 juni 2013 tijdens een CIDI-bijeenkomst in Amsterdam verwoordde, zo gek nog niet: leg een goed door-dacht plan neer bij beide partijen en zeg: *take it or leave it*, waarna beide partijen wellicht hier en daar nog wat wensen zouden kunnen uitruilen en

Esther Voet is directeur van het CIDI, Centrum Informatie en Documentatie Israël.

een definitief plan in werking zou kunnen worden gesteld.

Daarnaast zitten beide partijen, zowel van Israëlische als van Palestijnse kant, met een groot deel van de bevolking dat cynisch is geworden en is gepolariseerd. Van Israëlische zijde zijn er de kolonisten, die zich beroepen op het feit dat hun 'Judea en Samaria' het hart vormt van het Joodse land van hun voorvaders, waarvan ze al eerder in de recente geschiedenis, namelijk in 1948 tijdens de vorming van de staat Israël, zijn verdreven. En een significant deel van de Palestijnen wil nog altijd dat heel Israël verdwijnt.⁴ Maar al daalt het vertrouwen dat er een twee-statenoplossing bereikt kan worden, uit peilingen blijkt nog altijd dat een merendeel, in ieder geval de Israëli's, daadwerkelijk vrede wil. Zoals wel eerder gezegd: dit is niet een conflict tussen Israëli's en Palestijnen, dit is een conflict tussen degenen die wél en degenen die geen vrede willen. De mooiste vergelijking die met dit conflict valt te maken, komt van de Israëlische schrijver Amos Oz in zijn boek *How to Cure a Fanatic*.⁵ Daarin vergelijkt hij het conflict met een zeer pijnlijke scheiding na een huwelijk in gemeenschap van goederen, en met de verdeling van een appartement dat al tijdens het huwelijk veel te klein was.

Het probleem van de nederzettingen

Als grootste, zo niet hét obstakel voor die vrede, wordt de aanwezigheid van de nederzettingen op de Westbank gezien. En zeker, het is van Israëlische zijde het grootste struikelblok. Maar Israël heeft eerder al aangetoond dat het heel ver wil gaan voor vrede, getuige de terugtrekking uit de Sinai vanaf 1980 en de unilaterale ontruiming van Gaza, door niemand minder dan voormalig havik Ariel Sharon, in 2005. Die laatste, moedige stap pakte na het oorspronkelijke optimisme dat er nu een kans was om opnieuw te kijken naar een alomvattend vredesakkoord, beroerd uit, omdat Israël nog geen twee jaar later werd geconfronteerd met een democratisch aan de macht gekomen Hamas-regering, die niet veel later de Fatah-krachten in Gaza vakkundig uitschakelde. Sindsdien heerst er in Gaza een dictatuur, onder een internationaal als terroristische organisatie bestempelde leiding, en vrijwel dagelijks worden raketten op Israël afgevuurd. Gebeurtenissen die zelfs in Israël het dagelijks nieuws al lang niet meer halen.

Hoe zit het met de eventuele ontruiming van de nederzettingen op de Westbank? De consensus in Israël is dat de terugtrekking uit Gaza in vergelij-

king daarmee kinderspel was. Allereerst heeft op Gaza nooit een Joods/Israëlische claim gelegen. Aanvaarding van bestuur over Gaza was de grootste aderlating die Israël deed voor het vredesverdrag met Egypte, dat onder geen beding verantwoordelijk wilde zijn voor dit gebied. Ten tweede praten we op de Westbank over heel andere aantallen. In Gaza ging het om achtduizend kolonisten, op de Westbank om honderdduizenden. Ontmanteling van de nederzettingen zal dan ook gefaseerd moeten plaatsvinden.

Dit is niet een
conflict tussen
Israëli's en Palestijnen,
maar een conflict tussen
degenen die wél en
degenen die geen
vrede willen

Maar zijn de nederzettingen het grootste obstakel voor vrede? Dat is nog maar zeer de vraag. Veel van de grootste Israëlische bevolkingscentra op de Westbank liggen vlak langs de groene lijn van 1967. In voorgaande vredesplannen is al tot in detail uitgewerkt hoe die centra bij Israël zouden kunnen worden gevoegd, en hoe die oppervlakten door middel van landruil zouden kunnen worden gecompenseerd.⁶ Wat dat aangaat, moeten we ook even kijken naar de aankondigingen van de Israëlische regering voor weer de bouw van zoveel woningen in de nederzettingen. Aankondigingen die in deze fase overigens zeer ongewenst zijn, laat daar geen twijfel over bestaan. Maar bouw *binnen* die nederzettingen die bij een vredesakkoord toch bij Israël zouden worden gevoegd, heeft geen enkele consequentie voor het vredesproces. We spreken immers in de meeste gevallen niet van uitbreiding.

Veel schadelijker is het 'spelen' dat de Israëlische regering doet met de bebouwing van het zogenaamde gebied E1, dat tussen Jeruzalem en de grote nederzetting Ma'ale Adumim ligt. Bebouwing van dat gebied zou inhouden dat een toekomstige Palestijnse staat op de Westbank vrijwel in tweeën zou worden gesplitst, en dat is onaanvaardbaar. Gelukkig liggen die plannen in de ijskast.

Na de voorgenomen landruil blijft een aantal nederzettingen over die daadwerkelijk zullen moeten worden ontruimd. Daarbij is ook de vraag of

het denkbaar is dat de leiders van een Palestijnse staat zouden kunnen leven met een Joodse minderheid binnen hun grenzen. Zoals we weten leven in Israël volgens het Israel Central Bureau of Statistics zo'n 1,4 miljoen Israëlische Arabieren met stemrecht en recht op bescherming van het Israëlische rechtssysteem: een significante minderheid van zo'n 20%. Zou het denkbaar zijn dat die paar Joden, die zo hechten aan het land van hun voorvaders zoals bijvoorbeeld in Sichem, daar zouden kunnen blijven wonen en deel zouden kunnen gaan uitmaken van een Palestijnse economie zoals de Arabische bevolking in Israël dat nu doet? Ja, het probleem van de nederzettingen is een groot probleem, maar niet onoplosbaar.

Terugkeer van alle vluchtelingen uit 1948 en daarna

Er zijn twee veel grotere uitdagingen voor Kerry en de zijnen. Dat is het veilig stellen van Israël wanneer de Westbank-buffer eenmaal is prijsgegeven, en het recht op terugkeer van alle vluchtelingen uit 1948 en daarna, alsmede hun nakomelingen, waar de Palestijnen met man en macht aan vasthouden. Israël dankt zijn bestaansrecht aan het feit dat de wereldgemeenschap heeft ingestemd met een thuisland voor het Joodse volk, divers als het is. Het karakter van Israël moet Joods zijn en blijven. Met Abel Herzberg ben ik van mening dat zonder Israël iedere Jood een ongedekte cheque is.⁷ Die uitgangspositie maakt ook in één klap duidelijk waarom een twee-statenoplossing de enige oplossing is, als het Joodse volk recht wil houden op zo'n eigen staat. Utopische denkbeelden van één gemeenschappelijke staat van Gaza tot het Meer van Galilea en van Eilat tot Jericho, zouden simpelweg door de demografische ontwikkeling leiden tot een Arabische staat, met een grote Joodse minderheid. Het Joodse karakter van zo'n gemeenschappelijk 'Israstine' zou binnen de kortste keren verdwijnen en het is maar zeer de vraag of de Joden dan nog veilig zouden zijn in eigen land.

Tot nu toe heeft geen van de Palestijnse leiders, van Arafat tot Abu Mazen, het recht of, beter gezegd, de eis op terugkeer opgegeven. Als voor Palestijnse vluchtelingen dezelfde definitie zou worden aangehouden als voor alle andere vluchtelingen op de wereld, dan zou het alleen gaan om de groep die zelf fysiek uit een gebied is gevlucht. Bij de Palestijnen is dat een ander verhaal. De UNWRA, de VN-organisatie die zich toelegt op het ondersteunen van Palestijnse vluchtelingen, houdt een totaal andere definitie aan. Niet alleen de daadwerkelijke vluchtelingen, van wie er nog enkele tienduizenden leven, worden als zodanig aangemerkt, maar ook hun kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen.

Daarmee heeft de UNWRA een gedrocht ontwikkeld, waardoor het vluchtelingenprobleem, in tegenstelling tot alle andere, niet met de tijd afneemt, maar groeit. Een Palestijns kind dat nu wordt geboren in Jenin, waarvan de grootmoeder uit Haifa kwam, wordt gekenmerkt als vluchteling. Dat betekent dat het onherroepelijk aan het UNRWA-infuus komt te hangen, een organisatie die jaarlijks mag rekenen op 13 miljard euro. Ter vergelijking: de UNHCR, die verantwoordelijk is voor alle andere vluchtelingen op de wereld, heeft een jaarlijks budget van 33 miljard.⁸ Officieel mag zo'n kind, als het eenmaal de volwassenheid bereikt, niet eens meewerken aan de Palestijnse economie. Aangezien Israël, in tegenstelling tot de buurlanden, een democratie is met slechts zo'n zes miljoen Joodse en bijna 1,4 miljoen Arabische burgers, zal een migratie van het grote aantal Palestijnen dat wordt aangemerkt als vluchteling in Gaza en de Westbank naar Israël binnen de groene lijn van '67, hetzelfde resultaat hebben als een één-statenoplossing: een demografische vernietiging van de Joodse staat. Compensatie behoort uiteraard wel tot de mogelijkheden. Maar dan moet de (Arabische) wereld ook tussen de 500.000 en 700.000 Joodse vluchtelingen compenseren die moesten verdwijnen uit de Arabische wereld, met achterlating van alles, na de oprichting van de staat Israël.

Daarom ook zal een vredesakkoord tussen Israël en de Palestijnen niet alleen een Israëlisch-Palestijns akkoord moeten worden, maar een Israëlisch-Arabisch akkoord. En dat is niet de enige reden waarom er gezocht moet worden naar een regionale oplossing, waar de



Het probleem
van de nederzettingen
is een groot
probleem, maar
niet onoplosbaar

wereldgemeenschap borg voor zal moeten staan. Een zeer zwak punt in de huidige onderhandelingen is dat het mandaat van Abbas zeer beperkt is. Als Fatah-leider wordt hij geminacht door Hamas. In zowel Gaza als op de Westbank hebben al in geen jaren verkiezingen plaatsgevonden. Er heerst heel veel onvrede ten opzichte van de Palestijnse Autoriteit op de Westbank en begin februari gingen zelfs aanhangers van Hamas en de Islamitische Jihad op klaarlichte dag, en openlijk, de straat op.⁹ Het is niet ondenkbaar dat drie maanden na het afsluiten van een vredesakkoord de kersverse Palestijnse staat zou worden overgenomen door extreme Palestijnse partijen, die hun raketten zullen richten op bijvoorbeeld Netanya, waar Israël op zijn smalst is, namelijk 16 kilometer – net drie keer de Haagse Laan van Meerdervoort.

Wantrouwen van Palestijnse zijde is begrijpelijk, wantrouwen van Israëlische zijde, getuige de geschiedenis, nog veel begrijpelijker. Daarom zal de gehele internationale gemeenschap borg moeten staan, mocht een vrede tot stand komen. Die zal ook daadwerkelijk keiharde consequenties moeten trekken, mocht bovenstaand, niet ondenkbaar scenario realiteit worden. En dan hebben we het nog niet over de dreiging uit andere Arabische landen, waar groeperingen als ISIS er geen twijfel over laten bestaan dat hun uiteindelijke doel de 'bevrijding' van Jeruzalem is.¹⁰ De internationale gemeenschap zal zonder uitzondering, unaniem en consequent garant moeten staan voor het voortbestaan van Israël als staat voor het Joodse volk. En de grote vraag is: kan Israël daarop vertrouwen?

NOTEN

- 1 David Ignatius, 'With Iran, Israel, Kerry is master of the interim deal', *Washington Post*, 30 januari 2014 (http://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-with-iran-israel-kerry-is-master-of-the-interim-deal/2014/01/29/2465be2e-8911-11e3-916e-e01534b1e132_story.html).
- 2 Dit concluderen o.a. Israëlische, Palestijnse en Jordanese onderzoekers van het S. Daniel Abraham Center for Strategic Dialogue, Netanya Academic College, Data Studies and Consultations, en het Amman Center for Peace and Development in: *The regional implications of the establishment of a Palestinian state*, een gezamenlijk onderzoeksverslag dat werd gepresenteerd op 10 oktober 2013.
- 3 'Envisioning a Peaceful Israel, Scientifically', *newyorker.com*. [Online] 5 november 2013 (<http://www.newyorker.com/online/blogs/currentcy/2013/11/envisioning-a-peaceful-israel-scientifically.html>).
- 4 Zie o.m. de jaarlijkse opiniepeiling van prof. Sammy Smooha van het Joods-Arabisch Centrum aan de sociologische faculteit van de Universiteit van Haifa, waarvan de laatste 9 januari jl. werd gepresenteerd.
- 5 Amos Oz, *How to cure a fanatic, Israel and Palestine: between Right and Right*, Londen: Vintage Books, 2012.
- 6 Dit is een steeds terugkerend thema, waarbij alleen de uit te ruilen stukken land verschillen; Olmert deed hiervoor in 2008 het meest ruimhartige aanbod van Israëlische zijde.
- 7 Geciteerd door zijn biograaf Arie Kuier in zijn biografie *Een wijze ging voorbij*, Amsterdam: Querido, 1997.
- 8 Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2013.
- 9 'Hamas, Islamic Jihad Gunmen now in West Bank', Khaled Abu Toameh, Gatestone Institute, 30 januari 2014.
- 10 'Roel Geeraedts, Interview met leider radicale rebellen Syrië, Sjeik Tahawi, leider Al Nusra Front', RTL 4, 15 maart 2013.

Nelson Mandela: “mijn held op afstand”

Als een van de boegbeelden van het Komitee Zuidelijk Afrika ging Sietse Bosgra in de jaren '70 en '80 voorop in de anti-apartheidsstrijd, zoals die vanuit Nederland werd gevoerd. In 1990 kreeg die strijd een beslissend en positief slot. Een jaar nadat Nelson Mandela was vrijgekomen, in april 1991, kon Sietse Bosgra ‘zijn held op afstand’, eindelijk ontmoeten. Nu, bijna een kwart eeuw later, bij het overlijden van zijn ‘Madiba’, blikt hij nog een keer terug.

Waarschijnlijk nooit tevoren is aan iemand na zijn overlijden zoveel lof toegezwaaid als aan Nelson Mandela. Maar Mandela verdient het, want hij heeft er door zijn persoonlijke inzet aanzienlijk aan bijgedragen dat de regeringsmacht in Zuid-Afrika werd overgedragen zonder een jarenlange bloedige strijd. Algemeen wordt erkend dat Mandela op het gebied van vrede en verzoening een enorme prestatie heeft geleverd.

Mandela was jarenlang voor mij een held op afstand, een grote verre onbekende. Maar dat veranderde plotseling toen ik op 22 april 1991 door Frene Ginwala, de latere voorzitter van het Zuid-Afrikaanse parlement, vanuit het ANC-kantoor in Londen werd opgebeld met het verzoek Mandela op Schiphol op te vangen. “Over een paar uur landt hij op Schiphol om daarna over te stappen op een vliegtuig naar Zuid-Afrika. Vertel het aan niemand, de oude man zal erg moe zijn.” Mandela reisde alleen vanuit Moskou, waar hij een medische behandeling had ondergaan. In Londen wist men dat ik goede contacten had met de VIP (*Very Important Persons*)-afdeling op Schiphol. “Help hem en voorkom dat iedereen op hem afstormt, door een rustig plekje voor hem te vinden waar hij kan wachten.”

Ontmoeting op Schiphol

Het hoofd van de VIP-afdeling van Schiphol begreep de situatie. In allerijl werd in de aankomsthal een rommelig kamertje voor ons vrij gemaakt, waar niemand ons kon zien zitten. Mandela werd met zijn berenmuts diep over zijn oren uit het

vliegtuig gehaald, waarna ik een uur lang alleen met hem in de rommelige kamer heb zitten praten.

Mandela was duidelijk moe en in verwarring. Wat gebeurde er nu met hem. Om hem gerust te stellen, vertelde ik Mandela dat ik als medewerker van het Komitee Zuidelijk Afrika het ANC al jarenlang steunde. En hij blijkt duidelijk geïnteresseerd als ik over onze activiteiten voor het ANC begin te praten. Ik vertelde over de stroom goederen die onze organisatie al jarenlang naar het ANC in Tanzania, Angola en Zambia toestuurde. De goederen die het ANC-in-ballingschap vroeg, waren bestemd voor de ANC-kantoren in de Afrikaanse landen, maar ook voor de ANC-kampen voor Zuid-Afrikaanse vluchtelingen en voor de opleidingskampen van het bevrijdingsleger. Opvallend was dat die hulp niet alleen werd gefinancierd uit gelden die geschonken werden door de Nederlandse bevolking, maar dat vanaf 1977 ook de Nederlandse regering het Komitee Zuidelijk Afrika jaarlijks een groot bedrag gaf voor niet-militaire steun aan het ANC, alsmede aan de bevrijdingsbewegingen van Namibië en Zimbabwe. Mandela was verrast, hij wist alleen van steun van de Zweedse regering aan het ANC, maar dat ook de Nederlandse overheid het ANC al jarenlang steunde, was bij de ANC'ers binnen Zuid-Afrika niet bekend.

Voor Mandela was ook nieuw dat wij in Nederland een voortrekkersrol speelden op het gebied van de sancties tegen het apartheidsregime, met name bij het belangrijke olie-embargo. Meer dan tien jaar lang spoorde het ‘Shipping Research

Sietse Bosgra houdt zich thans in het bijzonder bezig met het Palestijns-Israëliësch conflict en de crisis in Syrië, waarover hij regelmatig schrijft in de *Internationale Spectator*.

Bureau', dat was ingesteld door het Komitee Zuidelijk Afrika en de Werkgroep Kairos, vanuit een geheim adres in Amsterdam de heimelijke olieleveranties aan Zuid-Afrika op. Door de vaart van de tankers over de wereld in kaart te brengen, werden tussen 1979 en 1993 niet minder dan 865 illegale olieleveranties ontdekt. Na elke leverantie oefenden het ANC en het *Special Committee against Apartheid* van de Verenigde Naties druk uit op de regering van het Arabische land dat de olie had geleverd, hier een eind aan te maken.

De olieboycot bleek een zeer effectief drukmiddel op het apartheidsregime. President Botha gaf in 1986 toe dat de olieboycot zijn regering in grote problemen had gebracht. "Herhaaldelijk werd me gemeld dat we nog maar voor een week olie hadden." Bovendien gaf hij toe dat de olieboycot tussen 1973 en 1984 aan Zuid-Afrika 22 miljard Rand had gekost. Dat bedrag was ongeveer gelijk aan de totale buitenlandse schuld van Zuid-Afrika.¹ Zuid-Afrika kwam mede door de olieboycot in een ernstige kredietcrisis terecht, die ten slotte zou leiden tot de vrijlating van Mandela.

Maar ons gesprek werd onderbroken door mensen van de VIP-afdeling. Tijdens de korte wandeling naar zijn vliegtuig werd Mandela door andere reizigers herkend. Plotseling begon iemand te roepen "Mandela, Mandela". Van alle kanten stroomden nu de mensen toe, men wilde Mandela een hand geven, hem aanraken; overal kwamen fototoestellen te voorschijn. Mandela genoot zichtbaar van de opwinding. Pas toen er extra medewerkers van Schiphol kwamen helpen, kon Mandela zijn vliegtuig bereiken.

Jaren later kreeg deze ontmoeting met Mandela op Schiphol een vervolg. Mandela bracht opnieuw een bezoek aan Nederland, maar nu op uitnodiging van het Komitee Zuidelijk Afrika. Er zouden in Zuid-Afrika voor het eerst sinds de afschaffing van de apartheid vrije verkiezingen worden gehouden, waaraan het ANC mee zou doen, en de uitslag zou voor een groot deel bepalend zijn voor de toekomst van het land. Ik had Mandela tijdens onze vorige ontmoeting beloofd dat wij in dat geval in Nederland fondsen zouden werven voor de verkiezingskas van het ANC. De VARA bleek bereid onze inzameling met een televisie-uitzending te steunen, maar dan moesten wij er wel voor zorgen dat Mandela daarbij aanwezig zou zijn. Konden we dit de bejaarde en zwaar belaste Mandela midden in de verkiezingscampagne aandoen? We besloten uiteindelijk dat het ANC en Mandela zelf die vraag maar moesten beantwoorden.



Het resultaat was dat Mandela op de middag van 19 februari 1994 opnieuw op Schiphol landde, nu formeel als gast van de Nederlandse regering. Het werd een bliksembezoek, 's avonds zat hij in de uitzending, de volgende ochtend vroeg vloog hij terug; er was deze keer geen tijd voor een gesprek. De televisie-actie bracht 1,3 miljoen euro op, en door onze eigen inzamelingsactiviteiten, door bijdragen van de Nederlandse regering en van andere Nederlandse organisaties werd het bedrag verhoogd tot 3,5 miljoen. Bovendien besloot de Nederlandse regering 2,5 miljoen euro aan het ANC te schenken om de partij op te bouwen.

Wel of geen nationalisaties

Het ANC kwam in april 1994 als overwinnaar uit de verkiezingen en slaagde erin de regeringsmacht in Zuid-Afrika over te nemen. Dat was een belangrijke overwinning in de strijd tegen de apartheid, maar er was nog niets gedaan aan de tweede belangrijke doelstelling van het ANC: een eerlijker verdeling van de welvaart in het land en een eind maken aan de maatschappelijke achterstelling van de zwarte bevolking. In haar 'Handvest van de Vrijheid' uit 1955 had het ANC zich uitgesproken voor herverdeling van het grondbezit en voor de nationalisatie van de "minerale rijkdom onder de grond, de banken en de monopoly industrie". Toen Mandela in 1990 uit de gevangenis kwam, bevestigde hij deze doelstelling nogmaals: "het is ondenkbaar dat we van dit inzicht af zullen wijken."

Maar daarvan is niets terecht gekomen. Het opbouwen van een nieuwe samenleving en nieuwe economische machtsverhoudingen was een complex vraagstuk. We kunnen ons afvragen waarom Mandela en de andere leiders van het

Sietse Bosgra met Nelson Mandela, Schiphol, april 1991. Foto Bob van der Winden

ANC voor dit uiterst belangrijke punt van de economische hervormingen in die jaren geen onafhankelijke deskundigen hebben ingeschakeld, die oog hadden voor de noodzaak om Zuid-Afrika grondig te hervormen: wetenschappers, mensen uit de vakbeweging en bijvoorbeeld deskundigen die bekend waren bij de internationale anti-apartheidsbewegingen. De oude doelstellingen over de nationalisaties uit het Handvest voor de Vrijheid waren waarschijnlijk niet realistisch, maar was het niet mogelijk van het bedrijfsleven en van diegenen die al die jaren geprofiteerd hadden van de apartheid een aantal concessies af te dwingen? Zo was er een voorstel om de verarmde zwarte bevolking te steunen door een 'welvaarts-belasting' in te stellen voor zowel de superrijken als het internationale bedrijfsleven.

Maar onafhankelijke deskundigen werden niet geraadpleegd; Mandela ging af op de adviezen die hij van het blanke bedrijfsleven kreeg. Volgens zijn biograaf Anthony Sampson was Mandela na zijn vrijlating opmerkelijk meer op zijn gemak onder grootindustriëlen dan onder vakbondsleiders. Maar die industriëlen waren geen onpartijdige adviseurs, het waren mensen die grote belangen hadden bij de wijze waarop het nieuwe Zuid-Afrika zou worden ingericht en die uit eigenbelang opereerden. Deze handelslieden en investeerders, die jarenlang op grote schaal van de apartheid hadden geprofiteerd, wilden nu voorkomen dat het ANC tot hervormingen zou overgaan die hun belangen zouden schaden.

Mandela zelf zegt dat hij op de jaarvergadering van het World Economic Forum in Davos in januari 1992 ervan werd overtuigd dat "we moeten kiezen: of we houden vast aan nationalisatie en dan krijgen we geen investeringen, of we wijzigen ons standpunt en we krijgen wél investeringen". Mandela heeft inderdaad gedurende zijn presidentschap niets genationaliseerd, uit angst dat dit de blanken en grote investeerders zou afschrikken.

Ondanks kritische geluiden uit de achterban besloot de nieuwe regering-Mandela bovendien om de enorme schuldenlast van 25 miljard dollar van het apartheidsregime zonder meer over te nemen. En om die schuld te betalen, werd een lening bij het IMF afgesloten; die lening was echter aan strenge voorwaarden verbonden, die de vrijheid van de regering om de Zuid-Afrikaanse samenleving en economie te hervormen, nog verder beperkten.

Het beleid van Mandela heeft ongetwijfeld geholpen om de blanke bevolking gerust te stellen. Maar de vraag blijft waarom hij zo toegevend was tegenover de bevoorrechte blanken en tegenover het internationale bedrijfsleven. Was hij bang dat Zuid-Afrika door de westerse wereld zou worden afgewezen, dat Zuid-Afrika niet opgewassen was tegen een confrontatie? Of vreesde hij dat de nieuwe leiders van Zuid-Afrika ondersteund door bevriende economen niet in staat zouden zijn om geleidelijk de noodzakelijke hervormingen door te voeren?

Mandela's koerswending

Het is opvallend dat er in die tijd zo weinig verzet was tegen deze koerswending van Mandela. In 1990 was het ANC een langdurig verbond aangegaan met de (zwarte) vakbond Cosatu en de Zuid-Afrikaanse Communistische Partij (de zogenaamde *Tripartite Alliance*) om gezamenlijk te beslissen over de 'fundamentele transformatie' in Zuid-Afrika. Maar nu het erop aankwam, speelden deze partners geen rol. De (grotendeels blanke) Zuid-Afrikaanse Communistische Partij, die jarenlang een belangrijke rol speelde binnen het ANC, was in die tijd praktisch uiteengevallen, als reactie op het ineenstorten van de Sovjetunie. Maar het is curieus dat ook de machtige zwarte vakbond Cosatu gepasseerd werd.

Er was echter nog iets aan de hand. Op de achtergrond speelde ook een rol dat het Zuid-Afrikaanse bedrijfsleven twee jaar voor de vrijlating van Mandela al was begonnen met heimelijke besprekingen met de ANC-leiders in ballingschap. Het doel was niet alleen hen op andere gedachten te brengen, men zocht ook naar mensen binnen het ANC waarmee samengewerkt kon worden.

En de regering-Botha begon in deze zelfde tijd met het verstrekken van grote kredieten aan zwarte politieke leiders en leidende personen uit de vakbeweging, enz. De regering slaagde erin een klasse van zwarte corrupte leiders te vormen die leidende posities in het nieuwe Zuid-Afrika zouden bekleden en zich als miljonairs tegen verregaande hervormingen zouden verzetten. Bij alle loftuitingen ter gelegenheid van Mandela's overlijden gaf bisschop Tutu uiting aan zijn twijfels: "Mandela handhaafde in zijn kabinet vele incompetent ministers die slecht presteerden." Hij verklaarde dat deze tolerantie de basis vormde voor de enorme corruptie die zou ontstaan.

Hoe is de zwarte bevolking er nu aan toe?

In veel artikelen die naar aanleiding van het overlijden van Mandela zijn gepubliceerd, wordt geconcludeerd dat de geweldloze afschaffing van de apartheid en de overgang naar een meerderheidsregering in Zuid-Afrika is geslaagd, maar dat er weinig terecht is gekomen van de tweede doelstelling van de anti-apartheidsstrijd, namelijk de beëindiging van de achterstelling van de zwarte meerderheid van de bevolking. Er zijn weliswaar vier miljoen huizen gebouwd en 90% van de woningen is nu aangesloten op een waterleiding en het elektriciteitsnet, maar de overgrote meerderheid van de zwarte bevolking in de *townships* en in de landelijke gebieden leeft nog steeds in grote armoede en woont nog steeds in bouwvallige krotten.

De inkomensverschillen zijn in Zuid-Afrika nog steeds schrikbarend groot. Maar liefst 60% van het nationale inkomen in Zuid-Afrika komt nog steeds ten goede aan slechts 10% van de bevolking. Bij onderzoek in 2013 bleek dat 0,2% van de blanken arm is, tegen 41,9% bij de zwarte bevolking (en in landelijke gebieden is het zelfs 70%). De leidende posities in het land zijn nog steeds voor driekwart in blanke handen, en 82% van het bruikbare land is in blank bezit.

Maar het meest dramatisch is de situatie bij de zwarte jongeren in de *townships* en in de landelijke gebieden. Naar schatting 50 tot 60% van hen is werkloos. Een belangrijke oorzaak is het slechte onderwijs voor de zwarte bevolking. De vroegere 'zwarte scholen' uit de dagen van de apartheid zijn nu voor iedereen toegankelijk, maar het onderwijs is er zó slecht dat blanke kinderen nog steeds naar de betere voormalige 'blanke scholen' gaan.

Alle rapporten spreken over een totaal gebrek aan discipline op deze 'zwarte scholen'; en dat is nog toegenomen nadat de Zuid-Afrikaanse regering onlangs lijfstraffen op deze scholen heeft verboden. Niet alleen de leerlingen, maar ook de leerkrachten komen lang niet altijd opdagen. Sommigen hebben er andere baantjes bij, die hen verhinderen les te geven. Bovendien zijn de leerkrachten slecht opgeleid, waardoor zij de leerstof onvoldoende beheersen. Dat de leerlingen vaak niet komen opdagen, komt ook doordat zij vaak

uit gebroken gezinnen komen, door veel alcoholgebruik, door desinteresse bij de ouders, enz.

Slecht een derde van de leerlingen slaagt uiteindelijk voor het eindexamen van de scholen, maar ook dan nog kunnen ze onvoldoende lezen, schrijven en rekenen. De helft van de zwarte Zuid-Afrikanen in de leeftijd van 15 tot 34 jaar is werkloos, drie maal zoveel als bij blanke jongeren. Voor de toekomst van Zuid-Afrika is het onheilsprekend dat deze werkloze jongeren zich veelal aansluiten bij bendes die roven, moorden en verkrachten. Zuid-Afrika is een van de onveiligste landen in de wereld; gemiddeld worden er 49 mensen per dag vermoord en vindt er elke 26 seconden een aanranding plaats.

Sluimerende onvrede

Bij de activiteiten rond het overlijden van Mandela bleek nogmaals hoeveel sympathie er voor hem leeft bij de Zuid-Afrikaanse bevolking. Maar de tevredenheid over de huidige leiders van Zuid-Afrika en van het ANC is dalende. Dit kwam onder meer tot uiting bij het boe-geroep na de rede van minister-president Jacob Zuma. Komend voorjaar komen er weer parlementsverkiezingen aan en hoewel het ANC wel weer zal winnen, wordt verwacht dat meer ANC-stemmers dan voorheen thuis zullen blijven. De *Sunday Times* hield onlangs een enquête onder de geregistreeerde ondersteuners van het ANC, waarbij 51% zich uitsprak voor het aftreden van Zuma. Van de 1.000 ANC-stemmers die benaderd werden, verklaarde 33% dat ze waarschijnlijk niet op het ANC zouden stemmen. Maar een probleem voor veel zwarte kiezers is dat er geen alternatief voor het ANC voorhanden is.

Een teken aan de wand is dat de grootste vakbond van Zuid-Afrika zich onlangs tegen president Zuma heeft gekeerd. Uit verontwaardiging over de schier eindeloze reeks schandalen rond Zuma's regering weigert de Nationale Unie van Metaalarbeiders (NUMSA) bovendien regeringspartij ANC te steunen in de parlementsverkiezingen van dit voorjaar. De NUMSA is het belangrijkste lid van de vakcentrale Cosatu, die sinds 1994 samen met het ANC optrok. "Maar onder het bewind van Jacob Zuma is de partijtop doordrenkt geraakt van corruptie, patronage en vriendjespolitiek," klaagt algemeen secretaris Irvin Jim van de metaalbond.

NOOT

1 Bron: *Windhoek Advertiser*, 25 april 1986.

Het WTO-akkoord in Bali: vier lessen voor de toekomst

Begin december 2013 bereikten de leden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) overeenstemming over het eerste echt multilaterale handelsakkoord sinds de oprichting van de WTO, nu 19 jaar geleden. Het gaat om een belangrijk akkoord. Wat waren de omstandigheden die, na zo lange tijd, tóch een doorbraak mogelijk maakten? En welke lessen zijn er uit de Bali-conferentie te trekken voor de toekomst van de WTO?

Een nieuwe onderhandelingsaanpak

Meer dan tien jaar hielden de WTO-leden krampachtig en vruchteloos vast aan het idee van de zg. 'single undertaking'. De in 2011 in Qatar begonnen *Doha Development Agenda* (DDA, Doha Ronde), een ambitieus plan voor wereldwijde handelsliberalisering met meer dan 70 complexe onderwerpen, moest en zou in één grote klap worden afgerond.

Keer op keer echter mislukten de Ministeriële Conferenties waar die klap gegeven moest worden. De multipolariteit in de wereld en daarmee de belangentegenstellingen groeiden. En vanaf 2006 schoten de preferentiële handelsakkoorden – eufemistisch vrijhandelsakkoorden genoemd – als paddenstoelen uit de grond. Totdat de WTO in 2011 moedig het roer omgooide en de mogelijkheid opende voor een nieuwe onderhandelingsbenadering: men zou nu proberen eerst voor een beperkt aantal onderwerpen een akkoord te bereiken.¹ Zo werd de basis gelegd voor het 'Bali-akkoord' van december jl.

Aanvankelijk leek de WTO nog op de oude tour door te gaan: ook in de loop van 2013 misten de onderhandelaars nog alle *deadlines* die zij zichzelf hadden opgelegd. Desalniettemin bleven zowel het WTO-secretariaat als de onderhandelaars een boodschap van zorgvuldig geclausuleerd optimisme uitstralen. Na een stroomversnelling van het proces in het najaar, kwam eind november het nieuws dat de onderhandelaars in Genève het eens waren. De volgende dag bleek dat weer te vroeg was gejuicht: de Indiase WTO-

ambassadeur was teruggefloten door Delhi. Zo begon de negende Ministeriële Conferentie van de WTO (MC9) in *suspense*: de appel was binnen handbereik, maar zou hij ook geplukt worden?

'The WTO has come alive'

De onderhandelingen in Bali gingen in essentie over drie pijlers: een akkoord over de vereenvoudiging van douaneprocedures (*trade facilitation*); een aantal landbouwkwesties; en een reeks afspraken over de positie van ontwikkelingslanden in de WTO. Al snel spitste de discussie zich toe op landbouw. India vocht om toestemming teneinde gesubsidieerd voedselvoorraden aan te kopen met het oog op de voedselzekerheid. In feite ging het erom dat ontwikkelingslanden meer ruimte wensten om hun landbouwontwikkeling te subsidiëren. In de Uruguay Ronde² hadden zij daarvoor minder ruimte gekregen dan de Europese Unie en de Verenigde Staten. Tegelijkertijd wilden de ontwikkelde landen voorkomen dat de moeizaam bereikte WTO-discipline voor landbouwsubsidies geheel overboord zou worden gegooid.

Vooral halverwege de conferentie waren de zorgen groot: zouden de WTO-leden er wel tijd uitkomen? Tegen het eind werd een compromis gevonden. Vervolgens zette Cuba de voet dwars. Havana wilde aan de bepaling over transit in het *trade facilitation*-akkoord een frase toevoegen gericht tegen het Amerikaanse embargo dat al sinds 1960 tegen Cuba bestaat. Deze vooral politieke controversie werd gerekt tot in de vroege ochtenduren en werd diplomatiek opgelost door de opname van een vrijblijvende zin over non-discri-

Winand Quaadvlieg is secretaris Internationaal Economisch Beleid bij de ondernemersorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

minatie in de Ministeriële Verklaring. Zo kon de directeur-generaal van de WTO, Roberto Azevêdo, uitgeput maar zeer gelukkig, een akkoord presenteren: "We have seen the organisation as it should be: negotiating, working hard, delivering results. The WTO has come alive."³

Het akkoord: substantie én strategisch belang

Het onderhandelingsresultaat van Bali is om meerdere redenen belangrijk. Ten eerste is er een handelsakkoord bereikt dat echt substantie heeft. Het pakket bestaat uit één akkoord en zestien besluiten en verklaringen. Het belangrijkste, zeker voor Nederland, is het akkoord over *trade facilitation*. Niet-transparante, inefficiënte en corruptiegevoelige douaneprocedures zijn over de hele wereld een enorme kostenpost. De Internationale Kamer van Koophandel (ICC) schat deze op 5% van de totale transactiekosten. Vereenvoudiging van douaneprocedures zou de wereld aldus \$ 1 biljoen aan exportwinst kunnen opleveren.⁴ Voor Nederland kan met dit akkoord 40% van de winst van de Doha Ronde worden binnengehaald. Het akkoord verplicht WTO-leden o.a. alle relevante informatie over douaneprocedures, formulieren, kosten en boetes gemakkelijk toegankelijk te maken, goederen sneller vrij te geven en beroep tegen besluiten mogelijk te maken.

Voor ontwikkelingslanden biedt het akkoord zeer grote flexibiliteit: ze kunnen zelf uitmaken welke bepalingen ze wanneer implementeren. Bovendien is voorzien in financiële steun als landen de voor de douane benodigde investeringen niet kunnen opbrengen. Voor ontwikkelingslanden is naast het douaneakkoord ook de hierboven genoemde extra mogelijkheid om landbouwsteun te geven, belangrijk. Naast India noemde Indonesië dat als belangrijkste resultaat.

Harde afspraken zijn verder gemaakt over het beheer van tariefquota. Sommige landen maakten daar een potje van en maakten het handelspartners onmogelijk de afgesproken hoeveelheden goederen tegen verlaagd tarief te importeren. Dat kan nu niet meer. Dit biedt Nederlandse exporteurs weer kans om bijvoorbeeld met verlaagd tarief naar China te exporteren. Andere onderdelen van het *Bali package* hebben weer een erg vrijblijvend karakter. Zo stelt de Verklaring over Katoen niet meer dan dat over dit onderwerp verdere 'dedicated discussions' zullen worden gehouden.



Ten tweede is het akkoord van strategisch belang voor de WTO. Zij stond op het punt zowel door overheden als door het bedrijfsleven afgeschreven te worden als forum om afspraken te maken over handelsliberalisering. Illustratief in dat opzicht is dat, terwijl er op de WTO-conferentie in Hongkong nog een delegatie van het Europese bedrijfsleven van 50 man aanwezig was, er in Bali welgeteld zeven waren. Maar onderhandelen is een kerntaak van de WTO, naast het bewaken van de nakoming van de bestaande regels en de geschillenbeslechting. Het akkoord toont aan dat de WTO met een nieuwe aanpak relevant kan blijven als onderhandelingsforum. Dat is goed nieuws, want multilaterale afspraken zijn nog altijd het *first best*-instrument voor liberalisering.

Succesfactoren

Waarom lukte in Bali wél wat jarenlang niet mogelijk bleek? Twee factoren werden hierboven al genoemd: het loslaten van de dogmatiek van de *single undertaking* en het acute besef dat de WTO op het punt stond afgeschreven te worden als onderhandelingsforum. Daarnaast is van belang dat de Verenigde Staten weer een handelspolitieke koers hebben bepaald.⁵ Jarenlang klaagden Amerikaanse handelsexperts dat hun land zoekende was en eigenlijk geen handelsbeleid had, en dus ook geen richting kon geven in de WTO.⁶ Directeur-generaal Azevêdo speelde eveneens een sleutelrol. Hij betrok alle leden, vooral ook ontwikkelingslanden, in het proces en kwam tegemoet aan hun gevoeligheden. Eenieder roemde zijn persoonlijke rol. Opmerkelijk was verder de constructieve rol die China speelde: het land oefende belangrijke invloed uit op India en Cuba, toen de spanning opliep, en baarde opzien met een krachtige steunbetuiging aan het multilaterale systeem tijdens de plenaire slotsessie.

De WTO-bijeenkomst op Bali, in december 2013, leidde tot belangrijke resultaten. Voor Nederland is vooral de overeengekomen vereenvoudiging van douaneprocedures profijtelijk. Foto WTO

Het Bali-akkoord toont aan dat de WTO met een nieuwe aanpak belangrijk kan blijven als onderhandelingsforum

En dan was er natuurlijk de inhoud. Het economisch belang van het akkoord was onomstreden, zeker in een tijd van crisis. Dat geldt niet alleen voor westerse landen. De Indiase minister Sharma werd op een persconferentie fel bekritiseerd door een journalist uit Guinee, die hem verweet het akkoord te willen torpederen. Internationale kranten in o.a. India, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk publiceerden ingezonden stukken van CEO's die vroegen om een akkoord.⁷ De Amerikaanse minister Mike Froman had de hete adem van de grote *express delivery*-bedrijven in zijn nek. Het uiteindelijk overeengekomen pakket bevatte voordelen voor alle WTO-leden en was politiek en economisch evenwichtig.

Bouwstenen voor de toekomst

De doorbraak in Bali gaf de WTO-leden de moed om door te pakken en te besluiten binnen twaalf maanden een duidelijk omschreven werkprogramma op te stellen voor de resterende onderwerpen van de Doha Ronde. Daarnaast moet de WTO wegen zoeken om de sinds het begin van de Doha Ronde in 2001 nieuw opgekomen onderwerpen een plaats te geven in het overleg. Dat levert potentieel een lange en complexe agenda op: afbouw van tarieven op industrieproducten; afbouw van landbouwsubsidies; CO₂-beprijzing; dienstenliberalisering; investeringsvrijheid; internationale mededingingsregels; regels voor overheidsaanbestedingen; en multilaterale disciplines voor preferentiële handelsakkoorden – om maar enkele onderwerpen te noemen.

Het akkoord van Bali levert in ieder geval vier lessen op voor de aanpak van deze agenda:

* Laat het concept van de *single undertaking* vallen en stop met de nietszeggende mantra van een 'ambitieuze' akkoord. Toekomstige onderhandelingen in de WTO moeten gaan over beperkte maar substantiële pakketten van maatregelen, waarbinnen de belangen van de diverse WTO-leden in evenwicht zijn. Het feit dat in Bali meer dan de volle geplande tijd van de MC9 is gebruikt voor in feite twee onderwerpen, roept de vraag op hoe in

een dergelijk tijdsbestek überhaupt een agenda van 70 onderwerpen 'erdoor gejaagd kan worden'. Verder moeten de mogelijkheden dat beperkte groepen landen binnen het kader van de WTO-akkoorden afsluiten ('plurilaterals'), waar andere landen zich later bij kunnen aansluiten, meer worden benut. Deze twee lijnen zijn ook in overeenstemming met het idee van de grondleggers van de WTO, dat de tijd van de grote rondes voorbij zou zijn en dat de WTO een forum zou worden voor permanente onderhandelingen over diverse akkoorden.⁸

* Accommodeer daadwerkelijk de belangen van ontwikkelingslanden. De frustratie bij veel ontwikkelingslanden over onhaalbare verplichtingen waaraan zij zich in de Uruguay Ronde gecommitteerd hebben, is groot. En zij hebben nu de mogelijkheid om een akkoord in de WTO dat hen niet bevalt, af te stemmen. Vandaar dat de kritiek uit sommige hoeken op de extreme flexibiliteit voor deze landen in het *trade facilitation*-akkoord, de plank mis slaat. Zonder die flexibiliteit was het akkoord er gewoon niet gekomen. Overigens is die flexibiliteit ook weer gekanaliseerd, doordat er voorzien is in overleg, monitoring van nakoming en financiële steun. Daarmee lijkt het *trade facilitation*-akkoord een nieuw model te bieden voor toekomstige WTO-afspraken.

* Knip onderwerpen waar nodig op in kleinere issues. Dat de drie grote onderwerpen van de DDA, te weten industrietarieven, landbouwsteun en diensten, elk op zich niet opgeknipt kunnen worden, is een ander heilig huisje dat in Bali omver werd gehaald: een uiterst gevoelig landbouwonderwerp, t.w. voedselzekerheid, werd uit het pakket gelicht en geregeld. Dat zou dus ook met andere deelonderwerpen mogelijk moeten zijn.

* *Stakeholders* moeten van zich laten horen. Net als in de Uruguay Ronde bleek ook in Bali dat een akkoord er alleen komt als *stakeholders* – het bedrijfsleven, de landbouw, NGO's – zich mobiliseren en met kracht hun belang duidelijk maken. Onderhandelaars moeten het gevoel hebben dat wat zij doen ertoe doet.

NOTEN

- 1 WTO, *Elements for Political Guidance*, WT/Min(11)/W/2.
- 2 De vorige GATT/WTO-onderhandelingsronde (1986-1994), die eindigde met de Marrakesh-akkoorden en de oprichting van de WTO.
- 3 Voor een gedetailleerd dag-voor-dag-relaas van het verloop van MC9, zie: www.ictsd.org, Bridges Daily Updates.
- 4 Gary Hufbauer & Jeffrey Schott, *Pay off from the World Trade Agenda 2013*, Peterson Institute Report to the ICC Research Foundation, april 2013.
- 5 Met als hoofdingrediënten Trans Pacific Partnership TPP, Transatlantic Trade and Investment Partnership TTIP en, waar mogelijk, plurilaterale of WTO-liberalisering.

- 6 Craig VanGrasstek (2013), *The History and Future of the World Trade Organisation*, WTO, 2013, blz. 560.
- 7 O.a. 'Seize this chance to ease cross-border trade' (ingezonden brief van 80 CEO's), *Financial Times*, 3 december 2013.
- 8 Zie o.a. VanGrasstek, a.w. noot 6, blz. 551: "bundling of topics may actually impede progress"; en interview Jim Bacchus, *South China Morning Post* (<http://www.scmp.com/business/article/1378473/boost-business-wto-must-ditch-all-or-nothing-approach>).

Het akkoord van Bali: een keerpunt voor de WTO

De WTO-onderhandelingen liepen eind vorig jaar in Genève nog vast en ook op Bali moesten er nog flinke problemen worden opgelost. Maar het akkoord van Bali mag er zijn. Het heeft tot een nieuwe dynamiek voor de WTO en tot versterking van het multilaterale handelssysteem geleid. Voldoening dus, maar nog geen euforie. Daarvoor liggen er nog te veel taken voor de WTO te wachten.

Op 7 december 2013 zijn in Bali de Ministers van de WTO-lidstaten het eens geworden over enkele belangrijke elementen in de WTO-onderhandelingen, de 'Doha Development Agenda' (DDA) genoemd, die zo'n 12 jaar geleden van start zijn gegaan in Doha, de hoofdstad van Qatar. Het gaat hier om de meest ambitieuze onderhandelingen in de geschiedenis van de GATT/WTO;¹ alle eerdere pogingen om de DDA af te sluiten zijn tot dusver mislukt. De uitkomst in Bali is dan ook een keerpunt voor de WTO en wel om vijf redenen: de multilaterale beginselen worden weer onderschreven; de handelsliberalisatie wordt bevorderd; de onderhandelingsrol van de WTO is hersteld; er is inhoud gegeven aan de ontwikkelingsdimensie; en, tot slot, regionalisme is niet langer een alternatief voor multilateralisme.

Wat behelst het Bali-pakket?

Hoewel niet veel mensen nog geloofden in een goede afloop van Bali, gezien de zware tegenstand die werd ondervonden in het Geneefse voorbereidingsproces alsmede de problemen in Bali zelf, is het de nieuwe directeur-generaal van de WTO, Roberto Azevêdo,² toch gelukt. Na wekenlang onderhandelen in Genève en een week in Bali, werd op zaterdag 7 december 2013 een akkoord bereikt en viel de hamer van de conferentievoorzitter, de Indonesische minister van handel Gita Wirjawan. Dit resultaat was lang ondenkbaar wegens het verzet van India tegen een akkoord

op landbouw, op grond van een voedselprogramma dat in India werd ingevoerd en dat in strijd zou zijn met de nieuwe regels, waar uiteindelijk een oplossing voor werd gevonden. Vervolgens werd een akkoord bereikt op het gebied van handelsfacilitering, een onderwerp dat maanden vast zat. De spanning bleef er tot het laatst in, toen Cuba, samen met Bolivia, Nicaragua en Venezuela, het akkoord dat door alle WTO-leden unaniem werd ondersteund, met een veto dreigde te ondermijnen.³ Maar ook dit probleem werd opgelost.

Het pakket van Bali omvat slechts enkele elementen⁴ van de DDA; het betreft specifiek handelsfacilitering, landbouw (waaronder opkoopprogramma's), exportsubsidies, tariefquota, een aantal elementen die betrekking hebben op de ontwikkelingslanden, alsmede regelingen wat betreft markttoegang voor de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Maar het resultaat van Bali is in het bijzonder welkom om de volgende vijf redenen.

1 Herbevestiging en versterking van multilateralisme

Het multilaterale handelssysteem van de WTO waarborgt dat er, naast vrijmaking van de handel, quasi-universele regels gelden voor het drijven van de wereldhandel. *Grosso modo* is 97% van de wereldhandel gedekt door juridisch bindende WTO-overeenkomsten, die betrekking hebben op goederenhandel, landbouw, het internationale dienstenverkeer, intellectuele-eigendomsrechten,

Maarten Smeets is hoofd van de Technical Assistance Coordination, Partnerships and Internship Programmes Section van het Institute for Training and Technical Co-operation (ITTC) van de WTO in Genève; voorts is hij Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael.

Op het gebied van landbouw is overeengekomen exportsubsidies en binnenlandse steunmaatregelen verder te reduceren. Dit moet ook voor ontwikkelingslanden tot betere markttoegang leiden. Foto Matthew Smith



subsidies, non-tarifaire handelsbelemmeringen (normen, sanitaire en phyto-sanitaire maatregelen, enz.). De akkoorden worden onderschreven door 160 lidstaten, die zich kunnen beroepen op een geschillenbeslechtingssysteem. Er bestaat thans geen alternatief voor de WTO en een mislukte Bali zou volgens velen het einde van multilateralisme en marginalisering van de WTO hebben betekend. Het Bali-akkoord leidt tot herstel van vertrouwen in het Multilaterale Handelssysteem en de WTO is 'back in business'.

2 Handelsliberalisering en economische groei

De jaarlijkse WTO-rapporten en -studies tonen aan hoe handelsliberalisatie de economische groei in de wereld over de jaren heen heeft bevordert en dat open economieën sneller groeien dan naar-binnen-gekeerde economieën. Volgens sommige studies kan de handelsfacilitering in het Bali-pakket een economisch voordeel opleveren van 400 tot 1.000 miljard euro, door verlaging van transactiekosten met 10 tot 15%. Goederen zullen immers eenvoudiger de grenzen kunnen passeren en zo kan de handel versnellen. Tevens zullen frauduleuze praktijken afnemen en de douane-inkomsten stijgen. Het akkoord zal leiden tot verdere harmonisatie van douaneprocedures door invoering van de 'single window', waarmee het aantal administratieve handelingen verder wordt beperkt. De Wereldbank en de WCO (de Werelddouaneorganisatie) zullen nauw betrokken worden bij het verlenen van expertise en technische hulp – een essentieel onderdeel van het ak-

koord, dat tevens moet leiden tot verbetering van de infrastructuur in de betrokken landen.

De overeenkomsten op het gebied van landbouw hebben betrekking op de verdere afbraak van exportsubsidies en binnenlandse steunmaatregelen, de invulling van quota, enz., hetgeen tot verdere marktdiscipline en markttoegang zal leiden. Tevens wordt ruimte geboden voor het handhaven van voedselprogramma's, zoals verlangd werd door India, totdat ook daar (en wel in de komende twee jaar) een passende oplossing voor wordt gevonden. Ontwikkelingslanden, en dan vooral de MOL's, zullen betere markttoegang voor hun producten gaan ervaren, hoewel het economisch effect van de maatregelen naar verwachting nog gering zal zijn.

3 Onderhandelingsrol van de WTO weer versterkt

Hoewel de DDA nog niet is afgerond, is voor het eerst in de 18-jarige geschiedenis van de WTO een multilateraal akkoord bereikt. De vrijmaking van de wereldhandel in onderhandelingsronden is juist een van de belangrijkste mandaten die de Ministers de WTO bij haar oprichting meegaven. In deze functie heeft de WTO vooralsnog gefaald; de zwakte van het systeem is aangetoond en het vertrouwen in het systeem geschaad. De DDA-onderhandelingen, die al in 2005 had moeten zijn afgerond, zijn al herhaalde keren zo goed als dood verklaard – vooral in 2008, toen er in de zomer bijna een akkoord werd bereikt. Sinds de

benoeming tot DG van Azevêdo is er echter een nieuwe dynamiek ontstaan, waarbij alle landen bereid bleken toezeggingen te doen die voorheen onmogelijk leken. 'Bali' werd dan ook gezien als de laatste kans om het multilaterale systeem te waarborgen. Falen was geen optie. De inzet was dus hoog.

Er is intensief onderhandeld en in minder dan drie maanden tijd zijn in Genève overeenkomsten bereikt op punten en over teksten die jarenlang vast zaten. Toch liep het proces wederom vast; slechts enkele dagen voor Bali presenteerde de DG de WTO-leden met de sombere werkelijkheid dat er onoverbrugbare problemen waren opgekomen. De kans op een goed resultaat in Bali werd dus klein geacht. De politieke wil van de economische grootmachten in Bali bracht hier echter verandering in; en de concessies die op het hoogste niveau zijn gedaan hebben geleid tot het eindresultaat.

4 De ontwikkelingsdimensie

Voor het eerst in de geschiedenis van de WTO hebben de ontwikkelingslanden en de MOL's actief deelgenomen aan de onderhandelingen en hun invloed laten gelden. Zij hebben concrete posities ingenomen en tekstvoorstellen gedaan, ter verdediging van hun nationale belangen. Het betreft hier immers een ontwikkelingsronde ('development agenda') waarbij ontwikkelingsvraagstukken centraal staan. In het verleden waren deze landen ogenschijnlijk weinig geïnteresseerd in de handelsakkoorden, deels door hun geringe aandeel in de wereldhandel, deels door hun verdeeldheid qua belangen. Bovendien ontbeerden zij het economische en politieke gewicht om hun stem te laten gelden. De belangen zijn weliswaar nog steeds verdeeld,⁵ maar daar wordt in de akkoorden rekening mee gehouden. Hun motivatie om te onderhandelen wordt nu vooral gedreven door de onderkenning van de economische theorie dat grotere deelname aan de wereldhandel leidt tot snellere economische groei en verhoging van de welvaart. Overigens bestaat de grote meerderheid van de WTO-leden (meer dan drie kwart)

uit ontwikkelingslanden en zijn WTO-akkoorden zonder hun instemming niet langer denkbaar.

Het Bali-pakket voorziet in concrete maatregelen die de ontwikkelingslanden ten goede zullen komen en die sinds ruim een decennium een dode letter waren. De technische hulpverleningsprogramma's⁶ voor handelsfacilitering moeten concrete voordelen opleveren. Daarnaast worden er maatregelen getroffen voor speciale en gedifferentieerde behandeling, betrekking hebbend op WTO-akkoorden, en een toezichtmechanisme dat verzekert dat concrete maatregelen worden

toegepast. De meeste beslissingen komen ten gunste van de MOL's, zoals op het gebied van katoen, tariefvrije/quotavrije markttoegang, vereenvoudigde preferentiële oorsprongsregels en een vrijwaring op het gebied van diensten. Bovendien zijn er enkele (t.w. vijf) beslissingen herbevestigd onder het reguliere werkprogramma van de WTO; die hebben betrekking op intellectuele-eigendomsrechten, elektronische handel, de behandeling van kleine economieën, en uiteraard het Aid for Trade-programma, dat vooral financiële en materiële steun oplevert.



Het Bali-akkoord
leidt tot herstel van
vertrouwen in het mul-
tilaterale handelssy-
steem en de WTO
is 'back in busi-
ness'

De WTO geeft nu dus concreet inhoud aan het ontwikkelingselement van de DDA; het handelsstelsel is daarmee meer dan ooit inclusief geworden.

5 Regionalisme en de WTO

Ongeacht de vraag of de regionale akkoorden op den duur kunnen bijdragen tot liberalisering van de wereldhandel, leidt regionalisme tot versplintering van het multilaterale handelssysteem. De grote handelsnaties tonen steeds meer belangstelling voor regionale en bilaterale handelsakkoorden,⁷ wat vaak in verband wordt gebracht met het falen van de multilaterale onderhandelingen in het kader van de WTO. Regionalisme biedt echter geen alternatief voor multilateralisme. Regionale en bilaterale akkoorden kunnen wellicht op effectieve wijze handelsvraagstukken oplossen tussen een beperkte groep handelspartners, maar de voordelen blijven tot die kleinere groep beperkt. Daarnaast werken regionale

en bilaterale akkoorden ontegenzeggelijk in het voordeel van de grotere mogelijkheden, die immers in een betere positie zijn hun wil op te leggen. Multilateralisme staat garant voor algemene en inclusieve oplossingen en voor alle partijen gelijke en bindende regels, terwijl regionalisme slechts deeloplossingen biedt. Vandaar het belang om het multilaterale systeem te versterken, hetgeen met de Bali-uitkomst wordt verzekerd.

Hoe nu verder?

Zijn we er nu? Nee, zeker niet. Bali is een keerpunt; het heeft tot een nieuwe dynamiek voor de

WTO en versterking van het multilaterale handels-systeem geleid. De WTO-leden moeten de overeenkomsten nu nog ratificeren voordat deze in werking kunnen treden. Daarnaast zal, samen met andere instanties, technische hulp aan de ontwikkelingslanden op het gebied van handelsfacilitering opgezet dienen te worden, en dat vereist ook financiële middelen. De WTO-leden zullen zich nu tevens moeten richten op een werkprogramma ter behandeling van de nog openstaande DDA-vraagstukken. Er is dus geen tijd voor euforie en vele zware taken liggen voor de boeg. Het resultaat van Bali is, kortom, een keerpunt en geen eindpunt.

NOTEN

- 1 De WTO werd in 1995 opgericht door een besluit van Ministers tijdens een bijeenkomst in het Marokkaanse Marrakech in 1994, ter afsluiting van de Uruguay Ronde (1986-1994).
- 2 Roberto Azevêdo, voormalige ambassadeur van Brazilië, werd in september 2013 benoemd als DG, als opvolger van Pascal Lamy, die de WTO acht jaar had geleid.
- 3 WTO-beslissingen worden genomen op grond van unanimiteit.
- 4 Vaak geassocieerd met de 'DDA deliverables', ofwel 'early harvest', d.w.z. overeenkomsten die binnen handbereik leken, daarmee vooruitlopend op een mondiale overeenkomst van de DDA.

- 5 De ontwikkelingslanden kennen immers uiteenlopende niveaus van ontwikkeling, waarbij enkele onder hen (zoals de BRIC's) meer in staat worden geacht concessies te doen dan andere (zoals de MOL's).
- 6 Zie ook M. Smeets, 'Trade Capacity Building in the WTO: Main achievements since Doha and key challenges', *Journal of World Trade*, jrg. 47, nr. 5, oktober 2013, blz. 1047-1090.
- 7 De Verenigde Staten hebben zeer ambitieuze plannen met een groot aantal Aziatische landen, in het kader van de onderhandelingen over het Trans-Pacific Partnership (TPP), die spoedig afgerond dienen te worden. De EU heeft uiterst ambitieuze plannen met de Amerikanen in het kader van het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

Terug naar af in de Europa-politiek: stupidocratie!

In de Europa-politiek groeit de laatste jaren de aanhang van een eurosceptische tegenstrooming die terug wil naar het Europa van weleer, een wereld van soevereine en elkaar beconcurrerende naties. Maar dat druist zó volstrekt in tegen de snel groeiende internationale interdependentie van meer dan een halve eeuw, dat dat onmiskenbaar overkomt als een nieuwe uiting van 'politieke stupidocratie'.

De mens zal nooit iets leren van zijn geschiedenis, was de opwekkende boodschap van het *Historisch Nieuwsblad* in een folder en nadien ook in krantenadvertenties, waarin het blad niettemin opriep zich te verdiepen in de geschiedenis. Die scepsis over geschiedenis als leerproces delen de meeste historici met elkaar. Het is een scepsis die de rationaliteitspretenties van de moderniteit niet hoog aanslaat. Dat we als mensen vaak te hardleers zijn om uit de geschiedenis de nodige lessen te trekken, valt niettemin moeilijk te ontkennen. Kortetermijndenken, gebrek aan historisch besef, gesloten groepsdenken, kuddegedrag, politiek geheugenverlies – het zijn allemaal factoren die dat belemmeren en tot gevolg hebben dat ook op regeringsniveau zo vaak dom- en dwaasheden worden begaan.

De Amerikaanse historica Barbara Tuchman heeft dat aan de hand van veel treffende voorbeelden uit de wereldgeschiedenis in het licht gesteld in haar boek *The March of Folly* (1984), de optocht van menselijk dom- en dwaasheid. In lijn hiermee merkte van zijn kant de bekende Amerikaanse econoom G.K. Galbraith op het einde van zijn leven op dat "incompetence, even insanity and the primary role of stupidity" het verloop van de geschiedenis nog steeds bepalen.¹ In zijn *The Great Crash* (1955) had hij dat al geïllustreerd aan de hand van de grote beurskrach van 1929, die grote gelijkenis vertoont met de kredietcrisis van deze tijd; evenals de beurskracht van 1929 valt de kredietcrisis te wijten aan onverantwoorde monetaire

expansie. Een treffend voorbeeld van hardleersheid.

In de Europa-politiek groeit de laatste jaren de aanhang van een eurosceptische tegenstrooming die terug wil naar het Europa van weleer, een wereld van soevereine en elkaar beconcurrerende naties. Dat wordt nu ook door serieus te nemen intellectuelen als een reële optie aangemerkt. Afgezien van de kosten en de kans op chaotische toestanden in dat geval, druist een dergelijke reactionaire politiek zó volstrekt in tegen de snel groeiende internationale interdependentie van meer dan een halve eeuw, dat dat onmiskenbaar overkomt als een nieuwe uiting van politieke 'stupidocratie'. Al is de rol van de natiestaat, tegen de verwachting van kosmopolitisch gezinde elites in, zeker nog niet uitgespeeld, toch verandert de natiestaat door de snel groeiende internationale interdependentie ondanks tegenstrevende krachten stap voor stap in een interdependent en beperkt soeverein type staat waarin nationale identiteit en loyaliteit op termijn niet verdwijnen, maar wel aan betekenis zullen inboeten. In de wereldmaatschappij in wording ontwikkelen zich grotere politieke verbanden als nieuwe pijlers ervan. Het streven naar een politiek verenigd Europa sinds de jaren '50 is daarvan een markante illustratie, die ik in het kader van *Civis Mundi* als intellectuele onderneming van stonde af aan als historische trend ondersteund heb, zonder de rol en betekenis van de natiestaat helemaal af te schrijven, zoals postnationale en kosmopolitisch gezinde elites sindsdien geneigd zijn te doen.²

Wim Couwenberg is directeur/hoofdredacteur van het digitale tijdschrift *Civis Mundi*.

De financiële, energie-, klimaat- en voedselcrises van deze tijd zijn bovendien een nieuwe impuls in de richting van meer internationale en transnationale coördinatie van besluitvorming en zullen zodoende een verdere beperking van nationale soevereiniteit nodig maken, naarmate die een effectieve besluitvorming over transnationale problemen meer in de weg staat.

Subsidiariteitsbeginsel ter afremming van euroscepticisme veel te zwak

Het huidige en almaar groeiende Euroscepticisme is een tegenkracht waar de Europa-politiek al sinds lang mee te maken heeft en waaraan zij zelf heeft bijgedragen door onvoldoende doorzicht beleid en tekortschietende moed. De Europese integratie is in de jaren '50 gestart als een door strategische en idealistische motieven geïnspireerd eliteproject, met de nadruk op economische en technologische integratie en een verlichte Europese bureaucratie als sturende en centraliserende kracht. Daartegenover groeide langzamerhand echter onderhuids verzet in de vorm van een kritische eurosceptische tegenstroming die gevoed werd door de vrees voor een steeds verdergaande aantasting van de politieke en culturele pluriformiteit in Europa als gevolg van een in toenemende mate intensievere bemoeienis vanuit Brussel. Met het oog daarop is men op zoek gegaan naar een richtsnoer dat het belang van verdergaande integratie zou kunnen verzoeven met instandhouding zoveel mogelijk van de nodige verscheidenheid in politiek, economisch en cultureel opzicht als specifiek kenmerk van de Europese beschaving. Als zodanig is in de jaren '80 het beginsel van subsidiariteit gelanceerd ter afbakening van de bevoegdheidssferen binnen de Unie. Sinds het Verdrag van Maastricht geldt dat als richtsnoer bij de afbakening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Met dat beginsel van subsidiariteit is het echter niet gelukt die eurosceptische tegenstroming als remmende factor te apaiseren. Het biedt onvoldoende objectief houvast en het is ook meer een politiek dan een rechtsbeginsel. Bij de interpretatie ervan werkt dat uiteraard sterk door.

Europapolitiek als achtergrond van euroscepticisme bij gebrek aan een duidelijke politiek-strategische keuze

Dat het Europese integratieproces begonnen is als een eliteproject, is op zichzelf heel normaal. Alle grote historische veranderingsprocessen

begonnen op die manier. De Europese politici, betrokken bij dat project, hebben echter verzuimd tijdig kenbaar te maken wat voor verenigd Europa zij op het oog hadden: een federaal of een confederaal Europa. En dat is de voornaamste oorzaak waarom het euroscepticisme een continu probleem is geworden. Een bekende Amerikaanse politicoloog heeft dat al spoedig gesignaleerd. Het grootste probleem in het proces van Europese eenwording, zo merkte de bekende Amerikaanse politicoloog Stanley Hoffmann al in 1966 op,³ is sinds vele jaren het creëren van consensus over de structuur, het doel en de rol van Europa in de wereld. Een duidelijke keuze in deze cruciale kwestie is men in de Europa-politiek echter steeds uit de weg gegaan. Daarmee is een Europees samenwerkingsverband ontstaan dat nadrukkelijk uitgaat van democratische beginselen en alleen democratisch functionerende staten als lidstaat toelaat, maar zelf een structureel democratisch tekort heeft.

In plaats van een duidelijk politiek-strategische keuze te maken, heeft men geopteerd voor een louter pragmatische aanpak, om zo stap voor stap te verkennen hoe ver men met dit project kan komen. Dat is uitgemond in een weinig doorzichtige mengvorm van federale en confederale (intergouvernementele) elementen en instituties zonder een duidelijke democratische legitimatie. Het is nu in die intergouvernementele instituties, in het bijzonder de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, waarin grote lidstaten de toon aangeven, dat uiteindelijk de EU-koers bepaald wordt. Het Europese belang dat de Europese Commissie dient te bewaken en te behartigen (de zogenaamde communautaire methode, waarvan Nederland een tijd lang overtuigd voorstander was), raakt zodoende ondergeschikt aan de nationale belangen van de lidstaten.

Had De Gaulle achteraf toch gelijk?

Het is alleen de Franse president Charles de Gaulle geweest die in de Europa-politiek al vroegtijdig de politiek-strategische vraag naar het doel van het Europese eenheidsstreven heeft gesteld. Zelf koos hij daarbij duidelijk voor een confederaal Europa, in het bijzonder voor een Europese politieke unie op strikt intergouvernementele grondslag. Dat werd toen in Nederland verketterd als reactionair staatsnationalisme. In die jaren was Nederland zelfs zó zeer in de ban van een supranationaal Europees idealisme, dat wie stelde dat de Nederlandse identiteit en soevereiniteit daarin niet geheel opgeofferd mochten worden, al gauw het verwijt kreeg nog in

nationalistische en dus foute termen te denken. De Utrechtse historicus H. Righart herinnerde in zijn boek *Het einde van Nederland* (1992) nog aan die tijd. Nu de zuilen er niet meer zijn, waaraan we onze identiteit voornamelijk ontleenden, kan Nederland het beste in Europa opgaan. Meer dan welk ander land is Nederland klaar voor Europese eenwording, aldus deze historicus. Het is toen onze minister van buitenlandse zaken Joseph Luns geweest, die de confederale weg die De Gaulle wilde opgaan in Europa, de pas heeft afgesneden.

Maar heeft De Gaulle achteraf toch niet gelijk gehad? Het is een pijnlijke vraag die als reactie op de toenemende heroriëntatie in nationalistische richting door J.L. Heldring terecht is opgeworpen.⁴ De geschiedenis leert overigens dat confederaties op termijn uiteenvallen of zich ontwikkelen tot een federale structuur en soms zelfs, zoals in Nederland, tot een eenheidsstaat. In Amerika is de confederatie van 1781, waarvoor de confederatie van de Republiek der Verenigde Provinciën model stond, zelfs al na zes jaar vervangen door een federale structuur vanwege de grote gebreken die aan het Nederlandse confederale model bleken te kleven.

Het veel gekritiseerde democratische tekort valt moeilijk op te heffen zolang we niet duidelijk kiezen voor een intergouvernementeel, dus confederaal Europa, waarin volkssoevereiniteit als democratisch grondbeginsel exclusief op nationaal niveau ligt of voor een federaal Europa waarin soevereiniteit gedeeld wordt tussen de organen van de federatie en die van de deelstaten. Dat laatste kan niet, zo werd in het debat over de Europese grondwet gesteld. Want er is geen Europees volk waarop een Europese democratie gebouwd kan worden. Eurosceptici blijven dat maar herhalen, ondanks gefundeerde tegenspraak. Als we volk in etnisch-culturele zin opvatten, is er inderdaad geen Europees volk. In staatkundige zin kan er echter wel degelijk een Europees volk ontstaan, als we in de geest van het Europese federalisme uiteindelijk kiezen voor een federaal Europa. Daarmee ontstaat vanzelf een staatsvolk als democratisch draagvlak. In de Franse Revolutie van 1789 is in het toen voor het eerst op gang komende democratiseringsproces in eerste instantie ook een staatsvolk ontstaan, dat pas op termijn tevens een cultuurnatie is geworden.

Europees burgerschap onvoldoende tegenwicht tegen euroscepticisme

In het Verdrag van Maastricht⁵ is een eerste aanzet gegeven om het nationale burgerschap te overstij-

gen met de ontwikkeling van een Europees burgerschapsbesef. Dat is inmiddels verankerd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dit Handvest introduceert een aantal grondrechten die dat Europese burgerschap in formele zin inhoud en betekenis geven. In een boek dat in 2006 verscheen naar aanleiding van het referendum over de voorgestelde Europese grondwet,⁶ wordt een drietal eisen voor de ontwikkeling van zo'n Europees burgerschap geformuleerd en toegelicht: de aanwezigheid van relevante kennis over de politieke basispraktijken van de EU; bereidheid en bekwaamheid om daaraan een relevante bijdrage te leveren; en betrokkenheid op andere Europese burgers dankzij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese identiteit. Zolang de EU blijft steken in een weinig doorzichtige mengvorm van federale en intergouvernementele elementen, is er weinig perspectief op een Europees burgerschap als juist genoemd. De EU functioneert in feite als een politieke technocratie met een sterk corporatistische inslag via de niet geringe inbreng van een breed scala van belangengroepen.⁷ Als reactie daarop wordt de EU de laatste jaren wel gepresenteerd als een waardengemeenschap om de Europese integratie op die manier althans in de beeldvorming uit te tillen boven de feitelijke praktijk. Maar dat heeft onvoldoende effect gehad met het oog op afremming van het euroscepticisme.

In het Verdrag van Maastricht is zoals bekend als nieuwe loot aan het proces van Europese integratie een economische en monetaire unie toegevoegd. Een monetaire unie, zo leert de geschiedenis, is op termijn niet houdbaar zonder een effectieve economische en politieke unie. Dat wordt voorlopig echter versperd door de invloed van de eurosceptische tegenstroming. Wel is er een groeiend besef dat een monetaire unie niet adequaat kan functioneren zonder de nodige politieke aansturing van nationaal beleid. Invoering van de euro was een politiek project en kan op den duur niet zonder deugdelijke onderlinge afstemming van economisch, budgettair en fiscaal beleid. Onder invloed van de financieel-economische crisis van de laatste jaren en de daardoor fors gegroeide staatsschuld en begrotingstekorten, wordt het belang daarvan in de publieke discussie hierover opnieuw onderkend en onderstreept.

Europese politici zijn al pragmatisch doende in een complexe politieke situatie beland, waarin federale en confederale elementen onontwarbaar met elkaar verstrengeld zijn geraakt. De politiek-strategische vraag die De Gaulle klip en klaar aan

Het is alleen De Gaulle geweest die in de Europa-politiek al vroegtijdig de politiek-strategische vraag naar het doel van het Europese eenheidsstreven heeft gesteld

de orde stelde, valt nu niet langer te ontlopen. Er moet duidelijk gekozen worden. Terug naar een confederaal Europa, zoals De Gaulle dat voor ogen stond, is nu een gepasseerd station geworden. Dat zou gemakkelijk chaotische toestanden teweeg kunnen brengen. Om dat te voorkomen, kan de EU nu het beste koersen richting een politieke unie voor de Eurozone. Zo'n politieke unie is ook onontbeerlijk, wil Europa in de internationale politiek als serieuze politieke machtsfactor nog een eigen relevante politieke rol kunnen spelen. De lidstaten die buiten de Eurozone willen blijven, kunnen binnen de Europese Unie verder gaan op een lager integratiepitje.

We leven nu in een politieke ontwikkelingsfase in Europa waarin we afscheid moeten nemen van de staatkundige scheidslijnen zoals die in Europa sinds het vredesverdrag van Münster van 1648 gegroeid zijn; een ambitie die na de Tweede Wereldoorlog gestalte kreeg in het streven naar Europese integratie. Het is een ambitie die ik van stonde af aan gesteund heb, met een duidelijke voorkeur voor een federaal georganiseerd Europa, zoals dat in 2001, door de Duitse regering al is voorgesteld, met een nevenschikking en

dus een gelijkwaardige positie van het centrale gezag (de bond) en de deelstaten, die ieder in hun respectievelijke bevoegdheidssferen soeverein zijn ('competitive federalism'). In plaats van een superstaat ontstaat zodoende een federatie van natiestaten, die gebaseerd is op gedeelde soevereiniteit en een heldere 'Kompetenz-Katalog', zoals die tot op zekere hoogte ook in de afgevozen Europese Grondwet valt aan te treffen, dat wil zeggen een duidelijke bepaling van exclusief-Europese, nationale en gedeelde bevoegdheden. Dat Europese politieke eenheid in federaal verband niet waarschijnlijk lijkt vanwege diepgaande cultuurverschillen die binnen Europa ondanks alle samenwerking blijven bestaan, zoals telkens weer met grote hardnekkigheid betoogd wordt, staat op gespannen voet met de politieke realiteit van zoveel multiculturele staten in de wereld, zoals in Europa bijvoorbeeld Zwitserland. In Europa is trouwens ongetwijfeld een zekere culturele identiteit gegroeid die symbolisch gearticuleerd wordt in de belijdenis van gemeenschappelijke Europese liberale waarden. Probleem is alleen dat die waarden te eenzijdig in neoliberale richting vertaald worden.

NOTEN

- | | |
|--|--|
| <p>1 Zie J.K. Galbraith, <i>The World Economy since the Wars. A Personal View</i>, 1994; zie ook B. Bommeljé, <i>De slinx op de rots</i>, 1987.</p> <p>2 Zie <i>Tijdsein</i>, <i>Civis Mundi</i> Jaarboek 2011, blz. 156 e.v.</p> <p>3 F. Hoffmann, 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', <i>Daedalus</i>, zomer 1966, blz. 883-883.</p> <p>4 J.L. Heldring, 'Had De Gaulle dan toch gelijk?', NRC Handelsblad, 17 april 2008.</p> | <p>5 Over het Verdrag van Maastricht, zie in het bijzonder: Bob van den Bos, <i>Mirakel en Debacle, de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht</i>, Assen: Van Gorcum, 2008.</p> <p>6 K. Klop, 'Morele betekenis van Europees burgerschap', in: <i>Na het referendum over Europa: een weg uit de impasse</i>, 2006, blz. 34 e.v.</p> <p>7 <i>Ibid.</i>, hoofdstuk VII.</p> |
|--|--|

Genuanceerde kijk op Turkije

Joost Lagendijk & Nevin Sungur

De Turken komen eraan! Alles wat iedereen over Turkije moet weten.

Amsterdam: Bert Bakker, 2013; 237 blz.; € 19,95; ISBN: 978-90-351-3397-6

Joost Lagendijk en Nevin Sungur hopen met hun boek *De Turken komen eraan!* eenieder die deelneemt aan het maatschappelijk debat in Nederland over Turkije goed te kunnen informeren. De grote verdienste van dit boek is dat de auteurs ons ook leren kijken in de hoofden van de Turken. Die perspectiefwisseling zou ons kunnen helpen knelpunten in de relatie tussen de EU en Turkije weg te werken.

Over de vraag of Turkije lid van de Europese Unie mag worden, wordt hevig gediscussieerd, maar niet alle standpunten zijn goed onderbouwd. Dat ergerde Joost Lagendijk, oud-voorzitter van de Turkije-delegatie van het Europees Parlement, en dus kroop hij, samen met Nevin Sungur, freelance-journaliste van Turkse origine, in de pen. Het resultaat van hun beider samenwerking is het boek *De Turken komen eraan!* De ondertitel *Alles wat iedereen over Turkije moet weten* is programma. Lagendijk en Sungur hopen dat iedereen die deelneemt aan het maatschappelijk debat in Nederland over Turkije na lezing van hun boek voldoende geïnformeerd is om mee te kunnen.

Alle belangrijke thema's komen erin aan bod: het leger, de religie en "drie hoofdpijndossiers", namelijk de Koerdische kwestie; de discussie over de Armeense genocide; en de relaties van Turkije met de EU. Al die thema's tezamen maken van Turkije zo'n moeilijk en ingewikkeld land voor de westerse lezer. Om ze te kunnen bevatten, heb je ook kennis van de geschiedenis nodig, zowel van de Turkse republiek, als van haar voorloper, het Ottomaanse Rijk. Lagendijk en Sungur hechten niet alleen belang aan historische gebeurtenissen, maar ook aan "eeuwenoude percepties" (blz. 11). Ze denken dat die hele geschiedenis van aantrekken en afstoten, die zo kenmerkend is voor de relatie tussen Europa en het Ottomaanse Rijk, ook sporen heeft nagelaten in het collectieve geheugen van zowel Europeanen als Turken. Niet dat de Europeanen zich vandaag de dag nog laten leiden door het beeld van de "bloeddorstige Turken" die Constantinopel onder de voet liepen, maar het komt de tegenstanders van Turkse toetreding tot de EU wel goed uit als ze kunnen jongleren met citaten van een Voltaire, als zou de Turk geen deel van de Verlichting hebben uitgemaakt.

Wat wij dan weer niet weten, is dat de Turken ook hun portie van de ellende hebben gehad, die voortvloeide uit de vele oorlogen tussen het Ottomaanse Rijk en Europese mogendheden. In de 19de eeuw zijn honderdduizenden moslims uit de Balkan gevlucht naar Anatolië. Samen met het Verdrag van Sèvres, dat in 1920 voorzag in de opdeling van het Ottomaanse Rijk, verklaart dit het diepgewortelde wantrouwen van de Turken tegenover Europa. Ook Mustafa Kemal Atatürk, de stichter van de Republiek Turkije, had een dubbel gevoel bij Europa: enerzijds bewondering voor de Europese cultuur en wetenschap, anderzijds wantrouwen omdat de Europeanen het Ottomaanse Rijk als hun speelbal hadden behandeld.

Atatürk werd vereerd als 'redder des vaderlands', maar er schuilt ook tragiek in zijn werken. Om dicht bij Europa te kunnen komen, schoof hij de islam aan de kant en voerde hij hervormingen van boven door. Maar voor vele gewone Turken betekende dit ook dwang en gebrek aan respect voor oude tradities en gewoonten. Vele jaren later is het regeringsbeleid van de conservatief-religieuze AKP een reactie op de ideologie van het naar de republiekstichter genoemde kemalisme. Sungur stelt vast dat er door het wegvallen van de dominerende rol van Atatürk in het huidige Turkije een vacuüm is ontstaan. Daardoor zou Turkije "een onvolwassen land zijn, een puber eigenlijk, die zich onveilig en ongemakkelijk voelt zonder sterke vaderfiguur" (blz. 59). Atatürk is vandaag de dag niet zozeer belangrijk vanwege zijn ideologie, maar meer omdat hij door de liberale krachten wordt gezien als "symbool van een bepaalde levensstijl" (blz. 63). De auteurs zouden zich in die analyse bevestigd kunnen zien door de manier waarop het protest tegen de ontmanteling van het Gezi-park in Istanbul, in juni 2013, teruggreep op de figuur van Atatürk als antipode van premier Recep Tayyip Erdogan (AKP).

Een van de steunpilaren van de kemalistische staat was het leger. In de praktijk betekende dat bemoeienis met de Turkse politiek en samenleving. Daarmee is het nu gedaan, concluderen de auteurs, na een overzicht van de relaties tussen leger en politiek vanaf het ontstaan van de republiek tot heden. Inderdaad was het leger lange tijd even sterk als de politiek zwak was. In het Westen werden de generaals beschouwd als de verdedigers van de democratie, maar nu het leger, net als in de rest van Europa, "ondergeschikt" werd gemaakt aan de politiek (blz. 91), moet de democratie wel voor zichzelf opkomen. De anti-regeringsdemonstraties van juni 2013 en opnieuw vanaf januari tonen aan dat de *civil society* weerbaarder is geworden en geen behoefte heeft aan een militaire voogd.

Wat velen in de EU het meest zorgen baart, is de rol van de islam in kandidaat-lidstaat Turkije. Volgens Lagendijk en Sungur draait het debat echter niet om de strijd tussen secularisten aan de ene en islamisten aan de andere kant, maar om de vraag welke vorm van secularisme de boventoon zal voeren: het 'agressieve' secularisme van de kemalisten met zijn controle van de religie door de staat en de verwijdering van de religie uit het maatschappelijk leven, of het 'passieve' (van de AKP) dat religieuze symbolen niet wil verdrijven? (blz. 118-123). Die passieve secularisme-variant is aan de winnende hand, maar de auteurs zien niet zo duidelijk waar de voorvechters ervan de grens precies willen trekken. Toch lijken ze de dreiging die er volgens liberale Turken van de AKP uitgaat, te minimaliseren, wanneer ze haar als een conservatieve partij bestempelen, "zoals we

De demonstraties van de afgelopen maanden tonen aan dat de Turkse *civil society* geen behoefte meer heeft aan een militaire voogd



die ook kennen in andere landen in Europa" (blz. 143). Dat is natuurlijk iets wat de AKP de Europeanen graag wil doen geloven, namelijk dat ze een soort Turkse CSU zou zijn.

In de Koerdische kwestie bespeuren Lagendijk en Sungur enige vooruitgang. Ze gaan eventjes mee in het discours van het Turkse staatsnationalisme, wanneer ze beweren dat de nieuwe zender TRT 6 uitzendt in "het meest gesproken Koerdische dialect" (sic). In ieder geval moet de kwestie worden opgelost als Turkije een volwaardige democratie wil worden. In het hoofdstuk 'Wel of niet Armeense genocide' belichten de auteurs het door hen zo genoemde "drama van 1915" van beide zijden. De Turken zullen vroeg of laat de waarheid onder ogen moeten zien, maar dat inzicht moet van binnenuit komen. Een harde campagne van buitenaf zou ertoe leiden dat de "nationalistische rijen zich sluiten" in Turkije (blz. 187).

De auteurs sporen de lezer aan, rekening te houden met de gevoeligheden van de Turken, en dus niet alles alleen door een westerse bril te willen bekijken. Dat geldt voor de rol van de islam, voor de Armeense

kwestie, maar ook voor de toenadering tot de EU. Voor de EU staat de kwestie van Turks lidmaatschap pas vanaf 1987 op de agenda (met de aanvraag van de toenmalige premier Turgut Özal), voor de Turken zelf reeds vanaf 1963 (met het tekenen van de associatieovereenkomst tussen Turkije en de Europese Gemeenschap). Juist omdat het in hun ogen al zoveel langer duurt, voelen de Turken zich aan het lijntje gehouden. De grote verdienste van dit boek is dat de auteurs ons ook leren kijken in het hoofd van de Turken. Die perspectiefwissel met de daarmee gepaarde gaande empathie zou ons kunnen helpen knelpunten in de relatie tussen de EU en Turkije weg te werken. Wél is het jammer dat beide auteurs in een strikt nationaal Nederlands kader denken, alsof er geen Vlamingen zijn die ook wat aan het boek zouden kunnen hebben. Dat er ook in Vlaanderen de afgelopen jaren boeken over Turkije zijn verschenen, wordt niet eens ter kennis genomen. Afgezien van dit schoonheidsfoutje is het boek van Lagendijk en Sungur een aanrader, want erg vlot geschreven en informatief.

Dirk Rochtus doceert internationale politiek aan de Katholieke Universiteit Leuven / Campus Antwerpen.

De Tragiek van de Bevrijding: een ongemakkelijke waarheid

Frank Dikötter

The Tragedy of Liberation: A History of the Chinese Revolution 1945-57.

Londen: Bloomsbury Press, 2013; 376 blz.; € 34,95; ISBN 978-1-4088-3757-3

***The Tragedy of Liberation* van Frank Dikötter leert ons dat geweld geen bijproduct was van de Chinese revolutie, maar juist de kern. In Dikötters boek staan de miljoenen Chinezen centraal die de tol hebben moeten betalen van Mao's utopische visie.**

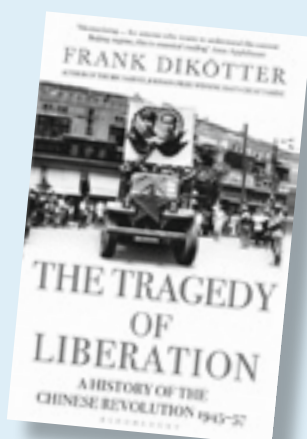
De 'Grote Sprong Voorwaarts', in 1958 door Mao gelanceerd, en in het bijzonder de Culturele Revolutie, die China vanaf 1966 in diepe chaos stortte, worden in het algemeen gezien als de rampjaren onder het Chinese communisme. Maar de beginperiode van de Chinese Volksrepubliek – lopend van 1949, toen de republiek werd uitgeroepen, tot de Anti-Rechtsen-campagne in 1957 – beschouwen veel historici (zowel binnen als buiten China) juist als de "gouden jaren". De van oorsprong Nederlandse historicus Frank Dikötter, hoogleraar aan de universiteit van Hongkong, laat in zijn boek *The Tragedy of*

Liberation geen spaan heel van deze mythe. Loze beloften, systematisch geweld en niets ontziende terreur waren de kenmerken van deze zg. "wittebroodsweken" van de Chinese Volksrepubliek.

The Tragedy of Liberation bestaat uit vier delen en begint met de beslissende overwinning van de communisten tegen de nationalist in de slag om Mantsjoerije (1948). Changchun, een stad van 500.000 inwoners, werd door de communistische

maarschalk Lin Biao vijf maanden belegerd en volledig uitgehongerd. Soldaten van Chiang Kai-shek die overliepen, werden door de communisten verwelkomd, maar hongerige, wanhopige inwoners mochten de stad niet verlaten. Deden ze dat wel, dan werden de communistische soldaten door hun meerderen gedwongen de vluchtelingen te doden. Naar schatting zijn bij de belegering van Changchun 160.000 burgers omkomen. Na de verovering van Mantsjoerije zat er bij de andere steden de schrik goed in. Beijing viel vrijwel zonder slag of stoot en binnen een jaar wisten de communisten vrijwel het gehele land onder controle te krijgen.

Deel II behandelt de landhervorming, die aan ongeveer twee miljoen zogenaamde grootgrondbezitters het leven heeft gekost, en de periode van grote terreur, die tot doel had de resterende nationalistische krachten uit te schakelen en nog eens twee miljoen slachtoffers eiste. Dikötter betoogt dat er weinig grootgrondbezitters in China te vinden waren. Onder de boeren was er nauwelijks verschil tussen rijk en arm. De aanpak van de landhervorming verliep in heel China volgens hetzelfde recept: de mensen werden verdeeld in klassen, na weken van indoctrinatie van communistische kaderleden werden de armen in zogenaamde "spreek bitterheid"-bijeenkomsten opgejut tot een kookpunt van haat, de slachtoffers werden vernederd, geslagen en vaak gedood, en de winnaars deelden de buit. Het effect van de landhervorming, en later ook de grote terreur, was desastreus op de samenleving. Dikötter zegt hierover: "De morele waarden en sociale banden van wederkerigheid die het dorpsleven lang hadden bepaald, werden nu kapot gemaakt door een meerderheid tegen



een minderheid op te zetten." Aanvankelijk eiste de terreur minder levens in de steden, maar vanaf 1951 gelastte Mao ook daar "verscheidene grote moordpartijen". In elke stad vonden, vaak tijdens massabijeenkomsten in stadions, executies plaats.

Tegen de tijd dat de grote terreurcampagne voorbij was, waren veel hechte gemeenschappen ontworcht. In de woorden van Robert Loh, een uit het buitenland teruggekeerde student: "We begonnen de angst te kennen geïsoleerd te zijn van onze eigen groep en om hulpeloos alleen te staan tegenover de macht van de staat."

Deel III van het boek, met als titel 'Gelijkschakeling', verwijst naar een term uit nazi-Duitsland (*Gleichschaltung*). In de opbouw van de communistische heilstaat was het van belang dat alle sectoren van de partij op één politieke lijn gebracht zouden worden. In feite gaat dit deel van het boek over de loze beloften van Mao. Aan de arme boeren werd beloofd dat ze land zouden krijgen. Dat kregen ze aanvankelijk ook, maar het werd geleidelijk ook weer van ze afgepakt. In 1956, toen het proces van collectivisatie in een stroomversnelling kwam, hadden de boeren geen land meer en waren ze volgens Dikötter niet meer dan lijfeigenen in dienst van de staat. De ondernemers werd bescherming van eigendom beloofd, maar vanaf 1956 werd het grootste deel van de industrie en handel genationaliseerd. Industriëlen werden verzocht vrijwillig hun bedrijf aan de staat te geven. Uit angst voor bourgeois uitgemaakt te worden en in de Chinese heropvoedingskampen terecht te komen, gehoorzaamden de meeste ondernemers. Hele familievermogens, die in vele generaties waren opgebouwd, verdwenen op slag.

Het laatste deel gaat in op het verzet in China. De destalinisatie van Chroesjtsjov in februari 1956, waarin hij een vernietigend oordeel uitsprak over Stalins bewind, sloeg in als een bom in de commu-

nistische landen. Mao zag deze rede als een aanval op zijn eigen gezag. Om Chroesjtsjov de loef af te steken en zijn tegenstanders binnen de partij de wind uit de zeilen te nemen, lanceerde hij de campagne 'Laat honderd bloemen bloeien'. Met deze leuze werden intellectuelen aangemoedigd hun mening te geven over de problemen in het land. Mao had een hartgrondige hekel aan intellectuelen, maar hoopte toch dat de ware volgelingen onder hen gehoor zouden geven aan de oproep kritiek te leveren op de partijbureaucraten. Nadat een stortvloed van kritiek losbarstte, besepte Mao dat hij de situatie volkomen verkeerd had ingeschat. Mao zon op wraak en deed voorkomen alsof hij de honderd-bloemen-campagne had gelanceerd om de "slangen uit hun holen" te lokken. Hij lanceerde de Anti-Rechtsen-campagne, waarin een half miljoen intellectuelen het etiket 'rechts' kregen opgeplakt en naar de werk-kampen werden verbannen.

Het boek van Dikötter heeft sinds de verschijning in september 2013 tot heftige discussies geleid. De kritiek op het boek is onder andere dat Dikötter helemaal niets positief te melden heeft over de eerste jaren van de Chinese Volksrepubliek. Deze kritiek is niet juist. Dikötter wijst er wel degelijk op dat het regime China weer op de kaart had gezet en dat China niet langer de zieke man van Azië was. Maar tegen welke prijs? Decennia van Chinese propaganda hebben ons beeld van de beginjaren van de Chinese Volksrepubliek vertroebeld. *The Tragedy of Liberation* leert ons dat geweld geen bijproduct was van de Chinese revolutie, maar juist de kern. Dikötter dwingt de lezer zich te verplaatsen in het gruwelijke lot van de miljoenen Chinezen die de tol hebben moeten betalen van Mao's utopische visie. Hij verdient daarvoor alle lof.

Arjen Schutten is directeur van *Direction East* en initiatiefnemer van het *China Expertise Centre*.

Holistische benadering van de betrekkingen tussen de EU en Afrika

Adekeye Adebajo & Kaye Whiteman (red.)

The EU and Africa: from Eurafique to Afro-Europa.

Londen: Hurst and Co., 2012; xiv + 531 blz.; \$ 29,10 (pb); ISBN: 978-1-8681-4575-1

De bundel *The EU and Africa: from Eurafique to Afro-Europa* tracht de complexe relatie tussen de Europese Unie en Afrika in al haar facetten, zowel historisch als actueel, te behandelen. De ambitie van de redacteurs om daarmee te komen tot een samenhangend nieuw perspectief op deze relatie wordt echter maar ten dele waargemaakt.

Dit boek is het resultaat van twee 'research and policy seminars' over de relatie tussen Afrika en de Europese Unie die, onder auspiciën van het Centre for Conflict Resolution, in 2007 en 2008 aan de Universiteit van Kaapstad werden gehouden. De relatie tussen Afrika en de EU is complex en, zoals de redacteurs opmerken, in veel opzichten niet goed bestudeerd. In veel studies en publicaties is er vooral aandacht voor de handelsbetrekkingen en veel minder voor zaken als de gemeenschappelijke geschiedenis, politiek, economie, veiligheid, migratie en identiteit. Dit boek is een poging deze 'anomalie' recht te zetten, aldus de redactie.

De diverse thema's worden behandeld in zes delen, met in totaal 22 essays. Dit geeft het werk het karakter van een compendium. Dat wordt nog versterkt door het gegeven dat de inleiding, van redacteur Kaye Whiteman, weliswaar de inhoud van het boek samenvat, maar mij er niet van kan overtuigen dat de gepresenteerde ambitie, het leveren van "a holistic and comprehensive assessment of the relations of the European Union and Africa", ook waargemaakt zal worden. Het ontbreken van een afsluitende conclusie versterkt dit gevoel nog.

Het is waar dat handelsbetrekkingen onevenredig veel aandacht hebben gekregen ten detrimente van andere onderwerpen, en het is nog meer waar dat onze kennis van en inzichten in de historische en actuele betrekkingen tussen Afrika en de EU gebaat zijn bij een totaalbenadering. Handel kan niet begrepen worden zonder politiek, cultuur en geschiedenis. Veiligheid, migratie en identiteit zijn thema's die altijd al onderdeel zijn geweest van de Afrikaans-Europese

Voormalige koloniale banden bepalen mede hoe Europese staten hun Afrikabeleid hebben ontwikkeld

betrekkingen, en die hebben in het laatste decennium alleen maar aan actualiteit en belang gewonnen. Daarbij valt te denken aan de structureel onveilige situatie in de Hoorn, Soedan, de Democratische Republiek Congo en nu ook in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek, waar Europese troepen samen met Afrikaanse betrokken zijn in veiligheids- en humanitaire acties.

In economisch opzicht is de relatie tussen Afrika en de EU er een van eindeloze onderhandelingen en structurele ongelijkheid tussen de partijen, met een oorsprong in de oude koloniale banden en een onvermogen (of onwil) om tot een daadwerkelijke vernieuwing van de betrekkingen te komen, gebaseerd op gelijkwaardigheid. Voormalige koloniale banden, of juist de afwezigheid ervan, bepalen mede hoe individuele Europese staten hun Afrikabeleid ontwikkeld hebben, ook in relatie met hun positie in de EU. Door dit soort vragen in samenhang te bekijken, ontstaat er inderdaad een beter totaalbeeld van de betrekkingen tussen de EU en Afrika. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat dat het beste werkt in een monografie. Het voorliggende *format* van de geredigeerde congresbundel is daartoe minder geëigend.

De auteurs van de bijdragen zijn in de meeste gevallen zowel experts als schrijvers die in staat zijn met brede kwaststreken en een breed begrip hun onderwerp te benaderen. Dat is in dit werk erg prettig, omdat het de lezer zelf in staat stelt verbanden tussen de diverse thema's te leggen. Anderzijds worden de thema's in de afzonderlijke artikelen voldoende uitgediept om een bijdrage te leveren aan een meer specialistische discussie.

Het historische deel, van de hand van de redacteurs Whiteman en Adebajo zelf, schetst twee processen. Whiteman behandelt de betrekkingen vanaf de Congo Conferentie van 1884-1885 in Berlijn (inzet van de 'scramble for Africa') tot aan de EU-Afrika Top in Tripoli in 2010. Hij doet dit op organische wijze, waardoor koloniale en postkoloniale verhoudingen in samenhang worden gebracht. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar is dat niet. Pas in de laatste twee decennia wordt in het theoretisch en empirisch debat aandacht geschonken aan de institutionele continuïteiten in de betrekkingen (die nogal eens afwijken van de economische). Adebajo's bijdrage zet de Europese Unie en Afrikaanse Unie tegenover elkaar en maakt daarmee goed inzichtelijk hoe beide organisaties in samenhang functioneren. Dit artikel is wel sterk inleidend, met veel aandacht voor de instellingen van de organisaties (compositie, bevoegdheden, enz.), wat soms vragen oproept over hoe het, als het op onderhandelen aankomt, nu werkelijk gaat tussen beide unies.

Aan dit bezwaar komt deel 2 van het boek – over politieke, economische en strategische dimensies – tegemoet. Vijf auteurs van uiteenlopende achtergrond analyseren hier vraagstukken van regionale integratie in Afrika; Europese ontwikkelingshulp aan Afrika; Europa respectievelijk Zuid-Afrika en de Maghreb en

het Middellandse-Zeebekken; en de relatie tussen de EU en Azië als spiegel voor de betrekkingen met Afrika. Hier wordt duidelijk hoe lastig het is vanuit organisaties te denken over betrekkingen, omdat deze altijd zeer specifiek blijken te zijn. Nu is die conclusie niet nieuw, maar de verschillende perspectieven die hier geboden worden, leveren een substantiële bijdrage aan het debat over de complexiteit van de betrekkingen in regionale en thematische zin.

Dit geldt overigens ook voor de overige vier delen van het boek, maar in twee gevallen op een afwijkende manier. In deel 4 (veiligheid en bestuur) en 5 (landenpolitiek) wordt een regionale c.q. nationale benadering gekozen. Voor veiligheid en bestuur ('governance') ligt de nadruk op het Grote Merengebied, Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek, alsmede de relatie tussen de AU en EU. In het landendeel wordt het Afrikabeleid van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Scandinavië belicht. In deze benadering komt het integrale perspectief minder goed tot uiting en wordt het vooral aan de lezer overgelaten om samenbindende conclusies te trekken. Dat is vooral jammer bij de landenbenadering, omdat een comparatieve benadering ons zeker meer inzicht zou kunnen verschaffen in de eigenheden van het nationale Afrikabeleid en de invloed daarvan op zowel de Europese beleidsvorming als de Afrikaanse reactie(s) daarop. Voor veiligheid en bestuur geldt dat daar vele vragen opkomen over de representativiteit van de gekozen voorbeelden en hoe het elders op het continent toegaat in en buiten AU-verband. Van een samenhangend beeld is hier in ieder geval geen sprake.

Dat is anders bij de twee overgebleven thematische delen, deel 3 (handel, investeringen en ontwikkeling) en deel 6 (migratie en identiteit). Deel 3 plaatst de problematiek van de economische betrekkingen in een brede context en stelt interessante vragen over de positie van Afrika ("The last investment frontier?"), "het functioneren van samenwerkingsovereenkomsten, de "doofheid van de dialoog" tussen Europa en Afrika en een kritische analyse van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Deel 6 behandelt op eenzelfde kritische manier de moraliteit van de betrekkingen zoals deze tot uiting komt in migratiepolitiek (*Fort Europa*), de rol en identiteit van de kolonisator in een postkoloniale wereld, en rassenproblematiek. Deze laatste twee delen zijn wetenschappelijk het meest interessant.

Het boek is zonder meer de moeite waard voor eenieder die geïnteresseerd is in de betrekkingen tussen de EU en Afrika, en als zodanig ook een waardevolle bijdrage aan het debat. De ambities van een samenhangend nieuw perspectief op de betrekkingen – historisch en actueel – tussen de EU en Afrika worden echter niet waargemaakt.

Michel R. Doortmont is universitair hoofddocent internationale betrekkingen en Afrikastudies aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Inzet van bewapende drones moreel en ethisch bezien

Christian Enemark

Armed Drones and the Ethics of War: Military virtue in a post-heroic age

New York: Routledge, 2014; 160 blz.; £ 80,- (hb); ISBN: 978-0-415-5405-2

Wat verstaan wij eigenlijk onder oorlog? Hoe kunnen we bij de inzet van bewapende drones toch onze menselijkheid bewaren? Deze en andere vragen van juridische en ethische aard worden uitgebreid behandeld in Christian Enemark's boek *Armed Drones and the Ethics of War*.

Oorlogen en de manier waarop ze worden gevoerd, veranderen in de loop van de geschiedenis. Van schieten met pijl en boog naar machinegeweervuur, van bemande tanks en bommenwerpers naar onbemande wapensystemen, oftewel naar gewapende *drones*. De belangrijkste vraag die Christian Enemark in dit boek aan de orde stelt, is of de ontwikkeling van bemande tanks en bommenwerpers naar deze onbemande wapensystemen slechts een vervolgstap is in die ontwikkeling. Voor Enemark leidt deze ontwikkeling tot een fundamentele vraag: in hoeverre is hier nog sprake van oorlog? Als de *drone*-pilot zelf geen enkel fysiek risico meer loopt, hebben we het dan eigenlijk nog wel over het voeren van oorlog? Als dat niet zo is, wat betekent dat voor de relatie tussen ethiek en oorlog? Geweld gebruiken tijdens een oorlog is vanuit moreel perspectief iets anders dan het gebruik van andere uitingvormen van geweld, bijvoorbeeld een criminele afrekening.

Een van de essenties van het oorlogsrecht is dat het een beroep op ons doet om de menselijkheid te bewaren in de gewelddadige en gevaarlijke omstandigheden die oorlogen kenmerken. Het oorlogsrecht maakt daarbij onderscheid tussen het aangaan van gewapende conflicten (*ius ad bellum*) en de regels die deze conflicten beheersen (*ius in bello*). Dit zijn belangrijke componenten van de internationale rechtsorde, de Conventies van Genève en de bepalingen van het VN-Handvest.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of nieuwe technologische innovaties vanuit ethisch perspectief te verantwoorden zijn, zo betoogt Enemark, is het van dus van belang te weten of er überhaupt sprake is van oorlog. Hij stelt: "war, to be war, must be a contest." Hier verwijst hij naar Von Clausewitz, die aangaf: "war is nothing but a duel on a very extensive scale." Als er gedood wordt in omstandigheden die niet gekarakteriseerd kunnen worden als een wedstrijd of gevecht, dan zou er geen sprake zijn van oorlog.

Bij de inzet van *drones* hebben we het niet enkel over asymmetrische oorlogvoering. Oorlogen zijn immers vrijwel nooit symmetrisch. Maar zou er sprake zijn van radicale asymmetrie, waarbij één partij niet in staat is zichzelf te verdedigen door een gerechtvaardigde manier terug te slaan. Deze gedachte heeft vérstrekkende gevolgen. Als het geen oorlog

meer is, kan het ook geen gerechtvaardigde oorlog zijn.

Bovenstaande vragen neemt Enemark onder de loep in zijn boek, dat een inleiding en zes hoofdstukken telt. In het tweede hoofdstuk beschouwt hij de inzet van gewapende *drones* vanuit de politiek-strategische context. Naar verwachting zal het gebruik van *drones* verder toenemen en zullen zes verder worden ontwikkeld. Het wegnemen van het risico voor de *drone*-piloten speelt hierbij een belangrijke rol. Terwijl er in de Verenigde Staten (en het Westen in het algemeen) tijdens oorlogen in het verleden meer acceptatie bestond voor slachtoffers aan eigen zijde, is er tegenwoordig sprake van een vorm van oorlogvoering die Enemark karakteriseert als "post-heroic", waarbij ingezet wordt op zo min mogelijk slachtoffers.

In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op het effect dat de beschikbaarheid van de *drone*-technologie heeft op de politieke besluitvorming om geweld in te zetten. Maakt de beschikbaarheid van *drones* de drempel lager om oorlog te voeren?; bijvoorbeeld doordat er geen doden, gewonden en rouwende families zullen zijn?

Enemark beoordeelt vervolgens aan de hand van de *ius ad bellum*-criteria (gerechtvaardigde reden; wettelijk gezag; juiste intentie; oorlog als laatste redmiddel; waarschijnlijkheid van succes; en proportionaliteit) of het moreel juist is gewapende *drones* in te zetten tijdens een conflict. Hij richt zich daarbij op Pakistan, waar de Verenigde Staten de meeste gewapende *drones* hebben ingezet. De voornaamste conclusie van de auteur is dat de 'gerechtvaardigde reden' kritisch bekeken zou moeten worden, vooral in die gebieden waar *drones* als *pre-emptive* middel worden ingezet, waarbij het te betwijfelen valt of die inzet nog met behulp van zelfverdediging te legitimeren valt.

In hoofdstuk vijf gaat Enemark in op de *ius in bello*-principes. Hij stelt dat vanwege de radicale asymmetrie de enige manier om nog zo veel mogelijk op rechtvaardige wijze *drones* in te zetten, tot stand kan komen door de *ius in bello*-criteria zeer strikt na te leven – bijvoorbeeld door te stellen dat al het geweld tegen non-combattanten, ook als *collateral damage*, onacceptabel is. Als dat onhaalbaar blijkt te zijn, dan is het risico groot dat de tegenstander zich bij gebrek aan praktische mogelijkheden en zich baserend op het recht op zelfverdediging, over zal gaan tot (niet gerechtvaardigde) terroristische acties tegen Amerikaanse of westerse non-combattanten.

In het zesde hoofdstuk komt de vraag aan de orde of de *drone*-pilot wel als krijger (*warrior*) kan worden beschouwd. Is (fysiek) risico lopen niet een essentieel kenmerk van oorlog en degenen die de oorlog voeren? En is moed een niet onmiskenbaar kenmerk van een krijger? Als die kenmerken niet van toepassing zijn op *drone*-piloten, wat is dan hun morele status? Militaire deugden, zoals (fysieke) moed, zouden volgens Enemark niet van toepassing zijn op *drone*-piloten. Zij lopen immers geen enkel (fysiek) risico.



De auteur onderkent dat er wel psychische risico's verbonden zijn aan het functioneren van *drone*-piloten en dat ze wellicht juist doordat ze niet vanuit zelfverdediging hoeven te doden maar wel de gevolgen van hun handelingen zien, grote risico's lopen op met posttraumatische stress-stoornis (PTSS) verbonden klachten. Uiteindelijk acht Enemark dit echter onvoldoende om te rechtvaardigen dat er van oorlog sprake is als een gevecht tussen krijgers. *Drone*-piloten worden gekarakteriseerd als *disembodied warriors*; en daarmee is ook hun morele status verdwenen.

In het slothoofdstuk wordt gespeculeerd over de toekomst van een *robotic war*, waar *drones* niet meer op afstand bestuurd worden, maar zichzelf besturen. Hier staat de vraag centraal of een oorlog iets menselijks is en of men daar altijd mensen voor nodig zal hebben, dan wel dat oorlogvoering aan voorgeprogrammeerde machines kan worden overgelaten? Kun je door de mens uit het systeem te halen, de oorlog vermensen? Een robot kan volgens Enemark nooit ethische keuzes maken en morele verantwoordelijkheid dragen; een *robotic war* beschouwt Enemark dan ook als ongewenst.

Het betoog van Enemark en de vragen die hij stelt, roepen weer andere vragen op. Wat is bijvoorbeeld het verschil tussen *drone*-piloten en piloten die op 11.000 kilometer hoogte vliegen? Ook die piloten lopen weinig tot geen risico; zijn dat dan nog wel krijgers? Ook bij kenmerken van krijgers heeft hij het enkel over fysieke moed, terwijl het misschien nog steeds om moed gaat, maar dan over morele moed van de *drone*-piloot. Is een *drone* piloot in staat om een aanval niet uit te voeren als hij denkt dat dat niet moreel verantwoord is, terwijl een generaal die meekijkt, aangeeft dat er op de knop gedrukt moet worden?

Enemarks boek levert een belangrijke bijdrage aan de discussie over *drones*. Wat verstaan wij eigenlijk onder oorlog? Hoe kunnen we bij de inzet van bewapende *drones* toch onze menselijkheid bewaren? Naast juridische vragen zijn dit soort vragen, inclusief die naar de morele implicaties van de inzet van gewapende *drones*, belangrijk en misschien nog wel veel lastiger te beantwoorden dan juridische vragen.

Eva van Baarle is universitair docent militaire ethiek en filosofie aan de Nederlandse Defensie Academie.

The China-Pakistan Axis: Asia's New Geopolitics

Andrew Small

Londen: Hurst & Co Publishers, 2014; 288 blz.; € 54,-; ISBN: 978-1-8490-4341-0



De relatie tussen Beijing en Islamabad speelt een centrale rol in de geopolitiek van Azië, zowel in de opkomst van India als bij de vooruitzichten voor Afghanistan na het vertrek van het Amerikaanse leger, bij de dreiging van nucleair terrorisme en bij het ontwikkelen en aanleggen van nieuwe mijnen, havens en pijpleidingen. China is een grote economische steunpilaar voor Pakistan, en het is zijn meest vertrouwde militaire partner. Pakistan is op zijn beurt voor China het slagveld waar de aanvaringen met islamitische militanten plaatsvinden. De samenwerkingsrelatie tussen China en Pakistan vormt een belangrijk tegenwicht voor de band tussen India en de Verenigde Staten.

De recente geschiedenis en de toekomstperspectieven van de Chinees-Pakistaanse betrekkingen heeft de Amerikaanse sino-

loog Andrew Small aan een onderzoek onderworpen. Ook beschrijft Small de gevolgen van deze relatie voor het Westen, voor India, voor Afghanistan en voor het Aziatische continent als geheel. In Smalls boek komen enkele van de meest gevoelige aspecten binnen de relatie China-Pakistan aan de orde. Zo beschrijft hij de Chinese steun voor het nucleaire programma van Pakistan; hoe China omgaat met de Taliban; en de plannen die het Chinese leger ontwikkelt om tegen eventuele crises in Pakistan bestand te zijn. Hieruit komt een beeld naar voren van een relatie die steeds meer bepaald wordt door de interne chaos in Pakistan en waarin China moet laveren tussen enerzijds de noodzaak de regionale stabiliteit niet te ondermijnen en anderzijds het behouden van de macht. Beijing wil immers voorkómen dat het minder invloed in de regio heeft dan India en de Verenigde Staten.

Al Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005-2012

Stig Jarle Hansen

New York: Oxford University Press, 2014; 208 blz.; € 27,50; ISBN: 978-0-1993-2787-4

Vanaf het begin van 2007 is er in Mogadishu en andere steden en dorpen in Somalië een nieuwe terroristische groepering actief. *Al Shabaab* ('de jeugd'), noemt de groep zich en het heeft zichzelf uitgeroepen tot de tak van al-Qaida in de regio. Zij is de enige onafhankelijke terroristische groepering ter wereld die ook de goedkeuring van al-Qaida in Afghanistan gekregen heeft. Al Shabaab is een extremistische fundamentalistische organisatie, die in Somalië de Sharia heeft ingesteld. Het is een beruchte en veelbesproken organisatie. Toch is er nog weinig onderzoek naar gedaan.

Dit vacuüm wordt gevuld door de Noorse politico-loog en Somalië-deskundige Stig Jarle Hansen. Hij maakt hierbij gebruik van onder meer eigen veldwerk in Somalië en van gesprekken die hij met lei-

ders van Al Shabaab heeft gevoerd. Volgens Hansen is Al Shabaab een organisatie met een dubbel karakter, waarin Somalisch nationalisme wordt gecombineerd met een retoriek van Jihadistisch internationalisme. Met behulp van deze retoriek weet Al Shabaab een groot aantal buitenlandse strijders aan te trekken. Mede dankzij deze toevloed van jihadistische strijders heeft Al Shabaab meerdere pogingen om de beweging te verslaan, overleefd. Het einde van de macht van Al Shabaab is al vaak voorspeld, maar dat is tot nu toe onjuist gebleken.



The Paradox of German Power

Hans Kundnani

Londen: Hurst & Co Publishers, 2014; 176 blz.; € 22,-; ISBN: 978-1-8490-4415-8



De leidende rol van Duitsland in Europa is sinds het begin van de eurocrisis steeds duidelijker geworden. Sommige landen bezien deze nieuwe dominantie met argusogen. De Duitse bondskanselier Angela Merkel is zelfs vergeleken met Bismarck of Hitler. Dat is een beladen, maar ook lastige vergelijking. Het valt niet te ontkennen dat het Duitsland van vandaag de dag niet lijkt op het Duitsland van de negentiende en twintigste eeuw. Na bijna zeventig jaar worsteling met het eigen donkere verleden, heeft Duitsland, meer dan elk ander land, de lessen geleerd van de geschiedenis. Het nieuwe Duitsland ziet zichzelf boven alles als het land dat staat voor de vrede. Elke deelname van Duitse soldaten aan vredes- of veiligheidsoperaties kan op stevige binnenlandse kritiek rekenen en dat leidt meestal tot een zorgvuldige afweging en on-

derbouwing. Dit wikken en wegen bij de inzet van het eigen militaire apparaat zien we niet terug bij de inzet van het Duitse economische gewicht in Europa. Daar kunnen we geen aarzeling (en ook veel minder binnenlandse kritiek) bespeuren. Deze combinatie van economische assertiviteit en militaire voorzichtigheid maakt Duitsland uniek.

De Britse journalist Hans Kundnani zet de betekenis van deze nieuwe Duitse assertiviteit voor Europa in de schijnwerpers. Hoe zal Duitsland zich ontwikkelen? Zal de Duitse assertiviteit zich alleen op economisch vlak vertonen? Zal Duitsland kiezen voor Europa, of voor de wereld? Aan de hand van deze vragen en de Duitse geschiedenis probeert Kundnani de Duitse toekomst te voorspellen. En hierbij staat de vraag centraal: Hoe ziet een Duits Europa in de 21ste eeuw er uit?

International Crisis Group Africa Report

Mali: Reform or Collapse

Brussel, International Crisis Group, Crisis Group Africa Report nr. 210, 10-01-2014 (Online versie: <http://goo.gl/wl0aAK>)

In dit rapport onderzoekt de *International Crisis Group* (ICG), een onafhankelijke denktank, de situatie in Mali een jaar nadat het Franse leger ingreep. Deze Franse militaire interventie, operatie-*Serval*, was een reactie op de poging van militante islamisten de macht in het Afrikaanse land over te nemen. Inmiddels is de situatie in Mali gestabiliseerd en is er een nieuwe president gekozen. Het noorden van Mali is echter nog steeds een broeinest van lokale spanningen en geweld, dat de stabiliteit van het land in gevaar kan brengen.

De Malinese overheid dient *nu* te handelen, aldus het ICG-rapport. Er moeten, in tegenstelling tot de loze beloften uit het verleden, echte hervormingen worden doorgevoerd. De schrijvers van het rapport doen daartoe enkele belangrijke aanbevelingen. Ten eerste mag de situatie in het noorden van Mali de noodzakelijke economische en politieke hervormingen niet overschaduwen. Er kan niet worden gewacht tot

het hele land veilig is. Ten tweede moeten alle partijen de afspraken uit het in 2007 gesloten akkoord respecteren. De overheid moet meer flexibiliteit tonen en zij moet ook de militanten bij het vredesproces betrekken. De militanten moeten de wapens neerleggen en de macht teruggeven aan de lokale overheden in het noorden. En ten derde moet de internationale gemeenschap meer manschappen en materieel bijdragen aan de *UN Stabilisation Mission in Mali* (MINUSMA). Deze missie moet een grotere en sterkere aanwezigheid in Mali kunnen laten zien, zodat ze kan bijdragen aan de totstandkoming van stabiliteit en veiligheid in het noorden van het land. De belangrijkste aanbeveling is volgens de ICG dat de Malinese overheid echt moet gaan handelen. En wel onmiddellijk en slagvaardig, want de oude cliëntelistische manier van handelen moet verdwijnen, die leidt alleen maar tot stilstand.

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)
Sico van der Meer (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, J.M. Nuijens,
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

Abonnementen prijzen

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 automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw iPad?

Dat kan via: www.tablisto.nl
losse nummers: € 7,99
jaarabonnement: € 49,99

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de mogelijkheden bij de afdeling Verkoop Tijdschriften van Koninklijke Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl of 0592 379571.

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 schrijvers.

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

©2014, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.

Nederlandse
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor vak en wetenschap



Internationale Spectator

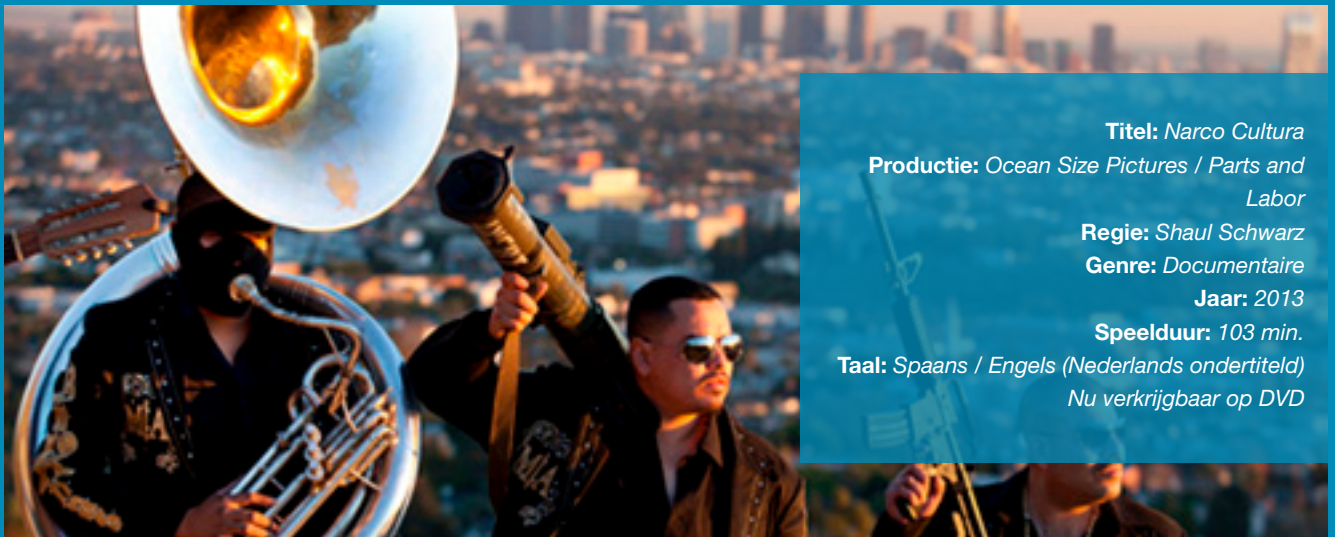
Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van actuele vraagstukken in de wereldpolitiek en zo uw inzicht vergroten in de complexe wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

Al 60 jaar het enige onafhankelijke maandblad in Nederland en Vlaanderen voor iedereen die belangstelling heeft voor actuele ontwikkelingen in de wereldpolitiek.

www.internationalespectator.nl



Titel: *Narco Cultura*
Productie: *Ocean Size Pictures / Parts and Labor*
Regie: *Shaul Schwarz*
Genre: *Documentaire*
Jaar: 2013
Speelduur: 103 min.
Taal: *Spaans / Engels (Nederlands ondertiteld)*
Nu verkrijgbaar op DVD

“It’s something bad, but it’s a way of life”

Narco Cultura toont de rauwe realiteit en verheerlijking van het drugsgeweld in Juárez, Mexico.

We zoomen in op Juárez, een gevaarlijke stad op de grens van twee werelden. De keiharde gevolgen van het Amerikaans buitenlands beleid worden hier zichtbaar. Juárez laat zien hoe de ‘gesloten grens’ tussen de Verenigde Staten en zuiderbuur Mexico een situatie in de hand werkt die lijkt op een burgeroorlog. Drugsbendes vermoorden elkaars leden en voeren een strijd op leven en dood met de Mexicaanse federale politie. Toch draait de documentaire *Narco Cultura* niet om het Amerikaans migratie- en drugsbeleid of de Mexicaanse *War on drugs*. Het verhaal richt zich juist op de gevolgen van beleidskeuzen die in Washington en Mexico-Stad worden gemaakt.

De moordcijfers van zustersteden El Paso (Verenigde Staten) en Juárez (Mexico) die regisseur Shaul Schwarz laat zien, maken duidelijk dat het volledig misgaat in Mexico. In de Texaanse stad El Paso, met een half miljoen inwoners, werden in 2010 vijf mensen vermoord. Juárez, een stad aan de andere kant van een metershoge grensversperring en van de Río Bravo, heeft krap drie keer zoveel inwoners, maar kende in 2010 niet minder dan 3.622 moorden. Het merendeel daarvan kan op het conto van elkaar rivaliserende drugskartels worden geschreven, die strijden om de dominantie in dit voor hen belangrijke grensgebied.

Narco Cultura volgt een politieman, een zanger, een acteur en een journaliste in wat voor hen de realiteit van leven in Juárez is. De grimigheid van het bestaan en de luchtige manier waarop men hieraan probeert te ontsnappen wisselen elkaar af. Regisseur Schwarz richt zich zowel op de impact op het dagelijks leven van deze burgers in Juárez, als op de perverse invloed die het onophoudelijke geweld op de jeugdcultuur heeft. De permanente angst waarin de burgers van Juárez verkeren wordt weggelachen en gezongen binnen een muziekstroming die *narcocorridos* wordt genoemd: een bijzondere mix van vrolijke Mexicaanse volksmuziek, met teksten die het gebruik van geweld en de macht van de drugsgangsters verheerlijken. De *soundtrack* van de film heeft een tekst die symbool staat voor deze stroming en laat geen twijfel over de gewelddadige boodschap bestaan: “Met een AK-47 en een bazooka op mijn schouder / Kijk voor me uit, want ik hak je hoofd er af / We zijn bloeddorstig, gek en houden ervan te moorden.”

De liedjes hebben een aanstekelijk deuntje dat aanslaat onder jongeren in zowel Mexico als in de Verenigde Staten (vooral onder Hispanics). Door muzikkeners wordt de *narcocorrido* zelfs als potentiële opvolger van de hiphop gezien. Een scène waarin een vader een *narcocorrido* zingt voor zijn jonge zoontje achter op de fiets, maakt niettemin duidelijk hoe bizar de teksten zijn, die als amuse-

ment dienen. Inmiddels zijn deze liedjes van de Mexicaanse radio verbannen. Ondanks, of dankzij, het verbod is de muziek populairder dan ooit en wordt door jongeren ervaren als *mainstream*-muziek.

Teksten waarin gangsters bezongen worden als glorieuze helden, zijn niet besteed aan Richie Soto, forensisch onderzoeker in Juárez. Hij fungeert als politieonderzoeker altijd vlak achter de frontlinie. Als de kruitdampen zijn opgetrokken, trekken hij en zijn collega’s erop uit om een volgende *body bag* te vullen en een dossier op te maken. Dit werk is niet zonder gevaar: in de periode dat hij door Schwarz gevolgd wordt, verliest Soto collega’s doordat ze vermoord worden of opstappen na concrete bedreigingen. Zo goed en zo kwaad als het kan, blijft het team in Juárez haar taak verrichten, maar de *gangs* zijn hen altijd een stap voor.

Narco Cultura laat een samenleving zien waarin de eigenlijke held van het verhaal, politieonderzoeker Richie Soto, verworpen is tot wat benedeleden een ‘kogelraper’ noemen. Door de populaire cultuur van de *narcocorridos* worden benedeleden bejubeld als vrijheidsstrijders, die iets van hun leven weten te maken. Voor veel jongeren is het moeilijk met dergelijke verwarrende morele kaders te bepalen wat ‘juist’ is. Journaliste Sandra Rodriguez, die het drugsgeweld in Juárez al jaren verslaat, geeft de kijker een stelling mee om over na te denken: Dat juist deze mensen succes, straffeloosheid en ongeli-miteerde macht belichamen, is exemplarisch voor de verslagenheid van de Mexicaanse samenleving.

Aan dit verhaal zit (nog) geen *happy end*: Soto concludeert dat het merendeel van de zaken onopgelost blijft, mede door corruptie in de top van het justitieel apparaat. Van *Narco Cultura* hoeft geen hoogdravende analyse van het Mexicaanse drugsbeleid verwacht te worden of het aanwijzen van een schuldige van dit geweld. Deze film laat eenvoudigweg de rauwe realiteit zien van mensen levend in een situatie die vergelijkbaar is met een oorlogsgebied en de keuzen die zij maken om onder deze omstandigheden te overleven en nog iets van hun leven te maken.

Daan Eijwoudt schrijft momenteel zijn scriptie voor de master Europese Politiek en Internationale Betrekkingen aan de Maastricht University en woont/reist de komende periode vooral buiten Europa.